



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E
POLÍTICAS PÚBLICAS

FABRICIA FERREIRA DE FREITAS

AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA: COMPREENDENDO SUA IMPLEMENTAÇÃO
NO ESTADO DO CEARÁ

FORTALEZA - CEARÁ

2018

FABRICIA FERREIRA DE FREITAS

AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA: COMPREENDENDO SUA IMPLEMENTAÇÃO NO
ESTADO DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Júnior

FORTALEZA - CEARÁ

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Freitas, Fabricia Ferreira de .
Audiência de custódia: compreendendo sua
implementação no estado do ceará [recurso eletrônico]
/ Fabricia Ferreira de Freitas. - 2018 .
1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do
trabalho acadêmico com 90 folhas, acondicionado em
caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade
Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais
Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e
Políticas Públicas, Fortaleza, 2018 .
Área de concentração: Planejamento e Políticas
Públicas..
Orientação: Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães
Júnior .

1. Políticas públicas de segurança. 2. Audiência de
Custódia . 3. Implementação de políticas públicas. I.
Título.

FABRICIA FERREIRA DE FREITAS

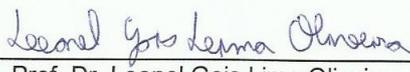
AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA: COMPREENDENDO SUA IMPLEMENTAÇÃO
NO ESTADO DO CEARÁ

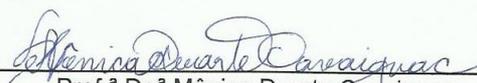
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 01/02/2018

BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Júnior (Orientador)
Universidade Estadual do Ceará - UECE


Prof. Dr. Léonel Gois Lima Oliveira
Tribunal de Justiça do Ceará - TJCE


Prof.ª Dr.ª Mônica Duarte Cavaignac
Universidade Estadual do Ceará - UECE

AGRADECIMENTOS

A Deus, princípio e fim de tudo, toda honra e toda glória!

Ao meu orientador, por traçar o caminho;

Aos meus pais, pelo apoio incondicional; modelo de luta e exemplo de vida;

À minha família, pela torcida que reanima a alma;

À minha irmã, que é a razão deste trabalho, agradeço pela inspiração constante, pelo incentivo incessante e pelas lições valiosas;

Ao Tribunal de Justiça do Ceará, à Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará e à Fundação Universidade Estadual do Ceará, por viabilizarem este importante processo de qualificação profissional;

A todos os que contribuíram para a reunião dos documentos utilizados neste trabalho.

“O que sabemos é uma gota; o que ignoramos é um oceano”.

(Isaac Newton)

RESUMO

O trabalho intitulado “Audiência de custódia: compreendendo sua implementação no estado do Ceará” se situa a partir do entendimento de que novas políticas de combate à criminalidade surgem em oposição a uma cultura de encarceramento que não reduz a violência e gera gasto elevado para o Estado. O objetivo da pesquisa é compreender o processo de implementação das audiências de custódia no município de Fortaleza, considerando uma diretriz de implementação de políticas públicas. Para tal uma pesquisa documental de natureza exploratória foi conduzida. Antes disto uma revisão bibliográfica foi conduzida a partir de textos que tratam sobre as políticas públicas de maneira geral e as de segurança, de forma particular. Os documentos reunidos neste esforço de pesquisa permitiram vislumbrar a sucessão de atos que foram (e vem sendo) praticados ao longo da implementação da audiência de custódia no estado do Ceará, entre março e novembro de 2015. A comparação entre o processo de implementação das audiências de custódia e as diretrizes tomadas como base – legislação que fundamenta o projeto, os recursos disponibilizados, a relação entre causa e efeito, a existência de uma agência implementadora, a clareza dos objetivos, a clareza de papéis e a existência de mecanismos de comunicação e controle – deu base para reflexões acerca da efetividade do processo de implementação desta política. Os documentos analisados deram base para descrever, em termos de concepção e desenvolvimento, a forma como as audiências de custódia vêm sendo implementadas no estado e de maneira específica no município de Fortaleza. A partir destes foi possível também perceber que a implementação vem sendo realizada de maneira relativamente exitosa, quando se consideram diretrizes teóricas para implementação de uma política pública, com restrições de disponibilização recursos e mecanismos de controle. Entre os principais resultados, destaca-se como positivos a clareza de objetivos e a legislação – ambos deixam bem delineados o fulcro da política. Como fragilidades, os documentos existentes não mostram de forma clara as evidências entre a causa e efeito e o controle também se mostra pouco estruturado ou capaz de corrigir distorções no processo. Ao final, reflete-se sobre as implicações dos achados e sugere-se de que forma o trabalho pode evoluir.

Palavras-chave: Políticas públicas de segurança. Audiência de Custódia. Implementação de políticas públicas.

ABSTRACT

The work entitled "Custody hearing: understanding its implementation in the state of Ceará" is based on the understanding that new policies to combat crime arise in opposition to a culture of incarceration that does not reduce violence and generates high expenditure for the State. The main objective of this research work is to understand the process of implementation of custody hearings in the city of Fortaleza, considering some drivers of implementation of public policies. For such, a documental research was designed. A theoretical review was conducted based on articles that deal with public policies in a general manner and those of security, in a particular way. Documents gathered in this research effort allowed us to glimpse the succession of acts that were (and have been) practiced throughout the implementation of the custody hearing in the state of Ceará (Fortaleza) between March and November 2015. Comparison between the process of implementing the audiences the basis of the project, the resources made available, the relationship between cause and effect, the existence of an implementing agency, the clarity of objectives, the clarity of roles and the existence of control - provided a basis for reflections on the effectiveness of the implementation process of this policy. Documents gathered gave ground to describe, in terms of design and development, the way custody hearings have been implemented in the state and in a specific way in the city of Fortaleza. From these it was possible to also notice that the implementation has been carried out in a relatively successful way, when considering theoretical guidelines for implementation of a public policy, with restrictions of availability resources and control mechanisms. Among the main results, clarity of objectives and the legislation stand out as positive - both of which leave the policy focus well defined. As weaknesses, documents do not clearly show the evidence between cause and effect and the control is also shown to be poorly structured or capable of correcting distortions in the process. In the end, it is reflected on the implications of the findings and it is suggested how the work can be further develop.

Keywords: Public security policies. Custody Hearing. Implementation of public policies

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo de Ciclo das Políticas Públicas.....	24
Figura 2 – Os documentos coletados em uma perspectiva longitudinal.....	72

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Variáveis Importantes para a Implementação de uma política pública e o seu fator-chave	32
Quadro 2 –	Medidas relacionadas à realização das audiências de custódia.....	66
Quadro 3 –	Articulação comparativa entre as diretrizes e o contexto real...	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNJ	Conselho Nacional de Justiça
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
Infopen	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
CPP	Código de Processo Penal
CF	Constituição Federal
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
STF	Supremo Tribunal Federal
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
TJCE (TJ)	Tribunal de Justiça do estado do Ceará
TCT	Termo de Cooperação Técnica
SEJUS	Secretaria de Justiça e Cidadania do estado do Ceará
DECAP	Delegacia de Capturas
SEPLAG	Secretaria do Planejamento e Gestão do estado do Ceará
BPCHOQUE	Batalhão de Política de Choque
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
SISTAC	Sistema de Audiência de Custódia
CIAAC	Central Integrada de Apoio à Área Criminal
SSPDS	Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social
GAB	Gabinete
IML	Instituto Médico Legal
CATIVA	Comissão de Avaliação de Transferência de Gestão de Vagas
PM	Polícia Militar
GETAP	Grupo de Escolta Tática Prisional
CTOC	Centro de Triagem e Observação Criminológica
PEFOCE	Perícia Forense do estado do Ceará
DP	Delegacia de Polícia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	18
2.1	CONCEITOS E PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	18
2.2	ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DO MODELO DE CICLO DAS POLÍTICAS.....	23
2.3	A ETAPA DE IMPLEMENTAÇÃO NO MODELO DE CICLO.....	27
2.4	POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA.....	34
2.5	O CEARÁ PACÍFICO E A SEGURANÇA PÚBLICA	38
2.6	TRATADOS INTERNACIONAIS E AS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA.....	40
3	AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA: UMA ANÁLISE DA SUA IMPLEMENTAÇÃO.....	45
3.1	FUNDAMENTOS DA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA.....	46
3.2	TRAJETÓRIA DE COLETA DE INFORMAÇÕES E DESCRIÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO.....	47
4	ANÁLISE FINAL DA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA.....	73
4.1	O CONTEXTO DO PROBLEMA.....	73
4.2	ARTICULAÇÃO COMPARATIVA ENTRE A TEORIA E O CONTEXTO REAL.....	75
4.2.1	A diretriz da legislação.....	76
4.2.2	A diretriz de recursos.....	76
4.2.3	A diretriz da relação entre causa e efeito.....	78
4.2.4	A diretriz da necessidade de uma agência implementadora independente.....	78
4.2.5	A diretriz da compreensão dos objetivos.....	79
4.2.6	A diretriz da especificação de papéis.....	80
4.2.7	A diretriz da comunicação e coordenação.....	81
4.2.8	A diretriz controle.....	81
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	84
	REFERÊNCIAS.....	87

1 INTRODUÇÃO

Este estudo está centrado na implementação da audiência de custódia no estado do Ceará, como parte de uma política pública na área de segurança. Não é despidendo afirmar que o debate sobre segurança pública deixou os gabinetes das Secretarias ligadas ao tema para espriar-se no cotidiano dos cidadãos. Recente pesquisa sobre violência realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública apontou que quase 16 mil pessoas foram assassinadas nas 27 capitais brasileiras no ano de 2015 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2015). A cidade mais violenta, dentre estas capitais, é Fortaleza. A mesma pesquisa informa que assassinatos com características de execução são os mais comuns nesta capital.

Na esteira do que foi levantado, com relação aos números de 2015, quase duas mil pessoas foram assassinadas em Fortaleza, 629 a mais do que na cidade de São Paulo, que tem uma população quatro vezes e meia maior que a da capital do Ceará 2015 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2015). A referida fonte informa ainda que, se for considerada a quantidade de mortes violentas a cada 100 mil habitantes, Fortaleza também tem a taxa mais alta: 77,3, seguida por Maceió, com 69,5. Os números coletados pela pesquisa revelam o ápice de um aumento de violência ao longo da última década.

Em oposição a uma cultura de encarceramento que não reduz a violência e gera gasto elevado para o Estado, surgem novas políticas de combate à criminalidade. Não são raros estudos realizados sobre o tema, e a maioria tem um viés de análise do caráter ressocializante destas ações (e.g. LEMOS; MAZZILLI; KLETING, 1998; FERREIRA FILHO; SOUSA, 2016). De forma singular, estes estudos partem da constatação de que faltam políticas voltadas ao adequado encarceramento dos indivíduos punidos pelo sistema de justiça criminal (Cf. RIBEIRO; CRUZ; BATITUCCI, 2004).

A partir desta premissa, surgem propostas de implementação de projetos que permitam a profissionalização, educação e trabalho, de forma a dotar o preso de capacidade de geração autônoma de renda. Programas que ofereçam trabalho qualificado dentro do presídio, acabando com a ociosidade do preso, diminuindo a tensão nas celas, ajudando a ressocializar o detento, reduzindo despesas públicas e melhorando o sistema penitenciário, em um modelo no qual a administração e

segurança interna do presídio ficam sob a responsabilidade do Estado, enquanto a empresa privada se compromete a oferecer ensino profissionalizante e trabalho.

A multidimensionalidade do tema violência é revelada na diversidade de propostas para a sua redução. As soluções apontadas para o problema mostram-se, por vezes, contraditórias, indo desde a redução do encarceramento e ampliação de medidas despenalizadoras, até a adoção de penas mais elevadas e até mesmo da pena de morte e de prisão perpétua. Não se deve olvidar as medidas de prevenção associadas às áreas de educação, saúde e habitação.

Diante do emaranhado normativo e social existente no Brasil, exsurge relevante a análise de mais uma política anunciada na área de segurança. Muitas das mudanças em políticas públicas ocorrem ao longo do tempo e seus benefícios e impactos não se apresentam de forma imediata. Além disso, para obter sucesso na sua implementação, é recomendável envolver os diversos atores, elucidando acerca da importância do tema e da solução proposta. A capacidade de perceber o ambiente político-institucional pode apoiar os formuladores e reformadores das políticas públicas, a desenvolver estratégias para aumentar as chances de sucesso da política.

Como cidadã brasileira e moradora de uma das cidades mais violentas do país, o avanço da violência é uma preocupação inafastável, e as políticas públicas atinentes ao tema são de grande interesse. Como magistrada, o dever de presidir a audiência de custódia, sobre a qual repousam expectativas de ser um ato capaz de fomentar a paz social, reduzindo prisões ilegais e inibindo a violência estatal, em um ambiente de violência galopante, desperta preocupação e aguça o interesse sobre a matéria.

Em um corte pessoal, posso dizer que o cotidiano do fórum nos apresenta uma fatia dolorosa da realidade, vez que imersa em conflito de interesses e violação de direitos. Sob o ponto de vista individual ou social, o que se tem são pessoas ou grupos de pessoas experimentando uma aflição e ansiando por justiça. Nesta amostra viciada da realidade, na qual impera o litígio, o exercício da atividade jurisdicional lança sobre os ombros do magistrado uma carga de responsabilidade imensurável. A percepção daqueles que associam o exercício do poder a uma satisfação arrogante, imune ao drama dos que são atingidos pela decisão, somente pode ser escusada se partir de alguém que não exerce poder ou o faz de maneira irresponsável. No mais, a incomparável sensação de “fazer justiça” vem acompanhada por longas horas de trabalho, incessante busca pelo aperfeiçoamento técnico-jurídico, coragem, dedicação, retidão, sensibilidade humana e compromisso com o ideal de justiça.

O que é central no debate proposto é entender de que forma está sendo implementada a audiência de custódia, que deve ser realizada imediatamente após a prisão de um indivíduo, e que possibilitará o encontro entre a pessoa presa e o juiz. Em um dos poucos trabalhos publicados no Brasil sobre o assunto Bonatti, Brunacci e Castro (2014) defendem a necessidade de se utilizar indicadores de acompanhamento para mensurar o impacto desta política. Os autores apontam perspectivas teóricas de análise sem, no entanto, levantar dados documentais e/ou junto aos diversos atores envolvidos neste processo. Esta é uma lacuna que a presente pesquisa visa preencher e que justifica a sua realização.

Em mais uma tentativa de combater a escalada de violência, foi lançado, em agosto de 2015, o chamado Pacto pelo Ceará Pacífico. O objetivo é unir os Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo, além da sociedade civil e empresas privadas, para prevenir e reduzir a criminalidade, construindo uma cultura de paz (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2015). Na ocasião, o Poder Judiciário apresentou os projetos implementados com essa finalidade, dentre os quais, a Audiência de Custódia, que objetiva garantir a presos provisórios, a apresentação a um juiz no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas. A medida visa a reduzir a entrada de presos provisórios no sistema penitenciário e pretende inibir a violência estatal (tortura e maus-tratos promovidos por agentes policiais, no momento da realização da prisão, quer em flagrante, quer em razão de cumprimento de mandado de prisão preventiva ou temporária). A iniciativa é uma determinação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e está em fase de implementação em todas as unidades da federação.

No entanto, até o momento, não foi encontrado nenhum trabalho que tenha se debruçado sobre entender de que forma as audiências de custódia estão sendo implementadas. Como questão de partida, e de forma geral, busca-se resposta ao seguinte questionamento: como tem ocorrido a implementação das audiências de custódia no estado do Ceará, enquanto ação integrante de uma política pública de segurança, e à luz de diretrizes de implementação de Políticas Públicas? As diretrizes propostas por Rua (2012) serão tomadas como base, conforme será explicitado e justificado ao longo deste trabalho. A autora reconhece como diretrizes importantes a serem consideradas no processo de análise da implementação de políticas públicas as seguintes: legislação que fundamenta a política, os recursos disponibilizados, a percepção entre a relação de causa e efeito, a clareza dos papéis entre os atores

envolvidos, a comunicação existente entre estes, o controle do processo e a existência de uma agência implementadora.

Dentro deste contexto, o objetivo geral deste trabalho é compreender o processo de implementação das audiências de custódia no município de Fortaleza considerando diretrizes de implementação de políticas públicas. Como objetivos específicos, tem-se: (1) compreender a perspectiva histórica e de análise do conceito de políticas públicas, situando a audiência de custódia a partir de tratados internacionais; (2) descrever a implementação da audiência de custódia, em termos de concepção, a partir dos seus documentos regulamentadores, realçando as particularidades para o estado do Ceará e para o município de Fortaleza e (3) comparar o processo de implementação das audiências de custódia considerando a legislação que fundamenta a política, os recursos disponibilizados, a relação entre causa e efeito, a existência de uma agência implementadora, a clareza dos objetivos, a clareza de papéis e a existência de mecanismos de comunicação e controle.

Cabe desde já esclarecer que embora o título do trabalho refira-se a análise da implementação no estado do Ceará, o trabalho se debruça de forma mais próxima ao município de Fortaleza, por ser este o primeiro aonde a audiência foi implementada. Destaca por oportuno há uma Resolução do Tribunal de Justiça do Ceará que regulamenta a audiência de custódia para os demais municípios do Ceará, documento este que passou por uma trajetória própria que não está sendo avaliada neste trabalho.

Tomando por base a tipologia proposta por Vergara (2012), quanto aos fins o presente estudo possui caráter exploratório. É considerado exploratório à medida que procura compreender de forma profunda o fenômeno estudado, focando na compreensão de sua dinâmica em condições particulares. Retomando as lições de Vergara (2012), quanto aos meios a presente pesquisa pode ser classificada como documental.

A dissertação está estruturada em capítulos. No primeiro capítulo, as políticas públicas serão apresentadas como área autônoma do conhecimento, a partir de uma abordagem histórica e conceitual sobre o tema. Destaca-se no ciclo das políticas públicas a etapa de implementação para possibilitar a comparação entre a implementação da audiência de custódia no estado do Ceará e as diretrizes propostas por uma autora específica. Ainda nesse capítulo, introduz-se a audiência de custódia - apresentação de toda pessoa presa, sem demora, a um juiz – a partir de tratados

internacionais, com o fito de compreender melhor a gênese da política e, desta forma, melhor compreender seu processo de implementação no Ceará.

No segundo capítulo, além de serem abordados os fundamentos da audiência de custódia, proceder-se-á à descrição da trajetória de coleta de dados sobre o tema, bem como à análise dos documentos reunidos. Por fim, será feita a descrição da implementação da audiência de custódia no estado do Ceará, a partir dos documentos coligidos ao trabalho.

O terceiro capítulo fará a contextualização do problema, aproximando o contexto fático, no qual a política foi formulada, da realidade de sua implementação no Ceará. Ao final, o capítulo trará uma articulação entre as diretrizes de implementação de políticas públicas destacadas no primeiro capítulo, propostas por uma autora de base, e o contexto real de implementação das audiências de custódia no Ceará, encontrado a partir da pesquisa documental.

Em conclusão, tendo como ponto de partida a análise dos documentos reunidos sobre a implementação da audiência de custódia no Ceará, foram identificados seus obstáculos, acertos e desacertos, tendo como parâmetro de comparação as diretrizes estabelecidas para a implementação exitosa de uma política pública. As reflexões sobre o tema permitem vislumbrar a importância de uma maior participação dos atores envolvidos no ato audiencial, além de indicarem a necessidade da continuidade de estudos, com vistas a aferir a eficiência das audiências de custódia no alcance de seus objetivos precípuos.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo irá apresentar as políticas públicas como área autônoma do conhecimento, lançando luz, especificamente, sobre políticas na área de segurança pública, com o fito de entender o tratamento dado à matéria, bem como a pertinência da inclusão da audiência de custódia como elemento na construção de uma sociedade menos violenta, a partir da compreensão de sua implementação no estado do Ceará.

Inicialmente, será feita uma abordagem histórica do tema para, em seguida, abordar os diversos conceitos de políticas públicas. A apresentação da diversidade de conceitos auxilia na percepção da complexidade da matéria. Após a apresentação do tema, com sua evolução histórica e múltiplos conceitos, será realizada uma análise das políticas públicas, a partir da sua representação como um ciclo, o qual contempla, como etapa inicial a formação da agenda; e como última etapa, a avaliação das políticas.

O capítulo irá destacar, dentre as etapas do ciclo das políticas públicas, a implementação, por ser a fase central da presente dissertação. É necessário compreender as peculiaridades da implementação de uma política pública, suas barreiras e facilitadores, para viabilizar o cotejo entre a implementação da audiência de custódia no estado do Ceará e as diretrizes propostas por Rua (2012).

Ao final do capítulo, será feita a apresentação da audiência de custódia, contextualizando-a, a partir de tratados internacionais de proteção, seu pilar principal. Como legislação que estabelece a apresentação, sem demora, da pessoa presa a um juiz – audiência de custódia – trazer algumas linhas gerais sobre esses tratados internacionais, auxiliará na compreensão do nascedouro da política, bem como de seu processo de implementação no estado.

2.1 PERSPECTIVA HISTÓRICA E CONCEITOS

O estudo das políticas públicas como área do conhecimento é recente, retrocedendo a meados da década de 1950, nos Estados Unidos da América. Inicialmente tratada como um ramo das ciências políticas, as políticas públicas começam a ganhar relevo, e os estudos deixam de concentrar-se apenas em seus processos de formação. Consoante Frey (2000), as pesquisas na área de políticas públicas nascem nos Estados Unidos sob a denominação de *policy science*, no início dos anos 50, vinte anos antes que o mesmo processo começasse a tomar corpo na Europa.

