

# Para uma justiça federal melhor: o acesso à justiça e a comunicação com os jurisdicionados e a sociedade\*

Polyana Washington de Paiva\*\*

## Introdução

Inserido no contexto de modernização gerencial da Justiça Brasileira, o presente trabalho visa contribuir, num primeiro plano, com a melhoria do acesso à Justiça Federal e seus Juizados Especiais Federais e, num segundo plano, com a qualidade do atendimento e da prestação de serviços, sua imagem junto à opinião pública e de sua democratização, tudo através de uma proposta de *melhoria da comunicação* com os seus jurisdicionados e o restante da sociedade.

A modernização gerencial do Judiciário Brasileiro tem recebido cada vez mais atenção, em vista da importância da Administração da Justiça na efetividade da prestação jurisdicional. Por estar inserida no contexto maior da administração das organizações (simples ou complexas, privadas ou públicas), pode-se dizer que a Administração da Justiça seria, em último termo, a administração de uma ampla gama de relações entre pessoas, o que significa comunicação. A comunicação é a essência e o fundamento da administração de qualquer organização<sup>1</sup>. No que se aplica ao Poder Judiciário poderia ser traduzida, em simples palavras, como a necessidade de se compreender as expectativas de justiça dos jurisdicionados e da sociedade, bem como de fazê-los compreender o papel e o modo de atuação do Judiciário, para que sejam atingidos os objetivos individuais, coletivos e o interesse público.

Neste trabalho, a comunicação serviu de subsídio para uma proposta de melhoria tanto da acessibilidade da Justiça Federal e seus Juizados Especiais Federais, como da qualidade do atendimento e da prestação de

serviços, de sua imagem junto à opinião pública e de sua democratização.

## 1. A Crise da Lei e da Justiça na sociedade atual e a importância do acesso à justiça nesse contexto

A sociedade moderna tem como principal característica a complexidade social: seus membros não apenas possuem atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, profissão, etc.), como também possuem idéias, valores, necessidades, interesses, desejos e aspirações diferentes, desempenham papéis diferentes no decorrer de sua existência e relacionam entre si de formas diferentes. Tudo isso faz com que a vida em sociedade seja complexa e frequentemente envolva as idéias de “conflito” (de opinião, de interesses, de valores, etc.) e de comunicação social.

No que diz respeito aos conflitos, para que a sociedade possa sobreviver e progredir, é necessário que sejam mantidos dentro de limites administráveis.

Na Modernidade, à Lei (paradigma legal) foi atribuído o papel de reger o Direito e a Política na administração desses conflitos. O que se percebe, entretanto, é que, diante do acelerado processo de transformação e “liquidificação”<sup>2</sup> dessa sociedade moderna, o paradigma

<sup>2</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. Partindo do fato de que os líquidos, diferentemente dos sólidos, são fluidos, o que lhes permite se moverem com extrema habilidade e se moldarem facilmente aos ambientes em que se descobrem, tal como a modernidade em sua fase atual, o sociólogo polonês a traduz como “Modernidade Líquida”. Observa o sociólogo que, desde o seu começo, a modernidade foi um processo de liquidificação, característica agora excessiva. Inicialmente, a modernidade preocupou-se em derreter os “sólidos” pré-modernos, para que um novo sólido, mais “adequado” à nova conjuntura, pudesse ser construído. Repudiou e destronou o passado medieval, as tradições, as crenças e lealdades, os costumes, as obrigações familiares, tudo com o fim de que as relações sociais se libertassem dos deveres para com a família, com o lar e com a densa trama de obrigações éticas. Substituiu esses moldes e padrões que anteriormente regulavam as relações intersubjetivas e as ações coletivas por uma nova ordem, seja ela entendida como ocupação da base social pela economia

\* Esta monografia foi vencedora do 1º lugar do Prêmio de Qualidade Judiciária Ministro Djaci Falcão de 2005, promovido pelo CJF, com o título de “Para uma justiça federal melhor: uma melhor comunicação com os jurisdicionados e a sociedade”.

\*\*Servidora da 7ª Vara Federal de BH/MG, Graduada em Direito pela UFMG e Mestranda em Ciências Jurídico-Políticas I pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

<sup>1</sup> KUNSCH, Margarida Kroling (organizadora). *Obtendo resultados com Relações Públicas*. São Paulo: Pioneira, 1997, p. 155.

ma legal vem demonstrando cada vez mais sua incapacidade de manter a conflituosidade social em níveis aceitáveis, mesmo nas sociedades que um dia conseguiram que ele se adequasse quase que perfeitamente ao modelo social vigente. A situação gerada pela incapacidade do paradigma legal em manter a conflituosidade social dentro de limites aceitáveis é ainda mais complicada em sociedades que, além desse quadro, apresentam graves problemas estruturais, como é caso do Brasil, com a questão da desigualdade social.

Com relação à eficiência pretérita desse legalismo iluminista<sup>3</sup>, pode-se dizer que, ao nível dos órgãos administrativos e judiciários centrais e da opinião ilustrada européia e americana, foi satisfatório. Mas somente enquanto subsistiram os obstáculos estruturais a uma utilização mais alargada da lei nesses países.

Enquanto os respectivos aparelhos político-administrativos não se estenderam às misérias das periferias, enquanto as deficiências da comunicação e a barreira do analfabetismo impediram uma participação generalizada da população nos mecanismos de poder oficial, enquanto a sociedade do legalismo iluminista permaneceu dual do ponto de vista dos mecanismos jurídicos (isto é, uma parte francamente minoritária vivendo próxima do direito escrito oficial, cuja hegemonia se viu reforçada pela codificação dos séculos XVIII e XIX, outra parte mantendo com ele um contato apenas tan-

---

(Marx) ou como dominação pela racionalidade instrumental (Weber). Os moldes quebrados deram lugar, inicialmente, a outros também rígidos, como as classes, os Estados-Nações, o território, a ordem de direitos e deveres legislados e codificados e a cidadania, ao lado dos quais ainda coexistiam algumas "categorias e instituições zumbis" (mortas-vivas), como a família, o bairro. No que diz respeito à conflituosidade social, a lei assumiu, nesse momento, papel central no Direito desses Estados, dando origem ao que se denominou "paradigma da lei".

<sup>3</sup> Porque quaisquer alavancas políticas, morais, etc. de contenção das modificações da ordem social tornaram-se irrelevantes e ineficazes no que diz respeito às contínuas mudanças, também os moldes do território, do Estado-nação, do Direito legislado e codificado foram objeto do processo de "derretimento" no séc. XIX, conforme entendimento de Bauman. Hoje, após a liquidez (desregulamentação, liberalização, flexibilização) ter passado do sistema para a sociedade, do nível macro para o nível micro do convívio social, os moldes e os padrões não são mais dados nem ficam evidentes. Ficou mais fácil para o indivíduo dar nova forma aos padrões de dependência e interação social do que manter-se neles. E o processo de "derretimento dos elos" que entrelaçam as escolhas individuais a projetos e ações coletivas, de um lado, e às ações políticas das coletividades humanas, de outro, tornaram a construção de um novo modelo social mais difícil.

HESPANHA, António. *Justiça e litigiosidade: história e prospectiva*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993. 1 ed.

gencial), o dualismo jurídico correspondeu também a um dualismo no plano da participação política. E somente no dualismo político, ou seja, na limitação do universo político liberal aos estratos urbanos e alfabetizados que viviam sob a sombra da lei e na permanência de modelos de governo indireto afastados dos anseios da maioria da população, é que a lei realmente pôde representar à vontade geral.

Os problemas de adequação do "legalismo" surgiram no século XIX, quando o crescimento dos meios materiais de controle da periferia permitiu ao Estado o alargamento do seu horizonte político, o que coincidiu com as reivindicações de participação plena no universo oficial da via política e jurídica e a promessa de um processo global de modernização social.

O paradigma legal, portanto, conseguiu adequar-se por pouco tempo à contingência da conflituosidade social moderna. No século XIX, a principal razão de sua incapacidade em disciplinar a sociedade foi, como visto, o rompimento do dualismo político, e no século XX e XXI essa incapacidade advém sobretudo da incompatibilidade com a atual sociedade moderna. De forma paradoxal, as condições sociais, culturais e jurídicas de produção atual da "legalidade" são basicamente as vigentes no limitado contexto social que a instituiu em "tecnologia disciplinar" prioritária, a partir do século XVIII, enquanto que os efeitos regulativos perseguidos hoje são os que correspondem à sociedade dos nossos dias, complexa e diversificada, líquida, nos dizeres de Bauman.

Também são outras, bem diferentes daquelas dum mundo não globalizado, as formas de comunicação atualmente utilizadas, e também é outra a relevância da comunicação social no âmbito das relações sociais, agora determinante em vista da velocidade das formas a elas inerente.

## 1.1 Crise da Lei

Os sintomas da enfermidade da Lei são bem indicados por Hespanha<sup>4</sup>:

---

<sup>4</sup> HESPANHA, António. *Justiça e litigiosidade: história e prospectiva*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993. 1 ed.

a) ineficiência dos mecanismos de aplicação coercitiva da lei (morosidade e ineficácia da Justiça, complacência com a criminalidade);

b) a não aplicação e/ou a aplicação seletiva da lei, por parte dos órgãos de poder (crise da autoridade do Estado, da instrumentalização política do Direito, a corrupção e ineficiência);

c) generalizada desobediência à lei, por parte de seus destinatários (“crise da legitimidade do Estado”, inadaptação do Direito, hermetismo do mundo jurídico, falhas no sistema de comunicação social do Direito).

