

AS DIMENSÕES DA GESTÃO DA QUALIDADE NA REFORMA DOS TRIBUNAIS PORTUGUESES

Autores: Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia, Ireneu De Oliveira Mendes e Joana Raquel Santos
Lopes

Resumo: A busca por critérios de maior eficiência na alocação dos recursos públicos aliada à ambição de promover a prestação de um serviço de maior qualidade, levou a uma forte transfusão de boas práticas oriundas do setor privado para o setor público, com resultados reconhecidos em diversos serviços públicos. O presente artigo pretende apresentar uma perspectiva inovadora, na medida em que associa as temáticas da Gestão, temporalmente mais incipiente, quando comparadas com a prática da Justiça. Assim, serão apresentados os principais conceitos e marcos associados à Gestão da Qualidade ao longo do século XX, bem como caracterizados os modelos de qualidade aplicados ao setor público e também ao setor da justiça. Conclui-se que os contributos derivados da aplicação de práticas típicas da gestão privada são vários e podem ainda ser mais importantes, sendo para tal necessário que o setor da justiça esteja aberto à sua incorporação. Serão ainda apresentadas algumas janelas de investigação futura.

Palavras-chave: Reforma. Justiça. Qualidade. Gestão. Indicadores.

1. INTRODUÇÃO

A adoção de boas práticas oriundas da instrumentalidade racional típica da gestão privada pela Administração Pública, remonta à década de 80 de finais do século passado, associada ao largamente debatido e difundido modelo de governação designado de *New Public Management*. A busca por critérios de maior eficiência na alocação dos recursos públicos - por natureza escassos - aliada à ambição de promover a prestação de um serviço de maior qualidade, onde já não basta apenas satisfazer as necessidades do utente do serviço, mas também e idealmente antecipá-las, com base num processo de melhoria contínua, levou a uma forte transfusão de boas práticas oriundas do privado para o público, com resultados reconhecidos em diversos serviços públicos. Não obstante esta importante transformação ocorrida, que no fundo visa dotar as instituições de meios para que possam acompanhar as crescentes exigências dos cidadãos, cada vez mais informados, existe uma dimensão de atuação do Estado, onde se poderá colocar a seguinte questão: É possível proceder à formulação de práticas de qualidade no setor judiciário? Estará um setor tão mais antigo e enraizado nas suas crenças e valores, aberto à introdução de práticas gestionárias que desejavelmente possibilitem torná-lo mais ágil, mais transparente e ao serviço da justiça e, bem assim, da harmonia das comunidades? É com base nestas questões de partida que o presente estudo visa identificar as dimensões da Gestão da Qualidade aplicadas ao setor da justiça. Para tal, serão inicialmente apresentados os principais conceitos e marcos associados à Gestão da Qualidade ao longo do século XX, bem como caracterizados os modelos de qualidade aplicados ao setor público e também ao setor da justiça. Serão ainda apresentadas algumas janelas de investigação futura, associados aos temas em análise.

2. A GÊNESE DO CONCEITO DE QUALIDADE E A SUA EVOLUÇÃO NO SÉCULO XX

Ao longo dos tempos, o conceito de Qualidade tem vindo a ser debatido em diferentes setores de atividade, com aplicação tanto no setor público como no setor privado. A sua transversalidade é notória, pois tanto se relaciona com a capacidade de servir determinados objetivos, como se identifica com a eficiência dos procedimentos, a eficácia de resultados, o volume de produtividade ou os níveis de excelência de uma organização. As eras da industrialização e da globalização, os regimes democráticos, a evolução científica, entre outros fatores, provocaram mudanças ao nível das necessidades e criaram uma maior relevância e preocupação em torno do conceito da Qualidade, como alicerce e fundamento impreterível à gestão. Após a revolução industrial do século XIX, e com o aumento das populações nas cidades, foi necessário desenvolver uma melhoria industrial com o objetivo de ultrapassar as crises laborais que se foram verificando. Nos EUA, no início do século XX surge a proposta do “Scientific Management”, i.e., do paradigma da Administração Científica, geralmente identificado como taylorismo/fordismo onde eram características a produção em massa; a especialização do operário, que era visto como uma extensão da máquina que operava, isento, passivo, incapaz de autocontrolo e autodisciplina, com o apoio de critérios de racionalidade e eficiência, apenas motivado por incentivos económicos; os sistemas de controlo burocratizados, com base em métodos e análises científicas; o aumento considerável da produtividade e a diminuição dos custos. Esta ideia de gestão resultava das ideias de Frederick Taylor (1856-1915), e aliava-se aos princípios de uma ciência administrativa, cuja defesa se iniciava nas escolas americanas e era considerada como necessária à organização do trabalho. Com base nestes princípios, Taylor procurou transformar as empresas, salientando a necessidade de formação específica para cada tarefa (PIRES, 2000), e introduziu as funções do planeamento e produção, separando-as da função de execução, atribuindo as falhas à falta de um gestor que planeasse e especificasse cada função. Nesta linha de orientação, Taylor teve como seu seguidor Henry Ford, e ambos identificaram a preocupação com a eficiência, com os métodos de trabalho, a falta de formação e de planeamento, como constituintes da base dos fundamentos do conceito da Qualidade. Na Europa, os trabalhos eram conduzidos por Max Weber (1864-1920), os quais se traduziram nos pressupostos da burocracia e desenvolvimento da racionalidade nas organizações, trabalhos que contribuíram para o desenvolvimento da “gestão administrativa”. Com este entendimento, a racionalidade nas organizações seria alcançada através de um conjunto de regras para o acesso à carreira, e a eficiência do trabalho resultaria da forma de organização do trabalho conduzida por burocratas, fundamentada através de princípios orientadores, como a divisão racional do trabalho e a execução de tarefas específicas, o acesso à função e a hierarquia, fundamentados por um controlo de acesso rígido, complementado por uma remuneração específica consoante aquela hierarquia, existindo sempre um controlo exercido por essa hierarquia. A grande diferença que separa estes autores prende-se com a forma como introduziram a racionalidade nas organizações, com Taylor a introduzir pelo trabalho e Weber com o rigor inerente às regras. No entanto, na década de 70 do século XX este paradigma começa a dar sinais de estagnação, uma vez que a indústria automobilística, europeia e americana, começa a retrair-se devido à crise do petróleo, e a indústria japonesa mostra-se capaz de concorrência, pelo que foi necessário iniciar novos estudos que fizessem face à evolução na indústria.

