



Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE

Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA

BERNARDO OLIVEIRA BUTA

**GOVERNANÇA NA DEFENSORIA PÚBLICA: construção e validação de escala
de medida.**

Brasília – DF

2016

Esta página foi intencionalmente deixada em branco.

BERNARDO OLIVEIRA BUTA

GOVERNANÇA NA DEFENSORIA PÚBLICA: construção e validação de escala de medida.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Professor Orientador: Doutor Tomás de Aquino Guimarães.

Brasília – DF

2016

BERNARDO OLIVEIRA BUTA

GOVERNANÇA NA DEFENSORIA PÚBLICA: construção e validação de escala de medida.

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o trabalho de conclusão do curso de Mestrado Acadêmico em Administração da Universidade de Brasília do aluno

Bernardo Oliveira Buta

Dr. Tomás de Aquino Guimarães – Professor-Orientador
Programa de Pós-Graduação em Administração –UnB

Dr. Mário Procopiuck –Examinador Externo
Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana – PUC/PR

Dra. Gisela Demo –Examinador Interno
Programa de Pós-Graduação em Administração – UnB

Dr. Antonio Isidro da Silva Filho – Suplente
Programa de Pós-Graduação em Administração – UnB

Brasília, 30 de Junho de 2016

Ao povo brasileiro, tão carente de instituições sólidas e serviços públicos de qualidade.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho contou com colaboração direta e indireta de diversas pessoas e instituições, às quais eu agradeço profundamente. De um modo geral, expresso gratidão à Universidade de Brasília e a todos os professores e servidores do Programa de Pós-Graduação em Administração, assim como à Defensoria Pública da União, a todos seus servidores e defensores públicos.

Especificamente, agradeço ao professor Dr. Tomás de Aquino Guimarães pela valiosa, paciente e dedicada orientação; aos professores Dra. Gisela Demo e Dr. Mário Procopiuck pela atenção e tempo dispensados para a avaliação desta dissertação, bem como pelos preciosos comentários ao projeto de pesquisa, que muito enriqueceram o trabalho; ao Dr. Luiz Akutsu pelas discussões esclarecedoras e revisão criteriosa; ao Dr. Eduardo Monteiro pelo auxílio na exploração do universo da Estatística; e ao Dr. Isidro Filho pela participação em mais um capítulo de minha vida acadêmica.

Agradeço também aos integrantes do grupo de pesquisa Gestão e Inovação em Organizações da Justiça, e colegas do Mestrado e Doutorado do PPGA, pelas valiosas contribuições, comentários e críticas ao trabalho. Retribuo agradecimento especial aos colegas Me. Walter Moura, Ma. Marilú Castro, Ma. Mariana Carolina, Ma. Silvia Onoyama, Me. Lear Valadares e Dra. Sueli Menelau, bem como aos professores Dr. Carlos Denner, Dr. Ricardo Gomes e Dr. Adalmir Gomes.

Na Defensoria Pública da União, exprimo agradecimentos nominalmente aos colegas servidores e defensores públicos federais, Ana Valéria Pontes, Andressa Rocha, Antonio Melonio, Beatriz Sales, Deborah Berger, Elder Galvão, Fábio Machado, Fernanda Lourenço, Francisco Macedo, Henrique Vaz, Marivalvo da Silva, Rachel Zaul, Sirlene Pessoa, Soraia Tavares, e Thomas Gonçalves, por suas contribuições ao trabalho. Sou grato também aos entrevistados da primeira etapa desta pesquisa, cujos nomes não podem ser aqui arrolados em face do compromisso de confidencialidade.

Teço um agradecimento especial a minha família, principalmente a meus pais, Paulo Sérgio e Maria Lúcia, pelo apoio e incentivo incondicionais, bem com a minha namorada, Amanda, pela criteriosa revisão ortográfica deste trabalho e por tudo que representa para mim.

Num jogo de futebol, faltas são ações proibidas. Mas as próprias regras do jogo dizem que, a despeito das proibições, elas acontecerão inevitavelmente.

Rubem Alves

RESUMO

Há, na literatura acadêmica do campo de Administração, escassez de trabalhos relacionados às organizações que compõem o Sistema de Justiça, em especial a Defensoria Pública. No que tange à construção de medidas, os trabalhos de pesquisa são ainda mais raros. De modo a contribuir para o avanço do conhecimento nesse campo, o objetivo geral deste estudo é identificar dimensões e variáveis que explicam a governança em Defensoria Pública. Para tanto, foram seguidas duas principais etapas de pesquisa, visando à consecução dos seguintes objetivos específicos: identificar dimensões explicativas e variáveis observáveis que explicam o conceito de governança em defensoria pública; e desenvolver e validar Escala de Governança de Defensoria Pública. Com fundamento na literatura sobre governança, governança pública e governança nas organizações da Justiça e em Defensorias Públicas, bem como em uma análise da percepção de atores integrantes do alto escalão da Defensoria Pública da União, identificaram-se sete dimensões de governança na Defensoria Pública: Recursos Organizacionais, Estratégia, Partes Interessadas, Estrutura, Controle, *Accountability* e Acessibilidade. A partir dessas dimensões, a Escala de Governança de Defensoria Pública foi construída e validada. Em um primeiro momento, as validações teórica e semântica indicam uma Escala contendo essas sete dimensões e 55 itens. Contudo, após a validação empírica, 32 itens foram agrupados em quatro fatores, denominados: Recursos Estratégicos, Controle e *Accountability*, Acesso à Justiça e Participação Social. As dimensões Estrutura e Estratégia não foram contempladas no modelo. Por fim, destaca-se que a Escala de Governança de Defensoria Pública é inédita e adequada para a avaliação das percepções de técnicos e gestores da Defensoria, bem como para a apresentação de um diagnóstico que subsidie a tomada de decisões, sendo capaz de fornecer informações relevantes para formulação ou melhoria de políticas públicas e de gestão necessárias a uma boa governança de defensorias públicas.

Palavras-chave: Governança; Governança Pública; Defensoria Pública; Sistema de Justiça; Desenvolvimento e Validação de Escala; Medida.

ABSTRACT

The academic literature on Administration has a lack of studies related to the Justice System Organizations, especially the Public Defender's Office. The research papers are even rarer regarding the construction of measures. In order to contribute to the advancement of knowledge in this field, the aim of this study is to identify dimensions and variables that explain the governance in the Public Defender's Office. Therefore, two main stages of research were followed, which aimed to achieve the following specific goals: identify explanatory dimensions and variables that explain the concept of governance in the Public Defender's Office, and build and validate a Public Defender's Office Governance Scale. Seven dimensions of governance in the Public Defender's Office were identified based on the literature on governance, public governance, as well as governance in Justice Organizations and Public Defender's Offices. These dimensions are: Organizational Resources, Strategy, Stakeholders, Structure, Control, Accountability and Accessibility. The Public Defender's Office Governance Scale was developed and validated based on these dimensions. At first, the theoretical and semantic steps indicate a scale containing those seven dimensions and 55 items. However, 32 items were grouped into four factors after the empirical validation. These factors were named: Strategic Resources, Control and Accountability, Access to Justice and Social Participation. The dimensions structure and strategy were not included in the model. At last, the Public Defender's Office Governance Scale is unprecedented and appropriate to assess the perceptions of managers and technical staff of this agency. The Scale is also proper for a diagnosis that might support the decision-making process, since it is able to provide relevant information for either the development or the improvement of public policies and also for a good governance of Public Defender's Offices.

Keywords: Governance; Public Governance; Public Defender's Office; Justice System; Scale Development and Validation; Measure.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Quadro de categorias, temas e indicadores do construto governança em Defensoria Pública.....	44
Figura 2. Quadro contendo trechos iniciais das entrevistas.....	50
Figura 3. Quadro de itens do instrumento de coleta de dados.	75
Figura 4. Análise de Componentes Principais - Scree Plot.	82
Figura 5. Histograma dos resíduos da Análise de Componentes Principais.....	85
Figura 6. Modelo alitrado na análise de componentes principais.....	88
Figura 7. Modelo alitrado na análise fatorial exploratória.	92
Figura 8 Histograma dos resíduos da Análise Fatorial Exploratória.....	93
Figura 9. Diagrama de caminho representando o modelo hipotetizado.	96
Figura 10. Bloco 1 do modelo hipotetizado.....	98
Figura 11. Bloco 2 do modelo hipotetizado.....	98

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Frequência de temas por entrevistas.	45
Tabela 2. Frequência dos temas e categorias no conjunto das entrevistas	46
Tabela 3. Perfil sócio demográfico dos participantes da pesquisa.	76
Tabela 4. Resultados da Análise de Componentes Principais.	82
Tabela 5. Valores latentes e variâncias comuns dos fatores.	84
Tabela 6. Resultados da Análise de Componentes Principais com rotação "oblimin".	85
Tabela 7. Valores latentes e variâncias comuns dos fatores após a rotação "oblimin".	87
Tabela 8. Valores latentes e variâncias comuns dos fatores.	89
Tabela 9. Resultados da análise fatorial exploratória após a rotação "oblimin".....	89
Tabela 10. Valores latentes e variâncias comuns dos fatores após a rotação "oblimin".	91
Tabela 11. Índices alfa de Cronbach para os fatores dos modelos que emergiram das análises discriminatórias.....	95

SUMÁRIO

1.Introdução	14
1.1.Procedimentos Metodológicos da Pesquisa.....	18
1.2. Estrutura da Dissertação	19
2.Governança e Governança Pública	21
3. Dimensões de Governança na Defensoria Pública	34
3.1.Governança em Organizações da Justiça e Defensorias Públicas	34
3.2.Coleta e Análise de Dados	41
3.2.1. Dimensões e variáveis de governança na Defensoria Pública.....	42
3.2.2. Recursos Organizacionais.....	51
3.2.3. Partes Interessadas (Stakeholders).....	53
3.2.4. Controle	57
3.2.5. Acessibilidade.....	61
3.2.6. Estratégia	62
3.2.7. Accountability.....	63
3.2.8. Estrutura.....	64
3.3. Conclusões	67
4. Escala de Governança de Defensoria Pública – EGDP	69
4.1. Construção da Escala de Governança de Defensoria Pública.....	70
4.2. Validação Teórica	71
4.3. Validação empírica	76
4.4. Análises Discriminatórias	80
4.4.1. Análise de Componentes Principais - ACP	81
4.4.2. Análise Fatorial Exploratória - AFE.....	88
4.5. Definição do Modelo - Escala de Governança de Defensoria Pública.....	93
4.6. Identificabilidade do Modelo.....	96
4.7. Conclusões	99

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	100
-------------------------------------	-----

1.INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro organiza-se em uma estrutura federativa contendo quatro esferas autônomas: União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 2016a). O poder político, expressão da soberania popular, manifesta-se nessas esferas federativas em três funções fundamentais: jurisdicional, legislativa e executiva (Silva, 2007), de modo independente e harmônico, na figura dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (Brasil, 2016a).

Tratando especificamente do Poder Judiciário, sua função principal consiste na solução de conflitos de interesses com fundamento nas ordens legais (Silva, 1994). O Judiciário é formado pelos seguintes órgãos: Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, Tribunais e Juízes do Trabalho, Tribunais e Juízes Eleitorais, Tribunais e Juízes Militares, e Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios (Brasil, 2016a).

Além dos órgãos do Poder Judiciário, há outras entidades necessárias ao funcionamento da Justiça. Tratam-se das funções essenciais à Justiça exercidas por agentes responsáveis por provocar o Poder Judiciário, que sempre age reativamente (Silva, 1994). Assim, as entidades que desempenham funções essenciais à Justiça são: Ministério Público, Advocacia Pública, Advocacia e Defensoria Pública (Brasil, 2016a). Em suma, a combinação entre os órgãos do Poder Judiciário e as entidades que exercem as funções essenciais à Justiça forma o que se denomina neste trabalho de Sistema de Justiça.

As organizações do Sistema de Justiça têm exercido papel cada vez mais relevante no Estado. Isso se deu, principalmente, a partir da reforma do Judiciário levada a cabo em 2004, por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que alterou uma série de dispositivos da Constituição Federal, instituindo, também, o Conselho Nacional de Justiça, voltado ao controle e coordenação da administração judicial (Silva & Florêncio, 2011).

Após a promulgação dessa Emenda Constitucional, firmou-se entre os três poderes do Estado brasileiro o Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano – I Pacto (Brasil, 2004). Esse I Pacto representou o compromisso do Estado com o aprimoramento do Sistema de Justiça, com a efetiva implementação da reforma constitucional do Judiciário e a ampliação do acesso à Justiça. Tais intenções foram reafirmadas por meio do II Pacto Republicano por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo – II Pacto (Brasil, 2009).

A Defensoria Pública também foi contemplada na reforma judicial de 2004 bem como em ambos os Pactos Republicanos. O I Pacto cita o descompasso entre os quadros das Defensorias Públicas, tanto a da União quanto as dos Estados, com uma sociedade amplamente depauperada e desigual, o que constitui um obstáculo ao acesso à justiça (Brasil, 2004). No II Pacto, o primeiro objetivo apontado é o acesso universal à justiça, especialmente daqueles mais necessitados. Para tanto, um dos compromissos pactuados é o de democratizar o acesso à justiça, especialmente mediante o fortalecimento das Defensorias Públicas (Brasil, 2009).

Especialmente no que se refere à Defensoria Pública, trata-se de um instrumento permanente do regime democrático ao qual incumbe orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e defesa integral dos direitos individuais e coletivos das pessoas que possuem insuficiência de recursos (Brasil, 2016a). A Defensoria Pública abrange a Defensoria Pública da União – DPU –, a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios – DPDFT –, e as Defensorias Públicas dos Estados – DPEs. Há uma divisão de competências entre esses órgãos, sendo que a DPU atua em âmbito nacional perante os órgãos da Justiça Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar, Tribunais Superiores e instâncias administrativas da União. Já a DPDFT e as DPEs prestam assistência jurídica nas instâncias administrativas e em todos os graus de jurisdição do Distrito Federal e Estados, respectivamente, podendo atuar perante os Tribunais Superiores em caso de recurso (Brasil, 2016b e 2016e).

A importância das Defensorias Públicas para o Estado brasileiro tem sido afirmada em diversas reformas constitucionais. A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, concedeu às Defensorias Públicas Estaduais autonomia funcional e administrativa, bem como a capacidade de iniciativa de proposta orçamentária (Brasil, 2016d). A Defensoria Pública da União, por sua vez, passou a gozar de tal autonomia apenas em 2013, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 74 (Brasil, 2016f). Ademais, a recente promulgação da Emenda Constitucional nº 80, de 2014, que fixa critérios e prazos para a expansão da Defensoria Pública no país, deixa clara a crescente importância desses componentes do Sistema de Justiça para o Estado brasileiro (Brasil, 2016g).

Devido às reformas no Sistema de Justiça, as Defensorias Públicas são hoje instituições de grande visibilidade no sistema jurídico brasileiro. Ademais, o Brasil é um dos poucos países latino-americanos que possui uma instituição constitucional voltada ao provimento de assistência jurídica à população vulnerável. Apesar disso, os estudos sobre o Sistema de Justiça abordam principalmente o Poder Judiciário, sob diversos aspectos; e, mais recentemente, o

Ministério Público. Ou seja, ainda há grande escassez de trabalhos de pesquisa acerca das demais organizações que compõem o Sistema de Justiça, em especial a Defensoria Pública (Madeira, 2014).

O diagnóstico da necessidade de maior acessibilidade à Justiça é consenso entre os três Poderes da República, conforme consta no I e II Pactos (Brasil, 2004 e 2009). Há um grande déficit de defensores públicos no Brasil. A melhoria da acessibilidade à Justiça implica ações específicas para apoiar cidadãos de segmentos sociais menos favorecidos em suas demandas judiciais. No caso da Justiça Estadual, mais de 95% das unidades jurisdicionais não possuem defensor público, ou o possuem em número insuficiente (Moura, Custódio, Silva, & Castro, 2013). Já no que se refere à esfera Federal do Sistema de Justiça, há defensores públicos em apenas 28% das unidades jurisdicionais (Defensoria Pública da União, 2015a).

Essa situação de omissão do Estado motivou a promulgação da Emenda Constitucional nº 80/2014. Tal Emenda estabelece o prazo de oito anos para que todas as unidades jurisdicionais contem com defensores públicos em número proporcional à demanda pelos serviços de assistência jurídica e à população (Brasil, 2016g). Trata-se, portanto, de um considerável desafio à gestão das Defensorias Públicas a instalação de órgãos sucursais em todas as unidades jurisdicionadas do país. Esse desafio está relacionado a uma série de dimensões de Governança Judicial identificadas por Akutsu e Guimarães (2012), como o desempenho do Sistema Judicial, recursos estratégicos, acessibilidade à Justiça, *accountability*¹ e estrutura do Poder Judiciário.

Contudo, o tema Governança do Sistema Judicial ainda é pouco estudado no Brasil. São poucos os grupos de pesquisa nacionais que estudam o Poder Judiciário do ponto de vista da administração e escassos os estudos empíricos sobre o tema (Akutsu & Guimarães, 2012). De maneira geral, Governança pode ser entendida como um conjunto de condutas, padrões, valores e métodos de gestão que privilegiam a transparência, o equilíbrio dos interesses de distintos *stakeholders* e o controle das funções do agente. Nesse contexto, a governança pode ser estudada sob diversas perspectivas.

Uma possibilidade de entender governança se dá por meio do estudo das relações entre principais e agentes, partes com interesses distintos em um contrato envolvendo a delegação de

¹ Não existe uma única palavra em português capaz de expressar o sentido de *accountability*. Este termo possui significado relacionado a responsabilidade, controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo (Pinho & Sacramento, 2009).

poderes (Jensen & Meckling, 2008). Tais relações devem refletir a organização eficiente da informação e dos custos de se assumir os riscos envolvidos no contrato. No contexto desse contrato, há alguns pressupostos capazes de gerar conflitos entre os contratantes, como interesse das partes em maximizar sua utilidade, racionalidade limitada e aversão ao risco. Por conseguinte, as relações entre principal e agente são compostas por distintos objetivos, interesses e formas de compensação do risco, como regulação, liderança, controle de irregularidades, integração vertical, critérios de indução e monitoramento de eficiência e efetividade (Eisenhardt, 1989).

Um estudo mais abrangente, no entanto, transcende a relação entre principal e agente, passando a abarcar os custos de transação envolvidos nos contratos, bem como outros atores são afetados pelo contrato. Assim, tendo em vista os pressupostos de racionalidade limitada e de tendência ao oportunismo dos indivíduos, há diversas formas de organização econômica, o que envolve variados custos de transação (Williamson, 1996a). Já no que se refere aos demais atores envolvidos nos contratos, destacam-se os grupos pelos quais as organizações têm responsabilidade, assim como aqueles dos quais elas dependem para existir. Nesse contexto, em sentido amplo, *stakeholder* pode ser qualquer grupo ou indivíduo capaz de afetar a consecução dos objetivos da organização ou de ser afetado por ela; e, em sentido estrito, compreende qualquer grupo ou indivíduo identificável do qual a organização dependa para sua sobrevivência. Assim, a gestão dos interesses desses *stakeholders*, bem como seu envolvimento nas decisões da organização, são atitudes consideradas do ponto de vista de governança (Freeman & Reed, 1983).

No caso da administração pública, o principal contrato estudado sob a perspectiva de governança é o contrato social. Esse contrato envolve a transferência mútua de direitos. Tal transferência, nesse caso, se dá em virtude da necessidade de manutenção da paz, bem estar social e da defesa. O Estado surgiria desse pacto e teria a função de impor aos contratantes o cumprimento do acordado (Hobbes, 2009). Estado, nesse sentido, é o corpo coletivo e moral composto pelos cidadãos submetidos a suas leis. Cada cidadão é tido, então, como soberano, e delega a um corpo político a capacidade de redigir as leis voltadas para o bem comum de acordo com a vontade geral (Rousseau, 1999).

Com esteio na ideia do contrato social, importa citar a existência de uma série de convenções sociais de controle do poder do Estado. Trata-se dos direitos fundamentais, como o direito à vida, liberdade, igualdade e legalidade. O desrespeito a instituições dessa natureza

pode causar a dissolução do Estado (Rousseau, 1999). Assim, mecanismos de governança são de suma importância para garantir o atendimento ao interesse público. Tais mecanismos estão relacionados a padrões de condutas, valores éticos e métodos de gestão que estão voltados à transparência e ao controle das funções do corpo político e burocrático.

O contrato social é estabelecido na Constituição Federal logo no parágrafo único de seu artigo inaugural. Esse dispositivo consagra a soberania popular afirmando que todo poder emana do povo, que o exerce de modo direto ou por meio de representantes (Brasil, 2016a). Desse modo, com fulcro na Teoria da Agência (Eisenhardt, 1989), o povo pode ser entendido como o principal, e o corpo político que o representa é o agente a quem foi delegado o poder de gestão dos recursos públicos.

A governança moderna pressupõe uma nova forma de governar, distinta do modelo de controle hierárquico e mais cooperativa, na qual os atores estatais e não estatais participam de redes políticas voltadas para a consecução do interesse público (Mayntz, 2005). Esses arranjos organizacionais em rede envolvem uma multiplicidade de atores de diversas naturezas, públicos e privados, individuais e coletivos, atuando nos mais variados níveis federativos. Governança, nesse sentido, está relacionada à coordenação de esforços desses atores para a prestação de serviços públicos (Procopiuck, 2013).

Considerando o contexto descrito, a pergunta desta pesquisa é a seguinte: quais dimensões e variáveis explicam a governança em Defensoria Pública? O objetivo geral deste trabalho é identificar dimensões e variáveis que explicam a governança em Defensoria Pública. Para a consecução desse objetivo geral foi desenvolvida e validada uma Escala de Governança de Defensoria Pública.

1.1.Procedimentos Metodológicos da Pesquisa

A pesquisa teve como objeto a governança na Defensoria Pública da União, caracterizando-se por ser de natureza explicativa e instrumental, pois buscou identificar e entender o relacionamento de variáveis relacionadas a governança, mediante a construção e validação de uma Escala de Governança de Defensoria Pública - EGDP. A abordagem utilizada envolve técnicas de pesquisa qualitativas e quantitativas, em conformidade com a tecnologia de construção de instrumentos de medida proposta por Pasquali (2010).

Numa primeira etapa, de natureza qualitativa, buscou-se delimitar categorias *a priori* que pudessem servir como ponto de partida para identificação das dimensões de governança em Defensorias Públicas. Isso se deu a partir da discussão da literatura sobre os temas governança, governança pública e governança nas organizações da Justiça e em Defensorias Públicas, bem como a partir da coleta de dados por meio de entrevistas com defensores e servidores da Defensoria Pública da União.

Na segunda etapa da pesquisa, procedeu-se à construção e validação da Escala de Governança Judicial. Assim, o questionário foi construído com base na etapa anterior, de modo que os itens representassem comportamentos ou operações concretas capazes de expressar os atributos relacionados ao construto governança. A validação se deu em três fases, teórica, semântica e empírica. As fases teórica e semântica são de natureza qualitativa, envolvendo avaliações de juízes e amostras do público alvo respectivamente. Já a fase empírica envolve análises estatísticas discriminatórias e exploratórias dos dados coletados por meio do questionário.

Essa metodologia tem sido utilizada em estudos no campo de conhecimento de administração. Nesse contexto, Akutsu, Guimarães e Gomes (2015) utilizaram este mesmo método para estudar governança em Tribunais de Justiça brasileiros, por meio da construção e validação de uma escala de governança judicial com base em construtos teóricos e variáveis observáveis acerca do tema. Da mesma maneira, Demo e Pessoa (2015) utilizaram essa metodologia para a construção de uma escala de relacionamento com o cidadão, com base na percepção de advogados e cidadãos usuários dos serviços do Superior Tribunal de Justiça. Ambos os estudos aproximam-se do objeto da presente pesquisa, pois abordam temas relacionados a governança em organizações do Sistema de Justiça.

1.2. Estrutura da Dissertação

A presente dissertação encontra-se estruturada em cinco capítulos. Após o presente capítulo introdutório, o capítulo 2 apresenta uma discussão sobre os temas governança e governança pública. Já os capítulos 3 e 4 encontram-se estruturados no formato de artigos interdependentes. O primeiro explora as dimensões de governança na Defensoria Pública, enquanto o segundo relata o processo de construção e validação da Escala de Governança na Defensoria Pública. A opção por esse formato decorreu das próprias características da pesquisa, realizadas em duas etapas encadeadas de forma lógica. Além disso, vislumbra-se que os

conteúdos desses capítulos poderão ser submetidos, após eventuais ajustes, para apresentação em eventos científicos e para publicação em periódicos científicos. O Capítulo 5, por sua vez, traz as conclusões gerais da dissertação, relaciona as principais contribuições e limitações do estudo e apresenta recomendações de agenda de pesquisa.

2.GOVERNANÇA E GOVERNANÇA PÚBLICA

Há grande confusão acerca do construto governança. Este termo é dotado de polissemia, sendo utilizado para diferentes objetos e com conotações distintas (Hufty, 2010). De fato, há imprecisão e carência de consenso sobre uma definição para o termo governança, que pode envolver diversos aspectos (Kaufmann & Kraay, 2008).

Tendo em vista seu conceito polissêmico, o estudo da governança encontra origens em abordagens teóricas distintas, mas complementares entre si (Williamson, 1996a), demonstrando as inúmeras possibilidades de perspectivas passíveis de utilização para o estudo desse construto. Nesse contexto, as teorias da Agência e dos Custos de Transação, origens da discussão sobre governança, formuladas originalmente para organizações do setor privado, complementam-se e contribuem para o entendimento da organização econômica (Williamson, 1996a).

Em primeiro lugar, a Teoria da Agência aborda um contexto de cooperação e compartilhamento de riscos entre partes que possuem objetivos e interesses distintos (Eisenhardt, 1989). Sob essa perspectiva, as organizações são consideradas um conjunto de contratos em que cada parte possui um interesse próprio. Os contratos estão relacionados à utilização, pela organização, de fatores de produção de propriedade dos contratados, ao compartilhamento dos recursos e divisão dos resultados (Fama, 1980).

Nesse sentido, há uma série de conflitos de interesse que podem advir da relação entre a propriedade dos fatores de produção e a gestão da organização. Nas situações em que o proprietário e o gerente são a mesma pessoa, há uma tendência de que o gerente não seja eficiente devido à falta de competência gerencial ou ao desrespeito à separação patrimonial (Fama, 1980). Em suma, se uma organização é administrada pelo proprietário, as decisões gerenciais tendem a maximizar sua utilidade, desviando dos interesses da organização. Isso envolve não apenas benefícios pecuniários, mas também aspectos não financeiros, como instalações físicas do escritório, atratividade do pessoal administrativo, favoritismo de parentes e amigos nas contratações em detrimento da meritocracia, entre outros desvirtuamentos do patrimônio da organização (Jensen & Meckling, 2008).

Desse modo, uma forma eficiente de arranjo do conjunto de contratos que formam as organizações é a separação entre a propriedade e o controle (Fama, 1980). Tal arranjo pressupõe a contratação, pelos proprietários, de profissionais para gerirem a organização. A relação entre proprietários e gerentes pode ser tida como uma relação de agência. Esse tipo de relação é

definido como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (os principais) empregam outras pessoas (os agentes) para, em seu nome, executarem um serviço a eles delegado juntamente com o poder de decisão (Jensen & Meckling, 2008). Nesse caso, os proprietários, principais, empregam os gerentes, agentes, para executar a gestão da organização.

Ao se considerar a possibilidade de maximização da utilidade de ambas as partes, a relação entre principal e agente torna-se problemática, uma vez que o agente nem sempre agirá conforme os interesses do principal. Trata-se do problema de agência, presente em todas as organizações, que implica a geração de custos de monitoramento e de concessão de garantias contratuais (Jensen & Meckling, 2008).

Os proprietários dos fatores de produção utilizam diversos mecanismos para monitorar e controlar os gestores da organização, reduzindo assim o problema de agência. Fama (1980) apresenta alguns exemplos desses mecanismos, como a figura do conselho de diretores, a revisão salarial baseada no desempenho da organização e no mercado de trabalho, e a concorrência dos gerentes de menor nível hierárquico pelos cargos de nível superior. Nesse mesmo sentido, Jensen e Meckling (2008) destacam a existência de métodos como auditoria, formalização de sistemas de controle, estabelecimento de restrições orçamentárias, sistemas de incentivo e remuneração baseados nos interesses dos principais.

Eisenhardt(1989) trata esses mecanismos de redução do problema de agência como mecanismos de governança. Segundo a autora, o foco desses mecanismos está nas situações em que principais e agentes possuem objetivos conflitantes, sendo necessária a restrição do comportamento oportunista dos agentes de modo a resolver tais conflitos. Nesse contexto, os mecanismos de governança podem estar relacionados a contratos entre as partes baseados em resultados, em acesso à informação para se verificar o comportamento dos agentes, em programação das tarefas a serem realizadas pelos agentes e na conciliação dos objetivos dos principais e agentes (Eisenhardt, 1989).

Já no que se refere à Teoria dos Custos de Transação, o enfoque está nas formas alternativas de organização em relação a sua capacidade de economia, preocupando-se com a identificação, explicação, e mitigação de todas as formas de riscos contratuais. A unidade básica de análise desse corpo teórico são as transações, sendo que as instituições de governança operariam em nível de transações individuais (Williamson, 1996c).

Nesse contexto, a própria organização é tida como uma estrutura de governança. Formas alternativas de organização são, portanto, analisadas em relação a sua capacidade de economia e de garantia das transações contra os riscos do oportunismo, sempre considerando a racionalidade limitada (Williamson, 1996a). Observa-se que há uma atenção especial nos instrumentos contratuais que definem a estrutura organizacional. Diferenças discretas de direito contratual promoveriam sustentação e definiriam as formas de governança, que compõem um arquétipo no qual a estrutura de mercado e a hierarquia estariam nos extremos de um contínuo. Os pontos intermediários seriam as estruturas organizacionais de governança híbrida (Williamson, 1991).

Considerando que os agentes são auto interessados, podem apresentar comportamento oportunista e possuem racionalidade limitada, as contratações tendem a ser complexas e incompletas, além de acarretar em riscos perenes. Dessa forma, os mecanismos de governança são alvitados com o fito de reduzirem riscos (Williamson, 1996a e 1996c). Tais mecanismos são diversos, podendo ser inclusive espontâneos ou intencionais. Mecanismos espontâneos de governança incluem a autonomia na contratação, o sistema de preços, e a contratação sequencial de curto prazo. Já os mecanismos intencionais abrangem a cooperação intencional, consciente e deliberada entre os atores, bem como a organização formal, especialmente a hierárquica (Williamson, 1996b).

A hierarquia, nesse caso, seria uma continuação das relações de mercado por outros meios (Williamson, 1991). Trata-se de uma estrutura unificada, na qual as transações não mais ocorrem no mercado, mas são organizadas no interior da organização, sujeitando-se a uma relação de autoridade (Williamson, 1979). Além da organização hierárquica, outros mecanismos de governança merecem atenção especial. O conselho de administração, por exemplo, é um importante instrumento de controle dos gestores. Esse organismo é o responsável pelas decisões de controle, as quais servem de orientação para as decisões gerenciais. Outro exemplo é a possibilidade de tratamento das interdependências contratuais com os diversos atores afetados pelo contrato, não apenas as partes contratantes, uma vez que os grupos interessados podem manter relações estratégicas com a organização, sendo capazes de influenciar os resultados do contrato (Williamson, 1996a).

Como se pode observar, as teorias da Agência e dos Custos de Transação possuem muitos aspectos comuns. Ambas buscam uma orientação contratual eficiente, visando mitigar os riscos decorrentes da contratação. De fato, esses riscos advêm dos pressupostos

comportamentais dos agentes, isto é, ambas as teorias assumem que os agentes humanos possuem racionalidade limitada e podem ter comportamento oportunista. Consequentemente, as contratações são incompletas e há riscos contratuais (Williamson, 1996a).

Por conseguinte, a visão moderna de governança corporativa descreve acordos contratuais formais e informais entre os atores interessados na organização. Esses acordos incluem as estruturas de recompensa para os fornecedores de capital, tais como acionistas e credores, a estrutura de incentivo para os gerentes corporativos e a estrutura organizacional para a manutenção e equilíbrio efetivo dos poderes de barganha dos empregados da organização. Essa estrutura organizacional envolveria os custos de transação para a manutenção e aplicação dos acordos (Lashgari, 2004).

Nota-se que é esperado que os gerentes, na qualidade de agentes dos acionistas, atuem buscando o melhor interesse dos proprietários da organização. Devem também observar os interesses de todos os *stakeholders*, que comumente incluem os donos do capital, os trabalhadores e a sociedade em geral. Assim, o desafio desses gerentes é adicionar valor aos acionistas sem reduzir o bem estar de outras partes interessadas, sendo esse desafio um caso de ótimo de Pareto, no qual o bem estar de algum grupo deve ser aumentado sem qualquer decréscimo no bem estar dos outros grupos (Lashgari, 2004).

Com efeito, a estrutura de governança corporativa relaciona-se aos arranjos contratuais formais e informais entre os *stakeholders* da organização (Lashgari, 2004). Desse modo, há uma ampliação da noção de partes interessadas na atuação das organizações, passando a abranger não apenas os acionistas, como também grupos sociais afetados pelos objetivos da organização (Freeman & Reed, 1983).