Frey (2000) leciona que no Brasil os estudos são recentes e destacam a análise das estruturas e instituições, ou os processos de negociação das políticas setoriais. São análises mais restritas e carentes de maior fundamentação teórica. Não obstante a relevância da crítica, não se pode olvidar que a essência da *policy analysis* é a prática política. Para Wollmann (1985, p.74 *apud* FREY, 2000), a *policy analysis* contém:

o potencial analítico de superar uma abordagem isolada que dá prioridade ou à dimensão institucional (polity) ou à dimensão político-processual, ao deixar confluir a dimensão material de política (isto é, fins, impactos, etc) com as dimensões institucional e político-processual.

Souza (2006) também menciona o nascimento das políticas públicas como disciplina acadêmica nos Estados Unidos, destacando as diferenças entre a abordagem estadunidense e a europeia para dizer que, enquanto esta última debruçava-se sobre o Estado e suas instituições, a primeira enfatizava a produção dos governos. Para a autora, a consolidação dos estudos sobre políticas públicas encontra esteio na crença de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes.

Este viés inaugura o terceiro caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que tange ao estudo do mundo público. No primeiro momento, o foco concentrou-se sobre as Instituições. Posteriormente, as organizações locais ganham centralidade em razão da crença na capacidade das organizações locais promoverem o “bom” governo. Souza (2006, p.22) prossegue afirmando que “o terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações”.

No desenho histórico traçado por Souza (2006, p. 23-24), quatro nomes, H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, são apresentados como pilares fundantes da área de políticas públicas. A autora detalha a contribuição de cada um deles da seguinte forma:

Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Simon (1957) introduziu o conceito de

racionalidade limitada dos decisores públicos (policy makers), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios. Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

No Brasil, podem ser destacados dois momentos na análise das políticas públicas, sendo o primeiro ocorrido na década de 1980, impulsionado pela redemocratização do país. Melo (1998 *apud* TREVISAN; VAN BELLEN, 2008) afirma que foram três os motivos para a expansão vivenciada nesse período: o deslocamento da agenda política dos anos 1970, que se concentrava no modelo brasileiro de desenvolvimento, para uma agenda voltada para políticas municipais e de descentralização; a percepção de que o fim do período autoritário não representou a extinção dos obstáculos à consecução de políticas sociais efetivas; e a repercussão interna da ideia internacional, reinante nos anos 1980-90, sobre a necessidade de reforma do Estado.

Nos anos 1990, o Estado deixa de ser o único foco dos estudos, e a sociedade civil passa a ocupar lugar de destaque. Na década seguinte, conforme observa Arretche (2003 *apud* TREVISAN; VAN BELLEN, 2008), verifica-se um grande interesse no estudo das políticas públicas consubstanciado na multiplicação de dissertações e teses relacionadas às políticas governamentais; na criação e inserção de disciplinas de políticas públicas nos programas de graduação e pós-graduação; e na criação de linhas de pesquisa e fomento na área.

Como peculiaridade de uma nova área do saber, verifica-se uma multiplicidade de conceitos. Alguns deles estão consagrados e aqui, destaca-se, inicialmente, aquele formulado por Dye (2005) que descreve a política pública como tudo aquilo que um governo decide realizar ou não. Embora conciso, o conceito oferece elementos importantes para a compreensão das políticas públicas, quais sejam, que o agente primário da *policy-making* é um governo, e que a política pública envolve uma decisão consciente e deliberada dos atores governamentais.

Jenkins (1978 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), por sua vez, conceitua política pública como um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e meios necessários para alcançá-los. Neste caso, o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores. Este conceito evidencia que a *policy-making* é um processo dinâmico, formado por um conjunto de decisões e não por uma decisão única e isolada, como o conceito de Thomas Dye poderia sugerir. O destaque dado por Jenkins ao fato das políticas públicas serem constituídas por decisões inter-relacionadas e tomadas por um grupo de atores torna indubitosa a sua natureza complexa e faz vislumbrar os desafios enfrentados pelos estudiosos da área.

Howllett, Ramesh e Perl (2013) lembram que a tarefa de identificar os problemas e aplicar as soluções encontradas envolve uma análise multidimensional dos objetivos políticos por meio de deliberações e discursos, além de instrumentos políticos, numa tentativa de atingir esses objetivos. Neste processo, os autores apontam uma dimensão técnica, que identifica os objetivos e os melhores instrumentos para lidar com os problemas; e uma dimensão política, que reflete as discordâncias dos atores quanto ao que constitui um problema político e às soluções mais adequadas. As definições de políticas públicas surgem, então, tentando abarcar e sistematizar a ideia da *policy-making* como um processo técnico-político.

Outras definições de políticas públicas podem ser trazidas à baila. Souza (2006), partindo de uma ampla revisão bibliográfica sobre o tema, conceitua as políticas públicas como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Na mesma esteira, define política pública como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos (PETERS, 1986 *apud* SOUZA, 2006). Souza (2006, p.26, grifo do autor) resume a política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, `colocar

o governo em ação` e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Colaboração importante é trazida por Laswell (1958 *apud* SOUZA, 2006) ao dizer que decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

As definições, mesmo as mais sucintas conduzem os estudiosos para os governos, por ser em seu seio que ocorrem os embates próprios da *policy-making*. Além disso, o cotejo entre os conceitos supra referidos faz vislumbrar a necessidade de um estudo abrangente quando se cuida da área de política públicas, por ser matéria que tangencia outras disciplinas como economia, sociologia e ciência política.

Na presente dissertação, será utilizado o conceito de Jenkins (1978 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013) por ser o que mais ajuda a compreender a audiência de custódia, em sua complexidade. O objeto da pesquisa – a audiência - que se irá estudar deita raízes em um tratado internacional (Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica), do qual o Brasil é signatário, regulamentada por meio de Resolução do Conselho Nacional de Justiça, e introduzida no estado do Ceará como parte integrante de uma política pública na área de segurança pública (Pacto pelo Ceará Pacífico), dependente da colaboração de diferentes esferas de Poder.

Aqui, destaca-se a parceria entre Poder Judiciário e Poder Executivo, e ainda, que dentro deste último, a audiência de custódia necessita da colaboração de duas Secretarias distintas, quais sejam, a Secretaria da Justiça e Cidadania, e a Secretaria de Segurança Pública, para transporte e escolta dos presos, além de gerar repercussões em órgãos de Corregedoria da Polícia Militar para apuração de denúncia de tortura e/ou maus-tratos, eventualmente narrada pelo custodiado, em sede audiencial. Não é despidendo lembrar que a audiência de custódia deve ser realizada, necessariamente na presença de um Juiz de Direito, de um Promotor de Justiça e de um Defensor, seja público ou particular. A audiência é saudada como mecanismo capaz de reduzir a superpopulação carcerária e inibir a violência estatal. A complexidade antes referida exige uma compreensão mais ampla de políticas públicas que entende-se ser melhor explicitada no conceito de Jenkins (1978 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

O estudo da evolução do conceito de políticas públicas e as diferentes abordagens utilizadas pelos estudiosos auxiliam na compreensão, não somente da complexidade do tema, mas de sua importância. Entender por que alguns problemas que

afligem a sociedade entram na agenda pública e outros não, a escolha da solução para superá-los, e a forma de sua implementação são cruciais para o fortalecimento da própria cidadania. As escolhas e ações governamentais afetam a vida da comunidade e ajudam a definir os rumos de uma nação, o que torna o estudo sobre a matéria relevante e, potencial fonte de incremento da democracia.

2.2 ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DO MODELO DE CICLO DAS POLÍTICAS

No presente tópico, as políticas públicas serão apresentadas a partir do modelo de ciclo das políticas. Apesar das críticas, o modelo configura-se como ferramenta para a compreensão da dinâmica das políticas públicas. Ao destacar o momento da concretização da ação governamental – implementação – como etapa desse ciclo, o modelo mostra-se útil à pesquisa, na medida em que esta irá se debruçar sobre a implementação das audiências de custódia no estado do Ceará.

Importante passo para a compreensão das políticas públicas é o estudo do que se convencionou chamar de ciclo de políticas (*Policy Cycle*). Essa concepção encerra a visão de que as políticas públicas constituem um ciclo deliberativo, que tem estágios diversos e se constitui como um processo dinâmico e de aprendizado (SOUZA, 2006). Por seu caráter dinâmico, o conceito é um importante instrumento analítico que favorece uma melhor compreensão acerca da política pública que se deseja compreender.

Secchi (2014) explica que o ciclo de políticas públicas é um esquema composto por diversas fases sequenciais e interdependentes inicia com a identificação do problema e passa para as etapas de: formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação (Figura 1). O autor ainda trata de uma possível extinção da política. O modelo, que não está isento de críticas, favorece à compreensão da política, à medida em que propõe sua divisão em etapas sequenciais. É uma forma de simplificar o estudo sobre a produção de política pública (*policy making*), que foi primeiramente pensada por Harold Lasswell (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Figura 1 – Modelo de Ciclo das Políticas



Fonte: Elaborada pelo autor

Os críticos desse modelo denunciam que as etapas não são estanques, não podendo ser abordadas de maneira isolada (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Apesar das críticas, a divisão da política em etapas é uma forma de sistematizar o complexo campo onde ocorrem as disputas políticas que comandam as ações governamentais. Sobre o assunto, Dye (2005) defende que se trata de um modelo útil para ajudar a entender as várias decisões e atividades envolvidas na formulação de políticas. Ao longo dos anos, vários estudiosos forneceram tratamento diferente ao modelo inicial engendrado por Lasswell, e as transformações terminaram por afastar, em parte, as críticas feitas ao sistema. Isto porque a visão essencialmente pragmática da *policy making* deu lugar a uma compreensão mais flexível e abrangente.

Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), enquanto Lasswell e Dye analisavam o processo de *policy making* enfatizando a tomada de decisão ocorrida no interior do governo, dando pouca ou nenhuma importância às influências externas sobre o Estado, autores como Brewer forneciam conceito que ultrapassava as fronteiras do governo na hora de analisar como os problemas são reconhecidos e incorporados à agenda política. Outra importante contribuição de Howlett, Ramesh e Perl (2013) diz respeito ao reconhecimento do processo da política pública como um ciclo em constante movimento.

O estudo do ciclo da política somente ressoa importante quando se compreende a divisão de forma não linear, como diz Rua (2012), mas, ao contrário, entendida "como uma unidade contraditória, em que o ponto de partida não está claramente definido e as atividades de etapas distintas podem ocorrer simultaneamente ou as próprias etapas

podem apresentar-se parcialmente superpostas" (RUA, 2012, p.35).

Jannuzzi (2011) destaca que a formulação de políticas se configura como um processo que envolve a interação de muitos agentes, com diferentes interesses. É marcada por apoios entusiasmados de alguns, resistências legítimas ou não de outros. Está repleta de avanços e retrocessos, com desdobramentos não necessariamente sequenciais e não plenamente antecipáveis.

Nessa senda, a reflexão sobre o modelo clássico de ciclo da política pode ser explicada como querem Jann e Wegrich (2007 *apud* JANNUZZI, 2011, p.264) ao dizerem que:

o sucesso e a resiliência desse modelo clássico às críticas de pesquisadores acadêmicos é que ele parece como um tipo prescritivo ideal a ser adorado, em que gestores eleitos governam com corpos burocráticos com boa capacidade de diagnóstico de problemas, posturas ativas e inovadoras na formulação de programas, operando com racionalidade técnica na tomada de decisões, controle efetivo das atividades na implementação dos programas públicos e objetividade na avaliação destes.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) ao tentarem explicar o mesmo fenômeno afirmam que esse modelo de representação tem a grande virtude de facilitar o entendimento do processo complexo de interação de diversos agentes, nos múltiplos estágios por que passa a formulação de políticas públicas, oferecendo um marco metodológico geral para análises isoladas de cada etapa do processo ou das relações de cada uma com as demais, à frente ou à jusante (JANNUZZI, 2011).

Januzzi (2011) traça, em linhas gerais, as características de cada uma das etapas, lecionando que, a primeira etapa (definição da agenda política - *Agenda-Setting*) corresponde aos múltiplos caminhos e processos que culminam com o reconhecimento de uma questão social como problema público e da necessidade da ação governamental para sua solução; isto é, a legitimação desta questão na pauta pública ou na agenda das políticas públicas do país, em determinado momento.

Ainda Januzzi (2011) explica que a etapa seguinte - formulação de políticas e programas - *Policy Formulation* - refere-se aos processos e às atividades relacionadas à construção de possíveis soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a questão recém-legitimada na agenda. É preciso, então, em sequência - na tomada de decisão técnica - política (*Decision Making*) - escolher o rumo a seguir, de ação efetiva ou não, decidindo-se por uma ou algumas das alternativas formuladas. A quarta etapa

(implementação de políticas e programas - *Policy Implementation*) corresponde aos esforços de efetivação da ação governamental na alocação de recursos e no desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e nos programas escolhidos anteriormente.

Por fim, Sechhi (2014) explica que é preciso analisar se os esforços empreendidos estão atuando no sentido esperado de solucionar o problema original (avaliação das políticas e dos programas - *Policy Evaluation*). É necessário verificar se é preciso realizar mudanças nos programas implementados para garantir sua efetividade; descontinuí-los, se o problema deixou de compor a agenda; ou então adaptá-los a uma nova realidade, reiniciando o ciclo.

Destaca-se que a avaliação, etapa do ciclo de políticas públicas, realizada após a implementação, não se confunde com as atividades de monitoramento e avaliação, realizadas em qualquer momento do ciclo. Esta distinção assume especial relevo no presente trabalho, vez que a avaliação que se procederá diz respeito à etapa de implementação de uma política, não se cuidando, destarte, da avaliação efetivada como última etapa do ciclo de políticas.

O estudo sobre a definição da agenda auxilia a compreensão da dinâmica das relações de poder. Cuida-se de um processo complexo e conflituoso, como asseveram Howlett, Ramesh e Perl (2013). O reconhecimento de um problema relevante para a sociedade como problema de governo nada tem de trivial. São inúmeros os problemas que afligem a comunidade e não entram na agenda política. Mergulhar no estudo dessa etapa do ciclo das políticas públicas revela as forças capazes de transformar o problema/questão em tema de governo ou de Estado; os atores políticos, catalisadores desse processo, e os mecanismos de pressão externa de grupos organizados, como lembra Jannuzzi (2011).

A etapa seguinte, da formulação da política, é marcada pela discussão em torno das soluções possíveis para os problemas que compõem a agenda política. Howlett, Ramesh e Perl (2013) destacam que, nessa etapa do ciclo da política, apenas um subconjunto daqueles que participaram da montagem da agenda, está envolvido. Segundo os autores:

o subsistema é composto somente por atores que têm suficiente conhecimento de uma área problemática ou domínio sobre os recursos em jogo para lhes dar condições de participar no processo de desenvolvimento de caminhos alternativos de ação que sirvam

para enfrentar as questões levantadas no estágio da montagem da agenda (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 15).

Ainda para Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 15) na etapa subsequente, de tomada de decisão, a redução do número de atores é ainda mais drástica, ficando restrita aos "tomadores de decisão governamentais oficiais, isto é, os funcionários eleitos, juizes ou burocratas. Em seguida, inicia-se um movimento de expansão no número de atores, na fase de implementação, que se amplia ainda mais, por ocasião da avaliação dos resultados da implementação. Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 179) dizem que "o esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação compreendem o estágio de implementação do ciclo político".

Segundo Sobrinho e Helal (2014), a etapa mais problemática, que apresenta a maior complexidade dentro do ciclo de políticas públicas, e uma das que ainda menos recebe atenção por parte dos pesquisadores de políticas públicas, é a fase de implementação. A implementação é a fase do ciclo de políticas públicas que trata da execução das decisões, quando estas deixam de ser apenas intenções e se transformam em ações concretas. (SECCHI, 2014). E é exatamente por isto que o presente trabalho tratará, mais detidamente, da fase de implementação, vez que se pretende analisar a implementação do instrumento de audiência de custódia no município de Fortaleza.

2.3 A ETAPA DE IMPLEMENTAÇÃO NO MODELO DE CICLO

Para o que mais interessa ao trabalho, a etapa de implementação das políticas coloca-se, como dito anteriormente, como etapa, frequentemente, menosprezada. A ênfase dada às etapas anteriores - de montagem de agenda, formulação da política e tomada de decisão política – e suas complexidades levam a crer que o momento da implementação é simples e revestido de certa automaticidade. Rua (2012, p. 92) analisa a implementação como:

um processo de diversos estágios que compreende diversas decisões para a execução de uma decisão básica, previamente definida em um conjunto de instrumentos legais. Idealmente essa decisão identifica os problemas a serem resolvidos, os objetivos a serem alcançados e as estruturas (arranjo institucional) de execução. A implementação, portanto, compreende o conjunto dos eventos e atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política, que incluem tanto o esforço para administrá-la,

como seus substantivos impactos sobre as pessoas.

Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 179) destacam que "enquanto a maioria das decisões políticas identifica os meios para perseguir seus objetivos, as escolhas subsequentes têm de alcançar resultados. Além disto, os autores afirmam que "para que uma política funcione, há que se alocar fundos, designar pessoas e desenvolver regras de como proceder" (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, P. 179). Na visão de Rua (2012) conhecer os objetivos e normas atinentes a uma determinada política só dá uma ideia geral do que terá que ser feito pela agência implementadora e não informa quanto esforço será necessário para obter a cooperação e adesão de diversos atores afetados pela política.

Ainda para Rua (2012), o processo de implementação deve ser acompanhado para que se possa identificar por que muitas coisas dão certo, enquanto outras tantas, dão errado, desde a formulação da política até seu resultado concreto. Sugere, ainda, perguntas para serem formuladas sobre a implementação, tais como: em que medida os resultados são consistentes com os objetivos? Há impactos não previstos? Em que medida os objetivos originais foram alterados na implementação? Que fatores afetam a consecução dos objetivos, as mudanças de objetivos e estratégias?

A disputa por poder e os conflitos de interesses não se circunscrevem às etapas de montagem de agenda, formulação da política e tomada de decisão política. Também na quarta etapa do ciclo da política, grupos de poder e influência que não conseguiram encampar suas ideias e fazer valer suas posições, podem trabalhar, no curso da implementação, para o insucesso da política. Não se trata a implementação, destarte, de mera questão técnica de processamento da decisão (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A dificuldade na implementação de uma política aumenta quando se trata de ação que exige a participação de diferentes níveis de governo, ou da colaboração de Poderes distintos. Pode-se antecipar a discussão sobre a implementação da Vara Única de Audiência de Custódia em Fortaleza, destacando que a complexidade na colaboração entre Poder Judiciário e Poder Executivo, especificamente, Secretaria de Justiça e Cidadania pode vir a ser um fator importante de ser estudado. Como em outros casos, a solução para um relevante problema da sociedade, que passou a integrar a agenda política, dificilmente será concretizada se a sua implementação for negligenciada.

No estudo sobre a implementação, é possível identificar três gerações de tratamento dado ao tema. Em um primeiro momento, a implementação não era considerada um problema ou desafio. Howlett, Ramesh e Perl (2013, p.182) lembram que “muitos pesquisadores de política pública ignoravam ou minimizavam a importância das armadilhas que cercavam esse estágio do ciclo político, pressupondo que, tão logo alguma decisão fosse tomada, o braço administrativo do governo simplesmente a levaria a termo”.

Em razão do insucesso de algumas políticas, inaugura-se uma segunda geração de pesquisa sobre essa etapa do ciclo da política, que enfatiza a oposição entre dois modelos: *top-down* que possibilitaria um maior índice de sucesso na fase de implementação, na medida em que os funcionários nela envolvidos aderissem à intenção original daqueles que haviam ratificado a política; e o *bottom-up* no qual se analisavam as ações dos envolvidos na implementação. Neste caso, no dizer de Howlett, Ramesh e Perl (2013) via-se que a eficácia decorria do comportamento adaptativo dos burocratas da linha de frente (*street-level bureaucrats*), que procuravam conseguir e manter na base os meios necessários à realização das metas políticas.

As críticas aos dois modelos consistem, como lembram Howlett, Ramesh e Perl (2013), em identificar em ambos uma presunção de que os tomadores de decisão oferecem aos implementadores rumo e objetivos claros quando a realidade revela que as intenções governamentais podem decorrer de barganhas, podendo, por isto, resultar em objetivos obscuros e contraditórios.

Para além das abordagens existentes, iniciou-se um estudo voltado para a compreensão sobre as razões por trás das escolhas de instrumentos e mecanismos políticos, e do comportamento dos implementadores. Essa nova abordagem é a essência da terceira geração (Cf. HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Aqui, a teoria de implementação leva em consideração o grau de dificuldade e complexidade do problema que se pretende solucionar. No exemplo trazido por Howlett, Ramesh e Perl (2013), a implementação de um programa para fechamento de cassinos não apresenta considerável problemática frente à implementação de um programa para enfrentar um problema crônico como o vício do jogo. Afinal, são os problemas crônicos e mais complexos que, embora apresentem maior número de soluções, encontram maior resistência por parte de subsistemas políticos.

Pode-se, ainda, destacar a teoria dos jogos e a teoria do agente principal, elencadas por Howlett, Ramesh e Perl (2013) como importantes métodos para lidar com

os problemas mais complexos. A primeira teoria é utilizada para determinar como a discricção comportamental influencia a implementação. Os autores lecionam que o jogo de implementação típico, portanto, seria aquele em que os reguladores iniciariam essa operação com esforços de persuasão, esforços que seriam normalmente contrariados pelo não cumprimento por parte dos regulados.

