

# ***Um Sistema de Medição de Desempenho e Gestão Estratégica dos Tribunais***

Carlos Gandarez<sup>1</sup>, Rui Pedro Lourenço<sup>2</sup>

1) Faculdade de Economia da Univ. Coimbra, Portugal

[cgandarez@gmail.com](mailto:cgandarez@gmail.com)

2) INESC Coimbra; Faculdade de Economia da Univ. Coimbra, Portugal

[ruiloure@fe.uc.pt](mailto:ruiloure@fe.uc.pt)

## **Resumo**

Os sistemas de medição e a gestão do desempenho são cruciais na administração de qualquer organização, pública ou privada, designadamente ao facilitar o acesso à informação crítica do negócio, em tempo real, promovendo um processo de decisão fundamentado em indicadores chave de desempenho da organização. A utilização da metodologia *Balanced Scorecard* (BSC) é internacionalmente usada neste contexto, já que permite estabelecer um conjunto de indicadores que estão na base dos sistemas de medição e gestão do desempenho dos tribunais. Este artigo propõe um conjunto de indicadores para um sistema de medição do desempenho e gestão estratégica dos tribunais que, partindo do modelo BSC, incorpora ainda indicadores associados ao sucesso da implementação de Sistemas de Informação (SI) no âmbito judicial. É ainda proposto que o SI a implementar adopte uma arquitectura de *Business Intelligence*, nomeadamente no que diz respeito à integração de dados dos diferentes SI em utilização e à disponibilização de painéis de instrumentos (*dashboards*) aos gestores judiciais.

**Palavras chave:** *Balanced Scorecard*, Gestão da Comarca, Indicadores de Desempenho, Tomada de Decisão, *Dashboards*.

## **1. Introdução**

Mais do que nunca fala-se da crise do sistema de justiça, bem como da necessidade de uma nova abordagem para a gestão do mesmo. Designadamente, defende-se a introdução de modelos gestionários que almejam promover, não só para os utentes dos tribunais, cidadãos e empresas, mas também junto da própria economia e sociedade, um aumento da qualidade, eficiência, eficácia e *accountability* [Bilhim 2008; Garoupa 2011].

O sector Estado e a Administração Pública (AP) têm sido, nos últimos 30 anos, vincados por reformas assentes em premissas do modelo do *New Public Management* (NPM), cujos elementos fundamentais foram caracterizados por Hood [1995]: profissionalização da gestão; enfoque em medidas de desempenho, com foco nos resultados e responsabilização pelos resultados – *accountability*; processos de descentralização organizacional, competição entre agências; adopção de estilos de gestão empresarial; aumento dos níveis de eficiência, eficácia e economia; e pela “insistência em fazer mais com menos dinheiro” [Rocha 2005, p. 10].

Emerge a ideia, subjacente a todas as teorias assentes no *managerialismo*, “que tudo o que é público é ineficiente”, pelo que se devem adoptar igualmente na AP e na administração da justiça, “processos, modelos e técnicas de gestão privada” [Rocha 2000, p. 8; Rocha 2005]. Contudo, apesar da vontade reformadora que reina na AP e na administração da justiça, não raras vezes a adopção do modelo gestor falha, porque não são fornecidos aos novos gestores que emergem no sector público os mesmos instrumentos, atribuições, reconhecimentos e formação que dispõem os gestores e os recursos humanos dos sectores privados.

O futuro modelo de gestão dos tribunais, pronunciado pela nova Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), Lei n.º 62/2013 de 26 de Agosto, vem revolucionar as práticas existentes, aproximando-se do modelo já em uso nas três comarcas experimentais: Comarca do Alentejo Litoral, Comarca do Baixo Vouga e Comarca da Grande Lisboa-Noroeste, resultantes da agregação de vários tribunais (cfr. Mapa I do Anexo ao referido Decreto-Lei n.º 25/2009 de 26 de Janeiro). Tal significa a implementação de um novo modelo de gestão organizacional, assente num conselho de gestão, com um foco na melhoria da resposta dos serviços, da qualidade, da eficiência e da eficácia.

O advento de uma nova era de governação digital, centrada nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), determina um post-NPM caracterizado pela automação dos processos administrativos em coexistência com a cultura organizacional pré-existente [Dunleavy *et al.* 2005]. A inclusão de um Sistema de Medição de Desempenho e Gestão Estratégica dos Tribunais (SMEDGES-T) é obrigatória face à mudança organizacional profunda que é estabelecida pelo novo modelo de gestão das comarcas, proposto na nova LOSJ, Lei n.º 62/2013 de 26 de Agosto.

É assim, necessário promover a implementação de ferramentas que permitam apoiar o Ministério da Justiça (MJ), Conselhos Superiores e os órgãos de gestão das comarcas, na disponibilização e partilha de informação, bem como apoio aos processos de decisão e na definição estratégica. Estas devem ainda permitir a adopção de indicadores e índices que promovam informação sobre o desempenho alcançado, não só relativamente às questões financeiras, mas também sobre o alcance da missão e dos objectivos traçados, consubstanciando-se essa informação no acesso às diversas fontes de dados e de informação existentes, designadamente entre os diversos Sistemas de Informação (SI) já em funcionamento.

O presente artigo surge assim como uma proposta de análise às questões relacionadas com a medição de desempenho e indicadores de performance para a gestão dos tribunais, considerando o quadro conceptual do *Balanced Scorecard* (BSC) e o uso consistente e sistemático de TIC. Estas têm vindo a ser implementadas na gestão de processos administrativos ao longo dos últimos 20 anos, com várias ferramentas de *case management*, e designadamente com a implementação da estratégia europeia de e-Justice, na promoção do acesso dos cidadãos à justiça.