Assim, no que se refere à abordagem teórica dos *stakeholders*, as organizações são vistas como sistemas abertos que comportam o suporte e a interação com grupos de interesses diversos. Nesse sentido, cumpre destacar a gestão de *stakeholders* como aspecto concernente à governança, uma vez que esses atores podem participar direta ou indiretamente do processo de tomada de decisão nas organizações (Freeman & Reed, 1983).

Esses *stakeholders* possuem dependência e poder em relação às organizações, sendo capazes de influenciá-las na medida de sua capacidade de determinar o acesso da organização aos recursos, bem como sua forma de utilização. Por conseguinte, o tipo de relação da organização com os *stakeholders* é determinante na escolha da estratégia, uma vez que grupos

ou indivíduos interessados na atuação das organizações podem influenciar ou ser influenciados por elas, dependendo da posse de recursos críticos (Emerson, 1962; e Frooman, 1999).

Acerca da participação dos *stakeholders* no processo decisório das organizações, Freeman e Reed (1983) ressaltam algumas circunstâncias da governança corporativa, por meio das quais as organizações se tornam mais democráticas. Trata-se do recrudescimento da participação do governo na gestão, como fiscal ou membro do conselho de diretores, da permissão da participação pública na gestão de seus interesses e do encorajamento da participação ativa dos acionistas na tomada de decisões (Freeman & Reed, 1983).

Com efeito, a participação dos *stakeholders* nas decisões organizacionais pode acarretar a solução de diversos problemas sociais. Nesse sentido, é necessário que as organizações busquem entender e atender as necessidades de cada *stakeholder*, estabelecendo processos de negociação e filosofia de decisão proativa orientada para o aproveitamento da iniciativa dos interessados, bem como mecanismos de envolvimento de grupos de *stakeholders* na tomada de decisões (Freeman & Reed, 1983). Esse arranjo de democracia corporativa é ainda mais importante quando se trata de organizações do setor público, como aborda a próxima seção.

Em suma, um sentido do construto governança, levando em consideração o exposto até o momento, abarca distintos modos de coordenar ações individuais ou formas básicas de ordem social (Mayntz, 2005). Assim, governança refere-se ao gerenciamento das relações entre diversas partes interessadas, firmadas mediante acordos contratuais formais e informais (Lashgari, 2004), como meio para a realização da ordem em uma relação em que potenciais conflitos ameaçariam o desfazimento ou o desvio da realização de ganhos mútuos pelos atores envolvidos (Williamson, 1996c).

No entanto, há outra possível e importante acepção desse construto, a qual estaria relacionada a um modo de governar distinto do modelo hierárquico, ou seja, uma forma mais cooperativa capaz de incluir diversos atores, tanto estatais quanto não estatais (Mayntz, 2005). Nesse contexto, governança possui configurações relacionadas aos processos de interação entre os atores envolvidos em um assunto público para a tomada de decisão ou à formulação de políticas públicas e normas sociais. Trata-se das interações sociais, dos processos coletivos formais e informais de tomada de decisão e de elaboração de normas de controle social em relação a assuntos públicos (Hufty, 2010).

Essas duas acepções do construto governança são espécies do mesmo gênero (Mayntz, 2005). Ambas abordam o processo de relacionamento de partes interessadas e a utilização de mecanismos voltados ao gerenciamento de tais relações. No entanto, uma está mais no âmbito das relações privadas e a outra no âmbito do Estado.

No campo da administração pública, verifica-se uma relação principal-agente na qual o povo, detentor do poder, atua como principal, e seus representantes, a quem foi delegada a responsabilidade de administrar os recursos públicos, são os agentes (Tribunal de Contas da União, 2014). Observa-se, portanto, uma relação de cooperação e compartilhamento de riscos entre essas duas partes que, muitas vezes, possuem objetivos e interesses diversos, sendo necessários mecanismos de governança para a composição dos conflitos emergentes dessa relação.

Nesse contexto, é possível considerar uma relação principal-agente entre burocratas, políticos e sociedade. Trata-se de relações complexas trianguladas, nas quais políticos e burocratas são tidos como elementos distintos, que se diferem no modo de relacionamento com a sociedade. Embora os cidadãos sejam os principais na relação com os outros dois elementos, a relação principal-agente é distinta nos dois casos. Por um lado, o problema da agência relacionado aos políticos refere-se à representação e *accountability*. Por outro lado, acerca dos burocratas, a relação está na implementação de políticas públicas e execução da lei (Peters & Pierre, 2010).

Desse modo, o relacionamento entre sociedade e o setor público pode ser dividido em duas vertentes. Uma ligada à relação sociedade-políticos, caso em que se enfatiza transparência e acessibilidade do Estado frente aos cidadãos. E outra voltada à relação sociedade-burocracia, vertente vinculada à eficiência do setor público no provimento de seus serviços (Peters & Pierre, 2010). Em suma, há um controle político vertical exercido pela população sobre o Estado. Tal controle é realizado por meio de uma série de mecanismos de governança, os quais visam garantir a consecução do interesse público.

Embora tal relação possa ser alvitada didaticamente, a governança moderna é tida como uma forma de governar mais cooperativa, incluindo uma diversa rede de atores sociais, com a finalidade de buscar equilíbrio entre poder público e sociedade civil. Esse conceito provoca uma reflexão sobre os papéis de sociedade e Estado nas decisões públicas, apontando para a importância de se garantir que todos os *stakeholders* tenham as condições necessárias e suficientes para a participação nas decisões que lhes interesse (Martínez, 2005).

A finalidade da administração pública é a consecução dos interesses da sociedade. No entanto, a incapacidade de proporcionar os recursos organizacionais e financeiros necessários para sustentar serviços públicos de qualidade, em conformidade com o interesse social, conduziu a uma mudança no papel do Estado, que passa a desempenhar uma função de coordenador, reunindo os recursos públicos e privados com um custo direto relativamente pequeno para o orçamento público. Ou seja, o Estado torna-se menos autossuficiente e mais inclinado a atuar mediante redes de atores públicos e privados (Peters & Pierre, 2005).

Com efeito, para lidar com as ineficiências do Estado, é necessária a participação de instituições e processos de governança alternativos e complementares. Organizações não governamentais, incluindo a sociedade civil organizada e o setor privado, são tidas como alternativas à burocracia, passando a ter uma importância fundamental na entrega de serviços básicos aos cidadãos. Dessa forma, há muitas partes a serem consideradas no processo de governança moderna (Maheshwari, 2006). O Estado, nesse sentido, é o ator central de um sistema em que o sucesso das políticas públicas depende de sua habilidade de negociar e barganhar com os diversos atores, públicos e privados, de uma rede capaz de influenciar essas políticas públicas (Frederickson, Smith, Larimer, & Licari, 2012).

A dominação das políticas públicas por redes de atores é um traço característico do modelo de governança no setor público (Peters & Pierre, 1998). Nesse contexto, cumpre destacar a crescente importância desse tipo de arranjo para a governança moderna, o qual enfatiza a natureza altamente interativa dos processos políticos (Klijn, 2005).

Destarte, redes políticas podem ser tidas como padrões de relações sociais entre atores que dependem uns dos outros. Tais interações formam-se ao redor de problemas ou programas políticos. Essas redes caracterizam-se por consubstanciar relações mais ou menos duradouras entre atores diversos, interdependentes, e com objetivos próprios. Em suma, os atores são dependentes entre si, necessitando uns dos outros para a consecução de seus objetivos. Cada um desses atores possui seus próprios objetivos e estratégias. Sua interação, portanto, é resultante do compartilhamento de interesses (Klijn, 2005).

As relações entre as organizações, nessas formas de arranjos de interações sociais, se dão na ausência de hierarquia. Assim, os ajustes para solucionar os problemas desviam-se da lógica tradicional, pois envolvem múltiplos atores que atuam de forma integrada e cooperativa. Por conseguinte, os arranjos de governança contemporâneos abarcam mecanismos de participação e cooperação de agentes públicos, semipúblicos e privados na formulação e

implementação das políticas públicas (Procopiuck, 2013). Dessa forma, a interação entre Estado e sociedade ocorre de modo flexível e negociado, com o objetivo de produzir consenso de modo a facilitar a formulação de políticas públicas legítimas e amplamente aceitáveis (Mayntz, 2001).

Na verdade, a solução dos problemas é mais efetiva quando envolve as diversas partes interessadas. Desse modo, é imprescindível que estejam envolvidos na solução os grupos causadores do problema, bem como aqueles afetados pelo problema, e os que desejam resolvê-lo (Mayntz, 2001). Ademais, a combinação de recursos dos setores público e privado, bem como o processo contínuo de negociação entre os atores pertencentes a esses dois contextos confere maior efetividade às políticas públicas, mecanismos voltados à resolução dos problemas sociais (Peters & Pierre, 1998).

Governança, nesse sentido, está relacionada à solução coletiva dos problemas, em que o Estado desempenha um papel essencial de intervenção e ratificação legal, e os demais atores interagem negocial e cooperativamente para a solução dos problemas (Mayntz, 2001). Ademais, o Estado é o responsável por facilitar as interações, assim como estimular e criar as condições necessárias para a negociação, o acordo sobre os problemas e sua resolução (Procopiuck, 2013).

No que se refere ao Estado, importa ressaltar que este é composto por inúmeros atores organizacionais que integram diversas esferas com abrangências territoriais distintas. Governança, nesse sentido, se dá em múltiplos níveis, ou seja, está relacionada ao recrudescimento da interdependência entre governos que operam em níveis territoriais, ou esferas federativas variadas, e entre os atores governamentais e não governamentais. Observa-se, assim, a possibilidade de uma dimensão relacional vertical, em que ocorrem interações entre esferas de governo de abrangência supranacional, nacional, regional e local, bem como uma dimensão horizontal, na qual ocorrem interações com arranjos cooperativos entre os governos, em qualquer dos níveis, com atores não estatais (Chowdhury & Wessel, 2012; e Procopiuck, 2013).

As esferas de abrangência da governança podem ser entendidas não apenas nesse sentido estrito limitado às divisões federativas, mas também no sentido de jurisdições especializadas em determinado serviço. Ou seja, esse tipo de governança é fragmentado em pedaços funcionalmente específicos; envolvendo, por exemplo, o provimento de um determinado serviço local, ou a resolução de um problema sobre recursos comuns. Desse modo,

tais esferas de abrangência seriam potencialmente numerosas, operariam em escalas variáveis e seriam flexíveis às preferências dos cidadãos. Nesse sistema de governança, cada cidadão é servido não só pelo governo, mas por diversas indústrias de serviço (Hooghe & Marks, 2003).

Os principais custos da governança multinível são os custos de transação de coordenação de múltiplas esferas de abrangência. Esses custos elevam-se na mesma medida em que as esferas de abrangência relevantes aumentam. Há, portanto, um dilema de coordenação relacionado à extensão na qual as políticas de uma esfera de abrangência repercutem, em termos de externalidades positivas ou negativas, nas outras esferas. Assim, modelos de governança baseados em poucas e amplas esferas de abrangência têm a virtude de explorar economias de escala na provisão de bens públicos e internalizar as externalidades das políticas públicas. No entanto, impõem políticas simples a sistemas complexos e heterogêneos, criando resultados sociais perversos. Já modelos de governança baseados em esferas de abrangência pequenas e numerosas atendem às idiossincrasias locais, mas demandam alto custo de coordenação (Hooghe & Marks, 2003).

Isso posto, é importante destacar também que as várias formas de governança moderna dependem de algumas condições estruturais e institucionais prévias para emergirem. Em primeiro lugar, o poder deve estar eficientemente disperso na sociedade, de maneira não fragmentada. Ademais, as autoridades públicas devem ser fortes e democraticamente legítimas, capazes de representar interesses dos principais grupos socioeconômicos. Essas autoridades também devem dispor de recursos e capacidades suficientes para a execução das decisões tomadas. Além disso, é necessário que a sociedade civil seja forte, funcionalmente diferenciada e bem organizada, composta de cidadãos iguais perante a lei e dotados de garantias e direitos fundamentais para exercer sua cidadania (Mayntz, 2001). A dispersão do poder e o controle social dependem da existência e garantia dos direitos dos cidadãos, com especial atenção à transparência e divulgação correta e irrestrita de informações sobre os órgãos públicos. A democracia é o insumo fundamental se obter melhor governança (Pereira, 2002).

Tais condições são fundamentais para o desenvolvimento dessa nova forma de governar baseada no relacionamento entre múltiplos atores. A mudança do modelo de Estado baseado nas relações hierárquicas de comando e controle para um modelo caracterizado por padrões complexos de contingências e dependência de atores externos, em que o papel do Estado está mais voltado para a definição de objetivos e reunião de recursos do que com a execução proativa

das políticas públicas, depende da trajetória das relações institucionais típicas de cada contexto nacional (Peters & Pierre, 2001).

De fato, as ligações entre mudanças institucionais e políticas são evidentes. Mudanças nas relações intergovernamentais com o desenvolvimento de formas negociais de interação entre os atores, contornando o modelo hierárquico de relações intergovernamentais, são resultantes de modificações incrementais no comportamento institucional. A governança multinível emerge do resultado combinado entre descentralização, esvaziamento do Estado, cortes orçamentários, recrudescimento de autoafirmação institucional e profissionalismo. Tais mudanças são de natureza incremental e de longo prazo (Peters & Pierre, 2001), e historicamente surgem no bojo das reformas administrativas e institucionais da nova gestão pública (Peters & Pierre, 1998).

No caso brasileiro, a reforma gerencial fundamentou-se em filosofias da administração de empresas para adotar e promover autonomia dos servidores públicos e *accountability* como estratégias para atingir eficiência e qualidade dos serviços públicos. A nova gestão pública brasileira pressupõe governança democrática, controle social, *accountability* e transparência das agências públicas. De um modo geral, esses princípios estão sendo incorporados pelo Estado, no entanto, em muitos casos, o patrimonialismo ainda permanece, e as tentativas de desenvolver um serviço público profissionalizado acabaram protegendo interesses corporativistas das burocracias (Pereira, 2002).

Na verdade, as diversas reformas na administração do Estado brasileiro não lograram êxito no estabelecimento de uma ruptura com as práticas que pressupõem desigualdade entre os *stakeholders*, tais como clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Essas três formas de organização do Estado coexistem e operam simultaneamente com o universalismo de procedimentos, caracterizado por uma administração pública profissional e meritocrática, cujo pressuposto básico é a igualdade de todos os indivíduos participantes na representação de um governo representativo fundamentado na cidadania (Nunes, 2010).

No entanto, as mudanças estruturais e institucionais, tão necessárias para governança, vêm sendo implementadas gradualmente (Pereira, 2002). Em estudo visando apurar o grau de governança pública no Brasil a partir de indicadores de efetividade das políticas públicas, transparência e *accountability*, participação social, equidade e legalidade, foi verificado que no geral o índice de governança não é alto e apresenta desigualdades consideráveis entre os estados

federativos, sendo consideravelmente maior nos estados mais desenvolvidos (Oliveira & Pisa, 2015).

Dando sequência, o construto governança pode ser operacionalizado em três perspectivas distintas: institucional, organizacional e técnica. Essas perspectivas podem ser vistas como níveis de análise concêntricos, em que o institucional é o mais abrangente, o técnico é o mais específico e o organizacional é intermediário. Essa abordagem é bastante ampla e destaca a natureza multinível da governança (Frederickson, Smith, Larimer, & Licari, 2012).

Em primeiro lugar, nível institucional de governança busca o entendimento da formação, adoção e implementação das políticas públicas. Nesse plano, encontram-se as regras estáveis (formais ou informais), as hierarquias, os limites, os procedimentos, os valores do regime de governo e a autoridade. No nível organizacional, estão os órgãos hierárquicos, departamentos, comissões, agências executivas e organizações não governamentais ligadas à autoridade pública por contrato ou mandatos. A preocupação principal nesse nível de governança refere-se aos incentivos, decisões administrativas, medidas de desempenho e funcionamento do serviço público civil. O nível técnico de governança representa o ambiente de tarefa no qual as políticas públicas são conduzidas. Assuntos relacionados a profissionalismo, competência técnica, motivação, *accountability* e desempenho são os principais interesses do nível técnico, que baseia-se em técnicas e teorias analíticas de eficiência, incentivos e medidas de desempenho (Frederickson, Smith, Larimer, & Licari, 2012).

O escopo do presente estudo trata de governança em Defensorias Públicas, desse modo, está relacionado ao nível organizacional de análise. Contudo, percebe-se que essas perspectivas não podem ser totalmente destacadas uma das outras, de modo que os aspectos de governança alvitrados, por vezes, poderão ocorrer nos três níveis do arquétipo acima proposto.

Especificamente no que se refere à governança de órgãos e entidades públicas, seus mecanismos possuem uma relação direta aos modos de definição estratégica e controle. Nesse contexto, a governança se manifesta por diversos meios. Primeiro, ressaltam-se elementos como estrutura gerencial, estratégia e planejamento organizacionais, gestão de risco, desempenho, controle e auditoria, valores e normas de ética. Depois, a boa governança de organizações públicas passa pela identificação e definição concisa da responsabilidade, compreensão efetiva das relações entre os *stakeholders* da organização, bem como dos interesses relacionados ao controle de recursos e divisão dos resultados (Marques, 2007).

Acerca das relações com *stakeholders*, cumpre salientar a importância da aproximação do cidadão das instâncias decisórias de modo que esses atores possam exercer funções reguladoras de interesse público (Mayntz, 2001). Isso pode ocorrer, por exemplo, via participação da sociedade na elaboração do orçamento, criação de conselhos gestores com participação popular, regulamentação legal sobre responsabilidade fiscal e criação de órgãos de controle (Pinho & Sacramento, 2009), além de criação de requisitos de divulgação financeira dos servidores públicos, aspecto relacionado à transparência pública (Kaufmann & Kraay, 2008).

Com efeito, observa-se que desempenho e *accountability* são dois aspectos-chave da governança das entidades do setor público. No que se refere ao desempenho, os arranjos e práticas de governança são estruturados e operados para ajustar os resultados institucionais, o que inclui a execução eficiente e efetiva das políticas públicas e a entrega bem sucedida dos serviços públicos. No que tange a *accountability*, os arranjos e práticas de governança são desenhados e conduzidos com o fito de prover visibilidade dos resultados à liderança da entidade, ao governo, ao parlamento e à comunidade, em conformidade com a legislação aplicável e com as expectativas públicas de abertura de dados, transparência e integridade (Australia Government, 2011).

Por conseguinte, governança no setor público tem sido abordada pela literatura científica sob diversos aspectos, bem como em *loci* distintos. Por exemplo, Pantouvakis e Mpogiatzidis (2013) estudaram desempenho em hospitais públicos e sua relação com liderança e satisfação no trabalho. Heberle e Christensen (2011), por sua vez, analisaram o planejamento local de ações mitigadoras de mudança climática, avaliando liderança e capacidade de colaboração de órgãos ou entidades ambientais locais. Quintão e Carneiro (2015) analisaram a adoção do processo de tomada de contas especial relativo aos repasses de recursos públicos do estado de Minas Gerais para municípios e entidades não governamentais, visando verificar a efetividade desse instrumento no controle e responsabilização dos gestores que não dão a esses recursos a aplicação a que se destinam. Vasconcellos e Vasconcellos Sobrinho (2015) estudaram o papel de intermediação desempenhado por organizações da sociedade civil no relacionamento com órgãos públicos e comunidade, no interior do estado do Pará. Relacionamentos esses capazes de empoderar as comunidades locais e fortalecer o processo de participação social.

Akutsu e Guimarães (2012) identificaram seis dimensões relacionadas a governança judicial: acessibilidade à Justiça, independência, *accountability*, recursos estratégicos, desempenho e estrutura do Poder Judiciário (Akutsu & Guimarães, 2012). Posteriormente, esses autores propuseram um modelo teórico-metodológico sobre governança judicial (Akutsu & Guimarães, 2015) e validaram o modelo empiricamente (Akutsu, Guimarães, & Gomes, 2015). Demo e Pessoa (2015), por sua vez, elaboraram uma escala de relacionamento com o cidadão em um tribunal de justiça brasileiro. Finalmente, Madeira (2014) abordou governança em Defensorias Públicas sob a ótica de sua institucionalização, independência, autonomia e poder.

3. DIMENSÕES DE GOVERNANÇA NA DEFENSORIA PÚBLICA

A consolidação da democracia no Brasil passa pela ampliação do acesso à justiça (Madeira, 2014). Nesse sentido, a Defensoria Pública é tida como um instrumento do regime democrático, uma vez que está voltada à garantia de direitos aos cidadãos mais vulneráveis (Brasil, 2016a). Para que as organizações do Sistema de Justiça sejam eficazes na manutenção do bem estar social e estabilidade do regime democrático, é necessário que sejam capazes de atuar contra as arbitrariedades dos governos, bem como contra as práticas discriminatórias de aplicação da lei. Nesse contexto, mecanismos de governança são essenciais para mitigar pressões advindas de interesses diversos (Madeira, 2014).

A literatura aponta para a escassez de estudos de aspectos relacionados a governança judicial (Akutsu & Guimarães, 2012) e a revisão de literatura da presente pesquisa não identificou estudo relacionado especificamente a governança em defensorias públicas. Neste contexto, o objetivo deste capítulo é identificar dimensões e variáveis que explicam o conceito de governança em defensoria pública. Para tanto, os resultados descritos foram analisados sob a perspectiva das teorias da Agência (Fama, 1980; Eisenhardt, 1989; e Jensen & Meckling, 2008) e dos Custos de Transação (Williamson, 1979; 1991; 1996a; 1996b; e 1996c), bem como de abordagens teóricas de *stakeholders* (Freeman & Reed, 1983; e Frooman, 1999), redes políticas (Peters & Pierre, 1998 e 2005; Mayntz, 2001 e 2005; Klijn, 2005; e Martínez, 2005) e governança multinível (Peters & Pierre, 2001; Hooghe & Marks, 2003; e Chowdhury & Wessel, 2012).

3.1. Governança em Organizações da Justiça e Defensorias Públicas

No que se refere às organizações do Sistema de Justiça, o conceito de governança tem sido relacionado principalmente a aspectos como independência, *accountability* e acesso à Justiça. Esses aspectos foram perseguidos pela reforma judicial instituída por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, sendo possível inferir que as teorias sobre governança tenham influenciado os atores responsáveis pela decisão política na ocasião da reforma. De fato, os I e II Pactos ressaltam objetivos relativos ao acesso universal à Justiça, bem como à modernização e ao aprimoramento da prestação jurisdicional, visando dotar as organizações do Sistema de Justiça da estrutura institucional necessária para o bom desempenho (Brasil, 2004 e 2009).

Em outros países, reformas judiciais também têm perseguido aspectos relacionados à governança. No caso do Reino Unido, por exemplo, a reforma acarretou em maior poder de decisão dos juízes e tribunais com o fito de solucionar problemas de efetividade e *accountability*. Os atores do Sistema de Justiça tornaram-se partes mais proeminentes na tomada de decisão coletiva e estruturação da vida social, passando a ser mais ativos na investigação das ações do Estado. Ademais, as novas estruturas de governança fizeram com que, de modo geral, os atores políticos desenvolvessem maior consciência sobre o papel da lei, tornando-se mais proeminentes nas suas práticas rotineiras relacionadas à governança (Bevir, 2008).

República Tcheca e Romênia também são exemplos de países que implementaram reformas judiciais que buscam aspectos ligados à governança. Em ambos os países, o modelo utilizado fortalece instituições judiciais de auto governança, como conselhos judiciais autônomos e associações de profissionais da Justiça. Tais instituições influenciam a independência, *accountability* e a ação dos juízes contra práticas de corrupção, afetando a forma como os atores judiciais se percebem como juízes e compreendem as condições do Judiciário (Beers, 2012).

A independência judicial, aspecto ressaltado nas reformas judiciais supracitadas, é fator relevante para a governança de organizações do Sistema de Justiça. A independência dessas organizações legitima o Estado, uma vez que garante os direitos de propriedade, controla o comportamento dos representantes, conduzindo assim a maiores taxas de retorno aos investimentos e, conseqüentemente, maiores níveis de crescimento econômico. Para que a independência seja efetiva, é necessária a garantia de que as decisões judiciais sejam implementadas, além disso, os juízes não podem esperar conseqüências negativas de suas decisões, como serem expulsos, terem reduzidos seus salários, ou se tornarem menos eficientes (Feld & Voigt, 2003).

Em suma, há um conjunto de aspectos relacionados a governança judicial. Akutsu e Guimarães (2012) classificaram esses aspectos em dimensões de governança judicial. A primeira delas se refere à independência judicial, a qual esteve relacionada nos estudos analisados pelos autores a fatores diversos, como corrupção, desempenho, lealdade e *accountability*. Guardando estreita conexão com a independência funcional, *accountability* foi a segunda dimensão alvitada. Esta dimensão mostrou-se vinculada principalmente à conduta dos juízes na operação do Direito. Em seguida, as demais dimensões propostas foram

relacionadas às características e circunstâncias dos órgãos do Poder Judiciário. São elas: estrutura do Poder Judiciário, recursos estratégicos e acessibilidade à Justiça (Akutsu & Guimarães, 2012).

Tais dimensões do construto governança foram reafirmadas posteriormente na proposição de um modelo teórico sobre governança judicial, o qual envolve acessibilidade, *accountability*, independência, recursos e estrutura e práticas de governança. A dimensão acessibilidade refere-se à possibilidade de utilização dos serviços judiciais por todos os cidadãos de forma igualitária. *Accountability*, por sua vez, está relacionado à responsabilidade, responsabilização e obrigação de motivação dos atos e prestação de contas daqueles que ocupam cargos e funções públicas. Independência está ligada à capacidade dos magistrados de ação conforme princípios e normas constitucionais, garantindo os direitos dos cidadãos e amparando os magistrados frente a interesses e pressões contrárias. Em seguida, a dimensão recursos e estrutura envolve os recursos de pessoal, infraestrutura física e tecnológica, os sistemas de informação e comunicação, e os conhecimentos e habilidades das organizações do Poder Judiciário (Akutsu & Guimarães, 2015).

Dando sequência, as práticas de governança estão relacionadas às decisões, contratos, políticas, atitudes e comportamentos voltados para a solução de conflitos sociais, e pautados por instituições formais e informais. Já desempenho refere-se aos resultados alcançados, indicando o grau de adoção de práticas e mecanismos de governança e a qualidade dos serviços prestados. Ambiente institucional, por sua vez, abarca as instituições formais e informais que restringem a atuação dos órgãos do Poder Judiciário (Akutsu & Guimarães, 2015). Por fim, esse modelo foi validado empiricamente mediante a construção, aplicação e análise de uma escala de governança judicial (Akutsu, Guimarães, & Gomes, 2015).

É importante citar também estudo de Demo e Pessôa (2015), por meio do qual foi construída e validada escala de relacionamento com o cidadão na administração pública. A população alvo da pesquisa era composta por advogados e cidadãos usuários dos canais de relacionamento do Superior Tribunal de Justiça. A metodologia utilizada para a construção dessa escala é semelhante à aplicada por Akutsu, Guimarães e Gomes (2015), bem como à metodologia do presente trabalho. O foco da escala está nas práticas empregadas por aquele Tribunal no relacionamento com o cidadão usuário de seus serviços (Demo & Pessôa, 2015).

Por conseguinte, governança em organizações da justiça possui diversos aspectos ligados a independência, participação social na tomada de decisões, *accountability* e estrutura

organizacional. Esses aspectos de governança também estão presentes em Defensorias Públicas. Nesse contexto, Madeira (2014) ressalta a necessidade de que a independência judicial atinja também as Defensorias Públicas, de modo que essas organizações tenham a capacidade de manter o bem estar social, a estabilidade dos regimes democráticos e proteger os direitos humanos contra as arbitrariedades dos governos e contra práticas discriminatórias na aplicação da lei. No entanto, apenas a independência judicial não é suficiente, para que as decisões judiciais sejam acatadas, é importante haver *accountability* política que as legitime. Além disso, a autonomia do órgão deve ocorrer de fato, o que envolve capacidade administrativa e orçamentária, com a possibilidade de criação e extinção de cargos, bem como de definição e ajuste dos salários, competência para a imposição de sanções disciplinares, possibilidade de escolha do Defensor Público-Geral a partir de uma lista tríplice, existência de um fundo de manutenção, existência de um Conselho Superior com representatividade das diversas partes interessadas e capacidade normativa, nenhuma subordinação da Defensoria Pública ao Poder Executivo; e existência de uma lei orgânica que institua esses poderes (Madeira, 2014).

Especificamente sobre a capacidade administrativa, Vidal (2014) identifica diversas características e habilidades da Defensoria Pública do Estado do Pará relacionadas ao desempenho das políticas públicas executadas. É interessante observar que os fatores analisados estão relacionados basicamente ao acesso à Justiça (o autor relaciona acesso à Justiça à qualidade no atendimento) e atuação da gestão daquela organização, envolvendo modelos de gestão das unidades de atendimento ao público, atividades desempenhadas pelos defensores e pelo corpo burocrático, além do grau de satisfação dos assistidos. Três foram os aspectos sobressalentes acerca da capacidade administrativa: elevada proporção entre assistidos e defensores, morosidade do sistema judicial e falta de regulamentação, ou baixa institucionalização das atividades administrativas (Vidal, 2014).

No âmbito da Defensoria Pública da União, há dois estudos que não se referem diretamente a governança mas podem ser aproveitados, pois destacam aspectos relevantes desse construto naquele órgão público. O primeiro refere-se à comunicação entre a Defensoria Pública e os usuários de seus serviços. O objetivo da comunicação, nesse contexto, não seria apenas informar, mas qualificar o cidadão para influenciar as questões relativas à coletividade. Assim, seria importante a institucionalização de canais destinados à comunicação entre Defensoria e sociedade, principalmente no que se refere ao caminho que conduz à informação no sentido cidadão-Defensoria (Macedo, 2015).

O segundo estudo trata de inovação nos serviços de assistência jurídica prestados pela DPU. Apesar de não estar diretamente ligado ao objeto de interesse do presente trabalho, trata de recursos e serviços do órgão *locus* desta pesquisa. Além disso, o estudo traz uma descrição de inovações relativas à transparência, comunicação com partes interessadas e formas de prestação do serviço que demonstram os avanços na forma de condução das políticas públicas a cabo da Defensoria Pública da União (Buta & Silva Filho, 2016).

Há ainda um outro estudo que pode estar ligado a governança em política pública de assistência jurídica. Trata-se de uma análise sobre a utilização de mecanismos de mercado para a promoção da autonomia daqueles responsáveis por defender os cidadãos necessitados e melhoria da qualidade dos serviços. Os autores defendem uma reforma no sistema de defensoria pública dos Estados Unidos da América de modo a permitir que os cidadãos sejam os responsáveis por escolher seu defensor nos processos criminais, mantendo o custeio pelo Estado por meio de um *voucher*. Os autores concluem sua análise indicando que o sistema proposto tenderia a reduzir a probabilidade de erros processuais e aumentaria a qualidade dos serviços de assistência jurídica (Schulhofer & Friedman, 2010).

Considerando os pressupostos das abordagens teóricas apresentadas, as dimensões do construto governança contidas no modelo de análise utilizado neste trabalho incluem aspectos relacionados tanto às transações que envolvem a Defensoria, quanto às relações entre principal e agente, e os demais *stakeholders* envolvidos nos processos e serviços de assistência jurídica.

Em primeiro lugar, tendo em vista a importância fundamental dos atores sociais nos processos de políticas públicas, é patente a existência de uma dimensão relacionada à interação desses atores e sua influência nas políticas da Defensoria. O foco está na cooperação intencional, deliberada e consciente entre grupos de atores com diversos interesses na organização (Williamson, 1996b), capazes de influenciar, direta ou indiretamente, o processo de tomada de decisões (Freeman & Reed, 1983), podendo também ser influenciados pela atuação da organização (Frooman, 1999). Tais atores formam redes de relacionamento que dominam a governança e influenciam como os produtos e serviços públicos são prestados (Peters & Pierre, 1998). Contudo, não só atores sociais são importantes nesse processo, como também autoridades e organizações públicas dos diversos níveis federativos e com distintas abrangências e escopos de ação (Hooghe & Marks, 2003).

Em seguida, outra dimensão relevante está relacionada aos mecanismos e sistemas de controle e monitoramento das funções do gestor, com o intuito de restringir o comportamento

oportunista do agente (Fama, 1980; e Jensen e Meckling, 2008). Partindo dos pressupostos de que os indivíduos podem se comportar de modo oportunista, possuem racionalidade limitada e aversão ao risco, é fundamental mensurar o comportamento ou os resultados dos agentes no desempenho de suas atividades de modo a mitigar riscos e inibir ações auto interessadas (Eisenhardt, 1989). No setor público, o estabelecimento de medidas internas de controle administrativo é essencial para supervisionar os abusos e ineficiências dos governantes (Martínez, 2005).

Além disso, é essencial uma dimensão capaz de englobar os ativos, capacidades, atributos, informações e conhecimentos controlados pela organização que a permitam conceber e implementar estratégias para melhorar a eficiência e efetividade (Barney, 1991). Na verdade, a alocação eficiente de recursos é elemento chave da governança (Williamson, 1996b), sendo essencial para a execução das decisões e consecução dos objetivos (Mayntz, 2001). No que se refere ao setor público, uma questão crucial é a combinação de recursos com atores privados de modo a permitir a cada parte a utilização de uma maior diversidade de recursos, mediante modelos mais sofisticados de gestão e alocação, visando o interesse público (Peters & Pierre, 1998).

