

DESEMPENHO NA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO: INDICADORES E FATORES QUE O INFLUENCIAM

Autoria: Carolina Menezes Lima, Bernardo Oliveira Buta

RESUMO

Diante da importância social do tema e da falta de literatura relacionada ao desempenho em Defensorias Públicas, a presente pesquisa busca identificar a percepção dos gestores de alto escalão a respeito dos indicadores do desempenho da Defensoria Pública da União. Através de método descritivo, qualitativo e natureza teórico-empírica, baseado na análise de conteúdo de entrevistas feitas com o Alto Escalão do órgão, identificaram-se três categorias de fatores antecedentes do desempenho: Recursos, Gestão Estratégica e Público Alvo. Os Indicadores de desempenho identificados foram: Quantidade de Processos; Quantidade de Atendimento; Êxito; Acesso; Qualidade do Serviço; Congestionamento; Tempo de Tramitação do Processo; Processos Extrajudiciais e Tempo nas Unidades de Atendimento. Com os resultados do trabalho foi possível explicar indicadores e antecedentes do desempenho, correlacioná-los, assim como estabelecer uma ordem de importância de acordo com as respostas dos entrevistados. Sugeriram-se novas agendas de pesquisas buscando esmiuçar ainda mais o assunto na Defensoria Pública da União e a aplicação de estudos dessa mesma natureza nas defensorias estaduais, permitindo comparações e outras observações sobre as variáveis.

Palavras-chave: Desempenho, Defensoria Pública, Indicadores.

INTRODUÇÃO

A Defensoria Pública da União (DPU), instrumento do regime democrático, é o órgão responsável pela promoção dos Direitos Humanos e pela defesa dos direitos dos cidadãos necessitados, em âmbito federal. Este órgão goza de autonomia funcional e administrativa, tendo a capacidade de iniciativa de proposta orçamentária (Brasil, 1988). O papel da Defensoria abrange auxílio jurídico integral e gratuito nos diversos ramos do Direito, desde que comprovada renda familiar mensal bruta de até dois mil reais, ou que, mesmo acima do limite, ateste impossibilidade de contratação de advogado devido ao comprometimento do sustento da família, conforme estabelecido na Resolução CSDPU nº134, de 2016, que fixa o valor de presunção de necessidade econômica para fim de assistência jurídica integral e gratuita.

Embora haja uma restrição de renda para acessar os serviços de assistência jurídica gratuita, o público potencial da Defensoria é bastante extenso, abrangendo cerca de 70% da população brasileira (DPU, 2015). A DPU acompanha casos de grupos vulneráveis, como catadores de materiais recicláveis, comunidades indígenas, tradicionais, remanescentes de quilombos, imigrantes, refugiados e pessoas em situação de rua. Atua também para solucionar casos de trabalho escravo, tráfico de pessoas, discriminação associada à identidade de gênero, cidadania, entre outros (DPU, 2015).

No que tange aos serviços prestados pelos órgãos do Sistema de Justiça, é forçoso destacar os dois pactos de Estado firmados entre os chefes dos poderes da República com vistas a ampliar e melhorar os serviços oferecidos por tais instituições. Mediante o “Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano”, reconheceu-se a questão judiciária como um problema nacional, tendo em vista a desigualdade social e pobreza ainda muito presentes no país. Entre outras decisões, o Pacto consubstanciou compromisso de apresentar estratégias para fomentar o acesso à justiça por meio do fortalecimento das Defensorias Públicas, superando o quadro de descompasso entre o número de defensores e unidades jurisdicionais a serem atendidas (Brasil, 2004). O “Pacto Republicano de Estado por

um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo”, por sua vez, teve como objetivo universalizar a justiça, principalmente para os mais necessitados, além de aprimorar a agilidade e efetividade da prestação jurisdicional (Brasil, 2009).

Tendo em vista a importância dos serviços prestados pela Defensoria Pública, somada ao desafio de relacionado à demanda por esses serviços, é fundamental a reflexão acerca do desempenho dessa instituição. Desse modo, o objetivo deste trabalho é identificar a percepção dos gestores de alto escalão a respeito dos indicadores do desempenho da Defensoria Pública da União.

Considerando que desempenho é predominantemente relacionado à administração de empresas, este estudo mostra-se necessário para contribuir com a literatura sobre desempenho no setor público. O crescente número de estudos no campo de desempenho em órgãos judiciais busca mostrar quais são e como funcionam os serviços prestados e os desafios encontrados na gestão, considerando o aumento na demanda por justiça e a necessidade de *accountability* nesse poder da República fundamental para sociedade (Gomes & Guimarães, 2013).

DESEMPENHO E SUA APLICAÇÃO EM ORGANIZAÇÕES DA JUSTIÇA

Para a seleção da bibliografia sobre desempenho em Defensorias Públicas e organizações da Justiça, foram realizadas buscas nas bases de dados *Spell*, *Scielo*, *Proquest*, *SAGE*, *JSTOR*, *SpringerLink*, *Emerald* e *Oxford Journal*. A procura se deu pelos termos desempenho e defensoria pública, ou judiciário, e seus correspondentes em inglês nos resumos das publicações. O período especificado para a busca abrangeu 2011 a 2017, tendo sido considerados apenas artigos com acesso livre. Considerou-se também, para a revisão sistemática, referência que se repetiam em mais de um dos artigos inicialmente encontrados. Já os textos relativos a desempenho em seu aspecto mais geral foram selecionados por conveniência.