3. DEFINIÇÃO DE UM CONCEITO MULTIFACETADO E SUAS

CARACTERÍSTICAS

O alargamento da definição apenas teve origem numa mudança profunda que o conceito sofreu e cuja crise o fez renascer com um significado superior, e atualmente inclui todos os requisitos que respondem às necessidades dos clientes, desde a cortesia no atendimento, até à durabilidade, deixando a Qualidade, de ser vista como um problema tecnológico, para ser vista como um problema estratégico do negócio, que terá de ser resolvido ao nível da gestão. Internacionalmente, a norma ISO 8092 define a Qualidade de um produto ou serviço, independentemente do domínio de atividade, como sendo “*o conjunto de características de um produto ou serviço que lhe conferem aptidão para satisfazer necessidades implícitas ou explícitas do cliente*”. O conceito, numa perspetiva cultural, pode ser definido como a conformidade em relação a especificações e parâmetros que foram definidos, sendo eles reconhecidos por todos como tal, seja na organização, seja na ótica do cliente. Estas especificações e parâmetros têm de ser revistos permanentemente, de modo a que, se encontrem, em cada momento, dinamicamente ajustados às suas reais necessidades. Trata-se de satisfazer da melhor forma os desejos e as necessidades dos consumidores, e nesse sentido, uma organização, tem de se preocupar em determinar quais as realidades intrínsecas do produto/serviço que melhor satisfazem aquelas necessidades definidas e criadas pelo cliente/utente (LOPES et al., 2007). Mas a Qualidade define-se também pela criação de valor, por um lado, na perspetiva de uma organização/prestador ao criar benefícios, satisfazendo as necessidades do cliente/utente, com custos reduzidos, numa ideia de *mais por menos*, por outro lado, na ótica do cliente/utente, a criação de valor, consistirá no interesse despertado por determinado resultado, em busca da satisfação da sua necessidade e a confirmação da sua expectativa. Atualmente o conceito de Qualidade relaciona-se com o conceito de Gestão da Qualidade Total, e tem evoluído no sentido de considerá-lo como uma filosofia de Gestão, em que a Qualidade na sua essência deve estar centrada no cliente/utente e nas suas necessidades. Segundo a EFQM (2000) a Gestão da Qualidade Total é uma forma de gerir as pessoas e os processos para assegurar a satisfação plena do cliente/utente a todos os níveis, e esta filosofia de gestão, deve tornar-se a primeira prioridade estratégica em qualquer organização. Não deve ser encarada como um objetivo apenas a curto prazo, mas um processo constante de melhoria contínua, através do qual se envolvem todos os agentes de uma organização, criando-se um ambiente e uma cultura organizacional adequados. Um conceito concreto e exato é difícil de identificar, no entanto, podemos avançar algumas das suas características integrantes do conceito da GQT. Essas características comportam alterações que se verificam dependendo do contexto económico, social e organizacional em que se inserem. Ao longo dos anos, o conceito de GQT tem vindo a ser alargado, uma vez que se tem procurado desenvolver ideias e estudos tendo em conta a Qualidade, e a importância de se criarem instrumentos de controlo, visando os desejos, necessidades e expectativas dos clientes/utentes, que se vão tornando mais (*in*)formados e cada vez mais exigentes. Assim, ao longo do tempo, vários estudiosos, como por exemplo, Deming, Juran, Crosby, Moller, por um lado, e os próprios gestores das empresas por outro, foram procurando *modus* e estruturas que justificassem uma metodologia adequada aos contextos organizacionais, aos agentes e às necessidades. Atualmente a GQT já não é só definida desta forma tradicional (inspeção, controlo estatístico e garantia da Qualidade) mas assume-se como filosofia de Qualidade, preparada para a mudança na atitude, na responsabilidade e no comprometimento. Ora, analisar sistematicamente as condições de trabalho e atuar sobre a organização interna, como por exemplo, incorporar a

vantagem competitiva que se alcança, ou dar formação constante e necessária aos trabalhadores, só isso, deixa de ser suficiente, para liderar mercados e maximizar lucros, é necessário também atuar na qualidade de construção das relações que se estabelecem com as pessoas e as suas expectativas. No seio da TQM promove-se um estilo aberto com objetivos claros e consistentes, que encorajam a resolução de problemas. Neste sentido, criam-se processos para a alteração das estruturas organizacionais: quebra de padrões em que vigorem os processos familiares antigos e disfuncionais perante os procedimentos que se esperam eficientes, dando espaço para as novas abordagens, e experimentação de processos em que se criem novos padrões, melhor adaptados ao ambiente e contexto atual. Estas ideias criam alterações na estratégia, estrutura e cultura organizacionais da empresa. Em suma, podemos identificar como princípios característicos da filosofia da Qualidade: a importância no cliente/utente, a visão de longo prazo, a melhoria contínua, o envolvimento da liderança, o trabalho em equipa, a eliminação das variações desnecessárias do processo, a formação constante, a liberdade na procura de novas soluções, a autonomia e o autocontrolo, o consenso em torno dos grandes objetivos e o envolvimento dos trabalhadores.