Accountability é outra dimensão indispensável do construto governança. Esta dimensão está relacionada à responsabilidade, responsabilização e obrigatoriedade de prestação de contas dos ocupantes de cargos gerenciais, bem como à necessidade de transparência (Pinho & Sacramento, 2009). Cumpre destacar que *accountability* pode ser mais bem entendido por meio de um arquétipo composto por quatro estágios relacionados à participação social na produção de informação e controle sobre os órgãos e serviços públicos (Schommer, Rocha, Spaniol, Dahmer, & Sousa, 2015).

Sob essa perspectiva, *accountability* tradicional não envolve coprodução de informação e controle entre Estado e sociedade, sendo que há um baixo nível de interação entre os mecanismos de controle sociais e institucionais, além de uma capacidade debilitada de influência social nos órgãos públicos. Em seguida, *accountability* transversal é caracterizada pela disseminação e uso de informações tanto por órgãos públicos quanto por cidadãos de forma esporádica. Já *accountability* sistêmica ocorre em um contexto institucional em que cidadãos e governo desempenham funções complementares e interconectadas, unindo esforços de diversas formas para a produção de informação e controle. Por fim, *accountability* difusa é um tipo ideal, no qual a produção de informação e controle é igualmente dividida entre sociedade e Estado,

na ausência de uma estrutura central e procedimentos regulares. Nesse sentido, as interações contínuas e sistêmicas entre Estado e sociedade tendem a produzir melhores resultados no que se refere a *accountability* (Schommer, Rocha, Spaniol, Dahmer, & Sousa, 2015).

Adicionalmente, é necessária uma dimensão capaz de envolver os padrões de comportamento da organização, bem como a formulação e execução de planos para o futuro. A formulação da estratégia organizacional, com busca ativa por oportunidades e resolução de problemas, o processo de direcionamento de decisões para produção de estados futuros desejados e os padrões e processos de aprendizado são ações imprescindíveis em um sistema de alto desempenho (Mintzberg, 1973; Mintzberg, 1993; Idenburg, 1993). Os resultados dessas ações são adaptações necessárias para a realização da ordem, pois são capazes de mitigar e dirimir conflitos potenciais que ameaçam a realização de ganhos mútuos (Williamson, 1996b e 1996c). No âmbito do setor público, a governança moderna exige uma atuação do Estado no sentido de fixar prioridades, definir objetivos e criar coalisões estratégicas com as diversas partes interessadas (Peters & Pierre, 1998), de modo a garantir um foco coerente às políticas públicas dentro de um sistema complexo (Martínez, 2005).

Outra dimensão relacionada a governança é a estrutura organizacional, cujo desenho é essencial para a manutenção e balanço efetivo dos poderes de barganha dos empregados e gestores da organização, bem como para o controle desses agentes (Lashgari, 2004). Nesse sentido, o conselho de administração é peça chave, funcionando como um instrumento de controle dos gerentes. Essa estrutura é a responsável pelas decisões de controle, as quais servem de orientação para as decisões de gestão (Williamson, 1996a). Ligado a isso, a descentralização e transferência de poder e responsabilidade aos níveis mais baixos tende a elevar o desempenho e *accountability* (Pereira, 2002). No caso das organizações da Justiça e especificamente da Defensoria Pública, a real autonomia do órgão e dos defensores públicos é fator importante para que o órgão consiga proteger os direitos humanos contra as arbitrariedades dos governos e contra práticas discriminatórias na aplicação da lei (Madeira, 2014).

Finalmente, acessibilidade é uma dimensão imprescindível quando se trata de governança de Defensoria Pública. Esta dimensão refere-se à expansão da oferta de serviços de assistência jurídica gratuita aos grupos da população mais necessitados por meio da criação de um sistema burocrático de órgãos públicos de defensoria (Madeira, 2014). Os arranjos de governança são construídos com o intuito de garantir os resultados da organização e a entrega bem sucedida dos serviços públicos (Australian National Audit Office, 2014). Ou seja, os

mecanismos de governança tendem a conduzir a organização e os gestores aos resultados em benefício das partes interessadas (Marques, 2007). Assim, cumpre destacar que o fim precípua da Defensoria Pública é tornar a justiça uma instituição integralmente acessível aos cidadãos necessitados. Por conseguinte, o aumento do acesso à justiça é reflexo das práticas e mecanismos de governança.

3.2. Coleta e Análise de Dados

Os procedimentos metodológicos para identificação das dimensões de governança na Defensoria Pública envolveram a realização de entrevistas com gestores titulares de cargos da administração superior da Defensoria Pública da União e a análise do conteúdo dessas entrevistas. Desse modo, os procedimentos metodológicos utilizados para a obtenção dos resultados seguem apresentados paulatinamente, no decorrer do texto.

A etapa de entrevistas partiu da fundamentação teórica do construto governança, com base na qual foi elaborado um roteiro das entrevistas (Apêndice I) conduzidas com 14 defensores públicos federais e servidores titulares de órgãos ligados à administração superior da Defensoria Pública da União. As entrevistas foram realizadas nos meses de maio e junho de 2015, e os entrevistados foram escolhidos intencionalmente por participarem, ou já terem participado da administração superior da Defensoria Pública da União, na qualidade de titulares de cargos-chave, envolvidos diretamente no processo decisório de alto escalão do órgão.

Em regra, as entrevistas foram realizadas presencial e individualmente. Contudo, por opção dos participantes, houve duas exceções, uma entrevista foi realizada com dois participantes ao mesmo tempo; e, em outra, o roteiro foi entregue e preenchido à distância, em formato eletrônico. Dessa forma, foram conduzidas 13 entrevistas, com 14 participantes, dentre os quais oito são defensores públicos federais, quatro são servidores públicos cedidos, e dois são servidores do quadro da Defensoria.

A quantidade de entrevistas foi definida, a princípio, por saturação teórica. Na verdade, o ponto de saturação foi estabelecido na nona entrevista, assim, o indicado seria a realização de mais duas entrevistas para a confirmação da saturação. No entanto, optou-se pela realização de duas outras entrevistas seguintes que já estavam agendadas. Ainda assim, a pesquisa se ateve às recomendações de não realizar menos de oito ou mais de quinze entrevistas (Thiry-Cherques, 2009).

Os 14 participantes das entrevistas já foram ocupantes de todos os cargos da administração superior da DPU. Especificamente, foram entrevistadas três pessoas que ocuparam o cargo de Defensor Público-Geral Federal, um Subdefensor Público-Geral Federal, um Corregedor-Geral da DPU, um Chefe de Gabinete do Defensor Público-Geral Federal, um Secretário-Geral de Articulação Institucional, um Diretor da Escola Superior da DPU, um Secretário-Geral de Controle Interno e Auditoria, um Chefe de Gabinete do Secretário-Geral de Controle Interno e Auditoria, um Secretário-Geral Executivo, um Chefe de Gabinete do Secretário-Geral Executivo, um Assessor de Comunicação Social, um Assessor de Planejamento, Estratégia e Modernização da Gestão, um Secretário de Orçamento e Finanças e um Secretário de Gestão de Pessoas.

Destaca-se que a estrutura de governança da DPU, definida em seu Relatório de Gestão (DPU, 2015b), está contida no escopo dos órgãos representados pelos participantes da pesquisa. De fato, os agentes titulares desses órgãos são envolvidos diretamente no processo decisório de alto escalão, sendo profundos conhecedores da estrutura da Defensoria, o que confere legitimidade para os resultados da pesquisa.

Ao início de todas as entrevistas, foi apresentado aos participantes um documento contendo um texto de apresentação, com informações sobre a pesquisa, como o objetivo e os responsáveis pela elaboração, além de um termo de consentimento (Apêndice II), o qual os entrevistados assinaram prontamente. Destaca-se que esse documento e o roteiro de entrevistas já haviam sido disponibilizados por mensagens de correio eletrônico a todos os sujeitos. O roteiro continha questões abertas explorando as dimensões do construto Governança.

As entrevistas duraram, em média, 44 minutos, o que resultou em um total de 8 horas e 55 minutos de gravação. Seu conteúdo foi transcrito em 118 páginas, com uma média de 9 páginas por entrevista, e analisado por meio de análise de conteúdo, categorial temática, conforme Bardin (2011).

3.2.1. Dimensões e variáveis de governança na Defensoria Pública

Na fase de análise de conteúdo, foram realizadas algumas audições e leituras dos textos, de forma que esse contato permitisse impressões e orientações sobre as entrevistas. A própria transcrição do conteúdo das entrevistas já pode ser considerada o início da análise de conteúdo. Nesse ínterim, foram confirmados os temas pré-estabelecidos com base no referencial teórico,

além de terem emergido novos temas. Foram também definidos indicadores e as operações de recorte do texto (Bardin, 2011).

A unidade de registro é a base da codificação, a partir daí, serão constituídas as categorias de análise. Para esta pesquisa, a unidade de registro foi estabelecida em nível semântico como sendo os temas. Tratam-se, portanto, de unidades de significação complexas que se libertaram naturalmente do texto com base no referencial teórico utilizado, formando núcleos de sentido ligados aos aspectos de governança propostos pela literatura (Bardin, 2011).

Os temas são percebidos pela presença de alguns indicadores. Nesse caso, os indicadores utilizados foram palavras ou expressões que tipicamente se relacionam com aquele tema. Após a identificação dos temas, o texto foi recortado em unidades comparáveis, e esses foram agrupados em categorias, ou dimensões do construto Governança (Bardin, 2011). Os temas, categorias e indicadores podem ser observados na Figura 1.

Categorias	Temas	Indicadores
Recursos Organizacionais	Competências	Competências; conhecimento; capacidade; saber; formação técnica.
	Recursos	Recursos; recursos humanos; pessoas; capacitação; qualificação; material; aquisições; recursos de informática; orçamento; recurso orçamentário; recurso financeiro.
Estratégia	Direcionamento Estratégico	Planejamento; planejamento estratégico; objetivos institucionais; direcionamento; futuro.
	Normatização	Padrão; padronização; normativos; fluxos de trabalho; regras; processos internos.
Partes Interessadas (<i>Stakeholders</i>)	Participação social	Participação; participação da sociedade; audiências públicas; interlocução; ouvir; gestão participativa.
	Comunicação	Comunicação; partes interessadas; comunicar com as lideranças; comunicação social; linguagem para atingir o público alvo; adaptação de linguagem; tradução; conscientização dos direitos; divulgação.
	Liderança	Posto gerencial; processo de seleção de membros; eleição; candidato; representante; sufrágio; dirigente.
	Parceria	Parceria; conversar; atuação conjunta; casada; atuação coordenada; trabalhar junto; abordagens colaborativas; cooperação; interação; interlocução; articulação.
	Equilíbrio	Ponderação de interesses; equilíbrio dos interesses.

Estrutura	Descentralização	Descentralizar; desconcentração; concentrada.
	Hierarquia	Hierarquia; gestão hierarquizada; superioridade hierárquica; subordinação.
	Atribuições	Atribuições; divisão de competências; conflitos de competências; papel.
	Autonomia	Autonomia; independência da instituição; independência funcional.
Controle	Controle Interno	Controle; controle interno; controlar; auditar; Corregedoria; Controladoria; inspeção.
	Controle Externo	Controle; controle externo; Tribunal de Contas; Ministério Público; controle social; ouvidoria; auditoria.
<i>Accountability</i>	Transparência	Transparência; acesso à informação; divulgar.
	Prestação de contas	Prestar de Contas; relatório de gestão;
	Responsabilização	Responsabilização; reconhecer; punição.
Acessibilidade	Acessibilidade	Acesso; estrutura capilarizada; vazios de defensoria; itinerante; acesso à justiça; barreiras ao acesso; interiorização; atender àquele que precisa; locais inacessíveis; instalação de unidades.

Figura 1. Quadro de categorias, temas e indicadores do construto governança em Defensoria Pública.

Fonte: dados da pesquisa.

Após a categorização, as unidades de registro foram enumeradas e contabilizadas. Nessa etapa, observou-se a presença dos temas nas entrevistas, sua frequência e ordem de aparição, bem como associação entre si. Cumpre destacar que esses tipos de análises permitem ilações relativas à importância das categorias, a qual aumenta na medida em que os temas a ela relacionados apresentam maiores contagens, supondo que todas as aparições possuem o mesmo valor. A ordem de aparição é outro fator relacionado à importância dos registros, uma vez que os elementos que aparecem primeiro nos discursos tendem a ser mais importantes. É possível também inferir graus de associação entre os temas e as categorias por meio do registro de coocorrências, ou seja, a presença simultânea de mais de uma unidade de registro em uma unidade de contexto (Bardin, 2011), o que futuramente poderá acarretar em correlação entre eventuais itens que expressem eventos relativos a esses temas.

No que tange à quantidade de entrevistas em que cada tema surgiu, nota-se que, por um lado, alguns temas apresentaram alta frequência, uma vez que ocorreram em mais de dez entrevistas. Esse é o caso dos temas relacionados à categoria Controle, “Controle Interno” e “Controle Externo”, bem como do tema “Acessibilidade”, que ocorreram em todas as entrevistas. Ademais, os temas “Recursos” e “Parceria” figuraram em onze e dez entrevistas,

respectivamente, em um total de 13 entrevistas. Por outro lado, alguns temas apresentaram baixa frequência, ocorrendo em poucas entrevistas, é o caso de “Descentralização” e “Hierarquia”, ambos ligados à categoria “Estrutura”, que figuraram em duas entrevistas, além do tema “Equilíbrio” que figurou em três entrevistas. Esses dados estão mais claramente apresentados na tabela a seguir.

Tabela 1. Frequência de temas por entrevistas.

Categorias	Temas	Quantidade de entrevistas	Percentual
Recursos Organizacionais	Competências	8	61,5%
	Recursos	11	84,6%
Estratégia	Direcionamento Estratégico	9	69,2%
	Normatização	9	69,2%
Partes Interessadas (Stakeholders)	Participação social	7	53,8%
	Comunicação	8	61,5%
	Liderança	6	46,2%
	Parceria	10	76,9%
	Equilíbrio	2	15,4%
Estrutura	Descentralização	3	23,1%
	Hierarquia	3	23,1%
	Atribuições	5	38,5%
	Autonomia	6	46,2%
Controle	Controle Interno	13	100,0%
	Controle Externo	13	100,0%
Accountability	Transparência	5	38,5%
	Prestação de contas	7	53,8%
	Responsabilização	7	53,8%
Acessibilidade	Acessibilidade	13	100,0%

Fonte: dados da pesquisa.

No que se refere à frequência de aparição dos temas e categorias no conjunto das entrevistas, percebe-se que os temas que apresentaram alta frequência nas entrevistas, como demonstrado na tabela anterior, permanecem preponderantes. Ou seja, além de estarem presentes no todo, ou em grande parte das entrevistas, esses temas possuem muitas unidades de registro. Desse modo, as principais categorias, em termos de quantidade de unidades de registro,

são: “Controle”, “Recursos Organizacionais”, “Partes Interessadas” e “Acessibilidade”, com especial atenção para as três primeiras, que concentram cerca de três quintos de todas as unidades de registro. Desse modo, é possível inferir que essas categorias seriam mais importantes do que as demais (Bardin, 2011). Além disso, percebe-se que as categorias “Estratégia”, “Estrutura” e “Accountability”, possuem frequências relativas inferiores, demonstrando sua menor importância relativa para os gestores participantes da pesquisa. A Tabela 2 a seguir apresenta esses dados.

Tabela 2. Frequência dos temas e categorias no conjunto das entrevistas

Categorias	Temas	Número de ocorrências (somatório da ocorrência de cada tema em todas as entrevistas)	Frequência relativa dos temas	Frequência absoluta das categorias	Frequência relativa das categorias
Recursos Organizacionais	Competências	18	5,6%	65	20,1%
	Recursos	47	14,5%		
Estratégia	Direcionamento Estratégico	14	4,3%	30	9,3%
	Normatização	16	4,9%		
Partes Interessadas (<i>Stakeholders</i>)	Participação social	15	4,6%	78	24,1%
	Comunicação	17	5,2%		
	Liderança	12	3,7%		
	Parceria	32	9,9%		
	Equilíbrio	2	0,6%		
Estrutura	Descentralização	3	0,9%	23	7,1%
	Hierarquia	4	1,2%		
	Atribuições	7	2,2%		
	Autonomia	9	2,8%		
Controle	Controle Interno	39	12,0%	70	21,6%
	Controle Externo	31	9,6%		
Accountability	Transparência	7	2,2%	24	7,4%
	Prestação de contas	9	2,8%		
	Responsabilização	8	2,5%		
Acessibilidade	Acessibilidade	34	10,5%	34	10,5%
Total	-	324	100%	324	100%

Fonte: dados da pesquisa.

O passo seguinte foi observar qual tema surgira primeiro em cada entrevista. Vale ressaltar que a primeira pergunta do roteiro de entrevistas era genérica sobre o construto Governança, a saber: “De uma maneira geral, quais são os principais aspectos que, no seu entender, explicam governança e gestão na Defensoria Pública brasileira?” Segundo Bardin (2011), as primeiras frases de uma entrevista têm, em regra, uma importância fundamental. Desse modo, cinco entrevistados iniciaram seus discursos falando sobre “Recursos”, sendo esta a principal categoria sob o ponto de vista da ordem de aparição. Nesse sentido, os entrevistados citaram principalmente a escassez de recursos da Defensoria frente às demandas da população. Destaca-se que, em uma das ocorrências, a categoria “Recursos” apareceu no mesmo contexto de “Acessibilidade”. Neste caso, o entrevistado ressaltou a necessidade de recursos para a ampliação geográfica da estrutura da Defensoria, aproximando-se, assim, do cidadão.

No caso do Poder Judiciário, os resultados do estudo de Akutsu e Guimarães (2015) demonstraram que os recursos e as estruturas disponíveis para os tribunais superiores, ao contrário do que ocorrem nas comarcas localizadas em municípios pequenos, não constituem uma limitação para as boas práticas de governança. Os autores inclusive citam um trecho de entrevista em que o entrevistado afirma não haver problemas de recursos orçamentários e de pessoal nos tribunais superiores (Akutsu & Guimarães, 2015). Isso já não ocorre na Defensoria Pública da União, como se pode observar nos trechos das entrevistas 9 e 11 dispostos na Figura 2. De fato, o Poder Judiciário federal tem assegurado, por meio da Lei Complementar nº 101, de 2000, 6% da receita corrente líquida da União (Brasil, 2016c). Já a Defensoria Pública da União, provavelmente devido a sua recente condição de autonomia, não tem percentual de recursos assegurados por lei.

Depois, “Partes Interessadas” foi a segunda categoria que mais esteve presente no início dos discursos, tendo sido contemplada no início de três entrevistas. Os entrevistados citaram a necessidade do estabelecimento de políticas de comunicação com os cidadãos, a importância de articulação com outros órgãos públicos para o atendimento das expectativas da população e a ausência de ponderação dos interesses de diversos atores no processo decisório da Defensoria, o que acarretaria em decisões corporativistas em detrimento do interesse social.

Nesse sentido, observa-se que alguns entrevistados entendem a importância da interação da Defensoria com seus diversos *stakeholders*. A leitura dos trechos 1, 7 e 8 permite perceber que, embora haja essa percepção, a Defensoria ainda não se inseriu no contexto da nova forma de governar destacada nas abordagens teóricas das redes políticas e da governança multinível.

A categoria “Estratégia” também foi considerada no início de três entrevistas. Nesses casos, a preocupação principal dos entrevistados estava na ausência de padrões, regramentos e direcionamento das atividades da DPU. Em uma das entrevistas, essa categoria aparece no mesmo contexto da categoria “Controle”, conferindo destaque ao fato de a normatização das atividades ser necessária para seu controle. Em seguida, a categoria “Estrutura” ocorreu no início de duas entrevistas. Em ambos os casos, os entrevistados tratam de aspectos relacionados às atribuições dos órgãos de administração superior da DPU, como os conflitos de atribuições entre esses órgãos.

As categorias “Controle” e “Acessibilidade” ocorreram apenas uma vez cada uma, concomitantemente com as categorias “Estratégia” e “Recursos”, como citado anteriormente. Já a categoria “Accountability” não foi citada no início das entrevistas. Tais resultados podem ser melhor observados no quadro disposto na Figura 2, a seguir.

Entrevista	Unidades de Codificação	Tema	Categoria
1	<i>[...] o quanto que a minha intervenção ela impacta no produto, no que eu estou mexendo [...] eu tenho pouquíssima governança sobre a política de comunicação da DPU [...] por que tem uma série de outras partes interessadas que eu não tenho controle nenhum sobre suas ações e isso impacta no resultado de comunicação [...]</i>	Comunicação	Partes Interessadas
2	<i>[...] o administrador na defensoria ele segue aquele princípio clássico da legalidade, do Direito Administrativo que é...justamente fazer aquilo que a lei diz que ele pode fazer. . Então, hoje, a norma que rege a gestão da governança na defensoria pública é a norma da Lei Complementar 80, de 1994, com alterações da Lei Complementar 132, de 2009, que é justamente a Lei que traça o que são órgãos da administração superior da Defensoria, defensor-geral, subdefensor-geral, e corregedor-geral, e o conselho superior, e também os defensores chefes nas suas Unidades da Federação [...] essa governança e gestão ela é explicada nos principais aspectos em uma gestão hierarquizada até pela própria Lei, uma gestão de uma certa forma engessada também por conta desses limites que o ordenamento brasileiro impõem ao administrador público [...]</i>	Hierarquia	Estrutura
3	<i>[...] a governança na Defensoria Pública é entendida, aqui e nas estaduais, é entendida simplesmente como o comando do defensor-geral, seja Defensor Público-Geral Federal ou defensor do estado e as decisões do Conselho, sem que se defina muito bem inclusive qual é a gama de atribuições entre um e outro e por isso gera tantos conflitos. Então, assim, no âmbito da Defensoria Pública, há uma zona cinzenta, por causa, inclusive da formação que têm os defensores</i>	Atribuições	Estrutura
4	<i>[...] você não pode falar em governança, e isso aí vale pra dentro da sua própria casa, você não tem governança na sua casa se você não tem a base orçamentaria pra estruturar essa sua casa. Então, a governança eu enxergo assim, no âmbito da administração pública, ela passa por você ter um orçamento para, com base nesse orçamento, você ter essa governança na sua casa, o orçamento é uma função estratégica como é na</i>	Recursos	Recursos Organizacionais

	<i>nossa vida particular [...] Então, a governança passa muito por essa área orçamentária [...]</i>		
5	<i>A gente não tem normativos de nada, a gente não tem padrões, a gente não tem memória, a gente não tem instrução normativa, muita coisa é feita com base na experiência das pessoas, no que elas vivenciaram, no que elas fizeram, na forma como sempre foi feito [...]</i>	Normatização	Estratégia
6	<i>[...] é exatamente você ter regramentos muito claros, políticas muito definidas e, de alguma maneira, você ter como fazer o controle da aplicação dessas políticas e dessas regras. Isso pra mim são os principais aspectos em relação a governança, de um modo geral. [...] ela é muito fundamentada nestes pilares, regramentos, as disciplinas, como é que você aplica esses regramentos e como é que você controla a aplicação deles. Esses são os principais aspectos, sistemas de informação, códigos muito claros, e uma forma de você controlar isso.</i>	Normatização e Controle Interno	Estratégia e Controle
7	<i>A distribuição de responsabilidade entre os diversos entes federados acaba por exigir uma atuação coordenada, eficiente e articulada entre União, Estados, DF e Municípios a fim de que as expectativas da sociedade sejam, de fato atendidas.</i>	Parceria	Partes Interessadas
8	<i>De maneira geral, eu diria que o principal valor que influencia governança, na Defensoria Pública, é a eleição do chefe da carreira. É um elemento político na avaliação dos concursos de interesse que as decisões geram [...] Toda decisão é tomada com base no elemento equilíbrio entre agradar e desagradar por conta do (ininteligível) eleição que norteia a direção da carreira. Tanto a direção da gestão do órgão, como a gestão da Corregedoria, que faz o controle, quanto a direção do Conselho, que normatiza, e que todos esses órgãos são eleitos, a corregedoria de forma indireta e os outros de forma direta, mas ainda assim todos são votados. Então, o elemento principal para mim aqui é essa avaliação, essa ponderação dos interesses dos eleitores para tomar a decisão [...] é uma faca de dois gumes, porque, ao mesmo tempo em que influencia as leis negativamente, porque você não tem... acaba tomando uma decisão muito mais corporativista do que técnica e muito menos focada no interesse social, no interesse do povo. Você acaba criando um elemento de transparência importante, por que os órgãos de gestão são fiscalizados sistematicamente o tempo todo e não por mecanismos tradicionais, mecanismos formais de controle, mas por um interesse difuso da carreira em saber o que a pessoa eleita está fazendo e se ela merece ser votada novamente ou se ela merece continuar nesse poder, ou se o grupo que ela representa merece continuar nesse poder.</i>	Liderança	Partes Interessadas
9	<i>[...] os recursos destinados pelo Estado à Defensoria Pública são muito escassos, é importante que o gestor faça da gestão a maior eficiência possível do gasto público. [...] é na administração do pouco que você precisa otimizar esses recursos [...]</i>	Recursos	Recursos Organizacionais
10	<i>[...] há ainda uma falta de noção clara de que a Defensoria Pública não é feita por defensores públicos somente, eu sinto muito claramente que não se conseguiu ainda, até agora, conceber que para a atividade finalística do defensor público há todo um arcabouço intermediário que poderia implicar em maior quantidade de atendimento, melhor qualidade de atendimento e na agregação de atividades paralelas e complementares que dariam um resultado ainda maior à</i>	Recursos e Competências	Recursos Organizacionais

	<i>atividade finalística de defensoria pública. [...] se você agrega assistentes sociais, se você agrega psicólogos, se você agrega calculistas, se você tem condições de produzir informações o suficiente entre esse cidadão, que administrativamente você pode estar resolvendo a situação dele [...]</i>		
11	<i>A Defensoria sempre teve uma estrutura no seu surgimento muito pequena, pequena a estrutura, estrutura de DAS² muito pequena também, dificuldades orçamentárias muito grandes. Então, a partir do primeiro concurso, que realmente passou-se a efetivar, ou se tentar efetivar o funcionamento da Defensoria Pública da União. Então, a governança na defensoria surgiu em meio a todas essas dificuldades e fez surgir improvisações [...] nós procuramos dotar a instituição de métodos, de organização, de estruturas, de órgãos pra que ela funcione, e esse processo sofre continuidade [...]</i>	Recursos	Recursos Organizacionais
12	<i>[...] a gente tem que pensar sempre na universalização do acesso obviamente, na forma de se aproximar do cidadão, não só pelos aspectos formais de presença geográfica e física [...] em contrapartida o recurso que você precisa para poder desprender essa energia para conseguir garantir esses direitos [...] Eu acho que a defensoria sempre atuou de uma forma mista, de uma forma composta, não só como instituição formal presente ao aguardo do cidadão que procurar os serviços, isso envolve também divulgação, não consegue ter essa contrapartida, e ao mesmo tempo de recursos.</i>	Acessibilidade e Recursos	Acessibilidade e Recursos Organizacionais
13	<i>[...] quando você fala de governança, no meu entendimento, tem a ver com direcionamento, ou seja, direcionamento da conduta do gestor. No seu conceito você aborda inclusive padrões, condutas, valores. Então, a primeira questão é essa, ou seja, a governança tem a ver com direcionamento daquilo que o gestor pode fazer, enquanto que a gestão estaria mais ligada às funções administrativas, basicamente, planejamento, controle, organização, avaliação e por aí vai.</i>	Direcionamento Estratégico	Estratégia

Figura 2. Quadro contendo trechos iniciais das entrevistas

*Grifos do autor.

Em suma, considerando a frequência das categorias nas entrevistas, o número total de ocorrências dos temas, e a ordem de ocorrência das dimensões de Governança nas entrevistas, é possível agrupar as categorias em termos de sua importância relativa para os gestores da Defensoria Pública. Assim, o grupo de maior importância englobaria as categorias “Recursos Organizacionais”, “Partes Interessadas” e “Controle”. O grupo intermediário seria constituído pelas categorias “Acessibilidade” e “Estratégia”. E o grupo de menor importância relativa seria composto por “Accountability” e “Estrutura”.

No que tange ao primeiro grupo de categorias, tem-se que “Recursos Organizacionais” e “Partes Interessadas” foram preponderantes sob as três perspectivas de análise. A categoria

² DAS é a sigla utilizada para denominar um grupo de cargos de direção e assessoramento superior do Poder Executivo federal. Este termo passou a ser amplamente utilizado na administração pública federal como jargão para se referir de modo genérico a qualquer cargo em comissão.

“Controle” também apresentou grande importância relativa no que se refere à frequência nas entrevistas e à quantidade de ocorrências, no entanto, não é a primeira ideia que vem à cabeça dos gestores da Defensoria Pública quando se fala em Governança.

Acerca do grupo intermediário, observa-se que a categoria “Acessibilidade” está presente na fala de todos os entrevistados, mas possui um número de observações não muito significativo, tampouco é uma dimensão lembrada de imediato quando se trata de Governança. “Estratégia”, por sua vez, é uma categoria presente em aproximadamente 70% das entrevistas, além de ser um assunto que veio primeiro à mente de três dos entrevistados, no entanto, sua frequência de ocorrência foi relativamente baixa.

Finalmente, no terceiro grupo, “*Accountability*” e “Estrutura” mostraram-se pouco importantes para os gestores da Defensoria sob as três perspectivas de análise. Estrutura, contudo, se destaca por ter sido a categoria que primeiro veio à mente de dois dos participantes da pesquisa quando perguntados sobre Governança. Dando sequência, resta esmiuçar os resultados, categoria a categoria, das análises do conteúdo das entrevistas.

3.2.2. Recursos Organizacionais

A dimensão Recursos Organizacionais engloba os ativos, capacidades, atributos, informações e conhecimentos controlados pela organização que a permitam conceber e implementar estratégias para melhorar a eficiência e efetividade (Barney, 1991). Portanto, esta categoria inclui as observações que mencionam os recursos orçamentários, financeiros, de infraestrutura e de pessoal, incluindo as competências individuais e organizacionais necessárias à consecução dos objetivos da Defensoria.

Em primeiro lugar, cumpre destacar que é consenso entre os participantes da pesquisa a escassez de recursos sofrida pela Defensoria. Em grande parte das ocorrências, o foco está na necessidade de pessoal qualificado. De fato, as palavras derivadas de “capacitar” e “qualificar” repetem-se muito no decorrer dos discursos. Ainda sobre recursos de pessoal, os participantes ressaltam a necessidade de uma estrutura própria de cargos em comissão para a remuneração daqueles que ocupam posições de direção, chefia ou assessoramento.

As necessidades de qualificação destacadas pelos entrevistados podem ser relacionadas às ocorrências do tema “Competências”. Assim, observa-se a importância do desenvolvimento

de competências gerenciais nos defensores públicos, uma vez que estes, em conformidade com a legislação vigente, são os responsáveis por chefiar os órgãos de atuação da Defensoria Pública, além de serem ocupantes de diversos cargos gerenciais na administração superior. Ademais, os entrevistados citam o conhecimento jurídico como algo obrigatório, mas colocam a necessidade de o defensor ser dotado de um saber interdisciplinar, além de se cercar de profissionais de áreas do conhecimento diversas, de modo a potencializar as possibilidades de assistência aos cidadãos necessitados.

Esse resultado está em consonância com os resultados encontrados por Buta e Silva Filho (2016). Segundo aquele estudo, as principais competências mobilizadas na Defensoria Pública da União não estão apenas relacionadas ao domínio do conhecimento jurídico, mas também ao domínio de conhecimentos e habilidades que perpassam diversos campos do saber, incluindo a capacidade de comunicação com outros órgãos e entidades públicas ou privadas (Buta & Silva Filho, 2016).

A carência de recursos orçamentários também é lembrada por alguns gestores entrevistados. Contudo, esses gestores não possuem posição consensual sobre a suficiência, ou insuficiência, de recursos orçamentários para a Defensoria. Alguns utilizam expressões para qualificar o orçamento da Defensoria que trazem a conotação de algo insuficiente, tais como: “hiper-reprimido”, “desastre”, “carência”, “pouco dinheiro”, “dificuldades orçamentárias”. Outros, em menor número, qualificam o orçamento como “razoável” e “bom”; no entanto, destacam a importância de se aplicar adequadamente os recursos orçamentários, revertendo-os em favor dos usuários dos serviços de assistência jurídica.

Em menor grau, os entrevistados citam outros tipos de recursos, como estrutura física e tecnologias de comunicação e informação. Esse tipo de recurso aparece sempre relacionado ao potencial aumento da eficiência do trabalho do defensor. Além disso, os participantes observam que a gestão dos recursos orçamentários é basilar para a obtenção desses outros tipos de recursos estratégicos.

Nota-se também que algumas observações relacionadas à categoria “Recursos Organizacionais” ocorrem na mesma unidade de contexto de observações relacionadas a “Acessibilidade” e “Partes Interessadas”, demonstrando a relação entre os temas dessas categorias, o que futuramente poderá acarretar em correlação entre eventuais itens que expressem eventos relativos a esses temas.

