

A QUALIDADE DO RESULTADO DO SERVIÇO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA NA ÁREA CRIMINAL: PROPOSTAS DE AVALIAÇÃO A PARTIR DA TEORIA DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA.

Daniel Nicory do Prado¹

Resumo

O presente artigo discutiu a qualidade do resultado do serviço da Defensoria Pública do Estado da Bahia na área criminal e apresentou propostas de avaliação baseadas na teoria da burocracia de nível de rua, segundo a qual alguns servidores públicos de linha de frente têm a discricionariedade como principal característica da sua atuação, o que lhes confere relativa autonomia, protege da automação, mas dificulta o controle pelos superiores. A discricionariedade é necessária para atender aos objetivos ambíguos da sociedade, exigindo, ao mesmo tempo, imparcialidade e sensibilidade dos burocratas de nível de rua, que, além disso, lidam com uma demanda teoricamente infinita que impõe o racionamento dos serviços, estabelecendo filas e triagens, selecionando ~~de~~ casos de maior probabilidade de sucesso e definindo situações de emergência. Apesar das dificuldades para a avaliação da qualidade dos serviços, sobretudo a partir do êxito, que não depende apenas da atuação do profissional, mas de outras burocracias de nível de rua e do próprio cliente, ela é indispensável para a prestação de contas à sociedade, no intuito de legitimar democraticamente a burocracia. Em razão disso, fez-se uma revisão de literatura dos estudos brasileiros que já compararam o resultado dos serviços da Defensoria Pública criminal com os dos prestadores privados dos mesmos serviços (advocacia privada), analisando suas contribuições metodológicas, para formular propostas de avaliação da qualidade do serviço que contribuam para a melhoria do trabalho e para o ajuste entre as expectativas sociais e as possibilidades de prestação do serviço pela Defensoria Pública criminal.

Palavras-chave: Defensoria Pública. Burocracia de nível de rua. Avaliação. Qualidade.

Abstract

This work discussed how the services delivered by the State of Bahia's Criminal Public Defense Office can have their quality evaluated, having as theoretical framework the theory of street-level bureaucracy, according to which some front-line public servants have substantial discretion during their work, which gives them relative autonomy, protects them from automation, but makes its control by its superiors a more complex matter. Its discretion is necessary to fulfil the society's demands, that, at the same time, ask for impartiality and sensibility from the street-level bureaucrats, that, by their turn, deal frequently with unattainable

¹ Doutor em Direito pela UFBA, Professor da Faculdade Baiana de Direito e do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania da UFBA e Defensor Público de Classe Final. daniel.nicory@gmail.com
ORCID <https://orcid.org/0000-0003-3030-4825>

demands that impose the rationing of its services, with lines and triages, focusing on urgent demands and on cases with more chance of success (“creaming”). Despite the difficulties to evaluate the quality of these services, especially of their success or failures, that depend not only of the bureaucrat’s performance, but also of their clients and of other bureaucrats, but this evaluation is paramount for its accountability and for the democratic control of the bureaucracy. With that in mind, this work reviewed brazilian literature about the quality of Public Defense Office services compared to private lawyers, analyzing the methodological contributions of these previous studies, with the objective to propose measures to improve the quality of these services and to adjust social expectations to the real capabilities of these services.

Keywords: Public Defense Office. street-level bureaucracy. evaluation. quality

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem o objetivo de discutir a qualidade do resultado do serviço Defensoria Pública do Estado da Bahia, na área criminal e de apresentar propostas de avaliação do seu funcionamento, tendo como marco a teoria da burocracia de nível de rua, formulada por Michael Lipsky (2019).

Para tanto, realizou-se uma pesquisa metodológica, de acordo com a tipologia proposta por Pedro Demo (2008, p. 23), em especial da dimensão dos métodos e técnicas de tratamento dos dados empíricos e de seus testes de qualidade (DEMO, 2008, p. 31), tendo como especial objetivo a discussão de alternativas metodológicas (DEMO, 2008, p. 33) para a mensuração da qualidade dos serviços da instituição.

A investigação partiu da compreensão dos defensores públicos criminais como burocratas de nível de rua, categoria teórica que abrange servidores públicos em interação direta com os cidadãos a quem devem servir (LIPSKY, 2019, p. 15-17), em oposição aos burocratas de médio e alto escalão, preocupados sobretudo com a gestão dos recursos da organização.

Lipksy (2019, p. 56-60) identifica a discricionariedade como a principal característica das burocracias de nível de rua, visto que os serviços que elas prestam exigem

uma intervenção humana e são de difícil automação, dados a complexidade dos problemas enfrentados e os objetivos ambíguos de tratar a todos os clientes com equidade e, ao mesmo tempo, demonstrar flexibilidade para resolver problemas extraordinários e que desafiam a padronização.

O marco teórico pode parecer contraditório com o objetivo da presente investigação, visto que, para Lipsky, “quanto mais os burocratas de nível de rua devem agir com discricionariedade, e quanto mais abrangentes forem os espaços de ação discricionária, mais difícil é para a criação de medidas de desempenho” (LIPSKY, 2019, p. 317). Além disso, “quanto mais a discricionariedade é parte do papel burocrático, menos se pode inferir que os indicadores quantitativos têm relação com a qualidade do serviço” (LIPSKY, 2019, p. 316).

No entanto, as categorias teóricas construídas pelo autor são fundamentais precisamente para que as medidas de qualidade de serviço propostas ao final, inclusive as de caráter quantitativo, não carreguem os mesmos problemas diagnosticados por ele, visto que, apesar de precárias, essas medidas são necessárias, pois, segundo o próprio Lipsky, a *accountability* (prestação de contas, responsividade, compromisso) é o elo entre a burocracia e a democracia moderna, que “depende da *accountability* das burocracias para cumprir a política declarada e administrar as estruturas em curso de oportunidade e a regulação determinadas a nível de governo” (LIPSKY, 2019, p. 303).

Assim, a presente investigação, sem a pretensão de propor medidas replicáveis para outros serviços públicos, analisou problemas comuns às burocracias de nível de rua - interações com os clientes, interações com outras burocracias, comparação com os prestadores privados dos mesmos serviços - para construir medidas de qualidade do resultado do serviço para a Defensoria Pública do Estado da Bahia na área criminal., que, por sua vez, podem ser utilizadas para a avaliação dos serviços prestados pelas demais Defensorias Públicas dos Estados, do Distrito Federal e da União na mesma área, sem ignorar as particularidades regionais, considerando que as funções institucionais são as mesmas em todo o país.

2. BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

Segundo Michael Lipsky (2019, p. 38-40), burocracias de nível de rua são os serviços públicos especializados como as escolas, as forças policiais, os hospitais e os

escritórios de serviços jurídicos, que estão em contato direto com os cidadãos a quem devem servir e que, em razão disso, são os verdadeiros produtores das políticas públicas, por mais que a sua formulação se dê nos gabinetes de alto escalão.

A complexidade dos problemas humanos enfrentados e a especialização profissional resultam na discricionariedade como principal característica das burocracias de nível de rua (2019, p. 56-60), o que, por um lado, as protege da automação e garante relativa autonomia com relação aos superiores hierárquicos (LIPSKY, 2019, p. 62-65), mas, por outro, dificulta a sua avaliação, sobretudo em termos qualitativos (LIPSKY 2019, p. 317).

Não só em razão da complexidade e da especialização, a discricionariedade é necessária porque os objetivos organizacionais e as expectativas sociais com as quais os burocratas de nível de rua precisam lidar são ambíguos, o que pode ser bem exemplificado pela demanda da sociedade para que a burocracia de nível de rua seja, a um só tempo, imparcial, prestando um serviço equitativo a todos os cidadãos, e sensível, demonstrando compaixão com situações especiais e flexibilidade para resolvê-las (LIPSKY, 2019, p. 60-61).

Cabe lembrar que o conceito sociológico de discricionariedade em Lipsky (2019) não corresponde perfeitamente ao sentido jurídico-administrativo do mesmo termo, sintetizado por Celso Antônio Bandeira de Mello (2003, p. 48) como “a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada”. Alguns exemplos de discricionariedade de Lipsky (2019, p. 55), como o de que “os policiais decidem que cidadãos deter e que comportamentos ignorar”, configurariam, na visão de Mello, um claro descumprimento do dever administrativo, e mais se aproximam do conceito de seletividade da Criminologia (BARATTA, 2002, p. 164-165).

