

Organização e Gestão dos Tribunais *

J. A Oliveira Rocha **

* Conferência no Centro Estudos Judiciários, Lisboa, Julho 13, 2000.

** Professor da Universidade do Minho.

Resumo

Este artigo chama a atenção para dois aspectos da modernização dos tribunais. O primeiro supõe a melhoria da organização e gestão de forma a aumentar a eficiência. O segundo implica a aplicação aos tribunais do conceito de qualidade, o que significa abrir os tribunais à apreciação dos cidadãos, clientes desses serviços.

Realizou-se em Setembro do ano passado na Grécia a primeira conferência sobre a **Administração da Justiça** no âmbito do Grupo Europeu de Administração Pública. O tema geral desdobrou-se em três “workshops”. A primeira versou sobre as relações entre o sistema judicial e os seus clientes, qualidade dos serviços prestados, custos, condições de acesso aos tribunais e duração dos processos. O segundo tema respeitou à organização e gestão interna dos tribunais e à eficiência e eficácia do seu funcionamento. Finalmente, analisou-se o impacto das decisões judiciais.

Os contributos agruparam-se em dois conjuntos. Por um lado, a investigação nos Estados Unidos tem versado sobre a gestão das organizações judiciais, impondo-se a ideia de que os tribunais devem ser geridos por profissionais em gestão pública e não por quem decide. Desenvolveu-se, deste modo, uma área da Administração Pública, denominada “Judicial Administration”. E, neste contexto, apareceram em muitas Universidades cursos de pós-graduação e mestrados em Administração Judicial.

Por outro lado, os ingleses têm insistido na aplicação ao sistema judicial, em especial aos tribunais criminais, de métodos de avaliação da performance e medidas da qualidade dos serviços prestados.

A questão fundamental que atravessou todo o congresso prendeu-se com saber como articular a independência dos tribunais com a prestação de contas (“accountability”) aos cidadãos, em termos de eficiência, bem assim como em termos de qualidade de serviços.

Convenhamos que o problema é particularmente actual em Portugal porque, se por um lado, é importante manter a independência dos tribunais

perante o poder político, por outro lado, torna-se necessário aumentar a sua eficiência e responsabilização.

Estruturação dos Tribunais e Profissionalização da sua Gestão

Como dissemos atrás, o primeiro contributo para a organização e gestão dos tribunais deve-se aos americanos e, em especial, à “ National Advisory Commission” (1973) e à “National Conference on the Judiciary” (1972). Os relatórios destas comissões detectaram ineficiências administrativas e formas de proceder arcaicas, pelo que a consequência imediata destas revelações levou à necessidade de criar um cargo de gestão nos tribunais de forma a auxiliar os juízes e a reestruturar as organizações judiciárias.

Apesar do pragmatismo americano, a vida dos administradores judiciais que começaram a invadir os tribunais no começo dos anos setenta, não foi fácil e por várias razões.

Em primeiro lugar, os tribunais são microcosmos dos sistemas políticos e sociais nos quais funcionam. Este facto é especialmente relevante nos Estados Unidos, porquanto os tribunais estão muito dependentes dos governos municipais. Como consequência, o suporte administrativo, financeiro e de pessoal depende das administrações locais.

Um outro factor que complica a função da administração judicial consiste em que parte do pessoal do sistema reporta a organizações exteriores, ou é eleito, como é o caso dos “district attorneys” e sheriffs. Obviamente que fazer a gestão deste pessoal é muito complicado. Dada esta complexidade as

inovações administrativas foram muito vagarosamente adoptadas pelo sistema judicial.

Em segundo lugar, as estruturas judiciais americanas são muito diversificadas e complicadas; a autoridade é difusa; os métodos de financiamento e de gestão de pessoal são obsoletas; e a organização judicial varia de estado para estado.

Em geral, distinguem-se vários tipos de estruturas organizativas: “franchising”, corporativas, fechadas, unificadas e não unificadas.

O primeiro tipo é altamente centralizado em ordem a estabelecer standards uniformes. Em contrapartida, porém, as decisões sobre pessoal e orçamento são tomadas localmente.

