

## Quando a autonomia é necessária para o desempenho: defensoria pública do Brasil

**Bernardo Oliveira Buta**<sup>1</sup>

**Marco Antonio Carvalho Teixeira**<sup>2</sup>

**Antonio Sergio Araujo Fernandes**<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Fundação Getúlio Vargas / Escola de Políticas Públicas e Governo, Brasília / DF – Brasil

<sup>2</sup> Fundação Getúlio Vargas / Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo / SP – Brasil

<sup>3</sup> Universidade Federal da Bahia / Escola de Administração, Salvador / BA – Brasil

As Defensorias Públicas (DPs) são responsáveis por prover assistência jurídica a cidadãos em situação de vulnerabilidade social e econômica. Essas organizações litigam diretamente contra o Estado para garantir a prestação de serviços públicos e evitar abusos ou desvios por parte do governo. Portanto, autonomia tende a ser relevante para que essas organizações cumpram sua missão. O trabalho tem como objetivo analisar a relação entre autonomia e desempenho nas DPs brasileiras. O trabalho testa a percepção de impacto entre autonomia e desempenho das DPs brasileiras. Para tanto, foi realizada uma pesquisa com burocratas de 27 DPs brasileiras e a análise dos dados foi realizada por meio de modelagem de equações estruturais. As variáveis observadas incluem, além de desempenho e autonomia, disponibilidade de recursos, competências e responsabilização. Os resultados indicam que a percepção nessas organizações é de que elas devem operar de forma autônoma, longe de influências políticas, para que possam desempenhar sua missão da melhor forma. As capacidades dos burocratas também são um fator relevante no desempenho dessas organizações, assim como a *accountability*. No entanto, não houve relação significativa entre a disponibilidade de recursos e o desempenho percebido. As contribuições deste estudo incluem a obtenção de evidências de validade empírica para mensurar os construtos autonomia, disponibilidade de recursos, capacidades e *accountability* e seu impacto no desempenho das DPs.

**Palavras-chave:** autonomia; desempenho; defensorias públicas.

### Quando la autonomía es necesaria para el desempeño: los defensores públicos brasileños

Las defensorías públicas (DP) se encargan de brindar asistencia jurídica a los ciudadanos en situación de vulnerabilidad social y económica. Estas organizaciones litigan directamente contra el Estado para garantizar la prestación de los servicios públicos y prevenir abusos o desviaciones por parte del Gobierno. Por lo tanto, la autonomía es relevante para que estas organizaciones cumplan su misión. El presente trabajo tiene como objetivo analizar la relación entre autonomía y desempeño en las DP brasileñas. La investigación prueba la percepción del impacto entre autonomía y desempeño de las DP brasileñas. Para ello, se realizó una encuesta con burócratas de 27 DP brasileñas y posteriormente el análisis de datos a través de modelado de ecuaciones estructurales. Las variables observadas incluyen, además del desempeño y la autonomía, la disponibilidad de recursos, las competencias y la rendición de cuentas. Los resultados indican que la percepción en estas organizaciones es estas que deben operar de forma autónoma, alejadas de influencias políticas, para que puedan desempeñar su misión de la mejor manera. Las habilidades de los burócratas también son un factor relevante en el desempeño de estas organizaciones, al igual que *accountability*. Sin embargo, no hubo una relación significativa entre la disponibilidad de recursos y el desempeño percibido. Las contribuciones de este estudio incluyen la obtención de evidencia de validez empírica para medir los constructos autonomía, disponibilidad de recursos, habilidades y *accountability* y su impacto en el desempeño de las DP.

**Palabras clave:** autonomía; desempeño; defensorías públicas.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220220047>

ISSN: 1982-3134 

Artigo recebido em 14 fev. 2022 e aceito em 18 maio 2022.

[Versão traduzida]

Pareceristas: Hugo Consciência Silvestre (Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção / CE – Brasil).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7654-6577>

Marco Aurelio Marques Ferreira (Universidade Federal de Viçosa, Viçosa / MG – Brasil). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9538-1699>

## When autonomy is necessary for performance: Brazilian public defenders' offices

Public Defender's Offices (PDOs) are responsible for providing legal assistance to citizens in situations of social and economic vulnerability. These organizations litigate directly against the state to guarantee the provision of public services and prevent government abuses or deviations. Therefore, these organizations require autonomy to fulfill their mission. This work analyzes the relationship between autonomy and performance in Brazilian PDOs. The work tests the perception of the impact between autonomy and performance of Brazilian PDOs. A survey was carried out with bureaucrats from 27 Brazilian PDOs, and the data was analyzed through structural equation modeling. The variables observed include, in addition to performance and autonomy, availability of resources, competencies, and accountability. The results point out a perception that PDOs must be autonomous and free from political influences to perform their mission properly. The bureaucrats' skills and accountability were identified as relevant factors for the organizations' performance. However, there was no significant relationship between resource availability and perceived performance. The contributions of this study include obtaining evidence of empirical validity to measure the constructs "autonomy," "availability of resources," "skills," and "responsibility" and their impact on the performance of PDOs.

**Keywords:** autonomy; performance; public defender's offices.

## AGRADECIMIENTOS

Os autores agradecem ao grupo de pesquisa de Administração da Justiça por seus valiosos comentários em versões anteriores deste artigo. Os autores também agradecem à professora Alketa Peci e aos professores Ricardo Gomes, Pedro Cavalcante e Luiz Akutsu, bem como aos dois revisores anônimos cujos comentários e recomendações foram decisivos para a melhoria da qualidade do artigo.

## 1. INTRODUÇÃO

Desempenho e autonomia são temas importantes no estudo da Administração da Justiça, um campo de pesquisa com alta relevância prática e política, mas ainda negligenciado pelo campo mais amplo da Administração Pública (Guimaraes, Gomes, & Guarido, 2018). Compreender esses conceitos e como eles possivelmente se relacionam é fundamental para resolver um problema paradoxal no Judiciário de muitos países, como ampliar o acesso à justiça e, ao mesmo tempo, atender à demanda por serviços de justiça melhores e mais rápidos (Guimaraes et al., 2018).

Desempenho e autonomia são construtos multiníveis e multidimensionais, que vêm sendo observados em diversas organizações públicas sob diferentes aspectos. Este estudo observa esses construtos em nível individual através da percepção de burocratas. Assim, o desempenho corresponde à percepção dos defensores públicos e gestores de Defensorias Públicas (DPs) sobre os resultados e as políticas produzidas pela DP. Por sua vez, a autonomia corresponde à percepção desses burocratas sobre a discricionariedade no desempenho de suas funções laborais.

Não obtivemos sucesso em encontrar estudos que associem empiricamente essas dimensões em organizações da Justiça. No entanto, existem estudos na literatura de Administração Pública que analisam tal relação, mas esses estudos não são unívocos. De fato, ainda não há evidências convincentes que indiquem maior desempenho de agências autônomas (Maggetti & Verhoest, 2014).

Por um lado, a autonomia tenderia a influenciar o desempenho ao promover capacidades organizacionais e empreendedoras. As agências autônomas tendem a ter muita discricionariedade no processo de tomada de decisão e na gestão de recursos, o que permite que essas organizações

se antecipem às mudanças ambientais (D’Almeida & Klingner, 2008; Silver, 1993). Por outro lado, altos níveis de autonomia podem afetar o desempenho, pois podem representar fragilidades nos mecanismos de *accountability*. Assim, os burocratas tenderiam a maximizar seus próprios interesses, sobrepujando o interesse público e, por conseguinte, optando por um desempenho sub ótimo (Han & Hong, 2019; Kim & Cho, 2014).