Apesar disso, em razão da importância do termo na obra que serve de marco teórico para a presente investigação e da inexistência de um equivalente nas traduções em língua portuguesa para distingui-lo do seu sentido jurídico-administrativo, optou-se por reproduzir o termo “discricionariedade” tal como Lipsky (2019) o utiliza.

Pode haver ainda divergências de objetivos entre, por um lado, os cidadãos a quem as burocracias devem servir, chamados por Lipsky (2019) de “clientes”, e que, no caso específico do Brasil, são mais comumente chamados de “usuários” ou, no caso da Defensoria

Pública, de “assistidos”, e por outro, a sociedade como um todo, que custeia os serviços públicos por meio da tributação (LIPSKY, 2019, p. 106-109).

Além da discricionariedade diante da complexidade dos problemas enfrentados e das ambiguidades de objetivos, a burocracia de nível de rua precisa lidar com a permanente escassez de recursos, visto que, teoricamente, “não há limite para a demanda por bens públicos gratuitos” (LIPSKY, 2019, p. 182), o que leva a demanda a crescer para acompanhar toda e qualquer expansão da oferta, exigindo que as burocracias adotem uma lógica de racionamento de serviços, que gera inevitável seletividade, que precisa ser dimensionada pelo estabelecimento de filas, pelos procedimentos de triagem e pelo reconhecimento de situações de emergência (LIPSKY, 2019, p. 194-270).

Tratando especificamente dos defensores públicos, uma dimensão importante do seu enquadramento como burocratas de nível de rua está no relacionamento com outros burocratas, como os policiais e juízes. Os defensores precisam treinar os clientes e controlá-los para que se comportem da maneira esperada diante do magistrado (LIPSKY, 2019, p. 161), e correm o risco de se deixar influenciar até mesmo pelas avaliações de outros burocratas que deveriam ser contestadas por eles, em especial a rotulação dos clientes pelos policiais (LIPSKY, 2019, p. 254).

Quanto à escassez de recursos diante de uma demanda potencialmente infinita, os impactos sobre a qualidade do serviço são muito claros, em razão do risco de que o tempo dedicado à interação com cada cliente seja insuficiente diante da quantidade de casos sob sua responsabilidade (LIPSKY, 2019, p. 84).

À primeira vista, tal descrição parece entrar em conflito com a definição clássica da burocracia moderna, que abrange não só os serviços públicos mas também as empresas, de Max Weber, segundo a qual os princípios da hierarquia e da competência jurisdicional asseguram a estabilidade das ordens emanadas e a supervisão dos postos inferiores pelos superiores, garantindo aos cidadãos direito a recurso (WEBER, 1982, p. 229-230), lógica que acompanha inevitavelmente a democracia de massa, visto que “a regularidade abstrata da execução da autoridade resulta da ‘busca de igualdade perante a lei’, do horror ao privilégio e do tratamento dos casos “individualmente”” (WEBER, 1982, p. 260).

No entanto, Carl Joseph Hosticka (1976, p. 39) sustenta que Weber nunca pretendeu que sua definição de burocracia fosse uma descrição empírica das organizações existentes, nem

afirmou que todas as burocracias possuem um sistema exaustivo de regras para cobrir cada contingência. Assim, as contribuições de Lipsky (2019) não são incompatíveis com a tradição weberiana, apenas sustentam que o espaço de discricionariedade fixado pela competência legal do funcionário de nível de rua, dentro da estrutura hierárquica da burocracia, é mais amplo do que parece, precisamente porque a demanda da sociedade é ambígua, ou seja, requer um tratamento igualitário, porém temperado pela flexibilidade para lidar com as exceções que desafiam as regras.

Apesar de todas essas limitações, as burocracias de nível de rua exercem um papel fundamental nas sociedades democráticas, tornando concretas ou ilusórias as promessas constitucionais de tratamento equitativo e bem-estar social, e por isso a avaliação do seu funcionamento, por Lipsky, na sociedade estadunidense dos anos 1960 e 1970, oferece muitas lições para o entendimento da realidade do serviço público no Brasil na década de 2020, visto que, apesar das inegáveis diferenças de pujança econômica e desenvolvimento humano, trata-se de duas nações continentais, como histórico de escravidão, extermínio de povos originários e desigualdade e, ao mesmo tempo, de atração de sucessivas ondas imigratórias para a formação de sociedades multiculturais e relativamente tolerantes.

Feitas essas considerações resumidas sobre a teoria da burocracia de nível de rua, sem o objetivo de esgotá-la, mas ~~apenas de~~ destacar as características mais importantes para a avaliação da qualidade do resultado dos serviços, passar-se-á em seguida a discorrer sobre a estrutura da Defensoria Pública Criminal e de Execução Penal no estado da Bahia.

3. ESTRUTURA DA DEFENSORIA PÚBLICA CRIMINAL E DE EXECUÇÃO PENAL NO ESTADO DA BAHIA

A Defensoria Pública é a instituição constitucionalmente encarregada de efetivar o direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados. O modelo brasileiro prevê um serviço permanente, remunerado pelo Estado, cujos membros têm prerrogativas e deveres similares aos da magistratura e do Ministério Público.

Nesse particular, segundo Cleber Francisco Alves (2005, p. 398-399), o modelo brasileiro de assistência jurídica tem uma base normativa mais sólida e favorece a implementação de uma política mais unificada de acesso à justiça do que modelo estadunidense,

objeto das análises de Lipsky (2019), que tem uma distinção marcada entre a “assistência criminal, reconhecida como direito constitucional e portanto uma obrigação a cargo do poder público, e a assistência cível, que é prestada mais como um serviço social de feição quase que caritativa e não propriamente uma obrigação constitucional” (ALVES, 2005, p. 390).

Apesar da divergência, o presente artigo pode aproveitar com segurança as categorias teóricas de Lipsky precisamente por se concentrar na parcela do serviço de assistência gratuita em que os dois sistemas mais se assemelham, que é a defesa criminal.

Inclusive sob o ponto de vista internacional, a defesa criminal fornecida pelo Estado a todos os que não constituam advogado é uma garantia mínima, uma tarefa ligada diretamente à afirmação do Estado Democrático de Direito, já que ninguém pode ser condenado sem direito ao contraditório e à ampla defesa (COMPARATO, 2006, p. 305).

Embora, o modelo brasileiro de Defensoria Pública, com as reformas institucionais das décadas de 2000 e 2010, tenha encarregado a instituição de uma quantidade muito maior e muito mais complexa de atribuições, o presente estudo se concentrará na sua função inicial, que é a representação de acusados perante a Justiça Criminal.

A Defensoria Pública do Estado da Bahia será objeto do presente estudo, em razão da reconhecida produção de dados sobre o seu próprio funcionamento, pela instituição e por seus membros, ao longo das décadas de 2010 e 2020, e que serão mencionadas, ao longo do texto, como possíveis critérios para definição das medidas de qualidade do resultado do serviço.

De acordo com o II Mapa das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital, do Instituto de Pesquisa Econômica aplicada (IPEA), a Defensoria Pública do Estado da Bahia tinha 583 cargos previstos em lei, dos quais 342, ou 58,7%, estavam providos (COELHO *et alli*, 2021, p. 15). Entre 2013 e 2019, houve um aumento considerável, de 224 para 342 cargos providos (COELHO *et alli*, 2021, p. 17), uma das maiores expansões entre as Defensorias Estaduais, juntamente com a do estado de São Paulo (COELHO *et alli*, 2021, p. 19).

Apesar disso, em 2019, ainda havia vacância de 42,3% dos cargos, e, graças à concentração dos serviços nos maiores centros, 82% das comarcas do Estado da Bahia não eram atendidas por Defensores Públicos (COELHO *et alli*, 2021, p. 23).

Mesmo que todos os cargos previstos em lei estivessem providos, ainda haveria um déficit considerável de cobertura, já que seriam necessários 1.160 defensores públicos para atingir a proporção de um defensor para cada 10 mil habitantes de baixa renda, o que significa

que, em 2019, o déficit era de 813 defensores (COELHO *et alli*, 2021, p. 42). Considerando o número de defensores públicos estaduais em atividade na Bahia em 2019, a clientela potencial era de 33429 pessoas de baixa renda por defensor (COELHO *et alli*, 2021, p. 46-47).

