

DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA NA JUDICATURA PORTUGUESA: O JUIZ TRADICIONAL VERSUS O JUIZ GESTOR

CHALLENGES OF IMPLEMENTING NEW PUBLIC MANAGEMENT IN THE PORTUGUESE JUDICATURE: THE TRADITIONAL JUDGE VERSUS THE MANAGING JUDGE

Sandra Patrícia Marques Pereira ¹
Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia ²
Fabrício Castagna Lunardi ³

Resumo: O objetivo deste presente trabalho é analisar a problemática da alteração de papéis na judicatura portuguesa, como consequência da implementação de reformas inspiradas na Nova Gestão Pública. Teoricamente, é aprofundado o trade-off entre o controle político e a autonomia das agências, os diferentes papéis desempenhados pelo Estado e as tensões e conflitos da Nova Gestão Pública. O trabalho segue uma abordagem qualitativa e, como técnica de análise de dados, é utilizada a análise de conteúdo. Conclui-se que o novo modelo de gestão dos tribunais em Portugal conduziu a desafios no sistema de justiça, nomeadamente, no que diz respeito aos conflitos e ambiguidades sentidas pelos juizes.

Palavras-chave: Administração Pública. Nova Gestão Pública. Conflitos. Administração da Justiça. Juizes.

Abstract: In this paper, we aim to analyse the problematic of changing roles in the Portuguese judicature because of the implementation of reforms inspired by the New Public Management. Theoretically, we developed literature on the trade-off among political control and the autonomy of agencies, the different roles played by the State, and finally, the tensions and conflicts of New Public Management. This paper follows a qualitative approach, and we use content analysis as a data analysis technique. It is concluded that the Portugues new court management model led to challenges in the justice system, namely, conflicts and ambiguities felt by judges.

Keywords: Public Administration. New Public Management. Conflicts. Justice Administration. Judges.

-
- 1** Doutoranda em Ciências da Administração pela Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, Portugal. Licenciada em Administração Pública e Mestre em Administração Pública. Especialização em Administração da Justiça pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - Universidade de Lisboa, Portugal. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6543633563667230>. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7374-3847>. E-mail: smpereira@fd.uc.pt
 - 2** Doutor em Ciências Sociais (Especialidade em Administração Pública) pela Universidade Técnica de Lisboa, Portugal. Licenciado em Estatística e Gestão de Informação pela Universidade Nova de Lisboa, Portugal. Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Portugal. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9490708294738969>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3111-9843>. E-mail: pcorreia@fd.uc.pt
 - 3** Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Professor do Programa de Mestrado em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2193609992569880>. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9512-8394>. E-mail: fabriociolunardi@yahoo.com.br

Introdução

A Nova Gestão Pública foi saudada como uma visão renovada e abrangente, cheia de novas ideias, tópicos e fórmulas de reformas para os governos de todo mundo. A amplitude deste novo paradigma, ao lado da sua tendência para o exagero, permitiu e encorajou um conjunto de interpretações, prós e contras, quanto ao modelo de gestão apresentado (DUNN; MILLER, 2007). Esta foi a abordagem dominante dos anos 1970 e 1980 na Administração Pública. A preocupação com as falhas do Estado, a crença na eficiência e eficácia dos mercados, na racionalidade econômica, o *design* da gestão por objetivos e o desejo pelo afastamento dos governos amplos e centralizados, voltados antes para a delegação e privatização no setor público, caracterizam a Nova Gestão Pública. De acordo com esta abordagem, os dirigentes públicos devem “orientar e não remar”. Isto significa que o Estado deve criar as condições para a sociedade, ao estabelecer objetivos e ferramentas/combinção de ferramentas (mercados, regulamentação, impostos, subsídios, seguros, entre outras), para alcançar esses mesmos objetivos (BRYSON; CROSBY; BLOOMBERG, 2014). Os três problemas gerais, advindos do modelo burocrático (MORRIS; FARRELL) – problemas financeiros, de confiança e qualidade no setor público – conduziram à proposição universal. A proposição, que foi mais intensa nos Estados Unidos da América, mas ecoou pelos restantes países também (DUNN; MILLER, 2007), aponta que os governos deviam fazer mais com menos. É neste contexto que falamos do modelo das agências (POLLITT *et al.*, 2001).