Quanto à segunda teoria, Hutter e Manning (1990 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013) lecionam que a discricção administrativa é afetada pelos contextos social, econômico, tecnológico e político em constante mudança durante a implementação. E ainda os autores identificam que há muito tempo os pesquisadores políticos têm entendido como um problema de *agente principal*, por exemplo, a tendência que os reguladores (nesse caso, os agentes) têm de se identificarem, como passar do tempo, mais com as necessidades dos regulados do que com seus antigos principais. Desta forma, as influências são capazes de alterar o curso de um programa, lançando por terra as intenções de seus principais artífices.

Rua (2012, p. 94) lembra que “o mais importante papel da análise da implementação consiste em identificar as variáveis que afetam a consecução dos objetivos legais no curso do processo.” Para Mazmanian e Sabatier (1989 *apud* RUA, 2012) as variáveis estariam divididas em três categorias. A primeira seria a tratabilidade do problema que consiste no grau de facilidade para se lidar com o problema, devido a questões técnicas ou de outra ou outras como: diversidade do comportamento ou serviço prescrito (complexidade); tamanho do público-alvo – quanto menor o grupo, mais fácil de definir e mobilizar e extensão da mudança comportamental requerida (quanto maior a mudança pretendida, mais difícil será a implementação).

A segunda variável identificada por Mazmanian e Sabatier (1989 *apud* RUA, 2012) seria a capacidade dos dispositivos legais da política para estruturar favoravelmente o processo de implementação: isso é feito pela definição dos objetivos, pela seleção das instituições implementadoras, pela previsão de recursos financeiros, pelo direcionamento das orientações políticas dos agentes públicos, e pela regulação dos critérios, das oportunidades, dos mecanismos e canais de participação dos atores não públicos.

A terceira variável apontada pelos autores seria o efeito de um conjunto de variáveis políticas do contexto no apoio aos objetivos: nesse sentido, há dois importantes processos do contexto que conferem um dinamismo próprio à implementação: a necessidade de apoio político para superar os obstáculos para a busca

de cooperação entre muitas pessoas (inclusive e especialmente a burocracia do nível de rua), várias das quais veem seus interesses adversamente afetados pelos objetivos da política e o efeito das mudanças das condições tecnológicas e socioeconômicas sobre o apoio do público em geral, grupos de interesses e soberanos, aos objetivos da política.

Rua (2012) menciona ainda autores que identificam seis condições para a implementação de bem sucedida de uma política, quais sejam:

- a) a legislação que estabelece objetivos claros e consistentes, ou pelo menos estabelece critérios para solucionar problemas;
- b) a legislação incorpora uma teoria que identifica os principais fatores causais que afetam os objetivos da política e proporciona aos agentes implementadores jurisdição sobre os grupos-alvo e outros aspectos necessários para alcançar os objetivos;
- c) a legislação estrutura o processo de implementação de maneira a maximizar a probabilidade de que os agentes implementadores e grupos-alvo tenham o desempenho desejado;
- d) os líderes da agência implementadora possuem habilidades gerenciais e políticas suficientes e estão comprometidos com os objetivos definidos em lei;
- e) o programa é ativamente apoiado por grupos organizados da sociedade e por alguns parlamentares-chaves durante o processo de implementação, com o judiciário sendo neutro ou simpático;
- f) a prioridade dos objetivos não é subvertida durante o tempo pela emergência de políticas contraditórias ou por mudanças em condições socioeconômicas relevantes que fragilizem a teoria causal ou as bases de apoio ao programa.

Ainda Rua (2012), baseado em pesquisa bibliográfica, cita variáveis importantes para uma perfeita implementação, que constam do Quadro 1. Ao lado de cada uma dela faz-se uma reflexão sobre o fator-chave de cada uma destas recomendações.

No que diz respeito aos recursos, esta é uma variável chave já identificada por outros autores que estudam as políticas públicas em áreas diversas. É o caso do trabalho de Ferraz e Vieira (2009, p.226) que para o setor da saúde alertam que:

Ainda que soubéssemos exatamente quais políticas são eficazes para garantir o mais alto grau de saúde possível a toda a população, seria impossível implementar todas essas políticas. Isso porque, enquanto as necessidades de saúde são praticamente infinitas, os recursos para atendê-las não o são, e a saúde, apesar de ser um bem fundamental e de especial importância, não é o único bem que uma sociedade tem interesse em usufruir. Isso aponta para uma importante distinção, quando se pensa em saúde diante da escassez de recursos. Poderíamos expressá-la da seguinte maneira: escassez relativa e escassez absoluta. Por escassez relativa indica-se o fato de que os recursos disponíveis ao Estado para investimento não se destinam apenas à saúde.

Quadro 1 - Variáveis Importantes para a Implementação de uma política pública e o seu fator-chave

Recomendações	Fator-Chave
Dispositivos legais da política para estruturar favoravelmente o processo de implementação	Legislação
O programa deve dispor de recursos suficientes que devem estar disponíveis em cada estágio da implementação	Recursos
A política deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta)	Relação entre causa e efeito
Deve haver uma agência implementadora, que não depende de outras agências para ter sucesso	Agência implementadora
Deve haver compreensão quanto aos objetivos a serem atingidos	Clareza dos objetivos
Deve ser possível especificar as tarefas a serem realizadas por cada participante	Clareza dos papéis
É necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa	Comunicação e Coordenação
Os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados	Controle

Fonte: Baseado em Rua (2012)

Também Botelho (2001, p.78) trata sobre a importância dos recursos na implementação das políticas públicas e vai além ao destacar também a importância de se conhecer quais são as prioridades e metas a serem alcançadas.

Como toda política pública, as políticas culturais também necessitam prever, em seu planejamento, as suas fontes e mecanismos de financiamento. No entanto, é a clareza quanto às prioridades e às metas a serem alcançadas em curto, médio e longo prazos que possibilitará a escolha de estratégias diversificadas e adequadas para o financiamento das atividades artísticas e culturais.

O que exsurge das variáveis relacionadas é a presença constante da necessidade de dispositivos legais e administrativos que favoreçam o processo de implementação e o apoio à consecução dos objetivos. Estes fatores exercem alto nível de influência no sucesso da implementação de uma política. Ademais, o engajamento necessário aos implementadores da política demanda a compreensão dos objetivos que se pretende alcançar. A política demasiadamente abstrata ou vaga pode conduzir ao fracasso de sua implementação, assim como a falta de colaboração entre os diversos implementadores também poderá redundar no insucesso da política.

Não sem motivo Carvalho, Barbosa e Soares (2010, p.7) ensinam que a comunicação entre os atores responsáveis pela implementação da política é fator-chave de sucesso.

para realizar um programa, implementadores devem lidar continuamente com afazeres, ambientes, clientes, e uns com os outros. As formalidades de organização e os mecanismos de administração são importantes como planos de fundo (secundário), mas a chave do sucesso é o enfrentamento contínuo com os contextos, personalidades, alianças e eventos. É crucial para esta adaptação o reconhecimento e correção de erros, a mudança de direções, e aprendizado.

A partir dos estudos sobre a implementação de política, é possível verificar que não se trata de etapa linear. Há casos em que a implementação se confundirá com o próprio processo de formulação. Rua (2012, p.99) alerta para o fato da implementação configurar-se como “a formulação em processo”. Esta ideia fica mais clara quando se verifica que nem todas as decisões relevantes são tomadas na etapa de formulação da política, o que ocorre, segundo Rua (2012) porque existem conflitos que não puderam ser resolvidos no estágio de formulação; por ser necessário deixar que decisões fundamentais somente sejam tomadas quando todos os fatores estiverem à disposição dos implementadores; por existir a crença de que os implementadores estarão melhor

preparados para certas decisões; pelo pouco conhecimento sobre o impacto efetivo de novas medidas; em razão do reconhecimento de que as decisões cotidianas envolverão negociações e compromissos com interesses poderosos, e por ser inconveniente tentar resolver todos esses conflitos.

No curso da implementação, problemas que não haviam sido antecipados, ou compreendidos em sua inteireza, vão surgindo e impondo uma adequação nas ações empreendidas. Não é incomum, portanto, que os implementadores se deparem com políticas mal formuladas, vagas e incompletas. Nesta senda, não se pode olvidar que interesses subjacentes podem ser a força motriz de políticas meramente simbólicas, que não se pretende implementar, mas servem tão somente para oferecer uma aparência de que o governo está agindo para solucionar determinado problema.

Finalmente, a implementação, sob nenhum aspecto pode ser reduzida à atividade imune a conflitos e influências, menos ainda, conduzida como simplória etapa de execução automática na qual se leva a cabo o que fora decidido. De que forma estes elementos funcionam no contexto de uma política pública de segurança é o cerne deste trabalho e neste sentido faz-se necessário revisar conceitos essenciais que envolvem esta temática.

2.4 POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA

A partir de uma definição da Comissão de Segurança Humana da ONU, a Segurança Pública aparece como uma terminologia de natureza política, administrativa e social que deve conjugar mais do que a ausência de conflitos violentos em uma dada Nação (XAVIER, 2012). A Segurança Pública é a própria política pela segurança humana, uma vez que a expressão evoca as dimensões dos direitos fundamentais do homem, da governança pela paz e democracia e da distribuição social do crescimento econômico representada por diferentes políticas públicas e pela participação perene da sociedade civil. A Segurança Pública é a garantia de que cada indivíduo terá a liberdade de escolha de um conjunto de oportunidades para alcançar sua potencialidade humana, através de uma construção coletiva enquanto resultado da vontade, organização e mobilização da sociedade.

Xavier (2012) lembra que o conceito de Segurança Pública sempre esteve ligado ao de poder de polícia, estando os pilares da ordem pública assimilada à ordem interna dos grupos sociais (JUCÁ, 2004 *apud* XAVIER, 2012). Destaca, ainda, duas tendências

opostas no terreno da Segurança Pública que são elencadas por Souza (2009 *apud* XAVIER, 2012): de um lado, a sociedade civil prioriza os Direitos Humanos e, de outro lado, as polícias atuam no combate à violência, à criminalidade e à marginalidade de forma reativa, como se um assunto fosse independente do outro.

Nesta senda, tópico importante dentro da política de segurança diz respeito ao que se identifica como uma predileção pelo cárcere como forma de punição aos delitos. Perscrutando o que se pode chamar de cultura de encarceramento das últimas décadas no Brasil, constata-se um significativo aumento da população carcerária (MOURA; RIBEIRO, 2014), ocorrido a reboque do recrudescimento da legislação penal. As leis 8.072/1990 e 11.340/2006 conhecidas, respectivamente, como lei de crimes hediondos e lei Maria da Penha, são exemplos de uma legislação que busca conter práticas criminosas que causam maior repúdio social, a partir do aumento de pena. Paralelo a esta situação, pesquisadores reconhecem que a política carcerária tem sido pouco efetiva no sentido de prover ao encarcerado a possibilidade de reinserção social (e.g. LEMGRUBER, 2000).

Outros casos de endurecimento de penas poderiam ser citados, tais como, a recente alteração do Código Penal que qualifica o crime de homicídio praticado contra a mulher e contra autoridade ou agente descrito nos arts. 142 e 144 da CF/1988, integrantes do sistema prisional e da Força Nacional de Segurança Pública, no exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau, em razão dessa condição; o aumento de pena para os crimes de contrabando e descaminho.

Tais situações agravam ainda mais um quadro de superlotação, que é apenas um dos vários problemas já diagnosticados no sistema prisional brasileiro (FERREIRA; FONTOURA, 2008). Apesar dos exemplos supracitados verifica-se no seio da sociedade um crescente clamor por penas ainda mais duras, não somente para crimes hediondos. Discute-se no Congresso Nacional, o aumento da pena para os crimes de porte ilegal de armas de fogo de calibre restrito; corrupção; delitos de trânsito; corrupção de menores, dentre outros. Não se pode olvidar da existência de projetos que criminalizam condutas como o chamado “Caixa 2”, além da polêmica PEC que propõe a redução da maioria penal. Há uma plêiade de alterações legislativas recentes que caminham nessa direção.

Em um momento de violência galopante, os responsáveis pelas políticas públicas na área de segurança parecem se socorrer do endurecimento das leis e do aumento do aparato repressor como forma de solucionar a questão. A solução proposta pelo Estado vai ao encontro dos anseios da sociedade que vislumbra no maior rigor punitivo, a maneira mais eficaz e rápida para conter a violência. Em *Vigiar e Punir*, Michel Foucault estudou o papel central que a prisão passa a desempenhar na penalidade moderna, ao questionar “por que a prisão se tornou a pena por excelência, não mais voltada para o suplício ou o castigo simbólico e exemplar, mas para a disciplina do corpo e da “alma” do detento” (ALVAREZ, 2004, p. 171).

Os dados do Infopen (levantamento nacional de informações penitenciárias) são divulgados uma vez por ano e tomam como base o número de presos no Brasil referentes ao primeiro semestre do ano anterior. De acordo com o relatório divulgado entre 2004 e 2014, a população carcerária brasileira aumentou 80% em números absolutos, saindo de 336.400 presos para 607.700 presos (MOURA; RIBEIRO, 2014). Dados mais recentes (INFOPEN, 2017) mostram um número ainda mais alarmante: 726.712 pessoas privadas de liberdade, o que leva o país ao terceiro lugar no ranking dos países que mais prendem no mundo, ficando apenas atrás dos Estados Unidos (primeiro colocado) e da China (segundo colocado).

Não obstante as alterações legislativas visando ao endurecimento das penas; e o aumento na população carcerária brasileira, uma das maiores do mundo, é indene de dúvidas que o esforço não tem alcançado o objetivo. Muito ao contrário disto, os números são cada dia mais alarmantes, conforme já indicado. Some-se ao fracasso da política pública acima alinhavada na redução da violência, ao enorme gasto que representa para os cofres públicos. É nesse contexto complexo que a audiência de custódia é introduzida, consubstanciando-se na apresentação, sem demora, de toda pessoa presa a um juiz. Pretende-se com a medida reduzir prisões ilegais, inibir a violência estatal, pacificar a sociedade e promover a justiça.

Como consectário lógico da redução de prisões ilegais, pretende-se a diminuição da superlotação nas unidades prisionais. Para melhor compreender o tratamento normativo dado às prisões provisórias, vale transcrever alguns dispositivos legais. No sistema legal brasileiro, a possibilidade da custódia preventiva, encontra amparo nos arts. 311 e seguintes, do CPP, *in verbis*:

Art. 311. Em qualquer fase da investigação policial ou do processo penal, caberá a prisão preventiva decretada pelo juiz, de ofício, se no curso da ação penal, ou a requerimento do Ministério Público, do querelante ou do assistente, ou por representação da autoridade policial.

Art. 312. A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal, ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria.

Parágrafo único. A prisão preventiva também poderá ser decretada em caso de descumprimento de qualquer das obrigações impostas por força de outras medidas cautelares (art. 282, § 4º).

Art. 313. Nos termos do art. 312 deste Código, será admitida a decretação da prisão preventiva:

I - nos crimes dolosos punidos com pena privativa de liberdade máxima superior a 4 (quatro) anos;

II - se tiver sido condenado por outro crime doloso, em sentença transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso I do caput do art. 64 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal;

III - se o crime envolver violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência, para garantir a execução das medidas protetivas de urgência;

IV - (Revogado pela Lei nº 12.403, de 2011).

Parágrafo único. Também será admitida a prisão preventiva quando houver dúvida sobre a identidade civil da pessoa ou quando esta não fornecer elementos suficientes para esclarecê-la, devendo o preso ser colocado imediatamente em liberdade após a identificação, salvo se outra hipótese recomendar a manutenção da medida.

Art. 314. A prisão preventiva em nenhum caso será decretada se o juiz verificar pelas provas constantes dos autos ter o agente praticado o fato nas condições previstas nos incisos I, II e III do caput do art. 23 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal.

Art. 315. A decisão que decretar, substituir ou denegar a prisão preventiva será sempre motivada.

Art. 316. O juiz poderá revogar a prisão preventiva se, no correr do processo, verificar a falta de motivo para que subsista, bem como de novo decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem

Extrai-se da análise dos dispositivos legais acima transcritos, formulado em estreita harmonia com o texto constitucional (art. 5º, LXI, CF/1988), que a prisão

preventiva é medida excepcional em nosso ordenamento jurídico. Ainda na esteira da compreensão da audiência de custódia como parte de uma política na área de segurança, que tem entre seus objetivos a redução do número de prisões ilegais, mostra-se útil transcrever o artigo 310, do Código de Processo Penal, que cuida da prisão em flagrante:

Art. 310. Ao receber o auto de prisão em flagrante, o juiz deverá fundamentadamente:

I - relaxar a prisão ilegal;

II - converter a prisão em flagrante em preventiva, quando presentes os requisitos constantes do art. 312 deste Código, e se revelarem inadequadas ou insuficientes as medidas cautelares diversas da prisão; ou

III - conceder liberdade provisória, com ou sem fiança.

Conforme se verifica da transcrição supra, o juiz, mesmo antes da implementação a audiência de custódia, já apreciava a legalidade da prisão em flagrante delito, a partir do exame de cópia do auto de prisão em flagrante que lhe é enviada. Em seguida, deveria proferir decisão de relaxamento de prisão, caso de ilegalidade do flagrante; de conversão do flagrante em prisão preventiva, ou de aplicação de medidas cautelares diversas da prisão. Resultava disso, a soltura, com ou sem arbitramento de fiança, de parcela considerável dos presos em flagrante. Além disso, em qualquer fase da tramitação processual, é possível ao juiz rever a necessidade da prisão do acriminado.

2.5 O CEARÁ PACÍFICO E A SEGURANÇA PÚBLICA

As linhas traçadas na seção anterior antecipam os desafios enfrentados pelos atores responsáveis pelas políticas públicas na área da segurança. A violência é causa de inúmeras mazelas e, ao mesmo tempo, é consequência de outras tantas, mostrando-se como fenômeno complexo. O estudo sobre políticas públicas permite asseverar que quanto mais complexos os problemas, mais alternativas de solução estarão à disposição dos administradores.

No estado do Ceará, o desafio do governo, conforme aponta pesquisa realizada pelo IPECE (2015), aumenta à medida em que escasseiam os recursos. Em meio à complexidade do problema da violência e às restrições orçamentárias dos governos, a

resposta que vem sendo dada, segundo o relatório, está apoiada sobre dois pilares: aumento e aparelhamento do efetivo policial; e aumento da punição.

Ocorre que a solução calcada na crença de que a criminalidade pode ser debelada, exclusivamente, pela via policial vai de encontro ao que os estudiosos ensinam sobre o tema, o que pode ajudar a explicar a ineficácia das políticas nessa área e aponta para a necessidade de uma mudança no *approach* do problema. Outro ponto nodal na dificuldade de tratar a criminalidade, e identificado no relatório do IPECE (2015), é a desarticulação entre as organizações que compõem o sistema de Justiça Criminal. Falta de articulação também detectada nas relações inter-organizacionais, vale dizer, entre polícia, Ministério Público, Judiciário e sistema prisional, controlados por poderes diferentes com objetivos distintos.

Com a lente na cidade de São Paulo, mas tratando de problema semelhante, uma das conclusões trazidas no estudo de Beato Filho (1999) é que, diante da complexidade dos comportamentos envolvidos e da existência de diversos fatores de risco nas atividades criminosas, um aparato eminentemente repressivo não seria suficiente para lidar com o problema, fazendo-se necessário, portanto, novas perspectivas para as políticas públicas de combate à criminalidade.

Nesta toada, o aprimoramento do sistema de justiça deve vir acompanhado de ações em outras áreas, colocando sempre o cidadão no foco; buscando promover o desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades (IPECE, 2015). A pesquisa reforça, ainda, a noção de atuação estatal articulada e multissetorial para a solução do problema; e que a sociedade em geral precisa participar ativamente desse processo, uma vez que é diretamente afetada pela problemática. Desta forma, conclui a pesquisa que, diante dos desafios a serem enfrentados, nada mais razoável e premente que “o estabelecimento de um pacto social amplo, em que cada ator desempenha uma função específica e relevante, visando o combate da criminalidade e da violência” (IPECE, 2015, p.45).

É em meio ao cenário, no qual se reconhecem as repercussões do problema da criminalidade e da violência na vida econômica, social, cultural, ambiental, política, habitacional da sociedade, além da necessidade de medidas preventivas de combate ao problema, é que se chega à imperativa necessidade de um pacto institucional e social. É neste contexto que se insere o Ceará Pacífico.

O estudo de Ferreira Filho e Souza (2016) identifica a atuação plurissetorial como norteadora do Ceará Pacífico. Órgãos e entidades públicas no âmbito local, regional e nacional trabalhando em parceria com a sociedade civil. As atividades do programa acontecem, simultaneamente, nas áreas de Segurança Pública e Defesa Social, Justiça e Cidadania, Direitos Humanos, Educação, Ciência e Tecnologia, Saúde, Política sobre Drogas, Cultura, Esporte, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, e Juventude. Apesar de o Ceará Pacífico trazer novas propostas de ações efetivas, o trabalho sob apreço conclui que, na prática, elas estão se dando contraditoriamente aos objetivos.

2.6 TRATADOS INTERNACIONAIS E AS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA

Para compreender uma política pública, em sua etapa de implementação, os norteadores indicados por Rua (2012) revelam a importância da legislação atinente à política. Na presente pesquisa, o nascedouro da audiência de custódia, cujo processo de implementação se irá estudar, são os tratados internacionais sobre direitos humanos.

