




Figura 1 – APRENDIZAGENS GLOBAIS, 2014 (acrílico sobre tela , 200x200cm).
Fonte: Mário Vitória.

DOSSIÊ

JUSTIÇA E EFICIÊNCIA: O DEBATE E OS DESAFIOS À GESTÃO DOS TRIBUNAIS

JUSTICE AND EFFICIENCY: ON THE DEBATES AND CHALLENGES OF MANAGEMENT OF COURTS

Conceição Gomes¹



RESUMO

A justiça é um dos setores do Estado onde as reformas gestionárias mais tardiamente chegaram. Se é certo que a administração e gestão burocrática é apontada como concorrente para a crise da justiça e como causa da distância social entre os tribunais e os cidadãos, também é verdade que, nas últimas décadas, as agendas de reforma de muitos sistemas judiciais passaram a incorporar medidas gestionárias. Traço, neste artigo, as linhas do debate em torno da gestão dos tribunais evidenciando alguns dos desafios da transposição para o campo do judiciário de reformas gestionárias.

Palavras-chave: Eficiência e qualidade da justiça. Reformas judiciais. Gestão dos tribunais.

ABSTRACT

Justice is one of the sectors of the State where management reforms have been belated. While it is true that administration and bureaucratic management is seen as a competitor to the crisis of justice and as a cause of social distance between the courts and citizens, it is also true that, in recent decades, reform agendas of many legal systems have included management procedures. I outline, in this article, the debate concerning management of courts considering some of the challenges apropos the implementation of management reforms in the judicial field.

Key words: Efficiency and quality of justice. Judicial reforms. Management of courts.

¹ Investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Coordenadora Executiva do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa e da Unidade de Formação Jurídica e Judiciária. Coordenação de estudos nas áreas das políticas e reformas do direito, da justiça e dos tribunais e da cooperação judiciária. Desenvolveu projectos de investigação em Portugal, Macau, Moçambique, Angola e no espaço da União Europeia e participa de vários grupos de trabalho sobre reformas da justiça e lecciona em programas de formação avançada. CV: <http://www.ces.uc.pt/investigadores/cv/conceicao_gomes.php>

1 INTRODUÇÃO

O conceito de gestão é aplicável, tanto às organizações privadas, como às organizações públicas. Contudo, a inovação no campo gestor começou por ser liderada pelo sector privado empresarial que, em regra, mais rapidamente se adaptou às mudanças sociais. A centralização do poder, a rígida determinação de funções e de procedimentos, que potenciam um funcionamento organizacional rotineiro e resistente à mudança, e a hierarquização das relações funcionais são, entre outros, fatores apontados como dificultadores da inovação e da modernização das organizações públicas em geral. Contudo, as crises económicas e financeiras, que atravessam os Estados e as sociedades em geral, a complexidade social e os desafios dos cidadãos a uma maior eficiência da administração pública colocaram as teorias gestórias no campo das organizações públicas. Este é um processo generalizado a diferentes países com contextos políticos, sociais e económicos muito diferenciados, ganhando particular visibilidade no quadro da designada crise burocrática do Estado (SANTOS, 2002). O debate sobre as inovações gestórias no âmbito das organizações do judiciário situa-se, assim, no contexto mais vasto da modernização da administração pública.

O crescimento exponencial do volume da procura judiciária, o aumento da complexidade da litigação e a escassez de recursos financeiros são fatores que vieram evidenciar a insuficiência das soluções reformistas clássicas no domínio do sistema judicial: reformas processuais e aumento dos recursos materiais e humanos (mais tribunais, mais magistrados,

mais funcionários), apelando a uma maior flexibilidade e criatividade por parte do legislador e dos agentes judiciais. Este novo contexto determinou que, a partir da década de 80 do século passado, os sistemas judiciais, inicialmente nos países de influência da *common law* e, posteriormente, um pouco por todo o lado, comesçassem a ser objeto de recomendações que pretendiam explorar a aplicação às organizações da justiça de princípios e de medidas gestórias, beneficiando do quadro analítico desenvolvido pelas ciências sociais nesta matéria e da experiência de outras organizações do setor público. Medidas que visavam o reforço da eficiência dos tribunais, designadamente, no âmbito dos métodos de trabalho, da gestão de recursos humanos e materiais e dos fluxos processuais, e da articulação dos tribunais com organizações que desempenham funções complementares da justiça, tornaram-se apostas centrais das agendas de reforma da justiça em muitos países.

Desenvolvo, neste artigo, algumas linhas do debate em torno da gestão dos tribunais, situando-as no contexto mais vasto das dinâmicas de mudança das organizações públicas. O artigo está dividido em três partes. Numa primeira parte traço, de forma sucinta, a evolução dos modelos de administração e gestão das organizações públicas com o objetivo de enquadrar teoricamente a discussão. Numa segunda parte dou conta de algumas linhas do debate em torno da gestão dos tribunais. Na terceira parte identifico algumas dimensões da gestão dos tribunais.

2 BREVE REFLEXÃO SOBRE A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Não é nova a preocupação das ciências sociais em desenvolver modelos que permitam pensar a gestão das organizações públicas em cenários caracterizados por acréscimos de complexidade institucional e social, com o objetivo de as tornar mais eficientes. Com contornos e intensidades diferentes, este processo ganhou particular aceleração nas últimas décadas no quadro da designada crise burocrática do Estado (SANTOS, 2002). Trata-se, no essencial, de um desafio às principais características e dinâmicas funcionais prevalentes nas organizações públicas, na busca de mudanças que possam tornar aquelas organizações mais eficientes e socialmente mais próximas, e que tem suscitado o consenso de amplos sectores das sociedades, que dependem dos seus resultados, da sua eficácia e da qualidade do seu desempenho.