Porém, a implementação das ideias gestionárias nos governos foi feita de forma irrefletida. A sua implementação não pode ser vista de forma geral, aplicada a tudo e todos com a mesma configuração, pois, para determinados contextos, poderá fazer sentido aplicar reformas desta índole. Entretanto, em outros ambientes, reformas gestionárias podem conduzir a falhas no setor público, podendo ser, especialmente problemático, quando envolver valores democráticos da administração pública (PETERS, 2002).

Deste modo, o presente trabalho tem como objetivo aprofundar os desafios da implementação da Nova Gestão Pública. Para isto, propõe-se analisar a problemática da alteração de papéis na judicatura em Portugal, refletindo sobre a convivência do juiz tradicional com o juiz gestor, como consequência da implementação de reformas inspiradas pela Nova Gestão Pública.

Estruturalmente, este artigo apresenta uma seção dedicada ao enquadramento teórico, no qual se aborda literatura sobre o *trade-off* entre o controle político e a autonomia das agências, os diferentes papéis desempenhados pelo Estado e as tensões e conflitos da Nova Gestão Pública. Em seguida, é apresentada a seção da metodologia adotada. A seguir, é discutido o exemplo da alteração de papéis na judicatura e a convivência do juiz tradicional com o juiz gestor. Por fim, são traçadas as considerações finais deste trabalho.

Enquadramento teórico

O *trade-off* entre o controle político e a autonomia das agências

A promessa da Nova Gestão Pública ocorreu para melhorar a Administração Pública e os bens e serviços públicos, tornando as organizações do setor público orientadas para o negócio e para práticas e princípios do setor privado. O uso de atores não governamentais ambicionou a redução de custos, o aumento da eficiência e a limitação do poder do Estado. Contudo, a Nova Gestão Pública veio alterar a cultura organizacional e as condições de trabalho num sentido muito mais intenso e problemático para o setor público (DIEFENBACH, 2009). Para Hood e Dixon (2015), a Nova Gestão Pública não é uma teoria, mas sim uma abreviatura para um conjunto de práticas e ideias, que pretendiam criar um governo que funcionasse melhor e custasse menos. Todavia, para os autores, as reformas materializaram-se em custos mais altos e mais descontentamentos na máquina pública.

Uma das características que podemos destacar da Nova Gestão Pública é o modelo de agências aplicado ao setor público. Este modelo inspira-se na autonomia e responsabilidade das corporações privadas, ao contrário do modelo tradicional burocrático do setor público, assente na hierarquia. Esta é apenas uma das formas possíveis de prestar serviços e bens públicos à sociedade

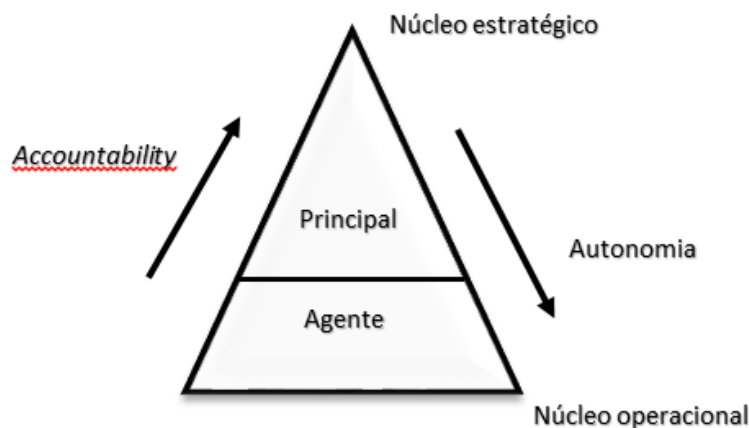
civil, que ganhou relevância e se demonstrou como uma tendência neste momento da história da administração pública. Porém, o papel das agências não é o mais claro entre os diferentes países. O intuito foi desenvolver uma estrutura que fortalece a regulação do funcionamento central da agência, ao mesmo tempo que capacitava as agências, ao estimular a eficiência, eficácia, inovação e compromisso no setor público. Para Pollitt et al. (2001), as agências apresentam um conjunto de características. Nomeadamente, são organizações próximas aos Ministérios, levam a cabo funções públicas, os seus funcionários são, maioritariamente, funcionários públicos, são financiadas pelo orçamento do Estado, e estão sujeitas a algumas regras de direito administrativo.