Historicamente, o desempenho começou a ser usado como procedimento administrativo das organizações para avaliar a eficiência das máquinas. Durante a época da revolução nas relações de trabalho, trazida por Frederik Taylor, a objetividade de medir a produtividade das fábricas e indústrias foi substituída pela avaliação da eficiência das pessoas. Durante muito tempo, e ainda atualmente, associa-se desempenho à quantidade de trabalho, baseado em uma visão de mundo industrial, dividindo quem produz e quem não produz. A partir da década de vinte, a visão do trabalho passou a ter uma ênfase humanista e preocupou-se com as necessidades dos trabalhadores e das organizações. A avaliação de desempenho, como política de gestão de pessoas, tornou-se parte da administração moderna, onde respostas aos incentivos sociais são melhores que incentivos salariais (BARBOSA, 1996).

Buscar realizações tanto das organizações quanto dos indivíduos converge com a tese do “trabalhador feliz, produtivo” de Fogaça e Coelho Junior (2015) que, pesquisando uma organização do Poder Judiciário, compreende que desempenho são os resultados gerais da organização como consequência da soma dos resultados individuais. Assim, conhecendo os fatores que propiciam ou favorecem o alcance de resultados positivos individuais, é possível desenvolver estratégias ou práticas para que essas pessoas mantenham bons níveis de desempenho para a organização (Fogaça & Coelho Junior, 2015).

No campo da administração privada, o conceito de desempenho é de fundamental importância para o sucesso da empresa. Afirmar essa premissa não deixa transparecer o quanto o tema é polêmico e complexo, e perpassa campos multidisciplinares como o da Administração, Economia e Psicologia. Questões controversas à avaliação de trabalhadores existem diante da dificuldade de elencar e mensurar os inúmeros fatores humanos que impactariam seu desempenho (Barbosa, 1996).

Há quem defenda a avaliação de desempenho como fundamental para qualquer tipo de administração. Segundo Lotta (2002), a gestão do desempenho serve para reconhecer deficiências e aptidões dos funcionários, o que permite impulsionar o desenvolvimento para capacitar e treinar. Assim, é possível diminuir ou até mesmo suprir faltas, como também ressaltar habilidades. Avaliar o desempenho é também importante para comparar resultados obtidos e esperados (Lotta, 2002), além de reconhecer mecanismos de acompanhamento para identificar desvios e garantir execução (Brandão & Guimarães, 2001).

No que se refere ao desenvolvimento de melhor método para a avaliação do desempenho, é necessário encontrar sistemas de avaliação que abarquem os inúmeros fatores relacionados ao desempenho. Busca-se retratar a realidade sem esperar que se chegue a uma realidade concreta e livre de subjetividade (Barbosa, 1996). Espera-se também que esse instrumento promova uma flexibilidade na relação chefia e funcionário, já que os avaliadores são considerados despreparados para a função e os avaliados são encarados como réus (Lotta, 2002).

Tratando-se de experiências na área pública, esse campo da Administração passa por momentos de reestruturação que exigem cada vez mais renovações e melhor qualidade de serviços. Antigas burocracias e engessamentos dão cada vez mais espaço para inovação e ação, que é um dos fatores considerados mais importantes para o desempenho (Lotta, 2002).

A adaptação traz consigo organizações mais enxutas e objetivas. Espera-se que os funcionários sejam ativos e agentes transformadores. Neste contexto, a área de gestão de pessoas deve se preocupar com ações que tenham como referência os funcionários. Incentivar responsabilidades e autonomia nas tomadas de decisão é importante em um cenário de estabilidade que cerca os servidores públicos, podendo, assim, garantir sua readequação às novas exigências (Lotta, 2002).

Carvalho (1979) defende que analisar desempenho no serviço público nunca se mostrou eficiente, enfatizando que, apesar de importante, a questão gera descompasso para a teoria da administração (Carvalho, 1979). Em contraponto, Grillo (1982) afirma ser difícil a implantação de programas de gestão de pessoas em qualquer organização em que não há informações adequadas acerca do comportamento dos funcionários. A avaliação de desempenho pode ser uma forma de obter tais informações (Grillo, 1982). Averiguar o desempenho das organizações públicas torna-se uma ferramenta de transformação no âmbito funcional e possibilita a identificação de falhas e desenvolvimento de políticas profissionais (Lotta, 2002).

No âmbito judicial, o tema ainda é pouco explorado, e menos ainda no cenário nacional. Constatou-se rasa produção literária, assim como o baixo número de grupos de estudo e pesquisa tratando do tema, principalmente na área da administração (Gomes & Guimarães, 2013). Isso se torna relevante em um contexto em que o desempenho judicial está intimamente relacionado à própria capacidade democrática do Estado.

Seguindo essa linha de pensamento, Filgueiras (2013) identificou os fatores de maior impacto na insatisfação com o regime democrático: a percepção de relativas privações ou faltas, percepção de inabilidade das instituições do Estado em promover justiça, descrença nas instituições e percepção da desqualificação processual do Poder Judiciário. Percebeu-se que a insatisfação com a democracia brasileira é, em primeiro lugar, motivada pela clara percepção das desigualdades sociais enfrentadas pelo país, e só depois é um problema de descrença nas instituições. Nesse sentido, para o bom funcionamento da democracia, ressalta-se a necessidade de bom desempenho das instituições da Justiça ao exercer suas funções sociais, bem como a importância de a população depositar confiança nos trabalhos realizados por tais instituições (Filgueiras, 2013).

