
(Novos) contextos organizacionais: O caso da administração e gestão da justiça¹

Jorge Almeida²

1. As novas tendências de reforma da administração pública e do sistema judicial

A administração pública portuguesa, à semelhança das administrações públicas europeias, tem-se caracterizado, nas últimas décadas, pela adopção de diversas reformas no sentido de se modernizar, adequando os seus serviços às novas concepções de Estado e às novas necessidades dos cidadãos. Essas reformas alicerçaram-se nas novas concepções neo-liberais de administração pública que pugnam pela redução do peso da administração no orçamento de Estado; na redução da complexidade de funcionamento da administração pública motivada pela adopção do modelo burocrático e pelas dificuldades na sua actualização; no aumento das expectativas dos cidadãos em relação às prestações do Estado induzidas pela modernização do sector privado e pela melhoria da qualidade dos seus produtos e serviços; e na actual tendência de descentralização, flexibilização e democratização da administração pública (Mozzicafreddo, 2001).

Partindo do pressuposto que os princípios fundamentais de gestão são semelhantes em todas as organizações, desde que estas prossigam objectivos idênticos (Pereira, 2000 e Rocha, 2000), nas últimas décadas surgiu um novo modelo de administração pública: o Modelo Gestonário. Este modelo é caracterizado pela gestão profissional, fragmentação das unidades administrativas, competição, adopção de modelos de gestão empresarial, clara definição dos padrões de performance, focalização nos resultados e pela importância dada ao uso eficiente dos meios existentes. Baseado neste Modelo Gestonário, surge uma nova concepção de administração pública e um novo modelo de administração e gestão aplicado à administração pública- o Modelo da Qualidade Total (Lopes e Lopes, 2000). O modelo proposto segue determinados critérios, nomeadamente a liderança, como factor fundamental na promoção da qualidade numa qualquer organização (Hall, 1996); a gestão dos recursos humanos para desenvolver e sustentar o potencial humano de uma forma eficiente (Lopes e Reto, 1989 e Estanque, 1997); a definição clara da política e estratégia organizacional (Peters e Waterman, 1987); a gestão das parcerias externas e dos recursos internos da organização; o aumento da eficiência dos procedimentos de modo a melhor satisfazer as necessidades dos utentes; os resultados nas pessoas, ou seja, a percepção dos funcionários em relação à organização onde estão inseridos e a avaliação dos serviços prestados de acordo com a opinião dos utentes; o impacto do serviço prestado na sociedade; e a comparação dos resultados planeados com os resultados alcançados.

Mais recentemente, tem sido defendido um novo caminho para a reforma da administração pública, baseado não apenas em ideias adaptadas da gestão privada mas em princípios sedimentados na própria especificidade da administração pública. A “*nova administração pública*” pugna pela reorganização e modernização da administração visando o serviço público de qualidade, assumindo o Estado um papel regulador da iniciativa pública e privada (Mozzicafreddo, 2001).

No que diz respeito especificamente ao sistema de justiça, a sua adaptação às novas realidades e exigências da sociedade é essencial dado o papel que direito e justiça desempenham na sociedade e nas relações sociais. A justiça e os tribunais têm sido duplamente dominados pela ideia de crise e pelas estratégias políticas de reformas adoptadas para lhe fazer face, reformas que continuam a pressupor indicadores de ordem quantitativa: pendências e morosidade. Transformações de ordem económica, social e legal induziram ao crescimento dramático do número de processos entrados nos tribunais portugueses trazendo novos problemas e exigindo novas respostas ao sistema judiciário português.

¹ Esta comunicação teve por base o relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa “A administração e gestão da justiça na década de 90 – Análise comparada das tendências de reforma”, de 2001, coordenado por Conceição Gomes, investigadora do Centro de Estudos Sociais, sob a direcção científica de Boaventura de Sousa Santos.

² Investigador Permanente do Centro de Estudos Sociais

A burocracia, paradigma de organização do sistema de justiça ao longo de várias décadas, tem, progressivamente, deixado de dar resposta às exigências de celeridade e eficiência dos serviços prestados (Crozier, 1981 e Silva, 2000). O problema da morosidade, em particular, prende-se, entre outros, com factores inerentes ao modelo de administração e gestão adoptado; condições de trabalho (instalações e equipamentos); volume de trabalho; irracionalidade na distribuição de funcionários judiciais e de magistrados; e impreparação e negligência, quer dos funcionários judiciais, quer dos magistrados judiciais e do Ministério Público (Santos *et al*, 1996: 437- 441).

Atendendo ao contexto actual de desenvolvimento dos modelos de administração pública recordemos as palavras de Boaventura de Sousa Santos, ao referir-se à necessária reforma da organização do sistema de justiça: “*muitos problemas se resolviam no nosso sistema judiciário se alguém, com um pouco de conhecimentos de gestão e de organização, fosse analisar o que se passa*” (Santos, 1999: 193). É este o sentido da reforma que tem vindo, paulatinamente, a dar os seus primeiros passos. É este o caminho que devemos trilhar de uma forma mais consistente e segura sem, no entanto, descurar as particularidades de um sistema tão *sui generis* como o sistema de justiça português.