Porém, como Anderson e Torsteinsen (2017) mencionam, as reformas organizacionais e os modelos de agências são, frequentemente, conceções gerais, sem instruções ou regras bem definidas e, portanto, estão sujeitas a várias interpretações e aplicações. Para Pollitt et al. (2001), uma agência governamental é uma organização que está próxima de um ou mais ministérios, e que desempenha funções públicas. Os autores sublinham a dificuldade de definir o termo de agência, apresentando várias razões: i) os diferentes enquadramentos jurídicos dos distintos órgãos públicos; ii) a linguagem/termos adotados entre os diferentes países; iii) as características formais e determináveis de uma organização são apenas uma parte a considerar no modelo de gestão. Porém, Pollitt et al. (2001) também alertam para a necessidade de conceitualizar o termo, e assim, apresentar um espectro multidimensional com dois tipos de organizações, conforme duas dimensões distintas: dimensão estado-mercado ou dimensão estado-sociedade civil. Para aqueles autores, as diferentes definições de agências estão entre uma das duas dimensões.

A perspectiva das agências, ao evocar princípios de autonomia e responsabilidade dos agentes, implica ação humana. Assume-se que os atores (tanto indivíduos como organizações) enfrentam desafios e tentam encontrar o que, para si, parecem soluções adequadas e racionais. Alcançar um equilíbrio entre a autonomia e a responsabilidade, e ao mesmo tempo evitar a fragmentação, é uma tarefa exigente e que acarretou tensões (ANDERSON; TORSTEINSEN, 2017). Os autores ilustram o modelo de agência, por meio de uma figura que retrata a autonomia e responsabilidade vistas na perspectiva dos dirigentes e dos agentes (Figura 1) de uma agência do setor público.

Isto significa que, no núcleo estratégico, encontramos os dirigentes, e no núcleo operacional, encontramos os agentes/gestores. Desta maneira, os dirigentes e os agentes pretendem encontrar um equilíbrio entre o controle, ou seja, *accountability*, e a liberdade operacional, isto é, a autonomia dos gestores das agências. Essa ideia baseia-se na premissa de que esta autonomização dos serviços e bens públicos conduziram a um melhor desempenho das agências e dos funcionários públicos, produzindo serviços mais rapidamente e mais baratos para o cidadão e, conseqüentemente, impactando a satisfação do utente. Ao mesmo tempo, é necessário reportar aos dirigentes resultados, avaliações de desempenho, e seguir um conjunto de regras administrativas e diretrizes estabelecidas pelos dirigentes.

Figura 1. Modelo de agência do setor público no âmbito da Nova Gestão Pública



Fonte: Traduzido de Anderson e Torsteinsen (2017).

No âmbito das agências, tal como outras práticas, a ideia aceita na área da teoria organizacional, de que a especialização gera ganhos de eficiência nas organizações, foi transposta para o setor público, aplicando-se tanto a casos individuais, de simples funções, como a departamentos. De acordo com a Nova Gestão Pública, esta premissa se aplica também às organizações governamentais. Contudo, a aplicação da especialização – por meio das agências – apresentou diferentes resultados. Além disso, foi implementada com uso de distintas estratégias de coordenação, nomeadamente (Quadro 1), com iniciativa política explícita ou implícita, implementação de direito, por meio da lei, ou de fato (códigos, decisões executivas), estratégias abrangentes ou fragmentadas, com diferentes agentes de mudança nos países, com estratégias *top-down* ou *bottom up*, no que diz respeito à extensão de envolvimento das agências no desenvolvimento das estratégias de coordenação, e a sequência da especialização e da coordenação nos países (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2006).