No modelo corporativo o financiamento é da responsabilidade de autoridades centrais, mas não há imposição de standards de actuação. O modelo corporativo é, em certo sentido, o oposto do modelo do “franchising” mas noutro aspecto, os dois modelos são idênticos, na medida em que rejeitam a gestão centralizada, típica do modelo unificado que põe ênfase na centralização e estandardização do management. Além disso representa o oposto do modelo não unificado, o qual, na sua forma mais pura, consiste num conjunto de tribunais dispersos localmente, cada um com jurisdição especializada, localmente financiados e geridos.

Finalmente, o modelo federal corresponde, no plano judicial, aos sistemas políticos federais.

Nesta complexidade organizacional é muito difícil racionalizar a gestão.

Em terceiro lugar, quando a primeira leva de administradores foi contratada, a recepção por parte dos juizes não foi propriamente calorosa e,

em muitos casos, controlaram a situação, convertendo os administradores em “bagmen”. Apesar das reticências iniciais, em geral, os juizes aprenderam a aceitar e mesmo a apreciar os administradores dos tribunais.

Mas quais são efectivamente as suas funções?

Em primeiro lugar, é importante sublinhar que os tribunais são organizações complexas, onde coexistem várias estruturas, tal como nos hospitais e universidades. Mintzberg (1983) chama estas organizações de burocracias organizacionais. Em tais organizações o gestor perde poder em favor dos operadores profissionais que, no caso em análise, são em primeiro lugar os juizes aos que compete a aplicação da justiça. Afirmar, todavia, que aos juizes, compete exclusivamente a função judicial e aos administradores a gestão do tribunal é iludir o problema. Na prática, na maior parte dos tribunais, os administradores não passam de auxiliares dos juizes.

Eu diria que existe um continuum entre as actividades administrativas e as actividades judiciais e que as actividades que estão no centro do continuum são desempenhados em conjunto por administradores e juizes (Scott, 1982). Nos tribunais americanos compete, por norma, aos administradores:

- Distribuição dos processos e calendarização dos julgamentos.
- Supervisão dos jurados e testemunhas.
- Gestão de espaços e equipamentos.
- Preparação e execução do orçamento.
- Responsabilidade pela organização da estatística.
- Manutenção e arquivo dos processos e sentenças judiciais.

Para além destas funções internas, os administradores desempenham funções externas relevantes, competindo-lhes contactar outras organizações governamentais e, naturalmente, relacionar-se com os cidadãos. Neste último aspecto, o seu desempenho tem sido importante, tendo servido de intermediários entre os cidadãos e o sistema judicial, explicando as complexidades técnicas menos compreensíveis para a opinião pública e para os interessados nas decisões judiciais. E suma, muitos deles têm funcionado, como autênticos provedores dos cidadãos.

Em resumo, esta vaga de reformas que tem na criação do administrador judicial o seu principal símbolo, procura fundamentalmente racionalizar o funcionamento dos tribunais em ordem a modernizá-los.

A segunda vaga de reformas é mais radical e muito mais controversa.

O “New Public Management” e a Reforma da Administração Pública

Teoricamente o “new public management” significa a defesa da gestão empresarial em detrimento da gestão pública, considerada burocrática e ineficiente.

Em termos práticos, da adopção da “administração empresarial” resultam três consequências: primazia do mercado, redefinição das estruturas organizativas e insistência em indicadores de performance.

Primazia do Mercado

O pressuposto fundamental do “New Public Management” é o de que tudo o que é público é ineficiente e sai mais caro aos cidadãos que a produção feita pelo sector privado; pelo que o primeiro objectivo de qualquer reforma administrativa consiste na privatização do sector público. Relativamente aos sectores não privatizáveis procura-se introduzir a concorrência e o uso imaginativo do mercado através do que a OCDE definiu como “Market – Type Mechanisms” os quais permitem introduzir no seio da Administração o conceito de mercado. Segundo a OCDE estes mecanismos incluiriam: as taxas sobre o utilizador; o “contracting-out”; os “vouchers” ou seus equivalentes e outras formas de concessão de serviços públicos e personalização dos mesmos serviços.

