



Mídia e Justiça no Brasil:

O Mapeamento das Pautas Históricas de Uma Nova Relação¹

Media and Justice in Brazil:

Mapping the Historical Guidelines of a New Relationship

https://doi.org/10.14195/2183-6019_5_4

Resumo

O artigo tem como objeto o processo de cobertura do Poder Judiciário brasileiro, em um panorama que mapeia dois momentos-chave: a CPI do Judiciário (1999) e a Reforma do Judiciário (Tramitação da Emenda 45, nos anos de 2003 e 2004). Nessa perspectiva, analisamos a pauta do “controle externo”, defendida pela mídia durante a Reforma do Judiciário e a posterior defesa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como órgão contrário ao nepotismo, como estratégia midiática de defesa institucional. Dois sentidos do mesmo fenômeno que mostram a construção de uma nova relação entre mídia e Sistema de Justiça, que ganha gradual autonomia em relação à cobertura política. Assim, mídia e Sistema de Justiça criam uma relação que se estreita ora com tensões, ora com coesões dentro de um processo em curso que passa a afetar o escopo institucional brasileiro.

Palavras-Chave: Poder Judiciário Brasileiro; Reforma do judiciário; Conselho Nacional de Justiça; crise do judiciário; cobertura do judiciário.

Abstract

This article deals with the media coverage process of the Brazilian Judiciary, in a context that maps two key moments: the Judiciary CPI (1999) and the Judiciary Reform (2003 and 2004). From this perspective, we analyze the agenda of the “external control” defended by the media during the Reform of the Judiciary and the subsequent defense of the National Council of Justice as an organ opposed to nepotism as a media strategy of institutional defense. In this way, the media and the Justice System produce a relationship that narrows, between tensions and cohesions, within an ongoing process that affects the Brazilian institutional scope.

Keywords: Brazilian judiciary; reform of the judiciary; nepotism; National Council of Justice, judicial crisis; judicial media coverage.

1 Artigo derivado do *paper* apresentado no X Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, entre agosto e setembro de 2016, em Belo Horizonte, Minas Gerais. O material apresentado no artigo é resultante da pesquisa feita para o mestrado em Políticas Públicas e Sociedade da Universidade Estadual do Ceará (UECE) sob o título de “A Reforma do Judiciário no Brasil: o processo político de tramitação da Emenda 45”. À pesquisa de mestrado somaram-se dados colhidos no doutorado em Ciência Política, em andamento na Universidade de Campinas (Unicamp), como parte do estudo empírico da tese. Ao todo, foram entrevistados 11 jornalistas setoriais do Judiciário, em Brasília, e operadores do Sistema de Justiça que acompanharam a Reforma do Judiciário e a implantação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

1. Introdução

Ao final da década de 1980, diversos países da América Latina iniciaram um processo de abertura política. No caminho da democratização, Executivo e Legislativo estavam no centro da retomada dos direitos políticos plenos e, dessa forma, foram os primeiros poderes a sofrerem uma transformação do seu escopo institucional, um maior controle social e ampla cobertura midiática. Com o fim das ditaduras militares, era natural que os poderes eletivos ganhassem destaque na retomada do Estado Democrático de Direito.

Contudo, durante a década de 1990, as atenções se voltam para as instituições ligadas ao Sistema de Justiça¹. O ideário de reforma do Estado que atingiu o arcabouço legislativo desses países, via de regra com a promulgação de novas constituições,

aspectos de gestão pública e a regulação de negócios na esfera civil esbarravam em um Poder Judiciário ainda atrelado ao regime ditatorial. Então, constatamos que, na América Latina, a reformulação do Sistema de Justiça não pode ser desvinculada de um contexto histórico de democratização.

Obviamente, o processo democrático ganha contornos próprios em cada país, obedecendo a uma cronologia e a um arranjo político-social particular a cada realidade. Não obstante, não existe antagonismo nos processos, essa particularização deriva de uma conjuntura maior. Não é à toa que, em 1995 e 1996, o Banco Mundial² publicou três Documentos Técnicos (*World Technical Paper*) abordando a

necessidade de se reformular as instituições jurídicas. O primeiro deles é o WTP280, de 1995, uma coletânea dos debates realizados na “Conferência sobre Reforma do Judiciário na América Latina e Caribe” (*World Bank Conference on Judicial Reform in Latin America and the Caribbean*) que ocorreu em Washington, em junho de 1994. O segundo, WTP350, também de 1995, concentra-se nas Reformas do Judiciário realizadas na Argentina e no Equador. O terceiro, WTP319, de 1996, elenca pontos de atuação e propõe uma espécie de manual para a Reforma do Judiciário.

Neste contexto, é preciso entender a Reforma do Judiciário na América Latina como um amplo processo com medidas que visavam organizar, modernizar, dar previsibilidade e produzir dados sobre a Justiça. Em termos gerais, a Reforma do Judiciário estava atrelada à criação de Conselhos da Magistratura, no cerne de mudanças institucionais e legislativas. No presente artigo, analisaremos o processo de aproximação entre a mídia e o Sistema de Justiça, em especial o movimento duplo que se dá quando a imprensa cobre a Reforma do Judiciário

1 Neste artigo usamos a expressão Sistema de Justiça em um sentido amplo, ao nos referirmos não apenas ao Poder Judiciário mas também às outras instituições que atuam no processo judicial. Vale ressaltar que, no Brasil, a expressão se particulariza ao designar um conjunto de instituições que, de fato, têm atuação sistêmica, conforme dispôs a Constituição Federal de 1988 ao especificar o papel das funções essenciais à Justiça.

2 O Banco Mundial é um organismo financeiro criado em 1944, juntamente com o Fundo Monetário Internacional. Seus documentos sobre o tema da Justiça servem como um conjunto de apontamentos sobre as fragilidades do Poder Judiciário na América Latina e Caribe. No entanto, sua interferência foi bastante irregular nos processos de Reforma de cada país. No Brasil, por exemplo, não se constatou nenhum financiamento direto por parte do Banco para apoiar quaisquer projetos. O mesmo não ocorreu na Venezuela, onde, segundo PERDOMO (2004), o Banco financiou projetos que ultrapassaram 60 milhões de dólares nos anos de 1993, 1997 e 2000.

fazendo a defesa editorial de um dos seus pontos, a criação de um órgão de controle do Judiciário, e, *a posteriori*, como este órgão – o Conselho Nacional de Justiça – usou a imprensa, através da pauta do combate ao nepotismo, como parte de uma estratégia de defesa institucional.

Nesta investigação, estes dois movimentos foram vistos sob a ótica dos profissionais do Direito e também daqueles que produzem o discurso da imprensa. Foram delimitados dois grupos de fontes, observadores privilegiados deste processo: os operadores do Sistema de Justiça (magistrados, defensores, membros do Ministério Público e advogados) e os jornalistas especializados na cobertura do Judiciário. O estudo empírico é realizado, então, com base em uma análise de cunho qualitativo, amparada em entrevistas feitas por um questionário semiaberto com estes dois grupos de fontes.

2. Metodologia

Após a Constituição Federal de 1988 (CF 88), em especial no final da década de 1990, o Poder Judiciário

começou a ser demandado pelas mudanças oriundas do novo ordenamento jurídico, da ampliação da gama de direitos etc. Distante que ficou dos holofotes durante a transição democrática, período no qual a cobertura midiática recaiu sobre o Executivo e o Legislativo, nos anos 1990, o Judiciário começou a ter maior visibilidade. Dito de outra forma, passou a ocupar a agenda midiática e, consequentemente, a agenda pública.

Diante disso, nossa pergunta central é: quais os momentos mais significativos da relação entre mídia e Justiça em um histórico que tenha como baliza inicial a CF 88? Nossa hipótese é que essa relação midiática é construída em meio a uma conjuntura política específica, retirando os debates sobre o Poder Judiciário dos limites institucionais *interna corporis*. Em outros termos: procura-se observar como a aproximação entre mídia e Justiça não é aleatória, ocorrendo em momentos que evidenciam o papel político do Judiciário ancorado na agenda pública. A cobertura do Judiciário e a maneira com que o Judiciário passa a se colocar na mídia não diz apenas respeito às questões normativas. Estar

presente na agenda pública – que se relaciona com a agenda midiática – é fundamental para o novo papel desempenhado pelo Sistema de Justiça.

Assim, o presente artigo mapeia dois momentos-chave dessa relação midiática: 1 – o da pauta do controle externo do Judiciário, que ganha ênfase em 2004 – ano final de tramitação da Reforma do Judiciário que é promulgada contemplando a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão que se destinaria exatamente a esse controle; e 2 – o da pauta do combate ao nepotismo que ocorre na sequência, em 2005, quando o próprio Poder Judiciário, através do CNJ, usa um tema de grande aderência na agenda midiática para defender sua importância institucional junto à opinião pública.