Pretende-se que a abordagem proposta compreenda as perspectivas do BSC aplicado à

administração pública, segundo o modelo proposto por Niven [2003] e adaptado do modelo de BSC de Kaplan e Norton [1992]. A proposta realçará a importância que têm o planeamento, a organização, a estratégia, a medição e definição de indicadores (métricas), na construção do SMeDGeST o qual permitirá alinhar a inovação organizacional, o desempenho e a gestão estratégica do tribunal, bem como dos restantes órgãos da administração da justiça.

No capítulo dois explanaremos uma breve introdução do modelo do BSC e a sua aplicabilidade na gestão estratégica da AP e da administração dos tribunais, introduzindo uma perspectiva de sucesso dos SI. No capítulo três explanam-se os indicadores de desempenho para a administração da justiça, identificando as lacunas do caso português face ao que de melhor se faz a nível internacional. O capítulo 4 surge com a proposta dos autores para os indicadores chave, para o desenvolvimento de um sistema de medição e gestão, os quais são enquadrados no modelo de BSC considerado. A proposta é ainda complementada com a arquitectura de um SI, baseado numa solução de *Business Intelligence* (BI), com integração de diferentes SI e os *dashboards* para os decisores. Encerra-se, no capítulo 5, com as conclusões e necessidades futuras.

## **2. A adopção do *Balanced Scorecard* como metodologia de Gestão Estratégica da Justiça**

Os ventos de mudança proporcionados pela NPM trouxeram para a administração pública o enfoque na gestão do desempenho, já há muito adoptado pelas diversas organizações, designadamente na utilização da medição na avaliação dos resultados alcançados e na determinação do sucesso obtido [Pinto 2009].

[Kaplan e Norton 1992, p. 71] defendem desde logo que “what you measure is what you get”. Assim, os sistemas tradicionais de medição e gestão do desempenho das décadas anteriores ao modelo apresentado por Kaplan e Norton, fundamentados quase exclusivamente em medidas financeiras, já não se adequavam à nova realidade das organizações. Surge assim o *Balanced Scorecard* como um conjunto de medidas complementares à perspectiva financeira, englobando também três perspectivas operacionais: satisfação do cliente, processos internos e aprendizagem e crescimento. O BSC é para os decisores como o painel de instrumentos de um avião, ao mostrar-nos o desempenho de toda a organização.

O BSC permite aos gestores percepcionarem o negócio sob a perspectiva da resposta a quatro questões básicas: Como nos vêem os clientes (perspectiva do cliente)?; O que temos que fazer para melhorar (perspectiva interna)?; Podemos continuar a melhorar e criar valor (perspectiva de inovação e aprendizagem)?; e, por fim, Como olhamos para os *shareholders* (perspectiva financeira)?

Kaplan e Norton [1992] desenharam o BSC colocando a *estratégia* e a *visão* no centro das atenções, em vez do *controlo*, deixando espaço aos funcionários na adopção de medidas para atingirem os objectivos. As quatro perspectivas induzem assim as organizações a olharem em frente, pois se a perspectiva financeira mostra o passado, as restantes perspectivas – clientes,

processos, inovação e aprendizagem – promovem características que fazem parte da esfera preditiva, permitindo à organização olhar para uma vertente de longo prazo. Destaca-se a perspectiva *inovação e aprendizagem* em que se inclui um conjunto de valores intangíveis – funcionários, sistemas de informação e de gestão do conhecimento e o alinhamento organizacional – influenciando as restantes perspectivas no alinhamento da missão estratégica. Consequentemente, as medidas a associar a esta perspectiva deverão contemplar a medição da satisfação dos funcionários, da produtividade, retenção, formação e capacidades de liderança. Sem uma forte aposta nesta perspectiva não há excelência organizacional [Kaplan e Norton 1992; Pinto 2009].

## 2.1 - O BSC na Administração Pública

O modelo do BSC adaptado por aos serviços da administração pública surge com três alterações significativas face ao modelo original [Niven 2002; Niven 2003; Pinto 2009]:

- 1) A *missão* surge de forma isolada no topo do modelo, funcionando como uma quinta perspectiva abrangente, para a qual terão que convergir os objectivos, as metas, e iniciativas fixadas;
- 2) A perspectiva *clientes* (e *stakeholders*) assume um papel fundamental, logo a seguir à *missão*;
- 3) A perspectiva *finanças e orçamento* que, é posicionada depois dos *clientes*, funcionando como um *recurso* e igualmente como um *constrangimento* derivado das regras orçamentais existentes na AP.

Pedro [2004, p. 19] expressa claramente que “tal como nas empresas, há um problema permanente de alinhamento estratégico nos serviços públicos, uma vez que as políticas são redefinidas com a frequência de alteração de governos eleitos democraticamente”.

Um exemplo da aplicabilidade do BSC na AP situa-se no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS) ao adoptá-lo em 2006 para a monitorização da sua actividade, e posteriormente, como sistema de gestão estratégica, permitindo o acompanhamento dos objectivos e a avaliação do desempenho organizacional. O IGFSS procede anualmente à elaboração do plano de actividades, que integra o BSC enquanto ferramenta de avaliação de desempenho e gestão estratégica, nomeadamente na definição de objectivos, “comunicação da estratégia, missão e visão da organização a vários níveis” [IGFSS 2012, p. 3].

Verifica-se ainda, no caso da AP, a possibilidade de desdobrar o modelo do BSC de forma a poder responder, em cascata, às necessidades da solução integrada de Gestão e registo da Avaliação do Desempenho da AP (GeADAP)<sup>1</sup>, designadamente na avaliação dos serviços e de dirigentes e trabalhadores, onde se evidenciam os objectivos e indicadores de desempenho.