O modelo burocrático, verdadeiramente revolucionário no domínio das tecnologias de poder e da administração das organizações, foi caracterizado por Max Weber, no quadro da evolução e racionalização histórica do capitalismo e da afirmação do Estado liberal, na sua obra de referência *Economia e Sociedade* de 1922, (WEBER, 2004). Protagonizando um reformismo institucional sem precedentes, este modelo desfrutou de amplos níveis de disseminação nas administrações públicas ocidentais, inspirando igualmente muitas das transformações empresariais operadas ao longo do século XX e influenciando as próprias

organizações do terceiro sector (economia social). Demonstrando ganhos de produtividade, de eficiência e de funcionalidade, revelava-se intimamente articulado com as lógicas instrumentais do sistema capitalista em progressiva expansão, comportando, nesse sentido, uma transformação organizacional indispensável à própria sustentabilidade das dinâmicas económicas, sociais e institucionais de um período muito concreto da modernidade: o capitalismo organizado (SANTOS, 1999).

A importância conferida à legalidade faz com que a normatividade da lei ou da regra seja a principal fonte de legitimidade no interior das organizações e o seu principal fator de mobilização organizacional. A formalização dos procedimentos (cultura formalista) constitui a referência para a validade da ação organizacional, pelo que a burocracia se convertia no único dispositivo de codificação e descodificação da linguagem organizacional, tal como no único meio de exercer e obedecer à autoridade e à hierarquia da organização. As organizações eram, assim, desdobradas em serviços estruturados de acordo com o princípio de organização hierárquica e vertical da autoridade, definidos com o máximo de rigor técnico e procedimental e evitando-se margens de liberdade que introduzissem incerteza. Muitas características deste modelo ainda dominam hoje muitas das organizações públicas, em especial os tribunais, embora desde meados do século passado, tenham vindo a ser evidenciadas muitas das suas disfunções, intensificando-se as críticas ao modelo burocrático.

Uma nova abordagem gestonária começou, então, a ganhar força, genericamente adjetivada como *managerial*,

caracterizando-se por orientações, como a profissionalização das organizações, a redução dos níveis hierárquicos, a descentralização e a fragmentação das unidades administrativas, a competição intra e interorganizacional, a focalização nos resultados e a prestação de contas (*accountability*). Ganha também força a ideia de que a aferição dos padrões de desempenho, da qualidade e da eficiência das organizações públicas deviam recentrar-se na satisfação dos cidadãos/utentes dos serviços, o que levaria ao aumento da confiança social. O critério *sociedade* ou o *retorno social* tem, assim, uma dimensão importante. Considera-se, ainda, que o envolvimento enquadrado dos cidadãos na vida das organizações – que poderá reportar-se tanto à aferição de padrões de atendimento e de acessibilidade, como a outros procedimentos organizacionais socialmente relevantes e escrutináveis –, para além de constituir um fator facilitador da gestão da complexidade, obriga à transparência dos resultados como complemento do controlo político normal e da legitimidade democrática (LANGBROEK, 2005, p. 50).

A hegemonia das novas teorias no quadro das reformas da administração pública a partir dos anos 80 – comumente designadas como *New Public Management* – tem sido, contudo, percecionada com alguma ambivalência. Por um lado, reconhece-se o mérito da procurarem superar as limitações e os constrangimentos intrínsecos ao modelo burocrático, caracterizado pela sua rigidez funcional, fechamento orgânico à sociedade e ineficiência administrativa. Por outro, como corporizantes de uma transformação política mais ampla, chama-se a atenção para o novo consenso

ideológico de natureza neoliberal em que assentam: o Estado e a administração pública são sinónimos de desperdício, de serviços dispendiosos que não possuem regras que estimulem a eficiência e a eficácia. Consequentemente, a solução deve passar pela privatização do máximo de subsectores públicos alienáveis para o mercado e pela adoção de modelos de gestão do sector privado, no caso dos setores que se mantenham na esfera pública. Em suma, o Estado deve organizar-se com base numa filosofia similar à das organizações privadas, que se considera funcionarem de forma mais eficiente por serem orientadas pelo lucro e pela oferta dos seus bens e serviços estar relacionada a procura dos mesmos (GAR YEIN, 2007, p. 11).

Daí que vários autores chamem atenção de que a aplicação destas novas teorias às organizações públicas não pode perder de vista que elas são portadoras de uma racionalidade distinta das organizações particulares e que, por vezes, algumas das características podem conflitar com os princípios e garantias de que as organizações públicas, e os tribunais em particular, são portadores. Pelo que as noções mais normativas e hegemónicas de informalidade, simplificação e celeridade de procedimentos não poderão aplicar-se acriticamente em instituições públicas, em particular judiciárias, nas quais as regras processuais e procedimentais também constituem modernas garantias dos cidadãos.