O mapeamento desses dois momentos se deu como resultado direto do que foi citado por jornalistas, assessores de comunicação e membros do Sistema de Justiça que acompanharam a tramitação da Reforma do Judiciário. Ao fazermos uma pesquisa qualitativa, com base em uma análise histórica, a valorização das fontes orais foi fundamental, visto que o

objetivo era observar a relação “mídia e Justiça” dentro da perspectiva de um processo em curso. Assim, embora usando fontes documentais (matérias jornalísticas, relatórios, projetos de lei etc.), estas se aliaram ao eixo central de fontes orais que, através de entrevistas semiestruturadas, deram uma visão que não está restrita ao discurso oficial. Há dois grandes ganhos com o emprego das entrevistas. O primeiro foi ter acesso direto a quem acompanhou *in loco* o processo da Reforma do Judiciário, tanto de dentro da estrutural estatal (assessores, juízes) como pelo olhar da mídia (jornalistas), mesclando visões de diversas matizes, incluindo informações de bastidor. O outro ganho a ser salientado é que os entrevistados atuam no Sistema de Justiça há diversos anos, seja no plano da cobertura ou da burocracia estatal, assim permitindo uma visão processual e não estanque dessa aproximação entre mídia e Justiça no Brasil.

Assim, nos baseamos em fontes documentais mas atentamos nas subjetividades e no papel dos indivíduos neste processo, o que nos coloca em consonância com os principais requisitos de uma análise histórica. De

acordo com Becker (2014), é preciso que as pesquisas qualitativas deem espaço para o mundo cotidiano e para o inesperado. Em muitos aspectos, é preciso que a teoria e o desenho de pesquisa guiem o estudo de campo, sem, contudo, servir como molde absoluto para que a realidade observada caiba em um modelo. O movimento é inverso e dialético. É preciso que a pesquisa tenha a capacidade de absorver e elaborar os fatos que só o campo pode oferecer.

Conforme metodologia já utilizada em nossa pesquisa de mestrado³, o uso de entrevistas com jornalistas especializados no Sistema de Justiça, assessores de comunicação da área e membros do Poder Judiciário mostrou-se bastante profícuo porque, como já foi dito, proporcionou a incorporação de informações de bastidor e a visão complementar ao discurso oficial. Vale

3 Em nossa pesquisa de mestrado realizamos entrevistas com 11 representantes do Sistema de Justiça, assessores de comunicação e jornalistas especializados na área. A escolha dos dois grupos, por sua posição como observadores estratégicos do processo político, foi extremamente proveitosa para a análise em questão. As entrevistas foram do tipo semiestruturadas, feitas com um roteiro que serviu de guia para as perguntas levantadas.

ressaltar que o emprego da técnica da entrevista e seu entendimento como uma construção entre entrevistador e entrevistado está imbuído no sentido maior da metodologia qualitativa: “Trata-se de um trabalho que só pode ser realizado com o uso da intuição e da experiência” (Martins, 2004: 293). Assim, as entrevistas semiestruturadas e o uso de um roteiro permitiu que as entrevistas fossem conduzidas sem restringi-las a pontos predeterminados, possibilitando uma maior interação entre o pesquisador e o entrevistado.

Com o material coletado das 11 entrevistas, houve uma tabulação das informações que nos levaram a mapear os momentos de aproximação entre a mídia e o Sistema de Justiça no Brasil. Mapeamento através do qual, de vários pontos, destacam-se exatamente os que dão conta de como a mídia pautou o controle externo do Judiciário durante o período final da tramitação da Reforma do Judiciário e a pauta de combate ao nepotismo, levantada pelo Conselho Nacional de Justiça, como dois movimentos complementares dessa relação. De um lado, em 2004, a mídia toma para si a defesa

de um ponto da Reforma do Judiciário e, de outro, em 2005, é o Judiciário quem pauta a mídia sobre o combate ao nepotismo como forma de se blindar publicamente dos ataques que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estava sofrendo em seu primeiro ano de funcionamento. Este foi um achado empírico resultado das 11 entrevistas realizadas para dissertação intitulada “A Reforma do Judiciário Brasileiro”: o processo político de Tramitação da Emenda 45⁴. As informações do jornal “Folha de S. Paulo” são complementares a esta, servindo como um adendo de cunho quantitativo ao dado fundamental presente nas entrevistas.

3.1. CPI do Judiciário: o primeiro debate público

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Judiciário brasileiro teve seu primeiro momento de exposição midiática organizada com a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) proposta, em 1999, pelo então

senador Antônio Carlos Magalhães (PFL – BA). Até este momento, a Justiça brasileira havia ficado distante de um debate público maior que, durante a transição democrática, recaiu sobre o Executivo e o Legislativo. Na questão conjuntural, a CPI⁵ do Judiciário foi de extrema importância para chamar atenção da opinião pública para o funcionamento da Justiça brasileira, embora as motivações e os efeitos da discussão não fossem consensuais. Em todo caso, o debate posto serviu de prévia para as discussões que seriam aprofundadas durante a tramitação da Reforma do Judiciário.

Pouco antes da CPI, no final dos anos 1990, vários episódios

desgastaram a imagem da magistratura brasileira. Entre estes episódios, se destacam a descoberta do desvio de recursos públicos que seriam utilizados na construção do Fórum Trabalhista de São Paulo pelo desembargador Nicolau dos Santos Neto, o Lalau. O desvio ocorreu entre 1994 e 1998, veio à tona naquele último ano e foi um dos fatos motivadores da instalação da CPI do Judiciário no Congresso Nacional, em 1999. Assim, a CPI foi o momento inicial de visibilidade do Judiciário pós-Constituição de 1988, porque colocou na agenda pública uma discussão sobre o controle e o papel do Judiciário, ainda que, naquele momento, sem maiores efeitos legislativos e institucionais.

Na visão de Marcelo Semer⁶, a CPI foi transformada em “espetáculo” público:

Acho que a CPI do Judiciário ajudou muito nessa ideia de que

4 Dissertação de mestrado defendida na Universidade Estadual do Ceará em 2012. O texto pode ser visto na íntegra no seguinte endereço: http://uece.br/politicasuece/dm-documents/grazielle%20_de_albuquerque.pdf

5 Quando a CPI do Judiciário já estava em funcionamento, o STF proibiu a CPI dos Bancos de quebrar os sigilos bancário, telefônico e fiscal do ex-presidente do Banco Central Francisco Lopes. A proibição acarretou forte reação do Legislativo. Na época, o senador Antônio Carlos Magalhães chegou a afirmar: “O Supremo é o guardião da corrupção” (ver *link*: <http://istoe.com.br/32201_ACM+POE+TUDO+DE+CABECA+PRA+BAIXO/>). A fala de ACM foi retrucada pelo então ministro do Supremo Carlos Velloso, que abordou o conflito em questão em sua entrevista para o projeto História Oral do Supremo, da Fundação Getúlio Vargas (FGV) (ver *link*: <http://historiaoraldosupremo.fgv.br/sites/historiaoraldosupremo.fgv.br/files/entrevistados/arquivos/historia_oral_do_supremo_-_volume_07_-_carlos_velloso.pdf>).

6 Marcelo Semer é ex-presidente da Associação Juízes para a Democracia (AJD), tendo exercido o cargo entre os anos de 2005 e 2007. Atualmente é desembargador da 11ª Câmara de Direito Público de São Paulo, blogueiro e articulista do *site* Justificando e do blog Sem Juízo.

era preciso reformar, acredito que ela foi como um combustível para a Reforma, pois ela expôs as mazelas do Judiciário de forma genérica. Ela foi criada sem um fato determinado. Houve os problemas do juiz Nicolau, problemas de outros juízes, outros problemas e uma série de coisas, até que virou um palco de imprensa para quem queria falar mal do Judiciário, mesmo porque não faltavam coisas para falar mal. E aquilo criou uma sensação de “do jeito que está, não pode ficar”. E quando essa percepção chega à sociedade, via de regra, o parlamento é suscetível e achou que tinha que se fazer alguma coisa para pôr uma pedra nessa situação. Foi criada uma sensação de urgência e, nesse sentido, os partidos acabaram aderindo. Eles constataram essa percepção social de que “olha, tem que resolver mesmo esse problema”. [...]É difícil dizer isso, mas houve interesses contrariados, uma sensação de inoperância, essa ideia de que todas as instituições se abriram, mas o Judiciário ainda não. E vai

acumulando coisas positivas e negativas. Criou-se um espetáculo. (Informação verbal)⁷

A discussão gerada pela CPI acaba por resvalar, dentro do próprio Congresso Nacional, em uma retomada da tramitação da Reforma do Judiciário, que havia começado seu caminho legislativo em 1992⁸, com o nome de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 96 e que, em 1999, encontrava-se parada. Como lembra Roesler, a

7 Trecho da entrevista concedida por Marcelo Semer.

8 O projeto inicial da Reforma chegou ao Congresso Nacional em março de 1992, por iniciativa do então deputado pelo PT de São Paulo, Hélio Bicudo. Após ingressar no trâmite legislativo, o projeto passa a chamar-se PEC nº 96. Após sua tramitação inicial a PEC 96/92 foi convertida, em dezembro de 1993, em Proposta de Emenda Revisional. Em junho de 2000, o projeto é aprovado em segundo turno na Câmara e segue para o Senado com a nova nomenclatura de PEC nº 29/2000. Conforme a citação acima, após a aprovação da Emenda 45, em dezembro de 2004, as propostas que sofreram alteração pelo Senado retornaram à Câmara num bloco chamado de PEC nº 358/2005. Ou seja, a Reforma do Judiciário foi separada em duas partes. A que foi aprovada em 2004 é relativa aos pontos conscienciosos que passaram pelas duas Casas. Há outra Reforma que ainda tramita no Congresso sem, contudo, ter o andamento veloz que a Emenda 45 teve em seus últimos anos.