Dando sequência, Cunha, Glezer e Oliveira (2014) descreveram como se desenvolve e consolida o método de mensuração de percepção pública sobre o desempenho do Judiciário

brasileiro, o Índice de Confiança na Justiça Brasileira- ICJBrasil. O ICJBrasil possui cinco dimensões: eficiência, responsividade, *accountability*, independência e acesso. O índice é composto por dois subíndices: o índice de percepção, baseado em confiança, rapidez em decidir conflitos, custo de acesso, facilidade de acesso, independência, honestidade, competência, percepção do passado (últimos cinco anos) e expectativa para o futuro (próximos cinco anos); e o índice de atitude, relacionado à probabilidade de os usuários recorrerem ao Judiciário para resolução de seus conflitos. Todos os resultados apontam tendência de má avaliação sobre o Judiciário como prestador de serviço público. Apesar da má percepção, a maioria dos respondentes declarou que buscaria o Judiciário para resolver conflitos, demonstrando a necessidade e importância desse serviço aos brasileiros (Cunha; Glezer & Oliveira, 2014).

Desempenho judicial é um conceito complexo e de difícil mensuração. Sua percepção engloba os diversos níveis organizacionais e variadas dimensões, tais como eficiência, celeridade, efetividade, qualidade, independência e acesso (Gomes & Guimarães, 2013). Já Akutsu e Guimarães (2012), ao associar desempenho à governança judicial destacam os seguintes aspectos: tempo de julgamento, custos judiciais, qualidade das sentenças e produtividade das cortes judiciais. Tais aspectos estariam relacionados à independência judicial, *accountability*, recursos estratégicos do Poder Judiciário, acessibilidade aos serviços de Justiça e Estrutura do Poder Judiciário (Akutsu & Guimarães, 2012).

O principal elemento do desempenho judicial são os juízes, seguido de recursos, procedimentos legais e administrativos e comparação entre unidades (Gomes & Guimarães, 2013). De fato, este conceito está altamente vinculado à figura do juiz. Na análise de Streck (2014) sobre a necessidade de atuação judicial para garantia de direitos, percebeu-se que há diferentes interpretações do direito e dos tipos de argumento que podem compor uma decisão judicial. De um lado, doutrina e jurisprudência, vinculadas à justiça tradicional, com práticas normativistas e com dificuldade de compreender o surgimento de novas teorias. Do outro, setores comprometidos com a efetiva prática da Constituição, que acreditam no protagonismo do Poder Judiciário como condutor dos processos. Assim, a falta de teorias adequadas para as demandas de uma Constituição como a brasileira permitiu a formação de um forte protagonismo individual de juízes e tribunais (Streck, 2014).

Outros estudos trataram o assunto de forma diferente, destacando a importância da inovação tecnológica para a melhoria dos serviços prestados pelas instituições da Justiça. Tais pesquisas indicam que a melhoria dos sistemas informatizados facilita a coleta e padronização de informações sobre o Judiciário, permitindo análises mais consistentes (Sarbená, 2013), além contribuir para a *accountability* ao ampliar a transparência da atuação dos órgãos do Judiciário perante o Conselho Nacional de Justiça e a sociedade (Silva, Hoch & Righi, 2013). Em suma, melhores desempenhos em instituições da Justiça estão associados à inovação, tecnologia e modernização na gestão (Sarbená, 2013).

O único artigo encontrado na busca bibliográfica que se tratava de desempenho em Defensoria Pública foi de Sanchez, Prager, Wilson e Viswesvaran (1998). Esses autores examinaram, de forma comparativa, as correlações nos trabalhos de mesmos cargos em uma agência de pessoal temporário e na Defensoria Pública do Estado da Flórida. Apesar de não haver definição de desempenho no artigo, os autores relacionam a variância dentro dos cargos com o desempenho individual, e revelam que existe uma variância sistemática oculta dentro de um mesmo cargo e diferenças nas avaliações analíticas de trabalho sobre a importância das tarefas. No caso dos assistentes de Defensoria Pública (advogado de julgamento, advogado de negociação, advogado criminalista e advogados de defesa), os resultados sugerem que sua descrição do trabalho pode estar relacionada às experiências profissionais prévias e características de cada distrito em que os assistentes trabalham. Ademais, as diferenças entre

as avaliações analíticas de trabalho podem estar associadas ao desempenho (Sanchez, Prager, Wilson & Viswesvaran, 1998).

Uma vez que a literatura acadêmica não trata o desempenho em defensorias públicas de forma aprofundada, foram observados documentos técnicos da própria DPU para agregar maior informação sobre o tema. O Relatório de Gestão da DPU (DPU, 2017) contém 110 indicadores de desempenho, muitos dos quais não possuem dados de acompanhamento. Há, no entanto, um enfoque em oito indicadores, descritos como “os principais indicadores estratégicos acompanhados pela DPU para monitorar o desempenho de suas atividades” (DPU, 2017, pp. 67). De fato, os indicadores apresentam dados históricos consistentes e refletem as atividades finalísticas do órgão.

Assim, Quantidade de Pessoas Assistidas é o primeiro indicador utilizado pela Defensoria para mensurar seu desempenho, o objetivo é quantificar o total de pessoas que receberam assistência jurídica. Depois, o indicador Tempo Médio de Espera mensura a média de tempo, em minutos, que uma pessoa aguarda para ser atendida nos órgãos de atuação da DPU. Em seguida, Quantidade de Atendimento indica o total de atendimentos prestados pela Defensoria. Conciliações Extrajudiciais, por sua vez, apresenta a quantidade de processos de assistência jurídica (PAJ) concluídos por motivos de acordo extrajudicial. Já Estoque Institucional mensura a relação entre os processos de assistência jurídica encerrados e os abertos em determinado período de tempo. Dando sequência, PAJs Abertos por Defensor indica a razão entre os processos abertos e a quantidade de defensores públicos. PAJs Ativos por Defensor medem a relação entre os processos que permanecem ativos e o número de defensores. Por fim, o Índice de Satisfação do Cidadão indica a percepção do cidadão quanto à qualidade do serviço recebido nos órgãos da Defensoria (DPU, 2017).