Dos vários remédios sugeridos à crise legalista, os principais são:

a) o aprimoramento de outras formas de relacionamento entre os indivíduos e entre a sociedade e o Estado (nem sempre a jurisdição é a melhor forma de garantia dos direitos fundamentais e do controle da atividade estatal, sendo em muitos casos, inclusive, a menos indicada);

b) a realização do pressuposto da *acessibilidade à lei* para os direitos/litígios melhor resolvíveis no plano legal.

Enquanto o primeiro remédio visa a retirar do paradigma legal aquilo que outros sistemas conseguem disciplinar melhor que ele, o segundo visa a efetivar a atuação da lei no âmbito em que ela é realmente necessária. A acessibilidade à lei, por compreender o acesso à justiça, interessa mais de perto ao trabalho.

A acessibilidade à lei, no paradigma legal, parte do fato de que, no plano do impacto social, a forma legal pressupõe que a mensagem legislativa seja acessível a todos e conhecida por todos. *Isso envolve tanto o “acesso à escrita” como a efetividade dos meios de comunicação social do Direito.*

A acessibilidade à lei e o acesso à justiça são questões intrínsecas, estando este contido naquela. O acesso à justiça liga-se diretamente à reivindicação de direitos, o que não pode ser feito sem o reconhecimento prévio desses direitos (acessibilidade à lei). Mas o conhecimento da lei e o reconhecimento de direitos não têm somente finalidade reivindicatória (acesso à justiça); servem a todo tempo à própria convivência social. Se grande parte dos destinatários necessários da lei não a conhecem ou não a compreendem, a premissa do acesso à lei num Estado de Direito fica prejudicada. E o

não reconhecimento de direitos por parte dos destinatários necessários da lei prejudica, por óbvio, o acesso à justiça, com outras graves conseqüências, como a incapacidade do exercício da cidadania.

Daí serem as questões do acesso à lei e do acesso à justiça de vital importância ao Estado Democrático de Direito. O trabalho irá se prender, no entanto, à questão mais específica do acesso à justiça.

## 1.2 Crise da Justiça

Os paradigmas anteriores de Estado evidenciaram que a titularidade de direitos é destituída de sentido na ausência de mecanismos para seu exercício de fato.

No Estado Liberal, com a limitação das formas de atuação estatal e o padecimento da noção do coletivo, a predominância do privado, na relação “público-privado”, permitiu que a liberdade de poucos afortunados, em meio à desigualdade sócio-econômica, fosse meio de supressão da liberdade de muitos.

No Estado Social, assistiu-se à predominância do público na relação “público-privado”, justificada pelo fato de que o Estado seria o responsável pela implementação dos direitos de uma massa de desvalidos que, somente, após isso, poderia exercer a cidadania de modo consciente. Percebeu-se, no entanto, que a cidadania não é algo que se adquire, mas algo que se constrói com o tempo, e que deve servir de base para toda atuação estatal, a fim de evitar que o Estado satisfaça, através de sua força, interesses outros que não os verdadeiramente sociais. Conclui-se, então, que a materialização dos direitos não pode ser alcançada sem a atuação do povo nesse processo.

A tomada de consciência de que o acesso à justiça é um dos principais mecanismos para o exercício da cidadania e para a própria efetividade dos direitos fez com que a questão recebesse enorme importância no Estado Democrático de Direito.

A importância da questão do acesso à justiça é ainda mais acentuada no quadro da Crise da Justiça,

que pode ser entendida<sup>5</sup> como a crescente inefetividade com que o Judiciário vem desempenhando suas três funções básicas dentro do paradigma legalista: a instrumental (solução dos litígios), a política (equilíbrio e harmonia dos poderes) e a simbólica (pacificação social).

Como lembra Zaffaroni, as formas anacrônicas de procedimentos e a excessiva burocracia são um problema comum latino-americano e têm como origens remotas as circunstâncias históricas preexistentes da colonização do continente, no caso brasileiro, o sistema português de Administração da Justiça e de Administração das Colônias entre os séculos XVI e XIX.

Se o principal problema que a crise da Justiça enfrenta no Brasil é a incompatibilidade entre as estruturas da Justiça e a realidade sócio-econômica brasileira, podem ser apontadas, por sua vez, como principais causas desse problema:

a) a estrutura arcaica do Judiciário, funcionalmente criado para uma sociedade estável (quadro que também pode ser percebido no Poder Judiciário de outros países e se liga diretamente ao fenômeno da macrolitigiosidade social);

b) o ensino jurídico, que, salvo raras exceções, não incentiva os operadores do Direito a buscarem soluções técnicas e institucionais criativas para a realidade socioeconômica e política do país.

Entre os principais problemas relacionados à estrutura arcaica do Judiciário podem ser citados:

a) a inadequação estrutural para solução dos litígios de massa<sup>6</sup>;

b) tratamento processual inadequado das causas de reduzido valor econômico e a conseqüente inaptidão para solução barata e rápida dessa espécie de controvérsia<sup>7</sup>;

c) pouca modernização, acessibilidade e democratização.

<sup>5</sup> FÁRIA, José Eduardo. Direito e Justiça no século XXI: a crise da Justiça no Brasil. In: Centro de Estudos Sociais, 2003, Coimbra. Disponível em <www.ces.uc.pt/direitoXXI/comunic/JoseEduarFaria.pdf>. Acesso em 18 ago. 2004.

<sup>6</sup> WATANABE, Kazuo (coord). Juizado de Pequenas Causas. São Paulo: RT, 1985, p. 3.

<sup>7</sup> WATANABE, Kazuo (coord). Juizado de Pequenas Causas. São Paulo: RT, 1985, p. 3.

Ora, não por acaso o acesso à justiça vem sendo considerado atualmente como um dos principais remédios à crise da Justiça: ataca em parte o fenômeno da macrolitigiosidade social, por trazer formas de tratamento mais adequadas aos conflitos transindividuais e às pequenas causas, e busca atender ao maior desafio da Justiça Brasileira, que é, sem dúvida, tornar efetiva a sua relação com os excluídos<sup>8</sup>, contribuindo com a justiça social e a democracia.

Num estudo comparativo sem precedentes sobre o acesso à justiça, e por isso revolucionário, Cappelletti<sup>9</sup> aponta três movimentos importantes na busca pela efetividade do acesso à justiça.

O primeiro consistiu no movimento à Assistência Jurídica e à superação dos obstáculos decorrentes da pobreza. Iniciou-se na década de 60 em virtude das seguintes constatações com relação ao custo dos processos nos sistemas jurídicos vigentes: as partes que possuíam melhores condições financeiras apresentavam seus argumentos de maneira mais eficiente, enquanto as que não possuíam não apresentavam os seus ou, no máximo, apresentavam-nos de forma não eficiente; os honorários advocatícios constituíam, na maioria das vezes, a maior despesa do litigante; os custos enfrentados em uma ação eram maiores quando o valor da causa era reduzido, o que atingia principalmente os menos favorecidos. Em diversos países do mundo, o movimento à Assistência Judiciária e à superação dos obstáculos decorrentes da pobreza contou com iniciativas como: atuação de advogados *pro bono*, isenção de custas judiciais, suporte do custo do advogado pelo Estado e advocacia pública remunerada pelos cofres públicos.

O segundo movimento diz respeito às reformas necessárias para a legitimação da tutela dos interesses difusos, especialmente dos relacionados ao consumo e ao meio ambiente, e foi enunciado primeiramente nos EUA, em 1965-1970. Surgiu em razão do movimento mundial então realizado em direção aos litígios de direito público, por causa da vinculação deste com assuntos importantes de política pública e que envol-

<sup>8</sup> FÁRIA, José Eduardo. Direito e Justiça no século XXI: a crise da Justiça no Brasil. In: Centro de Estudos Sociais, 2003, Coimbra. Disponível em <www.ces.uc.pt/direitoXXI/comunic/JoseEduarFaria.pdf>. Acesso em 18 ago. 2004.

<sup>9</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça (trad. Ellen Northfleet). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

viam grandes grupos de pessoas. Mundialmente, a segunda onda fez emergir novas reflexões sobre o papel de noções básicas de processo civil e sobre o papel dos tribunais e consistiu, sobretudo, na ação de órgãos governamentais de proteção aos interesses difusos, dando-se também por meio da criação de agências públicas reguladoras altamente especializadas, da atuação de “procuradores gerais privados” (demandantes ideológicos), organizações não-governamentais (ONGs), advogados públicos, etc.

O terceiro movimento do acesso à justiça centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Surgiu em razão das seguintes constatações<sup>10</sup>: o perdurar no tempo de uma demanda aumenta os custos e a pressão econômica à parte mais fraca; as partes que possuem melhores condições financeiras ou os grandes litigantes (Estado, algumas empresas, etc.) suportam melhor as delongas do litígio; a maioria das pessoas não consegue reconhecer a existência de direitos juridicamente exigíveis, a maneira como ajuizar uma demanda e não possui disposição psicológica para recorrer a processos judiciais.