Ainda que se trate de um dado dos anos 1960, é interessante comparar esse déficit com o que foi estimado nos Estados Unidos, segundo o qual, àquela ocasião, seriam necessários 49.000 advogados para suprir adequadamente as necessidades dos pobres, sendo que, no mesmo período, 4.000 advogados estavam em serviço (SILVER, 1969, p. 217 *apud* LIPSKY, 2019, p. 94). Apesar da enorme distância temporal e espacial, a hipótese da infinitude da demanda por serviços públicos gratuitos parece corroborada por tais achados.

Esses dados demonstram a dimensão da demanda potencial pelos serviços da Defensoria Pública do Estado da Bahia, que, ainda que não se traduzam em demanda efetiva por conta da falta de informação ou de acesso às sedes, impõe uma pressão considerável sobre a instituição para o racionamento dos serviços.

Não por acaso, o Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado da Bahia editou, em 2020, uma resolução para estabelecer os parâmetros de assistência jurídica integral e gratuita aos usuários dos serviços da instituição (BAHIA, 2020b).

De acordo com o ato normativo, reconhecem-se, em seu art. 3º, § 1º, como usuários potenciais dos serviços da Defensoria Pública diversas classes de pessoas cuja vulnerabilidade transcende o critério econômico (idosos, adolescentes, crianças, mulheres vítimas de violência doméstica, pessoas privadas de liberdade, etc.) quando a demanda se relacione à vulnerabilidade e essa condição, por si só, dificulte o acesso à justiça.

Quanto à vulnerabilidade propriamente econômica, o art. 5º dispõe que a hipossuficiência é presumida quando a renda líquida mensal individual for de até 3 (três) salários mínimos ou a renda mensal líquida da entidade familiar for de até 5 (cinco) salários mínimos (BAHIA, 2020b).

Ocorre que, por conta das normativas internacionais e das previsões constitucionais e legais, o art. 12 dispõe ainda que “a atuação da Defensoria Pública nos processos criminais em que não houver defesa técnica constituída independe da análise da hipossuficiência financeira do(a) interessado(a)” (BAHIA, 2020b).

Assim, a parcela do serviço de assistência jurídica que será avaliada no presente trabalho aparentemente não enfrenta uma imposição formal para o racionamento dos serviços

com base na condição econômica do cidadão que o procura, o que gerará implicações importantes para a definição das medidas de qualidade.

Apesar de inexistir imposição formal, é preciso avaliar se a cobertura universal, nos locais em que o serviço existe, efetivamente se verifica, ou se há estratégias de racionamento informal.

Para tanto, começar-se-á com a identificação da quantidade de unidades defensoriais em funcionamento, com base nas resoluções do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado da Bahia, dando especial atenção às unidades com atribuição criminal.

Em 2018, após a aprovação da Lei Complementar Estadual nº 46, a carreira da Defensoria Pública foi reorganizada, em busca de maior flexibilidade, com a separação do cargo de defensor público, provido por concurso, da unidade defensorial, conjunto de atribuições que o defensor exerce por titularidade, por substituição ou por designação.

A partir desse momento, o Conselho Superior promulgou uma série de resoluções: as mais importantes, nº 06/2018 e nº 07/2018, foram editadas logo após a publicação da lei, para organizar os defensores em atuação naquele momento; em seguida, ao longo dos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, foram editadas diversas resoluções para a criação de novas unidades defensoriais, à medida em que novos cargos de defensor público iam sendo providos com a nomeação dos candidatos aprovados em concurso público.

A tabela abaixo relaciona todas as unidades defensoriais com atribuição criminal, indicando o local de atuação (começando pela instância superior e relacionando, em seguida, as comarcas em ordem alfabética), a quantidade, e, quando existentes, a subespecialidade e a cumulação de outras atribuições.

Quadro 1 - Unidades defensoriais com atribuição criminal

Local de atuação	Quantidade	Subespecialidade	Outras atribuições	Ato Normativo
Instância Superior	10	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 06/2018

Instância Superior	4	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 07/2018
Instância Superior	3	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 09/2019
Alagoinhas	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 07/2018
Alagoinhas	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 10/2019
Amargosa	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 06/2018
Barreiras	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 06/2018
Barreiras	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 07/2018
Barreiras	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 02/2020
Bom Jesus da Lapa	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 07/2018
Brumado	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 07/2018
Cachoeira	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 02/2020
Camacan	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 02/2020
Camaçari	2	Não	Não	Res. 06/2018
Camaçari	1	Não	Não	Res. 07/2018
Camaçari	1	Não	Não	Res. 03/2022

Campo Formoso	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 03/2022
Candeias	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 06/2018
Catu	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 05/2022
Conceição do Coité	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 10/2019
Cruz das Almas	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 07/2018
Esplanada	1	Não	Plena	Res. 06/2018
Esplanada	1	Não	Plena	Res. 07/2018
Euclides da Cunha	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 07/2018
Eunápolis	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 06/2018
Eunápolis	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 07/2018
Feira de Santana	7	Não	Não	Res. 06/2018
Feira de Santana	1	Não	Não	Res. 10/2019
Guanambi	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 06/2018
Ilhéus	3	Não	Não	Res. 06/2018
Ipiaú	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 10/2019
Ipirá	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 07/2018

Irará	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 03/2022
Irecê	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 07/2018
Irecê	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 02/2020
Itaberaba	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 07/2018
Itabuna	4	Não	Não	Res. 06/2018
Itaparica	2	Não	Plena	Res. 04/2019
Itapetinga	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 06/2018
Jacobina	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 06/2018
Jequié	2	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 06/2018
Jequié	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 07/2018
Juazeiro	3	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 06/2018
Juazeiro	2	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 07/2018
Lauro de Freitas	2	Não	Não	Res. 06/2018
Lauro de Freitas	1	Não	Não	Res. 07/2018
Nazaré	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 10/2019
Paripiranga	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 07/2018

			do adolescente	
Paulo Afonso	2	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 06/2018
Poções	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 02/2020
Porto Seguro	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 06/2018
Porto Seguro	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 07/2018
Ribeira do Pombal	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 07/2018
Salvador	5	Júri	Não	Res. 06/2018
Salvador	16	Penal	Não	Res. 06/2018
Salvador	2	Penal	Não	Res. 07/2018
Salvador	2	Infância e juventude	Não	Res. 06/2018
Salvador	4	Urgências Criminais	Não	Res. 06/2018
Salvador	6	Substâncias psicoativas	Não	Res. 06/2018
Salvador	1	Direito Penal Militar	Direito Militar	Res. 06/2018
Salvador	7	Execução Penal	Não	Res. 06/2018
Salvador	3	Juizados Especiais	Não	Res. 06/2018
Salvador	2	Juizados	Não	Res. 07/2018

		Especiais		
Salvador	1	Juizados Especiais	Não	Res. 02/2020
Salvador	1	Juizados Especiais	Não	Res. 05/2022
Salvador	1	Violência Doméstica e Familiar	Não	Res. 06/2018
Santo Amaro	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 06/2018
Santo Estevão	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 10/2019
Santo Antônio de Jesus	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 06/2018
Santo Antônio de Jesus	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 07/2018
Seabra	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 05/2022
Senhor do Bonfim	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 06/2018
Serrinha	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 06/2018
Serrinha	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 03/2022
Simões Filho	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 06/2018
Simões Filho	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 07/2018

Teixeira de Freitas	3	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 06/2018
Valença	1	Não	Defesa da criança e do adolescente	Res. 06/2018
Vitória da Conquista	4	Não	Não	Res. 06/2018
Vitória da Conquista	1	Não	Não	Res. 07/2018
Vitória da Conquista	1	Não	Não	Res. 03/2022

Fonte: Elaboração do autor

O quadro acima não considera as unidades criadas para provimento por substituição cumulativa, que aumentam a cobertura da Defensoria, mas alteram não o total de profissionais em atuação, e por isso pode-se dizer que a instituição dispõe de 157 (cento e cinquenta e sete) defensores criminais, sendo que 79 (setenta e nove) deles exercem simultaneamente outras atribuições, com maior frequência a defesa da criança e do adolescente.

Uma característica particular da defesa criminal, distinta das demais áreas de atuação da Defensoria Pública, é que a clientela é composta por um grupo pré-selecionado por outras burocracias de nível de rua, como a Polícia e o Poder Judiciário, o que sugere, em princípio, uma maior contenção da demanda e uma possibilidade maior de efetivar a cobertura universal do serviço, se uma quantidade considerável, mas viável, de recursos for adicionada ao sistema.