A autonomia pode ser relevante para explicar a atuação das DPs, órgão responsável pela assistência jurídica a cidadãos em situação de vulnerabilidade social e econômica. No Brasil, essa organização é uma agência executiva que não faz parte do Judiciário, mas orbita o Sistema de Justiça. Para cumprir sua missão, as DPs devem litigar diretamente contra o Estado, a fim de garantir a prestação de serviços públicos e evitar abusos ou desvios por parte do governo na aplicação da lei. Portanto, os políticos eleitos poderiam sufocar intencionalmente as DPs, privando-as dos recursos e meios necessários para sua atuação.

Portanto, podemos perguntar: a maior percepção de autonomia por parte dos burocratas das DPs leva a níveis mais altos de desempenho percebido? Tendo essa questão como guia, este estudo tem como objetivo testar o impacto da autonomia percebida no desempenho percebido dos DPs brasileiras. Outros fatores capazes de influenciar o desempenho também são observados, como a disponibilidade de recursos, as capacidades e características dos burocratas. Esta pesquisa foi operacionalizada por meio da aplicação de um questionário para observar a percepção dos burocratas das DPs brasileiras. As análises foram realizadas por meio de modelagem de equações estruturais. Os resultados demonstram que autonomia, capacidades dos burocratas e *accountability* influenciam diretamente o desempenho. No entanto, não há relação significativa entre recursos e desempenho.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

A relação entre a autonomia das organizações públicas e seu desempenho pode ser compreendida por meio da abordagem principal-agente, em que os principais são os representantes políticos que delegam autoridade às agências autônomas, e os agentes são aqueles que usam a autoridade delegada para governar essas agências. Essa perspectiva teórica é relevante, pois há um vínculo entre a complexidade interna das organizações e seu ambiente externo, que envolve o relacionamento com o governo (Talbot, 2010).

As relações entre representantes políticos e burocratas são complexas e em grande parte condicionadas por valores e pressupostos culturais. Os representantes políticos só podem perceber os benefícios da delegação concedendo discricionariedade aos burocratas. Por sua vez, os burocratas tendem a maximizar seus próprios interesses, o que pode conflitar com os interesses dos políticos. Essa situação pode produzir uma perda de agência, ou seja, os resultados gerados pelos burocratas podem ser diferentes das preferências dos representantes políticos. Nesse sentido, o desenho institucional da delegação deve equilibrar os mecanismos de controle e a discricionariedade para permitir que os burocratas produzam os resultados desejados pelos representantes políticos (Pollitt & Bouckaert, 2017; Sweet & Thatcher, 2002).

### 2.1 Autonomia e desempenho de DPs

A governança é um construto multidimensional, do qual a autonomia (muitas vezes referida como independência) é uma dimensão fundamental. Esta dimensão pode ser expressa, por exemplo, através da dependência das organizações da Justiça dos recursos do Estado; da capacidade dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei de agir de acordo com as leis e a constituição; de eventual interferência de membros de outros poderes nas decisões judiciais; e de interesses e pressões de terceiros (Akutsu & Guimarães, 2015).

No caso específico das DPs, há um conflito imanente entre principal e agente, pois a DP litiga diretamente contra o Estado em casos de falhas de políticas públicas e arbitrariedades do governo. Assim, os PDOs precisam de certos níveis de discricção para produzir políticas que muitas vezes são contrárias aos interesses do governo. No entanto, há indícios de que os níveis de atuação da Defensoria Pública da União foram reduzidos após aquele órgão ter adquirido constitucionalmente a condição de autonomia político-administrativa (Buta, Gomes, & Lima, 2020). No entanto, isso ainda não foi testado empiricamente.

Nesse sentido, vale ressaltar que a DP brasileira possui baixos níveis de *accountability* horizontal, sendo vagamente fiscalizada pelos poderes Executivo e Legislativo. Do ponto de vista individual, isso gerou uma ampliação de direitos e prerrogativas dos defensores públicos e, conseqüentemente, maior liberdade de atuação funcional. No entanto, do ponto de vista institucional, encareceu os serviços de assistência jurídica, o que inviabilizou a universalização da prestação de assistência jurídica aos necessitados, dificultando o uso da DP como ferramenta eficaz para reduzir os níveis de exclusão e marginalização social (Cunha, 2021).

O desempenho também é um construto multidimensional e multinível, que tem sido observado nas mais diversas organizações públicas sob diversos aspectos. No que diz respeito às organizações da Justiça, o desempenho tem sido associado a: celeridade dos processos judiciais (e.g., Abramo, 2010), carga de trabalho e produtividade (e.g., Beenstock & Haitovsky, 2004; Jonski & Mankowski, 2014), eficiência (e.g., Yeung, 2020), acesso à justiça (e.g., Cunha, Oliveira, & Glezer, 2014; Oliveira & Cunha, 2016), qualidade, e efetividade (Gomes & Guimarães, 2013). No presente estudo, o desempenho é observado por meio da percepção dos burocratas sobre os resultados e as políticas produzidas pela DP.

Em geral, os estudos sobre o desempenho judicial consideram os juízes como um elemento fundamental. As variáveis mais comumente usadas para explicar o desempenho abrangem principalmente a disponibilidade de recursos, incluindo pessoal (como o número de juízes e assistentes) (Beenstock & Haitovsky, 2004; Gomes, Buta, & Nunes, 2019; Gomes & Freitas, 2017; Gomes, Guimaraes, & Akutsu, 2016), recursos financeiros e tecnológicos (Gomes, Alves, & Silva, 2018). Mas outras variáveis também são apontadas, como as características dos juízes (Abramo, 2010); a carga de trabalho (Beenstock & Haitovsky, 2004; Grajzl & Silwal, 2020; Jonski & Mankowski, 2014); a complexidade dos procedimentos; disputas políticas; nível de pobreza (Beer, 2006); o quadro normativo; os desenhos institucionais; e as características dos usuários (Gomes & Guimarães, 2013).

Assim, a direção da relação entre autonomia e desempenho pode variar. Alguns estudos indicam que autonomia e desempenho estão diretamente relacionados (Anand, Exworthy, Frosini, & Jones, 2012; Bertelli, 2006; Braadbaart, Van Eybergen, & Hoffer, 2007; Silver, 1993; Vining, Laurin, & Weimer, 2015). Outros estudos apontam para uma relação inversa, ou seja, maiores níveis de autonomia estariam relacionados a menores níveis de desempenho (Kim & Cho, 2014; Overman & van Thiel, 2016). Há também artigos que trazem uma relação curvilínea (Fukuyama, 2013; Rainey & Steinbauer, 1999). Nesse caso, níveis equilibrados de autonomia podem influenciar positivamente o desempenho, mas o excesso ou a falta de autonomia contribuiria para níveis mais baixos de desempenho. Há ainda estudos que indicam que a autonomia não é um fator tão relevante na definição dos níveis de desempenho das organizações públicas (Han & Hong, 2019; Verhoest & Wynen, 2016), ou mesmo que não encontram relação significativa entre autonomia e desempenho (Yamamoto, 2006).

## 2.2 Hipóteses de pesquisa

Considerando essas conclusões, algumas hipóteses podem ser formuladas, a fim de evidenciar os principais construtos e respectivas relações teóricas decorrentes dos referenciais teórico-empíricos discutidos. Testar essas hipóteses permite acrescentar evidências empíricas à relação entre os construtos autonomia e desempenho, bem como trazer evidências empíricas para dirimir controvérsias nos estudos coletados.