Indicadores de desempenho podem ser categorizados em quatro tipos: insumos, processos, produtos e resultados. Os indicadores de insumos envolvem os recursos empregados para apoiar programas, atividades e serviços. Os indicadores de processos referem-se aos meios utilizados para prestar serviços. Os de produtos refletem a quantidade de produtos ou serviços efetivamente fornecidos ou o número de serviços concluídos. Já os indicadores de resultados abrangem a qualidade dos benefícios, atividades e impacto geral dos serviços para os destinatários ou a comunidade em geral (Minassians, 2015).

Desse modo, observa-se que os principais indicadores adotados pela DPU para acompanhar seu desempenho estão principalmente vinculados aos processos. Não há, entre esses, indicadores de insumos. Além disso, dois indicadores, Quantidade de Pessoas Atendidas e Conciliações Extrajudiciais podem ser classificados como indicadores de produto. Apenas o Índice de Satisfação do Cidadão poderia ser classificado como indicador de resultado. Os demais são todos indicadores de processo.

MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A pesquisa tem caráter descritivo, exploratório, qualitativo e natureza teórico-empírica. Os dados foram coletados mediante entrevistas conduzidas ao longo dos meses de maio e junho de 2015 com 14 defensores, técnicos e gestores que ocupam cargos de direção no alto escalão da Defensoria Pública da União. A quantidade de entrevistas foi definida por saturação teórica, conforme Thiry-Cherques (2009). A definição de alto escalão levou em consideração o artigo 5º da Lei Complementar nº 80/1994, que prescreve normas gerais de organização da Defensoria Pública, bem como a Resolução CSDPU nº 98/2014, que dispõe sobre o Regimento Interno da Defensoria Pública-Geral da União. Como se observa, tais sujeitos foram intencionalmente escolhidos por já haverem atuado tanto como responsáveis pelo processo de tomada de decisão estratégica na Defensoria, quanto como burocratas que conhecem bem a rotina e possuem uma visão bastante abrangente sobre o órgão.

As entrevistas foram realizadas presencialmente, com exceção de uma, respondida em formato eletrônico por solicitação do entrevistado. Os participantes falaram livremente sobre uma pergunta aberta: “Quais seriam os possíveis indicadores do desempenho da Defensoria Pública?”

A análise foi feita com base na técnica de análise de conteúdo categorial temática, conforme Bardin (2011), com o intuito de compreender não só as respostas às entrevistas, como também os procedimentos necessários para sua análise e elaboração de indicadores e tratamento dos dados de forma confiável e significativa. As categorias de análise foram definidas a priori, com base nos indicadores já utilizados pela Defensoria Pública para mensurar seu desempenho, sem que isso prejudicasse a abertura dos pesquisadores a novas medidas do desempenho da Defensoria que por ventura surgissem no decorrer do processo de análise.

De início, se realizou uma leitura das transcrições para um primeiro contato com as respostas das entrevistas e possível reconhecimento e aproximação com o tema estudado à luz do referencial teórico. Em seguida, aprofundando a leitura, foram assinaladas observações focalizando unidades de contexto relacionadas aos indicadores de desempenho da DPU. Além dos indicadores do desempenho, foram identificados fatores que o antecedem, ou seja, aqueles que levariam a DPU a apresentar um bom desempenho. A análise gerou uma codificação dos dados, transformando as informações brutas das entrevistas transcritas em representação pertinente do conteúdo.

Visando a categorização e contagem da frequência, foi feito um recorte semântico temático, de acordo com as unidades de registro. A partir desse recorte, se realizou uma contagem das palavras citadas como indicadores do desempenho, a fim de dar sentido ao contexto evidenciado e estabelecer quocientes, conforme Bardin (2011). Os indicadores foram identificados a partir de termos com semântica similares (Popping, 2008). Cada conjunto de indicadores formou categorias temáticas que compõem e explicam dois grandes temas Indicadores de Desempenho e Antecessores do Desempenho.

A contagem foi feita de acordo com a frequência de aparições em cada uma das 14 entrevistas. Todos os termos foram contados individualmente em cada uma das observações, somando e considerando cada repetição na contagem. Para tanto, foi adotada a regra da presença, segundo a qual quanto mais importante um tema ou categoria, maior sua frequência de aparição. Todos os fatores têm igual importância e peso, e os resultados estão apresentados em números absolutos e em porcentagens, permitindo descrição numérica confiável do conteúdo (Bardin, 2011).

DESEMPENHO NA DEFENSORIA PÚBLICA

Os resultados estão apresentados em duas seções distintas. A primeira trata dos antecessores do desempenho, isto é, os fatores que influenciam ou explicam o desempenho. Na segunda seção, são apresentados os indicadores do desempenho, os quais abarcam fatores relacionados à atividade fim da Defensoria, diretamente ligados à atuação dos defensores públicos. Todas as categorias foram agrupadas e nomeadas de acordo com as temáticas correspondentes, conforme sugere Bardin (2011).

Antecessores do Desempenho

Conforme observado nas respostas dos entrevistados, o desempenho da Defensoria Pública é influenciado pela disponibilidade de recursos; a gestão desses recursos; e a abrangência da Defensoria no interior do país. Desse modo, o tema Antecessores do Desempenho é composto pelas categorias Recursos, Público Alvo e Gestão Estratégica, conforme apresenta a Tabela 1.