No entanto, mesmo com essa filtragem prévia, a organização da Defensoria Pública está voltada predominantemente a auxiliar os clientes na sua interação com o Poder Judiciário e não lhes dá cobertura sistemática nas interações com a Polícia Judiciária, um exemplo que demonstra que, mesmo nos casos de maior delimitação das atribuições, a tese de Lipsky (2019) sobre a infinitude da demanda por serviços públicos gratuitos se confirma.

Ainda que fosse expandida a atuação da Defensoria criminal para cobrir as interações com a Polícia Judiciária, restaria uma demanda latente para o aconselhamento jurídico e para a atuação preventiva em face de conflitos com potencial repercussão criminal.

Dito isso, cabe estimar a demanda da Defensoria Pública tendo como referência o total de interações da clientela com o Poder Judiciário, comparada ao público com capacidade

financeira para a contratação de advogados particulares.

Por exemplo, no primeiro ano de implementação da audiência de custódia em Salvador, de setembro de 2015 a agosto de 2016, encontrou-se uma demanda de 64,75% do total dos presos pelos serviços da Defensoria Pública (PRADO, 2017, p. 74), e, de 2015 a 2021, 61,5% dos presos foram assistidos por defensores públicos na Vara de Audiência de Custódia de Salvador (BAHIA, 2022, p. 49).

Embora refiram-se a um universo bastante restrito, os dados acima indicam que um número reduzido de profissionais (um defensor atua a cada dia na Vara de Audiência de Custódia de Salvador, sendo três titulares, em dias úteis alternados, e aproximadamente quarenta plantonistas, nos finais de semana, feriados e no recesso judiciário) responde por três quintos dos casos, enquanto todos os advogados criminalistas que militam em Salvador atuam apenas nos outros dois quintos.

Há variações consideráveis de acordo com o tipo de delito, sendo que a atuação da Defensoria Pública chega a 80,92% nos casos de furto simples e não passa de 51,79% nos casos de tráfico de drogas (PRADO, 2017, p. 75), o que certamente implica em diferentes níveis de demanda quando os flagrantes são distribuídos da Vara de Audiência de Custódia para as Varas Criminais, do Júri, de Tóxicos e de Violência Doméstica, mas mesmo nos casos de maior participação dos advogados particulares a demanda da Defensoria Pública é muito expressiva.

Quanto à representatividade dos dados da comarca de Salvador, pode-se supor, com base na renda média das famílias e na oferta de serviços advocatícios privados na capital, que a demanda pelos serviços da Defensoria Pública deve ser ainda maior nas comarcas do interior.

No processo de Execução Penal, na comarca de Simões Filho, situada na região metropolitana de Salvador, encontrou-se uma demanda de 76,31% para a Defensoria Pública, embora o estudo tenha tratado de um universo ainda mais restrito, a saber, de apenados no regime semiaberto que não retornaram de saídas temporárias quando já haviam cumprido o requisito temporal para o livramento condicional (PRADO, 2013, p. 327).

Embora as fontes sejam limitadas, pode-se afirmar com segurança que a Defensoria Pública, com um número relativamente pequeno de profissionais, é responsável pela maior parte das causas criminais do Estado da Bahia.

4. A QUALIDADE DO RESULTADO DO SERVIÇO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA NA ÁREA CRIMINAL

Os estudos sobre a assistência jurídica costumam apontar indicadores de qualidade pertencentes a dois principais grupos: medidas de empenho do profissional (HOSTICKA, 1976, p. 172), ocasionalmente chamadas de medidas de processo (SHARON; PATERSON, 2019, p. 90), que se referem à dedicação do defensor à causa, e medidas de resultado (HOSTICKA, 1976, p. 1984), que se referem ao produto do trabalho (SHARON; PATERSON, 2019, p. 90). Na literatura brasileira, uma proposta de índice de desempenho para a Defensoria Pública da União considerou quatro grupos de indicadores: insumos, processos, produtos e resultados (BUTA; GOMES; LIMA, 2020, p. 3-4).

Empenho no trabalho e resultado do trabalho podem ser mensurados de acordo com as expectativas do cliente (HOSTICKA, 1976, p. 237); de acordo com um padrão ideal de empenho ou de resultado fixado teoricamente (HOSTICKA, 1976, p. 224); de acordo com a avaliação dos pares (SHARON; PATERSON, 1976, p. 102); de acordo com a avaliação dos supervisores e superiores hierárquicos da organização (SHARON; PATERSON, 2019, p. 99), ou, ainda, de acordo com a avaliação de outros atores do sistema de justiça (SHARON; PATERSON, 2019, p. 101).

Quanto aos indicadores de resultado, objeto da presente investigação, duas limitações principais dizem respeito à dificuldade de identificação daquilo que representa um bom resultado (SHARON; PATERSON, 2019, p. 90-91), já que nem sempre é possível classificar os desfechos de maneira binária, divididos simplesmente entre vitórias e derrotas (HOSTICKA, 1976, p. 184) e ao fato de que o resultado pode decorrer de outras variáveis além da qualidade da atuação do profissional, como o acaso e a qualidade da atuação do promotor ou do juiz (SHARON; PATERSON, 2019, p. 91) (NIKARTAS; LIMANTÉ, 2018, p. 30).

O fato de que nem sempre o objetivo da defesa criminal é alcançar a absolvição torna problemática a avaliação quantitativa dos desfechos e exige que se identifiquem outros indicadores de sucesso na proteção do interesse do cliente nos casos de condenação e também nos casos em que há divergência entre as estratégias de autodefesa e de defesa técnica. (NIKARTAS; LIMANTÉ, 2018, p. 29). Um possível indicador de sucesso nos casos de condenação consiste na verificação de um resultado final mais favorável ao cliente do que o postulado pelo promotor na denúncia (NIKARTAS; LIMANTÉ, 2018, p. 30).

Como, no sistema jurídico brasileiro, o pedido do titular da ação penal é apenas o provimento condenatório, não especificando a natureza nem a quantidade da pena (PACELLI; FISCHER, 2018, p. 111), é possível encontrar ainda indicadores de sucesso mesmo quando a condenação se deu nos termos da inicial acusatória, sobretudo quando há substituição da privação da liberdade por penas restritivas de direitos, suspensão condicional da execução da pena privativa de liberdade, ou, ainda, imposição de pena prisional em regime mais brando do que o fechado.

A esse respeito, a Escola Superior da Defensoria Pública do Estado da Bahia identificou, em 2015, os seguintes percentuais de substituição da privação da liberdade por penas restritivas de direitos, nos processos criminais de Salvador, referentes a fatos ocorridos em 2011: 45% de substituição nas condenações por furto, 71,43% nas condenações por receptação, 50% nas condenações por estelionato, 76,84% nas condenações por tráfico privilegiado e 70,73% nas condenações por posse ou porte ilegal de arma de fogo (BAHIA, 2015, p. 34).

Para as análises estatísticas, aponta-se também o cuidado que é preciso ter na comparação entre diferentes defensores, já que é possível que haja um viés na distribuição dos casos, encaminhando os mais difíceis para os mais experientes ou mais especializados, produzindo, por sua vez, um resultado mais desfavorável justamente para os melhores profissionais (SHARON; PATERSON, 2019, p. 91). Outros controles são fundamentais, para que as variáveis demográficas (raça, gênero, idade) ou jurídicas (tipo de delito, vida pregressa, tese de autodefesa) não comprometam os resultados da comparação (HOSTICKA, 1976. p. 185).

Uma das comparações mais interessantes diz respeito às variações dos resultados do tratamento de um mesmo caso, quando ele envolve pluralidade de agentes e isso exige a participação de diferentes atores do sistema de justiça. Já se comparou, por exemplo, a severidade do tratamento dado pela Justiça Criminal e pela Justiça de Infância e Juventude a um mesmo fato, praticado em concurso por um adulto e um adolescente, já que cada um será responsabilizado em separado, segundo o rito e perante o juízo apropriados (PRADO; CASTRO, 2018, p. 11-13).

