

REENGENHARIA DO PODER JUDICIÁRIO: ALTERNATIVA PARA UMA JUSTIÇA ÁGIL

Silvio Dagoberto Orsatto*

RESUMO

O presente artigo aborda a crise do Poder Judiciário sob a ótica de uma mudança de fundo no sistema de gestão a partir da missão do Poder Judiciário propondo uma visão de futuro. Avalia a necessidade de uma mudança de paradigmas a fim de dotar o Judiciário de ferramentas de gestão, tais como: reengenharia e a qualidade total. Define critério de excelência para promover o gerenciamento do processo e sugere mudanças pontuais com o objetivo de aprimorar o sistema de indicadores do Poder Judiciário e transformar a liderança autocrítica, ressaltando a necessidade de se respeitarem as características singulares de cada unidade jurisdicional e a imprescindível valorização dos recursos humanos, com o fim de promover o acesso à Justiça e a efetividade da prestação jurisdicional.

ABSTRACT

The present article approaches the crisis of the Judiciary Power under the optics of a deep change of in the management system leaving of the definition of mission of the Judiciary Power and considering a future vision. It evaluates the necessity of a change of paradigms basing to endow Judiciary with management tools the such as it would reengineering and the Total Quality. It defines excellency criterion to promote the management of the process and suggests changes prompt objectifying the improvement of the system of pointers of the Judiciary Power and the

* Mestre em Direito pela Univali, pós-graduando em Educação pela Facvest, Juiz de Direito da Vara da Fazenda Pública da comarca de Lages.

transformation of the autocratic leadership, standing out the necessity to respect the singular characteristics of each jurisdictional unit and essential valuation of the human resources, with the end to promote the access to the Justice and the effectiveness of the judgement.

Unitermos: Poder Judiciário. Reengenharia. Qualidade total. Acesso à Justiça. Efetividade.

INTRODUÇÃO

O debate em torno da morosidade da Justiça é tema que toda sociedade, em menor ou maior grau, discute permanentemente e manifesta sua indignação com a lentidão dos processos. Também é a temática que centraliza a perpétua questão da crise do Poder Judiciário, e nessa mesma linha fundamentam-se os projetos legislativos que propõem a reforma tanto de procedimentos quanto do próprio Poder Judiciário.

Ao analisar as medidas legais tomadas ao longo da história, observa-se que o cenário não tem evoluído, sem demérito para as mudanças que vieram a ser incorporadas ao sistema judicial brasileiro. As inovações processuais implantadas têm, em comum, o cerne em alterações procedimentais, característica que, igualmente, faz-se presente nos projetos de lei apresentados como solução para garantir o acesso ao Poder Judiciário e reduzir a complexidade dos atos processuais.

A solução, portanto, de modificar ritos, criar novos institutos jurídicos e alterar composições de tribunais tem-se mostrado ineficiente para debelar as verdadeiras causas do problema. Embora tais soluções representem sensíveis avanços, o que se vê é que sua implantação encontra forte resistência dos operadores jurídicos, o que acarreta a negação de um instrumento que poderia minimizar os efeitos da procrastinação processual.

Adverte o magistrado Lédio Rosa de Andrade (1992, p.43) que mesmo os juízes mais novos que acham injusta a sociedade em que vivem comungam da opinião de ser imprescindível a necessidade das reformas

do sistema judiciário, mas, de forma contraditória, atuam por moldes reprodutores das injustiças condenadas, observando, ainda, que é possível afirmar-se, então, não terem os julgadores uma visão clara sobre sua real função. Por outro lado, a leitura que se deve extrair do histórico da crise do Poder Judiciário é uma lição para o problema, pois se valoriza sobremaneira a forma sobre o conteúdo, ou seja, a solenidade dos procedimentos judiciais se sobrepõe à finalidade do processo, fazendo com que todas as tentativas de reforma, macros ou pontuais, fracassem, uma vez que estiveram combatendo unicamente a consequência, sem realmente buscar descobrir a origem da questão, postergando a solução possível para um novo projeto de lei, e assim sucessivamente, de acordo com a maior labareda que se apresente naquele momento político.