As observações relativas à categoria Recursos correspondem a 41% do total de observações no tema Antecessores do Desempenho. Apesar de ser responsável pela maior parte das observações, essa categoria foi citada por apenas três entrevistados. A categoria Público Alvo foi citada 14 vezes durante as entrevistas e é responsável por 20% do tema, embora os indicadores dessa categoria apareçam em apenas três entrevistas. Gestão Estratégica, foi citada em cinco entrevistas, cujas observações correspondem a 39% dos casos.

Tabela 1. Antecessores do Desempenho

Categorias	Marcadores	Frequência
Recursos	Recursos, dinheiro, material, orçamento, pessoas, treinamento.	41%
Gestão Estratégica	Objetivos, metas, projetos, controle boas práticas, avaliação, processos internos, feedback, custo benefício, satisfação no trabalho, inovação.	39%
Público Alvo	Sociedade, público, cobertura, participação, confiança, itinerante.	20%

Fonte: dados da pesquisa.

Em Recursos, identificaram-se nas respostas dos entrevistados não só fatores referentes a recursos orçamentários, humanos e materiais, como também fatores que se referem a condições de trabalho e qualificação dos trabalhadores. As entrevistas mostram que marcadores como subsídios, condições, dinheiro e custo foram os mais citados e estão ligados ao bom uso dos recursos disponíveis. Percebe-se também que parte dos entrevistados considera o orçamento da DPU reduzido. Apesar disso, é evidente a satisfação de parte dos entrevistados com a alocação diante da disponibilidade orçamentária e com os serviços prestados pela Defensoria.

Em segundo lugar, ligada às condições de trabalho, foi citada a importância dos recursos humanos e de pessoas preparadas para assumir suas funções. Fatores como pessoas qualificadas, mapeamento de competências e treinamento também estão nesse contexto temático e corroboram os resultados de Fogaça e Coelho Junior (2015) no sentido de fomentar o desempenho pessoal e conseqüentemente, melhorar o serviço prestado pela Defensoria. De fato, a qualificação do pessoal é essencial para o bom desempenho dos serviços de assistência jurídica, corroborando o colocado por Lotta (2002).

Já na categoria Público Alvo, estão compreendidos fatores relacionados ao alcance, participação da sociedade, transparência e confiabilidade. A existência desta categoria demonstra a preocupação da DPU em manter diálogo com a sociedade, além de atender o maior número de pessoas que necessitem de seus serviços, convergindo com a sua razão de existir. Algumas observações exemplificam isso, como “falta mais participação”, e “a gente tem que dar uma sinalização que a gente tá aberto a ouvir o público”, “eu preciso exatamente saber o seguinte, é o que alguns chamam de nível de cobertura [...] eu estou onde eu preciso estar?”. Nessa categoria também está presente o DPU Itinerante, projeto que consiste em levar, de forma itinerante até a população em situação de vulnerabilidade, defensores e estrutura física (DPU, 2015). Fica em evidência a importância da transparência, o que garante uma boa relação entre Defensoria e assistido, confirmado por observações que indicam a necessidade de acesso à informação. Sobre confiança, um dos entrevistados citou que a DPU é tida como um órgão confiável para os assistidos, que converge com Filgueiras (2013) sobre a necessidade de a população confiar nos trabalhos realizados pela Defensoria.

Acerca de Gestão Estratégica, encontram-se termos como inovação, disponibilidade de sistemas, alcance dos objetivos propostos e atingimento de metas institucionais. Os processos internos e questões ligadas à satisfação no trabalho também são observados nas entrevistas com citações como custo benefício e controle de execução, avaliação da *performance* e boas práticas. Foram citados também termos como liderança, ofícios especializados e confiabilidade de dados. Essa categoria engloba indicadores que fazem referência à execução das atividades da Defensoria e são facilitadores, diretos ou indiretos, dos resultados de desempenho.

Tais achados estão de acordo com o observado na literatura sobre o tema. No que se refere à inovação e disponibilidade de sistemas informatizados de suporte às atividades de assistência jurídica, é forçoso ressaltar que esses achados corroboram os de Sarbena (2013), que se referem às formas de modernização e melhoramento da gestão mediante aprimoramentos internos e uso de tecnologia. Já no que tange à satisfação no trabalho, Fogaça e Coelho Junior (2015) a relacionam com ganhos de desempenho individual.

É importante ressaltar que os resultados elencados nesta subseção são achados de pesquisa. Embora a entrevista tenha sido realizada de forma aberta, permitindo que o participante falasse livremente sobre o tema, o objetivo inicial da pesquisa não foi o de identificar fatores que influenciam o desempenho, mas o de identificar indicadores de desempenho na Defensoria Pública da União.

Indicadores de Desempenho

O tema Indicadores de Desempenho compreende as categorias Quantidade de Processos, Quantidade de Atendimentos, Êxito, Acesso, Qualidade do Serviço, Congestionamento, Tempo de Tramitação do Processo, Processos Extrajudiciais e Tempo nas Unidades de Atendimento. Em Quantidade de Processos, estão compreendidos todos os termos que se referem ao número de processos, podendo ser tanto de assistência jurídica quanto judiciais. Na categoria Quantidade de Atendimentos estão todas as citações e sinônimos de termos relacionados ao número de atendimentos. É importante destacar que quantidade de processos não é o mesmo que quantidade de atendimentos, já que nem todos os atendimentos geram, necessariamente, um processo.