No que tange à relação entre “Recursos Organizacionais” e “Acessibilidade”, os entrevistados indicam ser imprescindível a ampliação de recursos diversos para o recrudescimento da capacidade instalada da Defensoria, tanto em termos de implantação de novas sedes no interior do país, quanto em termos de realização de eventos itinerantes. Com efeito, conforme destacado anteriormente, a alocação eficiente de recursos é fator central no que se refere a governança, e fundamental para o cumprimento das decisões tomadas e consequente consecução dos objetivos (Williamson, 1996b). Assim, ressalta-se que a finalidade da Defensoria é conferir ao cidadão necessitado o acesso à justiça. Desse modo, boas práticas de governança tenderiam a incentivar que a gestão dos recursos do órgão estivesse voltada à ampliação do acesso à justiça.

Acerca do relacionamento entre “Recursos Organizacionais” e “Partes Interessadas”, cumpre destacar que os gestores entrevistados percebem a possibilidade de contornar os problemas de escassez de recursos mediante a construção de parcerias com outros órgãos ou entidades. Alguns participantes da pesquisa inclusive ressaltam o fato de governos locais oferecerem uma série de recursos, como imóveis e pessoal, para que a Defensoria se instale em seu município. Na verdade, é recorrente a necessidade da colaboração entre atores, sejam estatais ou não, para lidar com questões relacionadas à dependência de recursos e à necessidade de capital político e de conhecimento (Procopiuck, 2013). Desse modo, a interação de diversos atores com objetivos comuns tende a solucionar problemas como o de escassez de recursos colocado pelos entrevistados.

3.2.3. Partes Interessadas (Stakeholders)

Esta dimensão relaciona-se à interação com grupos de atores com diversos interesses na organização, capazes de influenciar, direta ou indiretamente, o processo de tomada de decisões (Freeman & Reed, 1983), podendo também ser influenciados pela atuação da organização (Frooman, 1999). Assim, a composição desta categoria envolve observações relativas à participação de grupos da sociedade no processo de tomada de decisões da Defensoria; interlocução da Defensoria com os diversos atores interessados na sua atuação, em especial, os cidadãos usuários do serviço de assistência jurídica; processo de escolha dos cargos políticos da Defensoria (Defensor-Geral, Subdefensor-Geral, Corregedor-Geral, e Membros do Conselho-Superior); cooperação da Defensoria com outros órgãos públicos ou organizações

sociais para a consecução dos seus objetivos; e equilíbrio dos interesses dos *stakeholders* da Defensoria.

Esta categoria poderia ser subdividida em duas outras, a depender do foco da observação. De um lado, entrariam as observações em que a Defensoria é o foco, ou seja, seu processo interno de tomada de decisões e o processo de escolha de suas lideranças. De outro lado estariam as observações com enfoque externo à Defensoria, principalmente no cidadão, englobando, portanto, temáticas relativas à cooperação da Defensoria com outras organizações e comunicação com partes interessadas, temas estes correlacionados com acesso à justiça.

Assim, no que tange às observações com foco na Defensoria, os participantes da pesquisa são unânimes em notar que a DPU não é permeável à participação de elementos externos em sua tomada de decisões. Alguns termos utilizados para qualificar a participação social em seus processos decisórios internos permitem essa conclusão, tais como: “falta mais participação”, “não é permeável a ouvir”, “não é permeável à interferência da sociedade”, “esses órgãos são totalmente refratários a qualquer avaliação de efetividade pela sociedade civil”, “essas decisões precisam ter um pouco mais de ponderação de outros atores”, “essa interlocução que tem que ter com a sociedade organizada, com os movimentos sociais, talvez falte uma inserção maior”.

Pelo discurso dos entrevistados, percebe-se que há um reconhecimento da importância de que diversas partes interessadas sejam ouvidas no processo de tomada de decisão da Defensoria Pública da União. Apesar de os participantes da pesquisa considerarem isso um atributo relevante do construto Governança, e destacarem a deficiência do órgão nesse aspecto, não há ação concreta da Defensoria no sentido de modificar essa realidade. Inclusive, alguns entrevistados lembraram-se da situação do órgão de ouvidoria, que fora criado apenas formalmente em 2012, por meio da Resolução CSDPU nº 59, mas nunca chegou realmente a existir.

Tal situação exemplifica a carência da Defensoria por meios efetivos de comunicação com seus *stakeholders*, principalmente os usuários dos serviços de assistência jurídica. São escassos, na Defensoria, os canais capazes de conduzir a informação do usuário para a organização, o que impede a participação popular na edificação das políticas de acesso à justiça, como ocorre em outras áreas do setor público (Macedo, 2015). Assim, a não ocorrência de investimentos em relacionamento e comunicação ativa de duas vias entre os principais

(cidadãos) e os agentes (gestores) tende a prejudicar o desempenho organizacional (Lashgari, 2004).

Essa cultura de não permeabilidade aos grupos da sociedade se reflete no processo de escolha das lideranças na administração superior. Os titulares dos principais cargos de alto escalão da Defensoria são eleitos por voto dos defensores públicos federais e nomeados por ato da Presidência da República, com exceção dos membros do Conselho Superior, cujo processo não envolve o Poder Executivo (Brasil, 2016b). Sobre o assunto, os entrevistados salientam a importância do processo eleitoral como mecanismo de governança, mas ponderam que, da forma como é feito, com a participação apenas de defensores públicos, acaba gerando decisões mais corporativas do que técnicas. Assim, alguns participantes avaliam que, se houvesse participação social na escolha dos dirigentes, as decisões seriam mais voltadas para o atendimento dos interesses sociais.

O corporativismo, como colocado pelos participantes da pesquisa, pode ser visto como um mecanismo de esvaziamento de conflitos. Ou seja, trata-se de uma forma de organização de categorias profissionais em estruturas formais e hierárquicas, que reduz os níveis de conflito, exercendo a função de um sistema de intermediação de interesses. Esse sistema funciona formalmente por meio de leis voltadas para a incorporação e controle, em detrimento do justo tratamento de todos os interessados. Tais leis determinam os limites da participação, sendo o corporativismo dificilmente alterado pelo voto daqueles submetidos a ele (Nunes, 2010). Com efeito, essa cultura do corporativismo tem sido um obstáculo para reformas administrativas que trazem em seu bojo a filosofia da governança moderna. Isso se deve ao confronto entre os ideais do universalismo e do corporativismo, bem como ao institucionalismo histórico, que gera dependência do caminho adotado devido à experiência e memória organizativa das burocracias públicas (Peters & Pierre, 1998).

Ainda acerca do processo eleitoral na Defensoria Pública, cumpre salientar que o simples fato de haver eleições não garante a governança, sendo necessária a participação dos cidadãos no processo eleitoral (Martínez, 2005). A forma primária de funcionamento da governança se dá mediante o direito dos acionistas elegerem seus representantes no conselho de administração da corporação, os quais assumem a responsabilidade de monitorar, dirigir e definir os gerentes da organização (Lashgari, 2004). Fazendo um paralelo com a Defensoria, uma boa prática de governança passaria pelo empoderamento do Conselho Superior, e eleição de seus membros pelos cidadãos. De fato, muitos problemas sociais poderiam ser solucionados

pelo redesenho de instituições fundamentais com suporte e interação dos *stakeholders* no sistema (Freeman & Reed, 1983), uma vez que a resolução de um problema se torna mais efetiva quando envolve os grupos que o produzem, assim como aqueles que são afetados pelo problema, e os que desejam resolvê-lo (Mayntz, 2001).

Já no que se refere às observações com enfoque no ambiente externo à Defensoria, é forçoso ressaltar a necessidade de aproximação desse órgão aos usuários de seus serviços. Nota-se, no discurso dos entrevistados, que há um hiato de competência organizacional para a comunicação com grupos de extratos sociais mais vulneráveis. Como consequência dessa lacuna de competência, os participantes da pesquisa afirmam haver uma escassez de políticas de comunicação voltadas à sensibilização de grupos vulneráveis, destacando a importância de divulgação dos direitos diretamente a esses grupos. Ademais, os entrevistados citam seguidamente a importância de a Defensoria ser capaz de traduzir a linguagem jurídica para uma linguagem que seja inteligível pelo cidadão comum. Não havendo tal tradução, há uma tendência de distanciamento entre a Defensoria e a população carente.

Nesse sentido, o caso da DPU torna-se crítico, pois seu público é constituído por pessoas necessitadas que, na maior parte das vezes, não possuem sequer educação formal. Esse público, portanto, não é dotado de conhecimento jurídico, possuindo assim dificuldade de compreensão da linguagem utilizada pelos operadores do Direito (Macedo, 2015). Desse modo, a lacuna de competência em comunicação destacada pelos entrevistados prejudica a efetividade dos serviços prestados pela Defensoria.

Ainda acerca das observações focadas no ambiente externo, os entrevistados salientam as parcerias com outros órgãos públicos e organizações da sociedade civil como instrumentos voltados a conferir eficácia e eficiência aos serviços de assistência jurídica. Assim, parcerias com organizações sociais acarretariam na aproximação entre Defensoria e seu público alvo, permitindo conhecer demandas de públicos específicos, o que conduziria a ações voltadas a necessidades coletivas. Desse modo, alguns entrevistados defendem uma ação mais proativa por parte da Defensoria, e outros entendem que a iniciativa deveria partir da sociedade.

Os participantes da pesquisa também colocam que parcerias com órgãos e entidades públicas auxiliariam na aproximação entre Defensoria e cidadão necessitado. As ocorrências de registros nesse sentido surgem nas mesmas unidades de contexto dos registros relacionados a acesso à justiça. Isto é, alguns entrevistados defendem que a ampliação da oferta de serviços de assistência jurídica poderia ser potencializada por meio da cooperação com a rede de assistência

social, com governos locais, com as demais organizações do Sistema de Justiça, entre outros. Alguns participantes entendem inclusive que essa abordagem para a interiorização deve ser conduzida em detrimento da abertura de novas sedes da Defensoria no interior do país, uma vez que se trata de uma estratégia potencialmente mais eficiente.

Um segundo enfoque dado à cooperação com outros órgãos públicos está relacionado à resolução de conflitos por vias administrativas. No entanto, as observações nesse sentido são menos abundantes. Os entrevistados que citam esse tipo de articulação destacam que se trata de um importante instrumento de resolução de demandas coletivas, capaz de solucionar problemas de modo definitivo, uma vez que a intervenção da Defensoria ocorre no fato ou instrumento gerador do conflito. A capacidade de realização desse tipo de abordagem, envolvendo articulação com outros órgãos para a correção de desvios em políticas públicas, é citada em estudo acadêmico como uma competência necessária à prestação dos serviços de assistência jurídica (Buta & Silva Filho, 2016).

Em suma, percebe-se a necessidade de a Defensoria melhorar sua capacidade de atuar por meio da criação de coalisões estratégicas com outras organizações. Uma característica particularmente importante da governança moderna é a cooperação por meio de redes de atores públicos e privados capazes de acoplar Estado e sociedade de forma flexível, permitindo a negociação de consenso na formulação de políticas públicas (Mayntz, 2001). Além do recrudescimento da interdependência entre atores governamentais e não governamentais, observa-se a importância da manutenção de negociação contínua com diversos órgãos públicos dos mais variados níveis institucionais (Peters & Pierre, 2001).

3.2.4. Controle

Esta dimensão trata de temas relacionados aos mecanismos e sistemas de controle e monitoramento das funções do gestor, com o fito de restringir o comportamento oportunista do agente (Fama, 1980; e Jensen e Meckling, 2008). As observações que compõem esta dimensão são relativas às estruturas ou mecanismos internos de controle da gestão, ou seja, inerentes à Defensoria, e ao controle da gestão exercido por estruturas políticas externas à Defensoria.

No que se refere ao controle interno, os participantes da pesquisa focaram suas falas na necessidade de criação e efetiva operacionalização de mecanismos voltados ao controle tanto da gestão quanto da atividade finalística. Algumas expressões utilizadas para qualificar os

mecanismos de controle exemplificam bem isso: “ainda é bastante incipiente”; “eu sinto falta”; “isso não tem”; “fortalecimento dos órgãos internos de controle”; “fortalecer também o sistema interno”; “eu não tenho mecanismos de controle”; “eu tenho que ter mecanismos de controle”; “não há, pelo que eu saiba, uma política [...] de controle desses agentes públicos”; “não vejo mecanismo de controle ainda”.

Apesar de perceberem a carência de mecanismos de controle interno na Defensoria, os entrevistados ressaltam a importância desses mecanismos para o aprimoramento da gestão, além de destacarem a existência de diversos órgãos com atribuições voltadas ao controle interno. Assim, a Corregedoria-Geral foi lembrada por alguns entrevistados como órgão responsável pelo controle das atividades funcionais. De fato, este órgão é responsável pela fiscalização e orientação da atividade funcional, bem como o controle da conduta dos defensores e servidores, conforme institui a Resolução CSDPU nº73, de 2013, que aprova o regimento interno da Corregedoria-Geral da DPU. A Secretaria-Geral de Controle Interno e Auditoria, por sua vez, teve sua atuação relacionada à supervisão da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da Defensoria, o que está em conformidade com a Resolução CSDPU nº 98, de 2014, que dispõe sobre o regimento interno da Defensoria Pública-Geral da União. Já as Câmaras de Coordenação e Revisão foram lembradas como órgãos responsáveis pela orientação da atividade finalística do defensor público federal, o que também está de acordo com a Resolução CSDPU nº 98/2014. Por fim, o Conselho Superior foi destacado pelos entrevistados como órgão fiscalizador dos atos do Defensor-Geral. Conforme a legislação vigente, esse órgão possui uma série de atribuições, em sua maioria, relacionadas às atividades funcionais dos defensores públicos federais, não havendo, dentre as atribuições listadas na legislação, competência relativa ao controle dos atos do Defensor-Geral. Há, no entanto, atribuições relacionadas ao estabelecimento de diretrizes nas quais o Defensor-Geral poderá pautar seus atos, uma vez que o Conselho Superior é o responsável por exercer o poder normativo da DPU e por avaliar os planos de atuação do Defensor-Geral (Brasil, 2016b).

Com base no pressuposto de disposição ao oportunismo dos indivíduos, espera-se que os agentes tendam a tomar decisões que maximizem a utilidade para si próprios. Tais decisões envolvem não apenas benefícios em termos de retornos pecuniários, como também retornos não pecuniários. Assim, as atividades de monitoramento ou concessão de garantias são essenciais para a redução dos custos de agência. Na prática, é possível o controle do comportamento do gestor mediante a aplicação de recursos para alterar a oportunidade que esse agente tem de se favorecer. Esses métodos incluem, entre outros, auditoria, sistemas formais de

controle, restrições orçamentárias e o estabelecimento de sistemas de incentivo e remuneração que sirvam para identificar com mais precisão os interesses do gestor e dos investidores externos (Jensen & Meckling, 2008). Nesse contexto, é salutar a adoção de mecanismos de controle do comportamento e dos resultados dos agentes no desempenho de suas atividades, de modo a inibir ações auto interessadas dos gestores públicos capazes de gerar abusos e ineficiências (Eisenhardt, 1989; e Martínez, 2005).

Acerca do controle da gestão por estruturas políticas externas, os entrevistados mencionam diversos órgãos, algumas vezes inclusive indicando amedrontamento em sua fala, e outras indicando contrariedade quanto à ingerência externa na gestão da Defensoria. Desse modo, o Tribunal de Contas da União (TCU) é o órgão mais citado. Os entrevistados destacam que, antes de se tornar autônoma, a Defensoria passava pelo crivo da Controladoria-Geral da União (CGU) em momento anterior à avaliação do TCU. Com a autonomia, a Defensoria perde a “pré-tutela” da CGU, conforme destaca um dos entrevistados, passando a ter seus atos de gestão controlados pelo TCU. Na verdade, essa Corte de Contas é órgão auxiliar do Poder Legislativo para a fiscalização financeira, orçamentária, contábil, patrimonial e operacional, nos aspectos referentes à legalidade, legitimidade e economicidade (Brasil, 2016a).

A sensação de temor do Tribunal de Contas pôde ser observada na entonação dos entrevistados em seus discursos, bem como em algumas expressões por eles utilizadas ao se referir ao controle realizado pelo órgão. A saber: “eu temo pelo... por agora, tendo a nossa autonomia, o que vai acontecer com o TCU”; “o TCU passa a ter um olho diferente perante a gente”; “ele [TCU] está chegando...”.

O Ministério Público da União e o Poder Judiciário também são bastante citados nas entrevistas. Esses órgãos são vistos pelos participantes da pesquisa com contrariedade, uma vez que frequentemente “tentam controlar ou interferir” nas atividades da DPU, conforme destaca um dos entrevistados. De fato, o controle exercido por esses órgãos é tido como ingerência por grande parte dos participantes da pesquisa, conforme exemplifica os termos por estes utilizados para qualificar esse controle: “eles tentam controlar ou interferir ou auxiliar no controle”; “tentam reparar, ou corrigir, ou interferir”; “tentando interferir na atividade da Defensoria Pública”; “tentam gerir a nossa instituição externamente”; “fere a autonomia institucional”.

Dando sequência, os entrevistados mencionam a necessidade de criação e implementação de outras duas estruturas de controle externo. Em primeiro lugar, um Conselho Nacional da Defensoria Pública, a exemplo do que ocorre no Poder Judiciário, com o Conselho

Nacional de Justiça (CNJ), e no Ministério Público, com o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Sobre o assunto, cumpre destacar que há uma proposta de Emenda à Constituição em tramitação no Congresso Nacional, trata-se da PEC nº 525, de 2010, que cria o Conselho Nacional da Defensoria Pública (CNDP). Contudo, segundo alguns participantes da pesquisa, essa proposta replicaria o modelo atual do CNJ e CNMP, ao criar um órgão refratário de avaliações de efetividade pela sociedade civil. Desse modo, na visão de alguns entrevistados, o CNDP deveria ser uma estrutura permeável à participação dos usuários do serviço de assistência jurídica, o que está em consonância com a literatura sobre o tema, que destaca os conselhos de administração como mecanismos de controle (Fama, 1980; Williamson, 1996a) e a necessidade participação social na tomada de decisões (Peters & Pierre, 1998 e 2001; Mayntz, 2001; Klijn, 2005; Mayntz, 2005; e Procopiuck, 2013).

A segunda estrutura de controle citada pelos entrevistados, cuja criação é impreterível, é a ouvidoria. Como destacado anteriormente, o órgão foi criado em 2012, por meio da Resolução CSDPU nº 59, mas nunca chegou a ser implementado. Os entrevistados reconhecem a importância da implantação desse órgão para servir de instrumento de controle por parte do usuário do serviço da Defensoria Pública. A ouvidoria seria uma via de comunicação responsável por conduzir a informação do usuário dos serviços de assistência jurídica para a Defensoria, canal permanente para o retorno da comunicação com o cidadão assistido (Macedo, 2015). De fato, o investimento em relacionamento, incluindo a comunicação ativa de duas vias entre principais e agentes, influencia positivamente o gerenciamento para a melhoria do desempenho (Lashgari, 2004).

A governança moderna privilegia formas de regulação pela sociedade. Assim, atores externos à organização desempenham funções reguladoras de interesse público, exemplo disso são os sistemas de negociação entre os representantes de interesses diversos, ou até mesmo contrários (Mayntz, 2001). Essa regulação pode se dar por meio do envolvimento de uma variedade de atores que operam em distintos níveis administrativos, mas que se reúnem para interagir e negociar normas processuais e substantivas para regular todas as atividades naquele setor (Chowdhury & Wessel, 2012). Isso posto, percebe-se que os mecanismos externos de controle da gestão são talvez mais importantes que os internos para a regulação das atividades dos gestores públicos, sendo a participação de atores externos à organização essencial para a garantia da consecução do interesse público.

Resta lembrar ainda que os registros relacionados à dimensão “Controle”, tanto no âmbito interno quanto no externo, ocorrem em grande parte no mesmo contexto do tema “autonomia”. Os participantes da pesquisa entendem que a situação de autonomia em que a Defensoria se insere atualmente exige que se fortaleçam as estruturas e mecanismos de controle, conforme destacado anteriormente.

3.2.5. Acessibilidade

Esta dimensão refere-se à expansão da oferta de serviços de assistência jurídica gratuita aos grupos da população mais necessitados por meio da criação de um sistema burocrático de órgãos públicos de defensoria (Madeira, 2014). As observações que a compõem estão ligadas à necessidade de tornar o Sistema de Justiça, e especialmente a Defensoria Pública, mais acessíveis aos cidadãos necessitados.

Embora a principal função da Defensoria Pública seja conferir o acesso à justiça aos cidadãos necessitados, há um consenso entre os entrevistados de que a Defensoria tem grande dificuldade de acessar as populações em situação de vulnerabilidade. Isso se deve ao fato de muitos grupos de cidadãos vulneráveis, tais como quilombolas, indígenas e populações ribeirinhas, encontrarem-se nos rincões mais distantes do país, e a Defensoria concentrar seus órgãos de atuação nos grandes centros. Assim, a estratégia dominante para atingir o interior do país se dá por meio de ações itinerantes, as quais são escassas, temporárias e pontuais.

Os entrevistados também são unânimes em afirmar a necessidade de uma estrutura permanente de Defensoria, capaz de cobrir de modo definitivo a totalidade de sua população alvo. Contudo, há discordância quanto à estratégia que deve ser utilizada para tanto. Um grupo de participantes acredita que a melhor forma de ampliação da cobertura da DPU seja mediante parceria com outros órgãos ou entidades públicas. Para esse grupo, seria muito mais eficiente a utilização da estrutura de assistência social já existente para levar os serviços de assistência jurídica ao interior do país. Com efeito, tais observações surgem em unidades de contexto que também contém registros relacionados ao tema “Parceria”.

O outro grupo de participantes da pesquisa entende que a melhor estratégia para a ampliação da cobertura de Defensoria seria a instalação de novos órgãos de atuação junto às unidades jurisdicionais da Justiça Federal. Tais registros ocorrem, muitas vezes, em unidades de contextos que também englobam observações relacionadas ao tema “Recursos”, pois tal

estratégia de interiorização requer necessariamente a alocação de recursos organizacionais diversos para a ampliação da capacidade instalada da Defensoria.

Em ambos os casos, faz-se necessária uma atuação articulada com demais órgãos ou entidades públicas. Acerca da estratégia de ampliação da cobertura da Defensoria por meio de parcerias com outros órgãos públicos, cumpre destacar a importância da utilização de redes políticas envolvendo tanto atores não governamentais, quanto órgãos públicos dos diversos níveis federativos, para a combinação de recursos, bem como o desenvolvimento de modelos mais sofisticados para a gestão e alocação desses recursos (Peters & Pierre, 1998 e 2001). Já no que se refere à estratégia de ampliação por meio da instalação de novos órgãos de atuação, é importante levar em consideração que as organizações frequentemente dependem dos *stakeholders* para acessar e utilizar os recursos de que precisa, sendo fundamental a cooperação com os atores controladores dos recursos necessários para a ampliação da capacidade instalada da Defensoria (Frooman, 1999).

3.2.6. Estratégia

Esta dimensão envolve os padrões de comportamento da organização, bem como a formulação e execução de planos para o futuro. Os temas estão relacionados à formulação da estratégia organizacional, com a busca ativa por oportunidades e resolução de problemas, ao processo de direcionamento de decisões para a produção de estados futuros desejados, e aos padrões e processos de aprendizado (Mintzberg, 1973; Mintzberg, 1993; Idenburg, 1993). As observações desta categoria estão ligadas à estratégia organizacional e à padronização dos processos internos.

Sobre o assunto, os entrevistados ressaltam a carência de uma cultura mais gerencial na Defensoria, que enfoque o estabelecimento de regramentos claros e políticas bem definidas em nível estratégico. Com efeito, as falas dos entrevistados estão repletas de termos indicando ausência de diretrizes estratégicas e normatização das atividades, tais como: “falta de um padrão nacional”; “não tem normativos”; “não tem padrões”; “não tem memória”; “inexistência de fluxos de trabalho”; “não há uma política”; “não existe código de conduta”; “não tenho políticas claras”; “planejamento reprimido”; e “está tudo muito solto”. Essas observações indicam que

os gestores da Defensoria entendem o direcionamento estratégico e o estabelecimento de normas e padrões como importantes aspectos de Governança; e, por consequência, sentem a falta desses aspectos na DPU.

É importante salientar que o direcionamento estratégico é um conceito fundamental no que se refere a governança. A fixação de prioridades e definição de objetivos, bem como a criação de coalisões estratégicas com atores do ambiente externo tendem a garantir um foco coerente às políticas públicas dentro de um sistema complexo, facilitando a consecução do interesse público (Peters & Pierre, 1998; e Martínez, 2005). É fundamental que o processo de direcionamento estratégico seja realizado com foco nos *stakeholders*, avaliando sua importância relativa e seu potencial cooperativo, uma vez que esses atores possuem poderes e interesses diversos em relação à organização (Freeman & Reed, 1983). Por conseguinte, embora os gestores participantes da pesquisa percebam a importância do direcionamento estratégico, a Defensoria ainda não possui uma cultura de ação estratégica voltada para a criação de coesão interna, ou para a interação coerente com atores do ambiente externo.

3.2.7. Accountability

Esta dimensão está relacionada à responsabilidade, responsabilização e obrigatoriedade de prestação de contas dos ocupantes de cargos gerenciais, bem como à necessidade de transparência (Pinho & Sacramento, 2009). As observações contidas nesta categoria estão ligadas a mecanismos de responsabilização dos gestores por seus atos, mecanismos de prestação de contas dos agentes técnicos e políticos da Defensoria Pública e transparência dos atos de gestão da Defensoria Pública.

Nesse sentido, quando o assunto é Governança, os participantes da pesquisa entendem como fundamentais os mecanismos que garantam a prestação de contas e consequente responsabilização dos agentes públicos. Desse modo, alguns entrevistados destacam a necessidade de motivação e fundamentação legal de todos os atos de gestão. Tais mecanismos seriam fundamentais para o funcionamento de um controle posterior. Além disso, esses temas não são vistos apenas em sentido negativo. Um dos participantes destaca que a responsabilização não se refere apenas à punição, mas ao reconhecimento e valorização do

responsável por atos realizados em conformidade com o regramento e voltados ao interesse público.

Os entrevistados percebem o tema “transparência” como importante quando se trata de Governança. Assim, citam como um ponto forte o fato de a Defensoria ter regulamentado e implementado medidas para a aplicação da Lei 12.527, de 2011, que regula o acesso à informação. Contudo, destacam a necessidade de que a "transparência seja inteligível", nas palavras de um entrevistado, ou seja, as informações prestadas pela Defensoria deveriam ser facilmente entendidas pelo cidadão. Mecanismos que garantam a transparência dos atos de gestão são indispensáveis para o controle desses atos por parte da sociedade.

Vale ressaltar a importância de princípios relacionados à capacidade democrática para o conceito de governança moderna. Nesse sentido, governança apenas é tida como democrática quando existem meios de participação popular nos processos de avaliação das atividades dos gestores públicos. Para tanto, é necessário o estabelecimento das condições necessárias e suficientes para que todos os *stakeholders* tenham participação na tomada de decisões, bem como a garantia da implementação das decisões tomadas. Assim, os princípios da boa governança capazes de fornecer tal garantia envolveriam transparência, participação e prestação de contas (Martínez, 2005).

De fato, esses princípios são fundamentais para o controle social dos atos de agentes públicos, pois permitem e estimulam interações entre as agências de controle e a sociedade. Essas interações contínuas e dinâmicas tendem a produzir melhores resultados tanto para o controle governamental quanto para o controle social (Schommer, Rocha, Spaniol, Dahmer, & Sousa, 2015). A Defensoria, no entanto, como se tem notado nos resultados desse estudo, não prioriza o estímulo à interação com os atores sociais, tampouco a coprodução de informação e controle. Desse modo, a única forma de *accountability* possível é a horizontal, realizada por outros órgãos estatais, uma vez que os meios institucionalizados de participação social são exíguos (Schommer, Rocha, Spaniol, Dahmer, & Sousa, 2015).

3.2.8. Estrutura

Esta dimensão aborda temas relacionados à estrutura organizacional da Defensoria e sua autonomia. A organização da administração superior da Defensoria, a divisão de competências entre os órgãos e sua hierarquia são fatores relacionados à governança. Ligado a isso, a real

autonomia do órgão e dos defensores públicos é fator importante para que o órgão consiga proteger os direitos humanos contra as arbitrariedades dos governos e contra práticas discriminatórias na aplicação da lei (Madeira, 2014). Desse modo, as observações desta categoria envolvem a necessidade de descentralização administrativa da Defensoria Pública; sua estrutura hierárquica; a segregação das competências e atribuições dos órgãos de administração superior; bem como a autonomia da Defensoria no contexto do Estado, e a independência dos defensores na condução de suas atribuições funcionais.

Autonomia é o tema mais frequente da categoria Estrutura. Talvez, isso se deva à proximidade temporal das entrevistas, conduzidas em 2015, com a promulgação das Emendas Constitucionais 74 e 80, em agosto de 2013 e junho de 2014, respectivamente, por meio das quais foi instituída e reafirmada a autonomia da Defensoria Pública da União. A Emenda Constitucional 74/2013 conferiu autonomia funcional e administrativa à Defensoria Pública da União, bem como a iniciativa de sua proposta orçamentária (Brasil, 2016f). Já a Emenda Constitucional 80/2014 instituiu a possibilidade de o Defensor Público-Geral Federal propor iniciativas legislativas sobre assuntos relativos à Defensoria e fixou prazo e critérios para a ampliação da abrangência da Defensoria no interior do país (Brasil, 2016g).

Nesse sentido, os entrevistados relacionam a autonomia da Defensoria com a necessidade de melhoria dos mecanismos de governança. Desse modo, em grande parte das unidades de contexto em que há registros do tema “autonomia” há também ocorrências relacionadas às categorias “Controle” e “*Accountability*”. Em suma, os participantes da pesquisa entendem que a situação em que o órgão se coloca após a promulgação das Emendas à Constituição requer maior capacidade de controle das ações dos gestores e responsabilização por seus atos. Há, ou deveria haver, nesse caso, uma ligação entre a mudança institucional e a mudança política. Ou seja, há uma tendência de que uma mudança que vem sofrendo a Defensoria Pública da União acarrete em maior diálogo e negociação com outros atores como ferramentas de controle (Peters & Pierre, 2001).

A autonomia da Defensoria também está relacionada a um mecanismo de Governança do Estado. Como destaca um dos entrevistados, a DPU é o órgão competente para defender os interesses dos cidadãos frente à União, sendo que os recursos para a manutenção da Defensoria advêm dessa mesma esfera da Federação. Assim, as funções do defensor federal são, muitas vezes, conflitantes com os interesses do governo, fazendo necessária a manutenção da autonomia da Defensoria de modo a conservar esse mecanismo de defesa dos interesses do

cidadão. Nesse sentido, instituições independentes têm a capacidade de manter o bem estar social, a estabilidade dos regimes democráticos, assim como proteger os direitos humanos contra as arbitrariedades dos governos e contra práticas discriminatórias na aplicação da lei (Madeira, 2014).

A autonomia também pode ser observada sob a perspectiva individual, ou seja, relativa à independência funcional dos defensores. Conforme destacam alguns entrevistados, tal prerrogativa está voltada ao melhor atendimento dos interesses dos cidadãos assistidos, evitando ingerências no trabalho do defensor para garantir o direito dos beneficiários dos serviços de assistência jurídica. Na verdade, apenas a independência organizacional não é suficiente na ausência do poder de impor as decisões e evitar ameaças advindas dos interesses mais profundos dos entes federados e de grupos de pressão mais radicais (Madeira, 2014).

Dando sequência, os entrevistados também destacam a divisão de atribuições entre os órgãos de cúpula da Defensoria como tema relevante no que se refere a Governança. Esses órgãos (Conselho Superior, Defensor-Geral e Corregedor-Geral) ocupam o mesmo patamar hierárquico, porém com atribuições distintas. Ocorre que, segundo os participantes da pesquisa, a gama de competências legais de cada um desses órgãos não está claramente definida, o que gera uma série de conflitos. A fala dos entrevistados está repleta de expressões que qualificam essa divisão de atribuições dos órgãos da administração superior como imprecisa e conflituosa, tais como: “zona cinzenta”, “problema de definição”, “grande dúvida”, “cisão entre o que se entende por competência de um e de outro”, “gera conflitos de competência, vieses ou conflitos de interesse”, “conflito de entendimento”.

Assim, é importante diferenciar as competências desses órgãos à luz das teorias sobre governança. Nesse sentido, o conselho de administração surge endogenamente como um instrumento de controle. Esse conselho é o último monitor interno da organização e possui o papel de examinar os tomadores de decisão de mais alto nível (Fama, 1980). Trata-se, portanto, de um instrumento por meio do qual os gerentes controlam outros gerentes, sendo o responsável pelas decisões de controle, as quais servem de orientação para as decisões gerenciais (Williamson, 1996a). Possivelmente, a inexistência da diferenciação entre decisões de controle e decisões gerenciais na Defensoria seja o fator responsável pela confusão das atribuições dos órgãos de cúpula.

Em menor grau, surgiram nas entrevistas temas relacionados a hierarquia e descentralização. Hierarquia foi apontada principalmente como mecanismo de indução de ações

em conformidade com as decisões da administração superior. Descentralização, por sua vez, foi citada como ferramenta necessária para a administração mais eficiente dos recursos organizacionais da Defensoria. Não se trata da transferência de atribuições e responsabilidades para atores do ambiente externo, mas a delegação de competências aos níveis mais baixos da estrutura hierárquica, transferindo poder decisório aos gerentes mais próximos das pessoas afetadas pelas políticas públicas (Frederickson, Smith, Larimer, & Licari, 2012).