2. Algumas orientações das reformas do sistema judicial

Os tribunais têm sido rotulados como uma das organizações que menos evoluíram nas últimas décadas devido, em larga medida, ao princípio da separação dos poderes e ao afastamento do sistema judicial enquanto objecto de estudo das ciências de administração pública (Raine, 2001). O modelo burocrático, adoptado e conservado pelo poder jurisdicional, tem sido apontado como uma das principais causas da crise da justiça e da distância social entre os tribunais e os cidadãos e, por isso, uma das áreas mais carentes de reforma.

Mas mesmo o sistema judicial tem sido penetrado, nos últimos anos, por algumas reformas que adoptaram as ideias subjacentes ao Modelo da Qualidade Total. Contudo, esta nova visão da administração da justiça depara-se com o problema da complexidade do sistema decorrente da sua composição heterogénea e da estrutura complexa de cada uma das organizações que o compõem. A esta dificuldade podem acrescentar-se os desafios do melhoramento da qualidade dos serviços prestados, da democratização do exercício do poder jurisdicional e da sua rapidez e a eficiência.

A administração e gestão dos tribunais não pode, por isso, ser percebida com base num único nível de análise. Obriga a uma visão macro, englobando a administração de todo o sistema de justiça – os tribunais, as polícias, o instituto de reinserção social, as prisões e o Ministério da Justiça - e micro, direccionada à administração de cada tribunal, enquanto unidade organizacional.

Consequentemente, qualquer reforma nesta área deve seguir esta dupla linha orientadora, pois as reformas da administração da justiça a nível macro e da administração dos tribunais a nível micro não são antagónicas, mas sim complementares. Embora algumas reformas possam ser eficazes quando pensadas unicamente a um nível macro ou a um nível micro, a maior parte necessita de uma coordenação intensa entre as alterações efectuadas nos dois níveis para ser eficaz

3. Vários objectivos, várias experiências

Do estudo realizado no âmbito do Observatório Permanente da Justiça, em 2001, sobre a administração e a gestão da justiça, podemos referir vários exemplos de reformas encetadas em vários países europeus, incluindo Portugal, e nos Estados Unidos. Estas experiências mantêm a actualidade e merecem ser mencionadas de novo, dada a dificuldade que o sistema de justiça português tem demonstrado em adoptá-las, embora se reconheça que tem havido um esforço legislativo nesse sentido.

Partindo de uma sistematização adaptada das orientações do Conselho da Europa³ podemos dividir as reformas que têm sido adoptadas nos vários países em dois grandes grupos: reformas que afectam o sistema de justiça na sua totalidade (reformas ao nível macro) e reformas que afectam a organização interna do trabalho dos tribunais (reformas ao nível micro).

a. Reformas ao nível *macro*

Partindo das propostas do relatório elaborado pelo Comité Europeu de Cooperação Judiciária em colaboração com o Comité Europeu para os problemas criminais destinadas a aumentar a eficácia e a melhorar o funcionamento dos sistemas judiciários podemos identificar três grandes categorias de reformas ao nível *macro*: medidas preventivas, medidas de organização do sistema judiciário e medidas processuais.

Medidas preventivas

Uma das principais vertentes das reformas dos sistemas de administração da justiça é a da prevenção de conflitos ou a da sua rápida resolução através de meios não jurisdicionais. Para prevenir conflitos é necessário tornar acessível informação sobre direitos e deveres dos cidadãos, por exemplo, através da construção de sites electrónicos onde se disponibilizem informações sobre o direito e a justiça (como o portal do cidadão⁴, o Diário da República Electrónico⁵, ou o

³ A eficácia da administração da justiça é uma questão considerada essencial pelo Conselho da Europa, manifestada em várias resoluções e recomendações, adoptadas pelo Comité de Ministros, com vista a melhorar o funcionamento da justiça e a assegurar a celeridade e eficácia dos processos judiciais, nomeadamente a Resolução n.º 1 da 20ª Conferência de Ministros (Budapeste, 1996); a Recomendação n.º R (81) 7; a Recomendação n.º R (84) 5; a Recomendação n.º R (95) 5; a Recomendação n.º (86) 12; e a Recomendação n.º R (94) 12.. Destacam-se dois principais documentos: o relatório elaborado pelo Comité Europeu de Cooperação Judiciária em colaboração com o Comité Europeu para os problemas criminais e o relatório do Grupo de Projecto sobre práticas institucionais, avaliação de experiências piloto e sobre reformas no âmbito da gestão da justiça criminal. O relatório elaborado pelo Comité Europeu de Cooperação Judiciária em colaboração com o Comité Europeu para os problemas criminais inclui propostas específicas dirigidas aos Estados-membros para aumentar a eficácia e melhorar o funcionamento dos sistemas judiciários. Essas propostas dividem-se em cinco grandes grupos. Em primeiro lugar, destacam-se medidas preventivas destinadas a evitar o aparecimento de litígios ou a resolvê-los numa fase precoce como, por exemplo, a publicitação dos direitos e dos deveres dos cidadãos em determinados conflitos de massa e o desenvolvimento de redes de consulta e de aconselhamento jurídicos. Em segundo, a mediação e a conciliação enquanto instrumentos destinados a diminuir o número de processos que chegam a tribunal e a resolvê-los de forma rápida. Em terceiro, refere-se o desenvolvimento da administração e gestão da justiça, em especial no que se refere ao aperfeiçoamento dos meios tecnológicos e à descentralização dos sistemas de administração da justiça. Em quarto lugar, visa-se a melhor fiscalização da actividade judiciária dos juizes e a adequação da sua formação inicial e permanente. Por fim, refere-se também a necessidade de descomplexificar e desburocratizar os processos judiciais, assim como a de criar processos especiais devidamente adequados ao julgamento de determinados conflitos.