4. DIMENSÕES DA QUALIDADE NOS SERVIÇOS

A identificação das dimensões que determinam a Qualidade nos serviços é necessária para poder especificar, medir, controlar e melhorar a Qualidade do serviço. Segundo Grönroos (GRÖNROOS, 2001), os clientes/utentes avaliam a Qualidade do serviço tendo em conta duas dimensões. Por um lado, a dimensão técnica da Qualidade, constituída por aquilo que recebem das interações com a organização, *i.e.*, o resultado da prestação do serviço, consistindo na solução *técnica* encontrada pela organização para resolver o problema do cliente/utente. Por outro lado, a dimensão funcional da Qualidade, que consiste na forma como o cliente/utente experimenta e recebe o serviço. Esta dimensão é também denominada de Qualidade do processo e está relacionada com a forma como a organização funciona. Está ainda relacionada com os momentos de verdade que Grönroos define como sendo o momento de interação, em que o prestador tem a *hipótese de mostrar o que vale*, sem a interferência da organização. Ainda segundo o autor, consiste no momento da oportunidade de prestar com Qualidade, pois no momento seguinte o cliente já se terá ido embora, e perde-se a oportunidade de acrescentar valor à Qualidade percebida (quando recebida) pelo cliente/utente. Outros autores, como Parasuraman, Zeithaml e Berry (MELO, 2002) como resultado das suas pesquisas qualitativas, referem que o estudo da Qualidade em serviços deu-se em função das empresas de bens de consumo, destas aprimorarem a Qualidade dos produtos. Posto isso, as empresas prestadoras de serviços, ao perceberem que as empresas de bens de consumo estavam a experimentar ganhos em competitividade, passaram também a preocupar-se com a Qualidade. Assim, estes autores identificam dez dimensões da Qualidade nos serviços: fiabilidade, capacidade de resposta, competência, acessibilidade, cortesia, comunicação, credibilidade, segurança, compreensão do cliente e aspetos tangíveis ou evidências físicas. Segundo os autores, ao contrário da Qualidade dos produtos, que pode ser medida objetivamente por indicadores como a durabilidade, ou o número de defeitos, a Qualidade nos serviços é uma construção abstrata devido a três importantes características dos serviços: intangibilidade, heterogeneidade e simultaneidade (MELO, 2002). Estudos posteriores (PINTO, 2003) sugerem a redução das dimensões para um conjunto de cinco: a tangibilidade, que caracteriza tudo o que se

refere à aparência dos elementos físicos e humanos, por exemplo as instalações, os equipamentos, a aparência do pessoal. A fiabilidade que traduz a capacidade da empresa em prestar o serviço de forma digna e cuidada, *i.é.*, prestar o serviço prometido de forma correta. Segue-se a capacidade de resposta, a qual informa da disponibilidade da organização para ajudar os clientes/utentes e prestar um serviço rápido, ou seja, por um lado a vontade de ajudar e por outro, fazendo-o com rapidez. A quarta dimensão consiste na segurança, que dá a indicação sobre o conhecimento e a cortesia dos empregados, bem como da sua capacidade para criar a confiança e inspirar a confiança. E finalmente, a empatia que exprime o cuidado e a atenção personalizada, *customizada*, relativamente aos clientes/utentes. Estas são as dimensões propostas por estes autores, que baseados no modelo de Qualidade de serviço, que definem como sendo “entendida pelos clientes como correspondendo à magnitude da discrepância entre expectativas ou desejos dos clientes e as suas perceções relativamente ao serviço recebido (MELO, 2002)”, desenvolveram um questionário para medir as diferenças entre as expectativas e as perceções da Qualidade nos serviços, denominando-se esse instrumento como SERVQUAL. Dado o exposto, as dimensões da Qualidade de serviço representam o modo como os clientes/utentes organizam a informação sobre a Qualidade do serviço (BATISTA et al., 2012), e para a investigação que se apresenta serão consideradas as seguintes: a confiança, a capacidade de resposta, a segurança, a empatia e os aspetos tangíveis. A primeira é a confiança, pois a Qualidade tem lugar em ambientes de confiança (CUNHA et al., 2001). Esta que se define como sendo a capacidade de atuar de acordo com o que se promete, quer seja o que se promete quanto à prestação do serviço, quer seja o que se promete quanto à resolução dos problemas, às condições de acesso, seja em deslocações ou preços. No entanto, esta dimensão pode depender também da atuação do prestador, no decorrer da interação do serviço, quando este promete algo ou não cumpre algo que era suposto e assim transmitido, em geral por aquela organização. A segunda dimensão diz respeito à capacidade de resposta, a qual está relacionada com a disposição em ajudar os clientes/utentes, prestando um serviço célere. Ora, esta capacidade de resposta é comunicada aos clientes/utentes através do tempo que estes têm de esperar pela assistência e respostas aos seus problemas. Esta noção abrange também a flexibilidade, a adaptabilidade da prestação do serviço às necessidades e a proximidade do serviço a prestar ao cliente/utente. Os prestadores de serviços influenciam diretamente esta dimensão pois são eles que “dão a cara” pelo sistema, *i.é.*, é a sua vontade e disponibilidade em ajudar o cliente/utente, a sua preparação e rapidez de resposta que serão depois consideradas na perceção do cliente, relativamente à Qualidade do serviço prestado. Segue-se a dimensão segurança, que consiste no conhecimento e cortesia dos prestadores, bem como na capacidade da organização e dos seus colaboradores transmitirem confiança aos clientes/utentes. Trata-se esta de uma dimensão muito importante nos serviços que os clientes/utentes percecionam como envolvendo maior risco e/ou naqueles que eles consideram haver maior incerteza e dificuldade sobre a capacidade de avaliar o *output* (BATISTA, et al., 2012). Esta dimensão também está muito dependente da capacidade do prestador em transmitir credibilidade e de inspirar confiança e segurança nos clientes/utentes. Aqui a reputação da organização, *in casu* como se verá, do setor, vai contribuir para uma perceção positiva, mas é necessário que cada prestador que interage com o cliente/utente confirme e construa a reputação da organização. A quarta dimensão da Qualidade nos serviços é a empatia, que se relaciona com o cuidado e a atenção personalizada que a organização deve atender e fornecer ao cliente/utente. Fala-se da customização do serviço, através da transmissão aos clientes/utentes de que são únicos, e especiais, fazendo-os sentir compreendidos e importantes. Esta dimensão