Nas últimas décadas, novas perspectivas teóricas têm vindo a ser desenvolvidas à volta do conceito de governação, comportando, não apenas uma nova linguagem caracterizadora das dinâmicas e dos processos organizacionais, como

um novo campo de técnicas gestionárias. Para alguns, a governação organizacional deverá cumprir, sobretudo, uma função catalizadora que, ao invés de concentrar para si o comando, a gestão e a implementação de medidas, deverá dar prioridade à harmonização da ação desenvolvida por diferentes atores organizacionais. Considera-se, ainda, que a descentralização deliberativa e funcional permite um melhor aproveitamento dos conhecimentos, das capacidades e das competências existentes na organização, estimulando a inovação prática e refletindo-se na motivação dos funcionários. A penetração do conceito na esfera e na linguagem organizacional pública está, assim, fortemente relacionada, tanto com o aumento da complexidade e dos fluxos de informação a que as organizações se encontram expostas, como com a necessidade de um maior e mais eficaz controlo dos processos e dos resultados reivindicados pelos diferentes *stakeholders*.

Neste novo quadro conceptual, a gestão por objetivos, focalizada nos *outputs* e no impacto social da atividade organizacional, a par da satisfação dos cidadãos utentes, assume um papel central. O planeamento estratégico deve incentivar uma cultura preventiva e pró-activa, face aos problemas menos rotinizados, contrariando as lógicas reativas típicas do modelo burocrático perante a contingência e a incerteza. Esta nova abordagem da gestão das organizações abre, igualmente, espaço à problematização dos fenómenos inter-organizacionais e à cultura de interface e de articulação. Esta é, aliás, uma componente que revela muitas debilidades nos sistemas judiciais que experimentam, em geral, dificuldades

em responder eficientemente à progressiva intensidade e complexidade da relação entre as estruturas judiciais e as múltiplas instituições conexas e à necessidade do desenvolvimento de uma lógica de parceria.

Do ponto de vista da criação de condições para a mudança, o envolvimento dos intervenientes será, tanto mais importante, quanto mais a orientação gestionária adotar uma estratégia *antropocêntrica*, por oposição a uma estratégia *tecnocêntrica*. Se esta última é dirigida às dimensões estritamente operacionais, a primeira assenta no potencial e no capital humano das organizações (PARENTE, 2006). Uma dimensão sociológica fundamental dos processos de mudança das organizações consiste na forma como se estruturam as respostas às múltiplas frentes de resistência à introdução de novos métodos de trabalho e, em geral, à mudança. De acordo com Kanter; Stein; e Jick (1992), são várias as circunstâncias e os conteúdos da mudança suscetíveis de gerar reações adversas por parte dos agentes das organizações. Desde logo, o impacto da mudança nas condições laborais e nos vínculos contratuais. Neste aspeto, os estatutos socioprofissionais do sector da justiça obrigam a especiais cuidados. A perda de privilégios ou do controlo organizacional, a par da perda da hegemonia das competências (por via, por exemplo, da introdução de tecnologias que os colaboradores não dominam), constituem áreas de mudança fortemente carregadas de potencial de resistência, pelo que a aposta em,

novas competências comportamentais para os funcionários [pode] ser importante para a restituição de confiança e de auto-estima dos mesmos, que

não devem sentir-se excluídos [...]. Se existir uma exclusão generalizada dos funcionários num processo de mudança, este pode tornar-se contra-producente e mesmo perigoso para a sobrevivência das organizações públicas (MADUREIRA; RODRIGUES, 2006, p. 163).

Conquistar os agentes da organização, tornando-os parte ativa do processo de mudança é, por isso, fundamental. As novas abordagens gestonárias conferem, ainda, especial atenção ao papel das lideranças. Capacidade na gestão dos riscos, das oportunidades e das expectativas são traços liderantes fundamentais para o sucesso da transformação e da adaptação das organizações a novas orientações funcionais e administrativas. A liderança deve flexibilizar-se e ajustar-se em função dos objetivos e dos contextos específicos das organizações.

Cabe aqui referência pela sua ampla utilização no domínio das novas teorias organizacionais ao modelo baseado na filosofia da gestão pela qualidade total (EFQM) – modelo consagrado pela European Foundation for Quality Management². Como ferramenta de consolidação e de sustentação do conceito de qualidade, o modelo da EFQM possibilita melhorar as práticas de gestão e, conseqüentemente, o desempenho das organizações, podendo ser utilizado para verificação do estado da organização (auto-avaliação), como ferramenta de planeamento ou enquanto ferramenta de gestão da mudança. A avaliação da eficiência organizacional, dos

procedimentos, dos resultados, da satisfação, quer dos funcionários em relação à organização onde estão inseridos, quer dos utentes, do impacto na sociedade, e comparação entre os objetivos da organização e os resultados alcançados é, neste modelo, uma vertente essencial. O modelo de excelência da EFQM, inicialmente vocacionado para grandes empresas do sector privado, tem vindo a ser generalizadamente aplicado a todas as organizações, independentemente da dimensão e do sector de atividade.