Desta forma, ressoa importante, nesta seção, dispensar atenção à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, consagrada sob a alcunha de Pacto de San José da Costa Rica e ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas. Estes tratados são a pedra de toque da audiência de custódia.

Ratificado pelo Brasil em 25/09/1992, a Convenção Americana de Direitos Humanos reafirma e reitera direitos previstos na Declaração Universal dos Direitos do Homem e prevê a apresentação de toda pessoa presa, sem demora, à presença de um juiz. Na mesma direção, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, ratificado em 24/01/1992, estabelece a apresentação do preso à autoridade judicial.

Foi para dar cumprimento aos tratados internacionais citados que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) promoveu a implementação da Audiência de Custódia junto aos Tribunais pátrios. Segundo Paiva e Lopes Júnior (2015), baseados no que diz a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a audiência de custódia é fundamental para a proteção do direito à liberdade individual e para outorgar proteção a outros direitos, como a vida e a integridade pessoal. Sendo assim, cumpre ressaltar que a finalidade da audiência de custódia, sobretudo é garantir proteção aos presos.

Não há legislação federal acerca da matéria, que autoriza cada Judiciário, estadual ou federal, a adotar seu próprio modelo de Audiência de Custódia. Esta normatização, que se dá no âmbito dos Tribunais, não se afigura essencial para vigência da norma internacional, que ingressa no ordenamento do país com hierarquia supralegal.

Os tratados internacionais, que obrigam seus signatários, adquirem especial relevo quando cuidam de direitos humanos. É o caso do Pacto Global das Nações Unidas, lançado em 2000 por Koffi Annan, que visa humanizar o sistema global, a partir do compartilhamento de responsabilidades, promovendo temas como direitos humanos, direitos do trabalho, proteção ambiental e combate à corrupção¹. Coimbra (2004) lança luz sobre a importância do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, ao destacar a dicotomia revelada pelo fato dos Estados responsáveis pela sua criação, serem, em muitos casos, os maiores violadores dos direitos humanos que deveriam proteger. No caso do Pacto de San José da Costa Rica tem-se que sua diretriz reforça o Estado de Direito encetado a partir da Constituição Federal de 1988.

No contexto social e legal descrito até aqui, a audiência de custódia (ou de apresentação), procedimento por meio do qual uma pessoa detida em flagrante deve ser apresentada ao juiz em até 24 horas, insere-se como medida capaz de, a um só tempo, reduzir prisões ilegais, pacificar a sociedade e promover a justiça. No dizer do ministro Ricardo Lewandowski o projeto representa um “salto civilizatório” para o Brasil. “Nós estamos, com esse passo, não apenas dando efetividade a um princípio importantíssimo, que é o da dignidade da pessoa humana, mas também cumprindo uma obrigação que o país assumiu ao assinar tratados internacionais”², afirmou.

Em seu discurso, o presidente do CNJ ainda lembrou a obra do filósofo italiano Norberto Bobbio, um dos maiores pensadores do século XX, que classifica como um “progresso moral da humanidade” o momento em que o mundo adquire a consciência de que não basta teorizar sobre os direitos fundamentais ou prevê-los em leis, mas no qual é preciso dar concretude a eles. “É o que estamos fazendo neste momento em prol de uma minoria que historicamente tem sido relegada ao mais completo abandono, que são as pessoas que estão temporariamente sob a custódia do Estado”, disse. O ministro Lewandowski afirma ainda a importância da união local entre os órgãos dos três poderes para o sucesso do projeto. “Estas iniciativas não terão êxito se forem

¹ Segundo <http://pactoglobal.org.br/>

² Em discurso na cerimônia de assinatura de termos de cooperação entre o CNJ, o Tribunal de Justiça do Estado do Piauí (TJPI) e o governo estadual em 2015. Em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/80249-audiencia-de-custodia-chega-a-14-estados-com-adesao-do-piaui>. Acessado em 24/10/2015.

imprimidas apenas pelo Poder Judiciário. Precisamos da colaboração do Executivo, do Legislativo e também da sociedade civil”, afirmou, ressaltando que, apesar de independentes, os três poderes devem trabalhar em harmonia para o bem do país.

A audiência de custódia deita raízes no art. 7º, item 5, da Convenção Americana de Direitos Humanos, que dispõe, *verbis*: “toda pessoa presa, detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz”. Para os defensores da realização da audiência de custódia, o pronto contato do Juiz de Direito com o preso é crucial para a redução de práticas estatais violentas e abusivas contra os cidadãos custodiados. Seria uma forma de recolocar a prisão cautelar como medida excepcional, reconhecendo, ademais, que a prática de tortura perdura no Brasil como método de investigação utilizada por agentes públicos.

Considerando o caráter supralegal que reveste os tratados internacionais que versam sobre direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro, ficam sustados os efeitos da legislação ordinária conflitante. Destarte, a despeito da inexistência de previsão expressa no Código de Processo Penal, quanto à realização de audiência de custódia, os provimentos expedidos pelo CNJ em conjunto com Tribunais de Justiça dos Estados, que determinam a apresentação da pessoa detida, até 24 horas após a sua prisão, ao juiz competente, para participar de audiência de custódia, são constitucionais.

Sobre a constitucionalidade do tema, destaque-se que o Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou improcedente, por maior de votos, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI5240) em que a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil questionava a realização das audiências de custódia. Os ministros do STF entenderam que não houve inovação no ordenamento jurídico, já que o direito fundamental do preso de ser levado sem demora à presença do juiz está previsto na Convenção Americana dos Direitos do Homem, internalizada no Brasil desde 1992, bem como em dispositivos do Código de Processo Penal (CPP) brasileiro.

O relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade, ministro Luiz Fux, afirmou, por ocasião do julgamento, que a realização das audiências de custódia, tem se revelado extremamente eficiente como forma de dar efetividade a um direito básico do preso, impedindo prisões ilegais e desnecessárias, com reflexo positivo direto no problema da superlotação carcerária. Ao acompanhar o relator, o presidente do STF, ministro Ricardo Lewandowski, que promove uma campanha no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em defesa da realização das audiências de custódia, ressaltou que o Brasil é o quarto país que mais prende pessoas no mundo, ficando atrás dos Estados

Unidos, China e Rússia. As audiências já estão sendo realizadas em 12 unidades da Federação e, segundo o ministro Lewandowski, até o final do ano, ocorrerão em todo o País. “É uma revolução”, afirmou o ministro ao ressaltar que metade dos presos apresentados nestas audiências está obtendo relaxamento de prisão, em razão do menor potencial ofensivo das condutas³.

A Resolução nº 213 de 15/12/2015, da lavra do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), estabeleceu as bases para a realização da audiência de custódia e sua obrigatoriedade em todo o território nacional. O ato será esmiuçado no capítulo seguinte, mas, desde logo, vale registrar que foi determinado aos tribunais que expedissem os atos necessários e auxiliassem os juízes no cumprimento da Resolução, podendo, para tanto, realizar convênios e gestões necessárias ao seu pleno cumprimento. Além disso, há expressa determinação do prazo de 90 dias, a partir da entrada em vigor da Resolução (01/02/2016), para implementar a audiência de custódia no âmbito de suas respectivas jurisdições.

Para os autores Lopes Junior e Paiva (2015. p.16-17) :

São inúmeras as vantagens da implementação da audiência de custódia no Brasil, a começar pela mais básica: ajustar o processo penal brasileiro aos Tratados Internacionais de Direitos Humanos. Confia-se, também, à audiência de custódia a importante missão de reduzir o encarceramento em massa no país, porquanto através dela se promove um encontro do juiz com o preso, superando-se, desta forma, a “fronteira do papel” estabelecida no art. 306, § 1º, do CPP, que se satisfaz com o mero envio do auto de prisão em flagrante para o magistrado. Em diversos precedentes, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem ressaltado que o controle judicial imediato assegurado pela audiência de custódia consiste num meio idôneo para evitar prisões arbitrárias e ilegais, já que no Estado de Direito corresponde ao julgador “garantir os direitos do detido, autorizar a adoção de medidas cautelares ou de coerção quando seja estritamente necessário, e procurar, em geral, que se trate o cidadão da maneira coerente com a presunção de inocência”. Já decidiu a Corte IDH, também, que a audiência de custódia é – igualmente – essencial “para a proteção do direito à liberdade pessoal e para outorgar proteção a outros direitos, como a vida e a integridade física”, advertindo estar em jogo, ainda, “tanto a liberdade física dos indivíduos como a segurança pessoal, num contexto em que a ausência de garantias pode resultar na subversão da regra de direito e na privação aos detidos das formas mínimas de proteção legal.

³ Segundo Notícia do STF em <http://m.stf.gov.br/portal/noticia/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=298112>

Além de verificar a ocorrência de eventual arbitrariedade no cumprimento da ordem de custódia, pode o juiz, em sede de audiência de custódia, certificar-se da correta identificação do agente, além de lhe dar ciência dos motivos que ensejaram sua segregação cautelar, colher informações sobre os fatos que determinaram a medida extrema e, depois de ouvir o Ministério Público e a Defesa, decidir pela necessidade ou não da manutenção da prisão provisória. Não é despiciendo destacar que o juiz de direito já apreciava a legalidade da prisão em flagrante delito, a partir do exame da cópia do auto de prisão em flagrante que lhe é enviada.

Implementada no estado do Ceará, a audiência de custódia foi apresentada pelos representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, como sendo uma das medidas capazes de prevenir e combater a criminalidade, promovendo uma cultura de paz. Como ela tem de fato sido implementada é o foco desta pesquisa, cujos passos são identificados no capítulo seguinte.

3 AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA: UMA ANÁLISE DA SUA IMPLEMENTAÇÃO

Este capítulo aborda os fundamentos da audiência de custódia, discorrendo sobre o Direito Internacional de Direitos Humanos, o ingresso dos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro, bem como sua pertinência com as audiências de custódia. Será feita a descrição do caminho percorrido na coleta de dados sobre o tema, bem como uma análise dos documentos arregimentados. Por fim, far-se-á a descrição da implementação da audiência de custódia no estado do Ceará.

Preliminarmente, será registrado o embasamento jurídico e principiológico da audiência de custódia, à luz dos tratados internacionais, dando ênfase, não somente a sua incorporação ao ordenamento jurídico pátrio, mas destacando o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas e a Convenção Americana de Direitos Humanos, por trazerem em seu bojo a origem da obrigatoriedade de apresentação da pessoa presa à autoridade judicial. O conhecimento sobre a gênese da audiência de custódia auxilia na compreensão de sua relevância, e dá suporte ao estudo sobre sua implementação no Estado.

Em seguida à apresentação dos fundamentos jurídicos da audiência de custódia será realizada uma descrição da trajetória percorrida para reunir os documentos pertinentes a sua implementação no Ceará, com análise de seu conteúdo. O capítulo irá destacar as várias etapas da garimpagem de documentos, o que descortina a complexidade na implementação do projeto Audiência de Custódia, vez que foi necessário percorrer diversos órgãos do Poder Executivo e do Poder Judiciário para chegar-se ao material que será esquadrihado ao longo do capítulo.

Ao final do capítulo, será feita a descrição da implementação da audiência de custódia, a partir dos documentos colacionados sobre o tema, reconstruindo no tempo e no espaço os passos dados pelos seus implementadores. A coleta de informações ocorreu nos seguintes locais: vice-governadoria do estado, secretaria de justiça e cidadania, presidência do TJCE, 6ª promotoria de justiça, gabinete da desembargadora coordenadora do grupo de trabalho de implementação da audiência de custódia no Ceará, casa militar, consultoria jurídica do TJCE, DECAP e vara única de audiência de custódia. No total, foram reunidas: 7 atas de reuniões, 3 e-mails, 10 ofícios, 4 portarias, 4 termos de cooperação, 2 termos de adesão, 3 resoluções, 3 tratados internacionais e outros 12 documentos diversos. No final do capítulo anterior faz-se uma descrição geral

sobre a origem da audiência de custódia, o que será aprofundado nas próximas linhas, com apresentação mais robusta do tema, sob o viés no Direito Internacional dos Direitos Humanos.

3.1 FUNDAMENTOS DA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA

A audiência de custódia, na qual se dá a apresentação da pessoa presa à autoridade judicial, faz parte de um sistema legislativo internacional de proteção aos direitos humanos. O arcabouço de regras e princípios atinentes à proteção dos direitos humanos foi forjado após o término da segunda guerra mundial, em resposta às atrocidades praticadas no período, notadamente, pelo regime nazista (PIOVESAN, 2008).

Assente no postulado de que todas as nações devem respeitar os direitos humanos de seus cidadãos e, ao mesmo tempo, têm a responsabilidade de protestar contra àquelas que não os observam, o Direito Internacional dos Direitos Humanos surge com características que alteram a noção, até então predominante, de jurisdição e soberania. Piovesan (2004) alerta para a necessária revisão da noção de soberania, uma vez que, em favor da proteção aos direitos humanos, admitem-se formas de monitoramento e responsabilização internacional, plasmando a ideia de que o indivíduo deve ter seus direitos protegidos no âmbito internacional.

O marco fundante da concepção contemporânea de direitos humanos é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948, por quarenta e oito Estados, dando à essa categoria de direitos, contornos de universalidade e indivisibilidade. Ainda nas lições de Piovesan (2004), a universalidade está estampada no fato de ser a condição de pessoa o único e exclusivo requisito para a titularidade de direitos, sendo a dignidade humana o fundamento dos direitos humanos. Já a indivisibilidade exsurge da conjugação do catálogo de direitos civis e políticos com o de direitos econômicos, sociais e culturais.

Segue-se à declaração universal dos direitos humanos uma série de instrumentos internacionais de proteção aos direitos fundamentais, dentre os quais a Convenção contra a Tortura, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas e a Convenção Americana de Direitos Humanos, aqui destacados por serem esteio da Resolução de n. 213/2015 do Conselho Nacional de Justiça que determinou a realização da audiência de custódia em todo o país (CNJ, 2015).

Impende registrar que somente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que rege todo o ordenamento jurídico brasileiro, e é o sumo do processo de democratização no Brasil, o Estado brasileiro passou a ratificar importantes tratados internacionais de direitos humanos (BRASIL, 1988).

Almeida e Aguiar (2017) destacam que a chamada constituição cidadã de 1988 colocou no centro da proteção jurídica do ordenamento normativo a dignidade da pessoa humana, tornando dever do Estado brasileiro a sua proteção e efetivação, em âmbito interno e nas relações internacionais, que deverão, consoante o art. 4º, II, da CF/1988, ser pautadas pela prevalência dos direitos humanos. O princípio da dignidade da pessoa humana, desta forma, ampara e exorta o país ao cumprimento, não somente das normas internas relacionadas à proteção de direitos humanos, mas também dos tratados internacionais sobre esse conjunto de direitos, que tenham sido ratificados pelo Estado nacional.

A força normativa dada aos tratados sobre direitos humanos incorporados ao ordenamento jurídico pátrio é, nas lições de Piovesan (2004), de cunho constitucional, à luz do art. 5º, § 2º da CF/1988, que preceitua que os direitos e garantias expressos na Carta Magna não excluem outros decorrentes dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. A mesma autora avança no tema, justificando o caráter constitucional dos tratados internacionais de proteção de direitos humanos incorporados pelo Direito Brasileiro, em razão do relevo de seus objetivos. Segundo Piovesan (2004, p.26):

Enfatize-se que, enquanto os demais tratados internacionais têm força hierárquica infraconstitucional, nos termos do art. 102, III, “b” do texto (que admite o cabimento de recurso extraordinário de decisão que declarar a inconstitucionalidade do tratado), os direitos enunciados em tratados internacionais de proteção aos direitos humanos detêm natureza de norma constitucional. Esse tratamento jurídico diferenciado se justifica, na medida em que os tratados internacionais de direitos humanos apresentam um caráter especial, distinguindo-se dos tratados internacionais comuns. Enquanto estes buscam o equilíbrio e a reciprocidade de relações entre Estados-partes, aqueles transcendem os meros compromissos recíprocos entre os Estados pactuantes, tendo em que vista que objetivam a salvaguarda dos direitos do ser humano e não das prerrogativas dos Estados.

A apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial insere-se nesse contexto de proteção dos direitos humanos, a medida em que visa a inibir a prática de

tortura. Nesta senda, a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes também assume relevo e lastreia a adoção da audiência de custódia em todo o território nacional (CNJ, 2015).

A relevância da proteção aos direitos humanos e sua hierarquia constitucional ou supralegal, nas lições de Feitosa e Neto (2016), ajudam a explicar os esforços empreendidos para conferir concretude à previsão contida especificamente no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos de apresentação do preso ao juiz.

Almeida e Aguiar (2017) asseveram que a audiência de custódia é um ato que objetiva a verificação de violações aos direitos dos presos, que sofrem no cenário atual do país ofensas diversas aos direitos humanos, torturas, maus-tratos, além de enfrentarem a superpopulação carcerária. Os autores citam o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos segundo o qual o mero conhecimento por parte de um juiz de que uma pessoa está detida não satisfaz a garantia do direito à liberdade pessoal, à vida e à integridade pessoal, devendo o preso comparecer pessoalmente e prestar suas declarações perante a autoridade judicial, com vistas a garantir a proteção dos custodiados.

Conforme já destacado, na ausência de lei federal que regulamentasse a matéria, o próprio Poder Judiciário tomou para si a incumbência de dar concretude aos tratados internacionais e implementar o Projeto Audiência de Custódia. Esta atuação evidencia a importância do Poder Judiciário na elaboração de políticas públicas. Sobre o tema, Taylor (2007) alerta que o Judiciário é frequentemente menosprezado nos estudos sobre o processo decisório no sistema político, sem que se atente para o fato que grupos de interesses procuram o local institucional mais favorável para contestar políticas públicas, sendo o Judiciário um desses locais, desempenhando papel central na determinação e aplicação de princípios constitucionais e ideais. Nas lições do autor é preciso reconhecer a importância da função política judicial e sua inevitabilidade.

3.2 TRAJETÓRIA DE COLETA DE INFORMAÇÕES E DESCRIÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO

O presente estudo encontra-se alicerçado sobre os documentos encontrados junto a diversos órgãos públicos, e na ausência deles. É de se imaginar que a implementação de uma política pública deverá ocorrer sobre bases documentais claras e detalhadas.

Essa ilação não é desarrazoada, princípios da administração pública como legalidade e publicidade nos conduzem a ela. Ademais, a longa tradição burocrática do país também nos leva a crer que cada passo da formulação e implementação da política pública estará rigorosamente documentado e publicizado. A seguir detalha-se o processo de reunião dos documentos e de análise de dados.

Por ter sido a audiência de custódia apresentada no estado do Ceará como parte integrante do programa Pacto por um Ceará Pacífico, foi mantido, inicialmente, contato com servidor ligado ao governo do estado, o qual informou que os dados estariam disponíveis na vice-governadoria. Na sede da vice-governadoria não foram disponibilizados documentos atinentes à audiência de custódia, que, conforme informações obtidas naquele órgão, estariam no âmbito da Secretaria da Justiça e Cidadania e do Tribunal de Justiça do estado do Ceará (TJCE). Esperava-se na vice-governadoria o acesso ao Pacto por um Ceará Pacífico, por entender que deveriam estar nele alinhavadas algumas anotações sobre a audiência de custódia.

Ainda na busca pelo referido Pacto, foi feito um contato com uma promotora de justiça que teria acesso ao documento. Desta forma, não sem antes ser traída pelo aplicativo “waze” que encaminhou esta pesquisadora para endereço distante do desejado, estive na 6ª Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude. O documento, na verdade, tratava-se de publicação preliminar datada de 2014 e não fazia referência à audiência de custódia.

Junto ao TJCE, o primeiro contato foi mantido em visita ao Gabinete da Desembargadora coordenadora do Grupo de Trabalho responsável pela implementação da Audiência de Custódia no estado. Na ocasião, foi travada uma conversa com o servidor responsável pelo tema, tendo o mesmo fornecido o relatório referente ao primeiro ano de audiência de custódia, contendo dados atinentes ao número de autuados, de prisões preventivas decretadas, de solturas com e sem medidas cautelares aplicadas, de relaxamento de prisão, sexo dos custodiados, além de número de presos que compareceram e que faltaram ao ato audiencial.

Além disso, ainda nesta visita, foi entregue cópia do Termo de Cooperação Técnica celebrado entre a Secretaria da Justiça e Cidadania do estado do Ceará e o Tribunal de Justiça do estado do Ceará com o objetivo de estabelecer cooperação mútua no acompanhamento de medidas cautelares alternativas à prisão provisória (TCT nº 04/2014). O servidor prestou algumas informações sobre o processo de implementação da audiência de custódia em Fortaleza, fazendo referência à cultura de encarceramento e

às dificuldades em modificar os moldes de decretação de prisões preventivas. Em um segundo momento, o mesmo servidor localizou e repassou documentos diversos: atas de reuniões, ofícios, portaria, e-mails e relatórios atinentes às audiências de custódia.

Após reunião havida na Casa Militar, desta pesquisadora com o secretário da respectiva pasta, foram repassados documentos referentes ao Pacto por um Ceará Pacífico, além de dados sobre as audiências de custódia realizadas em Fortaleza. Alguns documentos faziam parte do próprio acervo da Casa Militar, e outros foram encaminhados ao secretário por uma juíza da Execução Criminal de Fortaleza, e por ele repassados à autora. Dentre os documentos disponibilizados, encontra-se uma apresentação, em forma de slides, do Ceará Pacífico.