Reforma do Judiciário volta à berlinda a reboque da criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre o Poder Judiciário.

Durante o mês de março de 1999 Magalhães empenhou-se em buscar indícios de corrupção no Judiciário e em 08 de abril, apesar da opinião contrária de boa parte da comunidade jurídica, iniciaram-se os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito por ele proposta cujo objetivo era apurar os indícios de corrupção no Poder Judiciário brasileiro. Diante da controvérsia gerada pelas denúncias de corrupção que estavam sendo apuradas pela Comissão Parlamentar de Inquérito decidiu-se retornar à discussão da PEC 96/92. (Roesler, 2007: 11).

Três anos depois da CPI, como resultado da operação Anaconda – que investigava a venda de sentenças –, foi preso o juiz federal paulista João Carlos da Rocha Matos e foram denunciados os juízes Casem Mazloun, Ali Mazloun e Adriana Pileggi de Soveral. Os dois episódios

puseram em discussão questões relativas ao controle da magistratura e à influência política nos tribunais⁹. Em um livro-reportagem resultado da cobertura do jornal *Folha de S. Paulo* sobre esses episódios, o jornalista Frederico Vasconcelos (2005: 9) apontou: “Num país em que é raro magistrados se sentarem no banco dos réus, esses episódios mereceram ampla cobertura da imprensa. Mas os fatos foram tratados como capítulos isolados”. A correlação da CPI com a operação Anaconda foi exatamente o mote da investigação publicada por Vasconcelos, que, em consequência, demonstrou como, na virada dos anos 1990 para a década seguinte, houve maior atenção na cobertura da imprensa para o Judiciário.

Estes casos contribuíram para a crise de imagem do Judiciário que teve papel conjuntural, acelerando a tramitação da Reforma, momento

que esta atenção inicial ganha uma cobertura mais organizada pontuada por uma crise de imagem do Poder Judiciário. Eis um momento de tensão deste processo incompleto em que Sistema de Justiça e mídia passam a relacionar-se ora com aderências, ora com conflitos.

3.2. Reforma do Judiciário: a cobertura organizada

Um dos momentos importantes em que os holofotes da mídia se voltaram para a Justiça foi o da Reforma do Judiciário. Esta representa, do ponto de vista da cobertura jornalística, o período em que começa a ser organizado um número mais expressivo de veículos e profissionais voltados para a cobertura dos eventos que envolviam a cúpula do Judiciário em Brasília. Além da questão da cobertura, merece destaque a série de estratégias utilizadas pelo Executivo para pautar a Reforma, mobilizando a opinião pública, criando um contexto favorável às mudanças estruturais – no caso, a aprovação da Emenda Constitucional 45. Vale lembrar que a Reforma do Judiciário, cuja tramitação iniciou-se em

1992¹⁰, estava na agenda do Governo Luis Inácio Lula da Silva como parte de uma série de Reformas do Estado que foram iniciadas com a Reforma da Previdência, promulgada em 2003.

Dois pontos de atuação do Executivo, durante o primeiro mandato do governo Lula, merecem destaque no sentido de fomentar condições para que a Reforma ganhasse apoio popular. O primeiro, de cunho técnico, foi a divulgação por parte da Secretaria da Reforma do Judiciário, em agosto de 2004, com dados relativos a 2003, do “I Diagnóstico do Poder Judiciário” (BRASIL, 2004), que colheu informações de questionários enviados a 96 tribunais do país, além de dados do Banco Mundial, da Secretaria do Tesouro Nacional e do Conselho de Justiça Federal. Antes desse levantamento, o último estudo semelhante, realizado no Brasil, data de 1975¹¹,

9 Ver links: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc16049919.htm>> (acesso em: 3 mar. 2017); <http://www.conjur.com.br/1999-mar-25/acm_discursa_defendendo_investigacao_reforma> (acesso em: 3 maio 2017) e <http://istoe.com.br/32201_ACM+-POE+TUDO+DE+CABECA+PRA+BAIXO/> (acesso em: 3 maio 2017).

10 A Proposta de Emenda Constitucional 96, de 1992, passa por diversas modificações ao longo de 12 anos de tramitação até, em 2004, ser promulgada como o nome de Emenda Constitucional 45, também conhecida como Reforma do Judiciário.

11 Em 1975, o Governo Geisel elaborou um diagnóstico sobre o Judiciário como forma de embasar um projeto de Reforma do Judiciário que, em 1977,

durante o Governo Geisel, demonstrando a imensa lacuna de informações sobre a Justiça brasileira.

O primeiro “Diagnóstico do Poder Judiciário” (BRASIL, 2004) tinha a primazia de sair das repetitivas discussões legalistas, sobre os aspectos da norma, e ser justificada ou motivada pela primeira análise quantitativa e qualitativa sobre o Poder Judiciário e a efetividade do seu alcance. A exposição destes dados era ímpar pelo seu ineditismo e pelo controle social que sua apresentação passou a estimular.

Claro que as especificidades e o caráter técnico das informações as deixam bem distantes de ser algo palatável ao senso comum. Porém, sua repercussão na imprensa e em Organizações Não-Governamentais, como a Transparência Brasil, compunham o primeiro rastilho de pólvora, embasado de forma científica, para que o Poder Judiciário fosse colocado na berlinda das discussões nacionais. Posteriormente, com a implantação

do CNJ, a cada ano há a divulgação de um estudo semelhante chamado “Justiça em Números”, com um grande demonstrativo de informações sobre o funcionamento dos diversos ramos da Justiça. Contudo, nos idos de 2004, a divulgação do “Diagnóstico do Poder Judiciário” (BRASIL, 2004) foi impactante por revelar o desconhecimento que o próprio Judiciário tinha sobre si.

Esta lacuna na produção de dados não se restringia ao Judiciário. A Defensoria Pública e o Ministério Público também não possuíam nenhuma compilação de informações dessa natureza, que foram divulgadas em dois diagnósticos realizados pela Secretaria da Reforma do Judiciário, respectivamente, em dezembro de 2004 e outubro de 2006. Contudo, pelo protagonismo do Judiciário e por ser este o responsável por todo o andamento processual, os dados de seu primeiro diagnóstico tiveram repercussão em larga escala, se comparados aos estudos sobre outras instituições, divulgados posteriormente. Em todo caso, a Secretaria da Reforma, sob o comando do Executivo, inaugurava uma nova lógica de percepção e

produção de dados sobre o Sistema de Justiça.

Outro ponto ligado ao Executivo que ajudou a fomentar a Reforma pela ampla repercussão popular foi a emblemática declaração do ex-presidente Lula, que comparava o Judiciário a uma “caixa-preta”. No dia 22 de abril de 2003, em discurso durante a assinatura de um convênio entre o governo federal e o governo do Espírito Santo para um programa de Segurança Pública, Lula declarou que era preciso saber como funciona a caixa preta desse Poder que se considera intocável. O presidente ainda afirmou que as instituições foram feitas para servir às pessoas e não se servir das pessoas. As palavras contundentes de Lula causaram reação em todos os setores do Judiciário, mas seu efeito sobre a opinião pública foi importante no sentido de expor um Poder há muito resguardado sob o manto da neutralidade e da imparcialidade. Em termos de comunicação, pode-se dizer que o presidente criou uma espécie de *slogan* ou bordão que teve imensa aderência pelo processo de exposição e desgaste de imagem que o Judiciário

foi enviado ao Congresso Nacional e acabou não obtendo os 2/3 de votos necessários à aprovação. O relator da Comissão que elaborou o diagnóstico foi o ministro do STF, Rodrigues Alckmin.

passou a ter, principalmente, após a CPI do Judiciário, em 1999.

Contudo, mesmo antes de promulgada a Emenda 45, o Judiciário e demais componentes do Sistema de Justiça passaram (e continuam passando) por um processo de exposição na imprensa proveniente, entre outros fatores, da própria abertura política e das novas atribuições geradas pelos direitos sociais instituídos pela Constituição de 1988. Desta maneira, pode-se dizer que a ampliação da cobertura do Sistema de Justiça faz parte de um processo histórico. As declarações do ex-presidente Lula, a pautas das reformas, a falta de credibilidade do Poder Judiciário e a própria conjuntura internacional de estímulo a uma nova organização estatal foram elementos que se somaram ao processo histórico e ajudaram a agendar a Reforma. Chega a ser irônico o movimento visto no contexto atual, em que processos como o da Lava Jato parecem inverter a ordem das coisas, ao colocar o Judiciário em um plano e o Executivo em outro, mas invertendo os polos entre o Poder que demanda mudanças e o que deve reorganizar-se. Em todo caso, ao se observar a relação entre mídia e Justiça,

ainda que sob o foco da atual crise brasileira, é importante colocá-la em perspectiva. Nesse sentido, o presente artigo recupera um momento inicial dessa relação, mostrando-a como um processo de quase duas décadas e não como algo repentino.