3 LINHAS DO DEBATE SOBRE A GESTÃO DOS TRIBUNAIS

As organizações da justiça não escapam ao novo contexto e às novas dinâmicas da administração pública, embora este seja um dos setores do Estado ao qual as reformas gestonárias mais tardiamente chegaram. Fabri (2005, p. 70-77) sintetiza em quatro grupos as políticas que têm vindo a ser desenvolvidas em diferentes países tendo em vista melhorar a eficiência e a qualidade da justiça: políticas no âmbito da governação do judiciário; políticas relacionadas com a alteração do número ou das funções das organizações do sistema; políticas processuais; e políticas gestonárias direcionadas para a eficiência de resposta ao volume e à natureza da litigação, para a avaliação do desempenho funcional e para

² A Fundação Europeia para a Qualidade da Gestão (EFQM) foi fundada em 1988 pelos presidentes de 14 grandes companhias, com o apoio da Comissão Europeia. Atualmente é constituída por mais de 600 organizações que vão desde grandes multinacionais e companhias nacionais importantes até institutos de investigação. A EFQM tem dois objetivos primordiais. Em primeiro lugar, propõe-se estimular e apoiar organizações europeias na participação de atividades de melhoramento que conduzam à satisfação do consumidor, do trabalhador e que produzam um impacto positivo na sociedade e nos resultados das empresas. Em segundo lugar, pretende que a Qualidade Total seja um fator decisivo para alcançar uma vantagem na competitividade global

o investimento em novas tecnologias de comunicação e informação.

Na verdade, a discussão em torno da aplicação de um modelo sistêmico de gestão, baseado em princípios de qualidade, em especial no Modelo de Qualidade Total, tem vindo a ganhar relevo em muitos países como instrumento fundamental de combate à ineficiência e morosidade dos tribunais. Esta é, contudo, uma transposição complexa. Reconhece-se essa complexidade, quer ao nível central, da governação do sistema judicial, quer ao nível local da organização e gestão dos tribunais e dos fluxos processuais. O modelo de governação do sistema judicial, a heterogeneidade estrutural das organizações que o integram e as funções a desempenhar são, entre outros, fatores que contribuem para essa complexidade. Mas, também o facto de a arena do judiciário ser um espaço de tensão entre os vários poderes do Estado, que se complexifica nos sistemas que adotam modelos de governação do judiciário em que as competências se dividem entre o poder político e o poder judicial.

Para esta abordagem, as medidas gestionárias, para funcionarem coerentemente, têm que seguir uma dupla linha orientadora: uma visão sistémica – englobando a administração de todo o sistema de justiça: os tribunais, as polícias, os institutos de reinserção social, as prisões e os vários organismos do Ministério da Justiça - e micro – direcionada a cada tribunal, enquanto unidade organizacional. Embora algumas reformas possam ter alguma eficácia quando pensadas unicamente a um nível macro ou a um nível micro, o seu efeito sistémico depende de uma coordenação

intensa entre as alterações efetuadas nos dois níveis para ser eficaz.

Ao nível micro, as reformas gestionárias são dificultadas, em especial, pelo facto de existirem vários estatutos e culturas profissionais, unidades organizacionais e representantes de interesses diversos envolvidos (magistratura judicial, magistratura do Ministério Público, funcionários judiciais, advogados, utentes) e pelas funções a desempenhar pelos tribunais de acordo com princípios e regras previamente definidas. Deve, contudo, ter-se em conta que na atividade dos tribunais co-existem duas funções distintas – a função jurisdicional e a função administrativa – que podem ter tutelas distintas e, na maioria dos países, efetivamente têm. A primeira função é independente e essencial naquela que é a missão dos tribunais. A segunda é uma função de suporte à sua atividade, inerente ao funcionamento de qualquer entidade pública ou privada, tendo, no entanto, o seu funcionamento um impacto crucial na eficiência e na qualidade da primeira. As medidas gestionárias especialmente dirigidas a uma ou outra têm necessariamente que assumir pressupostos e princípios orientadores diferenciados.

Apesar da complexidade estrutural e funcional dos tribunais, os modelos de qualidade têm-se revelado adequados à melhoria da sua organização e funcionamento. Na Europa, o debate sobre como consolidar uma administração da justiça orientada para a eficiência ganhou ênfase em finais da década de 90 do século passado, mas com a preocupação de associar a eficiência ao objetivo da qualidade e não apenas como via de racionalidade económica. O que significa que as políticas

públicas de justiça, dirigidas à eficiência dos tribunais, deveriam procurar sempre o equilíbrio entre as várias dimensões pelas quais passa a qualidade da justiça. As primeiras experiências no sentido de refletir sobre um sistema integrado de qualidade nos tribunais datam do final da década de noventa, sendo destacado por Albers (2009, p. 6-9) o caso holandês e o caso finlandês.

As instituições europeias deram especial impulso ao debate em torno da gestão dos tribunais com a publicação de vários estudos e relatórios, em especial dinamizados pela Comissão Europeia para a eficiência da justiça (CEPEJ). Defende-se, designadamente, a adoção de medidas e de boas práticas de gestão processual, apontando-se a necessidade de adaptação da tramitação processual à complexidade dos casos considerando, entre outros, o valor da ação, o número de interessados ou as questões jurídicas que o caso concreto suscita. Avança-se, ainda, com recomendações tendo em vista, por exemplo, a redução dos adiamentos de audiências, a realização de uma conferência prévia entre as partes com vista à calendarização dos atos processuais, evitando, assim, o desperdício de tempo e de recursos e a adoção de formatos concisos e padronizados nas decisões judiciais, de modo a que os juízes se foquem nas questões jurisdicionais.