Passa pela alteração de procedimentos, mudanças nas estruturas dos tribunais, uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, modificações no direito substantivo de modo a evitar-se litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução de litígios.

Tem como objetivos: processos menos custosos para causas de menor complexidade, proporcionalidade entre despesas processuais e montante das controvérsias, utilização de mais recursos para os requerimentos socialmente mais importantes, celeridade para causas cuja natureza assim permita, mediação e outros mecanismos apaziguadores, transações de modo a tirar melhor proveito das normas, maior pressão para mudanças no sentido de leis mais favoráveis. Entre os métodos usados, podem-se citar: juízo arbitral, conciliação, criação de instituições jurídicas especializadas às demandas com procedimentos especiais, procedimentos típicos para pequenas causas, tribunais de vizinhança ou sociais para divergências de comunidade.

<sup>10</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça (trad. Ellen Northfleet). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

Em resumo, a terceira onda consiste “em múltiplas tentativas de obtenção de fins diversos, entre os quais estão os procedimentos mais acessíveis, simples e racionais, mais econômicos, eficientes e adequados a certos tipos de conflitos, a promoção de uma espécie de justiça coexistencial, baseada na conciliação e no critério de equidade social distributiva, bem como a criação de formas de justiça mais acessível e participativa, atraindo a ela membros dos variados grupos sociais e buscando a superação da excessiva burocratização”<sup>11</sup>.

## **2. A Crise da Justiça Brasileira e a criação dos Juizados Especiais Federais no Brasil**

### **2.1. Crise da Justiça Brasileira**

Especificamente em relação ao Brasil, a concessão, via norma constitucional, de direitos econômicos e sociais tornou o direito de acesso à Justiça no direito essencial à efetivação dos novos direitos outorgados, mas, por outro lado, o problema econômico também atingiu a capacidade do Estado de organizar e aparelhar a Justiça de maneira a dar resposta às crescentes demandas sociais, cujos conflitos terminavam em processos judiciais. Paralelamente, o Código de Processo Civil, obra monumental em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla defesa, não firmou compromisso com o acesso à Justiça pelas populações carentes que têm pretensões de pequeno valor econômico nem com a prestação jurisdicional para as massas<sup>12</sup>.

Embora as administrações atuais de alguns órgãos do Poder Judiciário tenham demonstrado grande disposição e realizado bastantes esforços para reverter essa situação, grande parte dos juristas e magistrados brasileiros, entretanto, não abandonou o modelo do sistema processual individualista do século XIX nem o adaptou para a contemporaneidade do Estado Democrático de Direito.

Além desse, existem outros agravantes para a crise da Justiça Brasileira. As estruturas anacrônicas da Justiça contribuem para a incapacidade de resolução

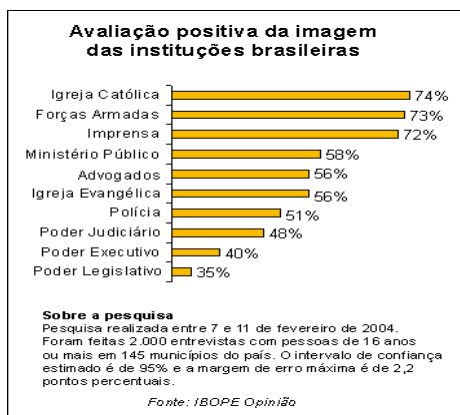
<sup>11</sup> NAVES, Nilson. Acesso à Justiça. Revista CEJ, Brasília, n. 22, p. 5-7, jul./set. 2003.

<sup>12</sup> ALMEIDA, Selene Maria de. Acesso à justiça e processo liberal. Brasília: Revista CEJ, n. 22, jul./set. 2003.

efetiva dos litígios, e a dicotomia entre o discurso político e as reais ações governamentais de planificação econômica e políticas públicas transformam as promessas constitucionais em falsas expectativas de direito. Essas falsas expectativas buscam solução na via judicial, mas à mingua de políticas públicas consistentes, o recurso a esta via transforma-se em expectativa frustrada, o que só acarreta dano à imagem pública da Justiça. É o caso dos sem-terra, dos mutuários do Sistema Financeiro de Habitação, dos beneficiários da Previdência Social que acorrem à Justiça Federal em busca de soluções de conflitos econômicos, os quais o Judiciário, no plano da norma, não pode resolver muito satisfatoriamente<sup>13</sup>.

Inúmeros são os dados<sup>14</sup> que demonstram as dificuldades que o Judiciário Brasileiro tem enfrentado atualmente. Diante desse quadro, não é de se estranhar que o povo brasileiro, no critério “imagem positiva das instituições brasileiras”, tenha atribuído ao Poder Judiciário o anti-penúltimo lugar (só melhor colocado que os Poderes Executivo e Legislativo)<sup>15</sup>:

**Gráfico 1**



A tensão entre os avanços sociais derivados do crescimento econômico (comunicação, tecnologias, urbanização, modernização) e as estruturas anacrônicas do Judiciário acentua o não atendimento às demandas sociais, especialmente à demanda de Justiça, provocando a sonegação dos conflitos, a descrença no

aparelho judicial e reprodução da exclusão, problema estrutural da sociedade brasileira.

As vítimas da exclusão social, as grandes massas à margem do sistema judicial, trazem a lume um Poder Judiciário que se caracteriza pelo distanciamento das classes oprimidas. E o descrédito no Poder Judiciário, em uma sociedade marcada por um Poder Executivo dominador e pela injustiça social, não é nada saudável. Em audiência pública do STF, realizada com a finalidade de instruir o projeto de emenda constitucional para modificações na estrutura do Judiciário, o Ministro Carlos Velloso<sup>16</sup> disse:

“(...) no ano de 1993, princípio de 1994, fez-se no Brasil uma ampla pesquisa de opinião em todos os Estados brasileiros a respeito da Justiça brasileira, e o resultado pode ser assim caricaturado: a Justiça brasileira seria uma velha, cega — como não poderia deixar de ser —, trôpega, surda, porém uma velha decente. Basta recauchutar essa velhinha, portanto.”

Instala-se no país, pelo menos desde o fim da década de 1980, o movimento de democratização de acesso à Justiça. Embora esse movimento não seja a solução para a crise da Justiça Brasileira, considerando que, como exposto no Capítulo 1, são vários os desafios a serem enfrentados, ele adquire importância por auxiliar na promoção da cidadania e possibilitar proteção um pouco mais efetiva aos direitos fundamentais dos menos favorecidos.

## 2.2 A criação dos Juizados Especiais Federais

A terceira onda e o movimento de democratização do acesso à justiça inspiraram a criação dos Juizados de Pequenas Causas (Lei 7.244/1984) no Brasil, substituídos, após a CF/1988, pelos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, nos âmbitos estadual e federal.

Em 1995, a tempo e hora, a Lei 9.099 instituiu os Juizados Especiais nos Estados, tanto na área cível quanto na criminal, destinados a causas de reduzido valor econômico e a infrações de menor potencial ofensivo. Os Juizados Estaduais trouxeram em seu bojo a vontade férrea de combater a morosidade, como se infere dos princípios que os norteiam (oralidade, sim-

<sup>13</sup> ALMEIDA, Selene Maria de. Acesso à justiça e processo liberal. Brasília: Revista CEJ, n. 22, jul./set. 2003.

<sup>14</sup> Ver estatísticas oficiais do STF sobre a Justiça Brasileira ([www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)).

<sup>15</sup> Disponível em <[www.ibge.com.br](http://www.ibge.com.br)>. Acesso em 12 set. 2004.

<sup>16</sup> Disponível em <[http://geministf.stf.gov.br/netathtml/discursos/Audiencia\\_Publica.htm](http://geministf.stf.gov.br/netathtml/discursos/Audiencia_Publica.htm)>. Acesso em 13 set. 2004.

plicidade, informalidade, economia processual e celeridade), ampliaram a quantidade de pequenos feitos processada pela Justiça Brasileira e alcançaram situações jurídicas e direitos antes deixados de lado pela falta de oportunidade de discussão e reivindicação.

Em 1999, a Emenda Constitucional 22 acrescentou um parágrafo único ao art. 98 da Constituição, estabelecendo que lei federal disporia sobre a criação de Juizados especiais no âmbito da Justiça Federal. Num esforço conjunto dos três Poderes, a idéia, há tempo sonhada por muitos, tornou-se realidade, com a Lei 10.259, de 2001, cujo anteprojeto foi realizado pelo Superior Tribunal. Seus princípios orientadores são (arts. 2º e 62 da Lei 10.259/2001): oralidade, informalidade, simplicidade, economia processual, mediação, concentração de atos, identidade física do juiz e celeridade.

Muitas têm sido as expectativas criadas, tanto pelo Judiciário como pela sociedade, em torno dos Juizados Especiais Estaduais e Federais e sua nova forma de prestação da jurisdição, a qual pretende ser sobretudo mais célere e acessível.