O relatório do Grupo de Projecto sobre práticas institucionais, avaliação de experiências piloto e sobre reformas no âmbito da gestão da justiça criminal, centrando-se na análise da justiça criminal, defende que o modelo tradicional de administração de justiça oferece estabilidade e certeza, mas revela-se demasiado rígido, lento e sem capacidade para enfrentar a mudança. Ao contrário, os modernos modelos de gestão assentam no princípio da racionalidade do sistema, no seu funcionamento de forma orientada e na produção de outputs de forma eficiente. Este modelo tem quatro preocupações centrais: a actividade e eficiência do trabalho realizado; o estabelecimento de objectivos e a sua monitorização; a utilização racional e eficiente do orçamento; e a orientação para o consumidor. A aplicação do modelo gestor ao campo da justiça, embora com necessárias precauções (desde logo as resultantes dos direitos e das garantias dos cidadãos, dos princípios da independência e da imparcialidade do judiciário e do princípio da legalidade) pode trazer fortes benefícios no que respeita à eficácia e eficiência da administração da justiça criminal.

⁴ <http://www.portaldocidadao.pt/UMIC/pt/cidadao>

⁵ O Diário da República Electrónico (<http://dre.pt>) português permite o acesso gratuito a determinados documentos legislativos. A consulta da totalidade dos documentos legislativos está condicionada pelo pagamento de uma inscrição que, apenas para a 1.ª série, é de 150€ anuais. Em Espanha, o Boletim Oficial do Estado (BOE) criou um novo portal legislativo, de acesso totalmente gratuito (<http://www.boe.es>).

site da Direcção-Geral dos Serviços Informáticos⁶); da criação de uma rede de pontos de acesso, em instituições públicas, que disponibilizem informações jurídicas, como os terminais *InfoCid*⁷; ou, ainda, através da criação de uma rede de gabinetes de consulta jurídica⁸.

O recurso a meios alternativos de resolução de litígios é, também, uma medida preventiva destinada a evitar que os conflitos cheguem aos tribunais. Neste sentido, vários países europeus, em especial, a Holanda, a Noruega, Itália, França, a Inglaterra e Portugal, têm desenvolvido a mediação, a arbitragem (institucional e *ad hoc*) e os julgados de paz como forma de desjudicializar conflitos.

Medidas de organização do sistema judiciário

No que se refere à organização do sistema judiciário podemos destacar várias vertentes. Em primeiro lugar é necessário referir que qualquer que seja a vertente que analisemos, há uma tendência geral dos vários países⁹ para recorrer a estudos especializados antes de encetar uma reforma na área da justiça, em especial, no que se refere à organização do sistema judiciário. Esta área compreende a reorganização das instituições que constituem o sistema judiciário, a reorganização das infra-estruturas judiciárias, e, também, a informatização dos tribunais

A reorganização das instituições que constituem o sistema judiciário tem resultado na criação de diversas organizações, algumas independentes do poder político, com competência para administrar o sistema de justiça ou determinados tribunais, acompanhando a tendência geral de autonomização e de descentralização/desconcentração da administração de sub-sistemas administrativos. Foram neste sentido, por exemplo, as reformas realizadas na Holanda¹⁰, Inglaterra¹¹ e Portugal¹².

⁶ O Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça (ITIJ) disponibilizou gratuitamente, a partir de 2000, no site <http://www.dgsi.pt>, a jurisprudência e a doutrina produzidas pelas instâncias superiores da Justiça portuguesa, em especial os pareceres e acórdãos do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, do Supremo Tribunal de Justiça, do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal Administrativo, dos Tribunais de Relação de Lisboa e Porto.

⁷ Os terminais informatizados de atendimento, existentes nos E.U.A., incluem, em regra, terminais ATM (Multibanco), possibilitando aos utentes efectuar pagamentos e outras operações bancárias. Estes terminais disponibilizam informações detalhadas sobre todos os tipos de temas que, normalmente, constituem fonte de preocupação para a maioria dos utentes dos tribunais, por exemplo, explicações detalhadas sobre a organização judiciária e os vários tipos de processos; instruções para efectuar o pagamento de coimas e multas; vários formulários para certo tipo de procedimentos; marcações de julgamentos; e horários dos tribunais e de departamentos públicos.