Destaca-se, ainda, a preocupação com a criação de medidas que permitam um rápido ajustamento do sistema judicial à variação do volume da procura. A adequada monitorização do volume processual e da carga de trabalho pressupõe a definição prévia da capacidade de trabalho dos recursos humanos do

tribunal e uma distribuição adequada dos recursos materiais. Neste contexto, é dada especial ênfase à flexibilidade, enquanto fator fundamental das respostas a desenvolver às mudanças não previstas ou imprevisíveis que exijam o recurso a medidas corretivas.

Na orientação para a qualidade, assume especial relevância a reflexão sobre os mecanismos de prestação de contas. Esta é uma vertente do debate em vários países, reconhecendo-se a sua complexidade, desde logo, porque não pode colocar em causa os princípios da independência e da autonomia do poder judicial. Malleon (1990) é um dos autores que mais se tem destacado na reflexão acerca desta temática. Começa por distinguir duas formas de prestação de contas: a prestação de contas política (*hard political accountability*) e a prestação de contas limitada (*soft accountability*). A primeira, que pode incluir medidas como a demissão, a responsabilidade civil ou criminal, não será facilmente aplicável ao poder judicial no respeito pelo princípio da independência judicial. A segunda, aplicável às instituições do judiciário, passa exigência de transparência procedimental e maior sensibilidade aos interesses sociais em jogo, o que implica uma mudança da relação com os diferentes intervenientes processuais e com a sociedade em geral.

O desenvolvimento de padrões de qualidade, como referenciadores da atividade dos tribunais é defendido por vários autores (OSTROM; HANSON, 1999). A independência e a imparcialidade dos tribunais são dois dos principais princípios orientadores da ação dos tribunais. Outras vertentes como a duração adequada dos processos, a eficiência, a certeza e

segurança jurídica, o acesso à justiça, a eficácia de desempenho e a prestação de contas são igualmente considerados como variáveis fundamentais a constarem desses padrões.

4 DESAFIOS À GESTÃO DOS TRIBUNAIS

4.1 OS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DOS TRIBUNAIS

Um dos principais vetores a considerar num modelo de justiça orientado para a qualidade e eficiência é o desenho institucional de governação dos sistemas judiciais e a relação que, através dele, se estabelece entre os vários poderes do Estado e, em particular, entre o poder judicial e o poder executivo, que tende a refletir-se ao nível da administração e gestão dos tribunais. Quando analisamos a experiência comparada encontramos um conjunto muito diferenciado de soluções em que a administração e gestão dos tribunais tem soluções distintas, embora se verifique uma tendência para uma maior atenção às políticas gestionárias que incorporam uma maior descentralização da gestão dos recursos.

Os sete modelos de administração e gestão dos tribunais que a seguir apresento, nos seus traços gerais, têm como principal característica diferenciadora a forma como estão configuradas as competências, nesta matéria, do poder executivo e do poder judicial. Podemos, assim, identificar várias possibilidades, parecendo encontrar-se uma tendência

de insatisfação com um modelo de administração do judiciário muito dependente ou centrado do poder executivo. Encontramos, ainda, diferentes posições consoante os tipos de funções. Por exemplo, há autores que consideram que determinado modelo é mais apropriado para administrar os recursos humanos e outro para a gestão e administração das tecnologias de informação ou um para determinados tribunais (por exemplo, um modelo de maior autonomia do judiciário para os tribunais superiores, mas não para os tribunais de 1ª instância). Eis as características dos principais modelos.

No *modelo executivo* o poder executivo tem um papel central na administração do judiciário (quer a nível central, quer a nível de cada tribunal). Parte-se da ideia de que a independência dos tribunais é limitada à função jurisdicional e não diz respeito às funções de administração, daí que não se veja inconveniente em que a administração dos tribunais seja controlada pelo poder executivo que, por sua vez, responde perante o poder legislativo. Neste modelo, é diminuída a participação do poder judiciário na administração e gestão dos tribunais, sendo que, quando existe, é meramente consultiva e não vinculativa. São apontadas como principais limitações deste modelo, designadamente, as seguintes: a) ausência de participação do judiciário na determinação e afetação orçamental, o que cria dificuldades na definição de estratégias a médio-longo prazo e incorpora a possibilidade de ameaça à independência do judiciário; b) ausência de mecanismos de *accountability*; c) fraca possibilidade deste modelo em aumentar a eficiência da gestão processual; d) tende

a acentuar a tensão entre o administrador dos tribunais nomeado pelo executivo e os membros do poder judicial.

O *modelo de comissão independente* assenta na existência de um órgão ou comissão independente, especialmente criada para a administração do judiciário, com determinada estrutura e composição de que fazem parte membros do judiciário. A principal inovação deste modelo, relativamente ao modelo executivo, prende-se com a independência funcional dessa comissão face ao poder executivo e ao poder judicial. O modelo pode comportar várias modalidades, designadamente, a competência da comissão pode ser circunscrita a determinados aspetos da administração do judiciário, ficando outros reservados, quer ao poder executivo, quer ao poder judicial. Para alguns autores, a composição, competências e a nomeação dos membros da Comissão pode constituir fator de tensão entre o judiciário e o executivo. Há, ainda, quem defenda que a composição deste tipo de comissões deveria integrar membros de outras instituições da sociedade.

