



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO/FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA**

**LISIANE SOUSA ALVES DUARTE**

**“A GENTE NÃO TÁ RESOLVENDO EFETIVAMENTE, NÃO  
TEM JUSTIÇA” – ARGUMENTOS E COMPREENSÕES DOS  
JUÍZES COMO BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NA  
IMPLEMENTAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA EM FEIRA DE  
SANTANA - BA**

Salvador  
2022

**LISIANE SOUSA ALVES DUARTE**

**“A GENTE NÃO TÁ RESOLVENDO EFETIVAMENTE, NÃO TEM JUSTIÇA”: ARGUMENTOS E COMPREENSÕES DOS JUÍZES COMO BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA EM FEIRA DE SANTANA - BA**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania da Escola de Administração/Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia como requisito para obtenção do título de Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Edgilson Tavares de Araújo

Salvador  
2022

### Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D812 Duarte, Lisiane Sousa Alves  
"A gente não tá resolvendo efetivamente, não tem justiça" – argumentos e compreensões dos juízes como burocratas de nível de rua na implementação das audiências de custódia em Feira de Santana – BA / por Lisiane Sousa Alves Duarte. – 2022.  
124 f.

Orientador: Prof. Dr. Edgilson Tavares de Araújo.  
Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito; Universidade Federal da Bahia – Escola de Administração, Salvador, 2022.

1. Audiência de custódia. 2. Políticas públicas. 3. Burocracia. 4. Juízes - Decisões. I. Araújo, Edgilson Tavares de. II. Universidade Federal da Bahia - Faculdade de Direito. III. Universidade Federal da Bahia – Escola de Administração. IV. Título.

CDD – 345.05

# LISIANE SOUSA ALVES DUARTE

## **“A GENTE NÃO TÁ RESOLVENDO EFETIVAMENTE, NÃO TEM JUSTIÇA” – ARGUMENTOS E COMPREENSÕES DOS JUÍZES COMO BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA EM FEIRA DE SANTANA - BA**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, da Escola de Administração/ Faculdade de Direito, da Universidade Federal da Bahia. Área de concentração: Segurança Pública. Linha de pesquisa: Direitos Humanos e Cidadania.

Salvador, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022

Banca Examinadora

Edgilson Tavares de Araújo – Orientador \_\_\_\_\_  
Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Brasil  
Universidade Federal da Bahia

André Luiz Nascimento dos Santos \_\_\_\_\_  
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA-BA), Brasil.  
Universidade Federal da Bahia

Gabriela Spanghero Lotta \_\_\_\_\_  
Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Paulo (USP-SP), Brasil.  
Fundação Getúlio Vargas

Aos meus pais que tanto acreditam em mim e me deram a oportunidade de abrir meus horizontes para o estudo.

## AGRADECIMENTOS

À força divina que me fortalece a cada dia e me faz acreditar que é possível se alcançar aquilo que deseja com força e determinação.

Aos meus filhos por me proporcionarem a redescoberta, resiliência e me mostrarem que a felicidade se encontra nos momentos mais simples de nossas vidas.

Ao meu companheiro, Bruno, pelo apoio nas minhas escolhas e pela sua presença em minhas conquistas.

Aos meus irmãos por serem exemplo de força, dedicação e sucesso.

Aos meus pais pelo esforço em comum para educar seus filhos e se fazerem tão presentes em minha vida.

Ao meu orientador, Edgilson Tavares de Araújo, pela vocação em lecionar, pela sua relevância no ensino público brasileiro e por me permitir ter a visão da importância do estudo interdisciplinar.

Às amigas que o mestrado me presenteou, dentre elas minha amiga Carla, pela fidelidade e companheirismo nessa jornada.

À universidade pública brasileira, especialmente à UFBA e UFPB, pelo conhecimento por mim adquirido e pelos profissionais de excelência que produzem ciência neste país.

Aos entrevistados nesta pesquisa pela disponibilidade de tempo, pela oportunidade que a mim foi dada de sentar do outro lado da mesa e escutá-los.

A todos que direta e indiretamente contribuíram para esse estudo que tanto me enriqueceu como ser humano e como profissional.

## RESUMO

O objetivo desse estudo foi analisar as percepções dos burocratas de nível de rua (juízes criminais estaduais) de Feira de Santana-BA para implementação das audiências de custódia. A metodologia foi qualitativa, com análise de documentos e literatura acerca do tema, a partir dos construtos analíticos “burocracia de nível de rua” e ativismo judicial/ativismo burocrático para análise argumentativa da implementação do instrumento de política pública audiência de custódia. Foi realizada pesquisa de campo, com a realização de entrevistas semiestruturadas com 06 (seis) juízes, sendo 05 (cinco) atuantes na comarca de Feira de Santana e 01 (um) de Salvador, que foi um dos empreendedores desse instrumento no Estado. Estes(as) são considerados(as) na pesquisa como burocratas de nível de rua, diante das características apresentadas na sua atuação profissional nos processos de mediação entre o poder público e o cidadão. Os dados foram categorizados a partir da análise de conteúdo das narrativas e discursos apresentados, buscando verificar os argumentos e compreensões dos(as) juízes(as) estaduais para a implementação das audiências de custódia. Os resultados demonstraram uma forte aproximação da atuação dos juízes com as características dos burocratas de nível de rua associadas, em parte deles, com o ativismo judicial e burocrático, mobilizados também pela forte influência da ideologia gerencialista presente no Poder Judiciário. Foram criadas 06 (seis) categorias empíricas: a) relação juiz e custodiado pautada nas narrativas de outros atores; b) encaminhamento do custodiado pelo juiz a outros serviços da rede; c) falta de uniformidade procedimental na realização da audiência de custódia com reprodução de comportamentos desiguais para os custodiados; d) falta de estrutura necessária para as audiências de custódia e sobrecarga de trabalho dos juízes; e) programas ou atividades extras desenvolvidas pelos juízes nas audiências de custódia; f) juiz formulador de normativas operacionais da audiência de custódia, com base em valores destes. Revelou-se que o conhecimento dos juízes sobre as normatizações vigentes que disciplinam as audiências de custódia, suas compreensões, criação de rotinas específicas a partir de comportamentos de enfrentamento à pressão e de administração de recursos são típicos da burocracia de nível de rua.

**Palavras-chave:** audiência de custódia; implementação de políticas públicas; burocracia de nível de rua; juízes; análise argumentativa

## ABSTRACT

The purpose of this study was to analyze the perceptions adopted by street level bureaucrats (criminal judges) of Feira de Santana-BA for implementation of custody hearings. The methodology was qualitative, with analysis of documents and literature on the subject, from the analytical constructs "street level bureaucracy" and judicial activism/bureaucratic activism for argumentative analysis of the implementation of public policy instrument custody hearing. There was field research, with semi-structured interviews with 06 (six) judges, 05 (five) active in the region of Feira de Santana and 01 (one) from Salvador, who was one of the responsible for this instrument in the state of Bahia. In the research, they are considered as street level bureaucrats, due to the features presented in the professional performance during the process of mediation between the government and the citizen. The data was categorized from analysis of content and narratives presented, trying to verify the arguments and understandings of the criminal judges for the implementation of the custody hearings. The results showed a strong approximation of the judges' performance with street level bureaucrats features, also mobilized from strong influence of the managerial ideology present in the Judicial Power. It were created 06 (six) empirical categories: a) relation judge and custodian based on the narratives of other actors; b) referral of the custodian by the judge for other network services; c) lack of procedural uniformity in the custody hearings with reproduction of unequal behavior for custodian; d) lack of necessary structure for custody hearings and judge's workload; e) extra programs or activities developed by judges in the hearing audiences; f) judge formulator of operational norms of the hearing audiences based in their values. It turned out that the judges' knowledge about current norms that treat the hearing audiences, as well as the understandings and creation of specific routines based on coping behaviors that face pressure and resource management are typical of street level bureaucrats.