Um fato que ratifica essa nova relação com a mídia é o aumento das Assessorias de Comunicação nos Tribunais, nas Procuradorias¹² etc. A imprensa, tradicionalmente concentrada no Executivo e no Legislativo, passa a cobrir o Judiciário motivando a criação de uma resposta institucional por parte do Sistema de Justiça. Nos anos 2000, instituições ligadas ao Judiciário, começam um processo de investimento pesado em comunicação. Usando uma expressão weberiana, é um processo de burocratização da comunicação¹³ dentro do Poder Judi-

ciário que se segue em paralelo ao aumento da cobertura.

A criação da TV Justiça (em 17 de maio de 2002) constitui um mecanismo fundamental para divulgar as ações do Sistema de Justiça. Também é possível observar o papel dos assessores de Comunicação do setor. Em 27 de março de 2002, ao final do III Encontro Nacional dos Assessores de Comunicação do Poder Judiciário e do Ministério Público, foi instituído formalmente o Fórum Nacional de Comunicação & Justiça (FNCJ). Ambos os casos ilustram bem o fato de que, ao contrário do que ocorria até o

Poder Judiciário como também o Ministério Público e a Defensoria Pública passaram a investir em profissionais de comunicação, melhorias de estrutura, equipamentos e técnicas. Uma pesquisa feita pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2010 nos mostra dados relevantes: tendo como base um questionário aplicado em 91% dos tribunais do Judiciário, com exceção de apenas quatro, todas as demais cortes pesquisadas possuíam assessorias ou secretarias de comunicação social. Segundo o levantamento, mesmo as quatro instituições que não tinham um setor próprio contavam com assessorias informais ou funcionários que tratavam desses assuntos. Ou seja, o que vemos subjacente nessa nova relação entre mídia e Justiça é um trabalho profissional na construção desse elo. (ALBUQUERQUE, 2015, p. 28 e 29).

12 O Diagnóstico de Comunicação do MP brasileiro, divulgado em 2013 pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), informada dados sobre a estrutura das assessorias de comunicação das Procuradorias de Justiça estaduais. A parte o desnível entre os diversos estados, o diagnóstico é relevante pela própria primazia das informações disponibilizadas.

13 Para lidar melhor com a imprensa e sofisticar sua comunicação interna, não apenas o

período de redemocratização, o Sistema de Justiça e, sobretudo o Judiciário, ganha os holofotes da mídia, cria suas ferramentas de comunicação e refina seu discurso. Assim, é possível perceber que a Reforma do Judiciário não se restringe a uma reformulação interna; está inserida em uma nova relação entre a mídia e as instituições jurídicas. Do ponto de vista histórico, após o momento inicial de cobertura da CPI do Judiciário, a Reforma consistiu em um período de organização da cobertura do Sistema de Justiça.

5. CNJ: o “controle externo” do Judiciário – uma pauta defendida pela imprensa

O controle do Poder Judiciário é uma questão subjacente que liga o período anterior a CPI do Judiciário – é possível encontrá-la mesmo durante a Constituinte de 1987¹⁴ - ao debate

atual. Ainda que esmaecida em tempos de Operação Lava Jato, permanece a necessidade de um debate sério entre a independência do Judiciário e instâncias de controle sobre sua atuação. Durante a Reforma, o “controle externo”¹⁵ do Judiciário destaca-se

O apoio de alguns segmentos, inclusive da Ordem dos Advogados do Brasil, e de nomes como Nelson Jobim, Nilo Batista e Márcio Thomaz Bastos, levou à inclusão do artigo 151 do Projeto A de Constituição, elaborado pela Comissão de Sistematização, do Conselho Nacional de Justiça como órgão de controle da atividade administrativa e do desempenho de deveres funcionais do Poder Judiciário e do Ministério Público, cabendo à lei complementar definir sua organização e funcionamento. (Sampaio, 2007: 241).

15 No presente trabalho usaremos a expressão “controle externo” por ter sido essa a ideia que de maneira geral foi pautada durante a tramitação da Emenda 45. No entanto, mesmo após a promulgação da Emenda não se tinha uma definição se o CNJ representaria um controle externo ou interno, ainda que o CNJ seja composto, em sua maioria, por membros do Poder Judiciário. Foi a partir da decisão do STF sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.367-1, impetrada pela AMB, que foi consolidado o entendimento de que o CNJ é constitucional e integra o Poder Judiciário, sendo assim uma instância de controle “interno”. Sobre a organização do CNJ vale esclarecer que são ao todo 15 membros com mandato de dois anos, admitida uma recondução, que seguem a seguinte composição: o Presidente do STF (redação dada pela EC nº 61, de 2009); um Ministro do STJ, que será o Corregedor Nacional de Justiça; um Ministro do Tribunal

por ser um tema que não apenas ganhou repercussão pública, como foi o único ponto defendido publicamente, em editoriais, pelo veículos que faziam a cobertura da Reforma do Judiciário. Portanto, em nossa hipótese, ele é um marco dessa nova relação que se estabelece entre a mídia e o Sistema de Justiça. Além disso, demonstra como o Sistema de Justiça começa a se descolar da cobertura política ganhando um espaço próprio.

Vale lembrar que a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 96, de 1992, que iniciou o trâmite legislativo da Reforma do Judiciário, não tocava em questões célebres elencadas na Emenda 45, como a criação de um órgão de controle do Judiciário, o CNJ. O assunto que, mesmo sem encaminhamentos efetivos esteve presente na Constituinte, entra novamente na

Superior do Trabalho; um Desembargador de TJ; um Juiz Estadual; um Juiz do TRF; um Juiz Federal; um Juiz de TRT; um Juiz do trabalho; um Membro do MPU; um Membro do Ministério Público Estadual; dois advogados e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada. Desta forma, dos 15 membros do CNJ, 9 são magistrados e apenas 2 são representantes da sociedade civil que não pertencem necessariamente ao Sistema de Justiça.

14 Antes mesmo da Assembleia Nacional Constituinte e durante os seus debates, a tese de criação de um conselho esteve presente. A “Comissão de Notáveis”, também conhecida por “Comissão Afonso Arinos”, em homenagem ao seu presidente, previra o controle externo da atividade judiciária.

pauta legislativa quando o projeto de Reforma estava na Câmara dos Deputados¹⁶ e a ideia de um Conselho da Magistratura ganha fôlego, em 1999, sob a articulação do senador Antônio Carlos Magalhães. Neste ponto, inicia-se um debate público que associa a Reforma a algum instrumento de controle da Justiça.

Paralela a uma discussão normativa, o chamado “controle externo” do Poder Judiciário vira pauta no debate sobre a Reforma do Judiciário. Um dos resultados apontados durante a pesquisa de mestrado intitulada “A Reforma do Judiciário no Brasil: o processo político de tramitação da Emenda 45”, é de que ao pautar os

assuntos relativos ao Sistema de Justiça, a imprensa influenciou no modelo de Reforma por possibilitar que esta não se restringisse a uma discussão burocrática. Contudo, na leitura dos operadores do Sistema de Justiça e dos jornalistas especializados na área, essa influência foi além, sendo possível identificar pontos presentes na Emenda 45 que foram defendidos pela imprensa.

Silvana de Freitas¹⁷ ratifica a importância da cobertura do Judiciário e cita propostas defendidas pela mídia, como a criação do CNJ:

O aumento da cobertura do Judiciário decorreu do protagonismo desse Poder nas relações políticas a partir da Constituição de 1988. [...] A imprensa despertou interesse pelo tema a partir de 2003 e defendeu particularmente a criação do CNJ. Essa defesa foi fundamental, porque havia forte lobby das associações de classe,

que viam nessa iniciativa uma ameaça à independência do Poder (Informação verbal).¹⁸

Sobre os pontos defendidos, Haidar¹⁹ destaca o “controle externo”:²⁰

Principalmente o controle externo. Que foi a única coisa que saiu, né? Na verdade, virou um controle interno. Eu lembro que se falava em controle externo do Judiciário todo dia, isso era pauta para

16 Após sua tramitação inicial a PEC 96/92 foi convertida, em dezembro de 1993, em Proposta de Emenda Revisional. Nesse período, assume a relatoria da matéria o então deputado federal pelo PMDB do Rio Grande do Sul, Nelson Jobim, e começam a serem discutidos pontos como da súmula de efeito vinculante e a criação de órgão de controle do Poder Judiciário. Embora estes pontos acabem recebendo um simples registro no relatório final, passam a compor a agenda de debates a partir de então. Não apenas a súmula como a proposta de criação de um CNJ voltam à tona, em agosto de 1995, quando da criação de uma Comissão Especial para o exame da PEC nº96/92, sob a relatoria do deputado federal Jairo Carneiro, do PFL da Bahia.

17 Silvana de Freitas é jornalista e assessora de Imprensa e Comunicação Social do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) desde 2008. Em 2003 e 2004 era repórter da *Folha de S. Paulo* na Sucursal de Brasília onde fazia a cobertura do Poder Judiciário desde 1996.