⁸ Sobre este tema ver Pedroso *et al*, 2002.

⁹ Veja-se, por exemplo, o caso da Comissão sobre o futuro do sistema judicial do Tennessee (EUA) (Administrative Office of the Courts, 1997); do Livro Branco da Justiça (Espanha) (Consejo General del Poder Judicial, 1997); da Comissão *Leemhuis* (Holanda) (Relatório da Comissão Norueguesa para os tribunais Judiciais, 1999), da Comissão Norueguesa para os Tribunais; dos Estudos do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (<http://opj.ces.uc.pt>) e de Estudos de Consultoria (Portugal).

¹⁰ Na Holanda, após as recomendações da Comissão *Leemhuis*, o novo modelo de gestão dos tribunais instituiu o Conselho Judiciário para a Administração da Justiça, órgão que define as políticas gerais de administração dos tribunais, e os *Management boards*, nos tribunais distritais, assumindo a autonomia administrativa de cada tribunal e a ideia de que a gestão deve ser feita de forma integrada, assente no princípio de uma responsabilização e gestão únicas para todos os assuntos do tribunal.

¹¹ Até 2003, na Inglaterra e no País de Gales, a administração e gestão dos tribunais era da competência do *Lord Chancellor's Department*, através do *Court Service*. O *Court Service* administrava todos os tribunais da Inglaterra e do País de Gales, com a excepção da *House of Lords*, dos *Magistrates' Courts* e de alguns tribunais administrativos (*Tribunals*), através de uma organização regional dispersa, dividida em círculos judiciais, designadamente nomeando os funcionários e facultando os edifícios e equipamentos que estes necessitem. Em 2003, essa competência foi atribuída, por reforma constitucional, ao *Department for Constitutional Affairs*.

¹² Em Portugal, o Ministério da Justiça tem vindo a desenvolver várias iniciativas no âmbito de uma nova política de administração e gestão do sistema judicial. De entre as iniciativas destaca-se a nova Lei Orgânica do Ministério da Justiça, que adoptou novos princípios e novas lógicas internas de organização, visando reforçar a capacidade de planeamento e administração do sistema de justiça enquanto garante do acesso ao direito e à tutela jurisdicional efectiva; o novo sistema de gestão dos tribunais, que inclui o novo regime jurídico de gestão administrativa dos tribunais superiores e a reorganização administrativa de alguns tribunais de primeira instância. Ao nível dos tribunais de primeira instância, foi criada a figura do administrador do tribunal, considerado um importante

A reorganização das infra-estruturas judiciárias engloba quer a construção ou remodelação de edifícios onde funcionam tribunais, como foi o caso dos EUA¹³ e da Espanha (País Basco¹⁴); e a criação de tribunais de competência específica ou especializada.

Podemos ainda considerar como uma reforma de cariz organizacional a informatização dos tribunais através de planos de informatização de carácter geral e visando a normalização de procedimentos e de meios de comunicação, visando, em especial, a modernização da articulação entre instituições. Vários países apresentaram planos integrados de informatização do sistema judicial, designadamente, Portugal¹⁵ e Espanha (País Basco¹⁶).

Medidas processuais

A desburocratização e a descomplexificação dos processos judiciais são medidas que têm acompanhado, de uma forma geral, todos os processos de reforma dos sistemas de justiça¹⁷. A criação de processos especiais, mais simples, destinados a lidar com determinados tipos de conflitos, e a reestruturação dos processos existentes, em especial, atendendo a determinados procedimentos específicos, (por exemplo, em Portugal, a citação e notificação por via postal simples, a diminuição dos adiamentos das audiências de julgamento e a instituição do tribunal singular como regra em julgamentos cíveis (Santos, 2001), que comprometiam a desejável rapidez e simplicidade do processo de decisão judicial

elemento para o desenvolvimento da política de desconcentração administrativa na área da justiça e para uma resposta rápida e eficaz aos problemas que surgem quotidianamente nos tribunais.

¹³ Nos finais dos anos 80, reconhecendo as dificuldades existentes, a Conferência Judicial dos Estados Unidos desencadeou uma série de iniciativas que procuravam resolver os problemas relacionados com o espaço. Uma dessas iniciativas foi a implementação do Projecto Longo Alcance de Planeamento das Instalações (*Long-Range Facility Planning Process*), teve início em 1988. Em todo o território dos Estados Unidos foram planeadas 767 instalações e considerou-se que 157 precisavam urgentemente de reconstrução que satisfizesse as necessidades de espaço presentes e futuras (Gomes, 2001).

¹⁴ A construção de novos palácios da justiça, por parte do Governo Basco, obedeceu a um plano de construções que tem como objectivo principal criar uma rede de infra-estruturas judiciais que melhore, não só as condições de trabalho dos agentes judiciais (juizes e funcionários), mas também permita melhores condições para todos os utilizadores dos tribunais. O Governo Basco considerou que os edifícios existentes não respondiam às necessidades reais, e muitos edifícios antigos encontravam-se num estado considerado degradado (Gomes, 2001).