O desempenho das organizações públicas depende de diversos fatores, como comportamento solidário de *stakeholders* externos, como políticos, por exemplo; autonomia da agência no que diz respeito à execução de sua missão; e certos comportamentos de liderança (Rainey & Steinbauer, 1999). No caso das DPs, vale lembrar que elas litigam diretamente contra o Estado, por exemplo, quando as políticas públicas não estão sendo satisfatoriamente entregues à população vulnerável. Além disso, essas agências também às vezes são consideradas anátemas, quando são vistas como defensoras de criminosos. Assim, os políticos eleitos podem ter interesse em sufocar um serviço de assistência jurídica que os está causando algum tipo de constrangimento. Consequentemente, os DOPs com níveis mais altos de autonomia política e administrativa tenderiam a ter melhor desempenho. Portanto, eis a seguinte hipótese:

*H1: Níveis mais altos de autonomia percebidos pelos burocratas de DPs levam a níveis mais altos de desempenho.*

A autonomia, no entanto, não deve ser o único fator capaz de explicar o desempenho das DPs. A disponibilidade de recursos e as capacidades dos burocratas também devem ser consideradas. A disponibilidade de recursos é um fator que vem sendo estudado como variável explicativa da atuação judicial, mas a forma como essa variável influencia a atuação ainda é controversa.

Por exemplo, há indícios de que a importância dos recursos humanos para o desempenho de organizações da Justiça é relativa. O excesso de pessoal pode causar uma redução no nível de desempenho, tomado como produtividade (Beenstock & Haitovsky, 2004; Gomes et al., 2019; Gomes & Freitas, 2017; Gomes & Guimarães, 2013). O investimento em tecnologia, no entanto, tem sido positivamente relacionado ao aumento da produtividade nos tribunais. Contudo, não se deve presumir que o desempenho aumentará sempre que os recursos tecnológicos se expandirem. A capacidade produtiva tem limitações, pois depende da capacitação dos juízes e seus assistentes (Gomes et al., 2018).

De fato, deve haver um limite entre a relação entre recursos e desempenho, principalmente quando se trata de questões de eficiência (custo/benefício) e produtividade média dos funcionários. No entanto, em termos absolutos, a expansão dos recursos disponíveis (insumos) deve levar a um aumento dos produtos (Overman & van Thiel, 2016). Vale a pena pensar que um aumento no número de defensores públicos, por exemplo, gerará um aumento no número de cidadãos atendidos pela DP, mesmo que isso signifique que cada um dos defensores públicos passe a apresentar menor produtividade. Portanto, esperamos encontrar uma relação positiva entre disponibilidade de recursos e desempenho:

*H2: Maior disponibilidade de recursos leva a maior desempenho.*

Já que a autonomia dos órgãos públicos abrange também questões relacionadas à obtenção de recursos por meios próprios (Gilardi, 2002), que, no caso específico das DPs, pode envolver honorários advocatícios, por exemplo, é possível que, em condição de maior autonomia, os órgãos públicos tenham acesso a maior quantidade de recursos e, portanto, tenham maior desempenho. Portanto:

*H3: A relação entre autonomia e desempenho é mediada pela disponibilidade de recursos.*

Essa relação pode ser complicada se a autonomia representar um distanciamento maior dos políticos responsáveis pela distribuição dos recursos públicos. Em outras palavras, a autonomia pode levar ao distanciamento do principal e, conseqüentemente, a menores níveis de recursos (van Thiel & Yesilkagit, 2011).

As competências burocráticas também são um fator que explica seu desempenho. De fato, capacidades e desempenho são conceitos intrinsecamente relacionados, que, em sentido amplo, descrevem as entradas e saídas dos sistemas de gestão (Christensen & Gazley, 2008), e as habilidades analíticas, gerenciais e políticas são dimensões importantes do conceito de capacidade (Howlett & Ramesh, 2016; Wu, Ramesh, & Howlet, 2015).

O que as organizações podem realmente fazer e a probabilidade de sucesso no que fazem depende criticamente das habilidades que elas têm para diagnosticar problemas e desenvolver estratégias apropriadas para lidar com esses problemas. Organizações de sucesso devem ser compostas por um corpo de burocratas com capacidade de adquirir e utilizar o conhecimento, bem como de acessar e aplicar o conhecimento científico e técnico, além de dominar técnicas analíticas (Howlett & Ramesh, 2016). Portanto, eis a seguinte hipótese:

*H4: Os níveis de capacidade estão positivamente relacionados ao desempenho.*

No caso específico das organizações da Justiça, a observação de conselhos judiciários autônomos em países do leste europeu mostrou que a mera concessão de autonomia, sem garantir que os interesses sociais sejam atendidos, não garante o bom funcionamento dessas organizações na prática (Beers, 2012). O potencial de implementação de políticas públicas de qualidade certamente pode vir de uma burocracia profissional e isolada (Cingolani, Thomsson, & Denis, 2015).

No entanto, uma situação de maior autonomia pode influenciar o desempenho em maior ou menor grau, dependendo das capacidades da burocracia. Assim, por um lado, o impacto no desempenho tende a ser negativo se uma organização tem alto grau de autonomia, mas está repleta de profissionais sem competência técnica, ou é formada por políticos indicados por interesses particulares. Por outro lado, uma organização com os mesmos elevados níveis de autonomia, mas com uma burocracia profissional qualificada, com as competências e conhecimentos necessários, tenderia a ter um impacto positivo no desempenho (Fukuyama, 2013). Nesse sentido, a relação entre autonomia e desempenho seria moderada pelas competências da burocracia:

*H5: As capacidades dos burocratas de DPs moderam a relação entre autonomia e desempenho.*

Por último, mas não menos importante, arranjos institucionais nos quais os agentes possuem alto grau de discricionariedade tendem a causar perda de agência, ou seja, os resultados gerados pelos

agentes tendem a ser diferentes daqueles preferidos pelos principais. Nesses casos, os poderes delegados aos agentes são vastos, mas os instrumentos de controle que os representantes eleitos dispõem para restringir ou reverter os resultados de políticas indesejadas são escassos (Sweet & Thatcher, 2002). Nesses casos, os líderes da agência autônoma tendem a não se preocupar se suas decisões violam os interesses dos principais, levando a escolhas políticas sub ótimas (Tomic, 2018).

Nesse sentido, manter mecanismos capazes de responsabilizar os agentes por suas ações tenderia a garantir o desempenho de organizações autônomas. De fato, vários canais de *accountability* diminuem as chances de falha, corrigindo comportamentos indesejados (Schillemans, 2010). Assim, espera-se que níveis mais altos de *accountability* estejam relacionados a níveis mais altos de desempenho, levando à seguinte hipótese:

*H6: Níveis mais altos de accountability levam a níveis mais altos de desempenho.*

Além disso, os mecanismos de *accountability* influenciam o comportamento dos burocratas. A proximidade entre o ministério pai e a agência, com maior relação de confiança entre principal e agente, traz uma percepção mais forte de *accountability* (Schillemans et al., 2021) que podem influenciar o desempenho da agência. Vale lembrar que a ausência de mecanismos de *accountability* pode levar a um desempenho abaixo do ideal (Tomic, 2018). Assim, pode-se esperar que o nível de *accountability* modere a relação entre autonomia e desempenho, conforme afirma a seguinte hipótese:

*H7: O nível de accountability modera a relação entre autonomia e desempenho.*

### 3. MÉTODOS

Foi realizada uma *survey* para captar a percepção dos burocratas de DPs brasileiras sobre os aspectos relacionados à autonomia, capacidades, recursos, *accountability* e desempenho dessas agências. Supõe-se que os burocratas tenham considerações relevantes com base em sua experiência, de modo que sua percepção é importante para indicar o funcionamento das DPs. Vale ressaltar que esta pesquisa tem um delineamento transversal, e o teste teórico foi realizado por meio de uma abordagem quantitativa.

A coleta de dados ocorreu por meio de um questionário aplicado aos burocratas das DPs de todo o país. A pesquisa foi aplicada via internet nos meses de setembro e outubro de 2019, utilizando a ferramenta Google Forms. O link para o questionário e um texto explicativo convidando os burocratas a fazer parte da pesquisa foram compartilhados nos canais de comunicação interna dos DPs e associações profissionais de defensores públicos.