18 Trecho da entrevista concedida por Silvana de Freitas à autora por e-mail, em 28 de novembro de 2011, e pessoalmente, em 14 de dezembro de 2011, na sede do TSE, em Brasília - DF.

19 Rodrigo Haidar foi repórter do site Consultor Jurídico (www.conjur.com.br) em Brasília e há vários anos cobre o Sistema de Justiça. Atua como jornalista desde 1997 e, além do Conjur, também trabalhou na revista Carta Capital e no Portal iG.

20 No presente trabalho usaremos a expressão “controle externo” por ter sido essa a ideia que de maneira geral foi pautada durante a tramitação da Emenda 45. No entanto, mesmo após a promulgação da Emenda, não se tinha uma definição se o CNJ representaria um controle externo ou interno. Foi a partir da decisão do STF sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 3.367-1, impetrada pela AMB, se consolidou o entendimento de que o CNJ é constitucional e integra o Poder Judiciário, sendo assim uma instância de controle “interno”.

absolutamente tudo. Um juiz não podia – e eu não tô falando que isso é ruim, isso tinha de acontecer, mas não só isso, se focou demais nisso e se esqueceu o resto – não podia dar um passo torto ou andar com um sapato com furo que os caras falavam: “ó, isso fere o código de ética da magistratura, por isso que precisa de controle externo, assim, assim, assado e tal”. Então, o foco eu acho que foi muito direcionado para cima disso e acabou se desviando um pouco do resto (Informação verbal).²¹

Em uma outra perspectiva, Juliano Basile²² fala sobre o lado positivo da cobertura da imprensa:

A imprensa foi muito atrás dos problemas. Ela não se acostumou, digamos, a dar só notícia boa. É preciso apontar onde que está errado para que isso possa ser

consertado. E eu acho que isso a imprensa fez, na época. [...] Ela (a imprensa) pôs o Judiciário em foco, o Judiciário passou a não ser mais visto como um poder localizado e passa a ser visto como um poder que interfira no país e, por isso, precisa ser visto e revisto. Na época, a imprensa focou muito nisso. E eu acho que isso faz bem para o Judiciário (Informação verbal).²³

Não se pode constatar um consenso sobre a avaliação da cobertura, mas a opinião da maioria dos entrevistados convergia no sentido de colocar o CNJ e a ideia de controle externo do Judiciário como ponto de defesa da maioria dos veículos. Ao mesmo tempo deixava claro que além de pausar o tema, a imprensa construiu um discurso sobre ele, ainda que, diante desta afirmativa, seja necessário colocar a ressalva de ser preciso observar as peculiaridades das diversas linhas editoriais envolvidas na cobertura da Reforma.

Não obstante, para efeito de amostragem, como é possível verificar no Gráfico 1, dados do jornal *Folha de S. Paulo*, entre junho e dezembro de 2004, meses finais da tramitação da Reforma do Judiciário, mostram que, entre os principais pontos da proposta, os mais citados foram os relativos ao controle externo do Judiciário. São ao todo 49 citações de temas correlatos (controle externo do Judiciário, Conselho Nacional de Justiça, Conselho da Magistratura), isso sem considerar as menções ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

O segundo item da Reforma do Judiciário mais citado – com 44 menções – é o relativo à Súmula Vinculante. Nesse caso, contudo, havia muita disparidade na cobertura e no próprio posicionamento dos atores políticos. Em relação à súmula, por exemplo, dentro do Executivo havia discordâncias. O então ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, era contrário à medida, defendida por figuras como o líder do governo no Senado à época, Aluízio Mercadante (PT-SP).

Como apontado no gráfico, ainda que nessa pequena amostragem,

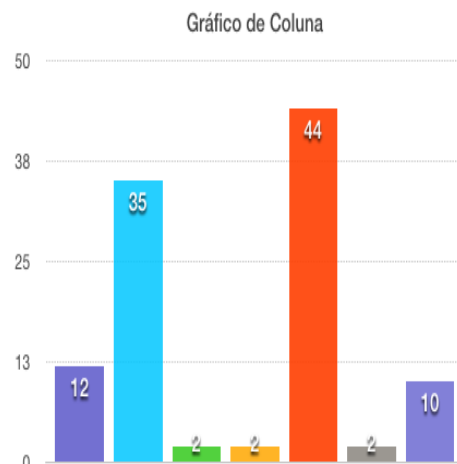
21 Trecho da entrevista concedida à autora por Rodrigo Haidar por telefone em 26 de novembro de 2011.

22 Em 2003 e 2004 Juliano Basile era Repórter do Valor Econômico, jornal no qual trabalha até hoje na cobertura especializada do Sistema de Justiça.

23 Trecho da entrevista concedida à autora por Juliano Basile por telefone em 27 de junho de 2011.

Gráfico 1 – Pautas sobre a Reforma do Judiciário

Fonte: Elaboração própria.



Pautas sobre a Reforma do Judiciário - FSP

PARTICIPANTE	UNIDADES
controle externo do judiciário	12
conselho nacional de justiça	35
conselho da magistratura	2
conselho nacional do ministério público	2
súmula vinculante	44
súmula impeditiva de recurso	2
nepotismo	10

verifica-se uma predominância quantitativa de matérias sobre a pauta do “controle externo”. Uma análise qualitativa das matérias também aponta a defesa desse ponto em relação aos outros, como súmula vinculante, nepotismo etc.

Diante das várias abordagens possíveis, é fato que a crescente cobertura sobre o Sistema de Justiça após a CPI do Judiciário (1999) e do período do trâmite final da Reforma do Judiciário (2003 e 2004) demonstra uma aproximação e mesmo interdependência entre mídia e Sistema de Justiça. Nesse lapso temporal, a ideia de “controle externo” do Judiciário ganhou contornos institucionais no Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Então, desde o início do processo de construção dessa relação, o CNJ se coloca como uma baliza.

O caso da defesa do “controle externo” do Judiciário marca uma relação de interdependência entre mídia e Sistema de Justiça. Em outras palavras, é a primeira vez que a mídia toma para si a defesa de pontos relativos ao funcionamento do Sistema de Justiça, um interferindo no outro. Ironicamente, esse movimento se inverte pouco tempo

depois, quando o próprio Judiciário se utiliza da imprensa, colocando uma pauta de extrema aderência popular como o combate ao nepotismo – para legitimar a atuação do CNJ junto à opinião pública, uma forma, portanto, de “blindá-lo” de ataques classistas.

6. A pauta do nepotismo e a defesa pública do CNJ

Resultado de um acordo minucioso urdido ao longo de 12 anos, com costuras mais minuciosas nos anos finais, 2003 e 2004, a Reforma do Judiciário, ao tratar de mecanismos de controle do Poder Judiciário, e também do Ministério Público, trazia em si uma pauta indigesta. Se a cobertura elencava o “controle externo” como ponto de defesa editorial, esta não era uma questão de fácil aceitação por parte do corpo dos magistrados e membros do *Parquet*. Diversas manobras sobre a composição e competência do CNJ, em especial, dá mostras de como esta era uma proposta incômoda do ponto de vista corporativo.

Em um breve retrospecto legislativo, observamos que durante os

meses de março e abril de 2004, a CCJ do Senado analisou um total de 175 destaques ao relatório do senador José Jorge. No entanto, os pontos centrais que vieram da Câmara dos Deputados permaneceram no texto base, dentre eles a criação do CNJ e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a federalização de crimes contra os direitos humanos, a autonomia da Defensoria Pública dos Estados e a súmula vinculante. Além desses pontos, José Jorge instituiu medidas como uma quarentena para que juízes aposentados voltassem a advogar na mesma corte em que atuaram como magistrados. À época, José Jorge declarou:

Quase todos os pontos são de consenso. A súmula vinculante é um ponto polêmico, mas o líder Aloizio Mercadante (PT-SP) vai defendê-la, está no meu relatório e acho que não haverá dificuldade. Em relação ao Conselho Nacional de Justiça, o único aspecto ainda em dúvida é a possibilidade de perda do cargo de juiz, que eu retirei do relatório e que o governo, através do líder Mercadante, vai

apresentar num destaque para que volte ao texto. (CCJ, 2004, *online*)

Mantidos os elementos básicos de maior impacto no Sistema de Justiça, na CCJ, os destaques dos senadores versavam sobre questões mais técnicas, como a quarentena para juízes e a extinção dos tribunais de alçada. Na prática, ao longo da tramitação na Comissão, foram aparadas questões acessórias que circundavam os pontos centrais vindos da Câmara. Por exemplo, manteve-se a composição do CNJ e do CNMP instituída pelos deputados, eliminando-se, contudo, a possibilidade de estes órgãos determinarem a perda de mandato de magistrados e membros do Ministério Público. Politicamente, o que ocorreu na CCJ foi um entendimento entre as bancadas para preservar os pontos fundamentais e para que as discussões sobre as questões acessórias não alterassem os dispositivos em seu texto-base, o que implicaria reenviar o mesmo texto à Câmara para uma nova apreciação.