Do ponto de vista da Teoria dos Custos de Transação, hierarquia é uma forma genérica de governança com características diversas do livre mercado. Essa forma de governança não necessariamente é mais complexa do que o mercado, ela funciona por meio da autoridade entre os atores, sendo incapaz de replicar os mecanismos eficazes do livre mercado (Williamson, 1996c). Desse modo, os temas hierarquia e descentralização, da forma como são abordados aqui, são relacionados entre si, pois a autoridade intrínseca à organização hierárquica funcionaria como mecanismo de controle em uma gestão descentralizada.

3.3. Conclusões

O presente capítulo teve como objetivo identificar dimensões e variáveis que explicam o conceito de governança em defensoria pública. A consecução deste objetivo perpassou a análise da literatura sobre os temas governança, governança pública e governança nas organizações da Justiça e em Defensorias Públicas, a qual serviu de fundamento para a identificação das dimensões de governança na Defensoria Pública mediante a análise da percepção de atores integrantes do alto escalão da Defensoria Pública da União.

Desse modo, foram identificadas as seguintes dimensões: Recursos Organizacionais, Estratégia, Partes Interessadas, Estrutura, Controle, *Accountability* e Acessibilidade. Essas dimensões compõem um modelo teórico esboçado no sentido de suprir lacunas teóricas sobre governança de defensorias públicas. A consistência desse modelo fundamenta-se na literatura acadêmica e nos dados empíricos produzidos na pesquisa.

Tais dimensões possuem distintos graus de importância relativa para os gestores da Defensoria Pública da União. Recursos Organizacionais, Partes Interessadas e Controle figuram no estrato de dimensões que possuem importância elevada, Acessibilidade e Estratégia

apresentam importância intermediária, *Accountability* e Estrutura possuem baixa importância relativa para os gestores da Defensoria Pública da União.

Acerca das limitações desta pesquisa, destaca-se a seleção dos entrevistados. Embora se tenha tomado o devido cuidado na seleção dos participantes da pesquisa, uma vez que se buscaram atores envolvidos diretamente no processo decisório de alto escalão e profundos conhecedores da estrutura da Defensoria, é possível que algumas variáveis possam não ter sido apontadas pelos entrevistados. Outra limitação relaciona-se à seleção das categorias *à priori*, pois há um risco inerente de coleta de dados que sustentem tais categorias.

Cumprido salientar que os resultados desta pesquisa são um passo inicial para o entendimento dos mecanismos de governança na Defensoria Pública. O esforço de identificar as dimensões e variáveis que explicam esse construto, potencialmente, gera um conhecimento científico sobre esse tema ainda pouco explorado na literatura. Contudo, são necessários estudos posteriores que aprofundem o conhecimento em cada uma das dimensões de governança.

4. ESCALA DE GOVERNANÇA DE DEFENSORIA PÚBLICA – EGDP

O construto governança contém uma multiplicidade de aspectos relacionados (Akutsu & Guimarães, 2012), bem como possibilidades de perspectivas de análise (Williamson, 1996a). No âmbito das organizações da Justiça, governança abrange diversas dimensões, tais como acessibilidade, *accountability*, independência, recursos e estrutura, práticas de governança desempenho e ambiente institucional (Akutsu & Guimarães, 2015).

Não há grandes diferenças quando se tratam de defensorias públicas. Governança, nesse contexto, está relacionada a diversas dimensões, conforme demonstrado no capítulo anterior: recursos organizacionais, estratégia, partes interessadas, estrutura, controle, *accountability* e acessibilidade.

A dimensão Recursos Organizacionais abarca os diversos tipos de recursos controlados pela organização de modo a possibilitar a concepção e implementação de estratégias (Barney, 1991). Um ponto relevante do estudo sobre governança está na alocação eficiente de recursos (Williamson, 1996b), fundamental para o cumprimento das decisões e consecução dos objetivos (Mayntz, 2001).

A capacidade de implementação de planos e estratégias, por sua vez, também está relacionada a governança. A formulação da estratégia da organização, com a definição de objetivos, fixação de prioridades e criação de coalisões com *stakeholders* tendem a assegurar coerência às políticas públicas (Peters & Pierre, 1998; Martínez, 2005).

A interação com os *stakeholders* de modo intencional, conciente e deliberado é fundamental no que diz respeito a governança (Williamson, 1996b). Esses *stakeholders* organizam-se em redes de relacionameto capazes de influenciar a prestação dos serviços públicos (Peters & Pierre, 1998). Tais redes sociais envolvem atores de diversos tipos, públicos e privados, individuais e organizacionais, que atuam nos mais variados níveis federativos, com distintos escopos de ação (Hooghe & Marks, 2003; Procopiuck, 2013).

A estrutura organizacional é outra dimensão ligada ao conceito de governança. Destaca-se que a própria organização pode ser considerada uma estrutura de governança (Williamson, 1996a), sendo que seu desenho influencia o equilíbrio entre os poderes dos empregados e gestores, concorrendo também para o controle do principal sobre os agentes (Lashgari, 2004).

Os mecanismos e sistemas de controle dos agentes estão diretamente ligadas ao conceito de governança. Tais mecanismos têm como objetivo mitigar possíveis comportamentos oportunistas dos agentes, evitando riscos e inibindo ações auto interessadas (Fama, 1980; Eisenhardt, 1989; e Jensen e Meckling, 2008). No âmbito do setor público, medidas internas de controle administrativo são indispensáveis para a supervisão de abusos e ineficiências dos governantes (Martínez, 2005).

Accountability também está diretamente relacionada ao construto governança. Esta dimensão abarca temas relativos a transparência, responsabilização e obrigatoriedade de prestação de contas dos gestores, de modo a permitir o controle do principal sobre o agente (Pinho & Sacramento, 2009). No setor público, a cooperação contínua e sistêmica com a sociedade intensifica a produção de informação e controle, gerando melhores resultados no que tange ao *accountability* (Schommer, Rocha, Spaniol, Dahmer, & Sousa, 2015).

Acessibilidade é outra dimensão essencial no que se refere a governança de Defensoria Pública. A própria razão de esse órgão existir está relacionada ao acesso à justiça. Nesse sentido, cumpre destacar que os mecanismos de governança estão voltados à produção de resultados que beneficiem os *stakeholders* (Marques, 2007). Assim, esta dimensão está ligada ao recrudescimento da oferta de serviços de assistência jurídica por meio da ampliação do sistema de defensorias públicas (Madeira, 2014).

Por fim, faz-se necessário testar empiricamente a ligação entre essas dimensões e o construto governança. Para tanto este capítulo tem o objetivo de desenvolver e validar a Escala de Governança de Defensoria Pública. Por conseguinte, o capítulo possui um teor instrumental e metodológico. Utiliza-se das técnicas de construção e validação de escalas descritas por Pasquali (2010), bem como de técnicas estatísticas para a discriminação das dimensões ou fatores relacionados ao construto governança.

4.1. Construção da Escala de Governança de Defensoria Pública

A Escala de Governança de Defensoria Pública foi construída de modo a garantir o entendimento dos itens pelos sujeitos da pesquisa, buscando precisão nas respostas. Assim, a forma de elaboração dos itens foi padronizada com base em alguns critérios, de maneira que cada item expressasse apenas um comportamento de forma clara e inteligível à população alvo, sendo consistente com o atributo que se pretende mensurar. Ademais, procurou-se assegurar

que o conjunto de itens relacionado a um atributo cobrisse toda sua dimensão (Pasquali, 2010; e Fowler, 2011).

Ressalta-se que os itens do instrumento de coleta de dados são as operações ou comportamentos concretos por meio dos quais os atributos do objeto de interesse se expressam. Tal construção fundou-se nas dimensões definidas com fulcro na literatura científica, nas entrevistas de levantamento de opiniões junto à população meta e nas categorias comportamentais que expressam as definições operacionais (Pasquali, 2010).

No que tange à quantidade de itens, cumpre destacar que não há definição rígida sobre o número de itens de uma escala. É importante que, na fase de construção, seja ponderado que muitos itens serão excluídos nas diversas fases de validação. Além disso, deve-se pesar com bom senso o tamanho do instrumento final, de modo que o conjunto de itens cubra a maior parte possível da extensão semântica do construto, sem tornar o instrumento cansativo para o respondente (Pasquali, 2010). Por conseguinte, a versão preliminar da Escala de Governança continha 84 itens.

4.2. Validação Teórica

Após a definição do instrumento, foi avaliada sua validade teórica, procurando determinar se a escala construída constitui uma representação adequada e legítima do construto Governança (Pasquali, 2009). Para tanto, esse instrumento preliminar foi submetido a dois tipos de procedimentos para validação teórica e semântica. Primeiro, foi realizada uma análise de juízes com o fito de verificar a adequação comportamental dos atributos, a relação dos itens ao atributo que se deseja medir, bem como sua pertinência e relevância quanto ao contexto teórico do atributo (Pasquali, 2010). Oportunamente, os juízes também avaliaram a clareza da linguagem utilizada.

A execução dessa primeira etapa de avaliação contou com nove juízes com notório conhecimento em administração e respeitável experiência acadêmica, dentre os quais cinco doutores e quatro mestres. Aos juízes, foi disponibilizada uma planilha contendo as definições operacionais e constitutivas do construto Governança e de suas dimensões, ou atributos, assim como os itens a serem avaliados. Na planilha, havia entradas para a classificação dos itens conforme as dimensões propostas; bem como para o julgamento dos itens quanto à clareza da linguagem, pertinência e relevância teórica. O avaliador foi instruído a escolher um dos

atributos para classificar cada item e conferir uma nota de 1 a 5 para a avaliação dos aspectos de clareza, pertinência e relevância teórica.

Por conseguinte, os avaliadores consideraram a escala adequada e sugeriram alterações na redação de diversos itens. Ao final, 27 itens foram excluídos pelos seguintes motivos: falta de consenso entre os juízes acerca da dimensão à qual pertenciam (os itens com menos de 55% de consenso foram excluídos e os com menos de 77% foram avaliados caso a caso); semelhança com outros itens (alguns itens avaliavam o mesmo comportamento, mas estavam escritos de forma diferente); problemas de redação (itens com redação ruim geralmente apresentaram confusão quanto à dimensão à qual pertenciam). De resto, 15 itens tiveram suas redações ajustadas conforme sugestão dos juízes.

O segundo procedimento de validação envolveu a avaliação semântica da escala por parte de integrantes da população alvo. Essa análise teve o objetivo de averiguar a compreensibilidade dos itens pelos membros da população. Para garantir a validade, foram selecionados 12 sujeitos, integrantes de todos os estratos da população, defensores públicos, servidores do quadro da DPU e servidores requisitados, assegurando-se assim que os itens fossem compreendidos por todos os grupos (Pasquali, 2010).

Essa etapa ocorreu por meio da aplicação do instrumento piloto aos participantes, momento em que se observou sua compreensão dos itens e discutiram-se as dúvidas por eles suscitadas. A quantidade de participantes foi definida no decorrer do processo observando-se o critério de confirmação do ponto de saturação teórica (Thiry-Cherques, 2009). Buscou-se também observar o tempo de resposta ao questionário e as dificuldades na operacionalização da ferramenta de aplicação. Destaca-se que, em alguns casos, as discussões foram realizadas em grupos de dois ou três integrantes, em outros, individualmente, sempre presencialmente, com exceção de um caso em que o respondente optou por enviar suas considerações via mensagem eletrônica.

O meio utilizado para a aplicação do questionário piloto foi virtual, embora os participantes tenham sido acompanhados presencialmente durante a resposta. A aplicação desse questionário piloto se deu por meio da ferramenta de formulários do *Google Drive*. Tendo em vista que esta etapa foi experimental, a escolha desse meio de aplicação deveu-se ao fato de a população alvo da pesquisa estar dispersa por todo o país, sendo a comunicação por meio virtual a mais eficaz. Ademais, a ferramenta de aplicação do questionário é de uso livre, ou seja, não requer o pagamento de licenças.

Ao final dessa etapa, todos os avaliadores consideraram a escala adequada quanto à clareza dos itens. Contudo, sete itens tiveram sua redação ajustada conforme sugestão dos avaliadores, e dois foram excluídos por suscitarem questionamento pela maioria dos respondentes. Além disso, foram adicionados textos de ajuda para a explicação de termos que eventualmente pudessem levantar alguma dúvida. Outra conclusão que se tirou dessa etapa foi a de que o uso de uma escala de resposta de sete pontos seria a mais adequada para esta população. Igualmente, verificou-se a necessidade de inclusão, no cabeçalho do questionário, da indicação da possibilidade de não resposta a itens por motivo de desconhecimento.

Conseqüentemente, restaram 55 itens validados teórica e semanticamente dispostos no quadro a seguir.

Item	Redação	Dimensão
X1	A Defensoria realiza ações de capacitação para os agentes públicos responsáveis pelo atendimento realizado aos cidadãos nos órgãos de atuação.	Recursos Organizacionais
X2	A Defensoria propicia oportunidade de atualização de conhecimentos aos defensores.	Recursos Organizacionais
X3	A Defensoria capacita seus agentes públicos da área finalística em diversas áreas do conhecimento.	Recursos Organizacionais
X4	Os órgãos de atuação mantêm equipes multidisciplinares de atendimento ao cidadão.	Recursos Organizacionais
X5	A Defensoria realiza ações de capacitação em liderança.	Recursos Organizacionais
X6	A Defensoria disponibiliza as condições de trabalho necessárias para os agentes públicos desenvolverem suas tarefas.	Recursos Organizacionais
X7	A Defensoria utiliza sistemas informatizados que aumentam a produtividade do trabalho.	Recursos Organizacionais
X8	Os recursos orçamentários da Defensoria aumentaram nos últimos três anos.	Recursos Organizacionais
X9	Os agentes públicos utilizam os planos de ação da Defensoria para orientar suas atividades.	Estratégia
X10	A Defensoria define suas estratégias com foco no cidadão.	Estratégia
X11	Os órgãos de atuação da Defensoria seguem padrões semelhantes de atendimento ao público.	Estratégia
X12	A Defensoria Pública define padrões de trabalho a serem seguidos por seus servidores.	Estratégia
X13	Os órgãos de administração superior da Defensoria (CSDPU, DPGF e CGDPU) adotam mecanismos formais de participação social para a tomada de decisões.	Partes Interessadas
X14	A Defensoria considera a opinião de grupos da sociedade em suas decisões.	Partes Interessadas

X15	A Defensoria possibilita a participação de diversos atores (defensores, servidores e cidadãos) no seu processo de tomada de decisão.	Partes Interessadas
X16	A Defensoria estabelece canais de comunicação com a sociedade.	Partes Interessadas
X17	A Defensoria realiza audiências públicas para consultar as necessidades da população.	Partes Interessadas
X18	A Defensoria realiza campanhas educativas para informar os cidadãos acerca dos serviços que são prestados.	Partes Interessadas
X19	A Defensoria permite a participação de todas as partes interessadas (defensores, servidores, e cidadãos) em seus processos eleitorais internos.	Partes Interessadas
X20	O processo eleitoral para a escolha de Defensor-Geral estimula o corporativismo.	Partes Interessadas
X21	A Defensoria estabelece mecanismos de participação social na escolha de suas lideranças.	Partes Interessadas
X22	A Defensoria atua em conjunto com outros órgãos públicos para ampliar o acesso às populações em situação de vulnerabilidade.	Partes Interessadas
X23	A Defensoria atua em conjunto com organizações da sociedade para ampliar o acesso à Justiça.	Partes Interessadas
X24	A Defensoria busca outros órgãos públicos por vias administrativas com o intuito de solucionar os problemas de seus assistidos.	Partes Interessadas
X25	A Defensoria realiza ações voltadas à desconcentração de sua estrutura administrativa.	Estrutura
X26	Os agentes públicos da Defensoria agem segundo a hierarquia estabelecida.	Estrutura
X27	As atribuições dos órgãos de administração superior da Defensoria (CSDPU, DPGF e CGDPU) estão claramente definidas.	Estrutura
X28	O Conselho Superior participa da definição do direcionamento estratégico da Defensoria.	Estratégia
X29	O Defensor define com autonomia o teor das ações por ele patrocinadas.	Estrutura
X30	A Defensoria propõe seu orçamento com autonomia.	Estrutura
X31	A Defensoria utiliza mecanismos de controle da independência funcional dos defensores.	Controle
X32	A Defensoria realiza campanhas de orientação junto a seus membros de modo a prevenir faltas funcionais.	Controle
X33	A Defensoria utiliza mecanismos de controle das ações de seus gestores.	Controle
X34	Os órgãos de controle interno da defensoria realizam auditorias periódicas.	Controle
X35	A Defensoria utiliza as recomendações dos órgãos de controle interno no processo de tomada de decisão.	Controle
X36	A Defensoria fortaleceu seus mecanismos de controle interno após a promulgação da Emenda Constitucional nº 74 (que conferiu autonomia funcional, administrativa e iniciativa de proposta orçamentária à DPU).	Controle

X37	Os órgãos da administração superior da Defensoria (CSDPU, DPGF e CGDPU) exercem o controle uns sobre os outros.	Controle
X38	As Câmaras de Coordenação e Revisão atuam efetivamente na orientação do trabalho do defensor.	Controle
X39	A Defensoria estabelece mecanismos que garantam a autonomia dos órgãos de controle interno.	Controle
X40	Os resultados das auditorias externas são utilizados para a melhora dos processos de trabalho.	Controle
X41	A Defensoria estabelece mecanismos para garantir a prestação de contas de seus agentes públicos.	<i>Accountability</i>
X42	A Defensoria pune os agentes públicos que agem com improbidade.	<i>Accountability</i>
X43	Os gestores da Defensoria são responsabilizados por seus atos.	<i>Accountability</i>
X44	A Defensoria aplica, em seu cotidiano, a Lei de Acesso à Informação.	<i>Accountability</i>
X45	Os dados publicados no portal da Defensoria são compreensíveis para os cidadãos.	<i>Accountability</i>
X46	Os relatórios de prestação de contas da Defensoria Pública estão disponibilizados em locais de fácil acesso à população.	<i>Accountability</i>
X47	A Defensoria Pública divulga os resultados de seu desempenho.	<i>Accountability</i>
X48	Os usuários do serviço da Defensoria têm acesso ao inteiro teor do processo de assistência jurídica.	<i>Accountability</i>
X49	A Defensoria realiza ações para atender populações vulneráveis em locais de difícil acesso.	Acessibilidade
X50	A Defensoria realiza campanhas de atendimento itinerante.	Acessibilidade
X51	A Defensoria implanta novas sedes com base em uma política previamente estabelecida.	Acessibilidade
X52	A Defensoria ampliou sua abrangência territorial nos últimos três anos.	Acessibilidade
X53	Os órgãos de atuação da Defensoria estão instalados em locais de fácil acesso para o usuário.	Acessibilidade
X54	A Defensoria fornece assistência jurídica em todos os ramos do Direito.	Acessibilidade
X55	A Defensoria atua para aproximar o defensor da sociedade.	Acessibilidade

Figura 3. Quadro de itens do instrumento de coleta de dados.

Fonte: dados da pesquisa.

Destaca-se que o questionário compõe-se também de um bloco inicial, contendo um texto de apresentação, e um bloco final, que inclui questões sócio demográficas, tais como idade, gênero, cargo, tempo de atuação na Defensoria, formação e titulação acadêmica, bem como um espaço para comentários que possam enriquecer a pesquisa. O questionário completo encontra-se no Apêndice III.

4.3. Validação empírica

A etapa quantitativa iniciou-se com a aplicação do instrumento de coleta de dados construído por meio das etapas anteriores junto à população de defensores públicos, gestores e técnicos da Defensoria Pública da União. O questionário foi aplicado entre os meses de fevereiro e março de 2016 mediante a ferramenta de formulários do *Google Drive*. Tal ferramenta registra as respostas ao questionário, bem como a data e horário de envio. Os respondentes receberam via correio eletrônico o endereço virtual para o questionário. Destaca-se que a mensagem de convite à participação continha o objetivo da pesquisa, seus autores, o público alvo, o tempo médio de respostas, entre outras informações (Apêndice IV). Além das mensagens de correio eletrônico, foi veiculada uma chamada na intranet da DPU convidando os defensores e servidores a participarem da pesquisa. Ressalta-se também que a base de dados oriunda da aplicação do questionário foi analisada utilizando-se o *software* estatístico R (livre).

A princípio, 393 sujeitos, entre defensores e servidores públicos que atuam na Defensoria Pública da União em todo o país, registraram respostas ao questionário. Número este que caiu para 370 após o tratamento dos dados. As principais características sócio demográficas da amostra coincidem com o perfil da força de trabalho da DPU, isto é, há uma prevalência do gênero masculino, na faixa etária de 30 a 34 anos. A diferença está em que há uma representatividade maior de defensores públicos na amostra deste estudo, ou seja, 46% dos sujeitos são defensores, sendo que a proporção dessa classe na população é de 35%, frente a servidores do quadro e requisitados (DPU, 2015a). A distribuição dos dados sócio demográficos está apresentada na Tabela 3.

Tabela 3. Perfil sócio demográfico dos participantes da pesquisa.

Variável	Categoria	Frequência Absoluta	Frequência Relativa
Gênero	Masculino	201	54,3%
	Feminino	169	45,7%
Idade	25-29	43	11,6%
	30-34	115	31,1%
	35-39	88	23,8%
	40-44	38	10,3%
	45-49	22	5,9%
	50-54	22	5,9%
	55-59	11	3,0%
	60-64	3	0,8%
	65-69	1	0,3%
	Sem Resposta		27

Cargo	Defensor Público	171	46,2%
	Servidor Público do Quadro da DPU	140	37,8%
	Servidor Público Cedido ou Requisitado	57	15,4%
	Sem Resposta	2	0,5%
Escolaridade	Doutorado	8	2,2%
	Mestrado	47	12,7%
	Especialização	187	50,5%
	Graduação	125	33,8%
	Ensino Médio	2	0,5%
	Sem Resposta	1	0,3%
Formação Acadêmica	Direito	212	55,2%
	Outros	131	34,1%
	Sem resposta	41	10,7%
Tempo de Serviço na DPU	Até 3 anos	111	30,0%
	4-6 anos	147	39,7%
	7-9 anos	40	10,8%
	10-12 anos	28	7,6%
	Mais de 12 anos	23	6,2%
	Sem Resposta	21	5,7%

Fonte: dados da pesquisa.

Obs.: foram utilizados os 370 registros contidos na amostra final.

Ressalta-se que as respostas ao conteúdo baseavam-se em uma escala de concordância de sete pontos. No que tange aos dados obtidos, não foi observado nenhum registro com a mesma pontuação a todos os itens, indicando o preenchimento do questionário com seriedade. Um dos registros não apresentou nenhuma resposta aos itens, o que mostra que o *Google Drive* registrou todos os envios, mesmo que não tenham registrado resposta. Ademais, dois respondentes identificaram, no espaço destinado aos comentários, que eram funcionários terceirizados da DPU, não pertencendo assim à população alvo da pesquisa. Assim, esses registros foram excluídos da amostra.

Em 15 questionários, foram preenchidos 31 ou menos dos 55 itens (56% do questionário), cujo padrão de preenchimento indicava abandono. Após a eliminação desses registros, o questionário com o menor número de itens respondidos registrou 34, no entanto, o respondente preencheu todos os campos das informações sócio demográficas e inclusive deixou um comentário ao questionário, ou seja, não houve abandono.

Em seguida, foi verificada a presença de *outliers* (valores claramente afastados da média dos outros fatores). O método utilizado para este fim foi o da distância de Mahalanobis, tal

método é capaz de detectar padrões não usuais de resposta (Field, Miles, & Field, 2012). Foram encontrados cinco *outliers* que foram excluídos da amostra.

Ao final, restaram 370 registros de respostas ao questionário, o que corresponde a uma proporção de 6,7 respostas por item. Tal quantidade de respondentes encaixa-se no padrão de amostra proposto por Pasquali (2010), que sugere de 5 a 10 sujeitos por item, com a ressalva de pelo menos 200 sujeitos, e por Tabachnick e Fidell (2013) que sugere amostras de pelo menos 300 sujeitos para análises de discriminação. Field, Miles e Field (2012) esclarecem que uma amostra de mais de 300 sujeitos provavelmente fornecerá uma solução fatorial estável.

Ademais, vale destacar que, no banco de dados resultante dos tratamentos supracitados, 41 itens possuíam menos que 5% de respostas ausentes. Os 14 itens restantes possuem entre 5,1 e 9,4% de respostas ausentes. Notadamente, os itens com maior percentual de respostas ausentes pertencem, em sua maioria, à dimensão Controle. É forçoso ressaltar que, para a definição das matrizes de correlações e covariâncias, necessárias para as análises, foi utilizado o método *pairwise* de tratamento de dados faltantes, em que os dados são excluídos apenas dos cálculos que envolvem a variável faltante, não se exclui a observação por completo, como no método *listwise*.

Dando sequência, é necessário esclarecer a natureza da escala utilizada para a coleta dos dados. As respostas foram registradas em uma escala de concordância de sete pontos, em que a resposta 1 representa discordância total e a resposta 7 representa concordância total. Trata-se de uma escala do tipo Likert, comumente utilizada para mensurar categorias distintas de resposta. Tais categorias são ordenadas e representam comportamentos ou atitudes diferentes frente às questões apresentadas (Likert, 1974). Embora sejam ordenados, os intervalos entre as categorias não podem ser presumidos iguais. Sendo assim, esse tipo de escala está no nível ordinal de mensuração, ou seja, há uma ordem de prioridade entre as categorias (Stevens, 1946; e Jamieson, 2004). Escalas ordinais, no entanto, são amplamente utilizadas como sendo intervalares, ou seja, presumindo-se intervalos iguais entre suas categorias. Contudo, sua utilização em testes paramétricos não amplia a chance de conclusões estatísticas errôneas (Norman, 2010), podendo conduzir a resultados frutíferos (Stevens, 1946).

Foram realizados testes de normalidade para cada uma das 55 variáveis. Para tanto, utilizou-se a metodologia Shapiro-Wilk, por meio da qual se compara os dados da amostra a uma distribuição normal com a mesma média e desvio padrão (Field, Miles, & Field, 2012). Se

o teste for significativo (p-valor menor que 0.05), então as variáveis possuem distribuições significativamente diferentes da normal, o que ocorreu para todas as variáveis.

Destaca-se que a normalidade é comumente avaliada por dois componentes, assimetria e curtose. Uma variável assimétrica possui média afastada do centro da distribuição. Já a curtose está relacionada ao achatamento da distribuição, ou seja, distribuições muito achatadas ou com picos grandes desviam da distribuição normal. Por conseguinte, as distribuições normais possuem valores de assimetria e curtose iguais a zero (Tabachnick & Fidell, 2013). Observa-se, assim, que dados advindos de escalas de concordância do tipo Likert dificilmente possuirão distribuição normal; pois, para que isso ocorra, a maior parte das respostas teria que estar no ponto intermediário da escala, ou seja, o ponto neutro.

Nesse sentido, após os testes Shapiro Wilk, verificou-se que as variáveis não estavam distribuídas normalmente. Uma possível solução para o desvio de normalidade é a transformação das variáveis, transformações de dados são comumente recomendadas como recursos contra *outliers*, desvios de normalidade, linearidade e homoscedasticidade. Contudo, transformações de dados podem aumentar a dificuldade na interpretação dos dados (Tabachnick & Fidell, 2013). Ademais, as transformações propostas por Tabachnick & Fidell (2013) não modificaram a condição de não normalidade dos dados.

Verifica-se que normalidade é um requisito frequente para modelos de equações estruturais, especialmente quando o método de estimação é o de máxima verossimilhança. Contudo, destaca-se que a violação no requisito de normalidade na distribuição dos dados não conduz a conclusões estatísticas errôneas, principalmente se o tamanho da amostra for superior a cinco sujeitos por item, quando a distribuição das médias tende à normal (Norman, 2010).

O passo seguinte foi a realização de testes de homoscedasticidade, ou homogeneidade das variâncias. Este pressuposto refere-se a variáveis com padrões semelhantes de variância. Ou seja, para que haja homoscedasticidade, as variáveis devem possuir níveis estáveis de variância, umas em relação às outras (Field, Miles, & Field, 2012).

Observando-se as estatísticas descritivas de cada variável, as variâncias parecem homogêneas. No entanto, para verificar essa hipótese, foi conduzido o teste Levene de homoscedasticidade. Sua escolha deveu-se ao fato de este teste não ser sensível a desvios de normalidade (Tabachnick & Fidell, 2013). O resultado demonstra que as variâncias são significativamente diferentes. Vale destacar que homoscedasticidade está relacionada ao

pressuposto de normalidade, pois quando esse pressuposto é satisfeito, as relações entre as variáveis são homoscedásticas. Desse modo, a heteroscedasticidade, ou heterogeneidade das variâncias, é principalmente causada pela não normalidade de uma das variáveis, ou pelo fato de uma das variáveis estar relacionada a alguma transformação de outra variável (Tabachnick & Fidell, 2013). Assim, uma vez que os dados não possuem distribuição normal, é razoável que também não possuam variâncias homogêneas.

4.4. Análises Discriminatórias

Análise fatorial exploratória (AFE) e análise de componentes principais (ACP) são técnicas para a identificação de grupos de variáveis. Essas técnicas possuem três principais utilidades: entender a estrutura de um conjunto de variáveis; construir um questionário para mensurar uma variável latente; reduzir um conjunto de dados para um tamanho mais manejável retendo a maior quantidade de informação possível. Ao reduzir um conjunto de dados de um grupo de variáveis inter-relacionadas em pequeno conjunto de fatores, é utilizado o princípio da parcimônia, uma vez que se explica uma maior quantidade de variância comum em uma matriz de correlação usando um menor número de constructos explicativos (Field, Miles, & Field, 2012).

A análise de componentes principais e a análise fatorial exploratória utilizam a variância dos itens para a redução a componentes ou fatores. No entanto, a ACP baseia-se apenas na correlação linear das variáveis observadas, não diferenciando a variância comum da variância específica de cada variável. Já a AFE considera apenas a variância compartilhada pelos itens. Desse modo, na ACP, os itens tendem a apresentar cargas fatoriais e comunalidades maiores do que na AFE (Damásio, 2012).

Além do tamanho amostral, que é razoável como discutido anteriormente, o teste Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) é uma forma de mensurar a adequação da amostra para a utilização de análises discriminatórias, como ACP e AFE. O KMO representa a razão entre a correlação quadrada entre as variáveis e a correlação quadrada parcial entre as variáveis. Seus valores vão de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, melhor o ajuste para as análises (Field, Miles, & Field, 2012).

O teste KMO indicou um ajuste “maravilhoso”, ou seja, a mensuração da adequação da amostra (MSA) foi de 0,96. Individualmente, 52 variáveis apresentaram o MSA superior a 0,92,

as variáveis X8, X29 apresentaram MSA de 0,88, e a variável X20 apresentou MSA de 0,63. Os seja, os ajustes das variáveis X8 e X29 são “meritórios”, porem o da variável X20 é “mediocre” (Field, Miles, & Field, 2012).

Ao analisar a matriz de correlações, verifica-se que a variável X20 apresenta correlações com as demais variáveis inferiores a 0,1. De fato, a variável X20 representa um item polêmico, “O processo eleitoral para a escolha de Defensor-Geral estimula o corporativismo”. Ademais, é possível que o item tenha um problema de redação que fere o critério da simplicidade, isto é, o item deve expressar apenas uma ideia (Pasquali, 2010). Nesse caso, duas ideias estariam relacionadas ao item, a primeira refere-se ao fato de existir ou não corporativismo na Defensoria, e a outra sobre a possibilidade de o corporativismo existente ser estimulado pelo processo eleitoral para a escolha do Defensor-Geral. Por conseguinte, este item foi retirado das análises, atitude esta que não altera o MSA geral da amostra.

Em seguida, realizou-se o teste de esfericidade de Bartlett com a matriz de correlações (já sem a variável X20) com o fito de avaliar se a matriz de correlações se diferencia da identidade. Em suma, um teste significativo indica que a matriz de correlações não é igual à matriz identidade, havendo relações significativas entre as variáveis. Para este conjunto de dados o teste de esfericidade de Barlett é altamente significativo ($\chi^2 = 11052.35$, e $p.value=0$), desse modo a análise fatorial exploratória é apropriada (Field, Miles, & Field, 2012). Assim, considerando o KMO e o teste de Bartlett para a matriz de correlação, entende-se que os dados estão adequados para as análises de discriminação, como a análise de componentes principais e a fatorial exploratória (Field, Miles, & Field, 2012), que estão relatadas na sequência.

4.4.1. Análise de Componentes Principais - ACP

A Análise de Componentes Principais utiliza a correlação entre as variáveis para desenvolver um pequeno grupo de componentes que resuma as correlações entre as variáveis. Ela oferece uma descrição da relação ao invés de uma análise teórica. Testes desse tipo são robustos para falhas na normalidade, se ela não for causada por *outliers*, bem como para violação de homogeneidade das variâncias (Tabachnick & Fidell, 2013).