¹⁵ No âmbito da informatização do sistema judicial, o Governo português, desde há vários anos, tem vindo a referir a essencialidade da contribuição das tecnologias de informação na construção de um sistema de justiça mais célere e eficaz. Neste contexto, foi aprovado, em finais de 1998, o Plano de Informatização Judiciária que permitiu que se equipassem os tribunais com computadores, impressoras, uma rede interna, equipamentos de videoconferência e que se formassem os funcionários de justiça para trabalhar com os novos programas de gestão de processos, em especial, o *Habilus*.

¹⁶ No País Basco foi desenvolvido o Plano de Informatização da Comunidade Autónoma do País Basco assente em três características estruturais: uniformização e transparência (utilizando modelos comuns); universalidade, abrangendo os órgãos de todas as jurisdições e instâncias da administração da justiça do País Basco; e integração e centralização física dos equipamentos de hardware, adoptando-se o distrito judicial como unidade centralizadora. O Programa de Informatização foi, inicialmente, desenvolvido através de dois planos que decorreram entre 1990-1995 e 1996-1999. O primeiro Plano constituiu uma forte aposta na modernização da administração da justiça, procurando que as secretarias judiciais do País Basco dispusessem de ferramentas informáticas eficazes com *software* de base comum e ligadas por uma rede de telecomunicações. O segundo Plano de Informatização procurou ajustar e complementar o primeiro, incidindo, por exemplo, na actualização tecnológica dos diferentes serviços judiciais. Foi, ainda, desenvolvido um terceiro Plano de informatização, no sentido de se proceder à actualização de algumas ferramentas informáticas, melhorar a formação dos agentes judiciais, introduzir alterações de ordem funcional, tecnológica e organizativa no âmbito da secretaria judicial e dos serviços comuns de apoio à secretaria judicial (Gomes, 2001).

¹⁷ Como, por exemplo, o *multi-track system*, proposto na Inglaterra por *Lord Woolf*; ou como, em Portugal, as reformas do processo penal de 1995 e de 1998; as do processo civil de 1995 e de 2000; a introdução de processos simplificados em 1998; a reforma da acção executiva e a reforma do contencioso administrativo.

b. Reformas ao nível *micro*

Atendendo ao modo como afectam a organização interna do trabalho dos tribunais (reformas ao nível *micro*) as reformas da administração da justiça podem, por seu turno, ser divididas em duas grandes classes: organização interna dos tribunais e orientação para o cidadão.

Organização interna dos tribunais

As reformas de organização interna dos tribunais envolvem, em primeiro lugar, uma “*gestão mais rigorosa do pessoal, uma reorganização das funções no seio das jurisdições, modernização e melhoria das condições de trabalho dos funcionários (...)*” (Rocha, 2000a: 60). Em segundo lugar, e seguindo os pressupostos da necessidade de liderança, alicerçam-se na institucionalização de “*um novo actor da administração dos tribunais: o administrador dos tribunais*” como profissional em gestão pública. Em terceiro lugar, e tendo consciência que “*o recurso às tecnologias de informação (...) tem as ferramentas novas que tendem a propiciar vantagens incontáveis a todos os níveis, afigura-se insubstituível e inaprazável*” (Frota, 2000: 147), dependem da introdução de novas tecnologias de modo a facilitar e acelerar os procedimentos. Em quarto lugar, e tendo a percepção da indispensabilidade da avaliação de critérios de qualidade, envolvem a introdução de auditorias de sistema e de qualidade. Por fim, dependem, igualmente, da tentativa de implementar “*modelos de simplificação dos formalismos e de atenuação dos malefícios amiúde reconhecidos à reprodução dos circuitos burocráticos*” (idem).

São vários os sentidos das reformas de organização interna dos tribunais. Os vários países estudados pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa apresentam reformas que enfatizam aspectos distintos uns dos outros.

As experiências mais interessantes estudadas pelo Observatório referem-se às reformas encetadas no País Basco¹⁸ e na Holanda¹⁹.

18 Na Espanha, o Governo do País Basco, a partir de 1996, assumiu ao controlo dos recursos humanos do sistema judicial, com excepção dos magistrados. A Administração da Justiça do País Basco introduziu, a partir dessa altura, várias reformas, dando um especial ênfase à formação, sendo considerado indispensável o ensino básico da informática, de forma presencial, a reciclagem dos funcionários e uma revisão dos planos de formação. Deu também um ênfase especial às aplicações de tramitação processual e aos sistemas de informação, visando diminuir a utilização deficiente, a desadequação funcional e a incoerência e falibilidade. Mas, contudo, a maior inovação refere-se à reorganização das secretarias judiciais, onde se incentivou a participação dos funcionários nos processos de reforma. O modelo de reforma foi baseado nas três actividades principais da administração da justiça desempenhadas pelas secretarias judiciais: quanto à actividade jurisdicional, foram autonomizadas unidades de trabalho orientadas para exercer determinadas funções sob a direcção do secretário judicial, em estreita colaboração com o juiz; quanto à actividade procedimental, foram organizados procedimentos internos visando a racionalidade e eficácia da organização; e quanto à actividade estritamente administrativa, foram agrupadas tarefas homogêneas do tribunal sendo atribuídas a unidades especializadas sob a responsabilidade da Direcção Administrativa dependente do Ministério da Justiça ou do Departamento da Justiça das Comunidades Autónomas.