Reitera-se que este não foi um processo fácil. Nesse processo de acomodação de interesses, o Executivo fazia valer sua influência no Legislativo

através do conjunto de votos da base aliada e da articulação do líder do governo, Aloizio Mercadante. A fim de agilizar a tramitação na CCJ e evitar adendos polêmicos, Mercadante garantiu apoio ao senador Demóstenes Torres (PFL-GO) em uma PEC específica sobre nepotismo. Em troca, Torres, autor de várias propostas, retirou um destaque sobre a vedação à contratação de parentes de membros do Judiciário e do Ministério Público no âmbito das respectivas instituições.

Os esforços da base aliada para passar a PEC nº 29/2000 pela CCJ terminaram no dia seis de abril, quando a votação dos 175 destaques apresentados ao relatório do senador José Jorge condensou a matéria que separadamente representava um total de 17 Propostas de Emendas Constitucionais em apenas quatro proposições: dois textos substitutivos e duas novas PECs. Assim, o parecer da CCJ foi encaminhado para votação.

Na verdade, as discussões sobre os pontos tocados neste processo de costura legislativa e política estavam apenas começando. A questão do nepotismo no âmbito do Judiciário, por exemplo, acabou sendo resolvida *a*

posteriori, como resultado direto da Emenda 45, mas, ironicamente, sem constar dos itens elencados em seu dispositivo legal. Isto ocorreu porque a proibição ao nepotismo, embora não constasse formalmente da Emenda aprovada, foi o tema de uma das primeiras ações do Conselho Nacional de Justiça – este sim, criado pela Emenda Constitucional. Sendo mais precisa, o CNJ editou, no dia 18 de outubro de 2005, a Resolução nº 7, que vetou o emprego no Judiciário de pessoas com qualquer relação familiar com juízes e servidores dirigentes, excluindo-se apenas parentes admitidos por concurso público ou por processo de seleção devidamente regulamentado. Politicamente, esta foi uma bandeira abraçada por Nelson Jobim que, inclusive, ajudou a referendar o CNJ junto à opinião pública.

A querela sobre as atribuições do CNJ, sobretudo no que toca ao poder coercitivo, demonstra que os incômodos em relação ao controle da magistratura não findaram após a Reforma. Exemplo patente ocorreu em 2012, quando o Supremo Tribunal de Justiça (STF) se debruçou sobre Ação Direta de Inconstitucionalidade

(ADIn) nº 4.638, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), questionando a competência de investigação concorrente do CNJ em relação às Corregedorias estaduais. A discussão em torno do tema gerou polêmicas declarações do então presidente do Supremo e do CNJ, Cezar Peluzo, e da então Corregedora do CNJ, Eliana Calmon. Ao final, o julgamento do Supremo, com ampla repercussão na imprensa, garantiu que o Conselho tivesse um poder de investigação não atrelado a investigações prévias das Corregedorias estaduais. Esta foi a segunda investida sobre as atribuições do CNJ feita pela AMB que, no momento inicial da criação do Conselho, ingressou com uma ação questionando a natureza do “controle”²⁴ que o órgão teria sobre a magistratura.

O exemplo citado nos ajuda a entender como o Conselho ainda passa por uma fase de afirmação institucional e de que maneira, à época de sua criação, diante da investida da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), com a Ação Direta de

*É a primeira vez
que a mídia toma
para si a defesa de
pontos relativos ao
funcionamento do
Sistema de Justiça,
um interferindo
no outro*

Inconstitucionalidade (ADIn) nº 3.367-1, que questionava a constitucionalidade do órgão, a medida de combate ao nepotismo adotada pelo CNJ ajudou em sua afirmação perante a opinião pública.

Juliano Basile fala da importância do então presidente do STF, à época da implantação do Conselho, ministro Nelson Jobim, para encampar a questão do nepotismo como primeira bandeira pública do órgão e garantir o espaço para suas primeiras sessões:

O Jobim foi fundamental para criar o CNJ. (...) Ele foi fundamental, porque uma vez que o CNJ estava criado pela Emenda, ele tinha que ser instalado e o Jobim logo providenciou local. Ele pegou o andar onde funcionava, antigamente, o gabinete do presidente, que era o sexto andar do anexo 2 do Supremo e mandou liberar um vasto espaço, pôs mesa e cadeira e, assim que os conselheiros foram nomeados, ele já começou a fazer as sessões e havia muita resistência do próprio Judiciário e dos próprios juízes ao CNJ. O Jobim foi muito sábio ao colocar como primeiro grande caso

²⁴ Ver nota número 18 sobre o controle externo do Judiciário.

da pauta do CNJ o nepotismo no Judiciário, porque, ao fazê-lo, ele mostrou que o Judiciário realmente tem problemas, tem que resolvê-los, pois são graves, nepotismo é um problema grave. Então, ele colocou esse tema e o Conselho começou a funcionar. Ele foi uma peça chave. (Informação verbal).²⁵

Assim, a questão do nepotismo tornou-se um importante anteparo para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em um momento inicial. A pauta de adesão com interesse público ajudou a blindar o CNJ em relação às demandas corporativas para esvaziá-lo. A questão do combate ao nepotismo juntamente com a ideia da criação de uma instância de controle do Judiciário, ainda que sem um maior debate público sobre a quem caberia controlar a Justiça ou sobre como esse controle se daria, foram um importante ponto de inflexão para colocar o CNJ em pauta. Assim, numa via reversa do que ocorreu quando a imprensa defendeu a criação do “controle externo” do Judiciário durante a tramitação da

Reforma, agora era o próprio Sistema de Justiça que se utilizava da mídia para fazer sua defesa institucional frente a opinião pública. Uma espécie de face oposta da moeda, demonstrando como esta nova relação entre Sistema de Justiça e mídia causa interferências mútuas e nada ingênuas entre as partes.

7. Efeitos da relação entre mídia e Justiça: a pauta do controle do Judiciário e a importância de um debate além dos muros institucionais

Segundo Peter Hall,²⁶ há graduações de mudanças políticas, desde as mais limitadas e rotineiras, nas quais

a função técnica do burocrata ganha espaço e influência nas decisões, àquelas mais significativas e paradigmáticas, que envolvem “tanto a mudança dos instrumentos de política, quanto das metas e do próprio sistema de ideias e padrões que orientam a abordagem da realidade dos especialistas” (ROCHA, 2005: 19).

As mudanças paradigmáticas na classificação de Hall se assemelham ao que Theodor Lowi chama, em sua tipologia das políticas públicas, de políticas constitutivas ou estruturadoras, pois atingem a espinha dorsal do sistema, ao alterarem a própria concepção do processo político, como ocorre, por exemplo, ao se mudar o sistema eleitoral, a forma de governo ou criar e remodelar instituições centrais no jogo político. Klaus Frey (2000) as denomina de “políticas estruturadoras do sistema”, portanto, para o autor, estas políticas não têm por objetivo a mera manutenção ou conservação do sistema existente, mas sim sua alteração mais profunda no sistema político.

Há aqui uma diferença fundamental a ser levantada em relação à Reforma do Judiciário e a pauta de criação de um órgão de controle do Judiciário

26 Peter Hall é professor na Fundação Krupp de Estudos Europeus e codiretor do *Program on Successful Societies* para o *Institute for Advanced Research*, no Canadá. Autor de mais de setenta artigos sobre política europeia, políticas públicas e história econômica comparada, além de livros como *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations* e *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Atualmente, pesquisa, entre outros temas, reações políticas aos desafios econômicos na Europa do pós-guerra. Hall se destaca no estudo das políticas econômicas na Inglaterra e apresentar elementos importantes para se compreender a ação da burocracia.

25 Trecho da entrevista concedida à autora por Juliano Basile por telefone em 27 de junho de 2011.

em relação à maioria das reformas estruturadoras: seu impacto para além dos muros institucionais. Frey (2000) cita exemplo do plebiscito sobre o sistema de governo no Brasil que, em 2004, a despeito das campanhas publicitárias realizadas, não conseguiu despertar interesse na população e na mídia. Contudo, a Reforma do Judiciário e a criação do CNJ é um caso de mudança estrutural atípica. Uma série de fatores contribuíram para agendar o Judiciário como um tema atinente à toda a sociedade e não apenas a um setor específico.

Essa amplitude do tema se reflete no processo decisório de forma imediata, pois retira a discussão de um âmbito restrito, inclusive tornando relativo o poder da classe burocrática, uma vez que a questão perde contornos meramente setoriais e técnicos para ganhar uma dimensão valorativa que atinge diretamente a opinião pública²⁷.

27 Ao olharmos para a mídia como ferramenta que ajuda na construção de uma realidade, prevalece a ideia de que a opinião pública é a “representação de um conjunto de opiniões individuais semelhantes entre si a respeito de temas de interesse coletivo” (Silva, 2014: 441). Esta, em termos gerais, é a chave do pensamento de Lippman (2010), que coloca a opinião pública como um agregado de

Ao longo da tramitação da Reforma, as discussões sobre o Judiciário avolumaram-se, deixando de ser uma discussão interna *corporis*, sob este ou aquele aspecto da estrutura hierárquica do Poder Judiciário, para se tornar uma discussão sobre o modelo de Justiça brasileiro, sua eficiência e sua imagem junto à sociedade civil.