**Keywords:** hearing audience; implementation of public policy; street level bureaucracy; judges; argumentative analyses

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1 – Perfis dos juízes criminais estaduais de Feira de Santana entrevistados.....</b>	<b>80</b>
<b>Quadro 2 - Categorias analíticas empíricas sobre a implementação da audiência de custódia pelos juízes criminais de Feira de Santana - BA.....</b>	<b>83</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AA	Alcoólicos Anônimos
AC	Audiência de Custódia
ADPF	Arguição de Descumprimento de Norma Fundamental
AMB	Associação dos Magistrados do Brasil
APF	Auto de Prisão em Flagrante
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPP	Código de Processo Penal
COVID	Coronavírus
Caps	Centro de Atenção Psicossocial Álcool e outras drogas
Cras	Centro de Referência de Assistência Social
Creas	Centro de Referência Especializada de Assistência Social
CRMQ	Centro de Referência Maria Quitéria
Dipo	Departamento de Inquéritos Policiais e Polícia Judiciária
DMF	Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas
Gacep	Grupo Especial de Atuação para o Controle Externo da Atividade Policial
IML	Instituto Médico Legal
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
Nesp	Núcleo de Estudos sobre sanção penal
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
Proeja	Programa Nacional de Integração da Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
SAJ	Sistema de Automação da Justiça
Secodi	Seção de Controle, Distribuição e Informação
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
Suas	Sistema Único de Assistência Social
TJ BA	Tribunal de Justiça da Bahia
UFBA	Universidade Federal da Bahia

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>SITUANDO A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA COMO POLÍTICA PÚBLICA</b>	<b>24</b>
2.1.	BREVE ANÁLISE SOBRE ABORDAGENS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	25
2.2.	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	29
2.3.	BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA	33
<b>3.</b>	<b>JUDICIÁRIO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>39</b>
3.1.	AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA	47
3.1.1.	AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA E SUA DINÂMICA	54
3.1.1.1.	ORIGEM, FUNDAMENTO NORMATIVO E OBJETIVOS	55
3.2.	JUÍZES E BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA	59
3.3.	JUÍZES COMO BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA	64
<b>4.</b>	<b>PERCEPÇÃO DOS JUÍZES CRIMINAIS ESTADUAIS DE FEIRA DE SANTANA NA IMPLEMENTAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA</b>	<b>70</b>
4.1.	PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO DA PESQUISA EMPÍRICA	71
4.2.	ARGUMENTOS E COMPREENSÕES DOS JUÍZES IMPLEMENTADORES DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA	82
4.2.1.	RELAÇÃO JUIZ E CUSTODIADO PAUTADA NAS NARRATIVAS DE OUTROS ATORES	83
4.2.2.	ENCAMINHAMENTO DO CUSTODIADO PELO JUIZ A OUTROS SERVIÇOS DA REDE	87
4.2.3.	FALTA DE UNIFORMIDADE PROCEDIMENTAL NA REALIZAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA COM REPRODUÇÃO DE COMPORTAMENTOS DESIGUAIS PARA OS CUSTODIADOS	92
4.2.4.	FALTA DE ESTRUTURA NECESSÁRIA PARA AS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA E SOBRECARGA DE TRABALHO DOS JUÍZES	98
4.2.5.	PROGRAMAS OU ATIVIDADES EXTRAS DESENVOLVIDAS PELOS JUÍZES NAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA	102
4.2.6.	JUIZ FORMULADOR DE NORMATIVAS OPERACIONAIS DA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA, COM BASE EM VALORES DESTES	104
<b>5.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>108</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>112</b>
	<b>APÊNDICES</b>	<b>120</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A audiência de custódia adentrou recentemente no ordenamento jurídico brasileiro, tendo o Conselho Nacional de Justiça regulamentado a matéria por meio da Resolução nº 213, editada em 15 de dezembro de 2015, tomando como fundamento a decisão prolatada na Arguição de descumprimento de norma fundamental (ADPF) nº 347, pelo Supremo Tribunal Federal (STF). No seu artigo 1º, define que “toda pessoa presa em flagrante delito, independentemente de motivação ou natureza do ato, seja obrigatoriamente apresentada, em até 24 horas da comunicação do flagrante, à autoridade judicial competente, e ouvida sobre as circunstâncias em que se realizou a prisão ou apreensão” (BRASIL, Resolução nº 213/2015 do CNJ).

A origem do instituto está em pactos e tratados internacionais os quais o Brasil incorporou em seu sistema jurídico tal como o Pacto de São José da Costa Rica que prevê, em seu artigo 7º, § 5º., que “toda pessoa presa, detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada por lei a exercer funções judiciais e tem o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo” (CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969).

A determinação da audiência de apresentação no Brasil abrange, inclusive, as hipóteses em que houver o cumprimento de mandados de prisão cautelar ou definitiva, conforme artigo 13, da Resolução nº 213/2015, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Ficou estabelecido um prazo para que os Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais regulamentassem a matéria, implantando as referidas audiências, tendo sido dado o prazo de 90 (noventa) dias, a partir da entrada em vigor da Resolução, para tal fim.

O Tribunal de Justiça da Bahia, por meio da Presidência do Tribunal, Corregedoria Geral de Justiça e Corregedoria das Comarcas do interior, disciplinou a realização das audiências de custódia em todo o Estado da Bahia a partir do Provimento Conjunto nº 01/16, publicado em 05 abril de 2016, determinando a realização das audiências de custódia em todas as Comarcas do Estado da Bahia. Com a Lei nº 13.964/2019, a matéria passou a ser regulamentada no Código de Processo Penal, prevendo seu artigo 310 que, uma vez recebido o auto de prisão em flagrante, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas, deve a autoridade

judicial promover a audiência de custódia, com a presença do seu defensor e do Ministério Público, devendo o juiz, de maneira fundamentada, decidir se relaxa a prisão, concede liberdade provisória ou converte a prisão em flagrante em prisão preventiva.

Interessante destacar que as audiências de custódia começaram a ganhar espaço e destaque no cenário internacional a partir da identificação de problemas públicos relacionados à segurança pública e criminalidade. Tais problemas possuem múltiplas causas e efeitos. Entre os fatores que influenciam, destacam-se: certa desconfiança quanto ao papel exercido pela polícia, diante de casos de policiais envolvidos em corrupção e violência; relatos de abuso de poder, mediante o uso da força para obter confissões e provas forjadas; super encarceramento de pessoas presas por diferentes tipos de delito e periculosidade; presença de elementos de racismo estrutural e institucional no Poder Judiciário; desgaste na imagem da instituição, vista como uma das principais responsáveis por sanar estes problemas; entre outros.