O universo da pesquisa é composto pelos burocratas de DPs. Isso inclui os 28 DPs, um em cada unidade federativa brasileira mais a Defensoria Pública da União. O IV Diagnóstico das Defensorias Públicas no Brasil aponta para uma população de 6.062 defensores públicos em 2015, contando todas as DPs. Dados para a população de outros tipos de servidores públicos, como gestores e assessores, não são conhecidos.

A amostra da pesquisa não foi obtida de forma aleatória, pois a forma de aplicação dependia do apoio institucional de DPs e associações profissionais de defensores. Os dados foram coletados de 27 DPs, sendo a DP do Estado de Pernambuco a única que não obtivemos respostas. Após o processamento dos dados, em que foram excluídas as respostas de estagiários e terceirizados, bem

como uma resposta registrada em duplicata, restaram 325 registros de respostas, o que é suficiente para a análise, para a qual amostras superiores a 300 são confiáveis (Tabachnick & Fidell, 2013).

O questionário, que busca medir comparativamente as capacidades estatais, foi baseado em uma escala desenvolvida pelo Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, da Universidade de Stanford, em parceria com o Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada (Pereira et al., 2019). Estudos recentes mostram evidências de validade deste questionário (Cavalcante & Lotta, 2021; Cavalcante & Pereira, 2019; Gomide, Machado, & Albuquerque, 2019). Além disso, o Quadro 1, a seguir, apresenta fatores, conceitos e o arcabouço teórico que os sustenta.

### QUADRO 1 FATORES, CONCEITOS E REFERÊNCIAS

Fator	Conceito	Referências
Desempenho	Percepção dos burocratas sobre os resultados e as políticas produzidas pela DP.	Pereira et al. (2019).
Autonomia	Discrecionabilidade da burocracia no cumprimento de sua missão.	Cingolani et al. (2015); Fukuyama (2013); Pereira et al. (2019).
<i>Accountability</i>	Percepção dos burocratas sobre os mecanismos de controle institucional sobre eles.	Schillemans (2010); Wu et al. (2015); Pereira et al. (2019).
Recursos	Percepção dos burocratas sobre a disponibilidade de recursos orçamentários, de pessoal, tecnológicos e reputacionais para o bom funcionamento da agência.	Wu et al. (2015); Pereira et al. (2019).
Capacidades	Habilidades, conhecimentos e competências dos burocratas.	Howlett and Ramesh (2016); Fukuyama (2013); Pereira et al. (2019).

Fonte: Elaborado pelos autores.

Como a pesquisa foi elaborada para organizações públicas vinculadas aos governos nacionais, algumas mudanças nos itens foram necessárias para adequá-la ao contexto dos DPs subnacionais. Antes da aplicação da pesquisa, foi realizado um piloto com um grupo de representantes do público-alvo a fim de validar semanticamente os itens. A validação semântica visa verificar se os itens são compreensíveis para a população-alvo (Pasquali, 2010). Essa etapa foi realizada por meio da aplicação do questionário a oito integrantes da DP da União, do DP do Distrito Federal e da DP do Estado do Ceará, selecionados por conveniência. Após cada resposta, as dúvidas levantadas sobre a pesquisa foram anotadas e o tempo de resposta foi estimado. A aplicação do piloto permitiu a identificação de itens com redação confusa, aos quais foram acrescentados textos explicativos para sanar eventuais dúvidas.

O questionário adaptado é composto por dez seções e 72 itens. A seção inicial inclui a apresentação do questionário, com informações sobre o público-alvo, o tempo médio de resposta, o compromisso

com a confidencialidade e os dados de contato do autor da pesquisa. Em seguida, há uma seção com itens sobre o perfil sociodemográfico da amostra. As seções a seguir abordam aspectos relacionados à autonomia, desempenho e capacidades das DPs.

Para o presente estudo, foram utilizados 38 itens, pois o escopo deste artigo abrange apenas as seguintes dimensões: desempenho (variável dependente), autonomia, *accountability*, capacidades e recursos (variáveis independentes). As respostas aos itens foram organizadas em uma escala do tipo Likert, com cinco pontos de concordância.

A análise dos dados foi realizada por meio de modelagem de equações estruturais e análise fatorial confirmatória. Usamos RStudio e Onyx (ambos softwares livres) para medir e construir modelos de análise. Tal metodologia permite estimar relações entre variáveis latentes e observadas (Bollen, 1989). Nesse sentido, buscou-se mensurar as variáveis latentes, desempenho, autonomia, capacidades, recursos e *accountability* por meio das variáveis observadas representadas pelos atributos contidos em cada um dos itens do questionário. Em seguida, foram medidas as relações entre cada uma das variáveis latentes.

Sete modelos foram criados para as análises, um para cada hipótese. Para a elaboração dos modelos 5 e 7, foi necessário criar variáveis de interação. Essas variáveis foram criadas pela multiplicação entre um dos indicadores vinculados ao fator Capacidades (x53) e Autonomia (x10), além de *Accountability* (x22) e Autonomia (x10). Ressalta-se que a multiplicação de apenas um indicador de cada fator é considerada suficiente para a criação do termo multiplicativo e evita erro de medição. O resultado dessa multiplicação foi centralizado para evitar a multicolinearidade da nova variável com as variáveis que a formaram (Cortina, Chen, & Dunlap, 2001).

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O perfil sociodemográfico da amostra apresenta as seguintes características. Há prevalência de defensores públicos, que correspondem a 73% da amostra; os outros 27% das respostas são de funcionários administrativos e assessores. A idade média dos entrevistados é de 38 anos, variando de 25 a 66 anos. O tempo médio de trabalho na administração pública é de 11 anos. O gênero masculino é predominante, representando 55% da amostra, contra 45% do gênero feminino. A maioria dos respondentes, 27% têm a graduação como nível mais alto de formação, 53% dos respondentes tem pós-graduação lato sensu, 18% tem mestrado, 1% tem doutorado e 1% tem apenas o ensino médio. Por fim, 97% dos respondentes não são filiados a nenhum partido político.

Inicialmente, verificou-se a adequação da amostra para análise estatística. O tamanho da amostra é satisfatório, como dito anteriormente. O teste de Kaiser-Meyer-Olkin, capaz de medir a adequação da amostra para as análises, indica um valor de adequação de 0,89, o que é aceitável. O teste de Bartlett foi significativo, indicando relações significativas entre as variáveis. Conclui-se, portanto, que os dados são adequados para as análises.

Todas as relações entre as variáveis latentes e seus aspectos observáveis, ou seja, os itens do questionário, são significativas para todos os modelos analisados. Um Quadro suplementar (Apêndice) contém os itens correspondentes aos fatores, bem como as cargas fatoriais. As cargas fatoriais foram obtidas por meio de análise fatorial confirmatória para a construção desse quadro.

Os modelos hipotéticos apresentaram bons índices de ajuste. Os índices de ajuste global indicam que os modelos são representativos. Isso pode ser visto através do índice de ajuste comparativo (CFI)

e do índice de Tucker-Lewis (TLI). Quanto mais próximo de um, melhor ajustado é o modelo (Meade, Johnson, & Braddy, 2008). O erro médio quadrado de aproximação (RMSEA) e a raiz quadrada média dos resíduos padronizada (SRMR) tratam dos erros ou resíduos do modelo. Quanto menor o RMSEA e o SRMR, melhor o ajuste do modelo (Meade et al., 2008). Portanto, eles também indicam que os modelos possuem bom ajuste. As relações entre as variáveis latentes e os índices de ajuste de cada modelo podem ser vistas na Tabela 1.