Quadro 1. Estratégias de coordenação da implementação

Estratégias de coordenação	Nova Zelândia	Reino Unido	Suécia	França
Iniciativa política explícita ou implícita	Politicamente explícito	Politicamente explícito	Político explícito até certo ponto	Político explícito até certo ponto
Implementação de direito ou de facto	Reformas mais importantes com implementação de direito	Implementação de facto	Algumas leis abrangentes, a maioria das decisões sem mudança legal	Implementação de direito (exceto para redes de modernização)
Abrangente ou fragmentado	Programa abrangente com várias iniciativas	Iniciativas bastante fragmentadas dentro do programa de coordenação geral	Iniciativas bastante fragmentadas	Abrangente ao abordar a desconcentração
Principais agentes da mudança	Comissão de Serviço do Estado, centralizada	Primeiro Ministro e o seu Gabinete, muito centralizado	Depende da área (várias agências centrais envolvidas na coordenação)	Presidente, Primeiro Ministro e comitês interministeriais
<i>Top-down</i> ou <i>bottom up</i>	<i>Top-down</i>	<i>Top-down</i>	<i>Bottom up</i>	<i>Top-down</i>
Sequência de especialização/proliferação e coordenação	Coordenação acentuada após significativo aumento na especialização / proliferação	Coordenação acentuada após grande aumento na especialização / proliferação	Coordenação acentuada dentro do contexto histórico de especialização / proliferação	Aumento gradual da coordenação, simultaneamente com o aumento do nível de especialização / proliferação
Início das principais iniciativas de coordenação	Meados dos anos noventa	Fim dos anos noventa	Meados dos anos noventa	Início dos anos noventa

Fonte: Traduzido e adaptado de Bouckaert, Peters e Verhoest (2006).

Assim, uma questão que se mantém sublinhada por Anderson e Torsteinsen (2017) é por qual motivo é tão difícil manter um equilíbrio entre autonomia e *accountability*. Os autores apresentam três razões plausíveis. Em primeiro lugar, o modelo de agência, inspirado no setor privado, não se adaptou da melhor forma à realidade das agendas das políticas públicas e da administração pública. Isto ocorreu porque existe uma assimetria na distribuição de poder entre os dirigentes e os agentes/gestores nas organizações públicas, e a introdução de um novo *design* organizacional não muda a cultura organizacional do setor público. Uma segunda razão é a instabilidade no corpo de gestão, quer no núcleo estratégico, quer no núcleo operacional. Por fim, uma terceira razão assenta

na pressão que pode enfraquecer a lógica do modelo de agências, inspirada no setor privado, que desencadeia o regresso à lógica tradicional e segura da hierarquia oferecida pelo modelo burocrático.

Os diferentes papéis desempenhados pelo Estado

A Nova Gestão Pública originou um conjunto de fenómenos nas administrações públicas pelo mundo. Neste contexto assistimos à fragmentação do Estado com os diferentes papéis que desempenha, como proprietário, comprador, regulador e fiscalizador, comportando consequências para a coordenação dos diferentes papéis.

As várias reformas administrativas levaram à fragmentação e desarticulação do Estado, ao criar problemas de articulação e coordenação das políticas públicas, quer pelo envolvimento de diversas entidades públicas e privadas, quer pela existência de áreas de sobreposição de competências e lacunas. O modelo fragmentado, resultante da agencificação, conduziu a uma sociedade mais plural, na qual vários atores, interdependentes, contribuem para o fornecimento de serviços públicos (POLLITT; BOUCHAERT, 2011). Neste contexto, é fundamental detectar mecanismos para melhorar a coordenação das diversas atividades do Estado, no sentido de aumentar a sua integração. Assim, a hierarquia, afastada pela Nova Gestão Pública, acaba por ser incontornável e necessária de modo a coordenar os diferentes papéis assumidos pelo Estado.

Tensões e conflitos da Nova Gestão Pública

Os estudos empíricos sobre os efeitos da Nova Gestão Pública demonstram que o impacto das reformas nos funcionários e na cultura corporativa das organizações do setor público compreendeu um amplo conjunto de efeitos psicossociológicos e organizacionais negativos. Alguns desses efeitos são: aumento do *stress* ocupacional, doença, baixa moral, diminuição na satisfação e motivação no trabalho, alienação, medo, ressentimento, um *ethos* competitivo, adversário e punitivo, bem como procedimentos de auditoria dispendiosos, estressantes e burocráticos, tensões, mais desconfiança entre as pessoas, formas de violência simbólica e *bullying* institucional, um clima de trabalho mais difícil, uma rede invisível de poder e dominação da gestão (DIEFENBACH, 2009). Todavia, o objetivo era a expansão da cultura organizacional das organizações públicas e conquistar os funcionários públicos, criar um relacionamento entre os funcionários do núcleo operacional e o núcleo estratégico, assim como envolver os funcionários nas atividades da agência, como participantes ativos nos órgãos públicos (DUNN; MILLER, 2007). Contudo, isto não se verificou na prática.