Em seu trabalho, Frey (2000) cita como o surgimento de uma consciência ambiental modificou a relação entre os processos políticos (*politics*) e seus resultados:

O exame da vida de certas políticas setoriais, sobretudo as de caráter mais dinâmico e polêmico, não deixa dúvidas referentes à interdependência entre os processos e os resultados das políticas. A evolução histórica da política ambiental, por exemplo, mostra de forma nítida como ambas dimensões têm se influenciado de

opiniões individuais, dando ênfase ao papel dos meios de comunicação de massa como fator preponderante na construção dessa opinião. Este é o ponto com o qual trabalhamos: o papel da mídia como formadora de uma ideia que passa a ser pautada na agenda pública.

forma recíproca e permanente. As constelações de atores, as condições de interesse em cada situação e as orientações valorativas – elementos que podem ser considerados condicionantes do alto grau de conflitos reinantes nos processos políticos – sofreram modificações significativas à medida que se agravaram os problemas ambientais e se consolidou um novo campo da política (FREY, 2000: 219-220).

Ao observar as peculiaridades de cada setor, e sem querer fazer uma comparação rasa entre as questões ambientais e o Sistema de Justiça, pode-se dizer, contudo, que quando um tema extrapola uma discussão segmentada ou, pelo menos, no momento em que esta discussão deixa de ser percebida e influenciada por grupos restritos, a relação entre os processos políticos (*politics*) e os conteúdos de política (*policy*) mudam e interferem nos resultados das políticas pretendidas.

Quando um assunto é agendado, ou seja, passa a despertar o interesse da opinião pública, o processo decisório e o próprio conteúdo das políticas

sofrem influência deste agendamento²⁸. Desta maneira, a ampliação da cobertura do Sistema de Justiça foi alimentada pela própria Reforma do Judiciário e pela pauta do controle externo da Justiça. Inclusive, pode-se afirmar que, num lapso temporal maior, de meados da década de 1990 até a implantação de pontos da Emenda, como se vê atualmente na discussão sobre as atribuições do CNJ, o processo amplo de Reforma do Judiciário ocorre em paralelo a uma ampliação da cobertura jornalística sobre o tema, o qual, a cada dia, ganha espaço junto à sociedade

28 Uma das correntes mais relevantes que estuda a relação entre imprensa e realidade é a chamada de teoria do agendamento ou agenda-setting research, segundo a qual os meios de comunicação de massa, pelo fato de prestarem atenção a certos acontecimentos e ignorarem outros, produzem efeitos sobre o público. Ou seja, a imprensa não diz necessariamente ao público como deve pensar, mas quais as questões da atualidade sobre as quais é importante ter uma opinião, seja ela qual for. Desde a publicação do livro de Lippmann, em 1922, que o estudo dos efeitos da mídia na realidade ganha uma maior atenção crítica. Porém, é indiscutível que foi com McCombs e os estudos de Chapel Hill (realizados em 1968 e publicados na revista *Public Opinion Quarterly* em 1972) que o termo agenda-setting surge e ganha expressão acadêmica.

civil. Assim, a relação entre Sistema de Justiça e mídia é entendida como um processo inacabado, ora com tensões e ora coesões, que tem efeitos institucionais (como podemos ver na defesa das atribuições de controle do Conselho Nacional de Justiça). Ao se levar um debate até então restrito aos muros institucionais para um espaço público, a discussão reverbera influenciando o próprio Sistema de Justiça.

Quando se examina o processo de Reforma do Judiciário e o debate inicial sobre o “controle externo” do Judiciário, deve-se atentar para o fato de que, quanto maior a repercussão do tema junto à opinião pública, menor foi capacidade de o corpo burocrático tratar a questão como algo restrito à administração estatal. Por exemplo, quando o tema do controle externo do Poder Judiciário passa a ser amplamente divulgado e entendido como uma ferramenta pela qual um Poder da República presta contas à sociedade, reduz-se a capacidade de negociação “silenciosa” dos magistrados em aceitar ou não este controle ou mesmo interferir em seu modelo de funcionamento. Não queremos entrar no mérito do que se entendia por controle

externo e sua posterior conformação na composição e nas atribuições do CNJ, mas mostrar que a exposição do tema como algo de interesse direto da sociedade mudou a condução do processo decisório e a interferência da burocracia estatal. Com a chamada “crise do Judiciário”,²⁹ a discussão sobre este ou aquele aspecto da lei não mais se restringe a um segmento e a própria atuação da burocracia passa também a ser divulgada:

29 Há diversas interpretações para a chamada “crise do Judiciário”, mas é de entendimento comum que no final dos anos 1990 vários episódios desgastaram a imagem da magistratura brasileira. Entre estes episódios, se destacam a descoberta do desvio de recursos públicos que seriam utilizados na construção do Fórum Trabalhista de São Paulo pelo desembargador Nicolau dos Santos Neto, o Lalau. O desvio ocorreu entre 1994 e 1998, veio à tona naquele último ano e foi um dos fatos motivadores da instalação da CPI do Judiciário no Congresso Nacional, em 1999. Outro fato que contribuiu para o desgaste na imagem da magistratura, além da própria CPI, foi a prisão de magistrados envolvidos na operação “Anaconda” da Polícia Federal, em 2003. Entre os presos pela operação “Anaconda”, sobressai o ex-juiz federal João Carlos da Rocha Mattos, preso desde 2003 por envolvimento em um esquema de venda de sentenças da Justiça Federal de São Paulo. Diante desses casos, a discussão sobre o controle da magistratura em sua atividade fim e na gestão dos processos ganhou ampla repercussão nacional.

A situação brasileira recente difere de todo o período anterior em pelo menos dois aspectos: 1) a justiça transformou-se em questão percebida como problemática por amplos setores da população, da classe política e dos operadores do Direito, passando a constar da agenda de reformas; 2) tem diminuído consideravelmente o grau de tolerância com a baixa eficiência do sistema judicial e, simultaneamente, aumentando a corrosão no prestígio do Judiciário. [...] Mesmo os operadores do sistema de justiça, tradicionalmente mais reservados em suas apreciações e vistos como portadores de forte espírito corporativo, têm reconhecido que as condições presentes são desfavoráveis. Magistrados, Promotores e Procuradores da República têm se mostrado sensíveis à existência de uma crise na justiça. Sublinhe-se, inclusive, que os operadores do Direito têm sido chamados a interferir no debate e suas associações representativas têm tido participação ativa quer propondo mudanças, quer impedindo que certas alterações sejam aprovadas (Sadek, 2004: 84).

*Na medida em que
ganha os holofotes,
as decisões do
Sistema de Justiça
passam a sofrer
uma influência
fora dos “muros
institucionais”
que tem
impactos no seu
funcionamento.*

Assim, mesmo sem detalhar os impactos desse agendamento em um estudo aplicado a um veículo específico, atesta-se a importância da imprensa no processo de Reforma do Judiciário. Isto porque, ao pautar o Sistema de Justiça, a imprensa interferiu no processo decisório relativo à Emenda 45, dando a ela uma dimensão que ultrapassou os muros institucionais, o que influenciou seu formato. Em outro turno, pautas com apelo específico como a criação do CNJ, instituição a qual se atribuía uma instância de controle do externo do Judiciário, servia como ponto de aderência da sociedade a uma discussão que não mais se restringia a questões técnicas e burocráticas.

8. Conclusão

Em uma visão panorâmica, pelo material colhido nas entrevistas, há dois momentos-chaves que marcam esta nova relação entre o Sistema de Justiça e a mídia: a CPI do Judiciário (1999) e a Reforma do Judiciário (Tramitação da Emenda Constitucional 45, anos de 2003 e 2004). Sendo que o primeiro momento marca o início de uma cobertura do Judiciário, à época

relacionada a uma crise de imagem, e o segundo momento, delimita uma maior organização de jornalistas especializados cobrindo a cúpula do Judiciário. Do ponto de vista de organização dos profissionais e espaços destinados à cobertura da imprensa, estes eventos antecedem a Ação Penal 470, conhecida como “mensalão”, e mesmo a Operação Lava Jato, que podem ser vistos como pontos extremos desta relação entre Sistema de Justiça e mídia.

Ao longo deste panorama, destacam-se dois eventos em que esta relação entre mídia e Sistema de Justiça são exemplificados: a defesa por parte da imprensa do “controle externo” do Judiciário durante a tramitação da Reforma (neste ponto é a mídia a interferir no Sistema de Justiça) e, posteriormente, do Conselho Nacional de Justiça se colocando diante da mídia como órgão contrário ao nepotismo como forma de criar uma bandeira de apoio institucional junto à opinião pública (neste ponto é o Sistema de Justiça que utiliza ferramentas midiáticas para sua defesa). Assim, temos um processo que combina momentos de tensão e coesão em uma relação incompleta, ainda em curso.