Dentro do Tribunal de Justiça, os documentos foram buscados junto à sua Presidência, que, não dispondo da documentação, fez encaminhamento para a Consultoria Jurídica do TJ, seção na qual restou disponibilizado o termo de cooperação nº 02/2017 celebrado entre o TJCE, a Secretaria da Justiça e Cidadania e a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social.

Na Secretaria da Justiça e Cidadania foi mantido contato com vistas a colacionar os documentos referentes à matéria, e o único documento fornecido foi o termo de cooperação técnica firmada entre estado do Ceará, através da Secretaria da Justiça e Cidadania, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará e a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social.

Ainda no âmbito da SEJUS foi informado acerca da realização de várias reuniões para acertar a implementação da audiência de custódia, mas não foram localizadas atas referentes a esses encontros. Da mesma forma, foi informado, embora sem disponibilização de documento correspondente, que não houve repasse de recursos do governo federal para a implementação das audiências de custódia, sendo o aporte financeiro integralmente realizado pelo governo do estado.

Para melhor compreensão do aspecto estrutural das audiências, da logística de sua realização e ainda, com o fito de reunir documentos, foi realizada uma visita às instalações da vara única de audiência de custódia da comarca de Fortaleza, situada na Delegacia de Capturas – DECAP, à Rua Conselheiro Tristão, 188. Antes de serem realizadas no prédio da DECAP, as audiências tinham lugar em um espaço do fórum Clóvis Beviláqua destinado à 17ª vara criminal, que veio a ser transformada em vara única de audiência de custódia, por meio da Resolução nº 14/2015.

No primeiro contato com as instalações da DECAP, a sensação remete mais ao ambiente de uma delegacia do que de um fórum. O número elevado de policiais militares e todo o aparato de segurança, incomuns aos fóruns do Estado, contribuem para essa percepção.

Superados os primeiros passos e a ambiência do pátio interno, tem-se o espaço reservado para as audiências que conta com quatro salas, além de salas destinadas ao representante do Ministério Público, da Defensoria Pública, à Ordem dos Advogados do Brasil, e, ainda, uma sala para a realização de perícias e um parlatório, local onde o preso pode comunicar-se com seu defensor.

A limpeza deste espaço, os equipamentos de computação e a equipe de servidores remetem a um ambiente forense. Não obstante a configuração de instalações próprias de uma unidade judiciária, a poucos metros das salas de audiência de número 03 e 04, encontram-se as celas que retêm cerca de 80 presos, o que devolve a sensação de que não se está nas dependências de um “fórum comum”. No tocante à custódia dos presos, há uma cela separada para as presas do sexo feminino. Da mesma forma, há separação entre as celas dos custodiados que passarão pela audiência no dia e aqueles que aguardarão o dia seguinte.

A primeira sala de audiência visitada, a de número 01, constitui-se em espaço de cerca de 27 metros quadrados, bem iluminado e mobiliado. A amplitude e disposição dos equipamentos e servidores conferem ao local ares de um ambiente aparentemente seguro aos que ali exercem seu mister, e adequado para o tratamento digno à pessoa do custodiado. No decorrer da visita foi verificado, entretanto, que as salas de audiência não são uniformes, sendo duas delas, 01 e 02, com metragem de 27 m² e as outras duas, 03 e 04, medem em torno de 17 m². Pode ser acrescentado que todas as salas dispõem de “botão de pânico” que, uma vez acionado, alerta a equipe do BPChoque .

Na sede da vara única de audiência de custódia encontravam-se arquivados a ata de uma reunião que tratava do tema, realizada em 26 de agosto de 2015, além das Portarias de nº 439/2016 e 646/2016 cuidando, respectivamente, da deliberação sobre autos de prisão em flagrante no âmbito da vara única privativa de audiência de custódia e seus respectivos expedientes complementares.

Por ocasião dessa visita, restou informado, ainda, que a sede da DECAP foi construída, inicialmente, com o único intuito de atender às suas necessidades próprias, e, após sua construção, foi levantada a possibilidade de funcionar no local a vara de audiência de custódia, o que veio a se concretizar, após a reforma do prédio para

adequar o local às necessidades da vara de custódia. Foi informado, ainda, que o imóvel foi cedido ao Tribunal de Justiça. Embora tenha sido informado que o documento de cessão poderia ser encontrado na SEPLAG do governo do estado do Ceará, não obteve sucesso na empreitada.

Os documentos estruturantes da audiência de custódia que são os tratados internacionais, bem como as resoluções do CNJ e do TJCE estão disponibilizadas na internet, sendo, destarte, de fácil acesso.

Entre promessas não cumpridas de retorno de ligações e de contatos por mensagem via aplicativo de mensagem instantânea; conversas com mais de uma dezena de servidores e autoridades envolvidas com a implementação da audiência de custódia em Fortaleza, deu-se a auspiciosa colaboração de várias dessas pessoas na coleta dos documentos já mencionados e a seguir, detalhadamente, descritos.

Os tratados internacionais que fornecem esteio às audiências de custódia foram tratados na seção anterior e são: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Ambos estabelecem a condução de toda pessoa presa, sem demora, à presença de um juiz.

No âmbito do CNJ, um documento produzido em setembro de 2014 apresenta a contextualização do projeto Audiência de Custódia. Naquela oportunidade, seis pontos foram destacados: o fato do Brasil possuir a 4ª maior população prisional do mundo, em números absolutos; ter o 2º maior índice de crescimento da população carcerária no mundo; ter um dos maiores índices mundiais de presos provisórios; o relatório ONU 2014, afirmando que “no Brasil a prisão é a regra”; a pesquisa IPEA revelando que 37% das prisões provisória não resultam na imposição de prisão definitiva de pena de prisão, e o diagnóstico dos mutirões carcerários.

Em 2015, o CNJ apresenta o projeto Audiência de Custódia com seus fundamentos fincados no art. 9º, item 3 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e no art. 7º, item 5 do Pacto de San José da Costa Rica. Como meio de retomar o controle da porta de entrada do sistema prisional o documento destaca a garantia da ininterrupção das apresentações de autuados em flagrante perante o juiz; a composição de estrutura condizente com o funcionamento de uma central de penas alternativas penais, central de monitoração eletrônica, central de serviços e assistência social e câmaras de mediação penal; monitoramento diário e permanente dos resultados da audiência de custódia e “capacitação” de todo o quadro técnico envolvido (promotores, juízes, defensores, policiais, servidores e peritos) na realização das audiências de

custódia. Ressalto, por oportuno, que os dois documentos mencionados não fazem referência à tortura e maus-tratos sofridos pelos presos, nada referindo acerca da violência estatal.

Em dezembro de 2015, a Resolução nº 213 do CNJ veio para dar concretude às normas internacionais, determinando que toda pessoa presa em flagrante seja apresentada, em até 24 horas da comunicação do flagrante, à autoridade judicial competente e ouvida sobre as circunstâncias em que se realizou sua prisão ou apreensão. O ato normativo apresenta de forma detalhada – são 16 artigos, 29 parágrafos, 29 incisos, 4 alíneas, além de dois protocolos – cada etapa da realização do ato.

A referida Resolução determina que a apresentação do preso seja precedida de cadastro no sistema de audiência de custódia (SISTAC), ao tempo em que descreve o funcionamento desse sistema eletrônico disponibilizado pelo CNJ para todas as unidades responsáveis pela realização de audiência de custódia, mencionando desde seus objetivos até a responsabilidade da autoridade judiciária na correta e contínua alimentação do sistema.

É a Resolução nº 213/2015 que prevê a obrigatoriedade da presença de representante do Ministério Público e da Defensoria Pública, caso o custodiado não tenha constituído defensor no momento da lavratura do flagrante, em audiência e, por outro lado, proíbe a presença dos agentes policiais responsáveis pela prisão ou pela investigação.

Os deveres da autoridade judicial, além de estarem espalhados por diversos artigos da Resolução, encontram-se descritos no art. 8º, *in verbis*:

Art. 8º Na audiência de custódia, a autoridade judicial entrevistará a pessoa presa em flagrante, devendo:

I - esclarecer o que é a audiência de custódia, ressaltando as questões a serem analisadas pela autoridade judicial;

II - assegurar que a pessoa presa não esteja algemada, salvo em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, devendo a excepcionalidade ser justificada por escrito;

III - dar ciência sobre seu direito de permanecer em silêncio;

IV - questionar se lhe foi dada ciência e efetiva oportunidade de exercício dos direitos constitucionais inerentes à sua condição, particularmente o direito de

consultar-se com advogado ou defensor público, o de ser atendido por médico e o de comunicar-se com seus familiares;

V - indagar sobre as circunstâncias de sua prisão ou apreensão;

VI - perguntar sobre o tratamento recebido em todos os locais por onde passou antes da apresentação à audiência, questionando sobre a ocorrência de tortura e maus tratos e adotando as providências cabíveis;

VII - verificar se houve a realização de exame de corpo de delito, determinando sua realização nos casos em que:

a) não tiver sido realizado;

b) os registros se mostrarem insuficientes;

c) a alegação de tortura e maus tratos referir-se a momento posterior ao exame realizado;

d) o exame tiver sido realizado na presença de agente policial, observando-se a Recomendação CNJ 49/2014 quanto à formulação de quesitos ao perito;

VIII - abster-se de formular perguntas com finalidade de produzir prova para a investigação ou ação penal relativas aos fatos objeto do auto de prisão em flagrante;

IX - adotar as providências a seu cargo para sanar possíveis irregularidades;

X - averiguar, por perguntas e visualmente, hipóteses de gravidez, existência de filhos ou dependentes sob cuidados da pessoa presa em flagrante delito, histórico de doença grave, incluídos os transtornos mentais e a dependência química, para analisar o cabimento de encaminhamento assistencial e da concessão da liberdade provisória, sem ou com a imposição de medida cautelar.

§ 1º Após a oitiva da pessoa presa em flagrante delito, o juiz deferirá ao Ministério Público e à defesa técnica, nesta ordem, reperguntas compatíveis com a natureza do ato, devendo indeferir as perguntas relativas ao mérito dos fatos que possam constituir eventual imputação, permitindo-lhes, em seguida, requerer:

I - o relaxamento da prisão em flagrante;

II - a concessão da liberdade provisória sem ou com aplicação de medida cautelar diversa da prisão;

III - a decretação de prisão preventiva;

IV - a adoção de outras medidas necessárias à preservação de direitos da pessoa presa.

§ 2º A oitiva da pessoa presa será registrada, preferencialmente, em mídia, dispensando-se a formalização de termo de manifestação da pessoa presa ou do conteúdo das postulações das partes, e ficará arquivada na unidade responsável pela audiência de custódia.

§ 3º A ata da audiência conterà, apenas e resumidamente, a deliberação fundamentada do magistrado quanto à legalidade e manutenção da prisão, cabimento de liberdade provisória sem ou com a imposição de medidas cautelares diversas da prisão, considerando-se o pedido de cada parte, como também as providências tomadas, em caso da constatação de indícios de tortura e maus tratos.

§ 4º Concluída a audiência de custódia, cópia da sua ata será entregue à pessoa presa em flagrante delito, ao Defensor e ao Ministério Público, tomando-se a ciência de todos, e apenas o auto de prisão em flagrante, com antecedentes e cópia da ata, seguirá para livre distribuição.

§ 5º Proferida a decisão que resultar no relaxamento da prisão em flagrante, na concessão da liberdade provisória sem ou com a imposição de medida cautelar alternativa à prisão, ou quando determinado o imediato arquivamento do inquérito, a pessoa presa em flagrante delito será prontamente colocada em liberdade, mediante a expedição de alvará de soltura, e será informada sobre seus direitos e obrigações, salvo se por outro motivo tenha que continuar presa.

O ato normativo prevê, também, que o acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão, aplicadas em sede audiencial, ficará a cargo dos serviços de alternativas penais, denominados Centrais Integradas de Alternativas Penais, estruturados preferencialmente no âmbito do Poder Executivo estadual.

Consoante o teor da Resolução n. 213/2015, a obrigatoriedade de realização das audiências de custódia é assegurada, não somente os presos em flagrante delito, mas a todas as pessoas presas por força de mandado de prisão cautelar ou definitiva.

A Resolução nº 213/2015 conta, ainda, com dois protocolos, sendo o primeiro voltado para a aplicação e acompanhamento de medidas cautelares diversas da prisão para custodiados apresentados nas audiências de custódia, e o segundo orienta tribunais e magistrados sobre procedimentos para denúncia de tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

O protocolo II destaca, com fulcro na legislação internacional e nacional, os elementos essenciais da tortura, quais sejam, a finalidade do ato, voltada para a obtenção de informações ou confissões, aplicação de castigo, intimidação ou coação, ou qualquer outro motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; e a aflição deliberada de dor ou sofrimentos físicos e mentais. No mesmo documento descreve-se o que pode ser considerado como indício de tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante, *in verbis*:

Poderão ser consideradas como indícios quanto à ocorrência de práticas de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes:

- I. Quando a pessoa custodiada tiver sido mantida em um local de detenção não oficial ou secreto;
- II. Quando a pessoa custodiada tiver sido mantida incomunicável por qualquer período de tempo;
- III. Quando a pessoa custodiada tiver sido mantida em veículos oficiais ou de escolta policial por um período maior do que o necessário para o seu transporte direto entre instituições;
- IV. Quando os devidos registros de custódia não tiverem sido mantidos corretamente ou quando existirem discrepâncias significativas entre esses registros;
- V. Quando a pessoa custodiada não tiver sido informada corretamente sobre seus direitos no momento da detenção;
- VI. Quando houver informações de que o agente público ofereceu benefícios mediante favores ou pagamento de dinheiro por parte da pessoa custodiada;
- VII. Quando tiver sido negado à pessoa custodiada pronto acesso a um advogado ou defensor público;
- VIII. Quando tiver sido negado acesso consular a uma pessoa custodiada de nacionalidade estrangeira;
- IX. Quando a pessoa custodiada não tiver passado por exame médico imediato após a detenção ou quando o exame constatar agressão ou lesão;
- X. Quando os registros médicos não tiverem sido devidamente guardados ou tenha havido interferência inadequada ou falsificação;
- XI. Quando o(s) depoimento(s) tiverem sido tomados por autoridades de investigação sem a presença de um advogado ou de um defensor público;
- XII. Quando as circunstâncias nas quais os depoimentos foram tomados não tiverem sido devidamente registradas e os depoimentos em si não tiverem sido transcritos em sua totalidade na ocasião;
- XIII. Quando os depoimentos tiverem sido indevidamente alterados posteriormente;
- XIV. Quando a pessoa custodiada tiver sido vendada, encapuzada, amordaçada, algemada sem justificativa registrada por escrito ou sujeita a outro tipo de coibição física, ou tiver sido privada de suas próprias roupas, sem causa razoável, em qualquer momento durante a detenção;

XV. Quando inspeções ou visitas independentes ao local de detenção por parte de instituições competentes, organizações de direitos humanos, programas de visitas pré-estabelecidos ou especialistas tiverem sido impedidas, postergadas ou sofrido qualquer interferência;

XVI. Quando a pessoa tiver sido apresentada à autoridade judicial fora do prazo máximo estipulado para a realização da audiência de custódia ou sequer tiver sido apresentada;

XVII. Quando outros relatos de tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes em circunstâncias similares ou pelos mesmos agentes indicarem a verossimilhança das alegações.

Recomenda, ainda, as condições adequadas para a realização do ato audiencial, nos seguintes termos:

A audiência de custódia deve ocorrer em condições adequadas que tornem possível o depoimento por parte da pessoa custodiada, livre de ameaças ou intimidações em potencial que possam inibir o relato de práticas de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes a que tenha sido submetida.

Entre as condições necessárias para a oitiva adequada da pessoa custodiada, recomenda-se que:

I. A pessoa custodiada não deve estar algemada durante sua oitiva na audiência de apresentação, somente admitindo-se o uso de algemas "em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, por parte do preso ou de terceiros, justificada a excepcionalidade por escrito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade da prisão ou do ato processual a que se refere, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado" (STF - Súmula Vinculante nº 11);

II. A pessoa custodiada deve estar sempre acompanhada de advogado ou defensor público, assegurando-lhes entrevista prévia sigilosa, sem a presença de agente policial e em local adequado/reservado, de modo a garantir-lhe a efetiva assistência judiciária;

III. A pessoa custodiada estrangeira deve ter assegurada a assistência de intérprete e a pessoa surda a assistência de intérprete de LIBRAS, requisito essencial para a plena compreensão dos questionamentos e para a coleta do depoimento, atentando-se para a necessidade de (i) a pessoa custodiada estar de acordo com o uso de intérprete, (ii) o intérprete ser informado da confidencialidade das informações e (iii) o entrevistador manter contato com o entrevistado, evitando se dirigir exclusivamente ao intérprete;

IV. Os agentes responsáveis pela segurança do tribunal e, quando necessário, pela audiência de custódia devem ser organizacionalmente separados e independentes dos agentes responsáveis pela prisão ou pela investigação dos crimes. A pessoa custodiada deve aguardar a audiência em local fisicamente separado dos agentes responsáveis pela sua prisão ou investigação do crime;

V. O agente responsável pela custódia, prisão ou investigação do crime não deve estar presente durante a oitiva da pessoa custodiada.

VI. Os agentes responsáveis pela segurança da audiência de custódia não devem portar armamento letal.

VII. Os agentes responsáveis pela segurança da audiência de custódia não devem participar ou emitir opinião sobre a pessoa custodiada no decorrer da audiência.

Além de estabelecer procedimentos relativos à coleta de informações sobre práticas de tortura durante a oitiva da pessoa custodiada e para coleta do depoimento da vítima de tortura, o protocolo II apresenta a sugestão de um questionário para auxiliar na identificação e registro de tortura durante a oitiva da vítima. Por fim, o documento dispõe sobre as medidas a serem adotadas pela autoridade judicial em caso de apuração de indícios de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

Em âmbito estadual, a Resolução nº 14/2015 do TJCE é o ato normativo que, entre outras providências, institui a obrigatoriedade da realização de audiência de custódia, na Comarca de Fortaleza, bem como altera a competência e denominação do Juízo de Direito da 17ª Vara Criminal da Comarca da capital. Publicada em 10 de agosto de 2015 essa Resolução encontra supedâneo em tratados internacionais (Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, Convenção Americana sobre Direitos Humanos e Convenção Contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis), no princípio da dignidade da pessoa humana, em normas internas de processo penal, e nos esforços empreendidos pelo CNJ para implementar o projeto Audiência de Custódia.

A Resolução sob comento determina que, após a comunicação feita pela autoridade policial ao juízo competente, em 24 (vinte e quatro) horas após a prisão, o auto de prisão em flagrante será encaminhado, mediante despacho do juiz, à Central Integrada de Apoio à Área Criminal (CIAAC) para fins de pesquisa dos antecedentes criminais e eventuais restrições à liberdade do custodiado. Antes mesmo da remessa ao CIAAC o juiz pode decidir pelo relaxamento da prisão ilegal ou concessão da liberdade, independentemente da apresentação do preso. Fica a cargo da Secretaria do Juízo a intimação de advogado constituído para a audiência de custódia, bem como a requisição do flagranteado para o ato, providências que serão adotadas após a devolução do auto com as informações do CIAAC. A sequência do procedimento adotado em sede audiencial em muito se assemelha ao que está descrito na Resolução 213/2015 do CNJ, tanto no tocante às perguntas formuladas, à atuação do órgão ministerial e da defesa, quanto no que pertine à adoção de providências para a apuração de eventuais torturas e maus-tratos sofridos pelo preso.

A Resolução 14/2015 prevê a conduta em caso de impossibilidade de apresentação do preso, nos seguintes termos:

Art. 6º. Quando circunstâncias pessoais, descritas pela autoridade policial no auto de prisão em flagrante, indicarem a impossibilidade de apresentação do preso, incumbe ao juiz de custódia examinar-lhes a pertinência e, ainda assim, à vista dos elementos apontados, emitir provimento acerca da legalidade da prisão, sua conversão e/ou a concessão de liberdade provisória, na forma da lei, procedendo-se, em seguida, na forma do artigo anterior.

Quanto aos parâmetros de funcionamento da Vara de Custódia, tem-se o teor do art. 8º da Resolução, *in verbis*:

Art. 8º. O horário de funcionamento e a estrutura de recursos humanos da Vara Única Privativa de Audiências de Custódia, aí compreendida a designação de juízes auxiliares em número suficiente para atender racionalmente à demanda, serão estipulados em ato do Juiz Diretor do Foro, observando-se o seguinte:

I – juntamente com o titular, pelo menos um juiz auxiliar será designado para oficiar, com exclusividade, perante o Juízo;

II – as designações, inclusive para fins de respondência durante férias, licenças e afastamentos, recairão, preferencialmente, sobre magistrados que não estejam desempenhando funções nas demais unidades do Foro Criminal, evitando-se, tanto quanto possível, que o juiz que realizou a audiência de custódia seja o mesmo competente para processar e julgar a futura ação penal;

III – na hipótese de prisão comunicada durante o regime de plantão, incumbirá ao respectivo plantonista, designado mediante Portaria do Juiz Diretor do Fórum, emitir provimento acerca da legalidade da prisão, sua conversão e/ou a concessão de liberdade provisória, na forma da lei, procedendo-se, nas hipóteses de manutenção do encarceramento, ao pronto envio do expediente à Vara Única Privativa de Audiências de Custódia no primeiro dia útil subsequente, para fins de realização do ato de que trata esta Resolução, ressalvando-se que o juiz da custódia, por ocasião da deliberação, não estará adstrito ao que decidido por seu antecessor;

IV – independentemente do teor da deliberação adotada, na hipótese do inciso anterior, não se observará prevenção do Juízo que tomou ciência da autuação durante o regime de plantão;

V – quando houver a soltura do acusado durante o regime de plantão, o expediente deverá ser encaminhado, no primeiro dia útil subsequente, ao Setor de Distribuição, procedendo-se na forma prevista no art. 5º, salvo quando, havendo multiplicidade de autuados, algum deles permanecer preso, hipótese em que se procederá na forma do inciso III, deste artigo;

VI – nos casos de prisão em flagrante de dois ou mais agentes em concurso, formalizada ou não em autuação única, as audiências de custódia serão conduzidas pelo mesmo magistrado, para o fim de evitar decisões conflitantes. Art. 9º. A

competência prevista nesta Resolução não abrange prisões em flagrante nas infrações de competência

O art. 10 do mesmo ato normativo atribui à Corregedoria-Geral da Justiça o estabelecimento de parâmetros para aferição de produtividade dos magistrados atuantes na Vara Única Privativa de Audiências de Custódia, bem como para a coleta de dados estatísticos sobre prisões, audiências efetivamente realizadas, soluções adotadas, incidência penal e relatos de possíveis torturas e/ou maus-tratos.