A pauta de redução da alta da taxa de criminalidade ganhou a arena política nos últimos anos no Brasil. Os governos prometem ações e políticas públicas voltadas à redução da criminalidade, com a edição de leis mais rígidas e punitivas, esbarrando em outro problema público que é o encarceramento em massa.

Conforme sustenta Wacquant (2011), o aprisionamento serve como um meio para regular e perpetuar a miséria, já que ali são armazenados os dejetos humanos. Uma ação do Estado voltada para servir a gestão da miséria, que deixa de agir em prol do bem estar-social, atuando na esfera penal, como meio de regular e colocar no cárcere o proletariado e subproletariado negro, a partir da atuação do sistema policial e judiciário. Deixa-se de ter o Estado providência e passa a atuar o Estado penitência (WACQUANT, 2011).

As políticas públicas voltadas à diminuição da violência e redução da criminalidade no Brasil devem estar articuladas com outras políticas (sociais, educacionais, de saúde etc.) para atuar de modo mais preventivo e não apenas no agir repressivo do Estado. É preciso investir em ações voltadas à melhoria da qualidade de ensino nas escolas públicas; tratamento adequado às pessoas que são dependentes do uso de drogas; programas para fortalecimento dos vínculos

familiares e comunitários; políticas de geração de emprego; qualificação do jovem para o mercado de trabalho; dentre outras.

Costa e Lima (2014) enfatizam que a segurança pública é constituída por diversas organizações que de forma direta ou indireta buscam alcançar soluções para resolver problemas ligados à ordem pública, controle da criminalidade e prevenção de violências, sendo que as políticas públicas de segurança pública no Brasil estão voltadas para promover a segurança “interna”. Quanto a esse último aspecto reside um ponto que merece ser repensado, uma vez que é essencial ampliar a participação social. A política de segurança pública precisa de amplo debate, deixando de ter decisões concentradas apenas nas mãos do Estado, viabilizando a participação de outros setores da sociedade civil, por meio do diálogo com a comunidade, que, necessariamente, sofrerá os efeitos da política pública.

Para fins de se obter êxito numa política pública voltada à segurança pública é preciso, ainda, uma atuação coordenada entre a polícia com as outras instituições que atuam no Sistema de Justiça Criminal, articulação e diálogo entre o Executivo, por meio das Secretarias de Segurança Pública, o que envolve a Polícia Civil e Militar, bem como Secretarias de Administração Penitenciária, Ministério Público e Judiciário. Parece não existir esse elo entre as instituições, nem mesmo um compartilhamento de dados para fins de aprofundamento investigativo acerca da taxa de criminalidade, apuração dos crimes, desfecho do processo, imposição de penas e acompanhamento das mesmas. Isso dificulta a elaboração de medidas eficazes e ações públicas que conheçam a fundo o problema da criminalidade e violência no Brasil.

Trabalho realizado por Ratton, Torres e Bastos (2011) apontou tal conclusão, a partir de um estudo que teve como objeto de investigação o trabalho da polícia civil na produção do inquérito policial de homicídio na cidade de Recife-PE, constatando que há uma desarticulação profunda e histórica entre a polícia civil, o Ministério Público e o Poder Judiciário. Os estudiosos apontaram que não há um registro para os casos; omissão do Ministério Público quanto ao seu papel de realizar o controle externo da atividade policial; desarmonia quanto às rotinas organizacionais. Para eles tal desarticulação foi constatada a partir dos relatos de delegados, promotores e juízes e possivelmente relacionam-se com processos históricos de desenvolvimento institucional diferenciado e competitivo.

A militarização da polícia é um outro ponto de dissonância com a realidade democrática das sociedades modernas, conforme Beato Filho (1999). Tal questão é feita devido ao fato de que à polícia cabe enfrentar o combate ao crime, usando força repressiva especializada. Esse movimento de militarização vem crescendo inclusive para as guardas civis que são previstas constitucionalmente para proteger bens, serviços e instalações do município. Tem sido comum encontrar guardas civis armadas e com normas de respeito à hierarquia e disciplina.

É necessária uma reformulação das políticas públicas voltadas à segurança pública, usando avaliações, argumentos e evidências concretas sobre as ações que vêm sendo adotadas, utilizando critérios baseados na análise do alcance dos objetivos inicialmente traçados; na probabilidade de se alcançar tais resultados; no estudo dos fatores que permitiram ou não o alcance dos objetivos traçados (LOCHE et al., 2014). Nesse ponto pode-se enfatizar também a importância de se formular políticas públicas que viabilizem o acesso à justiça. Ou seja, a facilitação da entrada no sistema de justiça, quebrando disparidades e desigualdades, promovendo, inclusive, inclusão social, o que pode ser constatado por meio da criação, organização e estruturação das Defensorias Públicas. Nesse escopo, se insere a implementação das audiências de custódia, dando condições de que o indivíduo preso em flagrante ou que teve contra si cumprido um mandado de prisão seja ouvido na presença de uma autoridade judicial, que analisará as circunstâncias da prisão e decidirá sobre sua situação

A dinâmica da audiência de custódia, sua origem, regramento legal, órgãos implementadores, sempre despertou o meu interesse, notadamente em virtude de minha atuação como juíza estadual na Bahia, inclusive na seara criminal em comarca de entrância inicial, na qual a falta de estrutura e a via de acessibilidade à justiça se torna, a meu ver, ainda mais dificultosa para implementar o instrumento aqui analisado. Há nove anos, percebo que o Estado ainda apresenta muitas dificuldades para a implementação das audiências de custódia. Durante o cotidiano forense, são recorrentes problemas, tais como não apresentação do preso para referida audiência no prazo legal por falta de viatura policial para fazer escolta; fóruns mal estruturados sem local adequado para o preso aguardar as audiências e ter respeitado o direito de ser entrevistado em local reservado por seu advogado; ausência de defensor público em atuação na comarca; impossibilidade de presença

do promotor de justiça no referido ato por acúmulo de atribuições; necessidade de contar com colaboração de advogados militantes na comarca para realizar a assistência jurídica do custodiado por meio de sua nomeação como defensor dativo; sobrecarga no exercício da atividade prestada pelo juiz; custodiados descalços, famintos, sob o efeito de bebidas alcoólicas e outras drogas; relatos de maus-tratos dos conduzidos por parte dos agentes policiais. Esses são alguns fatos que despertaram a minha atenção e a necessidade de uma investigação científica acerca da matéria.

Quando em atuação na justiça criminal já me deparei com situações em que o(a) representante do Ministério Público não estava presente na audiência de custódia e encaminhou sua manifestação acerca da prisão em flagrante do custodiado por meio digital, tendo essa pesquisadora e juíza se questionado se a realização da audiência sem a presença física do representante do órgão responsável pelo controle externo da atividade policial estaria atendendo aos ditames normativos e, mais que isso, estaria alcançado a finalidade pelo qual o instituto foi implantado no ordenamento jurídico brasileiro. Casos envolvendo pessoas que praticavam crimes para sustentar a dependência do uso de substâncias entorpecentes, pessoas em situação de rua, apresentação do preso pelo mesmo policial que efetuou sua prisão me inquietavam e despertaram em mim o interesse em estudar o assunto e analisar como os demais juízes procedem quando situações assim acontecem.