A categoria Êxito diz respeito à solução das causas, respostas aos cidadãos e recursos judiciais revertidos para os assistidos. Acesso corresponde ao acesso à justiça e reconhece a função da Defensoria de abrir portas e facilitar a promoção de direitos. Qualidade do Serviço refere-se à satisfação dos assistidos com o atendimento, à qualidade do trabalho dos servidores e da assistência prestada. Já as categorias Congestionamento e Tempo de Tramitação do Processo dizem respeito, respectivamente, ao estoque de processos na Defensoria e o tempo do andamento do processo até a decisão final. Atuação Extrajudicial refere-se à atuação da Defensoria fora da esfera jurisdicional, mediante a conciliação de conflitos ou atuação nas esferas administrativas da União. Tempo nas Unidades de Atendimento, por sua vez, compreende o tempo de espera até ser atendido e o tempo de duração do atendimento. A Tabela 2 apresenta os temas, seus marcadores e frequências de ocorrência.

Tabela 2. Indicadores do desempenho

Categorias	Marcadores	Frequência
------------	------------	------------

Quantidade de Processos	número de processos ajuizados, demanda processual, número de assistências prestadas, ações civis públicas, quantidade de ações, percentual de processos, número de liminares, recursos.	24%
Êxito	Causas ganhas, êxito, taxa de sucesso, vitórias, resolução do problema, recursos revertidos para os assistidos, respostas ao cidadão.	
	número de atendimentos, assistidos atendidos, atender o cidadão.	19%
Quantidade de Atendimentos	Qualidade, qualidade do serviço, satisfação do usuário, satisfação do atendimento, prestar um bom atendimento.	15%
Qualidade do Serviço	Tempo, celeridade, duração dos processos, espera, cumprimento do prazo, prazo.	15%
Tempo de Tramitação do Processo	Acesso, acesso ao direito, acesso	
Acesso	à justiça, abrir a porta.	8%
Congestionamento	Estoque, congestionamento.	
Atuação Extrajudicial	Extrajudicial, fora da atuação judicial, não demanda processual.	6%
		6%
		4%
Tempo nas Unidades de Atendimento	Tempo de atendimento, espera, filas.	3%

Fonte: dados da pesquisa.

Quantidade de Processos foi o indicador de desempenho mais observado, correspondendo a 24% do total de observações. Conforme classificação de Minassians (2015), trata-se de um indicador de processo. Apesar de ser um indicador já utilizado pela Defensoria, há grande divergência sobre essa ser ou não uma boa informação. Por um lado, trechos como “Eu acho que número de processos ajuizados não, não é, não pode ser.” e “Aqui a gente mede a quantidade de processos, ... quantidade de processo, cara, é o pior indicador que tem” explicitam desaprovação quanto a esse indicador por não refletir resultados sobre solução dos casos. Por outro lado, em “nesse momento, para aferir se realmente a gente está atuando, é a quantidade de processos judiciais” já se observa o contrário.

A Quantidade de Atendimentos também é um indicador já utilizado pela Defensoria. Trata-se de um indicador de produto, uma vez que reflete a quantidade de serviço fornecido (Minassians, 2015). A frequência da observação desse indicador foi de 15%, ocorrendo em oito das 14 entrevistas. Trechos como “eu acho que pode ser mais efetivo hoje é o número de atendimentos mesmo” e “o número de atendimentos é fundamental” reforçam a importância desse indicador.

Fica em evidência que, tanto Quantidade de Processos, quanto Quantidade de Atendimentos são indicadores quantitativos necessários, mas que por si só, não dizem muito a respeito da eficácia dos serviços prestados. Nesse sentido, grande parte dos entrevistados que citou pelo menos um desses indicadores fez ressalva relacionada à importância do indicador Êxito para qualificar o trabalho feito pela Defensoria. Isso se observa no trecho: “A partir desses indicadores de produção, a gente precisa analisar como que esses indicadores de produção, de produto né, eles estão gerando um desempenho favorável para a sociedade que seria a questão de êxito, em relação à atividade judicial né”.

Em seguida, o terceiro indicador identificado é Êxito, que ocorre em 19% do total de observações. Presente em seis entrevistas, essa categoria é citada sempre se referindo aos resultados dos processos, dando ênfase ao sucesso dos casos. Trata-se de um indicador de resultado (MINASSIANS, 2015), dos quais a Defensoria carece. Destaca-se a ocorrência de uma das entrevistas que, apesar de mencionar “causas ganhas”, não concorda que este seja um bom indicador. As outras cinco reconhecem Êxito como bom indicador, mas também o relaciona a Quantidade de Atendimentos, Quantidade de Processos, Qualidade do Serviço e Congestionamento, reconhecendo a importância da coexistência de todos neste âmbito.

A Qualidade do Serviço citada pelos entrevistados compreende tanto a percepção dos assistidos sobre o atendimento, quanto sobre a assistência dada, como também a qualidade do trabalho dos servidores. Esta categoria foi citada em 15% das observações. A pesquisa de satisfação dos usuários foi lembrada como fundamental em trecho como “avaliar a satisfação do atendimento, é um indicador essencial”. Isso mostra que a percepção dos assistidos diante do trabalho realizado pela Defensoria é de grande valia, já que a população deve ser a maior beneficiada não só com os serviços prestados, como com as possíveis melhorias que podem ocorrer com as faltas identificadas pela avaliação de desempenho dos funcionários, defendida por Lotta (2002). Termos como “qualidade do trabalho dos servidores” e “prestar um bom atendimento” lembram a importância de servidores comprometidos em desempenhar suas funções.