Para modelos que possuem mais de trinta itens, é recomendada a utilização de *scree plot* para a extração dos fatores. O *scree plot* é um gráfico que possui os valores dos parâmetros no eixo das ordenadas e os fatores a eles associados no eixo das abscissas. O ponto de corte para a

seleção dos fatores é o ponto de inflexão da curva, ponto em que a queda na curva se estabiliza(Field, Miles, & Field, 2012). No presente caso, o ponto de inflexão do gráfico está entre o quarto e o quinto fatores, ou seja, após o quarto ponto do gráfico, os fatores atingem um nível estável, indicando a possibilidade de se agrupar as variáveis em quatro fatores, conforme se observa na Figura 4.

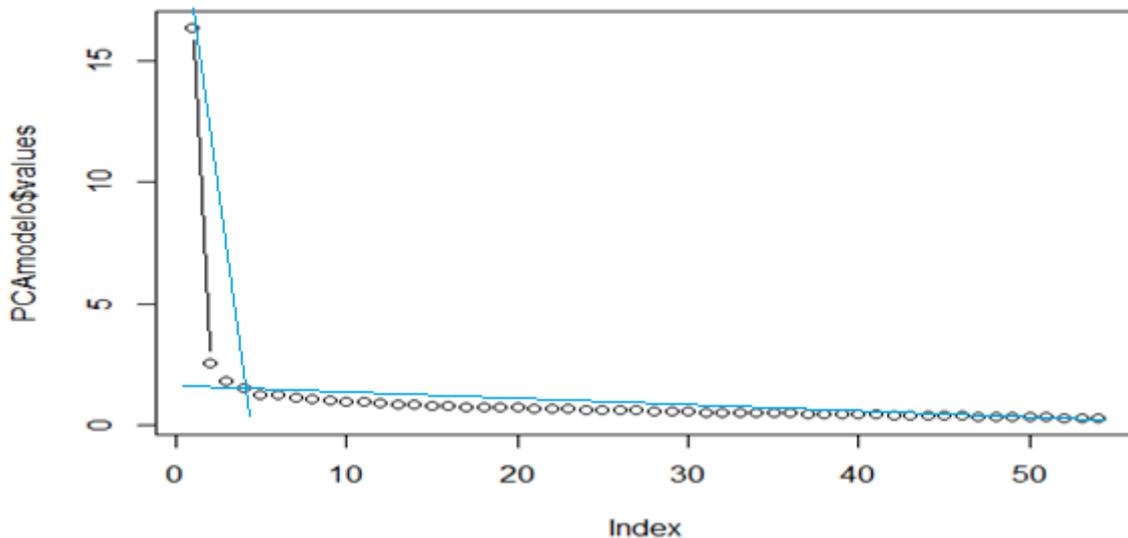


Figura 4. Análise de Componentes Principais - Scree Plot.

A Análise de Componentes principais trabalha sobre o pressuposto de que toda a variância é comum. Assim, uma vez que os fatores são extraídos, é possível observar o quanto das variâncias é realmente comum(Field, Miles, & Field, 2012). A Tabela 4 apresenta os resultados da Análise de Componentes Principais. A coluna “h2” contém os valores das comunalidades (ou variância comuns). Observando-a, é possível verificar que a maior comunalidade é de 0,59, e a média das comunalidades é de 0,41. A coluna “u2” apresenta os valores de singularidade, ou seja o inverso da comunalidade (um menos o valor da comunalidade). A coluna “com” apresenta a complexidade de cada item, função das cargas fatoriais. E demais colunas apresentam as cargas fatoriais relacionadas a cada fator.

Tabela 4. Resultados da Análise de Componentes Principais.

	PC2	PC1	PC3	PC4	h2	u2	com
X1	0.31	0.15	0.52	0.21	0.43	0.57	2.2
X2	0.05	0.13	0.55	0.15	0.34	0.66	1.3
X3	0.30	0.21	0.51	0.17	0.42	0.58	2.3
X4	0.40	0.07	0.42	0.16	0.36	0.64	2.3
X5	0.50	0.13	0.43	0.09	0.47	0.53	2.2

X6	0.25	0.14	0.55	0.09	0.39	0.61	1.6
X7	0.02	0.29	0.38	0.25	0.29	0.71	2.7
X8	-0.06	-0.01	0.58	0.12	0.35	0.65	1.1
X9	0.42	0.34	0.44	0.12	0.50	0.50	3.0
X10	0.37	0.42	0.09	0.45	0.52	0.48	3.0
X11	0.35	0.21	0.27	0.25	0.30	0.70	3.5
X12	0.41	0.24	0.42	0.16	0.43	0.57	2.9
X13	0.65	0.15	0.13	0.17	0.49	0.51	1.3
X14	0.56	0.29	0.07	0.35	0.52	0.48	2.3
X15	0.67	0.22	0.12	0.14	0.53	0.47	1.4
X16	0.35	0.12	0.19	0.58	0.51	0.49	2.0
X17	0.52	0.20	0.12	0.31	0.43	0.57	2.1
X18	0.23	0.21	0.28	0.60	0.54	0.46	2.1
X19	0.72	0.16	-0.09	-0.04	0.55	0.45	1.1
X21	0.76	0.06	-0.01	0.10	0.59	0.41	1.1
X22	0.23	0.22	0.18	0.64	0.54	0.46	1.7
X23	0.32	0.14	0.20	0.62	0.55	0.45	1.9
X24	0.01	0.44	-0.01	0.48	0.42	0.58	2.0
X25	0.43	0.25	0.35	0.10	0.38	0.62	2.7
X26	0.10	0.40	0.33	0.07	0.29	0.71	2.1
X27	0.11	0.43	0.20	0.19	0.28	0.72	2.0
X28	0.24	0.21	0.23	0.37	0.29	0.71	3.2
X29	-0.12	0.52	0.00	0.14	0.30	0.70	1.2
X30	0.09	0.11	0.50	0.11	0.29	0.71	1.3
X31	0.29	0.31	0.23	0.14	0.26	0.74	3.2
X32	0.62	0.26	0.21	0.09	0.51	0.49	1.6
X33	0.43	0.50	0.33	0.13	0.56	0.44	2.9
X34	0.29	0.52	0.15	0.11	0.39	0.61	1.8
X35	0.18	0.58	0.31	0.19	0.50	0.50	2.0
X36	0.40	0.32	0.25	0.31	0.42	0.58	3.6
X37	0.29	0.45	0.17	0.07	0.32	0.68	2.1
X38	0.34	0.12	0.38	0.12	0.28	0.72	2.4
X39	0.31	0.51	0.26	0.16	0.46	0.54	2.5
X40	0.40	0.38	0.30	0.28	0.47	0.53	3.7
X41	0.23	0.56	0.30	0.21	0.50	0.50	2.3
X42	0.30	0.58	0.10	0.04	0.44	0.56	1.6
X43	0.25	0.64	0.16	0.15	0.52	0.48	1.6
X44	0.14	0.53	0.20	0.21	0.39	0.61	1.8
X45	0.24	0.40	0.12	0.33	0.34	0.66	2.8
X46	0.38	0.30	0.26	0.18	0.34	0.66	3.2
X47	0.19	0.36	0.33	0.31	0.37	0.63	3.5
X48	0.13	0.44	0.01	0.24	0.27	0.73	1.8
X49	0.08	0.20	0.24	0.65	0.53	0.47	1.5
X50	-0.06	0.20	0.26	0.56	0.43	0.57	1.7
X51	0.15	0.30	0.41	0.23	0.33	0.67	2.8
X52	-0.11	0.27	0.40	0.30	0.33	0.67	2.9

X53	0.11	0.43	0.02	0.30	0.28	0.72	2.0
X54	0.46	0.01	0.14	0.12	0.24	0.76	1.3
X55	0.39	0.24	0.26	0.50	0.53	0.47	2.9

Observa-se que, na tabela anterior, foram destacadas as cargas fatoriais maiores que 0,5, valor escolhido para que os itens apresentem-se ligados a apenas um fator. Esse corte permite o esboço de um modelo em que os itens X5, X13, X14, X15, X17, X19, X21 e X32 estariam relacionados ao fator PC2; os itens X29, X33, X34, X35, X39, X41, X42, X43 e X44 estariam ligados ao fator PC1; os itens X1, X2, X3, X6, X8 e X30 estariam vinculados ao fator PC 3; e os itens X16, X18, X22, X23, X49 e X50 estariam relacionados ao fator PC4.

Neste modelo, os valores latentes (*SS loadings*) e as variâncias comuns de cada fator estão representadas na Tabela 5. Ressalta-se que a combinação dos quatro fatores explicaria 41% da variância.

Tabela 5. Valores latentes e variâncias comuns dos fatores.

	PC2	PC1	PC3	PC4
SS loadings	6.72	6.01	4.86	4.69
Proportion Var	0.12	0.11	0.09	0.09
Cumulative Var	0.12	0.24	0.33	0.41
Proportion Explained	0.30	0.27	0.22	0.21
Cumulative Proportion	0.30	0.57	0.79	1.00

Desse modo, um modelo de quatro fatores pode ser considerado suficiente. Uma medida de ajuste do modelo é dada pela soma dos quadrados dos resíduos dividida pela soma dos quadrados das correlações, subtraído da unidade. Essa medida varia de zero a um, e valores acima de 0,95 indicam que o modelo está bem ajustado (Field, Miles, & Field, 2012). O valor indicado para o modelo com quatro fatores é de 0,98, o que corrobora para a hipótese de que quatro fatores são suficientes. Além disso, observa-se que os resíduos maiores que 0,05 são apenas 18% dos resíduos totais do modelo, indicando que o conjunto de dados utilizado é válido para o modelo alvitrado. Observa-se também que a média residual é de 0.038, mais um indicativo de que a quantidade de fatores extraídos é suficiente. Outro teste para se verificar se a quantidade de fatores extraída é suficiente para o modelo é observar a normalidade na distribuição dos resíduos. Assim, ao observar o histograma na Figura 5, verifica-se que ela se aproxima da normal (Feld & Voigt, 2003).

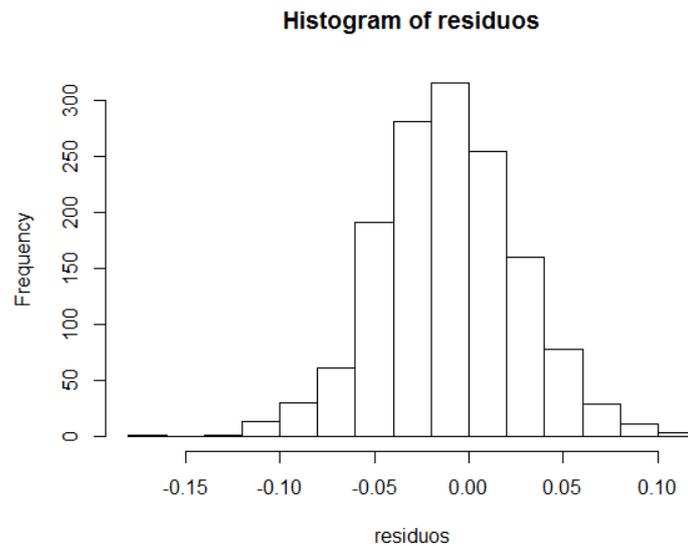


Figura 5. Histograma dos resíduos da Análise de Componentes Principais

Com o intuito de melhorar a relação entre variância explicada e quantidade de itens, realizou-se a estimação dos fatores utilizando o método de rotação oblíqua “oblimin”. Grosso modo, os fatores são os eixos de um gráfico em que as variáveis são plotadas, e as rotações nesses eixos maximizariam a relação das variáveis com os fatores. As rotações oblíquas, como a utilizada, partem do pressuposto de que os fatores são correlacionados (Field, Miles, & Field, 2012). O que é o caso deste estudo, uma vez que se trata de fatores explicativos do mesmo construto. Ademais, não há um método de rotação oblíqua mais adequado, de modo que todos tendem a convergir para resultados semelhantes (Damásio, 2012). Assim, a estimação do modelo com o uso da rotação “oblimin” modifica um pouco os resultados anteriores. Excluindo-se os itens com carga fatorial inferior a 0,5, os seguintes itens caem em relação ao modelo não rotacionado: X3 (fator PC3), X5, X14 e X17 (fator PC2). Os fatores PC1 e PC4 permanecem inalterados, conforme tabela a seguir.

Tabela 6. Resultados da Análise de Componentes Principais com rotação "oblimin".

	PC1	PC4	PC2	PC3	h2
X1	0.04	0.15	0.11	0.51	0.43
X2	0.07	0.09	-0.16	0.53	0.34
X3	0.13	0.10	0.09	0.49	0.42
X4	-0.03	0.12	0.25	0.43	0.36
X5	0.05	0.02	0.35	0.45	0.47
X6	0.08	0.01	0.05	0.56	0.39
X7	0.25	0.19	-0.18	0.28	0.29
X8	-0.07	0.08	-0.25	0.61	0.35
X9	0.30	0.01	0.22	0.40	0.50

X10	0.32	0.43	0.21	-0.09	0.52
X11	0.11	0.22	0.20	0.20	0.30
X12	0.17	0.08	0.23	0.39	0.43
X13	0.05	0.15	0.57	0.10	0.49
X14	0.18	0.34	0.45	-0.05	0.52
X15	0.13	0.10	0.59	0.09	0.53
X16	-0.09	0.65	0.19	0.06	0.51
X17	0.08	0.31	0.42	0.03	0.43
X18	0.02	0.65	0.03	0.12	0.54
X19	0.12	-0.09	0.74	-0.08	0.55
X21	-0.05	0.11	0.75	-0.01	0.59
X22	0.02	0.71	0.05	0.00	0.54
X23	-0.07	0.70	0.16	0.04	0.55
X24	0.38	0.48	-0.14	-0.24	0.42
X25	0.19	0.02	0.28	0.33	0.38
X26	0.44	-0.05	-0.08	0.26	0.29
X27	0.44	0.11	-0.05	0.08	0.28
X28	0.09	0.38	0.09	0.13	0.29
X29	0.60	0.04	-0.23	-0.17	0.30
X30	0.06	0.06	-0.10	0.51	0.29
X31	0.29	0.06	0.16	0.16	0.26
X32	0.19	0.02	0.52	0.18	0.51
X33	0.50	-0.01	0.23	0.24	0.56
X34	0.56	-0.02	0.14	0.03	0.39
X35	0.60	0.05	-0.04	0.17	0.50
X36	0.23	0.27	0.23	0.15	0.42
X37	0.47	-0.04	0.16	0.08	0.32
X38	0.04	0.07	0.20	0.38	0.28
X39	0.52	0.04	0.13	0.15	0.46
X40	0.31	0.21	0.21	0.19	0.47
X41	0.56	0.08	0.02	0.16	0.50
X42	0.65	-0.11	0.17	-0.01	0.44
X43	0.69	0.00	0.07	0.01	0.52
X44	0.55	0.10	-0.04	0.05	0.39
X45	0.35	0.29	0.09	-0.03	0.34
X46	0.24	0.11	0.23	0.20	0.34
X47	0.30	0.25	-0.01	0.21	0.37
X48	0.44	0.19	0.02	-0.14	0.27
X49	0.02	0.71	-0.12	0.06	0.53
X50	0.06	0.61	-0.26	0.09	0.43
X51	0.25	0.16	-0.05	0.33	0.33
X52	0.22	0.26	-0.32	0.29	0.33
X53	0.41	0.26	-0.01	-0.15	0.28
X54	-0.09	0.12	0.41	0.15	0.24
X55	0.07	0.52	0.21	0.12	0.53

Os valores latentes (*SS loadings*) e as variâncias comuns de cada fator estão representadas na Tabela 7. Observa-se que os dados pouco se alteram, e a proporção da variância explicada pelos quatro fatores permanece em 41%.

Tabela 7. Valores latentes e variâncias comuns dos fatores após a rotação "oblimin".

	PC1	PC4	PC2	PC3
SS loadings	6.86	5.90	4.73	4.81
Proportion Var	0.13	0.11	0.09	0.09
Cumulative Var	0.13	0.24	0.32	0.41
Proportion Explained	0.31	0.26	0.21	0.22
Cumulative Proportion	0.31	0.57	0.78	1.00

Em suma, o modelo alvitrado pelas análises de componentes principais segue apresentado no quadro disposto na Figura 6. Cumpre salientar que os itens destacados não constam do modelo rotacionado.

PC2	PC1	PC3	PC4
X5 - A Defensoria realiza ações de capacitação em liderança.	X29 - O Defensor define com autonomia o teor das ações por ele patrocinadas.	X1 - A Defensoria realiza ações de capacitação para os agentes públicos responsáveis pelo atendimento realizado aos cidadãos nos órgãos de atuação.	X16 - A Defensoria estabelece canais de comunicação com a sociedade.
X13 - Os órgãos de administração superior da Defensoria (CSDPU, DPGF e CGDPU) adotam mecanismos formais de participação social para a tomada de decisões.	X33 - A Defensoria utiliza mecanismos de controle das ações de seus gestores.	X2 - A Defensoria propicia oportunidade de atualização de conhecimentos aos defensores.	X18 - A Defensoria realiza campanhas educativas para informar os cidadãos acerca dos serviços que são prestados.
X14 - A Defensoria considera a opinião de grupos da sociedade em suas decisões.	X34 - Os órgãos de controle interno da defensoria realizam auditorias periódicas.	X3 - A Defensoria capacita seus agentes públicos da área finalística em diversas áreas do conhecimento.	X22 - A Defensoria atua em conjunto com outros órgãos públicos para ampliar o acesso às populações em situação de vulnerabilidade.
X15 - A Defensoria possibilita a participação de diversos atores (defensores, servidores e cidadãos) no seu processo de tomada de decisão.	X35 - A Defensoria utiliza as recomendações dos órgãos de controle interno no processo de tomada de decisão.	X6 - A Defensoria disponibiliza as condições de trabalho necessárias para os agentes públicos desenvolverem suas tarefas.	X23 - A Defensoria atua em conjunto com organizações da sociedade para ampliar o acesso à Justiça.
X17 - A Defensoria realiza audiências públicas para consultar as necessidades da população.	X39 - A Defensoria estabelece mecanismos que garantam a autonomia dos órgãos de controle interno.	X8 - Os recursos orçamentários da Defensoria aumentaram nos últimos três anos	X49 - A Defensoria realiza ações para atender populações vulneráveis em locais de difícil acesso.

X19 - A Defensoria permite a participação de todas as partes interessadas (defensores, servidores, e cidadãos) em seus processos eleitorais internos.	X41 - A Defensoria estabelece mecanismos para garantir a prestação de contas de seus agentes públicos.	X30 - A Defensoria propõe seu orçamento com autonomia.	X50 - A Defensoria realiza campanhas de atendimento itinerante.
X21 - A Defensoria estabelece mecanismos de participação social na escolha de suas lideranças.	X42 - A Defensoria pune os agentes públicos que agem com improbidade.		
X32 - A Defensoria realiza campanhas de orientação junto a seus membros de modo a prevenir faltas funcionais.	X43 - Os gestores da Defensoria são responsabilizados por seus atos.		

Figura 6. Modelo alvitrado na análise de componentes principais.

4.4.2. Análise Fatorial Exploratória - AFE

A análise fatorial exploratória é o outro tipo de técnica discriminatória utilizada neste estudo para estimar as variáveis latentes a partir do conjunto de dados obtido. Essa técnica é utilizada para determinar o número de variáveis latentes, assim como a ACP. Para tanto, a AFE considera a variância compartilhada pelos itens, ou variáveis observadas (Damásio, 2012). Essa técnica de análise parte da premissa de que todas as variáveis latentes influenciam todas as variáveis observadas, além disso, não é permitida a correlação dos erros de mensuração, e é comum que os parâmetros sejam subidentificados (Bollen, 1989).

O método de extração mais indicado para amostras com distribuição não normal é o de eixos fatoriais principais (*principal axis factoring*) (Laros, 2005; e Damásio, 2012). Esse método também permite a determinação do número de fatores, por meio da análise dos valores latentes. Para tanto, deve-se ordenar os valores latentes e aplicar um corte, selecionando aqueles acima da unidade (Bollen, 1989). Este método de estimação da quantidade de fatores parte da lógica de que cada fator apresenta um valor latente referente ao total da variância que aquele fator é capaz de explicar, sendo que a soma desses valores latentes é igual ao número de itens. Assim, um fator com valor latente inferior à unidade apresenta um total de variância explicada menor do que um único item (Damásio, 2012).

Com efeito, foi realizada a análise fatorial exploratória pelo método de eixos fatoriais principais. Os valores latentes ordenados indicam a existência de quatro fatores, o que corrobora os resultados da análise de componentes principais. Esses quatro fatores seriam capazes de

explicar 39% da variância do modelo. Os dados referentes aos dez primeiros fatores estão apresentados na Tabela 8.

Tabela 8. Valores latentes e variâncias comuns dos fatores.

	MR1	MR2	MR4	MR3	MR5	MR6	MR7	MR8	MR10	MR9
SS loadings	16.01	2.19	1.36	1.31	0.89	0.85	0.72	0.69	0.67	0.67
Proportion Var	0.30	0.04	0.03	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01
Cumulative Var	0.30	0.34	0.36	0.39	0.40	0.42	0.43	0.44	0.46	0.47
Proportion Explained	0.44	0.06	0.04	0.04	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
Cumulative Proportion	0.44	0.50	0.54	0.58	0.60	0.62	0.64	0.66	0.68	0.70

A análise fatorial exploratória para quatro fatores sem a aplicação de rotações apresenta a maior parte dos itens ligados a apenas um fator. De fato, isso poderia ser previsto ao observar os valores latentes expostos na Tabela 8, pois o valor latente do primeiro fator é muito superior ao dos demais. No entanto, ao se aplicar a rotação oblíqua “oblimin”, como realizado na análise de componentes principais, esse quadro se modifica e os itens ficam mais bem distribuídos entre os fatores. A Tabela 9 apresenta esses resultados.

Tabela 9. Resultados da análise fatorial exploratória após a rotação "oblimin".

	MR1	MR3	MR4	MR2	h2	u2	com
X1	0.03	0.13	0.51	0.04	0.40	0.60	1.2
X2	0.05	0.12	0.47	-0.18	0.28	0.72	1.5
X3	0.10	0.11	0.48	0.03	0.39	0.61	1.2
X4	-0.03	0.12	0.42	0.16	0.32	0.68	1.5
X5	0.03	0.01	0.50	0.24	0.44	0.56	1.4
X6	0.07	0.05	0.49	0.00	0.31	0.69	1.1
X7	0.22	0.20	0.22	-0.16	0.24	0.76	3.8
X8	-0.04	0.10	0.43	-0.20	0.19	0.81	1.5
X9	0.28	0.00	0.43	0.13	0.49	0.51	1.9
X10	0.32	0.40	-0.10	0.20	0.50	0.50	2.6
X11	0.11	0.21	0.20	0.15	0.28	0.72	3.3
X12	0.16	0.06	0.42	0.15	0.42	0.58	1.6
X13	0.02	0.16	0.13	0.52	0.46	0.54	1.3
X14	0.17	0.33	-0.02	0.40	0.49	0.51	2.3
X15	0.12	0.08	0.14	0.53	0.50	0.50	1.3
X16	-0.06	0.59	0.08	0.14	0.44	0.56	1.2
X17	0.10	0.27	0.07	0.36	0.39	0.61	2.1
X18	0.03	0.60	0.13	0.01	0.49	0.51	1.1
X19	0.11	-0.09	-0.05	0.71	0.52	0.48	1.1
X21	-0.06	0.10	0.03	0.72	0.56	0.44	1.1
X22	0.04	0.66	0.00	0.04	0.49	0.51	1.0
X23	-0.06	0.67	0.04	0.12	0.50	0.50	1.1
X24	0.34	0.42	-0.19	-0.09	0.32	0.68	2.5
X25	0.17	0.03	0.35	0.19	0.35	0.65	2.1

X26	0.35	0.02	0.21	-0.08	0.23	0.77	1.8
X27	0.40	0.11	0.05	-0.04	0.25	0.75	1.2
X28	0.13	0.32	0.10	0.07	0.26	0.74	1.6
X29	0.46	0.07	-0.15	-0.13	0.17	0.83	1.4
X30	0.04	0.12	0.36	-0.08	0.19	0.81	1.4
X31	0.27	0.08	0.13	0.12	0.24	0.76	2.2
X32	0.19	-0.01	0.26	0.41	0.46	0.54	2.2
X33	0.50	-0.05	0.27	0.15	0.55	0.45	1.8
X34	0.51	0.00	0.04	0.11	0.34	0.66	1.1
X35	0.57	0.07	0.12	-0.05	0.46	0.54	1.1
X36	0.24	0.25	0.13	0.19	0.40	0.60	3.4
X37	0.40	0.01	0.08	0.13	0.27	0.73	1.3
X38	0.06	0.08	0.35	0.11	0.24	0.76	1.4
X39	0.47	0.08	0.12	0.11	0.42	0.58	1.3
X40	0.31	0.19	0.20	0.15	0.46	0.54	3.0
X41	0.56	0.05	0.17	-0.03	0.48	0.52	1.2
X42	0.61	-0.08	-0.02	0.13	0.38	0.62	1.1
X43	0.70	-0.01	-0.02	0.05	0.49	0.51	1.0
X44	0.51	0.10	0.04	-0.05	0.34	0.66	1.1
X45	0.35	0.24	0.01	0.05	0.31	0.69	1.8
X46	0.24	0.09	0.24	0.14	0.32	0.68	2.9
X47	0.30	0.22	0.21	-0.05	0.36	0.64	2.8
X48	0.39	0.17	-0.10	0.02	0.22	0.78	1.5
X49	0.05	0.62	0.07	-0.13	0.44	0.56	1.1
X50	0.10	0.51	0.07	-0.21	0.33	0.67	1.5
X51	0.22	0.17	0.28	-0.06	0.30	0.70	2.7
X52	0.23	0.23	0.19	-0.25	0.25	0.75	3.9
X53	0.35	0.21	-0.08	-0.01	0.22	0.78	1.8
X54	-0.05	0.09	0.19	0.31	0.19	0.81	1.9
X55	0.08	0.49	0.13	0.17	0.50	0.50	1.4

Essa tabela é semelhante à apresentada na seção anterior para os resultados da ACP. A coluna “h²” contém os valores das comunalidades (ou variância comuns). Observando-a, é possível verificar que a maior comunalidade é de 0,56, e a média das comunalidades é de 0,37. A coluna “u²” apresenta os valores de singularidade. A coluna “com” apresenta a complexidade de cada item, função das cargas fatoriais. E demais colunas apresentam as cargas fatoriais relacionadas a cada fator.

Observe que, na ACP, foram destacados os itens com cargas fatoriais menores que 0,5. No entanto, a AFE, por considerar apenas a variância comum, apresenta maior distinção entre as cargas fatoriais dos itens, permitindo uma flexibilização deste corte para 0,4. Desse modo, esboça-se um modelo em que os itens X13, X14, X15, X19, X21 e X32 estariam relacionados ao fator MR2; os itens X27, X29, X33, X34, X35, X39, X41, X42, X43 e X44 estariam ligados

ao fator MR1; os itens X1, X2, X3, X4, X5, X6, X8, X9 e X12 estariam vinculados ao fator MR4; e os itens X10, X16, X18, X22, X23, X24, X49, X50 e X55 estariam relacionados ao fator MR3.

Neste modelo, as cargas fatoriais e as variâncias comuns de cada carga estão representadas na Tabela 10. Ressalta-se que a combinação dos quatro fatores explicaria 37% da variância.

Tabela 10. Valores latentes e variâncias comuns dos fatores após a rotação "oblímin".

	MR1	MR3	MR4	MR2
SS loadings	6.33	5.31	4.61	3.59
Proportion Var	0.12	0.10	0.09	0.07
Cumulative Var	0.12	0.22	0.30	0.37
Proportion Explained	0.32	0.27	0.23	0.18
Cumulative Proportion	0.32	0.59	0.82	1.00

Com efeito, o modelo alvitrado pela análise fatorial exploratória segue apresentado no quadro disposto na Figura 7.

MR1	MR3	MR4	MR2
X27 - As atribuições dos órgãos de administração superior da Defensoria (CSDPU, DPGF e CGDPU) estão claramente definidas.	X10 - A Defensoria define suas estratégias com foco no cidadão.	X1 - A Defensoria realiza ações de capacitação para os agentes públicos responsáveis pelo atendimento realizado aos cidadãos nos órgãos de atuação.	X13 - Os órgãos de administração superior da Defensoria (CSDPU, DPGF e CGDPU) adotam mecanismos formais de participação social para a tomada de decisões.
X29 - O Defensor define com autonomia o teor das ações por ele patrocinadas.	X16 - A Defensoria estabelece canais de comunicação com a sociedade.	X2 - A Defensoria propicia oportunidade de atualização de conhecimentos aos defensores.	X14 - A Defensoria considera a opinião de grupos da sociedade em suas decisões.
X33 - A Defensoria utiliza mecanismos de controle das ações de seus gestores.	X18 - A Defensoria realiza campanhas educativas para informar os cidadãos acerca dos serviços que são prestados.	X3 - A Defensoria capacita seus agentes públicos da área finalística em diversas áreas do conhecimento.	X15 - A Defensoria possibilita a participação de diversos atores (defensores, servidores e cidadãos) no seu processo de tomada de decisão.
X34 - Os órgãos de controle interno da defensoria realizam auditorias periódicas.	X22 - A Defensoria atua em conjunto com outros órgãos públicos para ampliar o acesso às populações em situação de vulnerabilidade.	X4 - Os órgãos de atuação mantêm equipes multidisciplinares de atendimento ao cidadão.	X19 - A Defensoria permite a participação de todas as partes interessadas (defensores, servidores, e cidadãos) em seus processos eleitorais internos.
X35 - A Defensoria utiliza as recomendações dos órgãos de controle interno no processo de tomada de decisão.	X23 - A Defensoria atua em conjunto com organizações da sociedade para ampliar o acesso à Justiça.	X5 - A Defensoria realiza ações de capacitação em liderança.	X21 - A Defensoria estabelece mecanismos de participação social na escolha de suas lideranças.

<p>X37 - Os órgãos da administração superior da Defensoria (CSDPU, DPGF e CGDPU) exercem o controle uns sobre os outros.</p> <p>X39 - A Defensoria estabelece mecanismos que garantam a autonomia dos órgãos de controle interno.</p> <p>X41 - A Defensoria estabelece mecanismos para garantir a prestação de contas de seus agentes públicos.</p> <p>X42 - A Defensoria pune os agentes públicos que agem com improbidade.</p> <p>X43 - Os gestores da Defensoria são responsabilizados por seus atos.</p> <p>X44 - A Defensoria aplica, em seu cotidiano, a Lei de Acesso à Informação.</p>	<p>X24 - A Defensoria busca outros órgãos públicos por vias administrativas com o intuito de solucionar os problemas de seus assistidos.</p> <p>X49 - A Defensoria realiza ações para atender populações vulneráveis em locais de difícil acesso.</p> <p>X50 - A Defensoria realiza campanhas de atendimento itinerante.</p> <p>X55 - A Defensoria atua para aproximar o defensor da sociedade.</p>	<p>X6 - A Defensoria disponibiliza as condições de trabalho necessárias para os agentes públicos desenvolverem suas tarefas.</p> <p>X8 - Os recursos orçamentários da Defensoria aumentaram nos últimos três anos</p> <p>X9 - Os agentes públicos utilizam os planos de ação da Defensoria para orientar suas atividades.</p> <p>X12 - A Defensoria Pública define padrões de trabalho a serem seguidos por seus servidores.</p>	<p>X32 - A Defensoria realiza campanhas de orientação junto a seus membros de modo a prevenir faltas funcionais.</p>
--	---	--	--

Figura 7. Modelo alvitrado na análise fatorial exploratória.

Do mesmo modo que na ACP, um modelo de quatro fatores pode ser considerado suficiente na AFE. Uma medida de ajuste do modelo é dada pela soma dos quadrados dos resíduos dividida pela soma dos quadrados das correlações, subtraído da unidade. Essa medida varia de zero a um, e valores acima de 0,95 indicam que o modelo está bem ajustado (Field, Miles, & Field, 2012). No presente caso, essa medida corresponde a 0,99, indicando um modelo bem ajustado e com um número suficiente de fatores. Outro teste para se verificar se a quantidade de fatores extraída é suficiente para o modelo é observar a normalidade na distribuição dos resíduos. Assim, ao observar o histograma na Figura 8, verifica-se que ela se aproxima da normal (Field, Miles, & Field, 2012).