O Estado da Bahia apresenta 158 (cento e cinquenta e oito) unidades judiciais desprovidas de juiz<sup>1</sup>, com atuação de juízes designados, sendo que em algumas comarcas existe um juiz substituto em exercício, que totalizam 100 (cem) magistrados<sup>2</sup>, mas no restante delas o juiz designado atua cumulando suas atribuições com a unidade de origem. O mesmo e em maior gravidade pode-se dizer da ausência de promotores, que se encontram lotados em cidades de maior porte o que acarreta diversas comarcas do interior estarem sem promotor titular, além do fato de que o mesmo promotor que participou da audiência de custódia possivelmente será o responsável por apurar possível excesso cometido por policial

---

<sup>1</sup>Dados extraídos através de consulta ao site do Tribunal de Justiça da Bahia: <http://www5.tjba.jus.br/portal/varas-vagas-e-juizes-designados/>

<sup>2</sup> <http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2022/10/5-Relacao-Juizes-Substitutos-18-10-2022.pdf>

quando efetuou uma prisão. Além disso, muitas comarcas não dispõem de Defensoria Pública instalada, sendo raro encontrar defensores públicos em atuação nas comarcas de entrância inicial. Importante ressaltar que trago essas observações tendo em vista que atuei como juíza titular e designada das comarcas de Maragogipe e Santaluz, municípios de pequeno porte, nos anos de 2015 a 2021, sendo que em nenhuma delas havia Defensoria Pública instalada. Em Santaluz a promotora acumulava suas atribuições com a titularidade em outra unidade jurisdicional.

Todas as questões trazidas até aqui fazem com que, a partir da minha vivência, se considere os juízes como formuladores e implementadores de políticas públicas, nesse caso, das audiências de custódia. Sabe-se, porém, que a abordagem dominante no campo do Direito é que apenas os tribunais constitucionais ou superiores que teriam essa função no campo da policy. A abordagem da burocracia de nível de rua (*street level burocracy*) de Michael Lipsky (2019) traz novas perspectivas teóricas e analíticas para a compreensão dos juízes de primeira instância como burocratas, uma vez que são agentes públicos que interagem diretamente com o cidadão, exercendo uma “autonomia inerente” ao decidir como as regras serão aplicadas no cotidiano e, portanto, podem ser considerados como “últimos formuladores” ou implementadores da política pública (BILAND e STEINMETZ, 2017).

Embora o próprio Lipsky (2019) tenha inserido em seus estudos os juízes, assim como os policiais, advogados, defensores, promotores, professores, médicos, assistentes sociais etc. como burocratas de nível de rua, sabe-se que internacionalmente tal abordagem ainda é pouco aplicada nos estudos relacionados ao judiciário, dadas as ambivalências existentes. Poucas são as pesquisas que aplicam a teoria da burocracia de nível de rua aos juízes, considerando os vários elementos a serem considerados. O pioneiro estudo de Biland e Steinmetz (2017), uma etnografia transnacional, sobre juízes de família da França e do Canadá mostra que vários fatores podem aproximar ou afastar o judiciário do modelo burocracia de nível de rua. Especialmente na França, os juízes de primeira instância, confrontados com um grande número de litígios, como disputas familiares, atuam como burocratas de linha de frente, lidando com todos os litigantes sob fortes restrições de tempo impulsionadas pela lógica do *New Public Management* colocada também para o

Judiciário. O estudo mostra como os juízes franceses tendem a usar a discricionariedade de forma mais evidente que a maioria dos burocratas de nível de rua, pois eles enquadram a interação conduzindo a audiência e abordando diretamente os cidadãos, tendo menos autocontrole do que demais burocratas.

Outro estudo recente é o de Dallara e Lacchei (2021) que compreende o papel dos juízes italianos na implementação das políticas de refúgio, no contexto da crise migratória europeia. Aponta que o modelo de concessão de refúgio italiano, os juízes se comportam concretamente no desenho e implementação da política pública numa perspectiva *bottom-up*, focando no papel e nas razões do comportamento dos juízes, bem como o alcance da sua discricionariedade. O referido estudo sobre o Judiciário italiano, da mesma forma de Biland e Steinmetz (2017), mostra a influência do gerencialismo imposta pelo *New Public Management*, cobrando cada vez mais o desempenho individual dos juízes e organizacional dos tribunais. A influência gerou consequências significativas como: a) o aumento do localismo dos tribunais italianos, distinguindo em termos de rotinas e procedimentos; b) um sistema judicial fragmentado em termos de desempenho e resultados (número de casos resolvidos, prazos, número de recursos); c) a expansão do papel dos presidentes dos tribunais (*chief justices*) como gestores dos tribunais, com um poder crescente de influenciar a identidade organizacional de seus tribunais (VERZELLONI, 2020 apud DALLARA, LACHHEI, 2021).

No Brasil, não encontrei estudos específicos que tratem os juízes como burocratas de nível de rua. Isso talvez ocorra devido à pouca proximidade do campo do Direito com os *policy studies*. No máximo, o que encontrei de aproximação diz respeito aos construtos do “ativismo judicial” e a “judicialização das políticas públicas”, que também abordarei nessa pesquisa. Dado o histórico de superioridade do *status* do judiciário brasileiro, talvez até soe estranho considerar juízes como burocratas. Tal questionamento se dá também porque Lipsky (2019) considera os burocratas de nível de rua como sendo empregados que estão num nível hierárquico mais baixo ou médio. Porém, ele abre um caminho para que se considere juízes de primeira instância e outros profissionais também na posição de linha de frente. O fato dos contatos diretos dos juízes nas audiências de custódia com os custodiados, assemelha-se aos encontros públicos entre cidadãos e agentes do Estado, como assistentes sociais, professores ou funcionários públicos.

É importante também destacar como a lógica gerencialista associada a noção de justiça aberta vem afetando o judiciário brasileiro, que historicamente é mais tradicional e fechado. A cobrança por resultados, mas agilidade, eficiência, eficácia no cumprimento de metas, planejamento estratégico, mapa estratégico, informatização e digitalização de processos, entre outras lógicas ideológicas, cada vez mais estão presentes com relação a “modernização” trazidas principalmente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e como condicionantes para avaliação de desempenho e gratificações (MACHADO e LINO, 2021; SANTOS, 2018). Isso também está associado a lógica de judiciário aberto, visando aumentar os canais de participação, diminuir a desconfiança e a sensação de corrupção, a ideia de justiça aberta no Brasil ganha cada vez mais espaço com relação ao acesso às informações judiciais, a promoção da cidadania, melhoria do controle interno e do controle social, a gestão do conhecimento (MACHADO e LINO, 2021).

Nesse estudo o que interessa aqui é entender como juízes estaduais em Feira de Santana desempenham papéis e atuam como burocratas de nível de rua, usando da sua “discricionariedade judicial” que tem uma natureza específica, levando em conta não apenas a decisão escrita e a norma, mas todas as etapas que passam a implementação (BILAND e STEINMETZ, 2017) da audiência de custódia, que se concretiza como uma fase oral, de escuta inicial e que incide no destino do custodiado. Sabe-se que estes implementadores possuem um alto grau de discricionariedade, estabelecendo rotinas para fins de lidar com incertezas e pressões do trabalho, sendo deles grande parcela de responsabilidade na implementação de uma política pública. Eles se relacionam com a legalidade de modo particular, em cenários complexos de decisão, em que há pouco tempo para se relacionar com a norma e as pressões de tempo, espaço, dinheiro, afetividade. Assim, a interpretação das normas, por vezes, pode ser uma preocupação menor para os juízes, uma vez que está em jogo a relação contingente entre o beneficiário e a possível vítima que possuem distintos capitais para enfrentar e negociar decisões jurídicas (IBARRA, 2014), além de, no caso das audiências de custódia, os argumentos trazidos por policiais, promotores, advogados e defensores públicos terem relevância.