Em virtude de sua competência (causas federais de até 60 mínimos), os Juizados Especiais Federais são responsáveis por grande parcela de *demandas federais de enorme importância econômico-social*: as demandas previdenciárias. Para ilustrar a importância econômico-social dessas pequenas causas previdenciárias, chama-se atenção para o resultado de uma pesquisa de opinião realizada junto a beneficiários do INSS, que o Instituto IBOPE publicou em maio de 2004<sup>17</sup>:

- de um total de mil entrevistados, 78% julgam que a quantia paga pela Previdência é inferior às suas necessidades;

- os valores recebidos, quando confrontados com o tempo e os valores das contribuições, são considerados injustos por 7 de cada 10 usuários;

- o dinheiro recebido, na forma de pensão ou aposentadoria, representa a totalidade do orçamento familiar de 41% dos usuários;

- caso pudessem, 56% prefeririam ter um plano de previdência privado do que depender somente da Previdência Social.

Apesar de, conforme noticiado inúmeras vezes por variados programas de televisão, esses rendimen-

tos auferidos pelos aposentados do INSS chegarem a sustentar alguns municípios inteiros, representarem parcela significativa da verba alimentar, senão a única, de grande parte dos brasileiros<sup>18</sup>, conforme visto acima, a muitos segurados do INSS, quando da concessão desses benefícios ou dos pedidos de revisão de seu valor, têm sido impostas dificuldades de ordem prática e jurídica freqüentemente afastadas pelo Judiciário. Daí deriva a importância estratégica dos Juizados Especiais Federais na sociedade brasileira.

Tamanha tem sido a relevância jurídico-econômica da atuação da Justiça Federal, em especial dos JEFs, na causa previdenciária, que:

O Tesouro Nacional liberou no mês de outubro de 2004, ao Conselho da Justiça Federal, "um crédito adicional de R\$ 255.098.186,00 para o pagamento de sentenças de pequeno valor da Justiça Federal contra a Previdência Social em todo o país – os valores referem-se aos pagamentos do mês de agosto. Essas requisições de pequeno valor (RPV) equivalem a 26.819 sentenças, beneficiando cerca de 32 mil pessoas que moveram ações contra o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para obter o reajuste ou a concessão de seus benefícios. A maior parte dessas ações, cerca de 93%, vêm dos Juizados Especiais Federais (JEFs), que julgam especificamente causas de pequeno valor (até 60 salários mínimos), e de forma mais rápida. O CJF centraliza o repasse, aos Tribunais Regionais Federais, dos limites financeiros para o pagamento dos precatórios e RPVs devidos em razão de sentenças dos juizes federais. Em todo o ano de 2004, de janeiro a agosto, já foram pagos cerca de R\$ 1,7 bilhões em RPVs contra a Previdência. Nesse período já foram beneficiadas 248.463 pessoas e julgadas 209.020 ações previdenciárias de pequeno valor<sup>19</sup>.

Em Minas Gerais, bem como em outras seções judiciárias do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, os Juizados Especiais Federais vêm enfrentando dificuldades estruturais no processamento e julgamento dos feitos, em decorrência das centenas de milhares de ações ajuizadas desde a sua criação, em 2002, e de sua estrutura ainda deficitária (espaço, equipamentos, juizes, servidores, estagiários) para tamanha demanda.

<sup>17</sup>Disponível em <<http://www.ibope.com.br>>. Acesso em 25 out. 2004.

<sup>18</sup>E não só dos próprios beneficiários, mas de famílias inteiras. São muitos os casos de famílias inteiras (filhos e netos) sustentadas por idosos, ante o desemprego dos filhos e outras dificuldades.

<sup>19</sup>Disponível em <[http://www.cjf.gov.br/Noticias/Noticias\\_Detmain.asp?Codigo=2281](http://www.cjf.gov.br/Noticias/Noticias_Detmain.asp?Codigo=2281)>. Acesso em 30.08.04.

A título de ilustração, a média geral de tempo entre o ajuizamento de uma ação e sua sentença ainda tem sido de 333 dias<sup>20</sup>. Até outubro de 2004, o número de sentenças proferidas pelo Juizado Especial Federal de Minas Gerais era de aproximadamente 77 mil<sup>21</sup>, o que representa um acúmulo de cerca de 163 mil processos sem julgamento:

**Tabela 1**

Varas	Sentenças			
	Tipo 1	Tipo 2	Homologatórias <sup>1</sup>	Total
30ª Vara Federal - JEF Cível <sup>3</sup>	373	9.368	68	9.741
31ª Vara Federal - JEF Cível <sup>3</sup>	464	11.754	31	12.218
32ª Vara Federal - JEF Cível <sup>3</sup>	3.147	3.559	49	6.706
2ª Vara Federal - JEF Cível <sup>3</sup>	2.609	3.547	52	6.156
1º JEF Criminal (Adjunto à 4ª Vara)	70	25	19	95
2º JEF Criminal (Adjunto à 9ª Vara)	100	3	-	103
1º JEF Cível <sup>2</sup>	495	4.664	152	5.159
2º JEF Cível <sup>2</sup>	521	4.337	57	4.858
3º JEF Cível <sup>2</sup>	775	3.899	252	4.674
1º JEF Cível Unificado <sup>4</sup>	1.442	25.790	609	27.232
<b>Total</b>	<b>9.996</b>	<b>66.946</b>	<b>1.289</b>	<b>76.942</b>

<sup>1</sup> As sentenças homologatórias de acordos também são consideradas sentença tipo 2.

<sup>2</sup> Juizados unificados em setembro/2003 no 1º JEF Cível Autônomo (2ª Vara).

<sup>3</sup> Em 2004 criadas Varas Federais com competência de Juizado Especial Federal.

<sup>4</sup> JEF extinto quando da criação das Varas Federais.

Fonte: DIEST – TRF 1ª Região

De outro lado, os gráficos abaixo, relativos a todo o TRF da 1ª Região, demonstram que a tendência, pelo menos no curto e médio prazo, é uma maior procura pelos Juizados Especiais Federais do que pelas varas federais comuns, o que, em consequência, fará com que os Juizados demandem por cada vez mais recursos humanos e materiais.

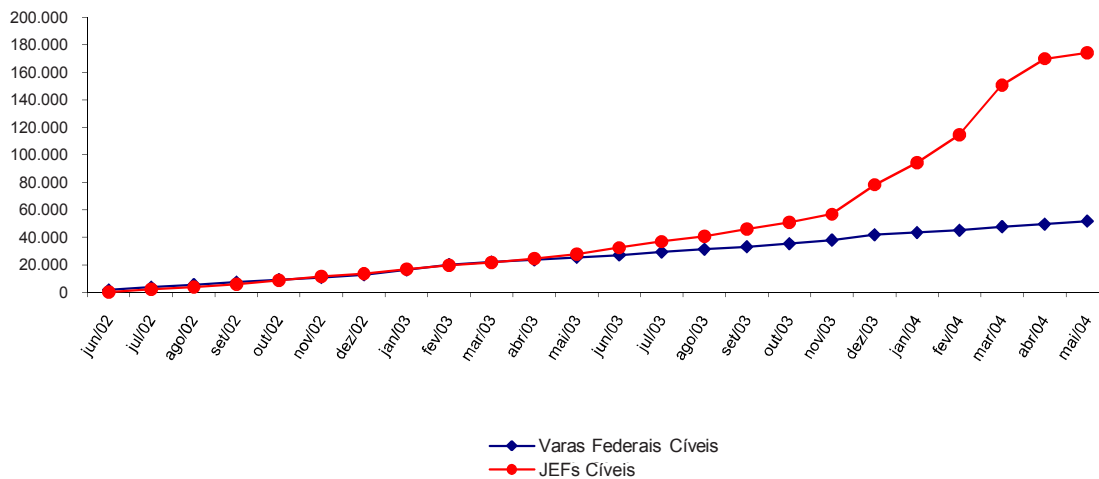
<sup>20</sup> A estatística realizada pela DIEST (Divisão de Estatísticas do Tribunal Regional Federal 1ª Região) levou em consideração somente os processos do JEF Cível/MG que tiveram julgamento no ano de 2004. A partir desse número, levantou-se a quantidade de dias entre a distribuição e o julgamento, calculando-se, por fim, a média geral de dias entre a distribuição e julgamento dos processos.

<sup>21</sup> O cálculo foi feito pela DIEST (Divisão de Estatísticas do Tribunal Regional Federal 1ª Região) por meio da seguinte metodologia: o número de pedidos julgados procedentes, improcedentes e acordos homologados foi colhido nos boletins estatísticos dos juizes do JEF/MG, desde a sua criação.