Um terceiro modelo, é o *modelo de parceria*. Neste modelo, a administração dos tribunais é exercida conjuntamente pelo poder executivo e pelo poder judicial através de uma parceria concretizada com a criação de um conselho em que o executivo continua a desempenhar um papel importante, mas que, em simultâneo, prevê também um potencial aumento do papel do judiciário. O conselho nomeia os órgãos de gestão dos tribunais, bem como define e impõe a execução de medidas gestionárias. O órgão de gestão a nível de cada tribunal é um órgão autónomo do executivo e do judiciário que executará as

políticas de acordo com as instruções do conselho. As suas competências tendem a estenderem-se a todas as áreas da administração e gestão dos tribunais: gestão financeira, recursos humanos, sistemas de informação e comunicação. A possibilidade de existirem interesses conflitantes pressupõe que haja um efetivo consenso nos objetivos e expectativas da parceria, o que exige, por seu lado, uma clara definição dos objetivos e dos fins a prosseguir, tornando este modelo de exequibilidade complexa.

O *modelo executivo mitigado*. Neste modelo, a responsabilidade pelo planeamento e pela execução da administração e gestão dos tribunais compete ao poder executivo. Ao poder judicial é conferida competência para intervir no planeamento e administração ao nível dos tribunais em atividades desenvolvidas e desenhadas pelo poder executivo, quando as mesmas possam afetar de uma forma grave a capacidade de o sistema judicial alcançar níveis adequados de eficiência ou sempre que se considere necessário e apropriado para o exercício da função judicial. O poder judicial pode, assim, emitir ordens diretas ao administrador do tribunal, impondo-lhe a realização de certas tarefas ou atividades ou a cessação de outras por forma a garantir a realização dos objetivos do tribunal.

No *modelo de autonomia limitada*, a competência para a administração e gestão dos tribunais (incluindo a gestão financeira e dos recursos humanos) é da competência do poder judicial. A gestão dos tribunais pode ser levada a cabo por um gestor, mas nomeado pelo juiz presidente de quem depende funcionalmente. A limitação imposta ao poder judicial é

operada por duas vias: por um lado, o orçamento global dos tribunais é definido e aprovado pelo poder legislativo, deixando para os tribunais apenas o poder de, dentro da baliza definida pelo poder legislativo, alocar as receitas; por outro, pode existir um conjunto de matérias que se mantenham exclusivamente na esfera do poder político, dada a sua natureza, como, por exemplo, a decisão de construir ou de fechar tribunais. Neste modelo, é o próprio judiciário que define as metas e os objetivos a atingir no que respeita à administração e gestão dos tribunais, devendo prestar contas da sua atividade, quer ao poder legislativo, quer ao público em geral, mecanismo considerado como garantes de uma efetiva transparência na gestão e administração dos tribunais.

O *modelo de autonomia limitada e de comissão* combina vertentes do modelo de autonomia limitada e do modelo de comissão independente. Mantém a competência para a gestão e administração dos tribunais no judiciário, mas confere a uma comissão independente, do legislativo e do executivo, a competência para a intervenção num conjunto muito limitado de assuntos, em especial em matéria de orçamento. A atribuição da resolução dos conflitos relacionados com o orçamento dos tribunais a uma entidade autónoma permite despolitizar a relação entre o poder judicial e o poder executivo relativamente a questões com forte potencial de politização e evitar o condicionamento da administração do judiciário através de estrangulamentos orçamentais.

Por último, no pólo oposto ao modelo executivo, situa-se o *modelo judicial*. Neste modelo é reservado ao poder judicial todas as competências relacionadas

com a administração e gestão do sistema judicial, incluindo dos tribunais, definindo objetivos, regras e procedimentos, incluindo competências para contratar e exercer a ação disciplinar sobre todos os recursos humanos e para fixar o seu próprio orçamento.

Reconhece-se que a qualidade e a eficiência da justiça podem depender, em grande medida, do modelo de administração e gestão dos tribunais. Mas, acima de tudo, o modelo a desenvolver deve procurar responder positivamente aos seguintes objetivos: a) preservação da independência judicial e da integridade institucional do judiciário como um poder separado do Estado; b) aumento da confiança social no sistema de justiça; c) melhoria da qualidade dos serviços de justiça (mais e melhor acesso aos tribunais, maior celeridade, melhoria da qualidade da justiça na resolução dos litígios em concreto, maior transparência); d) e desenvolvimento, ao nível do tribunal, de mais capacidade gestonária e de uma nova cultura na implementação das reformas através de: i) uma direção e liderança claras; ii) mecanismos eficazes e transparentes de prestação de contas; iii) desenvolvimento de parcerias fortes; iv) desenvolvimento de estratégias, ferramentas e práticas eficazes e eficientes; v) formação adequada dos agentes da justiça; e vi) meios adequados e eficientes de suporte às reformas, permitindo-lhes adaptarem-se a transformações sociais, tecnológicas, económicas e políticas (Cfr. *Canadian Judicial Council, "Alternative Models of Court Administration"* 2006, p.71-72).