A proposta de solução para uma Justiça célere baseia-se na mudança do perfil do operador jurídico, buscando soluções por meio da transdisciplinaridade do conhecimento, pois a causa judicial é consequência de um conflito, e a solução judicial, fundada nos procedimentos tradicionais, não tem o condão de compor a lide, exceto pelo uso da força. Impõe-se, assim, ousar para a mudança de paradigmas. Aliás, não será por falta de coragem que se deixará de trilhar por esse caminho. O Ministro Costa Leite, ex-presidente do Superior Tribunal de Justiça, em entrevista ao *Jornal do Magistrado*, proclamou com acentuada ênfase que “Aquela velha história de que o Juiz só falava nos autos, está acabando. O Juiz tem que falar sobre os problemas institucionais, o Juiz tem que prestar contas à sociedade, isso é importante para que as pessoas saibam o que acontece”.

Assim, a operacionalização da busca de novos paradigmas consentâneos com a nova ordem surge da equação reengenharia *versus* qualidade total, na qual o *versus* não corresponde a uma exclusão, mas, sim, à potencialização de uma resposta que promova o encontro do ponto de convergência de ambas as ferramentas para, harmonicamente, servirem de alavanca ao projeto de integração de uma solução que transcenda ao campo do Direito e promova a ruptura com os puristas para, em consequência, abrir espaço à universalização da cidadania por intermédio de um Poder

Judiciário qualificado pelo alto grau de sua eficiência, pela eficácia de seus pronunciamentos e pela efetividade de suas ações.

DESENVOLVIMENTO

A razão da existência do Estado é assegurar a vida em sociedade, meio de organização dos seres humanos com um mínimo de segurança, dentro da arquitetura política moldada pela Constituição da República. Nesse contexto, como primeiro passo, deve-se resgatar a missão do Poder Judiciário.

A morosidade do Poder Judiciário transformou-o numa repartição pública que reproduz a opressão burocrática contra o cidadão, sendo questionada a própria existência deste Poder em face da sua ineficiência. Portanto, é imperioso que se redefina o papel do Poder Judiciário, considerando os desafios da construção de uma sociedade democrática e socialmente justa.

A missão do Poder Judiciário será, assim, a de promover com efetividade a garantia da cidadania, por meio de uma ação preventiva; assegurar a paz social por meio de uma ação reparadora, mediante a solução de conflitos com celeridade e credibilidade, diminuindo a distância entre o Poder Judiciário e a comunidade e contribuindo com o crescimento e a felicidade das pessoas.

A realização da missão impõe que a alta administração da organização esteja comprometida com o processo de mudança, pois, sem o exemplo e a vontade política dos dirigentes, os demais escalões do Poder Judiciário não terão referência interna para participar do processo como co-autores. Sem a participação de todos não se implanta com êxito um processo de mudança, pois esse importa em mudança de atitude das pessoas, mudança do comportamento individual e do comportamento do grupo, tampouco será possível a absorção do novel conhecimento.

Esse comprometimento da cúpula administrativa e política deve vir com a visão de futuro definida para assegurar o verdadeiro papel de veículo

de transformação social e garantidor do ideal democrático que incumbe ao Poder Judiciário, como instituição de cunho jurídico-constitucional, político e social, pela efetiva garantia do exercício pleno dos direitos de cidadania, por meio de uma prática judicial inovadora, gerida por uma ação modernizadora da Justiça, que atenda aos critérios de excelência da qualidade na prestação dos serviços públicos, buscando incessantemente a celeridade nos julgamentos das causas judiciais como forma de responder às demandas sociais, bem como proporcionar às partes, de forma eficaz, uma alternativa ao processo judicial por intermédio da adoção de procedimentos não-adversariais de solução de conflitos de interesses como forma de prevenir ou terminar o litígio.

O idealizador da Perestroika, em sua visão, preconizava que “Quem não muda com o tempo, é punido pela vida”. Gorbachev previu, assim, o próprio fim do regime político que comandou. Com tal advertência, não se deve olvidar esforços para suplantar as dificuldades naturais de implantação de uma nova cultura no Poder Judiciário.

O nó górdio encontra-se não em mudar a realidade, mas na mudança de percepção dessa mesma realidade. O que representa um grande problema hoje, na visão dogmática do jurista puro, pode representar uma grande oportunidade de afirmação social do poder político do Judiciário. As reações à mudança, tais como resistência, tendência de manter o *status quo*, insegurança e medo do novo, somente possibilitam diagnosticar problemas reais da própria organização, como a existência de feudos, burocratização desnecessária e poder acima de resultados. Por outro lado, as mudanças possibilitam reações positivas que não podem ser desprezadas. A atração em relação ao novo e a iniciativa à busca de novas alternativas justificam o otimismo que acompanha as mudanças.