Os autores avaliaram casos ocorridos entre setembro de 2015 e agosto de 2017 e examinaram apenas a primeira resposta do sistema de justiça a cada caso, ou seja: diante da prisão ou apreensão em flagrante, quais as medidas foram impostas aos adultos e aos adolescentes (PRADO; CASTRO, 2018, p. 11). Os resultados encontrados foram os seguintes:

os adolescentes tiveram tratamento mais brando em 48,44% dos casos, equivalente em 39,06% dos casos, e mais gravoso que o dos adultos em 12,50% dos casos. Controlando por tipo de infração, os apreendidos por tráfico tiveram tratamento mais brando em 76,47% dos casos, equivalente em 11,76% dos casos e mais gravoso que o dos adultos em 11,76% dos casos, enquanto os apreendidos por roubo tiveram tratamento mais brando em 38,10% dos casos, equivalente em 47,62% dos casos e mais gravoso que o dos adultos em 14,29% dos casos. As demais espécies de infração não tiveram uma amostra suficiente de casos, no período, para sustentar conclusões mais seguras.

Fazendo o recorte apenas entre os adolescentes que tiveram a internação provisória decretada, nota-se que 70,83% deles tiveram tratamento equivalente e 29,17% tiveram tratamento mais gravoso do que o destinado aos adultos. Filtrando por tipo de infração, 100% dos internados provisoriamente por tráfico tiveram tratamento mais gravoso, e 73,91% dos internados provisoriamente por roubo tiveram tratamento equivalente e 26,09% tiveram tratamento mais gravoso do que o destinado aos adultos (PRADO; CASTRO, 2018, p. 12).

Diante disso, concluiu-se que investigação forneceu exemplos e contraexemplos para o discurso da impunidade juvenil, já que “nas apreensões por tráfico, o tratamento observado foi significativamente mais brando que o destinado aos adultos; nas apreensões por roubo, o tratamento observado foi, em geral, equivalente ao dos adultos encontrados na mesma situação de fato.” (PRADO; CASTRO, 2018, p. 13).

Esse método de comparação pode ser replicado para os casos com pluralidade de agentes que foram processados perante o mesmo juiz (todos os presos adultos, todos os apreendidos adolescentes), mas que contaram com a participação de diferentes defensores (ou porque atuaram diferentes advogados particulares, ou porque atuaram diferentes defensores públicos, num caso de defesa conflitante, ou, ainda, porque parte dos presos contratou advogado particular e os demais contaram com o serviço da Defensoria Pública).

Na discussão sobre os resultados positivos ou negativos do trabalho da defesa criminal, três campos potenciais de análise se destacam no sistema jurídico brasileiro: 1) a observação do resultado das medidas liberatórias propostas pela defesa em face da prisão processual ou de outras medidas cautelares de natureza pessoal; 2) a observação do resultado da defesa de mérito sobre a sentença ou o acórdão; 3) a observação do resultado dos pedidos de progressão de regime e de livramento condicional durante a execução da pena.

Para o primeiro campo, um exemplo interessante de categorização não-binária dos casos, para além das vitórias ou derrotas, é o da análise da tramitação de ações de *Habeas Corpus* no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, em que se considerou “relevante separar os casos de perda do objeto em razão da soltura do paciente, pelo próprio juízo *a quo*, durante a tramitação do HC, que indicam que o *mandamus* pode ter cumprido o seu objetivo liberatório,

ainda que tecnicamente tenha sido julgado prejudicado” (PRADO, 2018, p. 7).

Tal solução é semelhante à constatada por Hosticka (1976, p. 184), para quem, além de “casos vencidos” ou “casos perdidos”, os defensores registravam uma terceira categoria, “objetivo alcançado”

Para a avaliação do resultado do serviço com uma metodologia quantitativa, é preciso identificar formas úteis de comparação dos resultados alcançados. A abordagem mais comum é a comparação dos resultados obtidos por diferentes profissionais da mesma organização, que teria o objetivo de identificar desvios da prática normal e corrigi-los, mas apresenta o risco de institucionalizar a mediocridade (LIPSKY, 2019, p. 317).

Além da comparação entre profissionais da mesma instituição, uma estratégia que aparece com maior frequência na literatura brasileira do que na estrangeira é a comparação entre o êxito da Defensoria Pública e o êxito dos advogados particulares, já que, se a missão da instituição é garantir igualdade de acesso à justiça para aqueles que não dispõem de recursos para contratar serviços jurídicos na iniciativa privada, comparar os prestadores públicos e privados dos mesmos serviços é crucial para saber que a função está sendo cumprida adequadamente.

Nesse aspecto, o trabalho pioneiro de Julita Lemgruber e Márcia Fernandes (2011) apresentou uma atividade de pesquisa-ação em que a equipe de investigação assumiu a defesa criminal de presos provisórios hipossuficientes economicamente e comparou os seus resultados com os obtidos pela Defensoria Pública e por advogados particulares em casos semelhantes.

Em síntese, a pesquisa restringiu-se à análise de casos de prisão em flagrante por crimes contra o patrimônio sem violência ou por tráfico de drogas privilegiado (LEMGRUBER; FERNANDES, 2011, p. 35-36) e mensurou o *status* deles vinte dias após a prisão, obtendo os seguintes resultados: os assistidos pelo projeto de pesquisa obtiveram a liberdade, dentro desse prazo, em 30,6% dos casos, os clientes de advogados particulares a obtiveram em 40,9% dos casos, e os assistidos pela Defensoria Pública a obtiveram em 17,7% dos casos (LEMGRUBER; FERNANDES, 2011, p. 42).

As autoras identificaram ainda que a principal causa para a diferença entre os resultados obtidos pelos assistidos do projeto e pelos assistidos da Defensoria, cujo perfil era muito semelhante, foi a ausência de pedidos em 70% dos casos sob a responsabilidade da Defensoria Pública (LEMGRUBER; FERNANDES, 2011, p. 45).

Como exemplo de comparação direta entre Defensoria Pública e advocacia particular, sem a terceira variável experimental, Henrique Araújo Costa e Ricardo Fernandes

Paixão (2017) identificaram uma taxa de sucesso de 16% para os *Habeas Corpus* interpostos pelas Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal perante o Supremo Tribunal Federal (STF), contra uma taxa de sucesso de 12% de um grupo de sessenta advogados considerados pelos autores a elite da advocacia, ou seja, os profissionais com taxas de aproveitamento superiores a 95% dos demais advogados que conseguiram pelo menos uma ordem concedida no STF entre os anos de 2009 e 2017.

Por um lado, o resultado parece bastante contundente, porque se trata da comparação entre a média dos defensores públicos e os advogados mais bem sucedidos, mas, por outro, há uma evidente limitação metodológica, visto que os autores não exerceram, ou pelo menos não citaram no artigo, nenhum tipo de controle de variável, seja ela o tipo de crime, a vida pregressa do acusado, a tese suscitada ou a autoridade coatora dos *habeas corpus*.

Isso significa que a maior taxa de sucesso das Defensorias Públicas encontrada pelos autores nesse estudo pode ter sido resultado da prática denominada *creaming* por Michael Lipsky (2019, p. 214), que consiste na seleção, pela burocracia de nível de rua, dos casos de maior possibilidade de sucesso (“a nata”, “o crime”) para a prestação de um serviço que teoricamente poderia ser estendido a todos os clientes, e isso ocorre, segundo o autor, quando os incentivos organizacionais para o sucesso são muito maiores do que os incentivos para a assunção de risco, o que poderia ser resolvido se a avaliação dos profissionais não fosse feita levando em conta apenas o êxito, mas, também, o progresso, comparando a situação do cliente antes e depois da intervenção (LIPSKY, 2019, p. 215).

A prática de *creaming* na atuação das Defensorias Públicas perante os tribunais superiores normalmente é justificada como estratégia para evitar a produção ou consolidação, nos casos com menor possibilidade de sucesso, de jurisprudência contrária aos interesses dos outros assistidos da instituição.

Um indício dessa prática pode ser encontrado no estudo de Thiago Bottino (2015, p. 47), que identificou, entre os anos de 2008 e 2012, um percentual muito maior de impetração de *Habeas Corpus*, no STF e no Superior Tribunal de Justiça (STJ), pelos defensores públicos, comparado ao dos advogados, quando a tese tratava da dosimetria da pena (por exemplo, 80% dos HCs referentes ao regime inicial de pena na dosimetria das condenações por roubo tiveram a Defensoria Pública como impetrante) e um percentual muito maior de impetração de *Habeas Corpus* por advogados particulares quando a tese tratava da prisão cautelar, incluindo aí o excesso de prazo (por exemplo, 63% dos HCs referentes à prisão cautelar no crime de roubo tiveram advogados particulares como impetrantes).