19 Na Holanda, no âmbito do programa “Administração da Justiça no século XXI” foi desenvolvido o projecto “Qualidade para o judiciário”, iniciado em meados de 1999. O objectivo principal deste projecto era o da introdução e desenvolvimento de instrumentos e de padrões de qualidade no sentido de melhorar o sistema judiciário em dois planos: interno e externo. No plano interno, visava melhorar o funcionamento da organização, o desempenho individual dos funcionários e facilitar a definição de políticas, designadamente da política orçamental. Para tal, instituiu um grupo de trabalho composto por juizes, académicos, funcionários judiciais e outros funcionários públicos que elaborou um conjunto de critérios de avaliação do desempenho dos tribunais, tendo em atenção cinco áreas distintas: acesso; duração processual; igualdade, equidade e integridade; independência e responsabilidade; e confiança na justiça. No plano externo, o projecto “Qualidade para o judiciário” visando fomentar uma maior responsabilização do judiciário perante o parlamento e perante a sociedade em geral, enfatizou a necessidade de melhorar o desempenho profissional dos juizes que, até então, se baseava, essencialmente, na recolha de informação quantitativa e em opiniões subjectivas sobre o que deveria ser a qualidade profissional. O projecto “Qualidade para o judiciário”, quer no plano interno, quer no plano externo, inovou ao instituir novos métodos de avaliação, relativamente aos seguintes critérios: independência e integridade do judiciário; uniformidade na aplicação da lei; rapidez no andamento dos processos e diminuição das pendências; conhecimentos técnicos; atitude do juiz; acesso à justiça e abertura à sociedade. Para cada um dos vários critérios foram definidos indicadores específicos. A avaliação de cada um desses indicadores foi cuidadosamente planeada. O programa previu a recolha de dados necessários ao correcto planeamento das medidas, recorrendo, também de forma inovadora, a várias fontes e métodos. Para além da informação estatística, foram utilizados dados das inspecções, e das auditorias e inquéritos aos utentes que foram realizadas. A informação recolhida é utilizada por um programa informático desenhado para o efeito, de modo a poder servir de suporte às decisões das várias entidades responsáveis pela administração dos tribunais, quer a nível

Orientação para o cidadão

Numa sociedade aberta e democrática, os tribunais têm que saber manter a confiança dos cidadãos e garantir o acesso a todos que necessitem. Para tal é necessário alterar um pouco a orientação dos tribunais, reforçando a vertente de serviço público que os tribunais prestam, sem esquecer, todavia, que são, igualmente, os representantes do poder jurisdicional.

Um dos países que mais tem estudado esta nova orientação dos tribunais é os EUA. A *American Judicature Society* desenvolveu um estudo, cujo principal objectivo foi o de mostrar que, de forma simples, sem grandes mudanças estruturais e sem grandes investimentos, é possível melhorar o acesso aos tribunais para os seus diferentes utilizadores: litigantes, testemunhas, advogados e outros utentes. O estudo, denominado *User-friendly Justice* (Goldschmidt *et al*, 1996), teve por base alguns relatórios elaborados por grupos de trabalho de cidadãos e de comissões para o melhoramento do sistema judiciário, bem como sugestões de juizes, advogados, funcionários judiciários e utentes dos tribunais. Este estudo inclui ainda um vasto conjunto de propostas, sendo as mais importantes dirigidas ao público em geral²⁰ e aos litigantes²¹.

4. .A meio caminho... ontem, hoje e amanhã?

As reformas do sistema de justiça português pressupõem sempre a situação de crise da justiça. Crise devido ao número de processos pendentes nos tribunais causado por falta de meios materiais e humanos e pela sempre crescente e qualitativamente mais exigente procura social do sistema judicial.

Ao nível macro, Portugal tem encetado várias reformas. As reformas destinadas a prevenir o surgimento de conflitos têm suscitado diversas questões práticas. Por exemplo, os sites electrónicos

nacional, na definição das políticas para o judiciário, como, por exemplo, políticas de organização judiciária e políticas orçamentais, quer a nível de cada tribunal, na sua gestão quotidiana.