Não basta, porém, introduzir na Administração Pública mecanismos de mercado; é necessário convencer os cidadãos de que são predominantemente consumidores dos serviços públicos pelo que esta mudança supõe a alteração da cultura política, assim como da cultura administrativa dos funcionários, os quais não devem aparecer “vestidos de poder”, mas vendedores de serviços e sujeitos a avaliação da qualidade dos mesmos. Esta nova cultura implica novos símbolos, rituais e mitos, dando origem a conflitos com a cultura tradicional.

No que respeita ao novo papel dos cidadãos que agora são considerados consumidores, ganhou relevo com a adopção das **cartas do cidadão**, as quais impõem às organizações públicas a publicitação de standards e objectivos a ser prosseguidos, informação, previsibilidade de prestação dos serviços em tempo e de forma eficiente.

Estruturas Organizativas

Outra consequência do novo modelo de gestão pública consistiu na definição das estruturas hierárquicas definidas por Weber e a sua substituição por “agências”. Uma agência é definida como uma unidade executiva que presta um serviço ao governo. As agências podem abranger grandes áreas de serviços como, por exemplo, a Segurança Social. Desta forma o Estado fragmenta os serviços públicos, fá-los competir entre si, e controla a sua actividade através dos resultados.

Indicadores de “Performance”

Finalmente, o novo modelo de gestão pública insiste na adopção de novos processos de controlo dos serviços públicos (“Performance Indicators”). Esta insistência deve-se predominantemente aos trabalhos desenvolvidos no âmbito da OCDE, tendo gerado uma cultura de avaliação e uma fascinação pelos indicadores.

Não sendo adequado sujeitar as organizações públicas à lei do mercado, mas tornando-se importante avaliar a sua performance, só se torna possível através da construção de indicadores que permitam medir a sua eficiência, eficácia e qualidade. É obvio que os sistemas de medida variam conforme os objectivos e os países. Em alguns países analisados insiste-se mais na eficácia, noutros, nos resultados e, noutros, dá-se importância primordial à qualidade medida pelo grau de satisfação dos clientes com os serviços públicos, como no caso da Finlândia.

É evidente que a introdução na Administração Pública da gestão da performance obriga a uma definição clara dos objectivos, alterações institucionais e criação de sistemas de informação da performance. Relativamente ao segundo ponto, constituem elementos essenciais a autonomia de gestão, a descentralização e a clara definição dos contornos de cada organização, bem assim como a separação da definição das políticas e a gestão das mesmas. Finalmente, é necessário criar sistemas de informação de performance, definindo-se previamente os indicadores a adoptar.

Do Estado Administrativo ao Estado Managerial

A adopção do “new public management” como paradigma inspirador da reforma administrativa vem convertendo o Estado Administrativo ou Estado de “Welfare” num Estado Managerial. Esta mudança não significa necessariamente que o Estado tenha abandonado as políticas sociais, só que estas não são implementadas pelos serviços públicos ou, se o são, estabelece-se uma separação entre o Estado que paga e os serviços fornecidos através de agências com gestão autónoma (Clarke e Newman, 1997).

Na primeira fase, durante os anos oitenta, houve uma preocupação em aumentar a eficiência dentro das estruturas existentes; a reforma orientou-se para diminuir o défice do modelo burocrático e melhorar a gestão orçamental nas organizações públicas. Pollit (1990) vê este primeiro período como um neo-Taylorismo e que compreende a primeira onda de reformas das organizações judiciais.

A última fase consistiu fundamentalmente na introdução do conceito de mercado, através de vários processos, incluindo a privatização, “contracting-out”, introdução sistemática de taxas nos serviços públicos, grande ênfase na descentralização e insistência na qualidade. É fundamentalmente esta fase que é conhecida por “New Public Management” em contraste com a “Old Public Administration”.

Numa abordagem mais político-jurídica, o Estado deixa de ser interveniente e planeador (Majone, 1997), convertendo-se em regulador do comportamento dos autores que intervêm no processo político.