## Gráfico 2

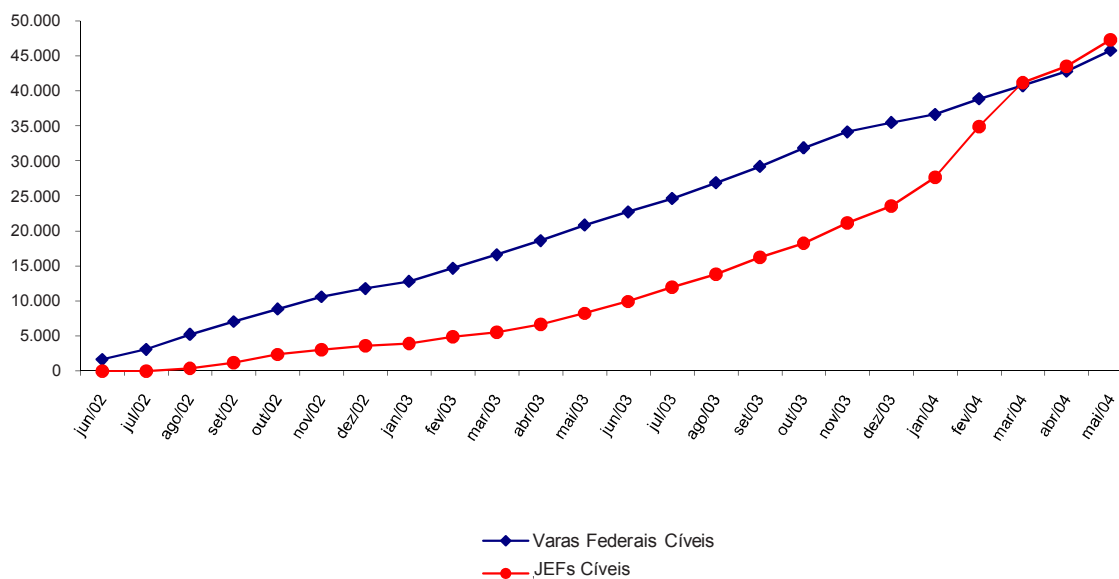
### Evolução de Processos Distribuídos Análise Acumulada



Fonte: Diest – TRF 1ª Região

## Gráfico 3

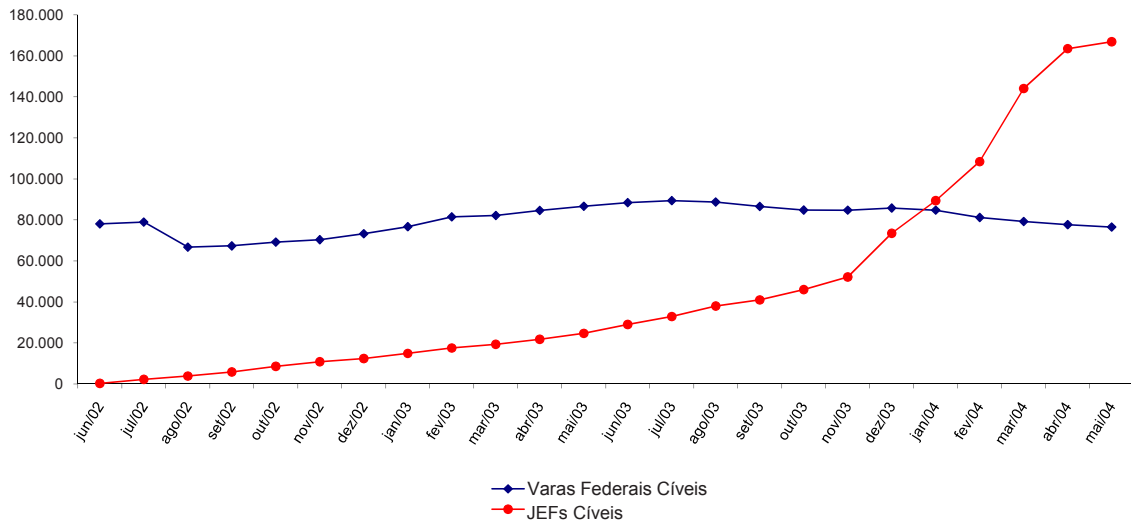
### Evolução de Processos Julgados Análise Acumulada



Fonte: Diest – TRF 1ª Região

## Gráfico 4

### Evolução de Processos em Tramitação



Fonte: Diest – TRF 1ª Região

Fica claro que restam inúteis as boas idéias e novas normas de Processo destinadas à facilitação do acesso à justiça, sem a redistribuição, ampliação e um melhor desenvolvimento dos recursos humanos e materiais no âmbito do Judiciário Federal, especialmente no que toca aos Juizados Especiais Federais, para consecução dos resultados esperados.

Como bem anota Eduardo Bueno<sup>22</sup>, o Brasil é uma terra de contrastes abomináveis:

Já foi a 8ª e é agora, no alvorecer do Terceiro Milênio, a 11ª economia do planeta, com um PIB de US\$ 492 bilhões, sendo o 9º país mais rico do mundo, segundo a paridade do poder de compra do dólar. Todavia ocupa o ranking de 74º país em qualidade de vida — o nosso cidadão típico percebe um dos menores salários do mundo, mora a um passo da favela, não tem esgoto, não tem carro, não tem telefone, não tem geladeira, não completou o 2º Grau, não tem plano de saúde, não está garantido no emprego.

Os índices de qualidade de vida são baixos — virtualmente rasteiros — no Brasil real. Estima-se que 18,7% da população vive abaixo da linha de pobreza, sendo 26,1 o número de vezes que a ren-

da dos mais ricos é maior que a dos mais pobres. O Brasil tem 19,7 milhões de analfabetos com mais de 14 anos e 10 milhões de crianças entre 3 e 6 anos que não vão à pré-escola. Dos 137,3 milhões que sabem assinar o nome, 60% ou 90 milhões, são analfabetos funcionais, incapazes de escrever uma carta. De cada cem crianças que chegam ao 1º grau, só 33 concluem a 8ª série. Não é por outra razão que a Unesco situa o ensino brasileiro como o terceiro pior do mundo. Sabe-se que a educação é um dos três indicadores de progresso que medem o índice de desenvolvimento humano de um país, de acordo com a ONU. Os outros são renda per capita e expectativa de vida — e em ambos a situação nacional é vexatória. O PIB per capita é de US\$ 3.469 por ano, situando o Brasil no 68º posto mundial.

Sucedem que em números reais, os 50% mais pobres da população detêm apenas 13,6% da renda total do país, enquanto que os 10% mais ricos se apropriam de 42,6% do bolo. Quase 50% dos brasileiros ganham menos de US\$ 150 mensais. A expectativa de vida é de 66 anos (70 para as mulheres e 62 anos para os homens), colocando o país no 68º lugar entre 150 nações. No Brasil existem 35.083 latifúndios improdutivos ocupando 352 milhões de hectares. Em contrapartida, existem 4 milhões de famílias sem terra, que precisam de 60 milhões de hectares para serem assentadas.

Noutros indicadores, como no investimento em saúde, o país revela o grau de sua crueldade

<sup>22</sup> BUENO, Eduardo - História do Brasil – Publifolha, Zero Hora/RBS Jornal – 1997, p.295.

social. Cerca de 120 milhões de brasileiros dependem do governo para tratar da saúde (apenas 37 milhões tem planos privados), mas o Brasil jamais investiu mais de US\$ 90 ao ano por habitante em saúde, numa média de US\$ 12 bilhões anuais (2,6% do PIB).

Nesse contexto, além da deficiência de infraestrutura (modernização, qualidade do atendimento e da prestação jurisdicional, abertura e democratização), a Justiça Federal Brasileira e seus Juizados Especiais Federais também possuem um outro grande desafio: romper com o obstáculo da falta de conhecimento dos direitos e do modo de acesso à Justiça Federal por parte da população, ocasionado pelo analfabetismo, pela falta de informação e pelo histórico de distanciamento da Justiça Federal.

Por certo, quaisquer iniciativas de democratização do Poder Judiciário e efetivação do acesso à justiça, como pretende a terceira onda, de criação de novas formas, procedimentos e instituições de solução de conflitos, passam, no Brasil, obrigatoriamente pelas questões da pobreza e da desigualdade social. Partindo-se do peso do analfabetismo e da educação e cidadania deficientes na vida do povo brasileiro e do fato de que *o Poder Judiciário pode e deve colaborar com a obstrução dessa barreira facilitando o reconhecimento de direitos e a operacionalização da Justiça pelo povo*, os capítulos seguintes analisarão o papel da Comunicação na construção de uma Justiça Federal mais acessível e democrática e, também, mais eficiente.

### 3. O Planejamento da Comunicação e a Justiça Federal

A consolidação dos regimes democráticos e o desenvolvimento da Ciência da Administração vêm operando uma significativa mudança de visão nas sociedades democráticas: o cidadão tem sido cada vez mais visto como agente ativo e personagem central dos Estados Democráticos de Direito. O Estado não é mais tido como fim em si mesmo, mas como processo cujo fim é o cidadão.

Essa nova visão tem informado a atuação de várias organizações e Administrações Públicas, e os mais variados instrumentos e idéias têm sido utilizados na tentativa de inserção do consumidor e do cidadão no centro de suas atividades.

Tais instrumentos e idéias voltam-se, basicamente, para uma exploração mais adequada dos recursos tecnológicos (utilização e renovação constantes) e humanos disponíveis (acompanhamento e treinamento intensivo de pessoal, especialmente no que toca à percepção/compreensão do público e seu atendimento).

O *Planejamento da Comunicação* é um dos meios que a Administração utiliza para explorar de forma mais adequada os recursos tecnológicos e humanos junto aos públicos de uma organização<sup>23</sup>. Matéria própria do ramo de Relações Públicas<sup>24</sup>, o *Planejamento da Comunicação* será usado neste trabalho interdisciplinar como fonte de auxílio à Administração da Justiça, no que toca ao uso da comunicação na efetivação do acesso à justiça.