O Projecto “Qualidade para o judiciário” foi idealizado como um projecto a médio/longo prazo e de implementação progressiva. Contudo, o grupo de trabalho que idealizou o projecto, defendeu que a sua concretização e implementação dependia, necessariamente, da implementação de outras medidas, de entre as quais se destacam: o reforço do orçamento da justiça, a eventual contratação de mais juizes e funcionários judiciais e a informatização de todos os tribunais. Foi referida, igualmente, a necessidade de feedback e de monitorização das reformas, através de mecanismos que permitam o conhecimento, de forma sistemática, da opinião dos cidadãos e advogados acerca da qualidade da administração da justiça, como por exemplo, através da realização periódica de inquéritos ou da realização e publicação de relatórios sobre o desempenho do sistema globalmente considerado.

²⁰ As propostas dirigidas ao público em geral envolvem o desenvolvimento de sinais de indicação que permitam a todos aqueles que aí se dirijam, encontrar, de forma segura, rápida e eficaz o serviço que necessitem; a instalação de postos de informação, devidamente sinalizados, destinados a dar informações e a distribuir brochuras com os serviços do tribunal; a promoção da identificação dos funcionários, auxiliando os cidadãos a encontrar quem tenha disponibilidade para o informar e proporcionando um ambiente mais acolhedor; a realização de um relatório de actividade anual, que contenha informação sobre a estrutura e a organização do tribunal, sobre os seus vários programas, serviços e divisões, com o intuito de ser publicado e divulgado; e melhorar as condições acústicas dos tribunais, de forma a fortalecer a imagem de transparência do sistema judicial e a reforçar a confiança dos cidadãos; a promoção da flexibilização de horários de modo a facilitar o acesso por parte de quem trabalha; a promoção de encontros dos juizes com a comunidade, com o objectivo de introduzir os cidadãos nos assuntos próprios dos tribunais; a promoção da colaboração do tribunal com a comunicação social, encorajando os juizes a informar o público sobre o conteúdo das suas funções, com respeito pelas normas de conduta a que se encontram sujeitos.

²¹ No que se refere aos litigantes, a American Judicature Society propõe que sejam disponibilizadas salas de reunião que permitam uma conferência adequada entre o defensor e os seus clientes de modo a facilitar a preparação de alguns aspectos da audiência de julgamento; que se proporcione o preenchimento electrónico de formulários e a apresentação de petições por computador e a inquirição por teleconferência; que se utilize linguagem simples e clara em todos os actos do tribunal, sem sacrificar-se, contudo, a precisão e substância inerentes a tais actos; que se promova o conhecimento dos serviços sociais existentes, disponibilizando-se a informação necessária para que os litigantes os possam utilizar; e assegurar a igualdade de tratamento das partes em confronto, favorecendo a imagem de isenção e independência imprescindível a um Tribunal, pelo que, também, deve ser fomentada, entre os funcionários judiciais, uma ética de serviço igualitária fundada no princípio da igualdade de tratamento.

onde se disponibilizam informações sobre o direito e a justiça só serão eficazes se houver uma população sensibilizada, com recursos materiais que lhe permita o acesso e com uma formação de base que possibilite uma adequada compreensão da informação disponibilizada. Quanto ao recurso a meios alternativos de resolução de litígios que têm sido criados em Portugal (por exemplo, os Centros de Arbitragem, de Mediação Familiar e os Julgados de Paz) é necessário desenvolver esforços para que sejam mais conhecidos pelos cidadãos, em especial, que seja conhecida a sua eficácia e o seu modo de funcionamento, de forma a que se aceite mais facilmente a sujeição de um litígio a estes novos mecanismos extra-judiciais.

No que se refere à reorganização das instituições que constituem o sistema judiciário não nos podemos esquecer que muitas reformas já encetadas têm tido resultados práticos pouco visíveis.

Pense-se, por exemplo, nos recentes desenvolvimentos relacionados com o Gabinete de Auditoria e Modernização, do Ministério da Justiça; nos atrasos na implementação da autonomia administrativa e financeira dos tribunais superiores e da falta de formação adequada dos funcionários que vão assumindo as novas funções; da dificuldade em dotar os tribunais com uma rede de computadores e de meios informáticos adequados, embora hoje, com uma rede já bastante desenvolvida, falte formação específica para uma utilização eficiente desses meios; ou ainda, no tortuoso processo de implementação da reforma do contencioso administrativo...

Por fim, quanto à desburocratização e a descomplexificação dos processos judiciais, não nos esqueçamos das chamadas “onze medidas” e do modo como foram introduzidas no sistema de justiça português, embora hoje já tenham uma aceitação generalizada; do Código de Processo Penal e dos seus processos especiais, em especial da sua utilização diminuta, embora crescente; e da implementação da reforma do processo executivo... à qual precisamos estar atentos.

Quanto às reformas ao nível micro, não podemos deixar de notar que os gabinetes dos Administradores dos Tribunais ainda continuam desocupados; que os funcionários de justiça continuam a reclamar a falta de meios humanos; que os programas instalados continuam a ter erros e incompatibilidades incompreensíveis, (lembremo-nos do novo programa para calcular as custas e os problemas que criou); e que a falta de formação de todos os operadores judiciais impede que as vantagens das novas aplicações informáticas sejam devidamente aproveitadas. Vejamos se, neste aspecto, a reforma do contencioso administrativo revela um novo caminho, ou se confirma as dificuldades de adaptação de um sistema pesado, desadaptado e burocrático como é o sistema de justiça português. A monitorização e avaliação, quer interna, quer externa, desta reforma será um passo importante para aferir do seu sucesso.