<sup>1</sup> Aplicação em regime Application Service Provider (ASP). Fonte: <http://www.gerap-epe.pt/servicos-prestados/geadap> [Acesso: 10-06-2013]

## 2.2 - O BSC na administração da justiça

O modelo do BSC deve ser adaptado à especificidade de cada organização, designadamente aos tribunais e organismos da administração da justiça, já que tradicionalmente, são sectores guiados por uma imensidão de normativos legais, limitados actualmente pela escassez de recursos humanos e financeiros, e muito condicionados pela reforma em curso à adopção de novos instrumentos de gestão.

Contudo, devemos realçar, que a transposição de qualquer modelo medição de desempenho, deverá atender igualmente ao facto de na administração da justiça, intervirem diversos órgãos independentes, constitucionalmente, ente si, aos quais está consagrada a figura da autonomia face ao poder executivo e do autogoverno. Neste contexto, é necessário compatibilizar o poder executivo com o poder judicial, de forma a salvaguardar o princípio basilar da independência do juiz. A definição de metas obrigatórias aos magistrados judiciais está prevista na nova LOSJ, reforça ainda mais a necessidade de adopção de uma metodologia como o BSC, pois só com uma visão holística dos meios disponíveis se poderá traduzir as métricas para uma avaliação justa, permitindo aos gestores da comarca, uma eficaz e eficiente distribuição de meios na obtenção de uma justiça célere e de qualidade.

Tal com referem Clarke *et al.* [2008] relativamente ao sistema judicial dos Estados Unidos, também com o novo modelo de gestão da justiça proposto pela nova LOSJ, os juízes presidentes e administradores judiciais, terão que abraçar cada vez mais a ideia de integrar sistematicamente a medição de desempenho nas operações diárias dos tribunais: “A medição de desempenho é crucial para a capacidade que um tribunal tem para prestar serviços de alta qualidade, ainda que, a custos controlados, eficazes e eficientes para os seus utentes” [Clarke *et al.* 2008, p. i].

Ao nível europeu é essencialmente a actividade da *European Commission for the Efficiency of Justice* (CEPEJ) que promove a discussão da medição do desempenho, designadamente com os relatórios de evolução da eficiência e da qualidade da justiça nos sistemas judiciais dos países membros [CEPEJ 2008; CEPEJ 2010; CEPEJ 2012]. Assinala-se o caso italiano, onde a necessidade de aumentar a eficiência e eficácia dos tribunais, face à crise do desempenho verificada, levou à introdução de ferramentas de medição do desempenho baseadas na metodologia do BSC [Lepore *et al.* 2012a; Lepore *et al.* 2012b]. Também os tribunais e o Ministério da Justiça no Brasil têm adoptado o BSC para planeamento estratégico das suas actividades e nos processos de tomada de decisão

Contudo, a nível mundial, verifica-se já o uso do BSC para a definição da estratégia, bem como a implementação de SI para recolha e análise de dados, no apoio aos processos de tomada de decisão. É o caso do *CourTools* desenvolvido pelo *National Center for State Courts* (NCSC) ou o do *Internacional Consortium for Court Excellence* (ICCE), que promove um sistema de medição e gestão do desempenho designado por *International Framework for Court Excellence* (IFCE), promovendo um sistema de gestão de qualidade cujos princípios base consistem em três vectores centrados na gestão estratégica, na eficiência operacional e na gestão dos utilizadores

do sistema de justiça [Hall e Keilitz 2012].

### **2.3 - Incorporação da perspectiva Sucesso de SI**

Tal como as restantes organizações, também os tribunais portugueses vêm reconhecido o seu sucesso na desburocratização e informatização (*e-justice*), já que o último relatório do CEPEJ [2012, p. 93Table 5.11], coloca Portugal com um grau muito elevado de informatização dos tribunais, estando – sétimo lugar, dados 2010, num universo de 45 países analisados – nesta matéria à frente de países como a Alemanha, Bélgica, Holanda e Itália.

Deveremos considerar a inclusão de uma perspectiva relacionada com o sucesso dos SI, já que a gestão de serviços das TIC tornou-se numa área fundamental para as organizações, as quais se encontram vincadamente interligadas com a informatização dos seus processos operacionais. Podemos assim afirmar, com elevada confiança, que os actuais sistemas judiciais terão muitas dificuldades em apresentar elevados índices de performance, sem uma aposta forte nas TIC e na intrusão das mesmas com os seu processos, quer na tomada de decisão, quer na execução. A gestão das TIC afigura-se assim como uma das actividades mais importantes das organizações judiciais, justificando a sua integração com as restantes perspectivas num modelo único de monitorização.

Os indicadores para a avaliação do sucesso do SI aqui propostos foram elaborados com base no modelo de DeLone e McLean, que nos remete para seis indicadores de medição de um constructo complexo com é o sucesso do SI (qualidade da informação, qualidade do sistema, qualidade de serviço, uso do sistema, satisfação do utilizador e benefício obtido [DeLone e McLean 2003; Petter *et al.* 2008]), permitindo perceber o impacto individual e o impacto organizacional dos SI. Em Maio e Junho, foram já publicadas nos media, mais de duas dezenas de notícias sobre o sistema informático dos tribunais, designadamente dos seus problemas e aceitação, o que confirma e valida a necessidade da inclusão desta perspectiva no nosso modelo.