**TABELA 1** RELAÇÕES ENTRE VARIÁVEIS LATENTES E DESEMPENHO PERCEBIDO

Variáveis latentes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
Autonomia~Desempenho	0.563***	0.553***	0.556***	0.370***	0.275***	0.316***	0.292***
Recursos~Desempenho		-0.103	-0.053				
Autonomia~Recursos			-0.113**				
Capacidades~Desempenho				0.469***	0.364***		
Capacidades*Autonomia~Desempenho					0.030***		
Accountability~Desempenho						0.588***	0.553***
Accountability*Autonomia~Desempenho							0.009
Índices de Ajustes do Modelo	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
CFI	0.958	0.862	0.866	0.915	0.690	0.842	0.557
TLI	0.948	0.849	0.852	0.903	0.650	0.818	0.495
RMSEA	0.050	0.058*	0.057*	0.069***	0.144***	0.077***	0.149***
SRMR	0.049	0.077	0.067	0.128	0.192	0.129	0.180

**Significância:** \*\*\* 0.001, \*\*0.01, \*0.1

**Fonte:** Elaborada pelos autores.

Autonomia e desempenho estão positivamente relacionados em todos os modelos. Esse resultado corrobora H1, que afirma que maiores níveis de autonomia percebidos pelos burocratas de DPs estão relacionados a maiores níveis de desempenho. Isso está de acordo com parte da literatura de Administração Pública que indica que a autonomia influencia positivamente o desempenho das organizações públicas. (e.g., Anand et al., 2012; Bertelli, 2006; Braadbaart et al., 2007; Silver, 1993; Vining et al., 2015). É preciso levar em conta que esta pesquisa observa a autonomia e o desempenho a partir de uma perspectiva individual. Nesse sentido, a autonomia dos defensores públicos representa um conjunto de prerrogativas e direitos que levam a uma maior capacidade de atuação funcional, mas encarecem as DPs e impedem a ampliação de seus serviços (Cunha, 2021).

O modelo 2 não mostra relação significativa entre disponibilidade de recursos e desempenho, o que contradiz H2. Ressalta-se que a maioria dos respondentes concorda fortemente que recursos humanos, orçamentários e tecnológicos, como estão disponíveis atualmente, são obstáculos para a

atuação do DP. Além disso, a maioria dos respondentes discorda fortemente da afirmação de que os recursos disponíveis são suficientes para que a DP cumpra sua missão. Ainda assim, a maioria dos entrevistados percebe que os resultados da DP em que trabalham melhoraram ao longo do tempo. Esse resultado, no entanto, deve ser visto com cautela, pois pode representar uma percepção geral dos burocratas de que há falta de recursos nas DPs.

Vale citar os indícios na literatura que colocam em dúvida a importância de aumentar a quantidade de recursos para a atuação das organizações da Justiça. Há estudos que indicam que o aumento de recursos de pessoal, por exemplo, pode até causar redução no nível de desempenho (Beenstock & Haitovsky, 2004; Gomes et al., 2019; Gomes & Freitas, 2017; Gomes & Guimarães, 2013).

Por sua vez, o Modelo 3 indica que o efeito da autonomia sobre o desempenho é direto, e não mediado pela disponibilidade de recursos. Isso nos leva a rejeitar H3, que afirma que a relação entre autonomia e desempenho é mediada pela disponibilidade de recursos. De fato, a relação entre autonomia e recursos está negativamente relacionada. Há evidências de que uma maior autonomia leva a uma menor disponibilidade de recursos, e não o contrário. Esse resultado vai de encontro ao que foi encontrado por Buta (2019), ao estudar as DPs latino-americanas. Vale ressaltar, no entanto, que a autonomia naquele estudo é tomada de forma ampla, ou seja, observou-se o arranjo institucional da organização como um todo. No presente estudo, a autonomia está relacionada à percepção individual dos burocratas. Ressalta-se também que as DPs brasileiras possuem níveis de autonomia muito maiores do que as DPs de outros países da América Latina (Buta, 2021).

Uma possível explicação para esse resultado é que a condição de maior autonomia leva a um grande distanciamento entre a burocracia das DPs e os políticos eleitos, responsáveis pela distribuição dos recursos públicos. Dessa forma, esses políticos tenderiam a depender menos dessa burocracia e, conseqüentemente, reduzir a quantidade de recursos alocados a ela (van Thiel & Yesilkagit, 2011). Portanto, as DPs operam em um contexto complicado, no qual devem ter níveis razoáveis de autonomia para poderem exercer sua missão da melhor forma, mas isso acaba por afastá-las dos políticos eleitos. Nesse sentido, a autonomia dessas agências deveria representar a garantia de que elas teriam a quantidade de recursos necessária ao seu bom funcionamento.

Os resultados referentes ao Modelo 4 indicam que as capacidades também influenciam positiva e significativamente o desempenho. Isso corrobora H4, que afirma que os níveis de capacidade estão positivamente relacionados ao desempenho. Este resultado era esperado, pois é sabido que as organizações que possuem um corpo de burocratas mais qualificados, dotados de competências que lhes permitam adquirir e aplicar conhecimentos terão, com certeza, um melhor desempenho (Howlett & Ramesh, 2016). Esses achados são semelhantes aos encontrados por Cavalcante e Pereira (2019), mesmo utilizando diferentes bases de dados e métodos.

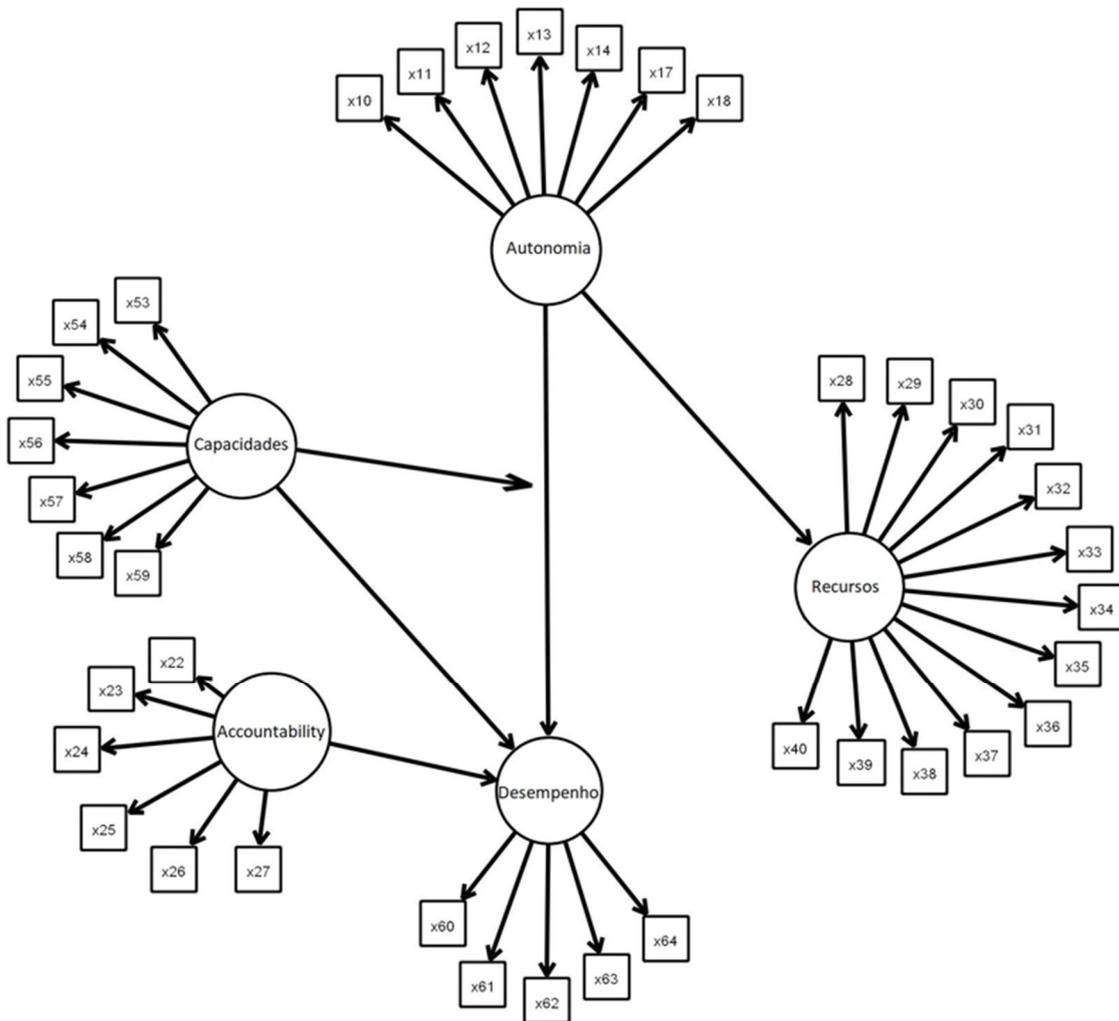
O modelo 5 indica que as capacidades também moderam a relação entre autonomia e desempenho, corroborando H5. O maior ou menor grau de capacidades influencia a relação entre autonomia e desempenho. Esse achado está de acordo com o teorizado por Fukuyama (2013). Ou seja, se a DP for dotada de burocratas qualificados, conceder maiores níveis de autonomia a essa agência tenderá a melhorar o nível de desempenho.