Considero que o Poder Judiciário é responsável pela implementação de políticas de segurança pública, não estando tal atribuição exclusiva com o Poder

Executivo a partir do que foi traçado e prescrito pelo Poder Legislativo. Parto da concepção de que a audiência de custódia é um instrumento de política pública que viabiliza o acesso à justiça, destacando o papel exercido pelos juízes, um dos atores responsáveis por esta implementação. É, portanto, um instrumento de política pública (LASCOUMES e LE GALES, 2012) de acesso à justiça que envolve múltiplos atores, exercendo uma relevante função o juiz – burocrata de nível de rua (*street level burocracy*) – que possui contato direto com o usuário da política – o preso em flagrante custodiado.

Ao trazer tal compreensão, um ponto de grande relevância é a necessidade de se problematizar o conceito hegemônico de políticas públicas, passando a compreender como fluxos abertos, dinâmicos, assimétricos, multiatoriais e multissensoriais (PERES, BOULLOSA e BESSA, 2020). Assim, entre os múltiplos atores que implementam as políticas de segurança pública, estão os policiais, os juízes, defensores públicos, promotores de justiça etc. A atuação articulada entre os diversos setores, organizações e burocratas na implementação destas políticas públicas é fundamental para o alcance dos seus propósitos previamente delineados, além do fato de que, na prática, é o próprio burocrata de nível de rua que faz a política pública acontecer, tornando-se o responsável por ela.

O objeto do presente estudo é a implementação do instrumento audiência de custódia no ordenamento jurídico brasileiro a partir dos papéis e compreensões dos juízes (burocratas de nível de rua) responsáveis. Assim, tem como problema de pesquisa:

***Quais os fatores que influenciam na atuação dos juízes estaduais criminais de Feira de Santana-BA, compreendidos como burocratas de nível de rua, na implementação das audiências de custódia?***

O objetivo geral desta dissertação é analisar as compreensões dos burocratas de nível de rua (juízes criminais estaduais) de Feira de Santana-BA na implementação das audiências de custódia. São objetivos específicos:

- a) descrever a incorporação das audiências de custódia no sistema de justiça criminal do Brasil;
- b) debater a audiência de custódia como um instrumento de política pública, cuja implementação ocorrerá a partir da atuação de múltiplos atores

políticos (CNJ, tribunais, legislador), incluindo os juízes enquanto burocratas de nível de rua;

- c) verificar como os juízes estaduais criminais da comarca de Feira de Santana estão realizando as audiências de custódia, conforme regramentos vigentes.

Para atingir tais objetivos parto para a avaliação da formação e trajetória desses juízes; a percepção destes acerca da relação do Poder Judiciário com as políticas públicas; a avaliação acerca do alcance dos objetivos da audiência de custódia; a análise dos entendimentos, compreensões, rotinas apresentadas pelos juízes e da relação entre estes e os demais atores numa audiência de custódia.

A pesquisa teve caráter qualitativo, com três fases delimitadas: 1) fase exploratória; 2) trabalho de campo e 3) análise e tratamento do material empírico e documental (MINAYO, DESLANDES e GOMES, 2007).

Nessa primeira fase, a partir da coleta de dados, de forma exploratória, foi feita uma revisão bibliográfica e análise de normativas partindo de referenciais teóricos no tema, utilizando os conceitos de políticas públicas, implementação, burocracia de nível de rua, audiência de custódia, ativismo judicial. Além de textos de periódicos nacionais e internacionais, analisei estatísticas oficiais; atos normativos do Tribunal de Justiça da Bahia (TJ-BA), tais como Provimento Conjunto nº 01/16, publicado em 05.04.2016, Ato Conjunto nº 035, de 21.09.2021, Ato Normativo Conjunto nº 13, de 04.07.2022, do TJ BA; resoluções do CNJ (Resolução nº 213, editada em 15.12.2015, Resolução nº 125/2010); relatórios; tratados internacionais (Convenção Americana de Direitos Humanos); Manuais do CNJ (Manual da Proteção Social na Audiência de Custódia), primando pela verificação da autenticidade, credibilidade, representatividade e significados nos documentos (MAY, 2004).

Conforme já abordado, pouco encontrei a respeito dos estudos nacionais para fins de categorização dos juízes como burocratas de nível rua, tendo havido êxito no encontro de alguns textos internacionais, apesar de se constatar que a organização e o aparato do sistema judicial brasileiro se diferem em alguns pontos dos achados internacionais. Nesse sentido, esta pesquisa traz certa originalidade quanto à abordagem teórico-metodológica que utilizo.

O estudo de caso teoricamente se adequa à classificação de Gerring e Seawright (2008) de um estudo de caso típico, uma vez que se busca comprovar, através das compreensões apresentadas pelos juízes entrevistados, se eles se enquadram ou não como burocratas de nível de rua quando implementam as audiências de custódia nas unidades judiciais em que atuam. Tem-se, portanto, um estudo de caso representativo, já que, por meio dele, irá se confirmar ou não uma teoria dada, a da burocracia de nível de rua.

O estudo de caso se concentrou na comarca de Feira de Santana-BA, que se trata de uma unidade judicial que apresenta um número razoável de juízes criminais atuantes (seis), que além de exercer a jurisdição em suas varas, são obrigados a fazer audiência de custódia. Esse é um fato diferente, por exemplo, de Salvador que conta com uma vara exclusiva para realizar as audiências de custódia. Portanto, a partir da realização de entrevistas com estes juízes e da apreensão de suas percepções, compreensões e entendimentos acerca da implementação das audiências de custódia foi possível confirmar a teoria de Lipsky (2019) da burocracia de nível de rua (estudo de caso típico). Além disso, é a comarca em que resido, o que facilitou a condução das entrevistas e nos contatos com os sujeitos a serem entrevistados.

A pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com juízes criminais estaduais, mediante termo de consentimento livre e informado, de Feira de Santana, que possui 03 (três) varas criminais com competência mista, 01 (uma) vara de tóxicos, 01 (uma) vara do júri e 01 (vara) de violência doméstica e familiar contra a mulher. Como cada vara possui um (a) juiz(a) titular, o objetivo seria realizar entrevistas com estes 06 (seis) implementadores(as). No entanto, dificuldades e inviabilidade de acesso impediram de obter a falar de um desses juízes, totalizando 05 entrevistados. Além destes implementadores, para fins de trazer mais esclarecimentos acerca da incorporação da audiência de custódia no âmbito do sistema de justiça estadual da Bahia, foi realizada entrevista do tipo semiestruturada com um dos juízes responsáveis por primeiro colocar em prática a audiência de custódia na Bahia, quando o instituto nem era assim denominado, no ano de 2013, no Núcleo de Prisão em Flagrante em Salvador.