Ainda que possa ser incluída na perspectiva de inovação e aprendizagem, a importância da perspectiva associada ao sucesso dos SI justifica-se na medida em que estes são cruciais para a administração e gestão da justiça, tendo em conta a importância das ferramentas de gestão processual, ou as ferramentas de gestão organizacional que deverão emergir como alavancas da promoção da estratégia da administração da justiça e da gestão dos tribunais.

### **3. Indicadores de desempenho para a administração da justiça**

A implementação do novo modelo gestor nos tribunais e na administração da justiça portuguesa deve ser acompanhado pela introdução de um SMeDGeST, que monitorize a “produção” dos tribunais, quer relativamente aos magistrados judiciais, quer relativamente aos funcionários judiciais, bem como da comarca enquanto organização, na persecução dos objectivos e metas estabelecidos, por exemplo, pelo Conselho de Gestão da Comarca. Deve ser um sistema totalmente integrado, que faça não só uso dos indicadores processuais, mas que integre igualmente dados sobre o capital humano, financeiro e material, os objectivos globais e



individuais de cada magistrado e funcionário, permitindo ainda estabelecer e comunicar a estratégia do tribunal. Só assim é possível fazer uma melhor e mais eficaz gestão dos meios e recursos afectos aos tribunais e à comarca em particular.

A implementação de um sistema de medição e gestão do desempenho da comarca, com base na metodologia do BSC adaptado ao sector público estabelece uma medição e comparação sistemáticas, capazes de apoiar a equipa de gestão nos seus processos de tomada de decisão, para uma gestão estratégica, comprometida com a missão, a visão e os valores da organização tribunal. Consubstancia-se numa ferramenta que proporcione aos decisores análises para a tomada de acções estratégicas que promovam a eficiência e eficácia do desempenho funcional e organizacional, na prestação da *accountability* para responder cada vez melhor às expectativas dos cidadãos na garantia de um efectivo acesso à justiça.

### 3.1 - A experiência internacional

No caso dos tribunais dos Estados Unidos, a importância das ferramentas de medição de desempenho foi completamente cimentada nas últimas décadas, designadamente pela equipa da NCSC, com a criação de um conjunto de dez indicadores e de métodos para medição de desempenho, designado por *CourTools*. Os tribunais americanos, com a ferramenta *CourTools*, promoveram a resposta à necessidade de executar um conjunto de medidas de desempenho equilibradas, realistas e práticas de implementar e usar, entendendo desde logo a especificidade das instituições e o desafio que seria a medição da performance dos tribunais. A importância da comunicação na organização não foi descurada, e está fortemente interligada com os objectivos bem definidos: Esclarecer as metas de desempenho, desenvolver o plano de medição da performance e documentar o sucesso.

A ferramenta IFCE, proposta pelo ICCE, descreve onze indicadores com vista à operacionalização dos objectivos de excelência na justiça, designadamente através da performance e qualidade, dos valores, estabelecendo igualmente sete áreas de excelência dos tribunais – gestão dos tribunais e liderança; políticas judiciais; processos judiciais; confiança do público; satisfação do cliente/utente; recursos dos tribunais (humanos, materiais e financeiros); acessibilidade e disponibilidade de serviços judiciais – coadjuvadas por vários instrumentos e ferramentas de medição, para forjar o caminho da excelência do tribunal [ICCE 2008], expressas no documento *Global Measures of Court Performance* [Hall e Keilitz 2012].

A nível Europeu, a importância do estabelecimento de indicadores para avaliar o desempenho dos tribunais é reconhecido pelo CEPEJ do Conselho da Europa, estabelecendo-se indicadores comuns para a medição do desempenho, com a definição de metas para acompanhamento da evolução e do controlo da execução do orçamento, e da motivação dos magistrados, funcionários judiciais, clientes/utentes e restantes *stakeholders* para realizarem acções conducentes à melhoria da performance [CEPEJ 2010; CEPEJ 2012].

A nível europeu é de assinalar, a construção de sistemas de medição de desempenho dos tribunais, baseados no BSC, pela justiça italiana. Este modelo parece ser particularmente

adequado para a medição dos resultados em instituições complexas, tais como os tribunais, cuja missão inclui a realização de vários objectivos, em combinação com outras instituições de Estado [Lepore *et al.* 2012a; Lepore *et al.* 2012b]. Esta aproximação teve em conta a metodologia do BSC, à qual foi acrescentada uma perspectiva relacionada com o sucesso dos SI, para além das perspectivas constantes do modelo de [Kaplan e Norton 1992; Niven 2003] – financeira, cliente, processos internos, inovação e aprendizagem.

### **3.2 - O caso português: lacunas identificadas**

Em Portugal não existe nenhuma ferramenta de avaliação de desempenho e avaliação estratégica, assente na metodologia do BSC e numa infra-estrutura de BI, que disponibilize informação de forma estruturada e com capacidade para recolha e posterior análise de dados, usando-se actualmente os indicadores da estatística processual fornecidos pela aplicação H@bilus/Citius, no apoio à decisão dos gestores judiciais. Esta é uma lacuna por preencher, e espaço de investigação em Portugal, já que não foi possível identificar qualquer caso de aplicação, estudo ou projecto de investigação que reflecta o uso do BSC, da medição do desempenho e da gestão da estratégia no âmbito da gestão dos tribunais.

Actualmente os tribunais e os órgãos de administração das novas comarcas não dispõem de qualquer sistema de medição e gestão do desempenho, que permita monitorizar as actividades do tribunal com base nos indicadores apresentados, designadamente as que poderemos enquadrar nas perspectivas de capital humano e nos processos de inovação e aprendizagem.