pressupõe que os prestadores ouçam o cliente/utente, sintam os seus problemas, moldando e adequando o seu comportamento de acordo com as necessidades individuais de cada um. Finalmente, a quinta dimensão, refere-se aos aspetos tangíveis, relacionando-se com a aparência das instalações físicas, dos equipamentos, do pessoal, dos materiais de comunicação, entre outros (BATISTA, et al., 2012). Ou seja, tratam-se de elementos que fornecem por um lado provas da imagem transmitida sobre o serviço, e por outro lado, razões para a sua procura, influenciando a avaliação da Qualidade. Assim, aspetos como os equipamentos, os acessos físicos do espaço, a própria decoração e funcionalidade, são alguns dos fatores que podem revelar-se fundamentais na análise da Qualidade. Quanto às propriedades de um serviço – de pesquisa, experiência e credibilidade –, há que fazer aqui uma distinção importante, face à existência de serviços profissionais e serviços de grande consumo (PINTO, 2003). Os serviços de grande consumo são prestados por organizações onde se verificam muitas transações que, sendo bastante padronizadas, envolvem um tempo de contacto limitado, com pessoal de contacto com reduzida liberdade de decisão. Sendo que nestes casos, a oferta é essencialmente orientada para o produto (PINTO, 2003). Quanto aos serviços profissionais consistem em serviços em que existem poucas transações, sendo elas altamente customizadas, orientadas para o processo, com o foco nas pessoas, com um tempo de contacto relativamente longo, e em que a maior parte do valor é acrescentado pelo contacto na prestação. Além de que, nestes existe uma grande amplitude de decisão na resposta às necessidades do cliente/utente. E é no âmbito destes que encaixa o serviço que é prestado, por exemplo no setor da Justiça, ao nível nos Tribunais. De acordo com Grönroos (GRÖNROOS, 2001) após uma análise cuidada das características de cada tipologia dos serviços, bem como das dimensões da Qualidade percebida, foi possível construir uma definição entre aqueles serviços profissionais e os serviços de grande consumo. Assim, nos primeiros predominam as propriedades credenciais e as propriedades experienciais, pelo que a dimensão funcional será a que tem uma maior importância na avaliação da Qualidade percebida. Já nos serviços de grande consumo, onde predominam as propriedades de pesquisa e as propriedades experienciais, será a dimensão técnica da Qualidade que será a mais relevante na avaliação.

5. ASPETOS CRÍTICOS NA IDENTIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DA QUALIDADE NOS SERVIÇOS – QUALIDADE DOS SERVIÇOS VS. QUALIDADE DOS PRODUTOS

A Qualidade no serviço, entendida como Qualidade percebida, resulta de uma avaliação que é mais difícil de fazer aos serviços, comparativamente à realizada aos produtos (PINTO, 2003). Isto porque, a qualidade no serviço é avaliada pelo resultado e pela prestação, e, no caso dos serviços, existe um número menor de características que integram a oferta, enquanto prestação. Parasuraman et al., citam autores como Darbi, Karni e Nelson que relativamente aos serviços distinguem três tipos de propriedades. Segundo os autores, um serviço possui propriedades de pesquisa, em que se consideram apenas os elementos tangíveis, como o local da prestação; as propriedades de experiência, que se adquirem no momento da sua prestação e caracterizam-se pela capacidade de resposta, pela cortesia e acessibilidade; e as propriedades credenciais que consistem, por exemplo, na competência e na fiabilidade transmitidas na prestação do serviço. No caso dos produtos, existe um maior número de propriedades de pesquisa, como o preço, o sabor, o estilo, o que se traduz numa maior facilidade de avaliar a Qualidade, devido ao maior número de

características mensuráveis. Quanto aos serviços, eles possuem um elevado número de atributos experienciais, que se adquirem, transmitem e recebem no momento da prestação. Atributos que, normalmente, são únicos e singulares, obtidos pela, e no ato daquela concreta prestação, dificultando, por um lado, a mensuração da Qualidade, face aos produtos, e por outro, a repetição da experiência. Assim, podemos considerar de dificuldade acrescida a definição quanto aos serviços, uma vez que a prestação é tendencialmente irrepetível e por isso não permite a identificação e análise das suas características, dificultando a prossecução de um projeto linear nas atuações seguintes (PINTO, 2003).

6. A QUALIDADE NO SETOR DA JUSTIÇA

O sistema de Justiça é um elemento fundamental do processo económico de um país, e também assim é em Portugal. A literatura demonstra que tanto o conteúdo das leis como o nível de eficiência dos tribunais afetam o desenvolvimento dos mercados financeiros, a alocação ao crédito pessoal à habitação, as decisões empresariais, entre outros (ROCHA, J., 2010). Evitando-se uma rutura total do setor da Justiça, foram sendo promovidas várias reformas no setor, podendo ser divididas em quatro tipos (PEDROSO et al., 2003), conforme a tabela que se apresenta de seguida:

Tabela 1: tipos de reformas no setor da justiça

Tipos	Reformas na Justiça
Tipo 1 – Aumento dos Recursos	Aumento dos recursos humanos: mais juízes, mais funcionários, mais tribunais; Principal obstáculo: incapacidade financeira do Estado, perante o orçamento destinado ao setor da Justiça.
Tipo 2 – Melhoria dos Recursos	Apoiado pelos cientistas sociais, administradores e políticos; Reforma “tecnocrata e gestonária”; Melhorar a gestão de recursos: alterar o nível do trabalho judicial, delegar o trabalho de rotina, promover a celeridade dos processos.
Tipo 3 – Aposta na inovação e tecnologia do sistema	Dotar o sistema judiciário com a mais sofisticada inovação técnica: o processamento automático dos dados, o uso generalizado do vídeo, a elaboração de cadeias de decisão e a criação de novos perfis profissionais.
Tipo 4 – Criação de meios alternativos para acesso à Justiça	Criação de alternativas ao modelo formal: criação de processos, instâncias e instituições descentralizadas e informais que permitam desviar a procura dos Tribunais para outras instâncias.

Fonte: autoria própria adaptado de Pedroso et al. (2003).