Outro aspecto previsto na Resolução é a alteração da competência da 17ª Vara Criminal. Vale a transcrição do art. 7º:

Art. 7º. Ficam alteradas a competência e denominação do Juízo de Direito da 17ª Vara Criminal da Comarca de Fortaleza, que passará a exercer, em caráter privativo e exclusivo no âmbito de sua jurisdição, ressalvado o previsto no art. 14, as atribuições relativas à realização das audiências de custódia de que trata esta Resolução, sendo nomeado, a partir da vigência deste ato, como Juízo de Direito da 17ª Vara Criminal da Comarca de Fortaleza - Vara Única Privativa de Audiências de Custódia

Em 01 de abril de 2016, a Resolução 14/2015 foi alterada pelo ato normativo de nº 12/2016, do qual transcrevo os fundamentos:

CONSIDERANDO pertinente continuar a efetivar ações com o fim de otimizar os trabalhos da Vara Privativa de Audiência de Custódia;

CONSIDERANDO necessário incrementar a força de trabalho, de atuação específica, da referida Unidade, de modo a possibilitar-lhe que dê uma maior vazão a sua demanda;

CONSIDERANDO a inadiável necessidade de formar equipe, treinada e capacitada, com o objetivo de dedicar-se exclusivamente à realização de pesquisas de antecedentes criminais, e correlatas, e de restrições de liberdade em autos de prisão em flagrante encaminhados à Vara Privativa de Audiência de Custódia, passando a responsabilizar-se pela preparação do referido ato policial para fins de realização de audiência de custódia;

CONSIDERANDO que a Central Integrada de Apoio à Área Criminal (CIAAC) deve voltar a corresponder, realmente, à função para a qual foi instituída (pesquisas de restrição de liberdade quando do cumprimento de alvarás de soltura e intermediação na requisição de presos quando convocados judicialmente).

A partir dos anteditos fundamentos restou determinado que a remessa do auto de prisão em flagrante será feita, preferencialmente, por meio eletrônico via setor de Protocolo. O § 1º do art. 2º da Resolução 12/2016 estatui que, recebido o auto de prisão em flagrante no Juízo competente, este, verificando se está acompanhado de nota de culpa e exame de corpo de delito do preso e feitas as pesquisas quanto aos seus antecedentes criminais e sobre a existência de eventuais restrições à liberdade, preparará o auto para a audiência de custódia ou, se for o caso, encaminhará à Central Integrada de Apoio à Área Criminal para que faça as referidas pesquisas.

Revolvendo os documentos atinentes à implementação das audiências de custódia em nosso estado, é possível organizá-los em uma linha do tempo, que auxilia na compreensão dos motivos ensejadores das providências adotadas.

A ata da reunião realizada em 18 de março de 2015 segundo a qual restou decidida uma visita ao local de instalação da sala destinada às audiências de custódia, além de acordo entre a Secretaria da Justiça e Cidadania e a Polícia Civil para apresentação dos presos e o estudo a ser realizado pelo secretário de tecnologia do TJCE para cadastro, juntamente com a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social e a Polícia Federal. Na ocasião, estavam presentes representantes da magistratura, do ministério público, da defensoria pública, da SEJUS, da polícia civil e do TJCE, por sua Presidente à época.

A ata da 2ª reunião para implementação do projeto Audiência de Custódia informa que o encontro ocorreu em 23 de março de 2015, contando com a presença de representantes da magistratura, do ministério público, da defensoria pública, da SEJUS e do TJCE. No azo, foi decidido por emitir ofício à Presidência do TJCE, solicitando a regularização do espaço correspondente às varas de execução criminal, em disponibilidade para a realização das audiências de custódia, além de encaminhamento de engenheiro para realizar a adequação do espaço de permanência dos flagranteados, observando a necessidade de uma cela para mulheres, ventilação, bebedouros e sanitários. Restou deliberada, ainda, a expedição de ofício à direção do fórum Clóvis Beviláqua para que fosse informado o número diário de comunicação de prisões em flagrante à Justiça Comum.

Em 07 de abril de 2015, foi publicada a Portaria nº 800/2015 que instituiu Grupo de Trabalho, composto por 05 (cinco) magistrados, com a atribuição de apresentar relatório circunstanciado acerca da implementação do Projeto Audiência de Custódia do CNJ no âmbito do Poder Judiciário do Ceará.

No dia 09 de abril de 2015 foram assinados três Termos de Cooperação Técnica. O primeiro, Termo de Cooperação Técnica nº 005/2015, foi firmado entre o CNJ e o Ministério da Justiça e tem por objeto a elaboração de diretrizes e promoção da política de monitoração eletrônica de pessoas. Por sua vez, o Termo de Cooperação Técnica nº 006/2015, assinado pelas mesmas partes, tem por propósito a ampliação da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, como medida de substituição à privação de liberdade, com vistas ao enfrentamento do processo de encarceramento em massa. Já o Termo de Cooperação Técnica nº 007/2015, que tem por signatários o CNJ, o Ministério da Justiça e o Instituto de Defesa do Direito de Defesa, visa à efetiva implementação do Projeto Audiência de Custódia, fomentando e viabilizando a apresentação do preso em 24 horas à autoridade judiciária, com o apoio do efetivo funcionamento de Centrais Integradas de Alternativas Penais, Centrais de Monitoração Eletrônica e serviços correlatos capazes de oferecer alternativas ao encarceramento provisório. Cada um dos três instrumentos traz um Plano de Trabalho, que norteia as atividades relacionadas ao Termo respectivo. Outro ponto de intercessão entre os Termos de Cooperação é o fato de possuírem previsão de obrigação do Ministério da Justiça de apoiar os estados com aporte financeiro e técnico para a instalação de Centrais de Monitoração Eletrônica, de acordo com as diretrizes construídas em parceria com o CNJ.

Em documento intitulado Plano de Ação / Projeto Audiência de Custódia é traçada a espécie de espinha dorsal do Projeto. São previstos quatro eixos: normatização jurídica, estrutura física, logística e resultados esperados. No primeiro, faz-se referência à Portaria nº 800/2015, aos aspectos legais e constitucionais, à mudança de competência da 17ª vara, ao conhecimento e procedimento alusivos à audiência de custódia, com três juízes auxiliando os trabalhos da vara de custódia, além de menção a livro e artigo científico sobre o tema.

O segundo eixo, estrutura física, prevê a existência de quatro salas para a realização das audiências, além de uma sala para a secretaria de vara com balcão para atendimento ao público, uma sala para realização de exames clínicos, sala para policiais, além de gabinetes para juiz, defesa e promotoria e carceragem com 05 celas, permitindo a separação entre presos definitivos e provisórios. No tocante à logística há previsão de acompanhamento e monitoramento das medidas cautelares, pesquisas sobre antecedentes criminais e mandados de prisão, deslocamento dos presos para as

audiências sendo quatro escoltas (modificada para duas escoltas) em ônibus apropriados, no expediente da manhã e da tarde, além de mencionar a sequência a ser cumprida a partir da chegada dos autos de prisão em flagrante à secretaria da vara até os expedientes atinentes à eventual soltura dos custodiados. Neste tópico, consta, ainda, a determinação de elaboração do fluxograma operacional do Projeto. Como último eixo, os resultados esperados são: impedir o prolongamento da prisão desnecessária; a concessão de liberdade provisória sempre que não for o caso de decretação da prisão preventiva; a efetividade do princípio da presunção de inocência; evitar e responsabilizar eventual prática de tortura e evitar que sejam judicializadas situações que abarcadas pelo princípio da insignificância.

O documento chamado Logística do Projeto afirma que a sua implementação, em termos práticos, demandará a integração de vários órgãos, citando a SEJUS, a SSPDS, a Defensoria Pública e o Ministério Público. O mesmo documento descreve a sequência de atos necessários à implementação, da seguinte forma: auto de prisão em flagrante, cuja lavratura inaugura o prazo de 24 horas para a apresentação do preso em juízo, ato que não deve ocorrer quando o custodiado é liberado pela própria autoridade policial; o transporte dos presos fica a cargo da SEJUS e SSPDS e deve ser realizado em ônibus, devidamente escoltado, no período da manhã e da tarde; o auto de prisão deve ser protocolizado e distribuído para a vara única de audiência de custódia; a secretaria do juízo fica encarregada de proceder à juntada de antecedentes criminais do custodiado aos autos da prisão; antes do início da audiência, será dada a oportunidade do preso entrevistar-se com seu defensor; na audiência, o juiz interrogará o preso sobre as circunstâncias da prisão e eventuais atos de violência que tenha sofrido, concedendo, em seguida, a palavra ao representante ministerial e, posteriormente, ao defensor; o encerramento da audiência ocorre com a decisão do juiz, que pode ser de relaxamento da prisão; concessão de liberdade provisória, com ou sem fiança; substituição da prisão por outras cautelares ou conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva; por fim, o último ato da sequência é previsto como sendo o cumprimento de expedientes atinentes à decisão judicial.

No documento intitulado “Fluxo de transporte dos presos provisórios para a audiência de custódia SSPDS/SEJUS” está previsto que, às segundas-feiras, a SEJUS disponibilizará um ônibus às 13h para a condução dos presos da DECAP até o Fórum com o fito de serem apresentados ao juiz, e retornando para a DECAP conduzindo aqueles que permanecerem com ordem de prisão. De terça à sexta-feira, a previsão é de

disponibilização de dois ônibus, incrementando o fluxo de presos, uma vez que as audiências são realizadas também no período da manhã. A condução de presos das Delegacias de Polícia plantonistas e especializadas até a DECAP fica a cargo das viaturas da polícia civil. Por sua vez, a polícia militar deverá fazer a escolta do ônibus da SEJUS nos trajetos dos presos para as audiências de custódia e retorno, caso necessário, à sede da DECAP.

O documento chamado Estrutura Física indica a necessidade de um projeto arquitetônico, a fim de implementar a audiência de custódia no fórum Clóvis Beviláqua, trazendo a mesma disposição do espaço físico apontada no Plano de Ação / Projeto Audiência de Custódia.

Em documento intitulado O Projeto Audiência de Custódia, o ato audiencial é destacado como sendo a apresentação da pessoa presa em flagrante a um juiz, no prazo de 24 horas. De acordo com o documento, a audiência possibilita que o juiz, sem demora, avalie as circunstâncias da prisão e a necessidade ou não de sua manutenção, bem como a ocorrência de eventual violência estatal. Como escopo principal pretende-se, segundo o que consta no documento, fortalecer os direitos dos cidadãos e reforçar o papel do Poder Judiciário como guardião de direitos fundamentais. Trata-se de relatório endereçado à Presidência do Tribunal de Justiça, relatando o resultado de dois meses de reuniões do grupo de trabalho instituído para avaliar a viabilidade do projeto no estado, azo em que são apresentadas proposições e conclusões.

Destacam-se, além do disciplinamento jurídico calcado na Constituição Federal e em tratados internacionais, os aspectos favoráveis ao projeto, consubstanciados nos seguintes termos: a audiência de custódia constituirá obstáculo para que pessoas sem perfil criminoso ingressem no sistema prisional; óbice ao prolongamento de prisões ilegais ou desnecessárias; permitirá ao Judiciário uma melhor avaliação quanto à necessidade das prisões; trará maior efetividade ao princípio da presunção de inocência; permitirá ao Judiciário responsabilizar eventuais atos de tortura e maus-tratos; evitará a judicialização de situações abarcadas pelo princípio da insignificância; os alvarás de soltura serão cumpridos imediatamente; haverá redução o trânsito de presos nos corredores do fórum Clóvis Beviláqua; haverá ganho de celeridade e eficiência na prestação jurisdicional no âmbito criminal, além de redução da carga de trabalho dos juízes criminais, no que concerne aos pedidos de liberdade provisória.

Na reunião do dia 30 de abril de 2015, a SEJUS apresentou proposta de logística para condução dos presos, ressaltando a impossibilidade de apresentação dos custodiados nos dias de segunda-feira. Ainda nesta oportunidade, foi discutida a possibilidade de um posto do IML no fórum, e agendada para a reunião subsequente a reforma dos ambientes para instalação da audiência de custódia e a normatização jurídica do projeto. Além disso, foi destacada a importância de um representante da Polícia Militar participar da reunião seguinte, que ocorreu no dia 01 de junho de 2015. No ato, foi realizada uma revisão da minuta de Resolução do projeto audiência de custódia e aprovado o texto final, com data marcada (10/07/2015) para a apresentação do relatório final e da minuta aos representantes das instituições parceiras. Ao final, deliberou-se sobre a necessidade de um representante da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social viajar à cidade de São Paulo para conhecer o projeto naquela comarca e avaliar as peculiaridades para a implementação do projeto em Fortaleza.

O documento levantado sob o título Conclusão dos Trabalhos é datado de 15 de junho de 2015 e dirige para apreciação da Presidência do TJCE, a minuta de Resolução que institui, na comarca de Fortaleza, a obrigatoriedade de realização das audiências de custódia. Em anexo a esse documento, informa-se a existência de convênio a ser firmado com a SEJUS e SSPDS e o TJCE, além de projeto arquitetônico para a 17ª vara criminal e carceragem no fórum Clóvis Beviláqua.

Dentre os documentos levantados, tem-se a Recomendação nº 012/2015 do Ministério Público do Estado do Ceará, datada de 15 de setembro de 2015, direcionada ao Secretário de Segurança Pública e Defesa Social para que se abstenha de receber presos oriundos das audiências de custódia no 26º Distrito Policial ou em qualquer outra Delegacia de Polícia ou unidade de Polícia Judiciária, e ao Secretário de Justiça e Cidadania para que providencie o encaminhamento dos detentos à unidade prisional adequada (Centro de Triagem), devidamente escoltado.

Observam-se, nos documentos existentes, ofícios de convocação de autoridades para participar das reuniões do grupo de trabalho (ofício nº 74/2015/GAB, ofício s/n de 02/07/2015), solicitação de mobiliário e equipamentos de informática para a vara de custódia e de servidores para o CIAAC (ofícios nº 114/2015/GAB e 140/2015/GAB), ofício informando o número de autos de prisão em flagrantes por dia na comarca de Fortaleza (ofício nº 240/2015), além de e-mails tratando do acúmulo de pendências no CIAAC. O ofício nº 115/2015/GAB solicita à Presidência do TJ a designação de juízes

para auxiliar junto à 17ª Vara Criminal, que passa a exercer as atribuições de realização das audiências de custódia.

Por conduto do ofício nº 113/2015 de junho de 2015, a Desembargadora Coordenadora do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 800/2015 encaminhou à Presidente do TJCE a minuta de Resolução que institui o projeto “Audiência de Custódia” e o relatório final de atividades do Grupo.

No dia 21 de agosto de 2015, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará e o Governo do Estado do Ceará assinaram Termos de Adesão ao Termo de Cooperação Técnica n. 007/2015, celebrado entre o Conselho Nacional de Justiça, o Ministério da Justiça e o Instituto de Defesa do Direito de Defesa. No instrumento, os signatários somam intenções de fomentar e viabilizar a operacionalização da audiência de custódia, e funcionamento de centrais de penas alternativas e monitoração eletrônica.

Nos termos da ata de reunião ocorrida no dia 26 de agosto de 2015 foram pactuadas algumas medidas relacionadas aos procedimentos de realização das audiências de custódia, que podem ser observados no Quadro 2.

Quadro 2 – Medidas relacionadas à realização das audiências de custódia

ITENS	(continua)
A requisição dos presos pela Vara de Audiência de Custódia será encaminhada fisicamente e por e-mail para a DECAP e o CATIVA, com 24 horas de antecedência da realização da audiência	
O preso que estiver com problema de identificação civil ou doente somente será encaminhado para a Vara de Audiência de Custódia após a Resolução do problema	
A DECAP deve solicitar, com antecedência mínima de 30 minutos a presença do BPCHOQUE para escortar os presos, entregando-os na carceragem do Fórum até a Vara de Custódia	
A documentação que vem da DECAP, acompanhando o preso, deve ser entregue ao PM que fica na carceragem	
No interior do ônibus que transporta os presos deve estar presente um agente prisional com a relação dos custodiados	
As algemas utilizadas no percurso até o Fórum serão da SEJUS, quando passarão a ser utilizadas as algemas do próprio Fórum	
Ao final das audiências do período da manhã, o GETAP realizará a escolta dos presos até o CTOC, juntamente com os presos que pernoveram do dia anterior na 26 DP	
Os agentes prisionais da escolta comunicarão ao GETAP para fazer a condução dos presos não liberados	
A PM disponibilizará quatro policiais para as audiências de custódia	
Os presos de maior periculosidade serão identificados pela DECAP e participarão das audiências	

somente pela manhã
Os mandados de prisão e alvarás de soltura dos presos submetidos ao ato audiencial serão encaminhados para os e-mails da DECAP e CATIVA, todos os dias após o término das audiências;
A secretaria da Vara de Custódia deve entregar ao agente prisional que acompanha o transporte, uma relação com os nomes dos presos que foram mantidos recolhidos, que serão conduzidos no ônibus da SEJUS, ainda sem escolta definida.

Fonte: Elaborada pela autora

Ressalta-se que o último ponto apresentado no Quadro anterior ficou pendente de definição. Na mesma reunião, foi ressaltada a necessidade de aumentar o número de audiências realizadas diariamente para patamar equivalente ao número de flagrantes para evitar represamento.

Após a publicação da Resolução nº 14/2015, a pauta da reunião do dia 23 de setembro de 2015 tratou dos desafios da concretização das audiências de custódia. O represamento ocorrido na central de pesquisas de antecedentes criminais (CIAAC) e no número de apresentações pendentes, extrapolando o prazo de 24 horas fixado nos normativos jurídicos do projeto Audiência de Custódia, constituiu o ponto central da reunião. As soluções apresentadas foram a realização de força tarefa para a conclusão das pesquisas, e de um mutirão para as audiências. Nesta oportunidade, foi destacada a impossibilidade de ingresso dos presos no sistema prisional no período noturno e, como solução, foi ventilada a possibilidade de permanecerem no 26º Distrito Policial, após a realização das audiências.

No dia 30 de setembro de 2015, nova reunião foi realizada com vistas a aumentar a celeridade das audiências, por meio da automatização e agilização das pesquisas feitas pela CIAAC, tendo a SSPDS e a SEJUS se prontificado a realizarem pesquisa em seus sistemas, além de disponibilizarem dois funcionários para realizar pesquisas. Na ocasião, a diretoria do Fórum Clóvis Beviláqua assumiu compromisso de estudar a possibilidade de nomear mais dois juízes para realizarem as audiências de custódia, simultaneamente. Por fim, foi deliberada uma lista de servidores para auxiliarem, temporariamente, a CIAAC.

Registra-se que com vistas a mitigar os problemas atinentes ao CIACC, a Justiça Cearense lançou em 30/01/2018, o Sistema de Consulta de Antecedentes Criminais Unificada. A ação tem como objetivo aperfeiçoar a pesquisa de dados em processos criminais e é parte de um esforço de integração do sistema de justiça criminal.

Em 06 de novembro de 2015 foi realizada mais uma reunião da Audiência de Custódia. Os assuntos tratados giraram em torno da necessidade de todos os processos serem encaminhados ao setor de Distribuição para completar as informações acerca da qualificação do réu; premência de uma Portaria para regulamentar o funcionamento durante o recesso e nos plantões; melhorias na alimentação do sistema e prioridade às informações necessárias para execução dos trabalhos nas audiências; convênio com a Justiça Eleitoral; verificar a possibilidade de contratação de estagiários, além de aumento de recursos humanos para suprir as demandas do CIAAC.

Documento de relevo, dentre aqueles localizados sobre a implementação da audiência de custódia no estado, é intitulado Aperfeiçoamento do Projeto Audiência de Custódia. Trata-se de monitoramento das atividades relacionadas ao desenvolvimento do Projeto Audiência de Custódia. O ponto nevrálgico, identificado a partir dos dados levantados, consubstancia-se na demora excessiva na apresentação do preso ao juiz. Em alguns casos, foi verificado lapso temporal superior a 20 (vinte) dias. Segundo o relatório, aproximadamente 20% dos presos requisitados para a audiência não estavam sendo apresentados e, em muitas situações, de forma injustificada, o que ensejava a redesignação do ato, sem apreciação da legalidade da prisão. O documento revela que, a partir de 09 de novembro de 2015, os juízes passaram a analisar a situação prisional do flagranteado, mesmo quando este não era apresentado para a audiência.