Em Portugal produzem-se estatísticas da justiça desde 1982, no âmbito do Sistema Estatístico Nacional pelo Ministério da Justiça, da responsabilidade da Direcção-Geral de Política Legislativa (DGPJ). A DGPJ lançou em Outubro de 2003, o projecto HERMES, um novo SI para tratamento e análise estatística, alterando profundamente o processo de recolha de dados. Actualmente este processo é totalmente automatizado, foi especificado o modelo de dados para o *Data Warehouse* (DWH) e o processo de *Extract-Transform-Load* (ETL), sendo informação estatística recolhida directamente da aplicação de gestão processual *Citius*. A estatística disponibilizada, relativamente aos tribunais com outras aplicações como o SITAF (Tribunais Administrativos e Fiscais) ou o SGI (caso do DIAP Lisboa) não é automatizada.



Perspectiva BSC	ICCE - IFCE	NCSC - CourTools	CEPEJ	MJ
Cliente	Court User Satisfaction			
		Access and Fairness		
Processos Internos	Case Clearance Rate	Clearance Rates	Clearance rate (CR)	Ratio de resolução por espécie
				Ratio global de resolução
				Produtividade por espécie processual na Comarca
			The case turnover ratio (CTR)	Case Turnover ratio
			Disposition time (DT)	Disposition Time
				Realização de diligências
	Case Backlog	Age of Active Pending Caseload		Tempos médios de duração dos processos por espécie processual
				Controlo de contas
				Produtividade global da Comarca
	Trial Date Certainty	Trial Date Certainty		
	Court File Integrity	Reliability and Integrity of Case Files		
	On-Time Case Processing			
	Pre-Trial Custody			
Inovação e aprendizagem		Effective Use of Jurors		
	Employee Engagement	Court Employee Satisfaction		
Financeira	Access Fees			
	Cost Per Case	Cost Per Case		
	Compliance with Court Orders	Collection of Monetary Penalties		

Tabela 1 – Indicadores usados na medição da performance

Nota: Apresentam-se as designações dos indicadores na sua forma original.

O projecto HERMES permite a consulta da informação estatística dos tribunais, apresentando-a inclusivamente de forma georreferenciada, num portal web assente no Sistema de Informação Geográfica das Estatísticas da Justiça, com capacidade de gerar relatórios dinâmicos definidos pelo utilizador. Contudo, esta ferramenta encontra-se essencialmente vocacionada para a estatística do movimento processual, com indicadores do tipo processos entrados, findos e pendentes, e caracterização dos processos com indicadores como tipo de processo, termo, duração, e intervenientes.

Com a proposta apresentada pelo MJ [2012], Linhas Estratégicas para a Reforma e Organização Judiciária, são apresentados apenas indicadores em tudo semelhantes aos já usados pela DGPI, ainda que se encontre estabelecido que o presidente do tribunal possui competência para avaliar a actividade do tribunal, recorrendo para o efeito a respostas a questionários de satisfação, cf. Al. b) do n.º 4, do artigo 92.º, da Proposta de Lei n.º 114/XII de 30 de Novembro de 2012.

A Tabela 1 apresenta um resumo comparativo dos principais indicadores utilizados, internacionalmente e no caso português, na medição de desempenho para os sistemas de justiça, enquadrados nas perspectivas do BSC. É patente a influência que a metodologia do BSC exerce sobre a definição dos indicadores usados pela *CourTools* ou pelo IFCE, com indicadores distribuídos pelas várias perspectivas usadas pela metodologia.

Conclui-se pela análise da Tabela 1 que na construção dos indicadores pelo MJ [2012] não são expressamente visíveis a perspectiva dos clientes e da sociedade, de suporte e legitimação dos operadores judiciais, da confiança do cidadão, ou a perspectiva de inovação e conhecimento, com avaliação e integração do capital organizacional, capital humano, e outros valores intangíveis. Todos os indicadores usados pelo MJ [2012] são da perspectiva de processos internos, porquanto e apenas só, numa análise de produtividade e eficiência, sem contudo se analisar a eficácia, numa óptica da gestão dos recursos alocados e disponíveis.

#### **4. Proposta de um Sistema de Medição de Desempenho e Gestão Estratégica dos Tribunais - SMeDGeST**

A implementação de SI integrados, promove a existência de sistemas de gestão do desempenho, nos quais o BSC assume um papel central, designadamente na gestão estratégica, em que a visão típica assenta na filosofia de painel de instrumentos (*dashboards*) para monitorizar e gerir a performance em tempo real [Pinto 2009]. Pretende-se um software de gestão que possibilite a monitorização online e em tempo real, a gestão dos indicadores do projecto, designadamente ao nível dos limites da performance e do cumprimento dos objectivos. Este proporcionará assim um processo de aprendizagem e de conhecimento da organização, permitindo rever e reorientar as estratégias. Uma mudança de paradigma, do relatório estatístico para a gestão estratégica.

Esta parece-nos, também, a metodologia que deve ser seguida, já que de entre as várias metodologias de medição e gestão de performance existentes, esta utiliza uma abordagem de 360º, com o uso intensivo de indicadores não financeiros, fazendo ainda uso de diversos indicadores qualitativos, designadamente na avaliação de valores intangíveis, como são o conhecimento organizacional, a informação suportada pelos SI e o capital humano. Esta capacidade de análise e alinhamento da organização com a missão, a visão, os valores e a estratégia, permitem que a definição dos indicadores se construa de acordo com os objectivos estratégicos e operacionais definidos.