Para Hood e Dixon (2015), os governos trabalharam, de forma geral, um pouco pior (em termos de justiça e consistência) e custaram um pouco mais. Os efeitos da Nova Gestão Pública conduziram a mais tensões do que respostas, que se materializaram em custos mais elevados e mais reclamações por parte da sociedade civil e dos funcionários públicos. Por um lado, há quem defenda que as qualidades associadas são positivas para os custos e qualidade da máquina pública. Entretanto, outros argumentam sobre um efeito profundamente negativo nos valores administrativos. Isto é, o foco que foi colocado na redução de custos durante as reformas da Nova Gestão Pública, vieram danificar qualidades *weberianas* tradicionais e importantes da administração, como justiça, consistência e aplicação de regras. Para além do mais, em vez de diminuírem, tal como prometia a visão *get-what-you-pay-for*, os custos administrativos aumentaram substancialmente, apesar da redução do número de funcionários públicos.

De acordo com Diefenbach (2009), Pollitt e Bouchaert (2011), analisando as reformas, é possível encontrar um conjunto de incoerências ou até hipocrisias na aplicação deste modelo de gestão na Administração Pública. Assim, podemos analisar que, por um lado, a Nova Gestão Pública visa institucionalizar a ideia de mudança como uma capacidade organizacional. Por outro lado, também procura a padronização e formalização da gestão estratégica e operacional. Defende a centralização de atividades cruciais para a organização como um todo, por exemplo, estratégia, política, orçamento, padrões ou sistemas de informação, porém, é introduzida, ao mesmo tempo que se assiste à introdução e ênfase nas práticas de descentralização. Ainda, na Nova Gestão Pública, mais níveis hierárquicos são criados, em paralelo à reivindicação de menos hierarquia. Novos

regulamentos acompanham os planos de desregulamentação. Os princípios de responsabilização e subsidiariedade são anunciados, enquanto, ao mesmo tempo, mais estruturas hierárquicas e processos *taylorizados* e sistemas de controlo formalizados são implementados.

Na Nova Gestão Pública, espera-se que os funcionários desenvolvam comportamentos orientados para a perspectiva de negócio, pró-ativos. Ao mesmo tempo, as tarefas, atitudes e desempenhos dos funcionários são sistematicamente definidos, monitorados, avaliados regularmente e rigidamente controlados por uma nova geração de gerentes. Isto é, assistiu-se a uma compreensão limitada das orientações organizacionais, conceitos de eficiência, produtividade, eficácia e redução de custos, que vieram substituir valores tradicionais de bem-estar público. As tentativas de melhorar as estruturas e processos organizacionais, geralmente, levaram a aumentos adicionais na burocratização, formalização e centralização na máquina pública. Os sistemas de gestão do desempenho apresentaram problemas graves, com a ênfase nos indicadores quantitativos, aumentaram a carga de trabalho e as pressões psicológicas. Resumidamente, a gestão apareceu como uma ideologia forte que dominaria qualquer outra orientação profissional, na qual os gestores são os principais beneficiários da introdução da Nova Gestão Pública e, simplesmente, a veem como uma oportunidade para aumentar ainda mais o poder, controle, influência e vantagens pessoais.

Assim, na linha de pensamento de Hood (1998), conclui-se que a Nova Gestão Pública é contrária aos interesses da comunidade, bem como contrária aos interesses da grande maioria dos indivíduos que trabalham no setor público. De modo a enfrentar o desafio teórico que a Nova Gestão Pública trouxe, é fundamental reviver e reforçar o *ethos* ético no serviço público.

Em muitas organizações, a Nova Gestão Pública levou à deterioração da cultura corporativa, da ética de trabalho tradicional e dos valores não funcionais. Assistiu-se à desvalorização dos bens e serviços públicos, bem como do *ethos* do serviço público à escala global. Mais especificamente, tal desvalorização diz respeito ao uso da ética empresarial (concorrência, eficiência, valor-custo, consumismo, parcerias), na governação pública, que deve ser orientada por normas públicas (cidadania, bem-estar, representação, responsabilidade, igualdade, entre outras). O repensar crítico tornou-se mais essencial atualmente, de forma a desconstruir e neutralizar o indiscutível domínio da ideologia do mercado em relação aos assuntos públicos, para examinar a relevância das normas de negócios, e para articular um conjunto de padrões éticos apropriados para serem aplicados ao serviço público. Como demonstrado nestas seções, a Nova Gestão Pública não é apenas um conceito teórico inconsistente, porém, apresentou intensas implicações e consequências para as organizações e para o corpo de funcionários do setor público (DIEFENBACH, 2009).