É comumente aceite (SANTOS, 2010) nos dias de hoje que a crise da Justiça se deve procurar resolver ao nível do sistema organizativo e no modo de funcionamento e gestão dos tribunais. Nesse seguimento, a reforma da Justiça passa necessariamente pela adoção de um novo

modelo organizacional, capaz de gerar eficiência e “accountability” perante os cidadãos (ROCHA, 2010), com respeito naturalmente, pela independência das decisões judiciais. As reformas de organização e gestão no setor da Justiça são um aspeto de grande relevância, uma vez que a deficiente organização, gestão e planeamento do setor é responsável por grande parte da ineficiência e ineficácia, quanto aos procedimentos e resultados, respetivamente, do desempenho funcional, bem como dos desperdícios e gastos estaduais. Neste sentido, e numa ótica de Gestão da Qualidade é impreterível a adoção de medidas que alterem os métodos de trabalho, criando-se uma nova organização interna dos tribunais, que vise maior eficácia na gestão de recursos humanos e materiais e de fluxos processuais, e ainda uma melhor articulação dos tribunais com outros serviços complementares da Justiça (SANTOS, 2011). Das respostas a dar às necessárias reformas no setor da Justiça, é necessário ter em consideração três aspetos fundamentais, designadamente a procura de uma decisão justa, o custo e o tempo de resposta. A estes fatores acresce ainda o facto de a Justiça ser um serviço público, sujeito a restrições e decisões orçamentais e políticas, o que torna a sua Qualidade, em parte dependente dos recursos financeiros disponíveis, tendo por base o compromisso das necessidades efetivas da comunidade. Ao contrário do que alguns autores entendem (QUARESMA, 2017) as comparações internacionais não podem ser feitas diretamente, seja ao nível do volume processual, gravidade dos crimes ou condições de acesso. Ainda neste sentido é fundamental saber interpretar os dados das entidades oficiais como é o exemplo dos dados tratados e publicamente disponibilizados pela Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ), que fornece os dados estatísticos necessários para a monitorização. De facto, esta falta de cuidado de alguns autores e até mesmo de instituições nacionais e internacionais é bastante criticável e denota falta de zelo e profissionalismo na abordagem científica ao tema da administração da justiça. Em Portugal, as imposições do memorando da Troika a partir de 2011, as necessidades de repensar todo o sistema para criar um melhor serviço gastando menos dinheiro, aliados, a fatores como a natural evolução tecnológica e científica, levaram a que se repensasse a organização da Justiça, o diagnóstico e a caracterização dos tribunais como sistemas organizacionais. Assim, deu-se início aos trabalhos de reinvenção do modelo de funcionamento da Justiça, por forma a criar as bases para uma Reforma nos Tribunais Portugueses, como por exemplo a que ocorreu em 1 de setembro de 2014. Parece-nos assim decisivo que a resposta do setor da Justiça às novas necessidades, e uma sua consequente reforma, deva ter em conta a adequação às dinâmicas socioeconómicas e demográficas do território, bem como o movimento processual existente, devendo ter como objetivo central a melhoria da Qualidade, eficiência, eficácia, criando-se também uma maior acessibilidade ao setor. A extensão a todo o território nacional de uma Justiça especializada para determinadas matérias, uma organização judiciária que trate separadamente os litígios, a criação de um sistema de justiça itinerante e de uma rede de serviços multifacetada com pessoal altamente qualificado, que integra os tribunais são alguns dos exemplos de melhoria no setor que podem ser tidos em conta (SANTOS, 2011).

a. A importância das experiências com base nos modelos internacionais

Na última década, profissionais judiciais, decisores políticos e académicos têm debatido sobre a questão da Qualidade na Justiça, tentando criar orientações positivas por forma a

implementá-la e a melhorá-la. Existem várias razões que explicam o crescente interesse pela Qualidade na Justiça, tais como a difusão do New Public Management, as restrições orçamentais dos governos nacionais, bem como a maior e mais acessível disponibilidade de dados, graças às novas tecnologias, e ainda interesses que conduziram a mudanças nos modelos de administração do sistema judicial. Relativamente aos modelos de administração do sistema judicial, existem três diferentes: o modelo executivo, o modelo judicial e o modelo misto. No modelo executivo a administração do sistema judicial encontra-se centrada no poder executivo, apresentando-se como exemplo a Inglaterra. No âmbito do modelo judicial, a administração é controlada pelas próprias instituições judiciárias, apresentando-se como exemplo os tribunais federais norte americanos, da Colômbia e do México. Finalmente, de acordo com o modelo misto, ocorre uma partilha de experiências e a administração do sistema judicial é feita entre o poder executivo e o poder judicial. Este último modelo verifica-se em países como a França, Itália, Portugal, Espanha, Grécia, Bélgica, Holanda, Polónia, Dinamarca, Irlanda e Suécia (COELHO, 2013). Deste modo, ao nível internacional, existem três formas através das quais a Qualidade na Justiça tem sido avaliada e eventualmente promovida ao longo dos anos. A primeira abordagem é focada na avaliação do desempenho, no entanto, pouco diz sobre o que fazer a seguir, depois de a avaliação ser feita. A segunda abordagem tenta preencher essa lacuna, através da ligação da avaliação de desempenho com as metas e com as consequências organizacionais, como é o orçamento do tribunal. A terceira abordagem é baseada numa lógica diferente, pois vê o desenvolvimento da Qualidade como um processo de aprendizagem organizacional, com base em melhorias contínuas, e regulares (CUNHA, 1996). A primeira orientação oferece uma primeira forma de introduzir a questão da Qualidade da Justiça e consiste no desenvolvimento de ferramentas e métodos para analisar e melhorar o desempenho dos tribunais. Neste caso, a Qualidade da Justiça, pode ser compreendida como visando a melhoria através do confronto e comparação com o desempenho de um órgão jurisdicional ou de um sistema judicial, com *benchmarks*, padrões ou metas, estabelecidos por uma autoridade legítima. Este modelo tem por base uma lista de valores que terá de ser cumprida pelos tribunais, como metas a alcançar. Não se tratam de normas obrigatórias, mas antes de sugestões que os órgãos judiciários são convidados a implementar para medir e melhorar a Qualidade na Justiça. A lógica desta abordagem é simples: uma autoridade configura uma lista de áreas de Qualidade, contendo as normas ou objetivos, identificando os indicadores, e sugerindo métodos de recolha de dados, que no final serão confrontados com as metas. A associação American Bar, por exemplo, tem elaborado e aprovado uma lista de padrões em diferentes áreas dos sistemas judiciais, como por exemplo quanto à organização do tribunal. De um modo geral, o uso de ferramentas como avaliações de desempenho tem características positivas, como por exemplo o aumento do nível de prestação de contas de um tribunal. Contudo, as limitações e dificuldades têm de ser consideradas. Em primeiro lugar, vários problemas podem surgir com uma longa lista de requisitos para um desempenho eficaz. Por exemplo, o aumento acentuado da “produtividade” de um tribunal pode resultar na redução do tempo que um juiz pode dedicar à fundamentação jurídica e isso pode afetar a Qualidade Jurídica, neste caso, na tomada da decisão judicial. Portanto, a definição dos objetivos de um tribunal e da Qualidade dos seus serviços pode ser problemática. Infelizmente essas ferramentas não oferecem soluções viáveis, em vez disso, sugerem atalhos, por vezes utilizados no setor privado, mas difíceis de implementar no setor público, onde a promoção da Qualidade tem que ter em atenção a sua estrutura de valores, interesses, que são os da sociedade. Mas este modelo teve vantagens, em primeiro lugar, a utilização deste aumentou a transparência