Finalmente, *accountability* é outra importante variável indutora de desempenho. O modelo 6 indica que *accountability* influencia positiva e significativamente o desempenho, o que corrobora H6. Na presença dessa variável, a relação entre autonomia e desempenho é mais fraca do que nos outros modelos. Embora ambas as variáveis sejam importantes preditores de desempenho, o teste realizado no modelo 7

não indicou que a interação entre autonomia e *accountability* influencie o desempenho, sugerindo rejeição de H7. Em outras palavras, autonomia e *accountability* são fatores necessários para a atuação das DPs, mas operam por meios diferentes. A Figura 1 resume os resultados das hipóteses testadas.

Os burocratas das DPs, em média, percebem níveis baixos a médios de *accountability*. Isso é um reflexo no nível individual do que ocorre no nível institucional. A DP não possui vínculo hierárquico com o Poder Executivo, ou seja, é um órgão independente. Além disso, o chefe da DP é eleito por seus pares, indicado pelo chefe do Executivo e aprovado pelo Legislativo por um mandato determinado. Ele administra sob a orientação de um conselho formado exclusivamente por defensores públicos. Todos esses fatores levam a uma supervisão frouxa e falta de *accountability* (Cunha, 2021).

FIGURA 1 RESUMO DOS RESULTADOS



\* Esta figura representa um diagrama de caminho. As variáveis em formato circular são latentes e as variáveis x, em retângulos, correspondem aos itens do questionário.

Fonte: Elaborada pelos autores.

## 5. CONCLUSÃO

Com o objetivo de testar o impacto da autonomia percebida no desempenho percebido, este trabalho se deu por meio da aplicação de uma pesquisa a burocratas de DPs brasileiras. Os resultados indicaram que a autonomia está positivamente relacionada ao desempenho. As DPs são organizações que muitas vezes litigam diretamente contra o Estado para garantir a prestação de serviços públicos de qualidade à população mais vulnerável e evitar a aplicação discriminatória da lei pelos governos. Portanto, esses resultados indicam que tais organizações devem operar em determinados níveis de autonomia.

Observou-se também que as capacidades dos burocratas influenciam o desempenho e moderam a relação entre autonomia e desempenho. Ressalta-se também que a disponibilidade de recursos não apresentou relação estatisticamente significativa com o desempenho. Esse resultado merece ser melhor avaliado em estudos futuros, pois pode vir de uma percepção geral dos burocratas de que há falta de recursos para as DPs. Além disso, a disponibilidade de recursos apresentou-se negativamente relacionada à autonomia. Em outras palavras, maior autonomia está relacionada a menor disponibilidade de recursos e também pode estar relacionada à distância entre as DPs e os políticos responsáveis pela distribuição dos recursos públicos.

Deve-se notar também que a *accountability* tem mais influência sobre o desempenho do que a autonomia. Isso indica que deve-se ter cautela ao conceder autonomia às DPs. Elevados níveis de autonomia, sem mecanismos que permitam responsabilizar as DPs pelo mau desempenho, tenderão a conduzir a comportamentos em que o agente satisfaça os seus próprios interesses, em detrimento da missão da DP.

Este artigo apresenta contribuições teóricas. Em primeiro lugar, esta pesquisa mostra uma relação positiva entre autonomia e desempenho, somando-se assim a um conjunto de estudos que verificam a relação positiva entre autonomia e desempenho. Isso é uma evidência de que os órgãos públicos com missão relacionada à promoção do acesso à justiça e ao controle das políticas públicas voltadas para a população vulnerável precisam de maior autonomia para um melhor desempenho. Também é importante destacar a novidade desse tipo de abordagem para DPs. Ademais, o estudo propõe explicações sobre os mecanismos pelos quais a autonomia é capaz de influenciar o desempenho, indicando que há uma interação entre autonomia e capacidades desses burocratas. Além disso, níveis mais altos de autonomia não estão relacionados a níveis mais altos de disponibilidade de recursos.

Há também contribuições práticas, que podem ser aplicadas à gestão de DPs e, por extensão, a outros órgãos do Sistema de Justiça. O aumento das competências dos burocratas, bem como a garantia de autonomia no exercício de suas funções e estabelecimento de mecanismos de *accountability* podem ser caminhos relevantes para a ampliação de sua atuação.

Este estudo apresenta limitações, dentre as quais vale destacar que a análise dos dados foi realizada de forma agregada, o que pode ocultar as diferenças regionais entre as DPs. A coleta de dados não foi feita de forma aleatória, de modo que as DPs e associações profissionais de defensores públicos que apoiaram a pesquisa divulgando a pesquisa em seus canais internos de comunicação possuem maior representatividade nos dados. Assim, os dados têm validade apenas interna, não podendo ser extrapolados para a população.

Estudos futuros podem trazer abordagens complementares que ajudem a compreender melhor a relação entre autonomia e desempenho, principalmente das organizações da Justiça, que naturalmente necessitam de maior autonomia em suas operações. Ademais, é necessária uma análise mais detalhada especificamente sobre a relação entre disponibilidade de recursos e suas possíveis interações com autonomia e desempenho.