Assim, foi dada uma relevante atenção a forma que o participante da pesquisa (juiz) soluciona a questão referente à obrigatoriedade da implementação

da audiência de custódia, seguindo os preceitos legais e regulamentares, notadamente o prazo para apresentação do preso ao juiz. Para tanto, buscou-se preservar o posicionamento do magistrado acerca do tema, respeitando as necessidades e realidade do entrevistado, solicitando, primeiramente, autorização do Tribunal de Justiça da Bahia para divulgação dos achados.

As entrevistas foram realizadas no período de janeiro de 2022 a maio de 2022, sendo todas gravadas e transcritas. Cada entrevista durou em média 40 (quarenta) minutos. Após a transcrição integral daquelas, foi realizada uma análise do conteúdo, criando-se categorias analíticas e relacionadas a literatura sobre o tema. A partir da análise argumentativa (FISCHER, 2006), procurou-se analisar os discursos, opiniões, ideias, valores e linguagem apresentados, já que tais dados são essenciais para compreender uma política pública, uma vez que os juízes usam da argumentação e são responsáveis por implementar as audiências de custódia. Utilizou-se, portanto, da abordagem da virada argumentativa, na qual o contexto deliberativo em que a política pública é feita e aplicada ganha papel de destaque.

Foi preservada a identidade dos entrevistados, seguindo a doutrina do consentimento informado, tornando àqueles objetos do processo de pesquisa (MAY, 2004).

Destaco que a pandemia de Covid-19 de certo modo alterou o tratamento que era dado ao instituto e afetou os rumos da pesquisa. Sucessivos atos normativos advindos do CNJ e do TJ BA disciplinaram a realização da audiência de custódia por meio de videoconferência, o que foge dos rumos da política pública que inicialmente foi traçada. Analisar como os juízes de Feira de Santana estavam fazendo as audiências de custódia durante o período pandêmico, se, durante a fase do presente trabalho da coleta de dados através das entrevistas feitas àqueles atores da justiça criminal, já haviam retornado a realizar as audiências de custódia pelo formato presencial foram novos objetivos a serem buscados por mim.

O estudo configura-se, dessa forma, como uma pesquisa qualitativa interpretativa, já que a pesquisadora faz uma interpretação a partir daquilo que vê, ouve, entende, fazendo-se uma interpretação levando em conta origens, histórias, contextos e entendimentos anteriores (CRESWELL, 2010).

O título do trabalho adveio durante a fase da coleta das entrevistas, tendo marcado uma das narrativas na qual um do(a)s entrevistado(a)s relatou que a

demanda de trabalho era muito alta e que entendia que a audiência de custódia não podia ser feita só por fazer, que a resposta jurisdicional não podia ser simplesmente um número, já que nessas situações não se estaria resolvendo efetivamente, não estaria tendo justiça. Portanto, utilizou-se uma parte desta citação: *“a gente não tá resolvendo efetivamente, não tem justiça”*, para, então, focar a análise nos argumentos e percepções dos juízes como burocratas de nível de rua na implementação das audiências de custódia em Feira de Santana-BA.

Deparo-me, assim, com um trabalho desafiador que só tem a acrescentar na vida pessoal e profissional enquanto juíza e pesquisadora, constatando a importância de se ter um conhecimento multidisciplinar e empírico de um instituto jurídico para colocá-lo em prática e se tentar alcançar os planos inicialmente traçados pelo legislador. Espero que o estudo colabore para possibilitar uma prestação jurisdicional célere, efetiva e, principalmente, garantidora de direitos e viabilizadora de correção de distorções sociais.

Além desta introdução, esse texto traz mais três capítulos. No primeiro capítulo irei fazer uma breve abordagem acerca das políticas públicas, analisando suas fases e formas de implementação, destacando a importância dos agentes que colocam a política pública em prática a partir de sua atuação direta com o usuário do serviço, teoria abordada por Lipsky (2019), denominada como burocracia de nível de rua.

No segundo capítulo, a análise se concentrará acerca da possibilidade do Poder Judiciário implementar políticas públicas, mudanças e transformações pelas quais vem passando aquele poder estatal, que de mero aplicador da lei passou a se tornar um executor e implementador de políticas públicas, às vezes até um criador de política pública, destacando a importância do papel do juiz, debatendo acerca do seu possível enquadramento como burocrata de nível de rua, a partir de estudos internacionais.

O terceiro capítulo traz os resultados e achados da pesquisa empírica, a partir do uso de entrevistas semiestruturadas, encerrando o trabalho com algumas considerações finais.

## 2. SITUANDO A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA COMO POLÍTICA PÚBLICA

Nesse primeiro capítulo, busco trazer fundamentos sobre o objeto de pesquisa, tratando de forma breve a compreensão adotada sobre política pública e com foco na análise do instrumento audiência de custódia, bem como em aspectos das teorias de implementação, destacando o papel exercido pelo agente responsável pela distribuição e entrega de serviço aos usuários, classificados por Lipsky (2019) como burocratas de nível de rua.

Como já sinalizado, a audiência de custódia tem como objetivo permitir que o preso tenha imediato contato com o juiz, viabilizando o contraditório, a escuta da fala do preso pelo juiz, fazendo com que a apreciação do flagrante ocorra no prazo de 24 (vinte e quatro) horas após a comunicação ao juiz da referida prisão, possibilitando, inclusive, o acesso do preso a uma assistência jurídica gratuita, através das Defensorias Públicas. Daí se entender que a audiência de custódia é um instrumento de política pública que pode garantir o acesso à justiça.

Importante ainda ressaltar que antes da obrigatoriedade da audiência de custódia o auto de prisão em flagrante era encaminhado pela autoridade policial ao juiz, que deveria homologá-lo ou relaxar a prisão em flagrante, não prevendo a lei um prazo processual para tal ato judicial. O juiz iria conceder vista dos autos ao Ministério Público, órgão acusatório e titular da ação penal, que também não tinha prazo para manifestação, para, em seguida, os autos retornarem ao juiz para, em sendo o caso, decretar a prisão preventiva ou conceder liberdade provisória.

Para mostrar a importância desse instrumento de políticas públicas, inclusive no sentido da celeridade, trago aqui a fala de um dos entrevistados na pesquisa empírica, cujo aprofundamento será feito no capítulo 3 desta dissertação. O juiz com atuação na área criminal de Salvador, relata que:

“...se você fizer uma conta rápida um flagrante desse para ser decidido no Sistema de Automação da Justiça (SAJ)<sup>3</sup>, nessa época a gente tinha SAJ aqui, era de sete a dez dias para colocar o cara em liberdade. Polícia prende e leva para delegacia, delegacia lavra auto de prisão em flagrante (APF), delegacia entrega esse papel na Seção de Controle, Distribuição e Informação (Secodi). A Secodi digitaliza, sorteia uma vara, cai no fluxo do cartório. Aí até alguém lá perceber que isso é um APF e coloca concluso. Até que a gente consiga perceber que é um APF, dá uma análise e vê que não é caso de relaxamento, dá vista ao Ministério Público e a defesa... Se o

---

<sup>3</sup> Sistema eletrônico processual utilizado pelos atores da justiça criminal.