No entanto, outros problemas foram detectados, como a realização da audiência sem a presença do custodiado, nos casos em que o autuado está recebendo tratamento médico. Destacou-se, nestes casos, que os ferimentos que impedem a apresentação do preso, impondo tratamento médico, podem ter sido causados por policiais, no momento da prisão. O documento constatou, ainda, a realização de algumas audiências sem a presença de defensor, além de atrasos na pesquisa de antecedentes e problemas na identificação dos custodiados. Ao final, o relatório apresenta recomendações ao Poder Executivo (Secretaria de Justiça e Cidadania e Delegacia de Capturas) e à Vara Única Privativa de Custódia. No primeiro caso, sugere-se no documento elaborado por servidor lotado no gabinete da desembargadora coordenadora do Grupo de Trabalho para implementação da audiência de custódia no âmbito do Judiciário estadual, a criação de um banco de dados para que a SEJUS tenha maior controle da localização dos presos; caso verifique a identificação equivocada do preso, proceder à imediata identificação criminal, comunicando, em seguida, à vara de custódia; em casos

excepcionais de impossibilidade de apresentação do preso, encaminhar justificativa antes do início da audiência; e adotar providências tendentes a evitar a não apresentação do preso. Com relação à Vara Única Privativa de Custódia, restou recomendado que realize a filtragem dos processos antes da requisição do preso, mantendo contato com a autoridade policial, e certificando eventual motivo para a não apresentação do custodiado; o controle da apresentação dos presos, realizada pelos juízes, devendo determinar a imediata apresentação em casos de ausência injustificada, bem como averiguar a necessidade de apuração de eventual violação de direitos; deliberar sobre os motivos de eventual ausência justificada do preso, realizando a audiência sem a sua presença, e decidindo, após manifestação do Ministério Público e da Defesa, sobre a prisão; e garantir que o custodiado esteja sempre assistido pela defesa técnica.

Para além dos normativos estruturantes da audiência de custódia, outros documentos sobre a sua implementação foram reunidos, sendo possível citar, inicialmente, o Termo de Cooperação nº 03/2015 firmado entre a Secretaria da Justiça e Cidadania do governo do estado do Ceará, o Tribunal de Justiça do estado do Ceará e a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social. Tendo por objeto a conjugação de esforços para a difusão e operacionalização da audiência de custódia, no Termo foram definidas as atribuições das instituições signatárias.

A SEJUS firmou compromisso de fornecer suporte técnico-institucional para as centrais de monitoramento e de alternativas penais; estimular discussões temáticas, congressos e seminários sobre o tema; ampliar o número de beneficiados pelas ações de inclusão social realizadas por sua Coordenadoria de Inclusão Social do Preso e Egresso – CISPE; disponibilizar tornozeleiras visando a atender à Central de Monitoramento e disponibilizar ônibus para o transporte de presos entre a DECAP e o Fórum. A SSPDS, por sua vez assumiu o compromisso de conduzir os flagranteados para realizar a identificação na PEFOCE, exame de corpo de delito no IML e das Delegacias Especializadas para a DECAP; fazer a escolta dos ônibus da SEJUS; fornecer ao flagranteado seu auto de prisão em flagrante; proceder à pesquisa sobre registros criminais do preso, através da CIACC, tão logo solicitado pela Secretaria da Vara de Audiência de Custódia, disponibilizando acesso ao sistema e enviar por e-mail a relação e identificação dos flagranteados que serão encaminhados para as audiências.

Por fim, o TJCE se comprometeu a envidar esforços para sensibilizar a disponibilização de número suficiente de magistrados e servidores para a realização das audiências diárias e ininterruptas, além de estrutura física adequada; promover, de

maneira contínua, ações de capacitação de juízes e servidores; manter cárceres no Fórum para recebimento dos flagranteados; disponibilizar uma sala no Fórum para funcionamento da central de alternativas penais e para o tornozelamento eletrônico, oriundos da audiência de custódia; promover reuniões mensais com os cooperandos com intuito de avaliar o processo de implementação e desenvolvimento das audiências de custódia e, após o terceiros mês, promover as reuniões trimestralmente.

O mesmo Termo de Cooperação estabelece que não haverá transferência de recursos financeiros entre os signatários e que o prazo de vigência de 12 (doze) meses poderá ser prorrogado, bem como prevê a possibilidade de rescisão.

O Termo de Cooperação nº 02/2017 firmado entre a Secretaria da Justiça e Cidadania do governo do estado do Ceará, o Tribunal de Justiça do estado do Ceará e a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social. O teor deste documento é o mesmo do Termo de Cooperação nº 03/2015 acima descrito.

Outro documento coligido na pesquisa é a apresentação (em *power point*, a mídia foi entregue em um DVD) do Pacto por um Ceará Pacífico entregue a esta pesquisadora pelo Chefe da Casa Militar. Neste documento conceitua-se o pacto como um conjunto de programas, projetos e ações voltados para a prevenção de violência e redução de criminalidade. Segundo o mesmo documento, opera-se a partir de políticas públicas interinstitucionais com o intento construir uma cultura de paz em todo o território cearense. Uma das medidas insertas no pacto como uma das principais no sistema de justiça é a audiência de custódia. Neste documento, identifica-se que a medida converteu em alvarás de soltura cerca de 40% das detenções em flagrante, o que teria minimizado a superlotação das unidades prisionais.

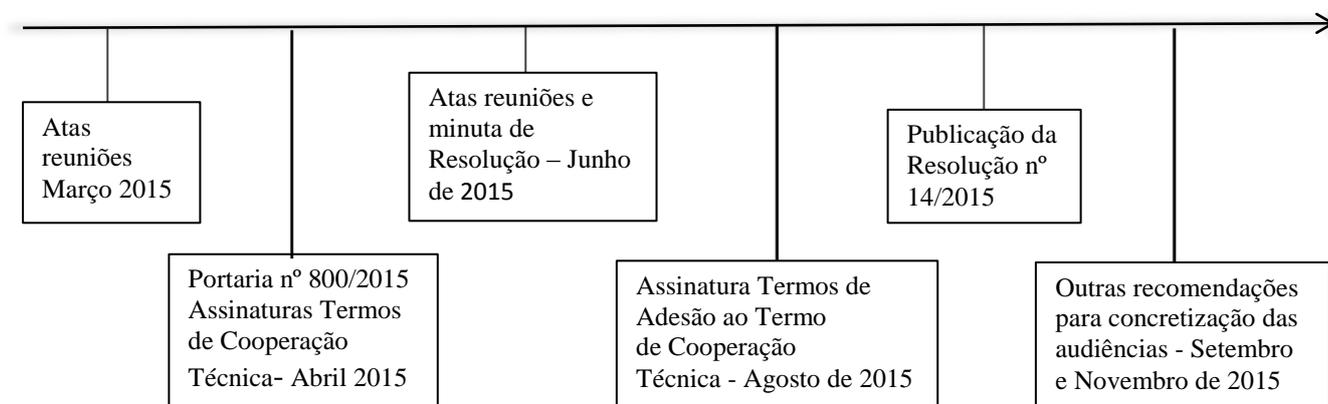
Outro documento coligido cuida de apresentar o Projeto de Audiências de Custódia, a partir do suporte em tratados internacionais e na legislação pátria. O texto menciona as críticas quanto à capacidade do Estado levar a efeito o projeto, ao tempo em que destaca a necessidade do engajamento de instituições e órgãos do sistema penal e de segurança pública para concretizá-lo. O documento afasta a audiência de custódia como instrumento que objetiva resolver os problemas relacionados à superlotação carcerária no Brasil. Discorre sobre o número excessivo de prisões provisórias no país, com base em dados levantados pelo Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, da Associação pela Reforma Prisional, do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania e da Pastoral Carcerária, afirmando que parte dos presos não recebe condenação a uma pena privativa de

liberdade, ao final do processo. Com base nesses dados, o texto conclui que não se deve tratar da situação sob o viés da redução da superlotação carcerária, mas da diminuição das prisões ilegais, e da proteção à liberdade, dignidade e integridade física dos cidadãos.

Por fim, faz referência aos dados coletados pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, local onde o projeto foi implantado de forma experimental, e onde o número de prisões provisórias permanece elevado, e, ainda destaca o fato da apresentação do custodiado ao magistrado possibilitar uma melhor aferição de suas condições pessoais, a fim de lastrear decisão sobre sua manutenção no cárcere. O fato da primeira audiência de custódia em São Paulo ter ocorrido apenas 6 meses antes do primeiro ato audiencial ocorrido no Ceará pode conduzir à ilação de que se bebeu na fonte do pioneirismo paulistano.

A Portaria nº 439/2016 do Gabinete da Diretoria do Fórum Clóvis Beviláqua, publicada em de 24 de maio de 2016, apresenta como fundamento a depredação estrutural dos presídios, ocasionada por rebeliões, o que inviabiliza a logística de transporte dos presos, para, em seguida, decidir que, pelo prazo de 30 (trinta) dias, os juízes que atuam na Vara Única Privativa de Audiências de Custódia apreciem os autos da prisão em flagrante e decidam sobre sua legalidade, conversão em preventiva ou concessão de liberdade provisória, com ou sem medidas cautelares diversas da privação de liberdade, independentemente da apresentação do preso. A Figura 2 resume, em uma perspectiva longitudinal, os documentos que deram base para as análises feitas neste capítulo.

Figura 2 – Os documentos coletados em uma perspectiva longitudinal da implementação em Fortaleza



Fonte: Elaborada pela autora

Fica um sentimento, por parte da pesquisadora, que o espaço de tempo de cerca de 2 meses (outubro e novembro de 2017) para reunião dos documentos pode ter sido reduzido em razão do cargo que se ocupa.

O capítulo seguinte traz uma perspectiva analítica do objeto de estudo desta dissertação, que também tem por base os documentos elencados neste capítulo, mas analisando-os a partir de uma ótica das diretrizes de implementação compiladas por Rua (2012).

4 ANÁLISE FINAL DA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA

Este capítulo trará a contextualização do problema, à luz dos documentos coligidos ao trabalho e da trajetória de coleta de dados explicitada no capítulo anterior. Revolver estes elementos trará maior compreensão sobre o escopo da pesquisa, uma vez que aproxima o contexto fático, no qual a política foi formulada, da realidade de sua implementação no estado do Ceará.

Inicialmente, será feita uma explanação sobre a situação carcerária no Brasil, o contexto de violência que atinge a sociedade, incluindo a chamada violência estatal, praticada por agentes policiais no momento da efetivação de prisões. Mais adiante, o capítulo apresentará a audiência de custódia como um projeto garantidor do direito individual da pessoa presa. Em seguida, o capítulo fará uma articulação entre as diretrizes de implementação de políticas públicas destacadas no primeiro capítulo, propostas por Rua (2012), e o contexto real de implementação das audiências de custódia no Ceará, encontrado a partir da pesquisa documental.

4.1 O CONTEXTO DO PROBLEMA

A audiência de custódia foi apresentada, dentro de um contexto de números exacerbados de violência, como medida capaz de, a um só tempo, reduzir prisões ilegais, pacificar a sociedade e promover a justiça. No dizer do ministro Ricardo Lewandowski, na época presidente do CNJ, o projeto representa um “salto civilizatório” para o Brasil. Ainda segundo o Ministro:

“Nós estamos, com esse passo, não apenas dando efetividade a um princípio importantíssimo, que é o da dignidade da pessoa humana, mas também cumprindo uma obrigação que o país assumiu ao assinar tratados internacionais”⁴.

Em seu discurso, o presidente do CNJ ainda lembrou a obra do filósofo italiano Norberto Bobbio que classifica como um “progresso moral da humanidade” o momento

⁴ trecho de notícias publicadas no site do STF. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/80249-audiencia-de-custodia-chega-a-14-estados-com-adesao-do-piaui>. Acessado em 23out2015

em que o mundo adquire a consciência de que não basta teorizar sobre os direitos fundamentais ou prevê-los em leis, mas no qual é preciso dar concretude a eles.

É o que estamos fazendo neste momento em prol de uma minoria que historicamente tem sido relegada ao mais completo abandono, que são as pessoas que estão temporariamente sob a custódia do Estado.

O ministro Lewandowski lembrou ainda, a importância da união local entre os órgãos dos três poderes para o sucesso do projeto, ao afirmar que a iniciativa não teria êxito sem a colaboração do Executivo, do Legislativo e da sociedade civil.

O papel do CNJ neste contexto, segundo Schmidt (2015) em um texto reflexivo sobre o papel do órgão em uma década⁵ de existência, é de indutor de mudanças. Neste sentido, segundo o autor, o olhar estratégico é de combate à cultura de encarceramento e a audiência de custódia é colocada como opção para este problema. A proposta subjacente é que estas audiências apoiem os juízes na hora de decidir pela necessidade ou não da manutenção da prisão ou a adoção de medidas alternativas ao cárcere.

Além de verificar a ocorrência de eventual arbitrariedade no cumprimento da ordem de custódia, pode o juiz em sede de audiência de custódia, certificar-se da correta identificação do agente, além de lhe dar ciência dos motivos que ensejaram sua segregação cautelar, colher informações sobre os fatos que determinaram a medida extrema e, depois de ouvir o Ministério Público e a defesa, decidir pela necessidade ou não da manutenção da prisão provisória.

Destaca-se, por oportuno, que o juiz já apreciava a legalidade da prisão em flagrante delito, a partir do exame de cópia do auto de prisão em flagrante que lhe é enviada, para em seguida decidir pelo seu relaxamento, conversão em prisão preventiva ou aplicação de outras medidas cautelares. Resultava disso, a soltura, com ou sem arbitramento de fiança, de parcela considerável dos presos em flagrante. Além disso, em qualquer fase da tramitação processual, é possível ao juiz rever a necessidade da prisão do acriminado.

⁵ O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) completou em junho de 2017 doze anos de atividade, tendo como marco inaugural a primeira sessão realizada em 14 de junho de 2005.

4.2 ARTICULAÇÃO COMPARATIVA ENTRE A TEORIA E O CONTEXTO REAL

Nesta seção serão trazidas à colação as diretrizes traçadas por Rua (2012) e já descritas no primeiro capítulo, que funcionarão como base comparativa para a análise do processo de implementação das audiências de custódia no estado do Ceará, sendo cotejadas com os documentos reunidos ao longo da pesquisa.

A partir dos parâmetros de comparação estabelecidos, é possível afirmar que as variáveis relevantes para um exitoso processo de implementação de uma política pública são dispostas como: legislação que estabelece objetivos claros e consistentes, ou pelo menos estabelece critérios para solucionar problemas; a legislação incorpora uma teoria que identifica os principais fatores causais que afetam os objetivos da política e proporciona aos agentes implementadores jurisdição sobre os grupos-alvo e outros aspectos necessários para alcançar os objetivos; a legislação estrutura o processo de implementação de maneira a maximizar a probabilidade de que os agentes implementadores e grupos-alvo tenham o desempenho desejado; os líderes da agência implementadora possuem habilidades gerenciais e políticas suficientes e estão comprometidos com os objetivos definidos em lei; o programa é ativamente apoiado por grupos organizados da sociedade e por alguns parlamentares-chaves durante o processo de implementação, com o judiciário sendo neutro ou simpático; a prioridade dos objetivos não é subvertida durante o tempo pela emergência de políticas contraditórias ou por mudanças em condições socioeconômicas relevantes que fragilizem a teoria causal ou as bases de apoio ao programa.

Além disto, o programa deve dispor de tempo e recursos suficientes, em cada estágio de implementação; a política deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta); agência implementadora independente de outras para ter sucesso; compreensão quanto aos objetivos a serem atingidos; deve ser possível especificar as tarefas a serem realizadas por cada participante; é necessário perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa e os atores que exercem posição de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados.

A análise será procedida a partir de cada diretriz identificada no Quadro 1 do capítulo 1, a seguir delineadas.

3.2.1 A diretriz da legislação

Os dispositivos legais da política devem ter a capacidade de estruturar favoravelmente o processo de implementação, de acordo com Rua (2012). Enquanto os tratados internacionais, ao preverem a apresentação da pessoa presa à autoridade judiciária, no prazo de 24 horas, o fazem de maneira lacônica e objetiva, os atos normativos de regência do Projeto Audiência de Custódia formam arcabouço detalhado de seu conteúdo e da divisão de atribuições e competências. Tanto a Resolução nº 14/2015 do TJCE quanto a Resolução nº 213/2015 do CNJ oferecem estrutura para o ato processual, desde a remessa do auto de prisão em flagrante ao Juízo competente até a providências a serem adotadas em casos de suspeita de tortura ou maus-tratos.

O grau máximo de detalhamento da Resolução nº 213/2015/CNJ vem expresso nos Protocolos que a acompanham. São dois protocolos, já analisados neste trabalho, que descem a detalhes sobre o procedimento para a aplicação de medidas cautelares diversas da prisão para os custodiados apresentados nas audiências de custódia, e acerca do procedimento para a oitiva, registro e encaminhamento de denúncias.

3.2.2 A diretriz de recursos

A segunda diretriz destacada para análise é a necessidade de tempo e recursos suficientes para a implementação da política. Em relação à primeira, verifica-se que o Projeto foi lançado em fevereiro de 2015 pelo CNJ, e a primeira audiência no estado do Ceará foi realizada em agosto do mesmo ano, antes da publicação da Resolução nº 213/2015/CNJ, datada de 15/12/2015.

A percepção de insuficiência do tempo para implementação do Projeto exsurge da análise de documentos, que indicam o sucessivo aumento no número de juízes necessários para atender à demanda, no descumprimento do prazo de 24 horas para a apresentação do preso, no adiamento de audiências aprazadas em razão da não-apresentação do preso, além da alteração do próprio local de realização das audiências de custódia, saindo do Fórum Clóvis Beviláqua para a DECAP.

As atas de reuniões para implementação do projeto Audiência de Custódia sugerem a complexidade de sua concretização, pois revelam a necessidade de articulação entre Poderes, integração dos sistemas do TJCE, da SEJUS e da SSPDS, readequação do espaço existente no Fórum Clóvis Beviláqua para a permanência dos

presos, disponibilização de equipamento e pessoal, normatização jurídica do projeto, além de estudo sobre a viabilidade de realização de exames periciais nas dependências do Fórum.

Destarte, a conjugação de esforços e ações concretas necessárias à implementação das audiências apontam para a importância de se ter tido mais tempo para a maturação de ideias e planos de trabalho.

A suficiência de recursos aparece como mais uma diretriz importante para o sucesso da implementação da política. No projeto sob análise, os Termos de Cooperação Técnica nº 005/2015, 006/2015 e 007/2015 firmados pelo CNJ e Ministério da Justiça, e, com relação ao último (007/2015), ainda, com o Instituto de Defesa do Direito de Defesa, fazem menção ao tema. Os três instrumentos dispõem sobre a obrigação do Ministério da Justiça em apoiar os estados com aporte financeiro, ao tempo em que expressam que os Termos não envolvem a transferência de recursos, estabelecendo que as ações deles resultantes que implicarem transferência ou cessão de recursos serão viabilizadas mediante instrumento apropriado.

Em âmbito estadual, o único documento levantado sobre recursos traz a previsão do valor de R\$ 2,5 milhões referente à obra das novas instalações da DECAP e da Vara Vara Única de Audiência de Custódia, além da aquisição de computadores, móveis e outras ferramentas de trabalho, despesa custeada pelo Governo do estado do Ceará.

Quando se expande a visão de recursos, para além de uma dimensão meramente financeira, traz-se à tona os recursos humanos. Sobre isto, a ata de reunião de reunião ocorrida em 06/11/2015 menciona a necessidade do aumento de recursos humanos para suprir as demandas do CIAAC - Central Integrada de Apoio à Área Criminal. A análise dos documentos também reforçam a necessidade de ampliar o número de magistrados e servidores que atuam na vara única de audiência de custódia com vistas a adequar a demanda da unidade jurisdicional.

No mais, o silêncio sobre o tema é ensurdecedor. Ferraz e Vieira (2009) e Botelho (2001) já apontavam a importância de recursos suficientes quando do estudo sobre políticas de saúde e culturais, respectivamente. Extrapolando para a situação ora estudada, pode-se prever que também nesta ocorram consequências negativas.

3.2.3 A diretriz da relação entre a causa e o efeito

Os documentos analisados traçam uma estreita relação entre a audiência de custódia e a redução da tortura e maus tratos, e do número de prisões provisórias. O que se verifica nos registros pesquisados é a correlação entre a apresentação do preso à autoridade judiciária, no prazo de 24 horas, com o objetivo de indagar sobre as circunstâncias da prisão, e o desestímulo à prática de tortura e maus tratos no momento da prisão, e logo depois deste ato de constrição.

Da mesma forma, faz-se uma correlação entre a melhor avaliação sobre a necessidade de decretação de prisão preventiva, com o custodiado na presença do juiz de direito, e a redução no número de prisões provisórias. Não foi localizado, entretanto, nenhuma pesquisa que comprove a eficiência da medida na redução da tortura, maus tratos e prisões ilegais.

Em âmbito estadual não se tem notícia de comparativo de dados existentes antes com aqueles reunidos depois da instalação da Vara Única de Audiência de Custódia, capazes de demonstrar a efetiva redução no número de prisões preventivas.

Outra série de dados, que ainda não se tem notícia de terem sido reunidos, são aqueles referentes à redução das práticas de tortura e maus tratos. Aqui, pode-se antecipar que o caminho deve ser mais sinuoso, vez que se encontra entrelaçado com a conclusão de investigações perante a Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e junto à Procuradoria-Geral da Justiça, para, a partir do resultado de procedimentos administrativos e judiciais instaurados contra agentes estatais suspeitos das práticas ilegais, se poder analisar a audiência de custódia como fator inibidor da violência estatal.