O SMeDGeST, assente numa arquitectura de BI e numa estrutura de dados integrados, terá como benefícios: Comunicar e melhorar a estratégia; melhorar a coordenação; aumentar a visibilidade, a motivação e o desempenho; reduzir custos e redundâncias; delegar e envolver;

disponibilizar informação para actuar [Pinto 2009]. Permitiria igualmente o alinhamento estratégico dos diversos organismos da justiça com os órgãos de gestão das comarcas, bem como promover a mimetização por efeito do *benchmarking*, ao permitir facilmente analisar as boas práticas das comarcas com melhores índices de performance.

Possibilitaria ainda aumentar a transparência e a responsabilização dos gestores perante os cidadãos, comunicando e publicando relatórios sobre a performance dos serviços como faz, por exemplo, o tribunal de Montgomery (Estados Unidos) disponibilizando *online* um *dashboard* com os resultados do conjunto de dez indicadores de performance usados e desenvolvidos pelo NCSC<sup>2</sup>.

#### 4.1 - Indicadores para o SMeDGeST

Para a construção da proposta de indicadores do SMeDGeST foi considerado um modelo de BSC com cinco perspectivas, complementando a proposta de BSC para o sector público de Niven [2003] com uma perspectiva para o sucesso dos SI baseada no modelo de DeLone e McLean [2003]. Na Figura 2 apresentam-se os indicadores propostos, organizados segundo cada uma das cinco perspectivas consideradas.

A proposta apresentada reúne indicadores que permitam que o SMeDGeST seja uma ferramenta capaz de potenciar a gestão estratégica e o alinhamento organizacional de todo o sistema judicial, providenciando uma visão mais holística da organização, razão pela qual, para além de indicadores tangíveis, se promovem uma série de indicadores não tangíveis e indirectos, os quais apenas podem ser mensurados com a realização de inquéritos e outros métodos qualitativos.

Perspectiva BSC	Balance Scorecard de suporte ao SMeDGeST			
Cliente / Stakeholders	Satisfação do cidadão	Equidade	Reclamações	Notícias nos Media
	Acesso e disponibilidade		Qualidade do Sistema de Justiça	
Processos Internos	Produtividade global	Controlo de contas	Taxa de resolução	Taxa de resolução por espécie
	Taxa global de resolução	Case Turnover ratio	Disposition Time	Realização de diligências
	Produtividade por espécie processual	Casos dentro do prazo	Casos além prazo	Certeza na data de julgamentos
	Prisão preventiva	Tempos médios de duração dos processos por espécie processual		
Sucesso dos SI	Uso da Informação	Usabilidade dos SI	Impacto Individual	Impacto Organizacional
	Qualidade dos Sistemas de Informação		Qualidade da Informação	
Inovação e aprendizagem	Envolvimento/compromisso dos colaboradores	Satisfação dos colaboradores	Actos efectivos de testemunhas	Integridade dos Ficheiros
	Número de Juízes	Número de Funcionários	Número de Magistrados do MP	Número de utilizadores de TIC
	Acções de formação	Melhoria após formação	Investimento em TIC	Uso Salas de Audiências
Financeira	Taxas de Acesso	Custo por Caso	Multas	Despesas com RH
	Arquivos	Apreendidos	Equipamentos	Imóveis

Tabela 2 - Indicadores estabelecidos com base no BSC para o SMeDGeST

<sup>2</sup> Fonte: <http://www6.montgomerycountymd.gov/Content/CircuitCourt/Court/Publications/CourTools/CourTools.html>, [Acesso: 30 de Maio 2013]

## 4.2 - Arquitectura do SI

Keilitz [2010] apresenta o caso dos tribunais dos Estados Unidos onde os *dashboards* se tornaram na forma preferida de monitorizar, analisar e gerir a performance dos tribunais e dos seus colaboradores, usando um sistema de BI como ferramenta de suporte para “entregar a informação certa às pessoas certas no momento certo”, bem como potencia a tomada de melhores e mais rápidas decisões [Chaudhuri *et al.* 2011].

O modelo de dados será nesta fase um modelo entre a arquitectura defendida por Ralph Kimball (*Dimensional Design - bottom-up*), de concentração de vários *Data Marts* num DWH, por oposição a uma visão prismática dos dados, numa estrutura típica de um DWH que fornece os dados a vários *Data Marts*, segundo a lógica de Bill Inmon (*Enterprise Warehouse- top down* [Breslin 2004]).

O SMeDGeST que se propõe deve fazer uso de todas as potencialidades proporcionadas pelos sistemas de BI (incluindo *dashboards*), na transformação das enormes quantidades de dados gerados diariamente pelos SI usados na gestão dos processos, tornando-os simples de entender, revelando tendências e comportamentos, identificando problemas e disponibilizando informação que possa ser usada na tomada de decisão em tempo útil.

As principais fontes de dados que facilmente se podem identificar, estão suportadas em diversas bases de dados, de diversas tecnologias, e sob a alçada de diversos organismos do Ministério da Justiça e Conselhos Superiores. O novo *Citius Piloto* assume-se como o grande fornecedor de dados, tal como já acontece com o projecto HERMES, ao qual podemos associar diversas bases de dados dos recursos humanos - RH, do controlo financeiro (seja por exemplo a solução, em modo ASP, de Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado (GeRFiP) as desenvolvidas *in house*, (como é o caso da aplicação de Gestão do Orçamento dos Tribunais (GOT)), patrimoniais, ou outras já consideradas *legacy*.