FERRAMENTAS DE GESTÃO

A ferramenta básica para deflagrar a mudança cultural e organizacional no Poder Judiciário vem da área de administração e foi implantada

em milhares de organizações privadas: a denominada reengenharia por Michael Hammer e James Champy (1994, p. 21).

A reengenharia não significa reformular o que já existe ou apenas retocar o sistema existente para funcionar melhor ou, ainda, fazer mudanças deixando intactas as estruturas básicas. Aliás, esses têm sido os erros sistematicamente cometidos nos projetos de reforma. A reengenharia é o repensar fundamental e a reestruturação radical dos processos empresariais que visam alcançar drásticas melhorias em indicadores críticos e contemporâneos de desempenho, tais como custos, qualidade, atendimento e velocidade. Portanto, a reengenharia é um processo crítico das rotinas e padrões que levanta questões fundamentais para a compreensão das conseqüências incongruentes do sistema e, enquanto aplicável ao sistema jurídico, auxilia na resolução das verdadeiras causas ao questionar: por que fazemos o que fazemos? E por que o fazemos dessa forma?

Inova-se. Inventa-se uma nova forma de trabalhar, abandonando-se procedimentos consagrados para adotar novos processos que agregam valor, com ganhos efetivos, seja em termos de agilização e celeridade processual, simplificação de rotinas, controle de processo etc. Emprestado o método para análise das rotinas do Poder Judiciário, o mérito da reengenharia está em determinar o que primeiramente deve ser feito, para somente depois decidir como fazê-lo, isto é, põe de cabeça para baixo todo o pensamento jurídico tradicional que limita o campo de solução do procedimento e do processo às leis em sentido estrito.

Aliás, a neurolingüística observa que se você continua fazendo o que sempre fez não obtém resultados diferentes. Vale aqui também a lição de G. Bernard Shaw, importante dramaturgo irlandês do século XIX, que nos desperta para ousarmos: “Algumas pessoas olham pras coisas que já existem e perguntam: Por quê? Nós olhamos pras coisas que nunca existiram e perguntamos: Por que não?” Portanto, a reengenharia ignora o que existe e se concentra no que deveria existir.

A segunda ferramenta que possibilitará a manutenção da melhoria contínua após a fase da reengenharia é a qualidade total. Um produto ou serviço com qualidade é aquele que é adequado ao uso, o que dá causa à satisfação do cliente. Na esfera pública, entende-se por cliente dos serviços públicos todo usuário potencial, já que a Constituição Federal adotou o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário (CF, art. 5º, inciso XXXV).

Outrossim, preconiza o Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 22, *caput*, que “os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos”. Um serviço público ineficiente é passível de responsabilização civil do Estado, consoante substrato legal previsto no parágrafo único do referido dispositivo — “[...] serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste Código” —, independentemente da existência de culpa.

Quanto à adjetivação *total*, esta não refere a qualidade em si, pois ou o serviço ou produto tem qualidade ou não tem. Não há meia qualidade. Qualidade total, portanto, significa que a totalidade dos recursos humanos deve estar mobilizada para o processo de qualidade, com o comprometimento da organização como um todo, da alta administração até os agentes de serviços gerais, passando pelos níveis intermediários de gerência (secretário de foro e escrivão), de assessoria (assessor judicial, assistente social e psicólogo) e o operacional (distribuidor, contador e técnico judiciário auxiliar, além de oficial de justiça e comissário da infância e juventude). Igualmente, os demais colaboradores, funcionários públicos à disposição, bolsistas, estagiários e até os voluntários. Todos, enfim, devem receber orientação e capacitação para a qualidade. Ousaria frisar que mesmo os advogados e os integrantes do Ministério Público devem ser mobilizados para tal fim.

Crosby, citado pelo Prof. Renato Murilo Madalozzo, ensina que a qualidade é grátis, não é presente, mas é grátis, para concluir: “o que custa dinheiro são as coisas sem qualidade”.

O principal critério na área da Justiça para a realização de uma gestão pública pela qualidade é a mudança de paradigma quanto ao tipo de exercício da liderança, pois esta é quem promove a transformação da organização por meio do comprometimento profissional dos servidores públicos.

O ato de liderar pode ser definido como treinar, motivar, discutir abertamente, ouvir mais que falar. É criar o ambiente propício para as realizações de sua equipe. “Vocês ganham, nós empatamos, eu perco”. É sabido que os magistrados, membros naturais da alta administração no sistema de hierarquia do Poder Judiciário, em qualquer de seus níveis, não recebem nenhuma formação na área da administração, razão pela qual se desconhece o impacto nos resultados da organização se houvesse capacitação dos juizes para orientá-los a exercer um estilo empreendedor de gestão que promova a participação, o envolvimento, a iniciativa e o espírito criativo dos servidores e que conduza à obtenção de resultados crescentemente positivos.