Metodologia

O presente trabalho seguiu uma abordagem metodológica qualitativa, com o objetivo de compreender o fenómeno dos desafios da implementação da nova gestão pública, analisando um caso concreto no setor da justiça portuguesa. A coleta de dados pautou-se pela pesquisa de artigos científicos, em bases de dados, tais como *B-on*, *Clarivate Web of Science* e *JSTOR*. O critério de seleção utilizado foi a deteção no título, no resumo e nas palavras-chave nos trabalhos, de um conjunto de *keywords*, nomeadamente: *judicial management*, *judge*, *social role*, *role conflict* e *role ambiguity*. A análise efetuada foi de conteúdo, criando uma ponte entre a teoria aprofundada nas seções anteriores de revisão de literatura e as efetivas alterações dos papéis dos juizes no sistema de justiça.

Apresentação e discussão de resultados

O caso da Administração da Justiça em Portugal

A Administração da Justiça enfrenta vários desafios advindos da implementação da Nova Gestão Pública. A implementação de sistemas de desempenho do mundo anglo-saxónico sem adaptação ao contexto e cultura, o foco quase obsessivo em métricas quantitativas de eficácia e eficiência, sem que haja verdadeiras recompensas ou penalidades (CORREIA, 2011; CORREIA;

BILHIM, 2019), ao mesmo tempo que se descarta a qualidade na justiça, a qualidade da democracia (CORREIA, 2015) e as percepções dos cidadãos (PEREIRA; CORREIA, 2020), são apenas alguns dos exemplos que podemos encontrar na esfera judicial das consequências da implementação da Nova Gestão Pública.

O foco desta análise será na judicatura, especialmente, no que diz respeito ao papel do juiz tradicional *versus* o papel do juiz gestor. Esta é outra problemática criada pelas reformas baseadas na Nova Gestão Pública, no sistema de Justiça. Isto é, o novo papel dos juizes na organização do sistema judicial, em que se detecta uma alteração da imagem tradicional do juiz, para um profissional mais ativo e com responsabilidades de gestão nos tribunais. Observamos, assim, uma mudança na abordagem tradicional do papel do juiz, para uma abordagem de especialização e até multiespecialização nas atividades da sua profissão. Esta alteração da imagem do juiz causa conflitos e ambiguidade no papel que o profissional deve desempenhar na organização, pelo que a própria carreira do juiz poderá sofrer consequências no longo prazo (ROUSSEYA; SOUBEYRANBA, 2018).

Segunda a teoria de papéis, um indivíduo assume uma determinada profissão na sociedade. Esse trabalho estará institucionalizado, com um conjunto de regras, direitos, deveres e comportamentos que se esperam do indivíduo – o indivíduo assumirá um papel bem definido na sociedade. Porém, quando esse papel é modificado na organização, a pessoa sente conflitos e a organização apresenta ambiguidades. Isto significa que a reforma é inspirada nos princípios defendidos pela Nova Gestão Pública, que trouxe, para o cenário, o juiz gestor – agora ao lado do juiz tradicional – e criou conflitos e ambiguidade na atividade laboral desempenhada (GUIMARÃES et al., 2017). Na investigação levada a cabo pelos autores, foi realizada um estudo de congruências-incongruências e compatibilidades-incompatibilidades, no que diz respeito aos padrões profissionais, valores e comportamentos definidos para a profissão de um juiz. O estudo ainda abordou questões que dizem respeito ao tempo, recursos, habilidades e comportamentos definidos para o desempenhar a profissão de um juiz, além do que diz respeito aos diversos papéis que um só indivíduo deveria desempenhar e, por fim, relativamente aos variados recursos organizacionais incluídos nas políticas e regras organizacionais. Deste modo, aqueles autores chegaram às conclusões apresentadas no Quadro 2.

Analisando o Quadro 2, encontramos um conjunto de conceitos, questões e práticas que associamos à doutrina da Nova Gestão Pública. Nomeadamente, ao analisar os conflitos, encontramos a importância da especialização, ao dividir atividades administrativas e atividades judiciais, o foco na produtividade, eficiência e qualidade dos tribunais, a dúvida quanto à responsabilização. Nas ambiguidades, detectamos a presença dúbia na relação hierárquica entre juizes e oficiais de justiça, a ausência da definição das funções de planeamento e gestão dos tribunais e a ambiguidade quanto aos critérios de avaliação do desempenho.