4.2 REFLEXÕES EM TORNO DE ALGUMAS DIMENSÕES GESTIONÁRIAS

A adoção de uma perspectiva gestio-nária, orientada para a eficiência e para a qualidade da justiça, impõe que se tenha em consideração aspetos relacionados com a organização e funcionamento interno dos tribunais, incluindo os métodos de trabalho³. Para Fix-Fierro (2003) intervir na organização e funcionamento interno dos tribunais, adotando objetivos e orientações comuns e claros é, numa perspectiva gestio-nária, essencial. Essas orientações devem, por um lado, constituir um pressuposto de avaliação do desempenho funcional e, por outro, criar um ambiente de envolvimento para que todos os intervenientes sintam que trabalham para um fim comum. Nesse sentido, o desenvolvimento de medidas que assegurem uma adequada divisão do trabalho e de funções dentro do tribunal permite garantir, quer um nível mais elevado de eficiência, quer a criação de condições de trabalho mais favoráveis, reduzindo custos de coordenação e aumentando a capacidade de motivação ou de reação a situações de crise. Também Gar Yein (2007), considera que para a implementação de mecanismos de qualidade nos tribunais é necessário reformular a organização interna e o funcionamento dos tribunais de forma a eliminar, ou pelo menos a esbater, o seu carácter atomístico.

Pastor (2003) alerta para a importância das orientações e princípios comuns mas, também, para a necessidade das políticas de recursos humanos assegurarem a flexibilidade dos conteúdos funcionais de

modo a permitirem uma maior mobilidade dos recursos. Reflete, ainda, acerca da importância da definição dos pressupostos e dos critérios de progressão na carreira profissional, que devem incluir critérios vinculados ao desempenho e ao adequado planeamento, critérios que impeçam a permanente rotatividade dos funcionários, que garantam o acesso à formação permanente e, ainda, que garantam uma adequada divisão de trabalho que permita atribuir tarefas mais qualificadas a pessoal mais qualificado.

As tecnologias de comunicação e de informação constituem também uma dimensão central da gestão dos tribunais, consideradas uma das componentes fundamentais de uma orientação estratégica para a qualidade e eficácia dos sistemas judiciais. Contudo, a disponibilização de tecnologias de informação no sistema judiciário não constitui, por si, garantia de uma utilização otimizada das mesmas, acontecendo, com frequência, o seu uso ficar bastante aquém das suas potencialidades. A diversidade europeia no que toca ao grau de implementação e à eficácia e finalidades das tecnologias de informação nos diversos sistemas judiciais é significativa. Mas, de um modo geral, aponta-se como crítica comum aos vários sistemas, o facto de a introdução das tecnologias de informação nos tribunais ser conduzida tendo em vista a resolução de problemas específicos e não a sua eficaz integração no sistema judicial, não se promovendo uma visão integrada dos sistemas de informação, nem uma eficaz articulação entre as diferentes instituições do judiciário, como, por exemplo, entre os tribunais, as

³ Esta é uma questão que se discute há longos anos nos países da *Common Law*. Nos países de tradição jurídica continental apenas recentemente começou a ser alvo de reflexão.

prisões ou as polícias. Também não se dá a devida atenção à formação adequada para todos os intervenientes do sistema judicial, desde juízes a funcionários, passando pelos advogados, que conduza a uma eficaz utilização das tecnologias de informação e ao reconhecimento do seu potencial para o desempenho funcional dos tribunais.

Numa perspetiva orientada para a eficiência e para qualidade dos tribunais mostra-se, ainda, fundamental definir medidas suscetíveis de atuar sobre os mecanismos de distribuição dos processos, quer entre diferentes tribunais (organização judiciária), quer dentro de cada tribunal pelos diferentes magistrados judiciais. Estas medidas confrontam-se com dois princípios inerentes ao poder judicial: o princípio da inamovibilidade e o princípio do juiz natural. A flexibilização na distribuição de processos (movimentando os processos ou o juiz), quer por razões de volume processual, quer por razões de natureza do conflito é uma questão complexa. Enfatizando o princípio da inamovibilidade ou, para alguns, uma interpretação restrita daquele princípio, são vários os sistemas judiciais que não permitem a movimentação fora de concurso próprio ou de regras de afetação de um juiz, por razões conjunturais de volume ou de natureza da litigação, quer de um tribunal para o outro, quer mesmo entre secções do mesmo tribunal. Há, contudo, países em que sendo os juízes colocados num espaço territorial mais alargado (por exemplo, na comarca em vez de em determinado juízo) é possível uma maior flexibilidade na colocação

dos recursos humanos, desde que com respeito por critérios pré-definidos.

É certo que as regras de distribuição processual têm, genericamente, um duplo objetivo: garantir a imparcialidade do tribunal e assegurar uma distribuição tendencialmente igualitária de carga processual. Mas, para os defensores de uma maior flexibilidade, o respeito pelo princípio da independência é assegurado através de regras gerais e abstratas que previamente definem os critérios da distribuição. Daí que, para alguns autores (LANGBROEK; FABRI, 2007), a rigidez das regras relativas à distribuição processual dificulta a distribuição de determinados processos mais complexos que deveriam poder ser tramitados por juízes tecnicamente mais preparados para o tipo de questão que aí se discute⁴.