Ministério Público demorar dez dias para abrir, porque esse é o prazo que ele tem, antes de vencer automaticamente a vista, até que ele se pronuncie, volta para o cartório e aí faz conclusão. Aí que você vai pensar que decisão você vai dar. Não acaba aí, se a decisão for de soltura, quando a gente decidia, o cartório fazia um mandado de cumprimento do alvará de soltura, que ia para Central de Mandados e aí o oficial de plantão pegava aquilo e ia percorrer as delegacias de Salvador para saber onde o cara tava, porque nem sempre a delegacia que lavrou o APF era a delegacia que mantinha preso, porque não tinha contrato de alimentação, não tinha espaço, uma confusão...” (Entrevista J1)

Esse capítulo, traz uma breve análise sobre as abordagens de políticas públicas, dando mais ênfase a Virada Argumentativa (FISCHER e FORESTES, 1993; FISCHER e GOTTWEISS, 2012), bem como aspectos acerca da implementação a partir da teoria de Lipsky (2019) sobre a burocracia de nível de rua. Estas abordagens são as escolhas teóricas feitas, por considerar as mais adequadas para compreensão das audiências de custódia enquanto política pública implementada pelo Judiciário.

## **2.1. Breve análise sobre abordagens de políticas públicas**

As políticas públicas não são simplesmente leis, procedimentos administrativos, decisões, programas (CAPANO e GIULIANI, 2002). Por isso, as vezes, pode ser mais fácil conceituar a política pública pelo que ela não é, devendo-se compreendê-la como um conjunto abstrato de interpretações e condutas voltadas à resolução de um problema público. Portanto, estas se apresentam das mais diversas maneiras e são analisadas no todo ou em suas partes, a partir de decisões, leis, atos normativos, atuação dos seus implementadores, dentre outras facetas.

Existem várias abordagens e interpretações sobre o que são as políticas públicas. Souza (2002) faz uma análise sobre o estado da arte do tema e cita autores que situam o campo a luz das abordagens estadocêntricas a partir da mais conhecida definição proposta por Lasswell (1950), que define políticas públicas como o “governo em ação”, ou seja, “decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz” (SOUZA, 2002, p. 4).

Há, porém, outras abordagens que consideram os múltiplos atores públicos e privados que podem ser envolvidos nos processos de formulação e

implementação destas, trazendo olhares mais sociocêntricos ou pluricêntricos. Sob esse aspecto, o presente trabalho irá aprofundar seu estudo, uma vez que entendo que a concepção de política pública não se restringe apenas ao “governo em ação”, mas envolve a atuação e participação de outros atores públicos além do Poder Executivo e Legislativo, mas também o Judiciário, assim como a sociedade civil, organizações internacionais, movimentos sociais e o mercado. Isso pode ser facilmente constatado com o instituto das audiências de custódia, que teve sua origem a partir da influência de organismos internacionais.

Entendo a política pública como a principal razão de ser do Estado, porém, compreendendo a multiplicidade de atores que podem participar da sua construção e implementação, alinhando-me a concepção de política pública numa lógica mais sociocêntrica.

A visão, portanto, trazida por Peres, Boullosa e Bessa (2020) merece destaque na presente abordagem ao propor que as políticas públicas não sejam interpretadas apenas como fenômenos objetivos, vistos como normas, textos escritos, documentos, instrumentos, programas etc, mas, também como fluxos multiatoriais que passam por um processo contínuo de transformação.

A partir dessa lógica, compreendo que o Judiciário também desenha e implementa política pública, concordando com Prescott (2009, p. 58), ao afirmar que: *“Com a função de fazer política pública e implementar mudanças, o Judiciário frequentemente conta com os estudos e descobertas das ciências sociais (tradução livre)”*.

Compreendo a política pública a partir da análise da ação pública feita por Lascombes e Le Gales (2012) que afirmam esta como um espaço sociopolítico que tem sua formação em técnicas, instrumentos, objetivos e projetos do ator da política pública. Enfocarei a ação pública a partir dos seus instrumentos, sem esquecer da importância que o ator da política pública possui quando da sua implementação.

A abordagem crítica feita por Fisher e Forester (1993), Fischer e Gottweiss (2012) com a *Argumentative Turning* (Virada Argumentativa), trazem contribuições para o campo da *policy sciences*, no sentido de rever a ideia de separação tecnocrática entre fato e valor, eficiência e eficácia. Essa ideia impunha a “neutralidade” para as investigações empíricas impostas por lógicas positivistas para análise de políticas públicas. Desse modo, estes autores investem em lógicas pós-

positivistas, baseados no relato da ciência da realidade, uma vez que as explicações científicas são produzidas por observadores com diferentes quadros ideacionais, tipos de formação, experiência de investigação, capacidades perceptivas etc. (FISCHER, 2006). Considerar a política pública como argumento remete a compreender o uso da persuasão, linguagem, da retórica como importantes fatores no processo de elaboração e implementação da política pública. Logo, envolve um longo processo de discussão e debate, a partir do qual teremos o desenvolvimento e escolha de planos, projetos e ideias.

A abordagem da *Argumentative Turning* (Virada Argumentativa) surgiu para lidar com as limitações epistemológicas do neopositivismo ou a partir da análise da política empirista e das decisões tomadas por quem faz a política. Política é argumento construído (FISCHER, 2006). Com esta considera-se que a linguagem não é apenas um instrumento de comunicação, mas constitutiva de políticas públicas e, sendo assim, não existe neutralidade seja na observação, seja no campo teórico (GOTWEISS, 2006). Logo, considerar política pública como ideia e argumento que se consolida como prática, é bastante aderente a esta pesquisa, no sentido de compreender que os juízes, enquanto implementadores das audiências de custódia são produtores e praticantes de argumentações. O argumento fornece os elos de ligação entre os dados e as informações com as conclusões de uma análise (MAJONE, 1989) e, portanto, é uma mistura complexa de declarações factuais, interpretações, opinião e avaliação (FISCHER, 2006). Trazer tais questões para o âmbito do Judiciário coloca ainda mais desafios quanto à aceitabilidade dessa questão no âmbito de um poder que legalmente deve exercer a imparcialidade e, assim, “neutralidade”. Por isso mesmo que é preciso compreender os resultados empíricos decorrentes de análises dos argumentos dos juízes, a partir das complexas interconexões existentes na implementação das audiências de custódia.

De modo explícito ou implícito, os argumentos que conformam as políticas públicas estão presentes no discurso e em práticas que se moldam à medida que vão sendo implementadas. Isso é algo que parece ser recorrente no Brasil: desenhar políticas a partir de possíveis alternativas, mesmo sem ter ampla apreensão sobre os problemas públicos que as originam (ARAÚJO, 2018). É preciso conhecer e analisar a construção dos argumentos, enquanto produções de práticas dos

instrumentos audiências de custódia, para além dos seus aspectos normativos e prescritivos.

É preciso, ainda, compreender que existe uma luta discursiva contínua em torno do enquadramento dos problemas públicos, das questões que os envolve, dos significados compartilhados que motivam as respostas e critérios avaliativos que são usados (STONE, 2002 apud FISCHER e GOTTWEIS, 2012). Por isso, optei nesse trabalho não apenas por uma análise com abordagem empírica quanto à implementação das audiências de custódia e os problemas que visam resolver, envolvendo aspectos normativos e prescritivos, mas a inclusão do estudo da linguagem e da argumentação como dimensões essenciais da teoria e análise na formulação e implementação de políticas públicas. A compreensão é de que argumentos são produções de práticas que possuem múltiplas funções, inclusive na descrição de problemas, definição de agendas, garantias simbólicas. Sempre os argumentos fazem afirmações que podem ser criticadas ou podem sutilmente moldar sua atenção para os problemas públicos. Com essa abordagem, portanto, estuda-se criticamente a produção das afirmações dos analistas, formuladores e implementadores, não necessariamente como verdades absolutas (FISCHER e FORESTER, 1993). Enfatiza-se, assim, análises mais úteis e práticas do que normalmente as análises racionalistas e prescritivas fazem, chegando a lógicas simplistas como “existem as leis e estas não são cumpridas”. Assume-se que a linguagem não é apenas um instrumento de comunicação, mas constitutiva de políticas públicas e, sendo assim, não existe neutralidade seja na observação, seja no campo teórico (GOTWEISS, 2006).