#### 3.1 A importância do Planejamento da Comunicação na Administração da Justiça

Por estar sempre presente na relação que se estabelece entre a sociedade em geral, o jurisdicionado em potencial ou o jurisdicionado de fato e o Poder Judiciário, a comunicação é sem dúvida uma das principais ferramentas a serem utilizadas na busca pela efetivação do acesso à justiça. E dela não pode prescindir a Administração da Justiça.

Bem esclarece João Alberto Ianhez<sup>25</sup> que “a administração das organizações nada mais é do que a administração de uma ampla gama de relações entre as pessoas, o que significa comunicação. E a comunicação, em simples palavras, é a necessidade de compreender o que os outros querem e de fazer saber aos outros o que

<sup>23</sup>Para facilitar a escrita, o termo organizações, aqui em outros pontos do trabalho, será tomado em sentido amplo, abrangendo organização privadas e públicas e órgãos e entidades da Administração Pública.

<sup>24</sup>Relações Públicas é o ramo da Ciência da Comunicação (Jornalismo, Publicidade, Marketing e Relações Públicas) que trata justamente da comunicação na administração. Responsabiliza-se pela orientação/assessoria a todas as áreas das organizações, no tocante à forma mais adequada de conduzirem suas relações com os diversos públicos, e pela sua conscientização quanto ao papel e à responsabilidade que têm pelo conceito das organizações. A título de esclarecimento, o substantivo Relações Públicas foi e será por vezes precedido pela forma singular do artigo definido feminino neste trabalho, porque assim tem sido nas publicações da área.

<sup>25</sup>KUNSCH, Margarida Kroling (organizadora). Obtendo resultados com Relações Públicas. São Paulo: Pioneira, 1997, p. 155.

quer a organização, para que sejam atingidos objetivos coletivos e individuais. Pode-se afirmar, portanto, que a comunicação é a essência e o fundamento da administração”.

É de extrema importância o Planejamento da Comunicação nas organizações em geral, porque<sup>26</sup>:

- não importa o tamanho e a função de uma organização, seja de forma consciente ou não, ela sempre realiza em diversos níveis a comunicação com diferentes públicos;

- devem ser estabelecidas a filosofia, a política, os valores e as metas da comunicação para a condução do relacionamento da organização com os seus públicos, de modo que sua filosofia, política, valores e metas possam permear toda a sua estrutura, isto é, chegar a todos os seus membros, para que contribuam com a elaboração de suas próprias metas e baseiem nelas seus atos e decisões; em outras palavras, a função que a organização desempenha e deseja desempenhar na sociedade, seu caráter e a sua natureza devem ser claramente definidos e amplamente divulgados para que todos a entendam, entendam seus atos frente a ela e possam com ela melhor interagir;

- a divulgação, na organização, de sua missão, valores, metas, conceito organizacional estrategicamente definido e atitudes/mensagens preferenciais no relacionamento com os públicos formam uma cultura e uma mentalidade forte e coesa da organização, que se exteriorizará para o público em geral e trará enormes benefícios a ambos.

Especificamente na relação que se estabelece entre a sociedade em geral, o jurisdicionado em potencial ou o jurisdicionado de fato e a Justiça Federal e seus Juizados Especiais Federais, uma boa fluência da comunicação é fundamental.

Como visto nos capítulos iniciais, um dos grandes entraves a um acesso à justiça mais efetivo e, por conseguinte, ao exercício da cidadania no Brasil, é justamente a falta de conhecimento sobre os direitos e a operacionalização da Justiça por grande parte da população. Sobretudo os Juizados Especiais Federais, já que criados para facilitar a entrada e dar tratamento mais adequado às pequenas causas federais, demandas

estas de enorme importância econômica na totalidade das causas federais em vista do público atendido e da predominante natureza previdenciária-assistencial, não podem prescindir de utilizar a melhoria da comunicação com o público-alvo como ferramenta de efetivação do acesso à justiça. E um dos melhores meios para tanto é, sem dúvida, um planejamento bem feito da comunicação.

É bem provável que, quando a comunicação que uma organização realiza em diversos níveis com seus diversos públicos não seja bem conhecida, ela seja trabalhada somente em momentos adversos ou de crise, exigindo ações imediatas, nem sempre planejadas ou estrategicamente bem definidas. *Na ausência de um Planejamento da Comunicação, a organização não faz uso dos benefícios de uma comunicação planejada no desempenho de sua missão, não amadurece suas formas de relação com o público em geral e simplesmente delega ao bel-prazer deste a formação de seu conceito.*

Definitivamente, não é isso o que se espera da Administração da Justiça no Brasil, especialmente com relação à Justiça Federal e seus Juizados Especiais Federais, quer pela atividade essencial que a Justiça Federal e esses Juizados desempenham no Estado Democrático de Direito, qual seja, cuidar de parcela relevante do contato do cidadão com a Justiça, quer pelo conceito que vem sendo atribuído pela opinião pública à Justiça Brasileira como um todo.

Nesse contexto, a Administração da Justiça não pode fechar os olhos à necessidade premente de conhecer melhor, trabalhar e planejar a comunicação do Poder Judiciário com seus públicos. Também não pode colocar o Planejamento da Comunicação como meta a ser implementada apenas futura ou indefinidamente, em virtude da urgência com que se coloca, para o Poder Judiciário, o reposicionar de sua missão e de sua atuação perante a sociedade.

Organizações inteligentes há muito já se atentaram e se prepararam para o fato de que, diferentemente do que ocorria no passado, quando se voltavam para dentro, estariam atualmente e no futuro muito mais *voltadas para fora*. Se, antes, um percentual que chegava a 80% do tempo de pessoal, quantidade de espaço e de recursos era dedicado a assuntos internos e às exigências burocráticas, hoje em dia, com os recursos tecnológicos permitindo uma ligação mais direta com o público em geral, fica cada vez mais importante

<sup>26</sup> KUNSCH, Margarida Kroling (organizadora). Obtendo resultados com Relações Públicas. São Paulo: Pioneira, 1997, p. 18 e 158-159.

a delegação de autoridade e responsabilidade, com o necessário compromisso de geração de resultados por parte de cada funcionário junto aos públicos da organização<sup>27</sup>.

A Administração Pública não foge dessa realidade. A despeito de não ter se preparado com a agilidade com que o fizeram outras organizações, muitos de seus órgãos e entidades estão tentando se adaptar a essas transformações, investindo em treinamento de pessoal e programas de modernização que incluem sobretudo a informatização das atividades, a melhoria da comunicação integrada e serviços gratuitos e bem montados de atendimento ao público.

A Administração da Justiça, dentro desse quadro, ainda dá passos lentos, mas alguns tribunais de vanguarda têm voltado sua atenção e parte de seus recursos para a questão.

### 3.2 O Planejamento da Comunicação e o Planejamento Estratégico

O Planejamento da Comunicação liga-se diretamente ao *Planejamento Estratégico* de uma organização. Para que a relação entre ambos possa ser melhor esclarecida, necessário esboçar a definição de Planejamento Estratégico.

Administração Estratégica é aquela que aborda todos os recursos da organização (financeiros, humanos, materiais e tecnológicos) de forma integrada e equilibrada para a consecução de seus fins, a partir de um planejamento de orçamento, objetivos e estratégias<sup>28</sup>, e o Planejamento Estratégico nada mais é do que o planejamento-ferramenta dessa administração.

O Planejamento Estratégico parte de uma análise ambiental externa e interna para chegar a um diagnóstico organizacional capaz de indicar os pontos fracos e os fortes, isto é, o perfil de uma organização no mundo social. A partir do estudo desse mapeamento do ambiente, a organização avalia a sua situação, elabora filosofias e políticas, traça objetivos, formula macroes-

tratégias, metas e planos emergenciais, elabora o orçamento e implanta as ações.

O Planejamento Estratégico é, em geral, a melhor fonte e o melhor ponto de partida para um planejamento com vistas à excelência e à eficácia da comunicação, exatamente por ser um instrumento que permite fazer um raio X da real situação da organização frente à sociedade.

Planejar a *comunicação excelente* em uma organização pública que disponha de um planejamento desse tipo é muito mais fácil, porque a incumbência de administrar estrategicamente a comunicação com os diferentes públicos depende de um planejamento de que resultem instrumentos materiais visíveis na forma de projetos, planos e programas de ação<sup>29</sup>, o que já se encontra pré-estabelecido no caso da existência de um Planejamento Estratégico da organização.

Se, de um lado, o uso do Planejamento Estratégico é bastante comum na iniciativa privada, de outro, pode-se dizer que ele é ainda incipiente na Administração Pública, mais ainda na Administração da Justiça.

Ressalta-se, todavia, que *a inexistência de um Planejamento Estratégico não deve impedir a elaboração e implementação de um Planejamento da Comunicação. A experiência de algumas organizações demonstra que, num caminho inverso, o sucesso do Planejamento da Comunicação estimulou a elaboração e implementação do Planejamento Estratégico.*

### 3.3 Aspectos funcional e subjetivo da Comunicação e o Planejamento da Comunicação

Basicamente, a rede comunicacional de uma organização pode ser estudada, analisada, trabalhada e planejada sob dois aspectos:

- a) aspecto funcional: processo de criação, circulação e destinação de informações em uma organização;
- b) aspecto subjetivo: imagem, reputação e credibilidade de uma organização e a confiança que tem de seus públicos.