Por fim, também se observa que esta relação entre mídia e Sistema de Justiça ocorre em paralelo a um deslocamento do Sistema de Justiça da cobertura política. Cada vez mais, o Poder Judiciário ganha espaço próprio. Esta relação com a mídia ajuda a legitimar o Sistema de Justiça como ator político autônomo e tem efeitos institucionais. Na medida em que ganha os holofotes, as decisões do Sistema de Justiça passam a sofrer uma influência fora dos “muros institucionais” que tem impactos no seu funcionamento.

Referências bibliográficas

- Albuquerque, G. (2016). O CNJ como pauta de uma nova relação entre mídia e sistema de justiça. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. *Anais*. Belo Horizonte: ABCP.
- Albuquerque, G. (2015a, 17 de outubro). CNJ e a construção de uma nova relação entre mídia e o Sistema de Justiça. *Jota*, Disponível em: <<https://jota.info/artigos/cnj-e-a-construcao-de-uma-nova-relacao-entre-midia-e-o-sistema-de-justica-17102015>>
- Albuquerque, G. (2015b, 7 de dezembro). Entre o espetáculo e o controle: a justiça e seus holofotes. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=2006>>. Acesso em: 17 julho 2016.
- Banco Mundial (1995). A Reforma do Judiciário na América Latina e Caribe (Documento Técnico n. 280). Washington: Banco Mundial.
- Becker, H. S. (2014). A epistemologia da pesquisa qualitativa. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, 1 (2) 184-198. Disponível em: <<http://www.reedpesquisa.org/ojs-2.4.3/index.php/reed/article/view/18>>.
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2007b.
- Brasil (2004). *Diagnóstico do Poder Judiciário*. Brasília: Ministério da Justiça.
- Brasil (2004). Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B,

- 111-A e 130-A, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 2004.
- Brasil (2000). PEC nº 29 de 30 de junho de 2000. Introduz modificações na estrutura do Poder Judiciário. (Volume - XV). Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=44577. Acesso em: 30 dez. 2011.
- Brasil (1992). PEC nº 96-A de 26 de março de 1992. Introduz modificações na estrutura do Poder Judiciário. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 1º maio 1992, p. 7847-7853.
- Brasil (2005). PEC nº 358 de 1 de janeiro de 2005. Altera dispositivos dos arts. 21, 22, 29, 48, 93, 95, 96, 98, 102, 103-B, 104, 105, 107, 111-A, 114, 115, 120, 123, 124, 125, 128, 129, 130-A e 134 da Constituição Federal, acrescenta os arts. 97-A, 105-A, 111-B e 116-A, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=274765>. Acesso em: 30 dez. 2011.
- Brasil (2005). Senado Federal. Ação Direta de Constitucionalidade (ADI) nº 3.367, julgada em 10 de fevereiro de 2005. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/senado/advocacia/pdf/ADI3367.pdf>. Acesso em: 21 maio 2011.
- Buscaglia, E.; Dakolias, M.. (1996). Judicial Reform in Latin American Courts: The Experience in Argentina and Ecuador (Documento Técnico n. 350). Washington: World Bank.
- Dakolias, M. (1996). O setor Judiciário na América Latina e no Caribe: Elementos para reforma. Washington: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Documento Técnico, nº319). Washington: World Bank.
- Frey, K. (2000). Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21, 212-259. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>.
- Lippmann, W. (2010). *Opinião Pública*. Petrópolis: Vozes.
- Mccombs, M. & SHAW, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36 (2), 176-187. Disponível em: <https://academic.oup.com/poq/article-abstract/36/2/176/1853310/THE-AGENDA-SETTING-FUNCTION-OF-MASS-MEDIA>.
- Martins, H. H. T. S. (2004). Metodologia qualitativa de pesquisa. *Revista Educação e Pesquisa – USP*, 30 (2). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S15177022004000200007&script=sci_arttext.
- Perdomo, R. P. (2004). Reforma judicial, estado de derecho y revolución em Venezuela. In: Pásara, L. *En Busca de una Justicia Distinta: Experiencias de reforma en América Latina* (p. 356-357). México: Ed. Universidad Nacional Autónoma de México,
- Rocha, C. V. (2005). Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 5 (1), p.11-28. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/32/1604>.
- Roesler, C. R. (2007). A reforma do poder judiciário no Brasil: análise preliminar da Emenda 45/2004.

Cadernos de Pesquisa em Direito. Florianópolis: Cesusc.

Sadek, M. T. (2004). Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, 18 (51), 79-10.

Sampaio, J. A. L. (2007). *Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário*. Belo Horizonte: Editora Del Rey.

Silva, C. E. L. da. (2014). Teoria da opinião pública. In: Citelli, A. *et al.* (Org.) *Dicionário de Comunicação: Escolas, teorias e autores*. São Paulo: Contexto.

Vasconcelos, F. (2005). *Juízes no banco dos réus*. São Paulo: Publifolha.

Relação de entrevistados citados no artigo

1 - JULIANO BASILE: Desde 2000 é repórter do Valor Econômico, jornal no qual trabalha até hoje na cobertura especializada do Sistema de Justiça. Basile também foi jornalista na Gazeta Mercantil (1997 a 2000) e repórter na Folha de São Paulo (2000). É formado em Direito pela Universidade de São Paulo e em jornalismo pela Universidade de Brasília.

2 – MARCELO SEMER: é ex-presidente da Associação Juízes para a Democracia (AJD), tendo exercido o cargo entre os anos de 2005 e 2007. Atualmente é desembargador da 11ª Câmara de Direito Público de São Paulo, blogueiro e articulista do site Justificando e do blog Sem Juízo.

3 - RODRIGO HAIDAR: Foi jornalista do site Consultor Jurídico (www.conjur.com.br) em Brasília e há vários anos cobre o Sistema de Justiça. Atua como jornalista desde 1997 e, além do Conjur, também trabalhou na revista Carta Capital e no Portal iG.

4 – SILVANA DE FREITAS: Desde 2008, a jornalista é assessora de Imprensa e Comunicação Social do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Em 2003 e 2004 era repórter da Folha de São Paulo na Sucursal de Brasília onde fazia a cobertura do Poder Judiciário desde de 1996.

Relação de entrevistados para a pesquisa

1 – PIERPAOLO BOTTINI: de 2003 a 2005 foi diretor de Modernização do Ministério da Justiça. De 2005 a 2007 ficou à frente da Secretaria

de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. É professor-doutor do Departamento de Direito Penal, Criminologia e Medicina Forense da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

2 - GRIJALBO COUTINHO: entre 2003 e 2005 foi presidente da Anamatra (Associação Nacional de Magistrados do Trabalho). Atualmente, é juiz titular da 19ª Vara do Trabalho do Distrito Federal.

3 - MARCELO SEMER: é ex-presidente da Associação Juízes para a Democracia (AJD), tendo exercido o cargo entre os anos de 2005 e 2007. Atualmente é juiz 15ª Vara Criminal de São Paulo, blogueiro e articulista do site Terra Magazine.

4 - JORGE HÉLIO CHAVES: é advogado, professor de Direito Constitucional e membro no Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Seu primeiro mandato no CNJ foi entre 2009 e 2011, sendo recentemente reconduzido para um segundo mandato entre 2011 e 2013.

5 - JOÃO DE DEUS DUARTE ROCHA: foi presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) de 2004 a 2006 e

presidente da Associação Cearense do Ministério Público (ACMP) de 2000 a 2004. Atualmente é titular da 14ª. Promotoria dos Juizados Especiais em Fortaleza, Ceará.

6 – RICARDO CUNHA CHIMENTI: atualmente é juiz auxiliar da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Em 1999, como magistrado de 1ª instância, participou das discussões da Comissão Especial que debateu a Reforma ainda na Câmara dos Deputados.

7 – ANDRÉ LUIZ MACHADO DE CASTRO: atualmente é presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep), entre 2004 a 2006 foi vice-presidente da mesma entidade e, entre 2002 e 2004 foi presidente da Associação dos Defensores Públicos do Rio de Janeiro (Adeperj).

8 – SILVANA DE FREITAS: é assessora de Imprensa e Comunicação Social do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) desde 2008. Em 2003 e 2004 era repórter da Folha de São Paulo na Sucursal de Brasília onde, desde 1996, fazia a cobertura do Poder Judiciário.

9 – RODRIGO HAIDAR: é jornalista do site Consultor Jurídico (www.conjur.com.br) e há vários anos cobre o Sistema de Justiça. Atua como jornalista desde 1997 e, além do Conjur, também trabalhou na revista Carta Capital e no Portal iG.

10 – JULIANO BASILE: desde 2002 é repórter do Valor Econômico, jornal no qual trabalha até hoje na cobertura especializada do Sistema de Justiça. Basile também foi jornalista na Gazeta Mercantil (1997 a 2000) e repórter na Folha de São Paulo (2000). É formado em Direito pela Universidade de São Paulo e em jornalismo pela Universidade de Brasília.

11 – LUIZ ORLANDO CARNEIRO: é bacharel em direito e jornalista profissional. Trabalha há mais de 50 anos no Jornal do Brasil, no qual ingressou ainda no primeiro ano da faculdade, como estagiário. Ocupou diversas funções na redação e na chefia do JB, ainda na sede do Rio de Janeiro. Há mais de duas décadas mudou-se para Brasília onde cobre o Sistema de Justiça.