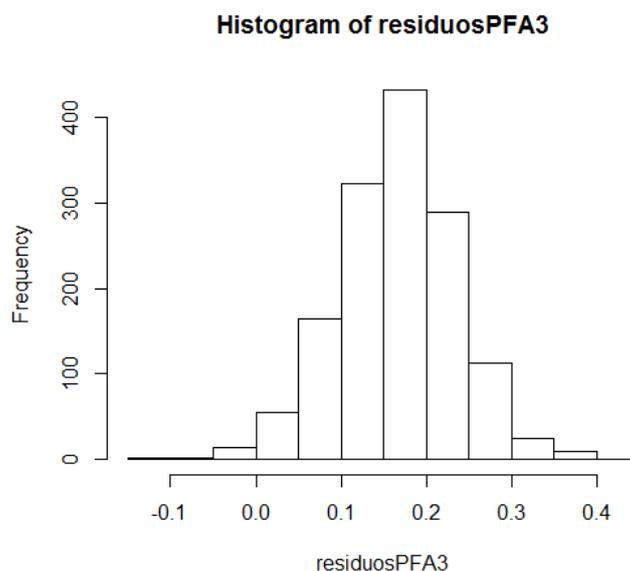


Figura 8 Histograma dos resíduos da Análise Fatorial Exploratória

4.5. Definição do Modelo - Escala de Governança de Defensoria Pública

Os modelos estimados por meio das análises de componentes principais e fatorial exploratória são bastante semelhantes. Ambos possuem quatro fatores que compartilham grande parte dos itens. Isso é um indicativo de que as variáveis analisadas são confiáveis (Laros, 2005). O modelo alvitrado mediante AFE possui uma maior quantidade de itens do que o modelo da ACP. Isso se deve, em grande parte, pelo fato de se ter flexibilizado o corte de itens com base nas cargas fatoriais, como explicado anteriormente. A semelhança dos modelos é tal que 25 itens são compartilhados entre eles, nos mesmos fatores. As diferenças estão em oito itens que compõem o modelo extraído por meio da AFE e não emergiram na ACP, três itens surgiram apenas no modelo AFE e no ACP em que não houve rotação dos eixos, e um item emergiu no modelo ACP sem rotação e não nos demais.

Além disso, os itens também se agruparam de forma semelhante em cada fator. O Fator 1, correspondente aos fatores PC1 (ACP) e MR1 (AFE), contém itens principalmente relacionados à dimensão “Controle”, mas contém itens anteriormente classificados nas dimensões “Estrutura” e “Accountability”. O Fator 2 corresponde aos fatores PC2 (ACP) e MR2 (AFE) e contém itens relacionados principalmente à dimensão “Partes Interessadas”. O fator 3, por sua vez, corresponde aos fatores PC3 (ACP) e MR4 (AFE), compondo-se de itens que se referem majoritariamente à dimensão “Recursos Organizacionais”. Por fim, o Fator 4

corresponde aos fatores PC4 (ACP) e MR3 (AFE), compondo-se de itens relativos às dimensões “Partes Interessadas” e “Acessibilidade”.

É interessante observar que as dimensões que tiveram maior importância para os gestores participantes das entrevistas, a saber: Partes Interessadas, Controle, Recursos Organizacionais e Acessibilidade, foram representadas pelos fatores que emergiram das análises discriminatórias. A dimensão “Recursos Organizacionais” manteve-se coesa, constituindo o Fator Recursos Estratégicos. A dimensão “Controle” fundiu-se com a dimensão “*Accountability*”, formando o Fator Controle e *Accountability*. A dimensão “Partes Interessadas” se dividiu, tendo os itens que tratavam diretamente dos usuários do serviço de assistência jurídica se agrupado com os itens da dimensão “Acessibilidade”, constituindo, assim, o Fator Acesso à justiça. Os demais itens da dimensão “Partes Interessadas”, relacionados à interferência dos *stakeholders* nos seus processos e decisões internos, agruparam-se em um fator próprio, denominado Participação Social.

As dimensões “Estrutura” e “Estratégia” tiveram poucos itens emergindo nas análises discriminatórias. Tais análises são baseadas na variação dos itens, conforme explicado anteriormente. Grosso modo, os itens com variação comum tendem a ser classificados em um mesmo fator (Field, Miles, & Field, 2012). Assim, os itens relacionados a essas dimensões apresentam pouca variação comum entre si, uma vez que a população estudada pertence apenas à Defensoria Pública da União. Nessa linha de raciocínio, a aplicação do questionário nas defensorias públicas estaduais poderia gerar variação nas respostas aos itens, uma vez que se trata de órgãos diversos, ligados a entes federativos distintos, com ambientes institucionais variados e, conseqüentemente, com estruturas e estratégias também variadas.

Dando sequência, para se comparar os modelos alitrados nas análises discriminatórias, um importante teste é o de confiabilidade, ou seja, a medida na qual o questionário realmente reflete o construto que se está mensurando. O alfa de Cronbach é uma medida que relaciona a covariância dos itens com a variância comum entre os itens. Trata-se de uma função acerca da medida em que os itens de um teste possuem muita variância comum frente à variância específica (comunalidade versus singularidade). Se o coeficiente alfa é alto, pode-se concluir que grande parte da variância é atribuída a fatores gerais (Cortina, 1993).

Aplicando o teste separadamente a cada fator verifica-se que os índices variam de 0,7 a 0,9, demonstrando que a escala é confiável para todos os modelos alitrados. Destaca-se que o

alfa de Cronbach foi calculado separadamente, fator por fator, pois o número de itens pode influenciar o índice, ou seja, quando o número de itens é alto, maior a probabilidade de se conseguir um alfa mais expressivo (Cortina, 1993). A seguir, na Tabela 11, o alfa de Cronbach foi calculado para cada fator, antes e depois da rotação oblíqua, na ACP, e após a rotação na AFE.

Tabela 11. Índices alfa de Cronbach para os fatores dos modelos que emergiram das análises discriminatórias.

Fator	α modelo ACP original	α modelo ACP rotacionado	α modelo AFE rotacionado
Fator 1. Controle e <i>Accountability</i> (PC1/MR1)	0,88	0,86	0,89
Fator 2. Participação Social (PC2/MR2)	0,89	0,85	0,87
Fator 3. Recursos Estratégicos (PC3/MR4)	0,76	0,7	0,86
Fator 4. Acesso à Justiça (PC4/MR3)	0,88	0,88	0,90

Observa-se, portanto, que o modelo advindo da análise fatorial exploratória tende a ser mais confiável. Contudo, os modelos propostos nas análises de componentes principais são mais parcimoniosos, uma vez que possuem um menor número de itens e são capazes de explicar a variância total em proporções semelhantes às do modelo extraído da AFE.

Com efeito, faz-se necessário o exame dos itens caso a caso para a definição do modelo final. Tal definição foi baseada nas análises discriminatórias, bem como na relevância teórica de cada item. É importante que a escolha dos modelos considere principalmente o ajuste teórico, considerando-se os ajustes estatísticos como evidências subsidiárias ao processo decisório. Ressalta-se que os resultados obtidos refletem o ambiente no qual a pesquisa foi realizada. Assim, um modelo mais consistente teoricamente, mesmo que, em algumas situações, demonstrando pior ajuste estatístico, terá maiores chances de sucesso em pesquisas futuras que, porventura, replicarem esta Escala de Governança em outros órgãos de Defensoria Pública. Assim, o quadro disposto no Apêndice V apresenta essa análise baseada na aderência estatística e teórica de cada item.

Em suma, o modelo hipotetizado com base na aderência estatística e teórica dos itens aos fatores é composto por 32 itens agrupados em quatro fatores. O Fator 1 – Controle e *Accountability* – compõe-se de dez itens (X32, X33, X34, X35, X37, X39, X41, X42, X43, X44), o Fator 2 – Participação Social – é composto por seis itens (X13, X14, X15, X17, X19, X21), o Fator 3 – Recursos Estratégicos – contém oito itens (X1, X2, X3, X4, X5, X6, X8, X9), assim como o Fator 4 – Acesso à Justiça (X16, X18, X22, X23, X24, X49, X50, X55). Trata-se

de um modelo fatorial de ordem superior, em que as variáveis observadas não influenciam diretamente a variável latente “Governança”, mas por meio de variáveis latentes mediadoras, ou seja, os fatores. Este modelo está representado na Figura 9, em um diagrama de caminho conforme Bollen (1989).

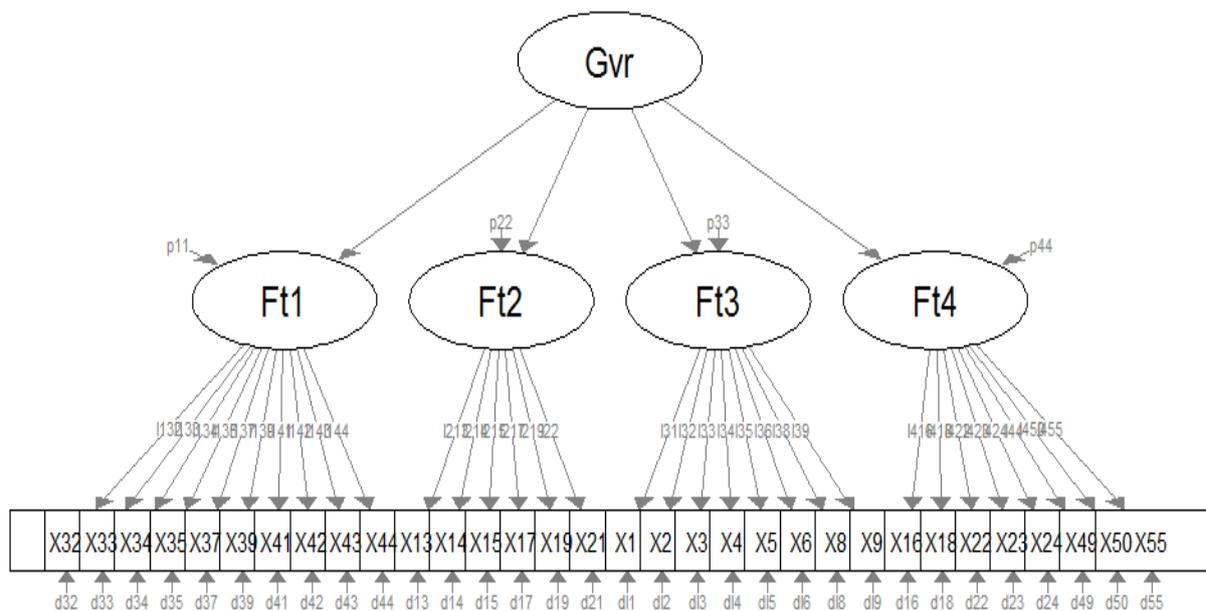


Figura 9. Diagrama de caminho representando o modelo hipotetizado.

4.6. Identificabilidade do Modelo

Apesar de o presente trabalho de pesquisa não envolver em seu escopo a estimação do modelo proposto, é salutar a determinação de sua identificabilidade. Assim, para qualquer análise fatorial confirmatória que, porventura, possa vir a ser aplicada, importa determinar se o modelo pode ou não ser identificado, uma vez que apenas modelos identificáveis podem ser estimados (Ullman, 2013).

O problema da identificação dos modelos refere-se à existência de solução única para os parâmetros estruturais. Assim, a determinação da identificação de modelos de equações estruturais tem início com uma ou mais equações que relacionam parâmetros conhecidos e desconhecidos. A identificação é comprovada por meio da demonstração de que os parâmetros

desconhecidos são funções dos parâmetros conhecidos, e que essas funções conduzem a soluções únicas. Em suma, se um parâmetro desconhecido puder ser escrito em função de um ou mais elementos da matriz de variâncias e covariâncias amostral, então aquele parâmetro é identificável. Se todos os parâmetros desconhecidos forem identificáveis, então o modelo é identificável (Bollen, 1989).

Há um conjunto de heurísticas que auxiliam na determinação da identificabilidade dos modelos de equações estruturais. Em primeiro lugar, uma condição geral e necessária para a identificabilidade é a Regra t , em que o número de elementos não redundantes na matriz de covariâncias das variáveis observadas seja maior ou igual ao número de parâmetros desconhecidos, ou seja:

$$t \leq \left(\frac{1}{2}\right)(p + q)(p + q + 1)$$

Onde, $p+q$ corresponde ao número de variáveis observadas, o que neste caso é 32, e t é o número de parâmetros livres, ou desconhecidos, 79(Bollen, 1989). No modelo hipotetizado, os parâmetros livres incluem os caminhos causais entre as variáveis latentes, as cargas fatoriais, as variâncias e covariâncias das variáveis exógenas, as variâncias e covariâncias das endógenas, bem como os erros das variáveis exógenas e endógenas. Desse modo, o resultado do termo no lado direito da equação é 528, superior ao valor de t , demonstrando que o modelo atende à condição necessária de identificação imposta pela Regra t (Bollen, 1989).

Contudo, a adequação à Regra t não garante a identificabilidade, uma vez que se trata de uma condição necessária, mas não suficiente para tanto. Condição suficiente para a identificabilidade de modelos de equações estruturais como este é dada pela Regra dos Dois Passos. Tal regra estabelece a separação do modelo em blocos de mensuração mais simples, aplicando assim as regras de identificação de modelos de análise fatorial confirmatória para verificar a identificabilidade dos blocos que resultarem em um modelo de AFC, e regras de identificação de modelos de equações estruturais para variáveis observadas na verificação da identificabilidade de blocos que resultarem em modelos desse tipo. Destaca-se que, no segundo caso, assume-se que as variáveis latentes são variáveis observadas. Satisfeitas essas duas condições, o modelo é considerado identificável (Bollen, 1989).

Com efeito, os dois blocos resultantes da separação do modelo hipotetizado possuem a estrutura de modelos de análise fatorial confirmatória, conforme observa-se nas Figuras 10 e 11.

4.7. Conclusões

Este Capítulo teve como objetivo desenvolver e validar a Escala de Governança de Defensoria Pública. Para tanto, foram construídos itens que descrevem operações e comportamentos concretos mediante os quais os atributos de governança se expressam na Defensoria Pública. A avaliação da validade do instrumento foi realizada por meio de procedimentos teóricos, semânticos e empíricos, os quais permitiram moldar uma escala representativa do construto governança para a Defensoria Pública.

A versão inicial da Escala de Governança de Defensoria Pública era composta por sete dimensões e 55 itens. As dimensões Recursos Organizacionais e *Accountability* continham oito itens cada, Controle era composta por dez itens, Partes Interessadas, por doze itens, Acessibilidade continha sete itens, Estrutura compunha-se de seis itens, Estratégia, por sua vez, possuía quatro itens. Após a validação empírica, a versão final da Escala de Governança de Defensoria Pública foi reorganizada em quatro fatores e 32 itens. O fator Controle e *Accountability* possui dez itens relacionados, Participação Social possui seis itens, Recursos Estratégicos apresenta-se relacionado a oito itens, assim como o fator Acesso à Justiça.

Esses resultados apontam no sentido de validade da Escala para a amostra testada. O modelo teórico em que ela se baseia é identificável, no entanto, carece ainda de maior confirmação empírica, o que poderia resultar de uma aplicação da escala em defensorias públicas estaduais, ou até mesmo na Defensoria Pública da União em uma perspectiva longitudinal. A partir daí, seria interessante o teste do modelo com a utilização do método de análise fatorial confirmatória, por meio de modelagem de equações estruturais.

É indispensável destacar que este estudo possui limitações. Trata-se de um esforço inicial para a construção e validação de uma medida de governança em defensoria pública, sendo seus resultados de natureza indicativa. Ademais, a amostra utilizada para as análises de validação empírica não são probabilísticas, o que não permite generalizações. Assim, são necessários novos estudos, com amostras maiores e que abranjam outros órgãos de defensoria pública.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Esta pesquisa teve como objetivo geral identificar dimensões e variáveis que explicam a governança em Defensoria Pública. Para tanto, foram identificadas dimensões explicativas e variáveis observáveis que explicam o conceito de governança em defensoria pública, com base nas quais se desenvolveu e validou a Escala de Governança de Defensoria Pública.

Em primeiro lugar, foram identificadas as seguintes dimensões: Recursos Organizacionais, Estratégia, Partes Interessadas, Estrutura, Controle, *Accountability* e Acessibilidade. Tal identificação se deu a partir de uma apreciação da literatura sobre os temas governança, governança pública e governança nas organizações da Justiça e em Defensorias Públicas, bem como da análise da percepção de atores integrantes do alto escalão da Defensoria Pública da União.

Em seguida, foi elaborada e validada uma Escala de Governança de Defensoria Pública. A Escala validada teórica e semanticamente possui sete dimensões, conforme as identificadas no capítulo anterior, e 55 itens. A validação empírica, no entanto, acarretou em um rearranjo dessas dimensões em quatro fatores e 32 itens. As dimensões de maior importância relativa para os gestores da DPU apresentaram maior representatividade nos fatores que emergiram das análises discriminatórias.

Assim, os itens relacionados à dimensão “Recursos Organizacionais” mantiveram-se coesos, constituindo o Fator Recursos Estratégicos. As dimensões “Controle” e “*Accountability*” fundiram-se formando o Fator Controle e *Accountability*. A dimensão “Partes Interessadas” dividiu-se de modo que os itens que tratavam diretamente dos usuários do serviço de assistência jurídica agruparam-se com os itens da dimensão “Acessibilidade”, constituindo, assim, o Fator Acesso à justiça. Os demais itens dessa dimensão, relativos à interferência dos *stakeholders* nos seus processos e decisões internos, agruparam-se em um fator próprio, denominado Participação Social. Já no que se refere às dimensões “Estrutura” e “Estratégia”, observa-se que poucos de seus itens emergiram nas análises discriminatórias.

Em suma, ao aprofundar o estudo do construto governança de defensoria pública a partir das dimensões teóricas, as análises indicaram que as dimensões Estrutura e Estratégia possuem menor importância relativa para os gestores e técnicos da Defensoria Pública da União. Por

consequente, o modelo hipotetizado para a explicação do construto compõe-se de 32 itens, os quais não estão diretamente relacionados às dimensões estrutura e estratégia.

A principal contribuição acadêmica deste trabalho foi a elaboração e validação da Escala de Governança de Defensoria Pública. Tal Escala é adequada para avaliar as percepções de técnicos e gestores da Defensoria, e apresentar um diagnóstico que subsidie a tomada de decisões, fornecendo informações e dados importantes para a formulação ou melhorias de políticas públicas e de gestão necessárias a uma boa governança de defensorias públicas. Trata-se de uma escala inédita na literatura, que complementa e avança o conhecimento sobre o funcionamento do Sistema de Justiça brasileiro, além de fornecer subsídios para estudos futuros.

Vale ressaltar a salutar observação dos princípios da boa governança em um contexto em que o Estado é cobrado a se aproximar da sociedade e produzir serviços públicos de qualidade que atendam às necessidades da população. Assim, as informações e conhecimentos produzidos por este estudo podem auxiliar o desenvolvimento de modelos de Defensoria Pública mais eficientes na gestão e alocação dos recursos públicos, e consequentemente mais eficazes na prestação dos serviços de assistência jurídica.

Já no que se refere às limitações da pesquisa, é forçoso destacar que esta é uma tentativa inicial de construção e validação de um instrumento de mensuração de governança em defensoria pública. Logo, os resultados possuem um caráter mais orientador do que conclusivo. Além disso, a amostra da população não foi definida de forma probabilística, de modo que não permite generalizações. Assim, recomendam-se novas validações da Escala a partir da aplicação nas diversas defensorias públicas estaduais, o que possibilitará maior confiabilidade. O recorte transversal desta pesquisa, ou seja, sua delimitação temporal, também pode ser considerado uma limitação. Desse modo, a utilização de uma perspectiva longitudinal, por meio da aplicação do instrumento de medida em séries temporais, poderia possibilitar a evolução para uma Escala mais apurada.

Destaca-se também que, apesar de haver identificado as dimensões explicativas do conceito de governança em defensoria pública, bem como construído e validado um instrumento de medida desse construto, os resultados guardam o viés dos gestores e técnicos da Defensoria Pública da União. Este estudo não avaliou a perspectiva do usuário do serviço de assistência jurídica. Portanto, recomendam-se pesquisas futuras que procurem entender a percepção dos cidadãos sobre governança na Defensoria.

Além da adaptação da Escala de Governança de Defensorias Públicas e aplicação em outros contextos, sugere-se também a construção de escalas voltadas à mensuração da governança nas demais funções essenciais à justiça. Tal esforço possibilitaria a consolidação do conhecimento e desenvolvimento de modelos teóricos essenciais para o bom funcionamento do Sistema de Justiça.

REFERÊNCIAS

- Akutsu, L., & Guimarães, T. A. (2012). Dimensões da Governança Judicial e Sua Aplicação ao Sistema Judicial Brasileiro. *Revista Direito GV*, 183 - 202.
- Akutsu, L., & Guimarães, T. d. (2015). Governança Judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. *Revista de Administração Pública*, 49(4), 937-958.
- Akutsu, L., Guimarães, T. A., & Gomes, A. O. (2015). Escala de Governança Judicial: desenvolvimento e validação em Tribunais de Justiça brasileiros. *No Prelo*.
- Australia Government . (2011). *Working Towards a Measurement Framework for Public Sector Innovation in Australia*. SRG Meeting.
- Australian National Audit Office. (2014). *Public Sector Governance: strengthening performance through good governance*. ANAO.
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Beers, D. J. (2012). Judicial Self-Governance and the Rule of Law: evidence from Romania and the Czech Republic. *Problems of Post-Communism*, 59(5), 50-67.
- Bevir , M. (2008). The Westminster Model, Governance and Judicial Reform. *Parliamentary Affairs*, 61(4), 559–577.
- Bollen, K. A. (1989). *Structural Equations With Latent Variables*. Chapel Hill, North Carolina : Wiley.
- Brasil. (2004). Pacto de Estado em Favor de um Judiciário Mais Rápido e Republicano. *Diário Oficial da União*, n. 241, seção 1, pp. 8-9.
- Brasil. (2009). II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça Mais Aessível, Ágil e Efetivo. *Diário Oficial da União*, n. 98, seção 1, pp. 1-2.
- Brasil. (2016a). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília. Disponível em <www.planalto.gov.br>, acesso em 13/6/2016.
- Brasil. (2016b). *Lei Complementar nº 80, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos*

Estados, e dá outras providências. Brasília. Disponível em <www.planalto.gov.br>, acesso em 13/6/2016.

Brasil. (2016c). *Lei Complementar nº 101, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.* Brasília. Disponível em <www.planalto.gov.br>, acesso em 13/6/2016.

Brasil. (2016d). *Emenda Constitucional nº 45, de 30 de Dezembro de 2004, que altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências.* Brasília. Disponível em <www.planalto.gov.br>, acesso em 13/6/2016.

Brasil. (2016e). *Lei Complementar nº 132, que altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994.* Brasília. Disponível em <www.planalto.gov.br>, acesso em 13/6/2016.

Brasil. (2016f). *Emenda Constitucional nº 74, de 6 de Agosto de 2013, que altera o art. 134 da Constituição Federal.* Brasília. Disponível em <www.planalto.gov.br>, acesso em 13/6/2016.

Brasil. (2016g). *Emenda Constitucional nº 80, de 4 de Junho de 2014, que altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.* Brasília. Disponível em <www.planalto.gov.br>, acesso em 13/6/2016.

Buta, B. O., & Silva Filho, A. I. (2016). Assistência Jurídica Gratuita: serviços da Defensoria Pública da União na ótica da abordagem integradora da inovação. *Revista do Serviço Público*, No Prelo.

Chowdhury, N., & Wessel, R. A. (2012). Conceptualising Multilevel Regulation in the EU: A Legal Translation of Multilevel Governance? *European Law Journal*, 18(3), 335–357.

Cortina, J. M. (1993). What Is Coefficient Alpha? An Examination of Theory and Applications. *Journal of Applied Psychology*, 98-104.

Defensoria Pública da União. (2015a). *Assistência Jurídica Integral e Gratuita no Brasil: um panorama da atuação da Defensoria Pública da União* (2 ed.). Brasília: DPU.

- Defensoria Pública da União. (2015b). *Relatório de Gestão do Exercício de 2014*. Brasília: DPU.
- Damásio, B. F. (2012). Uso da análise fatorial exploratória em psicologia . *Avaliação Psicológica*, 213-228 .
- Demo, G., & Pessôa, R. (2015). CRM na Administração Pública: desenvolvimento e validação de uma Escala de Relacionamento com o Cidadão (ERCi). *Revista de Administração Pública*, 677-697.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: an assessment and review. *Academy of Management Review*, 57-74.
- Emerson, R. M. (1962). Power-Dependence Relations. *American Sociological Review*, 27(1), 31-44.
- Fama, E. F. (1980). Agency Problems and the Theory of the Firm. *Chicago Journals*, 288-307.
- Feld, L. P., & Voigt, S. (2003). Economic Growth and Judicial Independence: cross-country evidence using a new set of indicators. *European Journal of Political Economy*, 19, 497-527.
- Field, A., Miles, J., & Field, Z. (2012). *Discovering Statistics Using R*. London: SAGE.
- Fowler, F. J. (2011). *Pesquisa de Levantamento*. Porto Alegre: Penso.
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., & Licari, M. J. (2012). Theories of Governance. In: H. G. Frederickson, K. B. Smith, C. W. Larimer, & M. J. Licari, *The Public Administration Theory Primer* (2 ed., pp. 219-244). Boulder, CO: Westview Press.
- Freeman, R. E., & Reed, D. L. (1983). Stockholders and Stakeholders: a new perspective on Corporate Governance. *California Management Review*, 88-106.
- Frooman, J. (1999). Stakeholder Influence Strategies. *Academy of Management Review*, 191-205.
- Heberle , L. C., & Christensen , I. M. (2011). US environmental governance and local climate change mitigation policies: California's story. *Management of Environmental Quality*, 22(3), 317-319.

- Hobbes, T. (2009). *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- Hufty, M. (2010). Gobernanza en Salud Pública: hacia un marco analítico. *Revista de Salud Pública*, 39-61.
- Jamieson, S. (2004). Likert Scales: how to (ab)use them . *Medical Education*, 1217-1218.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (2008). Teoria da Firma: Comportamento dos Administradores, Custos de Agência e Estrutura de Propriedade. *Revista de Administração de Empresas*, 87-125.
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2008). Governance Indicators: where are we, where should we be going? *The World Bank Research Observer*, pp. 1 - 30.
- Klijn, E.-H. (2005). Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto. In: A. C. Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 213-244). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Laros, J. A. (2005). O Uso da Análise Fatorial: algumas diretrizes para pesquisadores. In: L. Pasquali, *Análise Fatorial para Pesquisadores* (pp. 163-193). Brasília: LabPAM.
- Lashgari, M. (2004). Corporate Governance: theory and practice. *The Journal of American Academy of Business*, 46-51.
- Likert, R. (1974). The Method of Constructing an Attitude Scale. In: G. M. Maranell, *Scaling: a sourcebook of behavioral scientistis*. Chicago: Aldine Pub.
- Macedo, F. P. (2015). Comunicação Pública e a Defensoria Pública da União: planejar para o cidadão. *Revista da Defensoria Pública da União*, 79-100.
- Madeira, L. M. (2014). Institutionalization, Reform and Independence os the Public Defender's Office in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, 47-78.
- Maheshwari, S. R. (2006). Good Governance: Its Theory and Practice in India. In: A. Farazmand , & J. Pinkowski, *Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration* (pp. 313-324). Boca Raton, FL: CRC Press.

- Marques, M. C. (2007). Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Setor Público. *Revista de Administração Contemporânea*, 11-26.
- Martínez, A. C. (2005). La Gobernanza Hoy: Introducción. In: A. C. Martínez, *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia* (pp. 11-35). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública .
- Mayntz , R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21.
- Mayntz, R. (2005). Nuevos Desafíos de la Teoría de la Gobernanza. In: A. C. Martínez, *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia* (pp. 83-98). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Meade , A. W., Johnson , E. C., & Braddy , P. W. (2008). Power and Sensitivity of Alternative Fit Indices in Tests of Measurement Invariance. *Journal of Applied Psychology*, 568–592.
- Moura, T. W., Custódio, R. B., Silva, F. d., & Castro, A. M. (2013). *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: ANADEP, IPEA.
- Norman, G. (2010). Likert scales, levels of measurement and the “laws” of statistics. *Adv in Health Sci Educ* , 625-632.
- Nunes, E. O. (2010). *A Gramática Política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático* (4 ed.). Rio de Janeiro: Garamond.
- Oliveira, A. G., & Pisa, B. J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 1263-1290.
- Pantouvakis, A., & Mpogiatzidis, P. (2013). Measuring Clinical Department - the impact of clinical job satisfaction: an application to public hospitals. *Benchmarking: An International Journal*, 20(3), 305-321.
- Pasquali, L. (2009). Psicometria. *Rev Esc Enferm USP*, 992-999.

- Pasquali, L. (2010). Testes Referentes a Construto: teoria e modelo de construção. In: L. Pasquali, *Instrumentação Psicológica: fundamentos e práticas* (p. 568). Porto Alegre: Artmed.
- Pereira, L. B. (2002). Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... *Revista do Serviço Público*, 5-27.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2001). Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy & Politics*, 29(2), 131-135.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2010). Introdução: o papel da gestão pública no governo. In: B. G. Peters, & J. Pierre, *Administração Pública: coletânea* (pp. 15-29). São Paulo; Brasília: UNESP; ENAP.
- Peters, G. B., & Pierre, J. (2005). ¿Por qué Ahora el Interés por la Gobernanza? In: A. C. Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. (pp. 37-56). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pinho, J. G., & Sacramento, A. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 1343-1368.
- Procopiuck, M. (2013). Governança e Interações Multiatores em Redes de Políticas. In: M. Procopiuck, *Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública* (pp. 169-208). São Paulo: Atlas.
- Quintão, C. M., & Carneiro, R. (2015). A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização. *Revista de Administração Pública*, 49(2), 473-491.
- Rousseau, J.-J. (1999). *Do Contrato Social*. São Paulo: Nova Cultural.
- Schommer, P. C., Rocha, A. C., Spaniol, E. L., Dahmer, J., & Sousa, A. D. (2015). Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. *Revista de Administração Pública*, 49(6), 1375-1400.

- Schulhofer, S. J., & Friedman, D. D. (2010). Reforming Indigent Defense: How Free Market Principles Can Help to Fix a Broken System. *Policy Analysis*, 1-24.
- Silva, J. A. (1994). *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros.
- Silva, J. A. (2007). *Processo Constitucional de Formação das Leis*. São Paulo: Malheiros.
- Silva, J. A., & Florêncio, P. A. (2011). Políticas Judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, 119-136.
- Stevens, S. S. (1946). On the Theory of Scales of Measurement . *Science* , 677-680 .
- Tabachnick, B. G., & Fidell, L. S. (2013). *Using Multivariate Statistics*. New Jersey: Pearson Education.
- Thiry-Cherques, H. R. (2009). Saturação em Pesquisa Qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. *Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing* , 20-27.
- Tribunal de Contas da União. (2014). *Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria*. Brasília: TCU.
- Ullman, J. B. (2013). Structural Equation Modeling. In: B. G. Tabachnick, & L. S. Fidell, *Using Multivariate Statistics* (pp. 681-785). New Jersey : Pearson Education.
- Vasconcellos, A. M., & Vasconcellos Sobrinho, M. (2015). Institutional Development for Good Governance: the role of intermediary NGOs in Pará state, Amazonia. *Revista de Administração Pública*, 49(3), 793-815.
- Vidal, J. P. (2014). A Defensoria Pública do Estado do Pará: uma observação sistêmica da capacidade institucional. *Revista de Administração Pública*, 48(3), 667-694.
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-Cost Economics: the governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*, 233-261.
- Williamson, O. E. (1991). Comparative Economic Organization: the analysis of discrete alternatives. . *Administrative Science Quarterly*, 36, 269-296.

- Williamson, O. E. (1996a). Corporate Finance and Corporate Governance. In: O. E. Williamson, *The Mechanisms of Governance* (pp. 171-194). New York: Oxford University Press.
- Williamson, O. E. (1996b). Economic Institutions: Spontaneous and Intentional Governance. In: O. E. Williamson, *The Mechanisms of Governance* (pp. 145-170). New York: Oxford University Press.
- Williamson, O. E. (1996c). Prologue: The mechanisms of governance. In: O. E. Williamson, *The mechanisms of governance* (pp. 3-20). New York: Oxford University Press.

APÊNDICE I – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

I – Apresentação:

- a) Esclarecer ao entrevistado o contexto e objetivos da entrevista. Objetivo: descrever dimensões que explicam governança em Defensorias Públicas, para a elaboração de trabalho de tese de mestrado.
- b) Destacar que os dados serão analisados de forma agregada, sem citar nomes, sendo mantido o anonimato. O que importa é a visão pessoal do entrevistado, não o que ele imagina que seja certo ou errado.
- c) Solicitar autorização para a gravação da entrevista (formulário anexo).

II – Identificação dos fatores relacionados ao construto Governança:

Governança, para os fins deste estudo, é definida como um conjunto de condutas, padrões, valores e métodos que privilegiam a transparência, o equilíbrio dos interesses de distintas partes interessadas, e o controle das funções do gestor.

- a) De uma maneira geral, quais são os principais aspectos que, no seu entender, explicam governança e gestão na Defensoria Pública brasileira?
- b) Quais os principais mecanismos estatais e estruturas políticas externas de controle da gestão nas Defensorias Públicas? Que órgãos estariam envolvidos nesse controle?
- c) Quais os principais mecanismos e estruturas políticas internas de controle da gestão nas Defensorias Públicas?
- d) Quais seriam as ações necessárias para ampliar o acesso à Justiça aos cidadãos de baixa renda?
- e) De que forma a Defensoria Pública atua em conjunto com organizações ou grupos da sociedade para melhorar o acesso dos cidadãos de baixa renda à Justiça?
- f) No que se refere à responsabilização e prestação de contas de agentes públicos e políticos, você identifica alguma ação específica da Defensoria Pública para garantir tais atitudes?
- g) Quais são, no seu entender, os recursos, competências e capacidades para garantir a consecução de objetivos da Defensoria Pública?
- h) Quais seriam os possíveis indicadores do desempenho da Defensoria Pública?
- i) O que garantiria que a ação da Defensoria Pública esteja voltada ao atendimento dos interesses sociais?