<sup>27</sup> KUNSCH, Margarida Kroling (organizadora). Obtendo resultados com Relações Públicas. São Paulo: Pioneira, 1997, p. 157.

<sup>28</sup> TAVARES, Mauro Calixta. Planejamento Estratégico: a opção entre sucesso e fracasso empresarial. São Paulo: Harbra, 1991, p. 05.

<sup>29</sup> KUNSCH, Margarida Kroling (organizadora). Obtendo resultados com Relações Públicas. São Paulo: Pioneira, 1997, p. 27-29.

Os aspectos funcional e subjetivo se complementam no Planejamento da Comunicação de uma organização, e o *desenvolvimento de apenas um deles não alcança a comunicação excelente*. Enquanto o primeiro trabalha o tratamento da informação nas atividades funcionais cotidianas de uma organização, o segundo trabalha a imagem da organização junto aos seus públicos e à sociedade.

Os aspectos funcional e subjetivo da comunicação devem se desenvolver, portanto, de forma simultânea. Fazendo-se com que a rede funcional-informacional da instituição seja melhor trabalhada e reverta em resultados positivos, pode-se trabalhar com mais facilidade o seu aspecto subjetivo, já que os bons reflexos no aspecto funcional resultarão em confiança e credibilidade dos públicos e da sociedade na instituição e sustentarão o investimento em imagem e reputação, dando origem a um ciclo virtuoso.

Ambos os aspectos são de vital importância em uma sociedade de informação. Isso, porque nenhuma organização deseja exercer um bom trabalho junto à sociedade (aspecto funcional) e não ser reconhecida por isso (aspecto subjetivo). Ao mesmo tempo, não há imagem tornada pública (aspecto subjetivo) que subsista à falta de efetividade, eficácia e eficiência de uma organização, percebida por seus públicos e pela sociedade através do contato diário e de seus resultados sociais (aspecto funcional). E o que pretende uma organização, senão se legitimar perante a sociedade para que possa subsistir no tempo e no espaço?

A imagem da Justiça Federal encontra-se um pouco desgastada perante a opinião pública. Não é raro se ouvir que se trata de uma Justiça do Governo, criada pela Ditadura, ou de uma Injustiça Federal, por causa da inefetividade da prestação jurisdicional em alguns casos.

Os Juizados Especiais Federais, no entanto, trouxeram novo gás para o caminho de restauração da imagem da Justiça Federal perante a opinião pública. Devido à boa imagem e ao bom trabalho que, segundo a opinião pública, vinham desempenhando junto à sociedade, os Juizados Especiais Estaduais inspiraram a criação dos Juizados Especiais Federais. Sem dúvida que a boa imagem daqueles trabalhou, inicialmente, em favor destes. A imagem dos Juizados Especiais Federais também se projetou socialmente por causa de iniciativas primorosas, tais como os Juizados Especiais

Federais Itinerantes<sup>30</sup>. No entanto, como instituição nova, que ainda tem o caminho da legitimação social a percorrer, os Juizados Especiais Federais não podem se descuidar dos aspectos funcional e subjetivo da comunicação, sob pena de, dentro de pouco tempo, caírem no descrédito do povo brasileiro e arrastarem consigo a expectativa de melhoria da imagem da Justiça Federal.

Entre os inúmeros benefícios que advirão da implementação do planejamento da rede funcional-informacional (processo de criação, transformação e destinação de informações) da Justiça Federal e seus Juizados Especiais Federais, podem-se citar:

- será possível identificar com precisão seus problemas e desafios mais imediatos e perceber outros que passariam despercebidos sem um diagnóstico apropriado da rede informacional-funcional;

- poderão ser elaborados, de imediato, planos e programas compatíveis com os recursos de que a Justiça Federal e seus Juizados já dispõem para solução desses problemas;

- será mais fácil fornecer dados e soluções concretas para suas necessidades prementes aos órgãos que gerem o orçamento e os recursos no TRF 1ª Região e no CJF;

- será mais fácil demonstrar suas dificuldades estruturais para a Administração e para o público interno (juizes, servidores, terceirizados e estagiários), de modo a conseguir, dentro das possibilidades, relocação/redistribuição de recursos humanos e materiais para suprir as falhas e desproporções;

- a Justiça Federal e seus Juizados serão melhor conhecidos inclusive internamente e novas idéias/programas/soluções poderão surgir para os desafios que têm a enfrentar;

- ocorrerá um maior equilíbrio entre os interesses da Justiça Federal e seus Juizados e os interesses dos públicos estratégicos.

### 3.4 Em que consiste o Planejamento da Comunicação

<sup>30</sup>No TRF 1ª Região, os Juizados Especiais Federais chegam até cidades que não os sediam por meio de carretas, barcos e convênios com entidades locais.

Para Richard Lindeborg<sup>31</sup>, “a comunicação excelente é a comunicação que é administrada estrategicamente, que alcança seus objetivos e equilibra as necessidades das organizações com a dos principais públicos, mediante uma comunicação simétrica de duas mãos”. A expressão *comunicação simétrica de duas mãos* refere-se claramente à idéia de equilíbrio entre os interesses da organização e os interesses dos públicos estratégicos.

O Planejamento da Comunicação excelente passa pelo uso das técnicas do planejamento e da administração estratégica<sup>32</sup> e engloba as seguintes fases<sup>33</sup>:

### **3.4.1 Comprometimento da administração superior**

Sensibilização da alta administração para que a comunicação seja vista como um setor integrado nos processos internos de gestão estratégica, com papel decisivo nas relações interpessoais, interdepartamentais e interorganizacionais, na consecução dos objetivos globais, criação de valores, cumprimento da missão, melhoria de desempenho, etc. Conversa da alta administração com o setor interno de comunicação, com universidades públicas, empresas e agências de comunicação que prestam serviços externos<sup>34</sup>, bem como com os relevantes públicos internos<sup>35</sup> e externos, para a tomada de decisão.

### **3.4.2 Avaliação da organização no contexto social**

Indicação da posição institucional, das competências/funções/natureza e de dados gerais da organização, de como atua junto aos seus públicos e de como é vista pela sociedade.

<sup>31</sup> KUNSCH, Margarida Kroling (organizadora). Obtendo resultados com Relações Públicas. São Paulo: Pioneira, 1997, p. 32.

<sup>32</sup> Na existência de um Planejamento Estratégico geral da organização, o Planejamento da Comunicação deve ser por ele orientado, sendo que os programas de ação propostos pelo segundo devem ser coerentes com a missão, os valores, os objetivos e as metas estabelecidas pelo primeiro.

<sup>33</sup> KUNSCH, Margarida Kroling (organizadora). Obtendo resultados com Relações Públicas. São Paulo: Pioneira, 1997, p. 32-35.

<sup>34</sup> No caso da Justiça Federal, talvez com aquelas que já se engajaram em projetos semelhantes no Judiciário.

<sup>35</sup> Na Justiça Federal, com juizes, servidores, etc.

### **3.4.3 Pesquisa e auditoria**

Descrição do sistema por meio de pesquisa e auditoria institucional; descrição das práticas de comunicação interna e externa por meio de pesquisa e auditoria de opinião (entrevistas pessoais, reuniões com dirigentes e líderes de opinião, questionários, etc.) e levantamento de todos os produtos de comunicação existentes.

### **3.4.4 Elaboração do briefing**

Elaboração de um resumo com todas as informações mais importantes coletadas, compreendendo: características estruturais, abrangência territorial, âmbito de atuação, serviços, políticas globais de recursos humanos, públicos e suas peculiaridades e opiniões, funcionamento da comunicação interna e externa.

### **3.4.5 Análise e construção do diagnóstico**

Identificação dos problemas existentes, das situações indesejáveis no relacionamento da organização com os diferentes públicos e dos principais pontos fortes e fracos da comunicação vigente. Análise do funcionamento da comunicação integrada (social-institucional e interna), de seus canais e veículos de comunicação (veículos impressos, telefônicos, eletrônicos, interpessoais, etc.).

### **3.4.6 Definição da missão de comunicação**

Definição de como a comunicação poderá ajudar a organização a desempenhar o seu papel e sua razão de ser na sociedade.

### **3.4.7 Estabelecimento de filosofias e políticas**

A filosofia da comunicação (conjunto de crenças, valores e maneiras de pensar e agir) serve de orientação ao trabalho em todos os seus níveis e se constrói a partir da filosofia da própria organização. As políticas, por sua vez, grandes orientações de uma política global de comunicação que servirão de base para todas as decisões, direcionam toda a comunicação da organização.

### 3.4.8 Determinação de objetivos e metas

Objetivos: resultados a serem alcançados na comunicação (ex.: melhoria no atendimento ao público); metas: quantificação dos objetivos.

### 3.4.9 Esboço das estratégias gerais

As estratégias devem ser delineadas de forma global e nos planos e programas específicos. Consistem em definir como fazer para tornar a comunicação organizacional o mais eficiente possível, isto é, excelente. Em outras palavras, é pensar o que vai e deve ser dito (mensagem), o melhor canal e o meio mais adequado (veículo), o público a que se destina (receptor) e quando e onde deve acontecer, qual o momento mais oportuno, detectando quais as possíveis dificuldades e facilidades no ambiente organizacional.