Cumprido destacar que a satisfação do usuário da DPU é um indicador de resultado utilizado no órgão. A pesquisa de satisfação do assistido foi relatada como uma importante inovação levada a cabo na Defensoria Pública da União (Buta & Silva Filho, 2016). Tal pesquisa vinha sendo realizada na DPU considerando amostragem probabilística dos participantes, o que permite a extrapolação dos dados para a população, conforme Instrução Normativa DPU nº 4, de outubro de 2014. No entanto, decisão recente do Conselho Superior da Defensoria, proferida em sua 204ª Sessão Ordinária, no dia 7/11/2017 revogou essa

Instrução Normativa e vedou formas de coleta de dados que permitissem a amostragem aleatória. Assim, apesar da relevância desse indicador apresentada pelos participantes da pesquisa, o método de amostragem não probabilística impede que seus resultados sejam utilizados para fins de mensuração do desempenho da Defensoria.

Dando sequência, Acesso diz respeito ao ato de levar justiça ao cidadão, o que não se refere apenas a tornar o Judiciário acessível aos mais necessitados, mas em promover a justiça, reforçando a função da Defensoria na garantia de direitos. Trata-se de uma categoria de indicadores de resultado (Minassians, 2015). Essa categoria foi responsável por 6% das observações. Trechos como “A Defensoria Pública tenta trazer para ela a guarda da política de acesso integral e gratuito à Justiça” e “significa que mais gente tem conhecido a DPU, tem tido acesso ao direito”, destacam a Defensoria como intermediária entre assistidos e seus direitos, assim como o trecho: “você nota que o cidadão hipossuficiente ele tem acesso à Suprema Corte através da Defensoria”, também reforça o compromisso da DPU em promover conhecimento e defesa dos direitos da população de baixa renda.

Congestionamento corresponde à relação entre a quantidade de processos de assistência jurídica encerrados e a quantidade de processos abertos. Trata-se de uma medida do estoque de processos na Defensoria. Já Tempo de Tramitação do Processo é a duração do andamento do caso até que se tenha uma resposta a respeito, independente do sucesso. Essas categorias correspondem, respectivamente, 6% e 8% do total de observações, e estão relacionadas ao processo, ou aos meios utilizados para prestar serviços (Minassians, 2015).

A Atuação Extrajudicial, 4 % das observações, é essencial no sentido de exemplificar que a promoção de direitos não se dá necessariamente no âmbito do Poder Judiciário. Ressalta-se que há indicador acompanhado pela DPU para mensurar quantidade de conciliações extrajudiciais. O serviço de assistência jurídica fomenta o conhecimento dos direitos para a população de baixa renda e foi lembrado com importância durante as respostas dadas. Apesar disso, ainda que os entrevistados destaquem termos como “atuação extrajudicial” e “não atuação na Justiça”, percebe-se um conflito entre as estratégias de ação:

nós temos a nossa atuação extrajudicial que até é importante, previne, mas só que nós temos um déficit muito grande no âmbito judicial. Então, eu acho que, nesse primeiro momento, nós precisamos focar num índice de maior importância, é opinião minha, que eu sei que muitos divergem internamente, mas é a quantidade de processos judiciais.

Tempo nas Unidades de Atendimento representa 3% das observações. Trata-se de medidas de processo (Minassians, 2015) que se referem não apenas da espera na fila antes do atendimento, como no trecho: “Como a gente presta um serviço e atendimento ao público, seria o tempo de espera nas filas”, mas do próprio tempo levado no momento do quanto do atendimento em si: “O desempenho é o tempo de atendimento, é isso, nas unidades”.

Observa-se que o desempenho na Defensoria Pública, assim como no Judiciário, abrange diversos níveis organizacionais e variadas dimensões. Esse conceito compreende aspectos que vão além da atividade dos defensores e da atividade fim proposta, envolvendo feições relacionadas a eficiência, celeridade, efetividade, qualidade, e acesso, assim como destacam Gomes e Guimarães (2013). Observa-se também que o desempenho da Defensoria Pública confere maior peso às atividades relacionadas ao atendimento ao público, em relação ao desempenho judicial.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Sendo a DPU um órgão fundamental na promoção de direitos e acesso integral e gratuito à justiça para a população de baixa renda, obter informações relacionadas a seu desempenho é de extrema importância pra o aprimoramento do atendimento e dos serviços

prestados. Este trabalho buscou identificar a percepção dos gestores de alto escalão a respeito dos indicadores do desempenho da Defensoria Pública da União. Vale destacar, que este trabalho foi elaborado a partir de entrevistas feitas com integrantes do alto escalão da Defensoria, oferecendo um panorama a partir da percepção de defensores, técnicos e gestores que conhecem bem o funcionamento do órgão.

Desse modo, identificaram-se três categorias de fatores antecedentes do desempenho: Recursos, Gestão Estratégica e Público Alvo. Nessas categorias, estão compreendidos temas relacionados a recursos financeiros, humanos e materiais; qualificação e competências do trabalho; inovação; objetivos; metas; trâmites internos; alcance; confiança; transparência e participação.

Os Indicadores de desempenho identificados foram divididos nas categorias: Quantidade de Processos; Quantidade de Atendimentos; Êxito; Acesso; Qualidade do Serviço; Congestionamento; Tempo de Tramitação do Processo; Processos Extrajudiciais e Tempo nas Unidades de Atendimento. Em todas as entrevistas, pelo menos um dos indicadores foi citado, sendo Quantidade de Processos a categoria mais observada e mais importante do ponto de vista dos entrevistados, seguida por Êxito, Quantidade de Atendimentos e Qualidade do Serviço. O indicador de menor relevância foi o Tempo nas Unidades de atendimento.

À luz do referencial teórico evidencia-se o papel da avaliação de desempenho não só da Defensoria, quanto de seus funcionários, com o objetivo de identificar faltas e aptidões e melhorar o atendimento dos assistidos garantindo direitos e conhecimento da justiça. Percebe-se também que o tema ainda é pouco explorado no setor público e especificadamente no Judiciário.