## REFERÊNCIAS

- Abramo, C. W. (2010). Tempos de Espera no Supremo Tribunal Federal. *Direito GV*, 6(2), 423-442. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S1808-24322010000200004>
- Akutsu, L., & Guimarães, T. A. (2015). Governança Judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. *Revista de Administração Pública*, 49(4), 937-958. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0034-7612116774>
- Anand, P., Exworthy, M., Frosini, F., & Jones, L. (2012). Autonomy and improved performance: lessons from an NHS policy reform. *Public Money & Management*, 32(3), 209-216. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/09540962.2012.676279>
- Beenstock, M., & Haitovsky, Y. (2004, setembro). Does the appointment of judges increase the output of the judiciary? *International Review of Law and Economics*, 24(3), 351-369. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.irl.2004.10.006>
- Beer, C. C. (2006). Judicial Performance and the Rule of Law in the Mexican States. *Latin American Politics and Society*, 48(3), 33-61. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2006.tb00355.x>
- 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. Recuperado de <https://doi.org/10.2753/PPC1075-8216590504>
- Bertelli, A. M. (2006). The Role of Political Ideology in the Structural Design of New Governance Agencies. *Public Administration Review*, 66(4), 583-595. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00618.x>
- Bollen, K. A. (1989). *Structural Equations With Latent Variables*. Chapel Hill, NC: Wiley.
- Braadbaart, O., Van Eybergen, N., & Hoffer, J. (2007, maio). Managerial Autonomy: does it matter for the performance of water utilities? *Public Administration and Development*, 27(2), 111-121. Recuperado de <https://doi.org/10.1002/pad.447>
- Buta, B. O. (2019). Autonomy and Capacities of Public Defender's Offices in Latin America. In *Proceedings of the IRSPM expert meeting: Design-led Approaches to Renewing Public Management and Governance*, Rotterdam, Netherlands.
- Buta, B. O. (2021). The autonomy of public defender's offices: a systematic comparison between Latin American countries. *International Journal of Public Sector Management*, 34(5), 586-601. Recuperado de <https://doi.org/10.1108/IJPSM-09-2020-0241>
- Buta, B. O., Gomes, A. O., & Lima, C. M. (2020). Proposta de um Índice de Desempenho para a Defensoria Pública da União. *Direito GV*, 16(2), 1-19. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201959>
- Cavalcante, P., & Lotta, G. (2021). Are Governance Modes Alike? An Analysis Based on Bureaucratic Relationships and Skills. *International Journal of Public Administration*, 45(4), 319-334. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1874983>
- Cavalcante, P., & Pereira, A. (2019). Do State capacity dimensions differently affect policy areas performance? An analysis of a federal government. In *Proceedings of the 4<sup>o</sup> International Conference on Public Policy*, Montreal, Canada.
- Christensen, R. K., & Gazley, B. (2008). Capacity for Public Administration: analysis of meaning and measurement. *Public Administration and Development*, 28(4), 265-279. Recuperado de <https://doi.org/10.1002/pad.500>
- Cingolani, L., Thomsson, K., & Denis, C. (2015, agosto). Minding Weber More Than Ever? The Impacts of State Capacity and Bureaucratic Autonomy on Development Goals. *World Development*, 72, 191-207. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.02.016>
- Cortina, J.M., Chen, G., & Dunlap, W.P. (2001). Testing Interaction Effects in LISREL: Examination and Illustration of Available Procedures. *Organizational Research Methods*, 4(4), 324-360. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/109442810144002>
- Cunha, A. S. (2020). Public Defenders' Offices In Brazil: Access To Justice, Courts, And Public Defenders. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 27(1), 273-287. Recuperado de <https://doi.org/10.2979/indjglolegstu.27.1.0273>
- Cunha, L. G., Oliveira, F. L., & Glezer, R. E. (2014). Brazilian Justice Confidence Index: measuring public perception on judicial performance in Brazil. *International Law*, 25, 445-472. Recuperado de <https://doi.org/10.11144/Javeriana.il14-25.bjCI>

- D'Almeida, A. C., & Klingner, D. E. (2008). FEMA and the Witt Revolution: Testing the Hypothesis of "Bureaucratic Autonomy". *Public Organization Review*, 8, 291-305. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s11115-008-0060-9>
- Fukuyama, F. (2013, July). What Is Governance? *Governance*, 26(3), 347-368. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/gove.12035>
- Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 873-893. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/1350176022000046409>
- Gomes, A. O., Alves, S. T., & Silva, J. T. (2018). Effects of investment in information and communication technologies on productivity of courts in Brazil. *Government Information Quarterly*, 35(3), 480-490. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.06.002>
- Gomes, A. O., Buta, B. O., & Nunes, R. R. (2019). Relação entre Demanda Judicial e Força de Trabalho nas Justiças Estaduais no Brasil. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 24(78), 1-14. Recuperado de <https://doi.org/10.12660/cgpc.v24n78.72978>
- Gomes, A. O., & Freitas, M. M. (2017). Correlação entre demanda, quantidade de juízes e desempenho judicial em varas da Justiça Federal no Brasil. *Direito GV*, 13(2), 567-585. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201722>
- Gomes, A. O., & Guimarães, T. A. (2013). Desempenho no Judiciário. Conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. *Revista de Administração Pública*, 47(2), 379-401. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000200005>
- Gomes, A. O., Guimaraes, T. A., & Akutsu, L. (2016). The Relationship between Judicial Staff and Court Performance: Evidence from Brazilian State Courts. *International Journal for Court Administration*, 8(1), 12-19. Recuperado de <http://doi.org/10.18352/ijca.214>
- Gomide, A. A., Machado, R. A., & Albuquerque, P. M. (2019). Measuring State capacity in contemporary Brazil: is weberian bureaucracy a useful paradigm? In *Proceedings of the 4<sup>o</sup> International Conference on Public Policy*, Montreal, Canada.
- Grajzl, P., & Silwal, S. (2020, março). Multi-court judging and judicial productivity in a career judiciary: evidence from Nepal. *International Review of Law and Economics*, 61, 105888. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.irl.2020.105888>
- Guimaraes, T. A., Gomes, A. O., & Guarido, E. R., Filho. (2018). Administration of justice: an emerging research field. *RAUSP Management Journal*, 53(3), 476-482. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1108/RAUSP-04-2018-010>
- Han, Y., & Hong, S. (2019). The Impact of Accountability on Organizational Performance in the U.S. Federal Government: The Moderating Role of Autonomy. *Review of Public Personnel Administration*, 39(1), 3-23. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0734371X16682816>
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2016). Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance*, 10(4), 301-313. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/rego.12091>
- Jonski, K., & Mankowski, D. (2014). Is Sky The Limit? Revisiting 'Exogenous Productivity of Judges' Argument. *International Journal for Court Administration*, 6(2), 53-72. Recuperado de <http://doi.org/10.18352/ijca.135>
- Kim, N., & Cho, W. (2014). Agencification and Performance: The Impact of Autonomy and Result-Control on the Performance of Executive Agencies in Korea. *Public Performance & Management Review*, 38(2), 214-233. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.983826>
- Maggetti, M., & Verhoest, K. (2014). Unexplored aspects of bureaucratic autonomy: a state of the field and ways forward. *International Review of Administrative Sciences*, 80(2), 239-256. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0020852314524680>
- 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*, 93(3), 568-592. Recuperado de <https://doi.org/10.1037/0021-9010.93.3.568>
- Oliveira, F. L., & Cunha, L. G. (2016). Medindo o acesso à Justiça Cível no Brasil. *Opinião Pública*, 22(2), 318-349. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912016222318>
- Overman, S., & van Thiel, S. (2016). Agencification and Public Sector Performance: a systematic