III – Encerramento:

- a) Você gostaria de acrescentar alguma outra questão relevante relacionada à governança de Defensorias Públicas?
- b) Identificação do entrevistado: cargo, setor em que atua, tempo de atuação no cargo e no setor, e formação acadêmica.
- c) Solicitar em seguida indicação de especialistas sobre o tema a serem entrevistados.
- d) Agradecer pela entrevista.

APÊNDICE II – APRESENTAÇÃO E TERMO DE CONCENTIMENTO

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO****CONVITE E INFORMAÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO EM PESQUISA ACADÊMICA**

Você está sendo convidado (a) a participar de uma pesquisa sobre o tema Governança na Defensoria Pública elaborada pelo Professor Tomas de Aquino Guimarães, do Departamento de Administração da Universidade de Brasília, e pelo aluno em conclusão do mestrado, Bernardo Oliveira Buta.

Você só estará apto (a) a participar da pesquisa se for defensor ou servidor público atuante na Defensoria Pública. Gostaríamos de contar com sua colaboração no sentido de responder às perguntas da entrevista. O tempo estimado para realização da entrevista é de 30 minutos. Precisamos de sua sinceridade nas respostas. Lembre-se de que não há respostas certas ou erradas. Todas são corretas desde que correspondam ao que você pensa. Ademais, os dados desta pesquisa são confidenciais e serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos.

A sua participação nesta pesquisa é voluntária, de sorte que você fica livre para interromper a sua participação quando e se achar conveniente, não incorrendo em qualquer prêmio ou prejuízo. Contudo, lembre-se: sua participação é essencial para o sucesso desta pesquisa!

Para esclarecer dúvidas e fazer comentários a qualquer momento ou mesmo para conhecer os resultados desta pesquisa, não hesite em contatar bernaro.butu@dpu.gov.br.

Agradecemos sua colaboração!

TERMO DE CONSENTIMENTO

Eu, _____, li e entendi as informações relativas a esta pesquisa e aceito voluntariamente participar dela como entrevistado. Autorizo também o uso de gravador durante a entrevista.

ASSINATURA

DATA

APÊNDICE III – QUESTIONÁRIO

Gestão na Defensoria Pública da União

Convido-o(a) a participar de uma pesquisa sobre gestão na Defensoria Pública da União, como requisito parcial para a conclusão do curso de mestrado em Administração na Universidade de Brasília, sob a orientação do Professor Tomás de Aquino Guimarães.

Você foi escolhido para participar da pesquisa por atuar como defensor (a) ou servidor (a) público (a) na Defensoria Pública da União. O tempo estimado para preencher o questionário é de 10 minutos. Não há respostas certas ou erradas, e sua sinceridade é fundamental para os resultados da pesquisa. Ademais, os dados são confidenciais, e serão analisados de forma agregada, sem a identificação de respondentes em particular.

Sua participação é voluntária, de sorte que você fica livre para interrompê-la quando e se achar conveniente, não incorrendo em qualquer prêmio ou prejuízo. Lembre-se, sua participação é essencial para o sucesso desta pesquisa.

Para esclarecer dúvidas e fazer comentários a qualquer momento, não hesite em contatar bernardo.butu@dpu.gov.br.

Agradeço sua colaboração.

Bernardo Oliveira Buta

Mestrando em Administração – UnB

Leia atentamente cada um dos itens a seguir e marque um número de 1 a 7, sendo que 1 representa total discordância e 7, total concordância com a afirmação contida no item.

Caso não saiba responder algum item, ou se preferir não opinar, sinta-se à vontade para deixar o item em branco.

- A Defensoria realiza ações de capacitação para os agentes públicos responsáveis pelo atendimento realizado aos cidadãos nos órgãos de atuação. (O termo "agentes públicos" refere-se ao conjunto de defensores, servidores e demais agentes em atuação na DPU).
- A Defensoria propicia oportunidade de atualização de conhecimentos aos defensores.

- A Defensoria capacita seus agentes públicos da área finalística em diversas áreas do conhecimento.
- Os órgãos de atuação mantêm equipes multidisciplinares de atendimento ao cidadão.
- A Defensoria realiza ações de capacitação em liderança.
- A Defensoria disponibiliza as condições de trabalho necessárias para os agentes públicos desenvolverem suas tarefas.
- A Defensoria utiliza sistemas informatizados que aumentam a produtividade do trabalho.
- Os recursos orçamentários da Defensoria aumentaram nos últimos três anos.
- Os agentes públicos utilizam os planos de ação da Defensoria para orientar suas atividades. (O termo "agentes públicos" refere-se ao conjunto de defensores, servidores e demais agentes em atuação na DPU).
- A Defensoria define suas estratégias com foco no cidadão.
- Os órgãos de atuação da Defensoria seguem padrões semelhantes de atendimento ao público.
- A Defensoria Pública define padrões de trabalho a serem seguidos por seus servidores.
- Os órgãos de administração superior da Defensoria (CSDPU, DPGF e CGDPU) adotam mecanismos formais de participação social para a tomada de decisões. (CSDPU - Conselho Superior da Defensoria Pública da União; DPGF - Defensor Público-Geral Federal; CGDPU - Corregedoria-Geral da Defensoria Pública da União).
- A Defensoria considera a opinião de grupos da sociedade em suas decisões.
- A Defensoria possibilita a participação de diversos atores (defensores, servidores e cidadãos) no seu processo de tomada de decisão.
- A Defensoria estabelece canais de comunicação com a sociedade.
- A Defensoria realiza audiências públicas para consultar as necessidades da população.
- A Defensoria realiza campanhas educativas para informar os cidadãos acerca dos serviços que são prestados.
- A Defensoria permite a participação de todas as partes interessadas (defensores, servidores e cidadãos) em seus processos eleitorais internos.
- O processo eleitoral para a escolha de Defensor-Geral estimula o corporativismo.
- A Defensoria estabelece mecanismos de participação social na escolha de suas lideranças.
- A Defensoria atua em conjunto com outros órgãos públicos para ampliar o acesso às populações em situação de vulnerabilidade.
- A Defensoria atua em conjunto com organizações da sociedade para ampliar o acesso à Justiça.
- A Defensoria busca outros órgãos públicos por vias administrativas com o intuito de solucionar os problemas de seus assistidos.
- A Defensoria realiza ações voltadas à desconcentração de sua estrutura administrativa. (Entende-se por desconcentração da estrutura administrativa a distribuição de atribuições da DPGU para os demais órgãos da DPU).
- Os agentes públicos da Defensoria agem segundo a hierarquia estabelecida. (O termo "hierarquia estabelecida" refere-se à cadeia de comando instituída por meio dos normativos internos da DPU).

- As atribuições dos órgãos de administração superior da Defensoria (CSDPU, DPGF e CGDPU) estão claramente definidas. (CSDPU - Conselho Superior da Defensoria Pública da União; DPGF - Defensor Público-Geral Federal; CGDPU - Corregedoria-Geral da Defensoria Pública da União).
- O Conselho Superior participa da definição do direcionamento estratégico da Defensoria.
- O Defensor define com autonomia o teor das ações por ele patrocinadas.
- A Defensoria propõe seu orçamento com autonomia.
- A Defensoria utiliza mecanismos de controle da independência funcional dos defensores.
- A Defensoria realiza campanhas de orientação junto a seus membros de modo a prevenir faltas funcionais.
- A Defensoria utiliza mecanismos de controle das ações de seus gestores.
- Os órgãos de controle interno da defensoria realizam auditorias periódicas.
- A Defensoria utiliza as recomendações dos órgãos de controle interno no processo de tomada de decisão.
- A Defensoria fortaleceu seus mecanismos de controle interno após a promulgação da Emenda Constitucional nº 74 (que conferiu autonomia funcional, administrativa e iniciativa de proposta orçamentária à DPU).
- Os órgãos de administração superior da Defensoria (CSDPU, DPGF e CGDPU) exercem o controle uns sobre os outros.
- As Câmaras de Coordenação e Revisão atuam efetivamente na orientação do trabalho do defensor.
- A Defensoria estabelece mecanismos que garantam a autonomia dos órgãos de controle interno.
- Os resultados das auditorias externas são utilizados para a melhora dos processos de trabalho.
- A Defensoria estabelece mecanismos para garantir a prestação de contas de seus agentes públicos. (O termo "agentes públicos" refere-se ao conjunto de defensores, servidores e demais agentes em atuação na DPU).
- A Defensoria pune os agentes públicos que agem com improbidade. (O termo "agentes públicos" refere-se ao conjunto de defensores, servidores e demais agentes em atuação na DPU).
- Os gestores da Defensoria são responsabilizados por seus atos.
- A Defensoria aplica, em seu cotidiano, a Lei de Acesso à Informação.
- Os dados publicados no portal da Defensoria são compreensíveis para os cidadãos.
- Os relatórios de prestação de contas da Defensoria Pública estão disponibilizados em locais de fácil acesso à população.
- A Defensoria Pública divulga os resultados de seu desempenho.
- Os usuários do serviço da Defensoria têm acesso ao inteiro teor do processo de assistência jurídica.
- A Defensoria realiza ações para atender populações vulneráveis em locais de difícil acesso.
- A Defensoria realiza campanhas de atendimento itinerante.
- A Defensoria implanta novas sedes com base em uma política previamente estabelecida.

- A Defensoria ampliou sua abrangência territorial nos últimos três anos.
- Os órgãos de atuação da Defensoria estão instalados em locais de fácil acesso para o usuário.
- A Defensoria fornece assistência jurídica em todos os ramos do Direito.
- A Defensoria atua para aproximar o defensor da sociedade.

Informações funcionais e demográficas

As informações coletadas a seguir servirão para análises e correlações com as respostas anteriores. Como destacado anteriormente, os dados serão analisados de forma agregada, sem a identificação de respondentes em particular.

Qual é sua idade?

Qual é seu gênero?

Qual é o cargo que você ocupa na DPU?

Há quanto tempo você trabalha na DPU?

Qual é sua formação acadêmica?

Qual a sua titulação acadêmica mais elevada?

Comentários Adicionais

Caso julgue relevante, registre no espaço a seguir comentários adicionais que possam enriquecer a pesquisa.

Obrigado por sua participação!

APÊNDICE IV – CONVITE

Convido-o(a) a participar de uma pesquisa sobre gestão na Defensoria Pública da União, como requisito parcial para a conclusão do curso de mestrado em Administração na Universidade de Brasília, sob a orientação do Professor Tomás de Aquino Guimarães.

Você foi escolhido para participar da pesquisa por atuar como defensor (a) ou servidor (a) público (a) na Defensoria Pública da União. O tempo estimado para preencher o questionário é de 10 minutos. Não há respostas certas ou erradas, e sua sinceridade é fundamental para os resultados da pesquisa. Ademais, os dados são confidenciais, e serão analisados de forma agregada, sem a identificação de respondentes em particular.

Sua participação é voluntária, de sorte que você fica livre para interrompê-la quando e se achar conveniente, não incorrendo em qualquer prêmio ou prejuízo. Lembre-se, sua participação é essencial para o sucesso desta pesquisa.

Para esclarecer dúvidas e fazer comentários a qualquer momento, não hesite em contatar bernardo.butu@dpu.gov.br.

Agradeço sua colaboração.

Bernardo Oliveira Buta

Mestrando em Administração - UnB

Este é um convite para preencher o formulário **Gestão na Defensoria Pública da União**. Para preenchê-lo, visite: https://docs.google.com/forms/d/17v_kY6p3d53jOs9c5T7JxSFxP1dfXZpgeR4_eXl7_lc/viewform?c=0&w=1&usp=mail_form_link

APÊNDICE V

Quadro de análise dos itens com relação à aderência estatística e teórica para a construção do modelo final.

Descrição do item	Aderência Estatística	Aderência Teórica	Definição
X1 - A Defensoria realiza ações de capacitação para os agentes públicos responsáveis pelo atendimento realizado aos cidadãos nos órgãos de atuação.	Item agrupado no Fator 3 (Recursos Estratégicos) em todas as análises discriminatórias.	Item aderente ao tema “recursos estratégicos”, relativo à alocação eficiente de ativos, capacidades, atributos, informações e conhecimentos controlados pela Defensoria que a permitam conceber e implementar estratégias para melhorar a eficiência e efetividade (Barney, 1991).	Fator 3.
X2 - A Defensoria propicia oportunidade de atualização de conhecimentos aos defensores.	Item agrupado no Fator 3 (Recursos Estratégicos) em todas as análises discriminatórias.	Idem item X1.	Fator 3.
X3 - A Defensoria capacita seus agentes públicos da área finalística em diversas áreas do conhecimento.	Item agrupado no Fator 3 (Recursos Estratégicos) na AFE e ACP sem rotação.	Idem item X1.	Fator 3.
X4 - Os órgãos de atuação mantêm equipes multidisciplinares de atendimento ao cidadão.	Item agrupado no Fator 3 (Recursos Estratégicos) na AFE.	Idem item X1.	Fator 3.
X5 - A Defensoria realiza ações de capacitação em liderança.	Os resultados da AFE indicam que o item possui relação com o Fator 3 (Recursos Estratégicos), e os resultados da ACP indicam relação com o Fator 2 (Participação Social).	O item diretamente relacionado aos recursos de pessoal da Defensoria e a suas capacidades e conhecimentos, estando aderente ao tema “recursos estratégicos”. Ressalta-se que não há relação alguma com “participação social”.	Fator 3.
X6 - A Defensoria disponibiliza as condições de trabalho necessárias para os agentes públicos desenvolverem suas tarefas.	Item agrupado no Fator 3 (Recursos Estratégicos) em todas as análises discriminatórias.	Idem item X1.	Fator 3.
X7 - A Defensoria utiliza sistemas informatizados que aumentam a produtividade do trabalho.	O item não apresentou carga fatorial expressivamente relacionada a nenhum fator.	O item trata da utilização de infraestrutura tecnológica em prol do desempenho organizacional, estando diretamente relacionado ao tema “recursos estratégicos”. Apesar disso, as cargas fatoriais desse item em relação ao Fator 3 apresentaram valores inferiores a 0,3 em todas as análises discriminatórias realizadas. Uma vez que a relação do item com o fator alvo é tão fraca, optou-se por sua exclusão, conforme sugerido por Laros (2005).	Item excluído do modelo.

X8 - Os recursos orçamentários da Defensoria aumentaram nos últimos três anos	Item agrupado no Fator 3 (Recursos Estratégicos) em todas as análises discriminatórias.	Idem item X1.	Fator 3.
X9 - Os agentes públicos utilizam os planos de ação da Defensoria para orientar suas atividades.	Item agrupado no Fator 3 (Recursos Estratégicos) na AFE.	Este item trata do direcionamento organizacional e execução de planos para o futuro, não se relacionando diretamente aos os ativos, capacidades, atributos, informações e conhecimentos controlados pela organização (Barney, 1991). O item refere-se à definição das estratégias da defensoria, buscando perceber se o foco dessas estratégias está nos usuários de seus serviços. Assim, não se relaciona diretamente ao tema “acesso à justiça”, que se refere à expansão da oferta de serviços de assistência jurídica gratuita aos grupos da população mais necessitados por meio da criação de um sistema burocrático de órgãos públicos de defensoria (Madeira, 2014), ou da busca ativa de usuários para este serviço.	Fator 3.
X10 - A Defensoria define suas estratégias com foco no cidadão.	Item agrupado no Fator 4 (Acesso à Justiça) na AFE.	O item trata da padronização dos processos internos da Defensoria, não estando relacionado a nenhum dos temas abarcados pelos fatores propostos a partir das análises discriminatórias.	Item excluído do modelo.
X11 - Os órgãos de atuação da Defensoria seguem padrões semelhantes de atendimento ao público.	O item não apresentou carga fatorial que influenciasse expressivamente nenhum fator.	Este item trata da padronização dos processos internos, não se relacionando diretamente aos os ativos, capacidades, atributos, informações e conhecimentos controlados pela organização (Barney, 1991).	Item excluído do modelo.
X12 - A Defensoria Pública define padrões de trabalho a serem seguidos por seus servidores.	Item agrupado no Fator 3 (Recursos Estratégicos) na AFE.	Item aderente ao tema “participação social”, relativo à aproximação do cidadão das instâncias decisórias de modo que esses atores possam exercer funções reguladoras de interesse público (Mayntz, 2001).	Item excluído do modelo.
X13 - Os órgãos de administração superior da Defensoria (CSDPU, DPGF e CGDPU) adotam mecanismos formais de participação social para a tomada de decisões.	Item agrupado no Fator 2 (Participação Social) em todas as análises discriminatórias.	Idem item X13.	Fator 2.
X14 - A Defensoria considera a opinião de grupos da sociedade em suas decisões.	Item agrupado no Fator 2 (Participação Social) na AFE e ACP sem rotação.	Idem item X13.	Fator 2.
X15 - A Defensoria possibilita a participação de diversos atores (defensores, servidores e cidadãos) no seu processo de tomada de decisão.	Item agrupado no Fator 2 (Participação Social) em todas as análises discriminatórias.	Idem item X13.	Fator 2.

X16 - A Defensoria estabelece canais de comunicação com a sociedade.	Item agrupado no Fator 4 (Acesso à Justiça) em todas as análises discriminatórias.	Item aderente ao tema “acesso à justiça”, que se refere à expansão da oferta de serviços de assistência jurídica gratuita aos grupos da população mais necessitados por meio da criação de um sistema burocrático de órgãos públicos de defensoria (Madeira, 2014), ou da busca ativa de usuários para este serviço.	Fator 4.
X17 - A Defensoria realiza audiências públicas para consultar as necessidades da população.	Item agrupado no Fator 2 (Participação Social) na ACP sem rotação.	Idem item X13.	Fator 2.
X18 - A Defensoria realiza campanhas educativas para informar os cidadãos acerca dos serviços que são prestados.	Item agrupado no Fator 4 (Acesso à Justiça) em todas as análises discriminatórias.	Idem item X16.	Fator 4.
X19 - A Defensoria permite a participação de todas as partes interessadas (defensores, servidores, e cidadãos) em seus processos eleitorais internos.	Item agrupado no Fator 2 (Participação Social) em todas as análises discriminatórias.	Idem item X13.	Fator 2.
X21 - A Defensoria estabelece mecanismos de participação social na escolha de suas lideranças.	Item agrupado no Fator 2 (Participação Social) em todas as análises discriminatórias.	Idem item X13.	Fator 2.
X22 - A Defensoria atua em conjunto com outros órgãos públicos para ampliar o acesso às populações em situação de vulnerabilidade.	Item agrupado no Fator 4 (Acesso à Justiça) em todas as análises discriminatórias.	Idem item X16.	Fator 4.
X23 - A Defensoria atua em conjunto com organizações da sociedade para ampliar o acesso à Justiça.	Item agrupado no Fator 4 (Acesso à Justiça) em todas as análises discriminatórias.	Idem item X16.	Fator 4.
X24 - A Defensoria busca outros órgãos públicos por vias administrativas com o intuito de solucionar os problemas de seus assistidos.	Item agrupado no Fator 4 (Acesso à Justiça) na AFE.	Idem item X16.	Fator 4.
X25 - A Defensoria realiza ações voltadas à desconcentração de sua estrutura administrativa.	O item não apresentou carga fatorial que influenciasse expressivamente nenhum fator.	O item trata da descentralização administrativa da Defensoria Pública, não estando relacionado a nenhum dos temas abarcados pelos fatores propostos a partir das análises discriminatórias.	Item excluído do modelo.

X26 - Os agentes públicos da Defensoria agem segundo a hierarquia estabelecida.	O item não apresentou carga fatorial que influenciasse expressivamente nenhum fator.	O item trata da estrutura hierárquica da Defensoria Pública, não estando relacionado a nenhum dos temas abarcados pelos fatores propostos a partir das análises discriminatórias.	Item excluído do modelo.
X27 - As atribuições dos órgãos de administração superior da Defensoria (CSDPU, DPGF e CGDPU) estão claramente definidas.	Item agrupado no Fator 1 (Controle e <i>Accountability</i>) na AFE.	Este item está relacionado à estrutura normativa dos órgãos de administração superior da DPU; e, indiretamente, à segregação de competências. Desse modo, não há uma relação direta com os temas “controle” e “ <i>accountability</i> ”, que se referem aos mecanismos e sistemas de controle e monitoramento das funções do gestor (Fama, 1980; e Jensen e Meckling, 2008), e à responsabilidade, responsabilização e obrigatoriedade de prestação de contas dos ocupantes de cargos gerenciais (Pinho & Sacramento, 2009).	Item excluído do modelo.
X28 - O Conselho Superior participa da definição do direcionamento estratégico da Defensoria.	O item não apresentou carga fatorial que influenciasse expressivamente nenhum fator.	O item trata das competências dos órgãos da Defensoria, não estando relacionado a nenhum dos temas abarcados pelos fatores propostos a partir das análises discriminatórias.	Item excluído do modelo.
X29 - O Defensor define com autonomia o teor das ações por ele patrocinadas.	Item agrupado no Fator 1 (Controle e <i>Accountability</i>) em todas as análises discriminatórias.	Este item está relacionado à independência do defensor público na condução de suas ações funcionais, não se ligando diretamente a “controle” ou “ <i>accountability</i> ”, cujo foco principal está nos mecanismos e sistemas de controle e monitoramento das funções do gestor com o fito de restringir o comportamento oportunista do agente (Fama, 1980; e Jensen e Meckling, 2008), bem como em responsabilidade, responsabilização e obrigatoriedade de prestação de contas dos ocupantes de cargos gerenciais (Pinho & Sacramento, 2009).	Item excluído do modelo.
X30 - A Defensoria propõe seu orçamento com autonomia.	Item agrupado no Fator 3 (Recursos Estratégicos) em todas as análises discriminatórias.	Apesar de se referir a orçamento, este item trata da autonomia da Defensoria, não estando diretamente relacionado aos ativos, capacidades, atributos, informações e conhecimentos controlados pelo órgão (Barney, 1991).	Item excluído do modelo.
X31 - A Defensoria utiliza mecanismos de controle da independência funcional dos defensores.	O item não apresentou carga fatorial que influenciasse expressivamente nenhum fator.	O item trata de mecanismos de controle interno da Defensoria Pública, estando diretamente ligado ao Fator 1 (Controle e <i>Accountability</i>). Apesar disso, as cargas fatoriais desse item em relação ao Fator 1 apresentaram valores inferiores a 0,3 em todas as análises discriminatórias realizadas. Uma vez que a relação do item com o fator alvo é tão fraca, optou-se por sua exclusão, conforme sugerido por Laros (2005).	Item excluído do modelo.
X32 - A Defensoria realiza campanhas de orientação junto a seus membros de modo a prevenir faltas funcionais.	Item agrupado no Fator 2 (Participação Social) em todas as análises discriminatórias.	Apesar de ter sido relacionado ao Fator 2 (Participação Social) a partir das análises discriminatórias, este item refere-se ao tema “controle”, uma vez que trata da prevenção de faltas funcionais, ou seja, mecanismo interno de controle da gestão, por meio do qual se	Fator 1.

X33 - A Defensoria utiliza mecanismos de controle das ações de seus gestores.	Item agrupado no Fator 1 (Controle e <i>Accountability</i>) em todas as análises discriminatórias.	busca restringir o comportamento oportunista do agente (Fama, 1980; e Jensen e Meckling, 2008). Desse modo, deveria estar ligado ao Fator 1 (Controle e <i>Accountability</i>) Item aderente ao tema “controle”, cujo foco está nos mecanismos e sistemas de controle e monitoramento das funções do gestor com o fito de restringir o comportamento oportunista do agente (Fama, 1980; e Jensen e Meckling, 2008).	Fator 1.
X34 - Os órgãos de controle interno da defensoria realizam auditorias periódicas.	Item agrupado no Fator 1 (Controle e <i>Accountability</i>) em todas as análises discriminatórias.	Idem item X33.	Fator 1.
X35 - A Defensoria utiliza as recomendações dos órgãos de controle interno no processo de tomada de decisão.	Item agrupado no Fator 1 (Controle e <i>Accountability</i>) em todas as análises discriminatórias.	Idem item X33.	Fator 1.
X36 - A Defensoria fortaleceu seus mecanismos de controle interno após a promulgação da Emenda Constitucional nº 74 (que conferiu autonomia funcional, administrativa e iniciativa de proposta orçamentária à DPU).	O item não apresentou carga fatorial que influenciasse expressivamente nenhum fator.	O item trata de mecanismos de controle interno da Defensoria Pública, estando diretamente ligado ao Fator 1 (Controle e <i>Accountability</i>). Apesar disso, as cargas fatoriais desse item em relação a esse fator apresentaram valores inferiores a 0,3 em todas as análises discriminatórias realizadas. Uma vez que a relação do item com o fator alvo é tão fraca, optou-se por sua exclusão, conforme sugerido por Laros (2005).	Item excluído do modelo.
X37 - Os órgãos da administração superior da Defensoria (CSDPU, DPGF e CGDPU) exercem o controle uns sobre os outros.	Item agrupado no Fator 1 (Controle e <i>Accountability</i>) na AFE.	Idem item X33.	Fator 1.
X38 - As Câmaras de Coordenação e Revisão atuam efetivamente na orientação do trabalho do defensor.	O item não apresentou carga fatorial que influenciasse expressivamente nenhum fator.	O item trata de estruturas de controle interno da Defensoria Pública, estando diretamente ligado ao Fator 1 (Controle e <i>Accountability</i>). Apesar disso, as cargas fatoriais desse item em relação a esse fator apresentaram valores iguais ou inferiores a 0,35 em todas as análises discriminatórias realizadas. Uma vez que a relação do item com o fator alvo é tão fraca, optou-se por sua exclusão, conforme sugerido por Laros (2005).	Item excluído do modelo.
X39 - A Defensoria estabelece mecanismos que garantam a autonomia dos órgãos de controle interno.	Item agrupado no Fator 1 (Controle e <i>Accountability</i>) em todas as análises discriminatórias.	Idem item X33.	Fator 1.
X40 - Os resultados das auditorias externas são utilizados para a melhora dos processos de trabalho.	O item não apresentou carga fatorial que influenciasse expressivamente nenhum fator.	O item trata de mecanismos de controle externo da Defensoria Pública, estando diretamente ligado ao Fator 1 (Controle e <i>Accountability</i>). Apesar disso, as cargas fatoriais desse item em	Item excluído do modelo.

X41 - A Defensoria estabelece mecanismos para garantir a prestação de contas de seus agentes públicos.	Item agrupado no Fator 1 (Controle e <i>Accountability</i>) em todas as análises discriminatórias.	relação a esse fator apresentaram valores iguais ou inferiores a 0,31 em todas as análises discriminatórias realizadas. Uma vez que a relação do item com o fator alvo é tão fraca, optou-se por sua exclusão, conforme sugerido por Laros (2005). Item aderente ao tema “ <i>accountability</i> ”, relativo à responsabilidade, responsabilização e obrigatoriedade de prestação de contas dos ocupantes de cargos gerenciais, bem como à necessidade de transparência. Esse tema está intimamente ligado ao tema “controle” (Pinho & Sacramento, 2009), motivo pelo qual os resultados das análises estatísticas agruparam essas duas dimensões em um só fator.	Fator 1.
X42 - A Defensoria pune os agentes públicos que agem com improbidade.	Item agrupado no Fator 1 (Controle e <i>Accountability</i>) em todas as análises discriminatórias.	Idem item X41.	Fator 1.
X43 - Os gestores da Defensoria são responsabilizados por seus atos.	Item agrupado no Fator 1 (Controle e <i>Accountability</i>) em todas as análises discriminatórias.	Idem item X41.	Fator 1.
X44 - A Defensoria aplica, em seu cotidiano, a Lei de Acesso à Informação.	Item agrupado no Fator 1 (Controle e <i>Accountability</i>) em todas as análises discriminatórias.	Idem item X41.	Fator 1.
X45 - Os dados publicados no portal da Defensoria são compreensíveis para os cidadãos.	O item não apresentou carga fatorial que influenciasse expressivamente nenhum fator.	O item trata de transparência dos atos da Defensoria Pública, estando diretamente ligado ao Fator 1 (Controle e <i>Accountability</i>). Apesar disso, as cargas fatoriais desse item em relação a esse fator apresentaram valores iguais ou inferiores a 0,35 em todas as análises discriminatórias realizadas. Uma vez que a relação do item com o fator alvo é tão fraca, optou-se por sua exclusão, conforme sugerido por Laros (2005).	Item excluído do modelo.
X46 - Os relatórios de prestação de contas da Defensoria Pública estão disponibilizados em locais de fácil acesso à população.	O item não apresentou carga fatorial que influenciasse expressivamente nenhum fator.	O item refere-se à prestação de contas da Defensoria Pública, estando intimamente ligado ao Fator 1 (Controle e <i>Accountability</i>). Apesar disso, as cargas fatoriais desse item em relação a esse fator apresentaram valores iguais ou inferiores a 0,24 em todas as análises discriminatórias realizadas. Uma vez que a relação do item com o fator alvo é tão fraca, optou-se por sua exclusão, conforme sugerido por Laros (2005).	Item excluído do modelo.
X47 - A Defensoria Pública divulga os resultados de seu desempenho.	O item não apresentou carga fatorial que influenciasse expressivamente nenhum fator.	O item trata de transparência dos atos da Defensoria Pública, estando diretamente ligado ao Fator 1 (Controle e <i>Accountability</i>). Apesar disso, as cargas fatoriais desse item em relação a esse fator apresentaram valores iguais ou inferiores a 0,30 em todas as análises discriminatórias realizadas. Uma vez que a relação do item com o	Item excluído do modelo.

X48 - Os usuários do serviço da Defensoria têm acesso ao inteiro teor do processo de assistência jurídica.	O item não apresentou carga fatorial que influenciasse expressivamente nenhum fator.	fator alvo é tão fraca, optou-se por sua exclusão, conforme sugerido por Laros (2005). O item trata de transparência dos atos da Defensoria Pública, estando diretamente ligado ao Fator 1 (Controle e <i>Accountability</i>). Apesar disso, as cargas fatoriais desse item em relação a esse fator apresentaram valores baixos nas análises discriminatórias realizadas (0,44 na ACP e 0,39 na AFE). Uma vez que a relação do item com o fator alvo é fraca, optou-se por sua exclusão, conforme sugerido por Laros (2005).	Item excluído do modelo.
X49 - A Defensoria realiza ações para atender populações vulneráveis em locais de difícil acesso.	Item agrupado no Fator 4 (Acesso à Justiça) em todas as análises discriminatórias.	Idem item X16.	Fator 4.
X50 - A Defensoria realiza campanhas de atendimento itinerante.	Item agrupado no Fator 4 (Acesso à Justiça) em todas as análises discriminatórias.	Idem item X16.	Fator 4.
X51 - A Defensoria implanta novas sedes com base em uma política previamente estabelecida.	O item não apresentou carga fatorial que influenciasse expressivamente nenhum fator.	O item trata da ampliação da oferta de serviços da Defensoria Pública, estando diretamente ligado ao Fator 4 (Acesso à Justiça). Apesar disso, as cargas fatoriais desse item em relação a esse fator apresentaram valores inferiores a 0,30 em todas as análises discriminatórias realizadas. Uma vez que a relação do item com o fator alvo é tão fraca, optou-se por sua exclusão, conforme sugerido por Laros (2005).	Item excluído do modelo.
X52 - A Defensoria ampliou sua abrangência territorial nos últimos três anos.	O item não apresentou carga fatorial que influenciasse expressivamente nenhum fator.	O item trata da ampliação da oferta de serviços da Defensoria Pública, estando diretamente ligado ao Fator 4 (Acesso à Justiça). Apesar disso, as cargas fatoriais desse item em relação a esse fator apresentaram valores iguais ou inferiores a 0,32 em todas as análises discriminatórias realizadas. Uma vez que a relação do item com o fator alvo é tão fraca, optou-se por sua exclusão, conforme sugerido por Laros (2005).	Item excluído do modelo.
X53 - Os órgãos de atuação da Defensoria estão instalados em locais de fácil acesso para o usuário.	O item não apresentou carga fatorial que influenciasse expressivamente nenhum fator.	O item trata da facilidade de acesso aos serviços de assistência jurídica, estando diretamente ligado ao Fator 4 (Acesso à Justiça). Apesar disso, as cargas fatoriais desse item em relação a esse fator apresentaram valores baixos nas análises discriminatórias realizadas (0,41 na ACP e 0,35 na AFE). Uma vez que a relação do item com o fator alvo é fraca, optou-se por sua exclusão, conforme sugerido por Laros (2005).	Item excluído do modelo.

X54 - A Defensoria fornece assistência jurídica em todos os ramos do Direito.	O item não apresentou carga fatorial que influenciasse expressivamente nenhum fator.	O item trata da oferta de serviços de assistência jurídica, estando diretamente ligado ao Fator 4 (Acesso à Justiça). Apesar disso, as cargas fatoriais desse item em relação a esse fator apresentaram valores baixos nas análises discriminatórias realizadas (0,41 na ACP e 0,31 na AFE). Uma vez que a relação do item com o fator alvo é fraca, optou-se por sua exclusão, conforme sugerido por Laros (2005).	Item excluído do modelo.
X55 - A Defensoria atua para aproximar o defensor da sociedade.	Item agrupado no Fator 4 (Acesso à Justiça) na AFE.	Idem item X16.	Fator 4.