### 3.4.10 Elaboração de programas específicos

Elaboração de programas específicos para viabilização das estratégias gerais. Os programas devem pautar-se naqueles itens já conhecidos pelos profissionais que atuam na área de comunicação, tais como: público-alvo, objetivo, justificativas, estratégias, descrição de linhas gerais, *check-list* das providências gerais, determinação dos recursos financeiros, humanos e materiais, estimativa de custos, cronograma de execução, logística de implantação e avaliação dos resultados.

### 3.4.11 Montagem do orçamento geral

Previsão detalhada expressa em moeda de todos os custos diretos e indiretos envolvidos com a realização do projeto. Etapa crucial que tem que ser muito bem administrada, para possibilitar a aplicação das receitas disponíveis de forma adequada e racional.

### 3.4.12 Divulgação do plano

Tornar público o projeto global de comunicação para todos os colaboradores (público interno), fazendo com que assimilem todo o processo de implementa-

ção (missão, visão, valores), envolvam-se e engajem-se nele. Treinamento de supervisores<sup>36</sup>, para que ajudem no processo de incentivo e motivação com vistas a uma participação efetiva de todos os colaboradores nos diferentes setores.

### 3.4.13 Implementação

Conversão do plano global de comunicação em realidade.

### 3.4.14 Controle das ações

O processo de controle é contínuo e exige o estabelecimento de parâmetros e instrumentos para a sua aplicação. Os parâmetros são indicadores que permitem a mediação e o julgamento das ações em face dos objetivos estipulados, e os instrumentos são os cronogramas, *check-lists*, fluxogramas, quadros de controle e outros meios selecionados. As ações decorrentes do controle podem ser reativas, visando à correção dos desvios detectados, e pró-ativas, tendo em vista evitar que elas ocorram.

### 3.4.15 Avaliação dos resultados

A avaliação faz parte de todo o processo de planejamento, pois permite uma visão crítica do que está sendo planejado e, posteriormente, do que foi realizado e dos resultados obtidos. Consiste em, por exemplo, analisar e verificar se as estratégias usadas foram corretas e eficazes, listar quais os pontos positivos e negativos dos programas de comunicação levados a efeito e avaliar se a comunicação ocorreu de uma forma simétrica entre a fonte (organização) e os públicos envolvidos.

## 3.5. Viabilidade, elaboração e implementação do Planejamento da Comunicação

Para elaborar e implementar o Planejamento da Comunicação, a maior parte das organizações têm lançado mão de seus departamentos internos de comunicação e de serviços de empresas de consultoria/

<sup>36</sup>Na Justiça Federal, dos diretores de núcleo, dos juizes e diretores de secretaria e supervisores dos setores.



comunicação especializadas, num trabalho conjunto. Isso, porque a participação dos departamentos de comunicação diminui os custos. Mas como estes, sozinho, não costumam possuir pessoal suficiente para a realização de todo o trabalho, sem prejuízo de suas funções habituais, e também poderiam passar despercebidos por circunstâncias relevantes ao trabalho, em virtude de estarem inseridos cotidianamente no contexto daquela organização, empresas de consultoria/comunicação especializadas podem contribuir com técnicas e conhecimentos específicos imprescindíveis à realização de um bom trabalho.

Muito interessante é que alguns órgãos públicos, por falta de recursos, têm substituído a parceria com empresas de consultoria/comunicação especializadas pela parceria com departamentos de comunicação social das universidades federais<sup>37</sup>, casamento este que atende perfeitamente ao interesse público.

A elaboração e a implantação de um Planejamento da Comunicação no interior da Justiça Federal (por exemplo, para os Juizados Especiais Federais), podem, ainda, dada a natureza do projeto e as semelhanças da estrutura organizacional-funcional da Justiça Federal, ser facilmente replicadas por toda a estrutura dessa Justiça, o que implica em benefícios imediatos a toda ela, sem grande acréscimo de custos.

Daí a patente viabilidade e conveniência do Planejamento da Comunicação. A imprescindibilidade da iniciativa, por outro lado, é dada pelos imensuráveis frutos organizacionais e sociais que dela decerto advirão.

O que deve ser ressaltado é que, independentemente, da forma que se utilize para a elaboração e implementação do Planejamento da Comunicação, mais importante é que a Administração da Justiça não passe despercebida por essa importantíssima ferramenta e utilize-a de modo a melhorar a acessibilidade da Justiça Federal e seus Juizados Especiais Federais, sua qualidade no atendimento e na prestação de serviços, sua imagem junto à opinião pública e sua democratização.

## Considerações finais

---

<sup>37</sup> É o caso do Programa Pólos – Reprodutores da Cidadania, em que são parceiras a Faculdade de Direito e o Departamento de Comunicação Social da UFMG.

Aprofundando a questão da Crise da Justiça, o estudo concluiu que quaisquer iniciativas, por parte da Administração da Justiça, de democratização do Judiciário e de efetivação do acesso à justiça, de criação de novas formas, procedimentos e instituições de solução de conflitos, como pretende a terceira onda, passam, no Brasil, obrigatoriamente pelas questões da pobreza e da desigualdade social.

E, em vista do peso do analfabetismo e da educação e cidadania deficientes do povo brasileiro, do fato de que o Poder Judiciário pode e deve colaborar com a obstrução dessa barreira facilitando o reconhecimento de direitos e a operacionalização da Justiça pelo povo e do fato de que atualmente a comunicação social é determinante no âmbito das relações sociais, em vista da velocidade a elas inerente, o trabalho analisou o papel da Comunicação e seus possíveis subsídios na construção de uma Justiça Federal mais acessível, democrática e eficiente.

Concluiu que o Planejamento da Comunicação, por auxiliar na construção da comunicação excelente com os diferentes públicos, é ferramenta gerencial-comunicacional de vital importância para que a Justiça Federal e seus Juizados Especiais Federais quebrem uma das principais barreiras ao acesso à justiça (a falta de conhecimento sobre os direitos e sobre a operacionalização da Justiça), bem como, paralelamente, melhorem seu processo de democratização, sua qualidade no atendimento e na prestação de serviços, e sua imagem junto à opinião pública.

Após, o trabalho teceu considerações relevantes sobre o Planejamento da Comunicação, sua viabilidade, elaboração e implementação.

Por fim, apresentou como anexo um esboço de mapeamento de públicos para os Juizados Especiais Federais, para demonstrar a importância e a relevância do Planejamento da Comunicação, diante dos inúmeros públicos nele envolvidos e da complexidade de sua comunicação institucional.

## Referências Bibliográficas

---

ALMEIDA, Alvarina Miranda de. Mediação e Arbitragem ao Alcance do Empresariado. Disponível em <<http://www.cacb.org.br/Resultado/Site/artigo.htm>>. Acesso em 25 out. 2004.

ALMEIDA, Selene Maria de. Acesso à justiça e processo liberal. Brasília: Revista CEJ, n. 22, jul./set. 2003, p. 20-24.

BAUMAN, Zygmunt. Modernidade Líquida. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BUENO, Eduardo. História do Brasil – Publifolha, Zero Hora/RBS Jornal – 1997, p. 295.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça (trad. Ellen Northfleet). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. Acesso à Justiça: Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública. Rio de Janeiro: Forense, 2003, 2 ed.

FARIA, José Eduardo. Direito e Justiça no século XXI: a crise da Justiça no Brasil. In: Centro de Estudos Sociais, 2003, Coimbra. Disponível em <www.ces.uc.pt/direitoXXI/comunic/JoseEduarFaria.pdf>. Acesso em 18 ago. 2004.

HESPANHA, António. Justiça e litigiosidade: história e prospectiva. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993. 1 ed.

KUNSCH, Margarida Kroling (organizadora). Obtendo resultados com Relações Públicas. São Paulo: Pioneira, 1997, p. 155.

LIPMANN, Edgard Antônio. Qualidade Total, Um Passo à Frente. Revista CEJ, Brasília, n. 17, p. 40-56, abr./jun. 2002.

LOPES, José Reinaldo de Lima. A função política do Poder Judiciário. São Paulo: Ática, 1989. p. 129/131.

NAVES, Nilson. Acesso à Justiça. Revista CEJ, Brasília, n. 22, p. 5-7, jul./set. 2003.

SÁEZ, Víctor Manuel Mari. Globalización, nuevas tecnologías y comunicación. Madrid: Ediciones de La Torre, 1999, p. 13-14.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. Porto: Edições Afrontamento, 1996, p. 23-24.

SOUZA, Christianne Callado de. Uma causa chamada Juizado. Revista Justiça em Revista, ano I, n. 1, Belo Horizonte, outubro de 2004.

TAVARES, Mauro Calixta. Planejamento estratégico: a opção entre sucesso e fracasso empresarial. São Paulo: Harbra, 1991, p. 5.

WATANABE, Kazuo (coord). Juizado de Pequenas Causas. São Paulo: RT, 1985, p. 3.

## Anexo 1

Esboço de Mapeamento de Públicos para os Juizados Especiais Federais.

Ilustração 1