Na mesma lógica de pensamento, Roussey e Soubeyran (2018) concluem que as tarefas jurisdicionais/aplicação da lei podem ser fornecidas apenas pelo juiz (ou seja, o agente), enquanto as tarefas administrativas, podem ser fornecidas pelo governo (ou seja, os dirigentes) e/ou pelo juiz. Porém, o juiz executa as tarefas administrativa a um custo unitário mais elevado para fornecer serviços à sociedade civil.

Quadro 2. Conflitos e ambiguidades de papéis no trabalho dos juízes portugueses

	Incompatibilidade	Descrição do conflito
Conflito	Atividades judiciais <i>versus</i> atividades administrativas	Incompatibilidade das atividades judiciais e das atividades administrativas, ligadas ao novo papel de gestor do juiz.
	Carga de trabalho <i>versus</i> força de trabalho	Incompatibilidade entre a poucos funcionários administrativos, desmotivados, com a carga de trabalho elevada dos juízes.
	Produtividade <i>versus</i> qualidade	Incompatibilidade entre o elevado foco na produtividade e eficiência nos tribunais, com a qualidade exigida no trabalho judicial.
	Responsabilidade <i>versus</i> salário	Incompatibilidade entre o baixo salário dos juízes e a alto grau de responsabilidade desempenhado associado à profissão.
	Incerteza	Descrição da ambiguidade
Ambiguidade	Relação hierárquica entre juízes e oficiais de justiça	Os oficiais de justiça respondem ao Ministério da Justiça, pelo que a autoridade dos juízes sobre estes profissionais é questionada.
	Função dos juízes no planeamento dos tribunais	O novo papel do juiz implica funções de planeamento e gestão, contudo estas funções não estas definidas claramente, ilustrando um cenário de planeamento incerto.
	Critérios para a distribuição de processos judiciais entre juízes	Critérios de distribuição de processos entre juízes não estão claramente definidos, o que produz uma falta de equilíbrio na carga de trabalho dos juízes.
	Critérios adotados na avaliação do desempenho dos juízes	Critérios de avaliação do desempenho dos juízes não consideram todas as atividades associadas aos diferentes papéis, pelo que há confusão na priorização de atividades.

Fonte: Guimarães *et al.* (2017).

Considerações Finais

A proposição de que a gestão do setor público e a gestão do setor privado não são distintas foi apresentada pela doutrina da Nova Gestão Pública. Kane e Patapan (2006) alertam para a necessidade de conduzir ações prudentes no setor público, afirmando que essas ações prudentes já ocorrem em toda a máquina pública. Contudo, os autores mencionam que é árduo reconhecer a prudência na linguagem da Nova Gestão Pública. Daí derivam os desafios, tensões e conflitos da sua implementação. O mais próximo de prudência são relatórios orçamentários, gestão de riscos,

mecanismos de mercado, indicadores de desempenho, abordagens técnico-rationais de política, análise ética, liderança empresarial, entre outros mecanismos. Todavia, só funcionam, quando aplicados com prudência no setor público.

Adicionalmente, administrações públicas prudentes requerem um *ethos* dedicado ao melhor serviço público, no qual os funcionários públicos são respeitados pelo seu papel na prestação desses serviços. Assim, no contexto desta doutrina gestonária, na qual os valores administrativos foram feridos, tornou-se premente a valorização dos bens e serviços públicos, bem como do *ethos* do serviço público à escala global (DIEFENBACH, 2009). A Nova Gestão Pública deixa a sua marca na história da administração pública, como o modelo que procurou, descomedidamente, a eficiência, mas que deteriorou o ambiente das organizações públicas e a confiança dos funcionários públicos no Estado.

O presente trabalho apresentou um conjunto de literatura que se debruçou sobre os desafios da implementação da Nova Gestão Pública. Mais concretamente, o objetivo foi analisar a problemática da alteração de papéis na judicatura, como consequência da implementação de reformas inspiradas na Nova Gestão Pública, de modo a apresentar um exemplo ilustrativo dos desafios sentidos num dos setores públicos. Neste caso concreto, a Nova Gestão Pública alterou regras, políticas, padrões profissionais, valores e comportamentos definidos para a profissão de juiz, originando conflitos e ambiguidades para a judicatura.