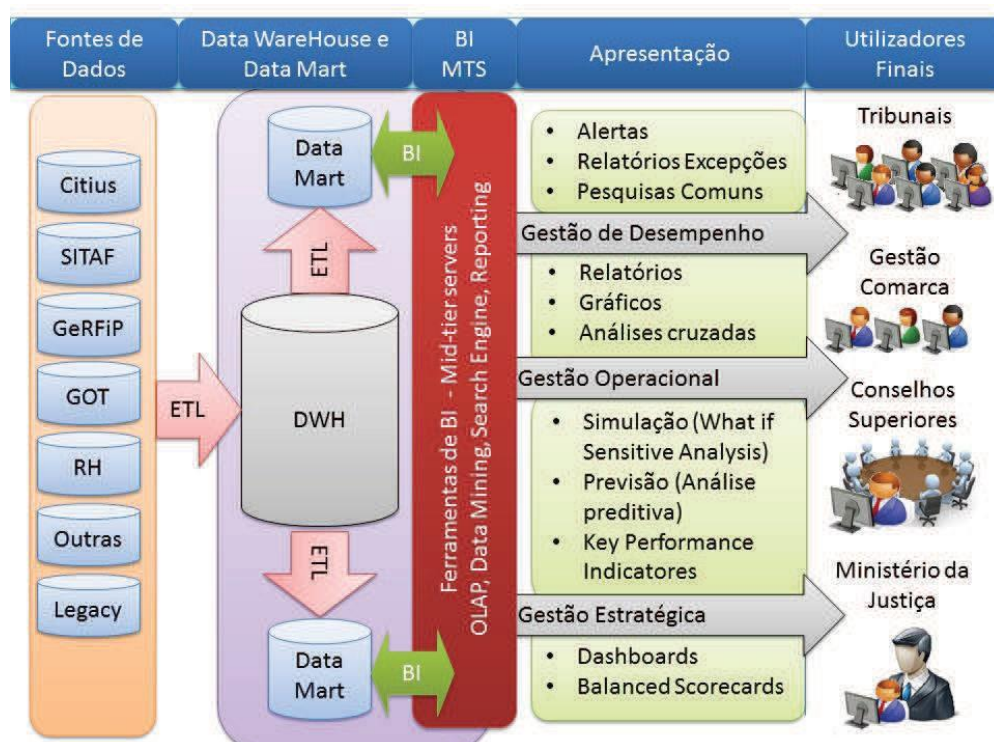


Figura 1 - Arquitectura do Business Intelligence do SMeDGeST

Para que os dados do BI sejam actuais e de boa qualidade é necessário implementar ferramentas de ETL, de forma a carregara os dados correctos na DWH. Os servidores de DWH são complementados por servidores *mid-tier* que fornecem funcionalidades específicas para diferentes cenários de BI, onde se destaca o *Online Analytic Processing* (OLAP), *Reporting*, *Data mining engines* [Chaudhuri *et al.* 2011], o que se reflecte na Arquitectura do Business Intelligence do SMeDGEsT.

Um SI como o SMeDGEsT aqui proposto, fica completamente enquadrado com o conceito de *front-end* de um sistema de BI e aplicações de apoio à decisão, que permite aos trabalhadores do conhecimento realizarem as análises e visualizarem os resultados [Vercellis 2009].

Cito palavras atribuídas a Albert Einstein sobre o desenvolvimento de modelos: “*Everything should be made as simple as possible, but not simpler*”.

## 5. Conclusão

Propusemo-nos ao longo do presente artigo, elencar o desenvolvimento de uma ferramenta que proporcione aos decisores do sistema judicial informação de apoio aos processos de decisão, nomeadamente para o desenvolvimento de acções estratégicas que promovam a eficiência e eficácia do desempenho funcional e organizacional, na prestação de contas e responsabilização (*accountability*) para responder, cada vez melhor, às expectativas dos cidadãos na garantia de um efectivo acesso à justiça.

A tomada de decisão pode agora ser baseada em informações de boa qualidade, fornecida por dados de elevada consistência e confiáveis, com base em transparência e em *benchmarking*. Contudo, e em última análise, caberá sempre ao decisor considerar, ou não, a informação fornecida pelo sistema de medição da performance, utilizando-a para melhorar os resultados em diferentes níveis da organização.

No que concerne aos indicadores de monitorização de desempenho, constatou-se a insuficiência dos que resultam da perspectiva de gestão processual bem como dos estabelecidos pelo Ministério da Justiça. As organizações são, e continuarão a ser, o que as pessoas fizerem delas, e isso está bem reflectido nos indicadores não tangíveis, designadamente nos constantes da perspectiva inovação e aprendizagem. É necessário continuar a promover as mudanças culturais (saberes, atitudes) acompanhadas pelas apostas em ferramentas apoiadas em tecnologias de informação, em processos de melhoria contínua na avaliação e na melhoria da tomada de decisão.

Com o novo modelo de gestão proposto na LOSJ promete-se mais autonomia, responsabilidade e avaliação, pelo que será necessário trabalhar no desenvolvimento de indicadores de um SMeDGeST que poderão ser úteis na alavancagem da avaliação, induzindo a responsabilização efectiva no cumprimento da estratégia e dos objectivos definidos, por parte de magistrados e funcionários, e assim melhorar o desempenho, e a *accountability*, interna e externa dos tribunais. O sistema aqui proposto é apenas um meio e não um fim em si mesmo. O aumento da



transparência, permite o fornecimento de informações mais precisas para o público, tendo como retorno um aumento da confiança no sistema judicial.

A construção de uma ferramenta de medição e gestão estratégica assente na metodologia do BSC, alavancada pelo BI, é uma necessidade para uma gestão de sucesso de um tribunal e do sistema de justiça.