dos tribunais, potenciando ainda a responsabilização judicial. Além disso, a utilização destas ferramentas de avaliação de desempenho constituiu uma das primeiras tentativas de introduzir medidas de gestão neste setor. Se há vinte anos atrás esta ideia foi contestada, agora admite-se que os tribunais devam ser capazes de incluir tais ferramentas nas suas operações. Apesar de tudo, esta orientação era vaga, não desenvolvendo o que fazer com os resultados, uma vez que apenas indicava se a organização estava acima ou abaixo do resultado esperado e definido como um objetivo. A segunda abordagem é fortemente enraizada no New Public Management, que sublinhou a ideia de que, a utilização das técnicas adotadas no setor privado, adaptadas, desenvolveriam uma melhor eficiência e eficácia no setor público. Neste sentido, foram desenvolvidos modelos de gestão da Qualidade para os sistemas judiciários, inspirados na gestão por objetivos - Management by Objectives (MBO). Tal como acontece com a avaliação de desempenho, esta abordagem baseia-se na medição do resultado (CUNHA, 1996). No entanto, a avaliação de desempenho está fortemente envolvida com a gestão do tribunal. As metas são estabelecidas também por uma autoridade ou pelos membros da organização, as quais devem esclarecer a missão da organização. Para o cumprimento dessas metas terão que existir mudanças, tanto ao nível dos funcionários (v.e. salários), como ao nível organizacional (v. e. alterações processuais ou estruturais ou a implementação de um programa de reforma judicial). Uma vez avaliadas as metas atingidas, e face aos resultados obtidos, seguir-se-á no sentido de melhorar a Qualidade. Como exemplo desta orientação, temos o caso da Holanda. Na Holanda, o principal objetivo das reformas consistiu em permitir que os tribunais administrassem a Justiça de forma independente, a partir do Ministério da Justiça. Além da busca pela independência, juntou-se a necessidade de um maior nível de eficiência, atendendo aos padrões de Qualidade. "Quality Management" é a ferramenta desenvolvida pelo Poder Judiciário Holandês para perseguir uma forte ligação entre a avaliação de desempenho e a gestão dos tribunais, por forma a conseguir, ao mesmo tempo, administração, independência e responsabilidade institucional (CONTINI et al., 2010). Esta gestão da Qualidade está ligada ao processo de criação do orçamento. Desde a criação, do Conselho da Magistratura, em 2002, o Ministério da Justiça negocia o orçamento para o Poder Judiciário com esse Conselho, e assume a responsabilidade de apresentar a proposta de orçamento ao Parlamento. Por sua vez, o Conselho da Magistratura atribui o orçamento para cada tribunal, considerando a carga de trabalho e as performances de cada um. Cada tribunal é presidido pelo Presidente do Tribunal, responsável pela gestão do tribunal, bem como com o orçamento recebido (CONTINI et al., 2010). Assim, neste contexto, foi necessário desenvolver um sistema que medisse a carga de trabalho, ou seja, avaliasse o desempenho (produtividade), por forma a ser definido o orçamento para um determinado tribunal. A solução encontrada na Holanda foi o modelo Lamicie e, o RechtspraakQ. O primeiro foi desenvolvido pelo Conselho Holandês para o Poder Judiciário medir a atividade de cada tribunal, por forma a ser atribuído o orçamento de uma forma justa e eficaz. Na mesma linha da abordagem do MBO, o modelo estima por exemplo, o tempo (minutos) que os juizes e os funcionários devem demorar para finalizar um caso, assim, a cada ano, o Conselho estabelece uma meta de horas de trabalho para cada juiz, indicando o número de horas que o juiz deve trabalhar durante o ano. Desta forma, os recursos necessários são definidos tendo em conta a estimativa do número de casos que serão tratados pelo tribunal e o número de horas necessárias para a sua resolução. Nesta linha, Qualidade é eficácia. Mas e a Qualidade ao nível do raciocínio para as respostas? Ciente deste problema, o Conselho Judicial desenvolveu o segundo modelo, o RechtspraakQ, com base numa visão mais abrangente de Qualidade, o qual é