3.2.4 A diretriz da necessidade de uma agência implementadora independente

A audiência de custódia foi apresentada dentro do Pacto pelo Ceará Pacífico, programa do governo do estado do Ceará. Não obstante a participação do Executivo Estadual, notadamente, por sua Secretaria de Justiça e Cidadania e Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, os documentos revelam que a força motriz da implementação das audiências de custódia, foi o Tribunal de Justiça, capitaneado pela desembargadora coordenadora do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 800/2015.

As ações e logística foram delineadas no âmbito do TJCE, a partir de reuniões de trabalho que contaram com a presença de representantes das instituições que assumiriam papel de relevo na concretização do Projeto. As decisões sobre a implementação foram tomadas dentro dos parâmetros apontados pelo CNJ, e levando em consideração as particularidades do estado.

3.2.5 A diretriz da compreensão dos objetivos

Os objetivos mostram-se claros na maioria dos documentos descritos no segundo capítulo. Persegue-se, com a implementação das audiências de custódia, a redução da tortura e maus-tratos por parte de agentes estatais, e a diminuição do número de prisões provisórias.

Os agentes implementadores envolvidos alertam e são alertados para esses objetivos nos principais documentos acerca do tema.

A Resolução nº 14/2015/TJCE, ato regulamentador inaugural das audiências de custódia no Ceará, expressa como fundamentos o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a Convenção Contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, o respeito à dignidade da pessoa humana encartado na Constituição Federal, o Código de Processo Penal no tocante à aplicação de medidas cautelares diversas da prisão, e os esforços empreendidos mediante iniciativa do Conselho Nacional de Justiça e do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário para implementar o Projeto Audiência de Custódia em todo o território nacional.

No entanto, necessário destacar que, no documento intitulado Projeto Audiência de Custódia Fundamentos, datado de 2015, o CNJ não menciona a redução da tortura, fazendo referência, apenas, à retomada do controle da porta de entrada do sistema prisional.

Da mesma forma, no documento chamado O Projeto Audiência de Custódia, na seção referente aos aspectos favoráveis do Projeto, alguns itens podem gerar confusão, vez que parecem descolados dos objetivos até então traçados. Aponta-se que as audiências de custódia evitarão que sejam judicializadas situações em que se aplique o princípio da insignificância; significativa redução do trânsito de presos nas

dependências do fórum e ganho de celeridade e eficiência da prestação jurisdicional no âmbito da Justiça Criminal.

De toda forma, por serem os envolvidos na implementação do projeto, instituições e pessoas ligadas ao sistema de justiça, e, considerando a clareza expressa nos principais documentos levantados, verifica-se que a diretriz sob análise foi observada. Conforme observava Botelho (2001), ao discorrer sobre o financiamento de políticas culturais leciona, em patamar ainda superior a dos recursos, encontra-se a clareza do que a política pretende alcançar.

3.2.6. A diretriz da especificação de papéis

Os papéis estão dispostos de forma translúcida nos documentos pesquisados. Logo nas primeiras reuniões sobre a implementação da audiência de custódia no Ceará, especificamente, na comarca de Fortaleza, percebeu-se o papel do TJCE na alteração de competência da 17ª Vara Criminal que passaria a funcionar como Vara Única de Audiência de Custódia, na adequação do espaço para realização das audiências de custódia, na disponibilização de servidores e equipamentos mobiliários e de informática, bem como na pesquisa sobre antecedentes e restrições dos flagranteados e normatização jurídica do projeto. À SEJUS reservou-se o transporte dos presos, sendo que a escolta dos custodiados ficou a cargo da SSPDS, bem assim a manutenção dos presos após a audiência no 26º DP.

A análise dos documentos sugere que, no curso da implementação das audiências de custódia, os papéis previamente definidos, não foram executados a contento. Isto porque foi verificado demora excessiva na apresentação dos presos, demonstrando que a logística de transporte não se mostrou eficiente.

Da mesma forma, a necessidade de dividir a tarefa de reunir informações sobre antecedentes criminais e restrições do custodiado, entre TJCE, SEJUS e SSPDS foi uma modificação no plano inicial, segundo o qual a atribuição caberia, exclusivamente, ao Poder Judiciário. Os registros revelam atraso sistemático na pesquisa de antecedentes e restrições, o que contribuiu para o atraso na apresentação dos presos.

Considerável mudança no decorrer da implementação ocorreu no local da realização das audiências. Inicialmente, foi feita uma adaptação na estrutura do Fórum Clóvis Beviláqua, onde as audiências deveriam acontecer. Todavia, falhas no transporte e escolta de presos para as audiências contribuíram para a mudança da Vara Única

Privativa de Audiência de Custódia, que passou a funcionar no mesmo edifício da DECAP.

3.2.7 A diretriz da comunicação e coordenação

Esta diretriz aponta para a necessidade de perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos na implementação do programa. Os documentos coligidos refletem o esforço de coordenação, a partir da estruturação de um grupo de trabalho no âmbito do TJCE. As atas das reuniões havidas demonstram que os envolvidos estavam empenhados em iniciar as atividades dentro do prazo de 90 (noventa) dias indicado pelo CNJ, e coincidente com o anúncio do Pacto pelo Ceará Pacífico.

Os registros evidenciam que as reuniões eram fecundas, com identificação de barreiras, deliberações, proposição de soluções e distribuição de atribuições.

Entre os envolvidos na logística de transporte e escolta de presos; levantamento de informações sobre antecedentes e restrições dos custodiados; equipe responsável pela reforma do local de realização das audiências e pela normatização jurídica é possível identificar satisfatório nível de comunicação, a partir de participações em reuniões e referências em ofícios e e-mails trocados.

O mesmo não ocorre com relação aos membros do Ministério Público, Defensoria Pública e do Poder Judiciário, na figura de juízes de direito, a exceção da magistrada titular da unidade jurisdicional, e servidores que viriam a atuar na Vara Única de Audiência de Custódia. Nestes casos, de acordo com a documentação levantada, não houve considerável envolvimento dos integrantes nos atos atinentes ao primeiro momento da implementação do Projeto.

Relembrando as lições de Carvalho, Barbosa e Soares (2010) é crucial quando da implementação da política o reconhecimento e correção de erros, a mudança de direções, e aprendizado. Tudo isto só é possível por meio do adequado estabelecimento de mecanismos de comunicação e coordenação.

3.2.8 A diretriz Controle

O controle é um fator que orienta para a necessidade dos atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus

comandados. No projeto que se está analisando, essa é uma diretriz de difícil mensuração. A conjugação de esforços dos envolvidos assume contorno de cooperação entre Poderes do Estado que não se sobrepõem.

O Projeto Audiência de Custódia, que nasce de um esforço do CNJ, órgão administrativo máximo do Poder Judiciário, para dar concretude a tratados internacionais encontrou no Ceará ponto de intercessão no Pacto por um Ceará Pacífico, Programa do Poder Executivo Estadual. A colaboração que se forma a partir daí é de natureza voluntária e não impositiva, sendo inadequado falar em comando e comandados.

Com relação ao Ministério Público e à Defensoria Pública, uma vez superada a discussão sobre a constitucionalidade da audiência de custódia, o seu papel institucional impõe a presença de seus representantes ao ato processual. Esses órgãos referidos possuem mecanismos de controle interno que podem ser acionados em caso de descumprimento de deveres funcionais dos seus membros, e que fogem do escopo deste trabalho.

No âmbito do Poder Judiciário, houve adesão da Juíza Titular da 17ª Vara Criminal, quando do encerramento da distribuição de novos feitos para a referida unidade jurisdicional, na assunção da titularidade da Vara Única Privativa de Audiência de Custódia.

Após o início das audiências de custódia, o documento chamado Aperfeiçoamento do Projeto Audiência de Custódia apresenta um relatório de monitoramento das audiências e formula recomendações. O teor deste registro sugere frouxidão no controle exercido pelos juízes que atuam na Vara de Custódia no que diz respeito à não-apresentação dos presos. Tanto é assim que uma das recomendações à Vara Única Privativa de Custódia é que os juízes de custódia realizem o devido controle da apresentação dos presos e, caso não apresentado, injustificadamente, determinem a imediata apresentação, bem como averiguem a necessidade de apuração e eventual violação de direito.

O Quadro 3, a seguir, sintetiza as análises feitas a partir das diretrizes escolhidas. Com isto busca-se atender o objetivo de comparar o processo de implementação das audiências de custódia considerando a legislação que fundamenta a política, a suficiência dos recursos disponibilizados, a relação entre causa e efeito, a existência de uma agência implementadora, a clareza dos objetivos, a clareza de papéis e a existência de mecanismos de comunicação e controle.

Quadro 3 – Articulação comparativa entre as diretrizes e o contexto real

DIRETRIZES	
Legislação	as Resoluções de nº 14/2015/TJCE e a 213/2015/CNJ estruturam favoravelmente o processo de implementação
Recursos	previsão em Termos de Cooperação Técnica
Relação entre causa e efeito	previsão sem comprovação científica
Agência implementadora	desembargadora coordenadora do grupo de trabalho para implementação da audiência de custódia no estado
Clareza de objetivos	presente na quase totalidade dos documentos
Clareza de papéis	os papéis são colocados de forma clara. Não obstante, houve alterações no curso da implementação
Comunicação e coordenação	esforço - grupo de trabalho e múltiplas reuniões
Controle	colaboração entre Poderes. Frouxidão no controle da não-apresentação de presos

Fonte: Elaborada pela autora

As variáveis analisadas sugerem a incessante necessidade de mecanismos legais e administrativos que favoreçam o processo de implementação e, como consectário lógico, a concretização dos objetivos delineados nas políticas públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os documentos elencados no segundo capítulo permitiram vislumbrar a sucessão de atos que foram e vem sendo praticados ao longo da implementação da audiência de custódia no estado do Ceará. O documento primeiro é a ata da reunião para implementação do projeto, realizada em 18 de março de 2015. Nesta oportunidade, as presenças registradas e a matéria tratada já indicavam os principais desafios para a concretização do projeto. Na mesma direção, os documentos intitulados Projeto Audiência de Custódia e Aperfeiçoamento do Projeto Audiência de Custódia são registros identificadores dos obstáculos encontrados na implementação das audiências de custódia no estado do Ceará.

Do arcabouço documental analisado, impende registrar que perde-se precisão na cronologia das ações de implementação, em decorrência do fato de alguns documentos não se encontrarem datados. Também há documentos apócrifos e alguns cujo destinatário não é claro. Estas lacunas nos registros chamam a atenção, diante do notório formalismo que impera nas ações que envolvem o Estado.

Não obstante a falta de precisão de alguns documentos, analisá-los à luz das diretrizes sintetizadas por Rua (2012) permite identificar acertos e desacertos no processo de implementação do Projeto Audiência de Custódia, além de contribuir para o seu aprimoramento. Nessa senda, observa-se que um lapso temporal mais elástico para o início das audiências de custódia poderia ter viabilizado o melhor dimensionamento das dificuldades de implementação do projeto.

Um dado importante como o número diário de prisões em flagrante poderia ter sido melhor sopesado com a necessidade de espaço para permanência dos presos, volume de pesquisa necessária para localização de antecedentes criminais e restrições existentes em desfavor do custodiado, número de audiências necessárias - e toda estrutura demandada - para dar vazão ao contingente de presos. A necessidade de sucessivos incrementos no número de juízes e servidores para cumprir com eficiência o prazo de 24 horas para a apresentação do preso ao juiz indica que a quantidade diária de prisões em flagrante delito pode ter sido um dado menosprezado no estudo sobre a logística do projeto.

As reflexões possíveis sobre o tema passam pela necessidade de maior envolvimento dos atores responsáveis pela prática diária do ato audiencial. Pouco foi visto da participação de magistrados, promotores, defensores e servidores que passaram

a atuar na Vara Única de Audiência de Custódia, ao longo de seu processo de implementação.

Novas pesquisas ressoam como necessárias para se prosseguir no estudo do tema. Ainda não tem pesquisa, em âmbito estadual, sobre a eficiência das audiências de custódia no objetivo que se propõem a alcançar. Os dados anteriores à implementação do Projeto comparados aos dados posteriores podem revelar realidade distante daquela pretendida com a medida.

Não é despidendo mencionar que a redução da população carcerária, como consequência da diminuição de prisões preventivas, pode não vir a partir das audiências de custódia. A lógica de que o contato pessoal do custodiado como juiz de direito pode conduzir, mais facilmente, à sua soltura pode não corresponder à realidade. É possível vislumbrar hipóteses em que o juiz, analisando um auto de prisão em flagrante, decidisse pela desnecessidade da custódia provisória, mas, com a inovação trazida pela audiência e o contato presencial com o flagranteado entenda serem insuficientes medidas cautelares diversas da prisão, convertendo, desta forma, a prisão em flagrante em prisão preventiva; ou ainda, que a análise feita a partir das informações contidas no auto de prisão em flagrante se aproxime daquela feita na presença do custodiado, o que manteria o número de prisões preventivas no mesmo patamar existente antes da implementação do Projeto Audiência de Custódia.

Na medida em que foram investigados, desde documentos que estão na gênese do Projeto Audiência de Custódia até registro de monitoramento das audiências já em curso, entende-se que foi possível compreender a implementação das audiências de custódia no estado do Ceará, enquanto ação integrante de uma política pública de segurança, e à luz de uma diretriz de implementação de Políticas Públicas.

A partir da revisão bibliográfica realizada no primeiro capítulo, foi traçado um panorama histórico das políticas públicas e esquadrihados alguns de seus conceitos. O referido capítulo trouxe, ainda em seu bojo, a apresentação da audiência de custódia sob a perspectiva de tratados internacionais de proteção do direito à liberdade individual, vida e integridade pessoal.

A implementação da audiência de custódia no estado foi descrita, em termos de sua concepção e desenvolvimento, a partir dos documentos analisados no segundo capítulo, que contou com o relato sobre a trajetória de coleta de informações. Foi dado a conhecer amiúde documentos regulamentadores do projeto audiência de custódia, realçando as particularidades para o estado do Ceará e para o município de Fortaleza.

A comparação entre o processo de implementação das audiências de custódia e as diretrizes dispostas – legislação que fundamenta o projeto, os recursos disponibilizados, a relação entre causa e efeito, a existência de uma agência implementadora, a clareza dos objetivos, a clareza de papéis e a existência de mecanismos de comunicação e controle – foi realizada no terceiro capítulo, a partir da análise dos documentos atinentes ao Projeto Audiência de Custódia. A partir dos documentos analisados, foi possível também perceber que a implementação vem sendo realizada de maneira relativamente exitosa, quando se consideram diretrizes teóricas para implementação de uma política pública, com restrições de disponibilização recursos – financeiros e de recursos humanos - e mecanismos de controle.

Ainda entre os principais resultados, destaca-se como positivos a clareza de objetivos e a legislação – ambos deixam bem delineados o fulcro da política. Como fragilidades, os documentos existentes não mostram de forma clara as evidências entre a causa e efeito e o controle também se mostra pouco estruturado ou capaz de corrigir distorções no processo.

Os elevados efeitos que se pretende alcançar com a audiência de custódia e seus fundamentos principiológicos exigem a ampliação da pesquisa sobre o tema, procedendo-se a uma investigação dos procedimentos instaurados para apuração de suspeitas de tortura e maus-tratos, analisando dados referentes ao número de prisões preventivas anteriores e posteriores à implementação das audiências de custódia, aferindo a atuação dos atores envolvidos no ato audiencial, a saber, juízes, promotores, defensores públicos e advogados constituídos, identificando eventuais mudanças nas rotinas procedimentais das audiências de custódia desde seu ato inaugural em 21 de agosto de 2015 na cidade de Fortaleza e, ainda, analisando a sua implementação no interior do estado do Ceará.

REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, Marcos Cesar. Controle Social: Notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, v.18, n.1, p.168-176, 2004.
- BONATTI, Daniel Leão; BRUNACCI, Diogo Paiva; CASTRO, Leandro. **O aperfeiçoamento da política penal no Brasil: a inserção da audiência de custódia no processo penal**. 2014. 59 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2014.
- BOTELHO, Isaura. Dimensão da cultura e políticas públicas. **São Paulo em Perspectiva**, v.15, n.2, p. 73-83, 2001.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário 163.231-3**. Brasília: Rel. Min. Maurício Corrêa, 1999.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo Penal. Habeas corpus nº 119095 da 2ª Turma. Brasília, DF, 08 de Abril de 2014. **Lex**: jurisprudência do STF, Brasília, DF, 2014.
- BRASIL. Presidência da República. **Código de processo penal**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/decreto-lei/De13689Compilado.htm>>. Acesso em: 23 jun. 2016.
- CARVALHO, Maria de Lourdes; BARBOSA, Telma Regina; SOARES, Jeferson Boechat. Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EM AMERICA DEL SUR, 10., 2010, Argentina. **Anais....** Argentina:[s.n.], 2010.
- CEARÁ. Governo do Estado. Secretaria de Justiça. **Resolução nº14/2015, de 10 de Agosto de 2015**. Fortaleza, 2015.
- CEARÁ. Governo do Estado. **Comitê do “Pacto por um Ceará Pacífico” define expansão de medidas preventivas de cidadania**. Disponível em: <<http://www.ceara.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/14363-comite-do-pacto-por-um-ceara-pacifico-define-expansao-de-medidas-preventivas-de-cidadania>> Acesso em: 20 jun. 2016.
- CHOUKR, Fauzi Hassan. PL 554/2011 e a necessária (e lenta) adaptação do processo penal brasileiro à convenção americana de direitos do homem. **Boletim IBCCrim**, n. 254, jan. 2014.
- COIMBRA, Elisa. Sistema interamericano de direitos humanos: desafios à implementação das decisões da Corte no Brasil. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v.10, n.19, p. 59-76, dez. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **CNJ divulga dados sobre nova população carcerária brasileira.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61762-cnj-divulga-dados-sobre-nova-populacao-carceraria-brasileira>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Novo diagnóstico de pessoas presas no Brasil.** Brasília, jun. 2014. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21714:audiencia-de-custodia-contribui-para-revogacao-de-prisao-preventiva&catid=79&Itemid=220>. Acesso em: 23 jun. 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Audiência.** Disponível em: <<http://corteidh.or.crimplantacao-audiencia-custodia>>. Acesso em: 23. jun, 2016.

FERRAZ, O. L. M.; VIEIRA, F. S. Direito à saúde, recursos escassos e equidade: os riscos da interpretação judicial dominante. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v.52, n. 1, p. 223-251, 2009.

FERREIRA FILHO, Cristovam Colombo Cirqueira; SOUSA, Fernando Jose Pires. Ceará Pacífico – a construção de um devir preventivo e reducionista da criminalidade de adolescentes. In: ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 35., 2016, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2016.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, 218 p.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015.** Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2015-retificado.pdf>. Acesso em: 25 jun 2016.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

HOWLETT, Michael; RAMESH M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 305p.

INFOPEN. **O processo penal de exceção em números.** Disponível em: <<http://justificando.com/2017/12/08/infopen-2017-o-processo-penal-de-excecao-em-numeros/>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. Evidências da criminalidade no Ceará, experiências internacionais e fundamentação para construção de um pacto social de combate a violência no estado. **Textos para Discussão**, n.113, 2015.

JANUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, v.1, n.36, jan./jul, 2011.

LEMGRUBER, Julita. O sistema penitenciário brasileiro. In: CERQUEIRA, Daniel, LEMBRUGER, Julita (Orgs.). **Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

LOPES JR, Aury; PAIVA, Caio. Audiência de custódia e a imediata apresentação do preso ao juiz: rumo à evolução civilizatória do processo penal. **Revista Liberdades do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**, v.1, n. 17, p.1-7, set/dez, 2014.

MOURA, Tatiana; RIBEIRO, Natália. **Levantamento nacional de informações penitenciárias**. 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

PAIVA, Caio; LOPES JUNIOR, Aury. Audiência de custódia e a imediata apresentação do preso ao juiz: rumo à evolução civilizatória do processo penal. **Revista Liberdades**, v.1, n.17, p. 11-23, 2015.

PIOVESAN, Flávia. A Constituição Brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. **EOS — Revista Jurídica da Faculdade de Direito / Faculdade Dom Bosco**, v. 2, n. 1, 2008.

RIBEIRO, Ludmila; CRUZ, Marcus; BATITUCCI, Eduardo. Política pública penitenciária: a gestão em Minas Gerais. In: ENCONTRO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: [s.n.], 2004.

RUA, Maria Das Graças. **Políticas públicas**. [S.l.]: UFSC, 2012.

SCHMIDT, Paulo Luiz. CNJ: jovem e já afirmada instituição republicana. In: _____. **CNJ 10 anos**. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/07/e28add034bc27171ec21980c79aa8b42.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014. 158 p.

SEMER, Marcelo. **A audiência de custódia adapta o processo penal brasileiro à Convenção Americana de Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://blog-sem-juizo.blogspot.com.br/2014/06/dpu-pede-audiencia-de-custodia-para.html>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

SOBRINHO, João Moraes; HELAL, Digo Henrique. A implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato: análise do programa de artesanato da Paraíba. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2014.

SOUZA, Celina. “Estado da arte” da área de políticas públicas: conceitos, e principais tipologias. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 27., 2003, Minas Gerais. **Anais...** Minas Gerais: ANPOCS, 2003. p. 1-16.

SOUZA, André Delgado. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v.50, n.2, p. 229-257, 2007.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun., 2008.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012, 287 p.

XAVIER, Laércio Noronha. **Políticas públicas de segurança**. Fortaleza: LCR, 2012. 830 p.