O managerialismo influenciou a transformação do Estado, mesmo em áreas da administração que pareciam isoladas e impermeáveis a qualquer transformação, como sejam as universidades, hospitais, polícia e tribunais.

Administração da Justiça

Apesar da especificidade própria da administração da justiça, também esta área sofreu a influência do managerialismo. A reforma começou pela comparação da produtividade e eficiência dos diversos tribunais, fazendo depender o financiamento do nível de indicadores de performance. É obvio, porém, que as aplicações do managerialismo têm em conta objectivos destas organizações, ou seja, o respeito pelos direitos humanos (Raine e Wilson, 1995), além de que é complicado falar de clientes da instituição judiciária, particularmente no que concerne à justiça penal.

O problema é diferente na justiça civil, na medida em que esta oferece uma prestação de serviços não à colectividade mas a particulares individualizados. Todavia, o discurso managerial tem legitimado uma política de racionalização do funcionamento da justiça, que tem passado por uma gestão mais rigorosa do pessoal, uma reorganização das funções no seio das jurisdições, modernização e melhoria das condições de trabalho dos funcionários e facilidades de acesso dos utentes à justiça. É oportuno, porém dizer, que mesmo estas mudanças no sentido da eficiência só têm sido possíveis porque o funcionamento dos tribunais tem muito má imagem junto da opinião pública, existindo um pouco por todo o lado uma crise de confiança no sistema.

4. A Modernização dos Tribunais Portugueses

A análise da opinião pública e dos inquéritos aos cidadãos permite-nos concluir que os tribunais portugueses atravessam uma crise semelhante à do sistema judicial de outros países. A contestação pública deve-se à lentidão da justiça e ao atraso dos processos. Na verdade, a máquina judicial está desfasada e não responde à sociedade do nosso tempo. Acresce que a comunicação social, ao mediatizar determinados processos, vem contribuir para o aumento de reivindicações às quais o sistema não tem tido capacidade para responder. Além disso, o protagonismo público de alguns dos seus mais importantes operadores não tem contribuído em nada para a manutenção de independência e isenção. Em nome da lei e da pureza de ideais políticos não

podem de magistrados ultrapassar o âmbito das suas competências (Alain Minc, 1998).

Como referimos atrás, os tribunais são organizações complexas, onde se degladiam valores difíceis de harmonizar, como sejam a independência e o respeito pelos direitos humanos, por um lado, e, por outro lado, objectivos de eficiência, produtividade, economia e eficácia. Além disso, os resultados obtidos resultam da colaboração de burocracias profissionais, moldadas por valores nem sempre coincidentes., Refiro-me aos juízes, magistrados do ministério público e aos próprios funcionários. Também a estrutura hierárquica e descentralizada dos tribunais não tem contribuído para a mudança.

Mas o que tem sido feito em ordem a modernizar o sistema? Para além da informatização dos serviços, mais aparente que real, a desburocratização e a simplificação dos procedimentos recentemente anunciados parte de um ponto de vista processual e não da racionalidade da gestão.

Em conclusão, convenhamos que as soluções não são fáceis e mais eficiência e exposição aos cidadãos pode significar menos independência e desconfiança por parte dos mesmos cidadãos. Todavia, as reformas marcadamente processuais podem ser torpeadas, usando expedientes processuais. Na verdade tem havido profundas reformas processuais, sem que tenha havido mudanças significativas.

Referências

Clarke, John e Janet Newman. 1997. **The Managerial State**. London: Sage Publications.

Majone, Giamdomenico. 1997. « From the Positive to the Regulator State: Causes and Consequences of Change in the Mode of Governance»». **Journal of Public Policy** 17, 2: 139-167.

Minc, Alain. 1998. **Au Nom de la Loi**. Paris: Guimard.

Mintzberg, Henry. 1983. **Structure in Fives: Designing Effective Organizations**. Londres : Prentice Hall.

Pollit, C. 1990. **Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience**. Oxford: Basil Blackwell.

Scott, E. 1982. «The Judicial Executive: Toward Greater Congruence in an Emerging Profession». **Justice System Journal** 7: 152-179.