A análise da experiência comparada mostra que as preocupações de gestão processual surgiram associadas aos países de tradição da *common law*, caracterizados por um processo de tipo adversarial, mas com um forte poder de conformação do juiz. Por contraposição, no sistema continental, de tradição histórica francesa e de cariz burocrático, a introdução de métodos de gestão processual tem-se vindo a revelar muito mais resistente. Nestes sistemas, a perspectiva gestionária surge, sobretudo, como uma necessidade de resposta ao crescimento da litigação, tendo por base a conceção segundo a qual a eficiência resulta menos das mudanças das regras processuais do que da adequada monitorização do desempenho funcional dos tribunais e intervenientes no processo, tendo em conta o

⁴ Por oposição, na Dinamarca, em Inglaterra e no País de Gales, a troca informal de processos entre juízes é relativamente frequente.

caso concreto. Neste contexto, discute-se a adoção de medidas gestonárias com reflexos no caso concreto, como sejam, a seleção adequada da calendarização das diligências; o encorajamento da solução do conflito por acordo; a estabilização da instância, decidindo-se, o mais cedo possível, todas as questões formais; a adoção de critérios que possibilitem a definição de uma estimativa de duração provável dos processos de acordo com a natureza do litígio; a adoção de medidas que permitam prevenir a duplicação de prova e a obtenção da mesma a custos mais reduzidos; o recurso a funcionários judiciais com competência e formação especializada para o tratamento de determinadas matérias e ou litígios; a utilização eficiente das novas tecnologias de comunicação; e, ainda, sempre que possível, a utilização de formas processuais mais céleres.

Ainda no âmbito desta matéria destaca-se a questão acerca do papel do presidente do tribunal na gestão dos recursos humanos, incluindo os magistrados, e na distribuição dos processos. Os sistemas judiciais em que o presidente do tribunal desempenha um papel mais ativo, quer no que respeita à distribuição processual, quer à gestão dos recursos humanos são, em regra, dotados de maior flexibilidade. No quadro europeu, encontramos diferenças significativas em sistemas de justiça, como os da Alemanha e de Itália, por um lado, e os sistemas de justiça da Dinamarca, Inglaterra e País de Gales, por outro. Essas diferenças acentuam-se, essencialmente, no que respeita ao nível de formalismo da distribuição de processos, mais rígido para o primeiro grupo. Existe, contudo, um terceiro grupo de países, sobretudo a França e a Holanda,

situados a meio termo entre aqueles dois outros grupos, que têm vindo a desenvolver regras internas que permitem uma maior flexibilidade da distribuição de processos.

5 NOTA CONCLUSIVA

Em vários países, os tribunais continuam a ser percecionados como organizações excessivamente burocráticas. A administração e gestão burocrática é apontada como concorrente para a crise da justiça e como causa da distância social entre os tribunais e os cidadãos. Este é, na verdade, um dos setores do Estado onde as reformas gestonárias mais tardiamente chegaram. Além da complexidade da transposição para o campo do judiciário das novas teorias gestonárias, evidenciada no debate e nas dimensões gestonárias acima referidas, é fundamental não descurar a importância da cultura judiciária, quer como um dos fatores explicativos da crise da justiça, quer como fator de mudança. As reformas gestonárias precisam de uma nova cultura que as sustente. Nesse sentido, as políticas dirigidas à formação dos agentes judiciais assumem um papel central.

REFERÊNCIAS

ALBERS, P. “Quality Assessment of Courts and the Judiciary: from Judicial Quality to Court Excellence”. In: UZELAC A.; VAN RHEE, C.H. (Ed.). **Access to justice and the judiciary: towards new European standards of affordability, quality and efficiency of civil adjudication**. Antwerpen, Portland: Intersentia, 2009. p.6-9. (Ius commune europaeum Series).

CANADIAN JUDICIAL COUNCIL. “Alternative Models of Court Administration”, 2006.

FABRI, Marco. Policies to enhance the quality of justice. **Europe, L’Administration de la Justice en Europe et L’Évaluation de sa qualité**. Paris: Ed. Montchrestien, 2005.

FIX-FIERRO, Héctor. **Courts, Justice & Efficiency: a socio-legal study of economic rationality in adjudication**. Oregon: Hart Publishing, 2003.

GARYEIN, NG. **Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances**. Utrecht: Intersentia, 2007.

LANGBROEK, Philip M. Quality management concerning judges, judgements and court services. **L’Administration de la Justice en Europe et l’Évaluation de sa Qualité**. Paris: Montchrestien, 2005.

LANGBROEK, Philip M.; FABRI, Marco. **The right judge for each case: a study case assignment and impartiality in six European judiciaries**. Antuérpia: Intersentia, 2007.

KANTER, R. M.; STEIN, B. A.; JICK, T. D. **The Challenge of Organizational Change**. New York: Free Press, 1992.

MADUREIRA, César; RODRIGUES, Miguel. A Administração Pública do século XXI: aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa”, **Comportamento Organizacional e Gestão**, v.12, n.2, p.153-171, 2006.

MALLESON, K. **The New Judiciary: the effects of expansion and activism**. Dartmouth, Ashgate Publishing, 1990.

OSTROM, Brian J.; HANSON, Roger A. **Efficiency, Timeliness and Quality: a new perspective from nine state criminal trial courts**. Williamsburg: National Center for State Courts, 1999.

PASTOR, Santos. “Los Nuevos Sistemas de Organización Y Gestión de la Justicia: Mito o Realidad?”. In: **Conferencia sobre Justicia Y**

Desarrollo em América Latina y el Caribe: principales tendencias de la última década y hacia donde vamos? 3. Quito: Banco Interamericano para el Desarrollo, 2003.

PARENTE, Cristina. Conceitos de mudança e aprendizagem organizacional: contributos para a análise da produção de saberes. **Sociologia. Problemas e Práticas**, v. 50, p. 89-108, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** Porto: Afrontamento. 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia.** Lisboa: Gradiva, 2002.

WEBER, Max Weber. **Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva (1922).** São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; UNB, 2004.