Quanto à orientação para o cidadão... embora alguns tribunais continuem a ser labirínticos, embora a transparência do judiciário ainda seja opaca em muitas situações, embora o acesso à justiça e ao direito continue a ser um privilégio de poucos, devemos reconhecer que muitos esforços foram feitos para melhorar o *status quo*. As reformas do apoio judiciário, a sinalização de alguns tribunais e a sua remodelação tendo em atenção as necessidades dos utentes e a realização de relatórios sobre o sistema de justiça e de algumas (poucas) auditorias têm contribuído para a transparência do sistema e para a aproximação ao cidadão. Contudo, como as recentes relações do sistema judicial com a comunicação social têm demonstrado, a justiça é, ainda, um lugar enigmático, onde, por vezes, a luz confunde tanto como a penumbra.

Bibliografia:

- ADMINISTRATIVE OFFICE OF THE COURTS. 1997. Report from The Commission on the Future of the Tennessee Judicial System. Tennessee: Administrative Office of the Courts.
- ALBERS, Pim. 2001. Modernising the dutch courts; new court proceedings and the introduction of a quality system for the judiciary. Council of Europe meeting Madrid.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. 1997. Libro Blanco de la Justicia. Madrid: CGPJ.
- CROZIER, Michel. 1981. O fenómeno burocrático. Brasília: Editora Universidade.
- ESTANQUE, Elísio. 1997. As relações sociais e ambiente cultural nas organizações. Coimbra: FEUC.

- FROTA, Mário. 2000. «Crise de Justiça, Crise de cidadania». Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas. Vol. 1. N.º 2. Braga: APAPP: 146-158.
- GOLDSCHMIDT, Jona e PILCHEN, Ira. 1996. User-Friendly Justice. Chicago: American Judicature Society.
- GOMES, Conceição (Coord.). 2001. A administração e gestão da justiça na década de 90 – Análise comparada das tendências de reforma. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.
- HALL, Richard H. 1996. Organizations – structures, processes, and outcomes. London: Prentice-Hall International.
- LAUWAARS, F. C.; DOELEN, F. C. J. VAN DER; WEIMAR, A.. 2000. Professional Quality: The Balance between judicial independence and social effectiveness. E.U.A.
- LOPES, Albino e LOPES, Catarina. 2000. «Auditorias do Sistema de Qualidade nas unidades de registo nacionais: à procura de um novo paradigma de mudança contínua». Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas. Vol. 1. N.º 2. Braga: APAPP: 107-119.
- LOPES, Albino e RETO, Luís. 1989. «Cultura de empresa – moda, metáfora ou paradigma?». Col. Cadernos de trabalho do curso de Gestão. N.º 1. Lisboa: ISCTE.
- MOZZICAFREDDO, Juan. 2001. «Modernização da Administração Pública e poder político». Mozzicafreddo, Juan e Gomes, João Salis (orgs.). Administração e Política - Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos. Oeiras. Celta.
- PEDROSO, João; TRINCÃO, Catarina; DIAS, João Paulo. 2002. O acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em questão. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.
- PEREIRA, Armando. 2000. «A Gestão e a Modernização na Administração Pública e particularmente na Administração Local e Regional». Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas. Vol. 1. N.º 1. Braga: APAPP: 82-97.
- PETERS, Tom e WATERMAN, Robert. 1987. Na senda da excelência. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- RAINE, John W. 2001. «Modernizing Courts or Courting Modernization?». Criminal Justice. Vol I. N.º 1. Fevereiro. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications: 105-128.
- RELATÓRIO DA COMISSÃO NORUEGUESA PARA OS TRIBUNAIS JUDICIAIS. 1999. <http://odin.dep.no/jd/norsk/publ/utredninger/NOU/012005-020026/index-hov015-b-n-a.html>.
- ROCHA, J. A. Oliveira. 2000. «Modelos de Gestão pública». Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas. Vol. 1. N.º 1. Braga: APAPP: 6-16.
- ROCHA, J. A. Oliveira. 2000a. «Organização e Gestão dos tribunais». Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas. Vol. 1. N.º 2. Braga: APAPP: 56-61.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. 1999. «A crise (interna ou externa) dos tribunais?». Colóquio A Justiça em Portugal. Conselho Económico e Social. Lisboa: Série Estudos e Documentos.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (dir.). 2001. As alterações processuais intercalares de 2000 – As medidas legislativas de simplificação nos processos civil e penal, custas judiciais e apoio judiciário. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; Pedroso, João; Marques, Maria Manuel Leitão; Ferreira, Pedro Lopes. 1996. Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português. Porto: Afrontamento/ CES/ CEJ.
- SILVA, José Orvalho da. 2000. «Qualidade, cidadania e modernização administrativa». Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas. Vol. 1. N.º 1. Braga: APAPP: 106-111.