- comparison in 20 countries. *Public Management Review*, 18(4), 611-635. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1028973>
- Pasquali, L. (2010). Testes Referentes a Construto: teoria e modelo de construção. In L. Pasquali (Ed.), *Instrumentação Psicológica: fundamentos e práticas* (pp. 165-198). Porto Alegre, RS: Artmed.
- Pereira, A. K., Machado, R. A., Cavalcante, P. C., Gomide, A. Á., Bersch, K., Magalhães, A. G., ... Pires, R. R. (2019). *Qualidade do Governo e Capacidades Estatais: resultados do survey sobre Governança aplicado no Brasil*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: a comparative analysis into the age of austerity*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1), 1-32. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/1181850>
- Schillemans, T. (2010). Redundant Accountability: The Joint Impact of Horizontal and Vertical Accountability on Autonomous Agencies. *Public Administration Quarterly*, 34(3), 300-337. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.2307/41288351>
- Schillemans, T., Overman, S., Fawcett, P., Flinders, M., Fredriksson, M., Laegreid, P., ... Wood, M. (2021, julho). Understanding Felt Accountability: The institutional antecedents of the felt accountability of agency-CEO's to central government. *Governance*, 34(3), 893-916. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/gove.12547>
- Silver, R. S. (1993). Conditions of Autonomous Action and Performance: a study of the Fonds d'Action Sociale. *Administration & Society*, 24(4), 487-511. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/009539979302400404>
- Sweet, A. S., & Thatcher, M. (2002). Theory and Practice of Delegation to NonMajoritarian Institutions. *West European Politics*, 25(1), 1-22. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/713601583>
- Tabachnick, B. G., & Fidell, L. S. (2013). *Using Multivariate Statistics*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Talbot, C. (2010). *Theories of Performance: organizational and service improvement in the public domain*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Tomic, S. (2018, setembro). Legal independence vs. leaders' reputation: exploring drivers of ethics commissions' conduct in new democracies. *Public Administration*, 96(3), 544-560. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/padm.12411>
- van Thiel, S., & Yesilkagit, K. (2011). Good Neighbours or Distant Friends? *Public Management Review*, 13(6), 783-802. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.539111>
- Verhoest, K., & Wynen, J. (2016). Why Do Autonomous Public Agencies Use Performance Management Techniques? Revisiting the Role of Basic Organizational Characteristics. *International Public Management Journal*, 21(4), 619-649. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/10967494.2016.1199448>
- Vining, A. R., Laurin, C., & Weimer, D. (2015). The longer-run performance effects of agencification: theory and evidence from Québec agencies. *Journal of Public Policy*, 35(2), 193-222. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/43864141>
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlet, M. (2015). Policy Capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>
- Yamamoto, K. (2006, fevereiro). Performance of Semi-autonomous Public Bodies: Linkage Between Autonomy and Performance in Japanese Agencies. *Public Administration and Development*, 26(1), 35-44. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1002/pad.369>
- Yeung, L. (2020). Measuring efficiency of Brazilian courts: one decade later. *Revista de Direito Administrativo*, 279(1), 111-134. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v279.2020.81376>

### **Bernardo Oliveira Buta**



<https://orcid.org/0000-0002-8936-3697>

Doutor em Administração Pública e Governo; Professor Adjunto da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas. E-mail: [bernardo.buta@fgv.br](mailto:bernardo.buta@fgv.br)

### **Marco Antonio Carvalho Teixeira**



<https://orcid.org/0000-0003-3298-8183>

Doutor em Ciências Sociais; Professor Associado da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. E-mail: [marco.teixeira@fgv.br](mailto:marco.teixeira@fgv.br)

### **Antonio Sergio Araujo Fernandes**



<https://orcid.org/0000-0002-4171-7759>

Doutor em Ciência Política; Professor Associado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia. E-mail: [asaferna@outlook.com](mailto:asaferna@outlook.com)

## APÊNDICE

## QUADRO A FATORES, ITENS E CARGAS FATORIAIS

Fator	Introdução e possíveis respostas	Item	Carga Fatorial	Moda	Mediana
Autonomia	Avalie seu nível de concordância com os seguintes itens: 1 - Concordo plenamente 2 - Concordo 3 - Não concordo nem discordo 4 - Discordo 5 - Discordo plenamente 999 - Não sei / Não quero responder	10 - Em meu atual cargo, sinto-me encorajado a trazer novos e melhores modos de trabalho.	1.000	3	3
		11 - Tenho condições para tomar decisões próprias na realização do meu trabalho.	0.814	1	2
		12 - A aprovação de um projeto depende das minhas considerações técnicas.	0.763	3	3
		13 - Qual o nível de satisfação com o seu envolvimento nas decisões que afetam seu trabalho?	1.041	3	3
		14 - Com que frequência regras e regulamentos formais impedem que você execute seu trabalho?	-0.364	4	4
		17 - Membros ou servidores são politicamente neutros no desempenho de suas funções.	0.273	3	3
		18 - Membros ou servidores devem obedecer estritamente aos seus superiores.	0.210	3	3

Continua

Fator	Introdução e possíveis respostas	Item	Carga Fatorial	Moda	Mediana
Accountability	Avalie seu nível de concordância com os seguintes itens: 1 - Concordo plenamente 2 - Concordo 3 - Não concordo nem discordo 4 - Discordo 5 - Discordo plenamente 999 - Não sei / Não quero responder	22 - A cultura organizacional da Defensoria Pública em que trabalho dificulta práticas de corrupção.	1.000	2	2
		23 - Organizações da sociedade civil são capazes de participar do processo de tomada de decisão das políticas da Defensoria Pública em que trabalho.	0.804	3	3
		24 - A Defensoria Pública em que trabalho é cobrada em relação à obtenção de resultados.	0.833	2	2
		25 - O desempenho da Defensoria Pública em que trabalho é bem avaliado pela sociedade.	0.864	2	2
		26 - A gestão das políticas de competência da Defensoria Pública em que trabalho conta com instrumentos de coordenação entre diferentes níveis de governo.	0.899	3	3
		27 - A sociedade respeita as autoridades governamentais não eleitas.	0.463	2	2
		Recursos	Os itens a seguir são obstáculos ao bom desempenho da Defensoria Pública em que você trabalha? 1 - Concordo plenamente 2 - Concordo 3 - Não concordo nem discordo 4 - Discordo 5 - Discordo plenamente 999 - Não sei / Não quero responder	28 - Recursos humanos	1.000
29 - Orçamento	0.322			1	1
30 - Recursos tecnológicos	1.248			1	2
31 - Estabilidade do quadro dirigente	1.153			3	3
32 - Processos de planejamento, monitoramento e avaliação	1.854			3	3
33 - Legislação	1.286			3	3
34 - Instrumentos de relacionamento com o Poder Judiciário e o Ministério Público	1.495			3	3
35 - Instrumentos de coordenação com o Poder Legislativo	1.326			3	3
36 - Coordenação inter federativa com estados e municípios	1.529			3	3
37 - Auditorias e processos de controle	1.709			3	3
38 - Instrumentos de participação social	1.753			3	3
39 - Acesso aos principais decisores políticos	1.416			3	3
40 - Interferência político-partidária	0.414			5	3

Continua

Fator	Introdução e possíveis respostas	Item	Carga Fatorial	Moda	Mediana		
Capacidades	Os membros e servidores da Defensoria Pública onde você trabalha possuem as habilidades descritas a seguir? Avalie o seu grau de concordância com os itens a seguir: 1 - Concordo plenamente 2 - Concordo 3 - Não concordo nem discordo 4 - Discordo 5 - Discordo plenamente 999 - Não sei / Não quero responder	53 - Conhecimentos das políticas públicas do setor de atuação	1.000	3	3		
		54 - Habilidades de pesquisa	1.154	3	3		
		55 - Habilidades para analisar políticas públicas	1.084	3	3		
		56 - Liderança	1.188	3	3		
		57 - Habilidades para gerenciamento de conflitos	1.259	3	3		
		58 - Habilidades de construção de relações interpessoais	1.176	3	3		
		59 - Habilidade de comunicação	1.212	3	3		
		Desempenho	1 - Muito mais eficaz 2 - Mais eficaz 3 - Igual 4 - Menos eficaz 5 - Muito menos eficaz 999 - Não sei / não quero responder	60 - Comparados aos resultados dos últimos cinco anos, os resultados atuais da Defensoria Pública em que você trabalha são:	1.000	2	2
				61 - As políticas produzidas pela Defensoria Pública a qual pertencem atingiram os resultados esperados.	1.106	3	3
62 - Os recursos disponíveis foram suficientes para o cumprimento das funções da Defensoria Pública à qual pertencem.	0.512			5	4		
63 - As habilidades requeridas dos integrantes da Defensoria Pública a que pertencem estiveram adequadas para o alcance de seus objetivos.	1.105			3	3		
64 - A Defensoria Pública em que trabalho é criativa e inovadora.	1.180			3	3		

Fonte: Elaborado pelos autores.