inspirado no modelo EFQM. Assim, este é um modelo mais abrangente, que tem em conta aspetos como os recursos, o funcionamento judicial, a pesquisa da satisfação relativa a funcionários e clientes/utentes, etc. Esta medição inclui indicadores de Qualidade relacionados com a independência e a integridade dos juízes, a perícia, a uniformidade de aplicação da lei, o comportamento, a velocidade e a tempestividade (Rede Europeia de Conselhos de (ENCJ) Grupo de Trabalho Judiciário em Gestão da Qualidade 2008 apud CONTINI, F., CARNEVALI, D., 2010). Com o Rechtspraak as consequências e os resultados não estão diretamente ligados ao orçamento ou aos recursos que serão afetos, como o Lamicie, mas antes à pesquisa organizacional e aos processos de reorganização. Também a França apostou neste modelo de gestão com a Loi Organique aux Lois relativa à afetação do orçamento para o poder judiciário, considerando para tal afetação, os resultados alcançados ou a performance esperada (CONTINI et al., 2010). Do mesmo modo, Itália, com um sistema de gestão por objetivos para os administradores judiciais, bem como a Finlândia e a Suécia. Uma terceira forma de Qualidade na Justiça baseia-se numa abordagem diferente, inspirada em estratégias de desenvolvimento e aprendizagem organizacional. Assim, em vez de se apostar no alcance de um conjunto de objetivos ou padrões, aposta-se na melhoria contínua, da mesma forma que o modelo TQM se baseia em ciclos que visam essa melhoria contínua. Deste modo, baseia-se a atuação através de investigações sobre as características ao nível da Qualidade dos serviços prestados num tribunal, bem como ao nível da exploração dos recursos disponíveis para a obtenção de melhores serviços. As consequências desta abordagem implicam mudanças organizacionais, tais como a reformulação de procedimentos, das estruturas, e das relações com os clientes/utentes. Neste sentido, a Comissão Europeia para a Eficácia da Justiça – CEPEJ –, criada pelo Comité dos ministros do Conselho da Europa, em 18 de Setembro de 2002, desenvolveu uma lista que pode ser utilizada por decisores políticos e profissionais do setor da Justiça, para desencadear tais melhorias. Trata-se de um "questionário de introspeção" (CONTINI et al., 2010), que deve conduzir a uma autoavaliação relativa à Qualidade na Justiça, entregue por um juiz, um tribunal, ou por todo o setor da Justiça. Esta Checklist está organizada em cinco áreas, quatro delas relacionadas com o lado da oferta judicial e uma direcionada à ligação com o cliente/utente. A lista é muito articulada e abrange questões a nível micro e macro, como a estratégia da organização e os objetivos dos tribunais e da magistratura, a distribuição de processos, a avaliação da estratégia, a legislação, os processos judiciais, a segurança jurídica, a gestão de casos, a audição e os prazos, a execução de decisões, o acesso à justiça, etc. As 270 perguntas existentes nessa lista esclarecem como muitos problemas podem estar relacionados com a Qualidade judicial. O método de trabalho de Qualidade desenvolvido pelo tribunal da cidade de Goteborg, na Suécia, desde 2003, e por outros tribunais suecos, demonstra que o core está no diálogo, na aprendizagem organizacional, e na melhoria contínua. Assim, o "trabalho de Qualidade" pressupõe o envolvimento dos juízes, dos funcionários do tribunal e de outras partes, interessadas numa avaliação conjunta dos serviços no tribunal. O Poder Judiciário Sueco no manual “Working with quality in courts” (CONTINI et al., 2010) definiu a Qualidade nos tribunais, considerando como dimensões: decisões corretas e bem escritas, utilização de linguagem compreensível, tratamento das partes com respeito, e a criação de um bom ambiente de trabalho e uma atmosfera agradável. Neste sentido, a ideia de diálogo inspira todo o trabalho relacionado com a Qualidade. Quanto ao seu método de utilização, ao nível interno, varia consoante a dimensão e a localização dos tribunais, seja numa área rural ou urbana, num pequeno ou grande tribunal, funcionários, juízes, devem conversar e discutir sobre os pontos fortes da

Qualidade, e quais os desvios, criando-se propostas para a melhoria. O objetivo é ter uma análise conjunta da Qualidade dos serviços prestados e desenvolver uma visão compartilhada e de consenso sobre as ações a serem tomadas para melhorar determinadas áreas. Mas o diálogo também se deve verificar ao nível externo, através do cliente/utente, advogados, promotores e outras partes interessadas, através de perguntas abertas para compreender o que funciona e o que não funciona. Assim, através do diálogo interno e externo permite-se a avaliação dos resultados obtidos e a identificação de novas medidas a implementar. A lógica deste modelo sueco é que a melhoria de Qualidade na Justiça possa ser impulsionada através de uma reflexão conjunta sobre os serviços prestados por um determinado tribunal, em que todos os atores relevantes (internos e externos) têm uma voz legítima. Em vez de trabalhar apenas para alcançar um conjunto de objetivos, este modelo aposta na melhoria contínua, ao nível das diferentes áreas do serviço. Este modelo sueco exige um novo tipo de tribunal, com uma nova abordagem ao nível da aprendizagem organizacional, que consegue mudar as práticas de trabalho, os seus princípios, deixando a Qualidade na Justiça de ser entendida e promovida, apenas, como a correta aplicação da lei. Finalmente, a implementação deste modelo implica a existência de profissionais judiciais e clientes/utentes atentos, espaços físicos e institucionais preparados para receber o diálogo, por forma a ser possível a troca de opiniões construtivas, para a criação de ideias e soluções face às debilidades e exigências organizacionais, relativas à Qualidade na Justiça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde os finais do século XX, que ao nível dos serviços públicos foi crescendo a vontade de procurar critérios que promovessem uma maior eficiência na utilização dos recursos e uma melhor prestação do serviço. Ao longo dos tempos compreendeu-se, também, que não bastava satisfazer as necessidades de quem procurava o serviço, sendo também necessário antecipá-las, à semelhança do que acontecia no setor privado, tendo por base a análise, a monitorização e a avaliação com vista à melhoria contínua dos processos. Com as eras da industrialização, da globalização e a evolução científica foram provocadas mudanças ao nível das necessidades, desenvolvendo-se o conceito de Qualidade, deixando esta de ser vista como um problema tecnológico, mas antes considerada como um problema estratégico e fundamento impreterível à gestão. Torna-se uma filosofia de gestão que se define de forma dinâmica, correspondendo ao conjunto de características, que se esperam, em conformidade com os parâmetros que foram definidos, ainda que permanentemente revistos, que se ajustem às reais necessidades. Este conceito não define só a metodologia adequada no setor a que se espera implementar, é principalmente uma filosofia, de criação de valor, que prepara para a mudança de atitude, na responsabilidade e no comprometimento dos intervenientes. Quando abordamos os serviços que satisfazem necessidades de bens associados a bens públicos, referimos que estes são o espelho das diferentes políticas públicas e os diferentes contextos económico-sociais, que caracterizam a Administração Pública de cada país. Esta é uma limitação evidente, quando pensamos na transposição e aplicação dos Modelos de Qualidade nos Serviços Públicos, se pensarmos em empregar, diretamente, os exemplos existentes em outros países. Outro limite é o que surge naturalmente da criação dos Modelos de Qualidade, que foram desenvolvidos no setor privado e só depois transpostos para a Administração Pública. Estes, no entanto, ao serem aplicados, servem como ferramentas de autoavaliação e de conseqüente comparação e benchmarking. A justiça é um elemento