Este estudo possui uma natureza exploratória, de modo que os resultados aqui elencados possuem um caráter orientador, não conclusivo. Há, contudo, uma contribuição para a construção do conhecimento acerca do desempenho em organizações do sistema de justiça, ainda pouco explorado da perspectiva da Administração, além de uma contribuição gerencial para a Defensoria Pública da União.

Para entender melhor o desempenho em Defensorias Públicas, bem como nas demais organizações do sistema de justiça, seriam necessários estudos que operacionalizassem os indicadores ora identificados. Nesse sentido, seria pertinente a utilização de métodos quantitativos buscando verificar se os indicadores de desempenho identificados neste estudo comportam-se como índices de um mesmo fator. Ademais, seria salutar verificar o relacionamento entre os indicadores de desempenho e fatores que o influenciam, de modo a permitir a observação de relação de causalidade entre essas variáveis. Ademais, seria produtora a replicação deste estudo em outros órgãos de Defensoria, de modo a compreender se os fatores que indicam desempenho na Defensoria Pública da União também são encontrados nas defensorias estaduais.

Embora contribua com a construção do conhecimento sobre desempenho no setor público, este estudo contém limitações. A seleção dos sujeitos da pesquisa ocorreu de forma intencional. Não obstante tenham sido selecionados atores que conhecem bem a Defensoria Pública, é possível que se obtivessem resultados distintos caso fosse selecionado outro grupo. Ademais, a pergunta norteadora das entrevistas não estimulava a reflexão acerca dos fatores que antecedem ou influenciam o desempenho, tendo sido este um achado de pesquisa.

REFERÊNCIAS

Akutsu, L., & Guimarães, T. (2012). Dimensões da Governança Judicial e sua Aplicação ao Sistema Judicial Brasileiro. *Revista Direito GV*, 183-202.

Barbosa, L. (1996). Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? *Revista do Serviço Público*, 58-102.

- Brandão, H., & Guimarães, T. (2011). Gestão de Competências e Gestão de Desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? *Revista de Administração de Empresas*, 8-15.
- BRASIL. Defensoria Pública da União. (2015). *Assistência Jurídica Integral e Gratuita no Brasil: um panorama da atuação da Defensoria Pública da União* (2 ed.). Brasília: DPU.
- BRASIL. Defensoria Pública da União. (2017). *Relatório de Gestão do Exercício de 2016*. Brasília: DPU.
- BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.
- BRASIL. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. 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. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 15 set. 2017.
- 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 Acessível, Ágil e Efetivo. *Diário Oficial da União*, n. 98, seção 1, pp. 1-2.
- 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*. v. 67, p. 377-406.
- Coria, M., Herting, D., Layera, F., & Rojas, C. (2015). Representaciones Sociales en torno al "Conflicto" Estado Chileno - Pueblo Mapuche en Jóvenes Universitários Chilenos: un Estudio con Redes Semánticas Naturales. *Revista Investigación & Desarrollo*, 256-277.
- Cunha, L.; Oliveira, F. & Glezer, R. Brazilian Justice Confidence Index- Measuring Public Perception on Judicial Performance in Brazil. *25 Internacional Law; Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 445-472 (2014).
<http://dx.doi.org/10.111444/Javeriana.ill4-25.bjci>
- Filgueiras, F. (2013). Perceptions on Justice, the Judiciary and Democracy. *Brazilian Political Science Review*, 62-87.
- Fogaça, N., & Junior, F. (Outubro/Dezembro de 2015). A hipótese do "trabalhador feliz, produtivo": o que pensam os servidores públicos federais. *Cadernos EBAPE.BR*, pp. 759-775.
- Gomes, A., & Guimarães, T. (2013). Desempenho no Judiciário. conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. *Revista Administração Pública*, 379-401.
- Grillo, A. (1982). Avaliação de Desempenho: A Experiência Brasileira na Administração Pública. *Revista da Administração*, 24-38.
- Ishikawa, K. *Controle de Qualidade Total*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1993.

- Lotta, G. (2002). Avaliação do Desempenho na Área Pública: Perspectivas e Propostas Frente a dois Casos Práticos. *Revista RAE-eletrônica*, 1-12.
- Minassians, H. P. (2015). Network governance and performance measures: Challenges in collaborative design of hybridized environments. *International Review of Public Administration*, 20(4), 335-352.
- Oliveira-Castro, G., Lima, G., & Veiga, M. (1996). Impantação de um sistema de avaliação de desempenho: métodos e estratégias. *Revista de Administração*, 38-52.
- Popping, R. (2008). Online Tools for Content Analysis. In: N. Filding, R. M. Lee, & G.
- Rocha, A. (2011). Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens . *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 82-97.

- Sanchez, J., Prager, I., Wilson, A., & Viswesvaran, C. (1998). Understanding Within-job Title Variance in Job-analytic Ratings. *Revista Journal of Business and Psychology*, 407-419.
- Serbena, C. (2013). Interfaces Atuais a E-Justiça e a Q-Justiça no Brasil . *Revista de Sociologia e Política*, 47-56.
- Silva, R., Patrícia, H., & Lucas, R. (2013). Transparência Pública e a Atuação Normativa do CNJ. *Revista Direito GV*, 489-514.
- Streck, L. (2014). Poder Judicial y Constitucionalismo Democrático: I necesidad de una teoría de la decisión judicial para preservar la autonomía del derecho. *Revista Estudios Constitucionales*, 29-54.
- Thiry-Cherques, H. R. (2009). Saturação em Pesquisa Qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. *Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing* , 20-27.