Em conclusão, Peters (2002) traçou uma questão polémica, que merece reflexão: sublinhe-se que já existia um serviço público bem estabelecido em funcionamento em Portugal, fundado em valores e comportamentos tradicionais do serviço público. Assim, tencionando-se reformar, devemos estar certos sobre a questão da reforma, assim como o motivo para a reforma. Se a suposição sobre a natureza do setor público pré-existente estiver errada, então os preceitos para a reforma, muito provavelmente, também estão errados. Se esse sistema não existir, a necessidade de diminuir o controle hierárquico reconhecido pela Nova Gestão Pública e as parcerias dos governos com organizações do setor privado pode ser traduzida em formulações que conduzem à corrupção e à má gestão.

Referências

ANDERSEN, Ole Johan; TORSTEINSEN, Harald. "The Master of the House" - Agencies in Municipal Service Provision: Balancing Autonomy and Accountability. **Administration & Society**, v. 49, n. 5, p. 730-752, 2017.

BOUCKAERT, Geert; PETERS, Guy; VERHOEST, Koen. **Janus faced re-organisation: Specialisation and co-ordination in four countries in the period 1995-2005**. In: EUROPEAN GROUP OF PUBLIC ADMINISTRATION (EGPA). Milan, 2006. Disponível em: https://steunpuntbov.be/rapport/s0106042_egpa.pdf. Acesso em: 16 dez. 2021.

CORREIA, Pedro. Sobre o SIADAP, a Teoria Institucional e o Ministério da Justiça em Portugal. **Scientia Iuridica: Revista de Direito Comparado**, v. 60, n. 325, p. 101-130, 2011.

CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. Ministério Público n.0 – **Sobre como institucionalizar uma Mentalidade Orientada para a Qualidade**. In: QUALIDADE NA JUSTIÇA, QUALIDADE DA DEMOCRACIA, X CONGRESSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Vilamoura, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/315775429_Ministerio_Publico_n0_-_Sobre_como_Institucionalizar_uma_Mentalidade_Orientada_para_a_Qualidade. Acesso em: 3 jan. 2022.

CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro & BILHIM, João Abreu Faria. O impacto dos Sistemas de Avaliação na satisfação dos colaboradores: o caso dos serviços do Ministério da Justiça. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 112, 2019.

DIEFENBACH, Thomas. New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment'. **Public administration**, v. 87, n. 4, p. 892-909, 2009.

DUNN, William; MILLER, David Young. A critique of the new public management and the neo-

Weberian state: advancing a critical theory of administrative reform. **Public Organization Review**, v. 7, n. 4, p. 345-358, 2007.

MORRIS, Jonathan; FARRELL, Catherine. (2005). The 'Post-Bureaucratic' Public Sector Organisation? New Organizational Forms. **Management Research News**, v. 28, n. 9, 2005.

GUIMARÃES, Tomás Aquino; GOMES, Adalmir Oliveira; CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro; OLIVEIRA, Inês; PIAZENTIN, Tânia. Role conflict and role ambiguity in the work of judges: the perceptions of Portuguese judges. **Brazilian Journal of Public Administration**, v. 51, n. 6, 927-946, 2017.

HOOD, Christopher; DIXON, Ruth. What We Have To Show for 30 Years of New Public Management: Higher Costs, More Complaints. **Governance**, v. 28, n. 3, 2015.

KANE, John; PATAPAN, Haig. In search of prudence: The hidden problem of managerial reform. **Public Administration Review**, v. 66, n. 5, p. 711-724, 2006.

PETERS, Guy. The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. **Public Policy and Administration**, v. 5, p. 7-20, 2003.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: A comparative analysis**. 4 ed. Reino Unido: Oxford University Press, 2011.

POLLITT, Christopher; BATHGATE, Karen; CAULFIELD, Janice; SMULLEN, Amanda; TALBOT, Colin. Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 3, p. 271-290, 2001.

SCHILLEMANS, Thomas; BUSUIOC, Madalina. Predicting public sector accountability: From agency drift to forum drift. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 1, p. 191-215, 2014.

Recebemos em 08 de junho de 2022.

Aceito em 13 de setembro de 2022.