fundamental no processo económico de qualquer país. Ao longo dos tempos, têm-se realizado diversas reformas no setor da justiça em Portugal, com vista a implementar medidas que alterem os métodos de trabalho, criando-se uma nova organização e gestão ao nível dos tribunais, onde se prestam serviços profissionais, em que as transações existentes são altamente customizadas, orientadas para o processo individual, em que a maior parte do valor é acrescentado pelo contacto na prestação. A questão inicial suscitada prendia-se com a transposição de práticas de Qualidade no setor de um serviço específico, designadamente no setor da justiça. Apesar de ser um setor antigo e enraizado nas suas crenças e valores encontra-se aberto e disponível à introdução de práticas gestionárias que possibilitem torná-lo eficiente e eficaz, quer ao nível dos procedimentos, quer ao nível dos resultados, respetivamente, como são exemplo, as reformas ao nível da organização dos tribunais. Claro está, existe ainda um longo caminho a percorrer, não só pela, ainda, recente compreensão da importância destas práticas na Administração Pública, designadamente ao nível do setor da justiça, mas também pela dificuldade e complexidade na definição e mensuração da Qualidade nos serviços. A adoção, adaptação e cruzamento de outras áreas da gestão como o planeamento estratégico podem ter um peso relevante se devidamente considerados e aplicados pelos agentes do setor da justiça. Neste sentido é importante que tais agentes tenham conhecimento da importância da sua adoção, além dos cuidados acrescidos, tendo em conta que se tratam de modelos que não podem ser transpostos diretamente. Como se referiu, são modelos que estavam inicialmente pensados para o setor privado e têm de ser adaptados e considerados no setor dos serviços. No entanto, a transposição dos modelos de gestão privada permite uma monitorização mais próxima da realidade do setor público, permitindo, bem assim, os ajustes pontuais que se revelem necessários. É impreterível que os investigadores, nas pesquisas futuras, procurem um profundo conhecimento de cada um dos modelos de gestão e façam as necessárias avaliações do contexto político-económico e social, para mais facilmente se avaliarem, *in casu*, se é possível proceder à sua implementação. Para auxiliar esses estudos, é fundamental recorrer, cada vez mais, aos mecanismos quantitativos que ajudarão a fornecer uma melhor imagem da realidade dinâmica e complexa que o setor da justiça representa.

REFERÊNCIAS

BATISTA, M. G. e CUNHA, M. P. (2012). *Qualidade de Serviço – Uma Introdução aos Conceitos Gerais*. Centro de Estudos de Economia Aplicada do Atlântico.

COELHO, N. (2013). *Gestão dos Tribunais e Gestão Processual, Curso de Direção de Comarca*, Centro de Estudos Judiciários.

CONTINI, F. e CAVERNALI, D. (2010). *The Quality of Justice in Europe: Conflicts, Dialogue and Politics*. Research Institute on Judicial Systems, Italian National Reserach Council.

CUNHA, M. P. e MARQUES, C. M. A. (1996). *Comportamento Organizacional e Gestão de Empresa*. 1.ª Ed. Lisboa, Publicações Dom Quixote.

CUNHA, M. P., CUNHA, J. V. e DAHAB, S. (2001). *Gestão da Qualidade: Uma Abordagem Dialética*. RAC, Edição Especial, pp. 197-215.

GRÖNROOS, C. (2001). *Service Management and Marketings – A Customer Relationship Management Approach*, 2.^a Ed. England: Jonh Wiley & Sons.

LOPES, A., e CAPRICHIO, L. (2007). *Manual de Gestão da Qualidade*, Lisboa, Editora RH.

LOURENÇO, C. D. S. e KNOP, N.F.T. (2011, abr./jun). Education in Business Administration High an Services Quality Perception: a SERVQUAL Scale Application. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, São Paulo, 13(39), pp. 219-233.

MELO, A. M. S. (2002). *A Excelência dos Serviços como Vantagem Competitiva das Empresas Hoteleiras – O Caso da Região Porto e Norte de Portugal*, Dissertação de Mestrado em Gestão da Universidade da Beira Interior, Covilhã.

PEDROSO, J., TRINCÃO, C., e DIAS, J.P. (2003). *Por caminhos da(s) Reforma(s) da Justiça*, Coimbra Editora.

PINTO, S. S. (2003). *Gestão dos Serviços – A Avaliação da Qualidade*, S. Paulo, Editorial Verbo Lisboa.

PIRES, A. R. (2017, jan/jun). *Qualidade – Sistemas de Gestão da Qualidade*, 2.º Ed. Sílabo Gestão, 2000. QUARESMA, C. Sistema de Estatísticas de Justiça Criminal em Portugal: Limitações e Potencialidades. *RDeS – Revista de Direito e Segurança*, (9), pp. 51-120.

ROCHA, J. A. O. (2010). *Gestão da Qualidade – Aplicação aos Serviços Públicos*, 2.^a Edição, Escolar Editora.

SANTOS, B. S. (2010). *A Gestão nos Tribunais – Um Olhar sobre a Experiência das Comarcas Piloro*, Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra.

SANTOS, B. S., GOMES, C., SANTOS, E., HENRIQUE, M., FERNANDES, D., RIBEIRO, T., COSTA, D., MORAIS, J., LOPES, J. M., MENDES, L. A. e MANO, M. (2011). *Para uma revolução democrática na justiça*, 3.^a Ed., São Paulo: Cortez Editora.

SCARITZER, D., KORUNKA, C. (2000, set.). New Public Management: Evaluating the Success of Total Quality Management and Change Management Interventions in Public Services from the Employees' and Costumers' Perspectives. *Total Quality Management*, 7(11), pp. 941-953.