Quando se observa a taxa de concessão de *Habeas Corpus* de acordo com a tese suscitada pelos impetrantes, Bottino (2015, p. 52) aponta que 62% das ordens que tratavam da fixação do regime inicial de pena no crime de roubo foram concedidas, contra 11% das ordens que tratavam da fundamentação da prisão cautelar no crime de roubo, o que significa que a Defensoria Pública provavelmente concentrou os seus esforços nos casos como maior probabilidade de êxito.

Não é o objetivo do presente artigo condenar, como faz Lipsky (2019), ou aplaudir a prática do *creaming* pelas burocracias de nível de rua, mas apenas alertar para a sua existência e para o fato de que ela precisa ser considerada no momento da definição dos controles metodológicos para a comparação do êxito dos defensores com o êxito dos advogados.

Fazendo uma discussão mais aprofundada do efeito desses controles sobre os resultados da pesquisa, pode-se apontar que, no primeiro ano de implementação das audiências de custódia em Salvador, o percentual de prisões preventivas impostas aos assistidos da Defensoria Pública foi de 39,37%, contra 35,76% de prisões preventivas impostas aos acompanhados por advogados particulares (PRADO, 2017, p. 78).

Para buscar uma comparação mais adequada entre os resultados do trabalho dos defensores e dos advogados, exerceu-se em seguida o controle das variáveis demográficas, institucionais e jurídicas dos casos. Tentou-se, primeiro, verificar se havia alguma correlação entre a flutuação da demanda mensal da Defensoria Pública no Núcleo de Prisão em Flagrante e a diferença de desempenho, e o resultado foi surpreendentemente negativo (coeficiente de correlação de Pearson de -0,32) (PRADO, 2017, p. 80) o que demonstra que, pelo menos dentro daquela realidade, o aumento da demanda não foi suficiente para piorar o desempenho da instituição.

Passando aos controles propriamente ditos, a análise dividiu os presos em grupos de acordo com a sua vida pregressa, e o grupo mais homogêneo de todos é o que envolve pessoas que não tinham nenhum outro tipo de registro criminal ou infracional no momento do flagrante. Nesse grupo, a prisão preventiva foi imposta a 30,13% dos assistidos da Defensoria Pública e a 31,40% dos flagrados acompanhados por advogados particulares (PRADO, 2017, p. 81).

Nos controles por tipo de crime, o percentual de “decretação da prisão preventiva entre os casos acompanhados por advogados foi mais elevado nos crimes de furto simples, estelionato, receptação, posse ou porte ilegal de arma, e neste último quando praticado em concurso com o tráfico de drogas” (PRADO, 2017, p. 78).

Feito o controle simultâneo das duas variáveis, considerando apenas flagrados sem qualquer tipo de antecedente:

pode-se notar que o resultado foi mais desfavorável aos presos acompanhados por advogados constituídos nos crimes de furto simples, roubo majorado, estelionato, receptação, tráfico de drogas, posse ou porte ilegal de arma, e no concurso de crimes entre tráfico e posse ou porte, dentre os quais se incluem os delitos com maior incidência forense. Em compensação, o resultado foi pior para os assistidos da Defensoria Pública nos crimes de violência doméstica, de furto qualificado e de roubo simples. (PRADO, 2017, p. 82).

Outras variáveis, como o advogado, defensor, o promotor e o juiz em atuação em um determinado caso, poderiam ter sido consideradas, mas seria preciso aumentar de forma considerável a base empírica para obter resultados mais confiáveis.

Diante disso, depois de aplicados os devidos controles, concluiu-se que assistência pela Defensoria Pública não representava “nenhuma desvantagem para os presos em flagrante, quando analisados os resultados obtidos pelos advogados particulares, sendo ligeiramente mais provável a soltura por um defensor público do que por um defensor constituído” (PRADO, 2017, p. 83).

Por fim, na Execução Penal, um indicador importante é a existência de pedido da defesa em favor do condenado, após o alcance do requisito temporal para a progressão de regime ou do livramento condicional. Recordar-se com isso o achado de Lembruger e Fernandes, que atribuíram justamente à inexistência de requerimento da defesa os piores resultados da Defensoria, quando comparados aos casos conduzidos por advogados particulares e pelos pesquisadores do seu projeto.

Nesse sentido, constatou-se, num universo restrito de apenados em regime semiaberto, evadidos durante saídas temporárias, e que já tinham cumprido o requisito temporal para o livramento condicional, o seguinte dado: 79,31% dos evadidos assistidos pela Defensoria Pública já tinham feito, antes da evasão, por meio dos seus defensores, o pedido de livramento condicional ao juiz, contra 44,44% dos presos acompanhados por advogados constituídos (PRADO, 2013, p. 328).

Esse estudo é um bom exemplo em que os resultados são exatamente iguais para advogados e defensores por decorrência lógica do universo de análise, restrito aos condenados evadidos e, portanto, todos terão apenas dois destinos possíveis: 1) recaptura e responsabilização pela falta grave; ou 2) extinção da punibilidade, pela prescrição da pretensão executória ou por outra causa não relacionada à evasão. Apesar de idênticos nos resultados,

desempenhos diferentes podem ser medidos, e, embora não se possa dizer que a única causa da morosidade judicial foi a inexistência de pedido da defesa ou que a única causa da evasão do interno foi a morosidade judicial, ao menos fica demonstrado que o serviço prestado pela Defensoria Pública, nesse particular, foi significativamente melhor que o dos advogados.

Assim, embora a existência de pedido da defesa, durante a Execução Penal, seja mais um indicador de produção do que de resultado, ele tem grande serventia para a determinação das responsabilidades nos casos de insucesso.

Em suma, ainda que haja uma certa resistência na literatura estrangeira a aceitar os indicadores quantitativos de casos bem sucedidos para a avaliação da qualidade do serviço, a pesquisa não só é exequível como, quando aplicados os devidos controles das variáveis demográficas, institucionais e jurídicas, pode oferecer informações bastante úteis, em especial na comparação dos serviços da Defensoria Pública como um todo com a atividade da advocacia criminal particular como um todo.

6. PROPOSTAS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO RESULTADO DE SERVIÇO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA NA ÁREA CRIMINAL

Feita a revisão de literatura, passa-se agora a apresentar propostas de avaliação do resultado do serviço da Defensoria Pública do Estado da Bahia na área criminal.

De início, é preciso tratar de uma questão metodológica básica e mais problemática do que pode parecer à primeira vista: qual será a unidade de análise ou, para usar um termo mais apropriado à linguagem jurídica, qual conjunto de elementos constitui um “caso”.

Três abordagens possíveis se destacam: a unidade de análise pode ser uma pessoa, um processo, ou um fato. Não custa lembrar que uma só pessoa (física ou jurídica) pode responder a mais de um processo e pode praticar mais de um fato; um só processo (cautelar, de conhecimento, de execução) pode envolver mais de uma pessoa (concurso de agentes) ou mais de um fato (concurso de crimes, conexão probatória, etc.); e um só fato pode ser apreciado em mais de um processo (separação obrigatória ou facultativa) e pode envolver mais de uma pessoa (física ou jurídica).

Em algumas situações, como na Execução Penal, a decisão metodológica é mais simples, já que todas as condenações de uma pessoa devem ser reunidas em um só processo de execução penal em seu desfavor, ainda que possam ocorrer duplicidades indevidas, e o objeto de pesquisa pode ser justamente o desempenho de defensores e de advogados na identificação

e na correção dessas duplicidades.

Na maior parte das situações, no entanto, a decisão acerca da unidade de análise, ou seja, daquilo que constitui um caso, não será uma decorrência lógica da natureza dos casos e sim uma escolha consciente do pesquisador de acordo com o problema, os objetivos e a metodologia da pesquisa.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por exemplo, deparou-se com o problema da pluralidade de réus no mesmo processo, em sua pesquisa sobre processamento dos crimes de tráfico de drogas. Como o interesse do instituto era apenas pelos casos em que houvesse decisão terminativa por esse tipo de delito, e os pesquisadores observaram poderia haver pessoas processadas ainda não julgadas e/ou respondendo por outros crimes que não o de tráfico no mesmo processo, optaram “por adotar o réu (ou ‘processos individuais’) como unidade de análise (MEDEIROS; SOARES, 2022, p. 11).