CRITÉRIOS DE GESTÃO DE EXCELÊNCIA

Por outro lado, em nenhum momento os próprios magistrados questionaram o estilo de sua liderança baseados unicamente no fato de deterem o cargo público de Juiz de Direito, razão pela qual abdicaram inconscientemente de identificar e promover suas habilidades de liderança e, conseqüentemente, deixaram de disseminar, pelo exemplo, entre os servidores, os valores, as políticas e as diretrizes da organização, acarretando, em conseqüência, entre os servidores, o sentimento de estarem alijados do processo de crescimento.

Um segundo critério, foco no usuário dos serviços do Poder Judiciário, por meio da busca da excelência no atendimento ao público, constitui

o grande desafio em face do alto grau de insatisfação da população com a forma de tratamento que o cidadão recebe dos servidores públicos. Ora, se é da essência da administração pública satisfazer aos interesses e às necessidades coletivas, a adoção de medidas que busquem intensificar o atendimento ao cidadão será capaz, por si só, de gerar um melhor nível de satisfação e reforçar a imagem institucional do Poder Judiciário.

Outro critério relegado no âmbito do Poder Judiciário é o da informação e da análise, para apoiar a tomada de decisões a fim de melhorar o desempenho institucional no cumprimento da missão. Na verdade, exceto quanto a poucos mapas estatísticos destituídos de qualquer informação de qualidade para análise, nenhum relatório é gerado periodicamente com a finalidade de melhorar o gerenciamento eficaz de processos.

A periodicidade do monitoramento e a reavaliação das informações como suporte ao processo de avaliação do desempenho deve ser diária, com a finalidade de garantir o sincronismo entre a definição e a execução da estratégia. Uma organização orientada para resultados não pode prescindir da gestão de informações, até mesmo para a análise crítica do seu desempenho.

O GERENCIAMENTO DO PROCESSO

A arte de gerenciar processos e pessoas exige o conhecimento e o domínio de técnicas de administração que não fazem parte da cultura geral, ou seja, necessita-se capacitar o magistrado-administrador para o exercício desse mister como forma de erradicar práticas administrativas equivocadas, observando que o juiz não só é administrador no exercício da função de diretor do foro, mas, essencialmente, na função jurisdicional, pois nesta pratica atos ordinatórios no processo e supervisiona o trabalho de cartório, que nada mais são que atos puros de administração.

Portanto, lançar mão de técnicas de administração do tempo, tomada de decisões, liderança de reuniões e motivação de pessoas, desenvolvimento gerencial, planificação de projetos e planos de negócios, relações

humanas no trabalho, comunicação e *marketing*, formação de equipe e relações interpessoais irá modernizar a estrutura administrativa do Poder Judiciário e criará uma nova cultura, que o colocará no nível das melhores organizações privadas, bem como qualificará as pessoas responsáveis para a realização da atividade-fim agregando valor aos seus serviços que redundarão num novo patamar de qualidade suficiente para que se dê o moto-contínuo comportamental.

O domínio dessa tecnologia exige o conhecimento de uma terminologia apropriada, a qual possibilita um melhor entendimento da proposta de gerenciamento pela qualidade como alternativa eficaz para a agilização da Justiça. Inexiste forma de capacitação e avaliação dentro do Poder Judiciário como requisito para a assunção de cargos e funções do nível de gerência, em especial com relação a secretário do foro e escrivão judicial. Aliás, poder-se-ia incluir a própria função de diretor do foro e o magistrado, enquanto administrador *stricto sensu*, dando-se oportunidade para a ocorrência do Princípio Peter, ou seja, a ausência de um estágio temporário de avaliação da competência do funcionário, antes que este assuma uma função de gerência.