Desenvolvimentos futuros, devem, face à especificidade das organizações judiciais, privilegiar uma visão mais holística dos sistemas de medição de desempenho e gestão estratégica, que para além de envolverem as diversas organizações judiciais, promovessem uma maior interacção com o cidadão e os diversos *stakeholders*, na promoção do aumento da eficácia e da eficiência do sistema de justiça. Um uso mais intenso e de maior sofisticação dos indicadores de desempenho, é necessário e urgente, de forma a se poder avaliar o desempenho dos sistemas judiciais, cuja complexidade, com apetência pelo processo de reforma contínuo, torna numa tarefa complicada e difícil de executar, sem um SI alimentado por dados consolidados e em tempo real. Este cenário depara-se desde logo, talvez, com o maior obstáculo aos interessados em encontrar as melhores formas de avaliar o sistema de justiça, ou seja, o modo de funcionamento em ilha de muitas organizações judiciais. Assim, importará saber em que termos pode um SMeDGeST promover o alinhamento dos vários *stakeholders*, designadamente envolvendo as diversas equipas de gestão de topo, na prossecução do alto desempenho.

## 6. Referências

- Bilhim, J., "A construção da função qualidade nos tribunais portugueses : uma abordagem à luz da teoria institucional", *Scientia Iuridica*, Tomo LVII, 315 (2008), 514-540.
- Breslin, M., "Data Warehousing Battle of the Giants : Comparing the Basics of the Kimball and Inmon Models", *Business Intelligence Journal*, Winter, 9 (2004), 6-20.
- CEPEJ, *European judicial systems - Edition 2008 ( data 2006 ) : Efficiency and quality of justice*, European Commission for the Efficiency of Justice, Strasbourg, 2008.
- CEPEJ, *European judicial systems - Edition 2010 ( data 2008 ) : Efficiency and quality of Justice*, 978-92-6986-0, European Commission for the Efficiency of Justice Strasbourg, 2010.
- CEPEJ, *European judicial systems - Edition 2012 ( data 2010 ) : Efficiency and quality of Justice*, European judicial systems - Edition 2010 ( data 2008 ) : Efficiency and quality of Justice, Strasbourg, 2012.
- Chaudhuri, S., Dayal, U. e Narasayya, V., "An overview of business intelligence technology", *Communications of the ACM*, 54 (2011), 88-98.
- Clarke, T., Schaufli, R., Ostrom, B., Ostrom, C. e Hanson, R., *A unifying framework for court performance measurement*, National Center for State Courts, Williamsburg Virginia 23185, 2008.
- CourTools, *Trial Court Performance Measures*, <http://www.courttools.org/Trial-Court-Performance-Measures.aspx>, (30 de Maio 2013).
- Decreto-Lei n.º 25/2009 de 26 de Janeiro. Diário da República n.º 17, 1.ª série. M. d. Justiça. Lisboa.
- DeLone, W. e McLean, E., "The DeLone and McLean Model of Information Systems Success : A Ten-Year Update", *Journal of Management Information Systems*, 19, (2003), 9-30.



- Dunleavy, P., Margaretts, H., Bastow, S. e Tinkler, J., "New Public Management Is Dead - Long Live Digital - Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, (2005), 467-494.
- Garoupa, N., *O Governo da Justiça*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.
- Hall, D. e Keilitz, I., *Global Measures of Court Performance*, International Consortium for Court Excellence (ICCE), 2012.
- Hood, C., "The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme", *Accounting, Organizations and Society*, 20, 2/3 (1995), 93-109.
- ICCE (2008). *International Framework for Court Excellence*, International Consortium for Court Excellence: 72.
- IGFSS, *Plano de atividades 2012*, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., Lisboa, 2012.
- Kaplan, R. e Norton, D., "The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance", *Harvard Business Review*, January-February, (1992), 71-79.
- Keilitz, I., *Smart Courts: Performance dashboards and business intelligence*, National Center for State Courts, Williamsburg, 2010.
- Lei n.º 62/2013 de 26 de Agosto. Diário da República N.º 163, 1.ª série. A. d. República. Lisboa.
- Lepore, L., Metallo, C. e Agrifoglio, R., "Court Management in the Justice System : A Performance Evaluation Model", *International Laboratory for the Study of Judicial Systems*, (2012a), 27.
- Lepore, L., Metallo, C. e Agrifoglio, R., "Evaluating Court Performance : Findings From Two Italian Courts", *International Journal For Court Administration*, December, (2012b), 1-12.
- MJ, *Linhas Estratégicas para a Reforma e Organização Judiciária*, Ministério da Justiça, Lisboa, 2012.
- Niven, P.R., *Balanced Scorecard Step-by-Step - Maximizing Performance and Maintaining Results*, John Wiley & Sons, Inc, 2002.
- Niven, P.R., *Balanced Scorecard: Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies*, John Wiley & Sons, 2003.
- Pedro, J.M., "O Balanced Scorecard ( BSC ) no Sector Público", *Informação & Informática*, 28 (2004), 14-23.
- Petter, S., DeLone, W. e McLean, E., "Measuring information systems success: models, dimensions, measures, and interrelationships", *European Journal of Information Systems*, 17, (2008), 236-263.
- Pinto, F., *Balanced Scorecard – Alinhar Mudança, Estratégia e Performance nos Serviços Públicos*, Edições Sílabo, 2009.
- Proposta de Lei n.º 114/XII de 30 de Novembro de 2012. Assembleia da República [DAR II série A Nº.41/XII/2 2012.11.30 (pág. 42-114)]. P. d. C. d. Ministros. Parlamento.
- Rocha, O., *Organização e gestão dos tribunais*, Conferência no Centro Estudos Judiciários, Lisboa, 2000.
- Rocha, O., *Quadro Geral da Evolução da Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*, Conferência no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL), Lisboa, 2005.
- Vercellis, C., *Business Intelligence: Data Mining and Optimization for Decision Making*, John Wiley & Sons, Ltd, 2009.