Em seguida, é preciso categorizar adequadamente os casos que não se enquadrem na lógica binária da vitória (por exemplo, soltura no caso da decisão cautelar, absolvição no caso da sentença ou do acórdão, progressão de regime, livramento condicional ou indeferimento de pedido de regressão de regime no caso da execução penal) ou derrota (prisão no caso da decisão cautelar, condenação no caso da sentença ou do acórdão, indeferimento do pedido liberatório ou regressão de regime na execução penal).

Quanto às decisões cautelares, além do caso extremo da prisão preventiva, é preciso verificar a severidade e a duração das medidas diversas da privação de liberdade impostas aos sujeitos passivos da persecução penal, não só no momento do controle judicial da prisão em flagrante, mas ao longo de todo o processo.

Quanto às sentenças e aos acórdãos, além de as situações de procedência parcial da denúncia e de desclassificação do fato serem mais favoráveis ao réu do que a procedência total, nos casos de condenação nos termos da denúncia a dosimetria da pena é de fundamental importância, não só com relação à quantidade fixada pelo método trifásico, mas em especial a definição do regime inicial de cumprimento e as possibilidades de substituição por penas restritivas de direitos ou de suspensão da execução.

As sentenças e os acórdãos de extinção da punibilidade, por sua vez, precisam ser divididos em decisões neutras, como no caso da morte do agente, que só pode ser considerada um resultado desfavorável se se tratar de réu preso que morreu dentro do sistema prisional, e decisões favoráveis, como as que reconhecem a *abolitio criminis*, a prescrição, a decadência e o perdão judicial.

Além dos indicadores de resultado centrados no momento da decisão, da sentença ou do acórdão, outros importantes indicadores de resultado dizem respeito ao tempo de permanência da pessoa sob determinada restrição de liberdade, e o quanto esse tempo varia de acordo com o tipo de defesa.

Assim, o tempo de prisão provisória, de monitoração eletrônica e de recolhimento noturno é um indicador tão relevante quanto a decisão que decretou a medida ou a sentença subsequente, em especial nos casos em que, ao final, tenha havido absolvição, extinção da punibilidade ou condenação com imposição de pena mais branda do que a medida cautelar cumprida durante o processo, visto que, mesmo sem ser condenado à prisão, o indivíduo terá vivido a experiência da restrição da liberdade.

Durante a execução penal, o tempo cumprido após a permanência legal mínima num determinado regime prisional é um indicador tão ou mais importante quanto o conteúdo da decisão que, ao final, concede ou nega a progressão de regime ou o livramento condicional.

A existência de pedido da defesa, embora seja mais um indicador de produção do que resultado, deve ser usado para a avaliação das causas da permanência do condenado num determinado regime, para além do tempo mínimo legalmente estabelecido para o seu caso.

Um último indicador de qualidade é o tempo decorrido entre a ordem judicial favorável ao réu e a sua efetivação, ou seja, o tempo decorrido a partir da decisão, sentença ou acórdão até cumprimento do alvará de soltura ou até a transferência do preso para o estabelecimento adequado ao seu regime.

Por fim, para todos os momentos - decisões cautelares, sentenças, acórdãos, execução penal - é preciso exercer os controles adequados sobre as variáveis interferentes nos casos, sejam elas demográficas (raça, gênero, idade, escolaridade e endereço do agente), institucionais (juiz, promotor, defensor, advogado) ou jurídicas (tipo de crime e vida pregressa do agente).

A depender do tamanho da base empírica, nem sempre será possível controlar todas as variáveis relevantes num mesmo trabalho, então será preciso justificar metodologicamente as variáveis escolhidas e as variáveis ignoradas.

Não sendo possível controlar todas as variáveis no mesmo estudo, em razão da escassez de recursos ou do caráter restrito do universo de análise, ao menos é preciso realizar diversos controles em separado sobre os mesmos grupos de casos. Se, mesmo sem o controle simultâneo das variáveis, o serviço da Defensoria Pública tiver resultados consistentemente melhores ou piores que o dos advogados particulares nos diferentes tipos de teste (por exemplo,

para todos os grupos raciais, para todos os gêneros, para todos os tipos de crime, para todos os tipos de vida pregressa, perante todos os juízes, etc.) aí sim será possível formular conclusões seguras num sentido ou no outro.

Caso contrário, sempre que surgir a possibilidade de que a diferença de desempenho entre os diferentes prestadores de serviços jurídicos se deve a uma variável interferente, será preciso colocá-la sob controle, ainda que isso envolva aumento de custos para a atividade de avaliação do resultado dos serviços da Defensoria Pública criminal.

7. CONCLUSÕES

Os estudos realizados permitem a formulação das seguintes conclusões:

Compreender a Defensoria Pública como burocracia de nível de rua é fundamental para realizar a avaliação da qualidade do resultado dos seus serviços, pois é preciso considerar que o seu contexto de trabalho envolve uma demanda teoricamente infinita diante de recursos escassos, uma expectativa social ambígua com relação ao tratamento dos clientes, que, por um lado, exige equidade e impessoalidade de tratamento, mas, por outro, sensibilidade para dar uma resposta flexível a um caso concreto para o qual as regras em vigor não oferecem uma resposta satisfatória.

A discricionariedade do burocrata de nível de rua, diante do caso do cliente, é o traço mais importante da sua atuação, visto que as suas tarefas são de difícil automação e, apesar de todo o sistema normativo e hierárquico da organização a que o burocrata pertence, a complexidade da vida social exige que o funcionário tenha autonomia no momento da resolução do caso.

Além disso, a escassez de recursos leva as burocracias a adotarem lógicas de racionamento de serviço, com o estabelecimento de filas, de mecanismos de triagem, de seleção dos casos de maior probabilidade de sucesso e com a definição de situações de emergência que demandam intervenção imediata e maior alocação de recursos organizacionais.

Quanto aos indicadores de qualidade do serviço, dentre as possibilidades existentes (insumos, processos, produtos e resultados), o presente trabalho destinou-se a discutir o último campo (indicadores de resultado).

Dentre as formas de avaliação do resultados, o presente trabalho dedicou-se a explorar a possibilidade que a literatura estrangeira aponta como a mais problemática, que é a medição quantitativa de casos de êxito, visto que, em primeiro lugar, seria difícil definir, em

cada caso, o que representa o êxito e, além disso, porque o sucesso ou fracasso no caso não depende só da atuação do defensor, mas também dos outros burocratas de nível de rua (policiais, promotores e juízes) ou do próprio cliente.

Ciente das dificuldades, que podem ser enfrentadas com os controles metodológicos adequados, o presente trabalho estabeleceu como grande objetivo a comparação entre os êxitos dos defensores públicos e dos advogados particulares, já que, se a ideia da Defensoria Pública é garantir igualdade de acesso à justiça para aqueles que não dispõem de recursos para contratar serviços jurídicos na iniciativa privada, comparar os prestadores públicos e privados dos mesmos serviços é crucial para avaliar se a missão está sendo cumprida.

Fez-se, para tanto, uma breve revisão de estudos que compararam o êxito dos defensores públicos e dos advogados em determinados casos, apontando as qualidades e defeitos de cada investigação, para, a partir daí, apresentar propostas de avaliação da qualidade do resultado do serviço da Defensoria Pública Criminal e de Execução Penal.

Em suma, é preciso, em primeiro lugar, definir qual a unidade de análise, ou seja, o que constitui um caso: uma pessoa, um processo ou um fato; em seguida, é preciso categorizar adequadamente os resultados dos casos para além da lógica binária da vitória ou derrota, já que nem todos os desfechos são facilmente classificáveis, mas, ainda assim, é possível encontrar resultados favoráveis em decisões desfavoráveis e vice-versa, e, além disso, é preciso identificar com cuidado quando se está diante de um resultado verdadeiramente neutro.

Depois de identificada a unidade de análise e feita a categorização dos resultados, é preciso passar ao controle das variáveis demográficas, institucionais e jurídicas para, só então, apontar o que se deseja medir, a saber, se é a qualidade ou a quantidade da consequência jurídica imposta a cada pessoa em cada caso, ou ainda se se pretende apontar como resultado a ordem judicial ou a sua efetivação no mundo da vida.

Com esses cuidados, é possível construir ferramentas de avaliação do resultado do serviço da Defensoria Pública, e compará-los os resultados alcançados pelos prestadores privados dos mesmos serviços, de forma a contribuir para a melhoria do trabalho e, sobretudo, para o necessário ajuste entre as expectativas sociais com relação à prestação do serviço e as suas possibilidades reais de implementação.