Para contornar a ausência de análise de dados e informações, poder-se-ia buscar por meio do processo de *benchmarking*, isto é, da identificação das melhores práticas gerenciais, com a finalidade de obter um desempenho estruturado e superior, em razão da implantação de rotinas de padronização na área judicial. Tal prática, aliada a um trabalho cooperativo e automatizado, possibilita a adoção da moderna tecnologia de *workflow* no Poder Judiciário. Tadeu Cruz (1998, p. 72) a define como “a tecnologia que possibilita automatizar processos, racionalizando-os e potencializando-os por meio de dois componentes implícitos: a organização e tecnologia”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na sociedade atual, somente conhecemos processos da espécie ganha-perde, isto é, alguém tem de perder para outro ganhar. Na qua-

lidade, o processo é diferenciado: é do modo ganha-ganha, ou seja, todos ganham: o usuário, cliente dos serviços públicos; a organização; os servidores, colaboradores da organização pública; a alta administração e a sociedade. Tal magia somente é possível no mundo da qualidade. São Tomé dizia que é preciso ver para crer, todavia o Santo enganou-se, pois o contrário é que é verdadeiro: é preciso crer para ver. Se esperarmos ver para crer, estaremos sempre chegando depois dos que, antes, crêem e, crendo, conseguem ver.

Um programa de qualidade do serviço público não impõe a adoção de nenhuma ferramenta específica. Dá liberdade ao administrador. A linha proposta mescla ferramentas de reengenharia com programas de qualidade *stricto sensu*, com a finalidade de obter resultados em curtíssimo prazo; a curto, médio e longo prazos para que, em tal processo, os resultados iniciais alcançados retroalimentem a etapa subsequente e garantam que as conquistas se permeiem por toda a organização. Ainda, ao modelo de agilização proposto considerará o legado da cultura oriental, centrada no autoconhecimento do homem e nas lições de espiritualidade, com a finalidade de resgatar a valorização das pessoas dentro da organização.

A par de propor um novo caminho, o escopo é orientar-se pelos seguintes objetivos:

1. aprimorar o sistema de indicadores de que o Poder Judiciário dispõe, para que eles atendam à finalidade primordial de embasar a tomada de decisões, bem como se possa traçar com maior exatidão o perfil de nossa organização; além de que esses indicadores auxiliarão o magistrado na identificação e na correção do retardamento da marcha processual;
2. transformar a liderança autocrítica decorrente da estrutura cartorial pública em liderança positiva democrática;
3. evoluir da idéia de comarca modelo para a de um modelo de comarca, como forma de padronização de ações e procedimentos, respeitando as características singulares de cada unidade jurisdicional, o que dotará a administração do foro de um modelo de gestão;

4. contabilizar como grande patrimônio do Poder Judiciário a força dos seus colaboradores; e, por fim,

5. mudar o foco, hoje centrado na formalidade e na impessoalidade do processo judicial, para visar o acesso à Justiça e a efetividade da prestação jurisdicional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAMS, Scott. *O princípio Dilbert*. 7. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.
- ANDRADE, Lédio Rosa de. *Juiz alternativo e Poder Judiciário*. São Paulo: Acadêmica, 1992.
- BEUREN, Ilse Maria. *Gerenciamento da informação*. São Paulo: Atlas, 1998.
- CABRAL, Bernardo. PEC do Judiciário. *Jornal do Senado*, Brasília, 16 de outubro de 2000, n. 1.180.
- CAMP, Robert C. *Benchmarking: o caminho da qualidade*. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.
- SANTA CATARINA. *Cartilha Instrucional Fiesc/Senar: NBR ISO 9002: qualidade*. Florianópolis: Diagramação, 1996.
- CRUZ, Tadeu. *Workflow: a tecnologia que vai revolucionar processos*. São Paulo: Atlas, 1998.
- GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código brasileiro de defesa do consumidor*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Instrumento de Auto-Avaliação da Gestão Pública 2000*. Brasília, 1999.
- HAMMER, Michael; CHAMPY, James. *Reengenbaria: revolucionando a empresa em função dos clientes, da concorrência e das grandes mudanças da gerência*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- JURAN, J. M. *Juran na liderança pela qualidade*. Tradução de João Mário Casliag. 2. ed. São Paulo: Livraria Pioneira, 1993.
- LIMA, Iran de. *Introdução ao estudo da modernidade do direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

MADALOZZO, Renato Murilo. *Caderno qualidade: em serviço, no direito, na advocacia*. Concórdia: UnC.

MAURÍCIO, Ricardo. *O lado mais humano da qualidade*. Porto Alegre: Sucesso, 1997.

OUCHI, William. *Teoria Z: como as empresas podem enfrentar o desafio japonês*. 10. ed. São Paulo: Nobel, 1986.

PINHEIRO, José Rodrigues. *A qualidade total no Poder Judiciário*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1997.

SALAZAR, Alcino. *Poder Judiciário: bases para sua reorganização*. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

VILS, Leonardo. *A organização dos bichos*. 2. ed. São Paulo: Negócio Editora, 1999.