REFERÊNCIAS

ALVES, Cleber Francisco. A estruturação dos serviços de Assistência Jurídica os Estados Unidos, na França e no Brasil e sua contribuição para garantir a igualdade de todos no Acesso à Justiça. 2005. Tese. (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Teoria do Estado e Direito Constitucional. Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp067747.pdf>> Acesso em: 22 out. 2021.

BAHIA. Defensoria Pública. **Relatório das audiências de custódia na comarca de Salvador/BA**: anos de 2015 a 2018. Salvador: ESDEP, 2019. Disponível em: <<https://www.defensoria.ba.def.br/wp-content/uploads/2019/09/relatorio-audiencia-de-custodia.pdf>> Acesso em: 23 mar. 2021.

BAHIA. Defensoria Pública. **Autos de prisão em flagrante na comarca de Salvador**: ano 2021. Salvador: ESDEP, 2021. Disponível em: <https://www.defensoria.ba.def.br/wp-content/uploads/2022/12/sanitize_191222-015514.pdf> Acesso em 07 jan. 2023.

BAHIA. Defensoria Pública. Conselho Superior. **Resolução nº 6, de 22 de novembro de 2018a**. Disponível em: <https://defensoria.ba.def.br/wp-content/uploads/2018/02/resolucao-006-2018_publicada-em-24-de-novembro-de-2018_consolidada____.pdf> Acesso em: 7 jan. 2023.

BAHIA. Defensoria Pública. Conselho Superior. **Resolução nº 7, de 22 de novembro de 2018b**. Disponível em: <https://defensoria.ba.def.br/wp-content/uploads/2018/02/resolucao_007-2018_criacao-de-unidades-defensoriais_23-11-2018-2.pdf> Acesso em: 7 jan. 2023.

BAHIA. Defensoria Pública. Conselho Superior. **Resolução nº 9, de 3 de junho de 2019**. Disponível em: <https://www.defensoria.ba.def.br/wp-content/uploads/2019/02/ressolucao-009-2019_criacao-de-unidades-de-instancia-superior.pdf> Acesso em: 7 jan. 2023.

BAHIA. Defensoria Pública. Conselho Superior. **Resolução nº 2, de 13 de janeiro de 2020a**. Disponível em: <<https://www.defensoria.ba.def.br/wp-content/uploads/2020/01/resolucao-no-002-2020.pdf>> Acesso em: 7 jan. 2023.

BAHIA. Defensoria Pública. Conselho Superior. **Resolução nº 3, de 3 de agosto de 2020b**. Disponível em: <https://www.defensoria.ba.def.br/wp-content/uploads/2020/01/res-003-2020_criterios-de-vulnerabilidade.pdf> Acesso em: 22 out. 2021.

BAHIA. Defensoria Pública. Conselho Superior. **Resolução nº 3, de 1º de agosto de 2022a**. Disponível em: <https://www.defensoria.ba.def.br/wp-content/uploads/2022/01/sanitize_020822-054617.pdf> Acesso em: 7 jan. 2023.

BAHIA. Defensoria Pública. Conselho Superior. **Resolução nº 5, de 7 de novembro de 2022b**. Disponível em: <https://www.defensoria.ba.def.br/wp-content/uploads/2022/01/sanitize_091122-011945.pdf> Acesso em: 7 jan. 2023.

BAHIA. Defensoria Pública. Escola Superior. Observatório da Prática Penal. **Anuário Soteropolitano da Prática Penal**. Salvador: ESDEP, 2015. Disponível em:

<https://www.defensoria.ba.def.br/portal/arquivos/downloads/ESDEP/ANUARIO_SOTERO POLITANO.pdf> Acesso em 26. out. 2021.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**. Tradução e Prefácio de Juarez Cirino dos Santos. 3. ed.. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BOTTINO, Thiago (Coord.). **Panaceia universal ou remédio constitucional? Habeas Corpus nos tribunais superiores**. Brasília: Ministério da Justiça, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/06/thiago_55_finalizada_web.pdf> Acesso em: 29 out. 2021.

BUTA, Bernardo Oliveira; GOMES, Aldamir de Oliveira; LIMA, Carolina Menezes. Proposta de um índice de desempenho para a Defensoria Pública da União. **Revista Direito GV**. V. 16. N. 2. 2020. São Paulo. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/dhJHKn3FMFQyYGF5R5QZ7j6F/?lang=pt&format=pdf>> Acesso em: 27 out. 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4. ed, rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006.

COSTA, Henrique Araújo; PAIXÃO, Ricardo Fernandes. Quem vence mais HC no STF? Defensoria ou advogados privados? **Jota. Do Supremo**. 07 dez. 2017. 14: 42. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/quem-mais-vence-hc-no-stf-07122017>> Acesso em: 29 out. 2021.

DEMO, Pedro. **Pesquisa participante: saber pensar e intervir juntos**. 2. ed. Brasília: Liber Livro, 2008.

COELHO, Danilo Santa Cruz *et alli*. **II Mapa das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital no Brasil 2019-2020**. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA; ANADEP, 2021. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/arquivos/downloads/7966-mapa-relatorio-digital.pdf>> Acesso em 22 out. 2021.

HOSTICKA, Carl Joseph. **Legal service lawyers encounter clients: a study in street level bureauvracy**. 1976. Tese (Doutorado em Filosofia). Department of Political Science. Massachusetts Institute of Technology. Cambridge. Disponível em: <<https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/39855?show=full>> Acesso em 25 out. 2021.

LEMBRUGER, Julita; FERNANDES, Marcia Adriana (coord.). **Impacto da assistência jurídica a presos provisórios: um experimento na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Associação pela Reforma Prisional, 2011. Disponível em: <<http://www.bancodeinjusticias.org.br/wp-content/uploads/2011/11/CESEC-Impactos-da-assist%C3%Aancia-jur%C3%ADdica-presos-provis%C3%B3rios.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2021.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Revisão da tradução de Gabriela Spanghero Lotta. Edição expandida do 30º Aniversário. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20>

de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf> Acesso em: 22 out. 2021.

MEDEIROS, Bernardo Abreu de; SOARES, Milena Karla (coord.). **Perfil do processado e produção de provas nas ações criminais por tráfico de drogas**: Relatório analítico nacional- Tribunais Estaduais de Justiça Comum (Versão preliminar para o Seminário de Pesquisas em Políticas sobre Drogas). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, out/2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. 2. ed. 6. tir. São Paulo: Malheiros, 2003.

NIKARTAS, Simonas; LIMANTÉ, Agné. **Tools and criteria for measuring Legal Aid quality**: guidelines for EU Member States. Vilnius: Law Institute of Lithuania, 2018. Disponível em: <https://teise.org/wp-content/uploads/2019/09/Qual-Aid_Guidelines-for-EU-Member-States_EN.pdf> Acesso em: 26 out. 2021.

PRADO, Daniel Nicory do. **A prática da audiência de custódia**. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2017.

PRADO, Daniel Nicory do. Evasões durante as saídas temporárias: estudo empírico do desempenho do instituto e do perfil do evadido. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. Ano 21. n° 104. São Paulo, set-out 2013. p. 307-343.

PRADO, Daniel Nicory do. *Habeas Corpus*, defensoria pública e acesso à justiça: estudo empírico da tramitação de ações no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Boletim IBCCRIM**. Ano 26, n° 304, São Paulo, mar 2018. p. 7-8.

PRADO, Daniel Nicory; CASTRO, Bruno Moura de. Para além da ilusão da impunidade juvenil: estudo empírico de prisões e apreensões em flagrante na comarca de Salvador. **Boletim IBCCRIM**. Ano 26. n° 310, São Paulo, set 2018, p. 11-13.

PACELLI, Eugenio; FISCHER, Douglas. **Comentários ao Código de Processo Penal e sua Jurisprudência**. 10.ed., rev., atual. r ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

SHARON, Miri; PATERSON, Alan. **Handbook on ensuring quality on Legal Aid Services in Criminal Justice Processes**: practical guidance and promising practices. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2019. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_Ensuring_Quality_Legal_Aid_Services.pdf> Acesso em: 25 out. 2021.

WEBER, Max. Burocracia. In: _____. **Ensaio de Sociologia**. Tradução de Waltensir Dutra. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982. p. 229-282