As políticas públicas, portanto, resultam de argumentos práticos que desencadeiam ações políticas. O foco reside nos argumentos, interpretações de argumentos, deliberações críticas e valores (PERES, BOULLOSA e BESSA, 2020). A abordagem brasileira em estudos críticos em políticas públicas da *Mirada ao Revés* (BOULLOSA, 2019) interpreta as políticas públicas como fluxo de instrumentos, práticas e argumentos ativados por uma multiatorialidade que atua, visando definir e apresentar solução para os problemas públicos e na preservação dos bens públicos.

Enfim, tomando como ponto de partida tais concepções, compreendo que a implementação das audiências de custódia parte da atuação de diversos atores

estatais, abrangendo o Executivo, Judiciário e Legislativo. Trata-se de uma política pública que envolve além do governo, outros atores como associações, fundações e entidades privadas que exercem atividade social, tendo, inclusive, ganhado força, por meio de sua regulamentação nas legislações internas, conseguidas a partir da militância dos organismos internacionais de proteção aos direitos humanos.

Pode-se ainda compreender que as audiências de custódia são implementadas a partir de práticas argumentativas, principalmente, dos juízes que as conduzem. Estas acabam no contato direto entre o juiz e o custodiado, construindo e refletindo realidades sociais baseadas em crenças, ideologias, identidades e poderes. Envolvem não apenas a produção de significados por meio de recursos verbais, não verbais e interacionais que comandam, mas a atenção a como o emprego desses recursos criam processos e significados (FISCHER e GOTTWEIS, 2012), nos espaços de implementação das audiências de custódia.

## **2.2. Implementação de políticas públicas**

A política pública se materializa por meio das ações e serviços públicos que visam responder a um problema considerado de relevância pública. Ou seja, é a ação pública focada em resolver problemas percebidos e sentidos por uma coletividade por meio de escolhas em arenas públicas, que pode alterar determinados rumos do público.

A implementação de políticas públicas pode ser vista apenas como uma das fases do ciclo da política pública na qual inicialmente esta foi formulada e será colocada em prática. É a transformação da política em ação (SOUZA, 2006). A partir dessa lógica, podem ser detectados problemas e erros da política pública que podem ainda ser sanados a fim de se alcançar os propósitos e objetivos daquela. Alguns autores passaram a contestar que esta não é apenas uma etapa meramente técnica e executória, que simplesmente coloca em prática o que foi definido anteriormente pelos atores políticos. Para Ribeiro (2017) consiste num processo dinâmico, que depende da interação de uma série de atores, que possuem potencial para transformar o modo como a política foi concebida, levando em conta seus valores, ideias e interesses distintos. Nesta etapa da implementação constitui-se nas ações de indivíduos ou grupos, públicos ou privados, dirigidos a alcançar objetivos previamente estabelecidos mediante decisões de políticas públicas.

Ao considerar a lógica de colocar a política pública em prática, fazendo com que as intenções se concretizem por meio de regras, definições operacionais, instrumentos, rotinas, procedimentos e que pode envolver múltiplos atores que vão dos burocratas vinculados ao Estado, às organizações da sociedade civil e empresas, a implementação passou a ganhar uma série de teorias e estudos específicos, inclusive com relação as chamadas “burocracias de nível de rua”.

Pressman e Wildavsky (1973), iniciam a primeira geração de estudos sobre implementação, por meio do livro *Implementation*. Chamam atenção para a existência de uma etapa prévia à implementação, o momento em que é determinado o que deve ser alcançado e o que deve ser executado, ou seja, há uma interdependência entre a formulação e a implementação (LIMA, 2013). Outro aspecto importante para se pensar acerca da implementação, é que ela busca compreender o percurso entre a tomada de decisão governamental e os resultados alcançados pela intervenção pública. Tal percurso contém uma série de processos, interações e ações realizadas por atores diversos e bastante complexos.

A segunda fase de estudos sobre implementação apresenta caminhos distintos de como uma política pública pode ser executada, analisando como as decisões são tomadas nesta fase do ciclo da política pública: de cima para baixo (*top down*), nas quais há uma relevância no controle e hierarquia; ou ela é concretizada por quem se encontra na ponta, a partir de baixo (*bottom up*). Desse modo, o processo de implementação não é estanque.

A perspectiva *top-down* é centrada na prescrição, ou seja, no que deve ser feito, residindo aqui a problemática consistente na ausência de descrições profundas sobre os processos e suas complexidades. A visão *bottom-up*, por sua vez, busca o entendimento e explicação, residindo como ponto negativo a ausência de prescrições para a prática. Os implementadores não encontram espaço para o exercício da discricionariedade na visão *top-down*, eles devem implementar os planos da forma como foram traçados, já a visão *bottom-up* percebe-se uma mudança na trajetória da política pública, ela é flexível (LOTTA, 2010).

Silva (2016) acrescenta que, no método *bottom-up*, a implementação decorre de ações de uma rede de atores, que em sua rotina desenvolvem formas para solucionar certos problemas, sendo que depois de um certo tempo àquelas

ações são institucionalizadas e encaminhadas aos órgãos superiores da hierarquia administrativa, transformando-se em uma política pública.

Interessante análise faz Lima e D'Ascenzi (2013) acerca dos modelos sobre implementação apontados, suscitando que uma das abordagens acerca da implementação de políticas públicas utiliza como variáveis as normas que estruturam a política pública, enquanto a outra abordagem leva em conta variáveis referentes aos espaços locais e as burocracias implementadoras.

Nesse ponto, ao tratar do modelo *top-down*, as autoras acima citam Pressman e Wildavsky (1973), destacando que a imprevisibilidade dos resultados das políticas públicas e dos planos inicialmente traçados decorrem dos seguintes fatores:

Em primeiro lugar, há uma multiplicidade de atores de diferentes tipos de organizações com interesses diversos, que são agregados para operar a política. Tais atores interagem em uma trajetória de pontos de decisão nos quais suas perspectivas se expressam. Em segundo lugar, os atores mudam com o passar do tempo. Isso faz com que a interação também mude, pois mudam as perspectivas e a percepção que um ator tem do outro. Essa mudança de atores insere pontos de descontinuidade e de necessidade de nova e mais negociações. (LIMA e D'ASCENZI, 2013, p. 103).

As autoras propõem, então, um modelo de análise de implementação da política pública que agrega aos elementos acima apresentados variáveis cognitivas como ideias e visões de mundo dos atores implementadores. A norma é tratada como um plano, sendo considerado seu impacto nos espaços locais, bem como considera a organização do aparato administrativo responsável por colocá-la em prática. Agrega as variáveis cognitivas, que irão influenciar no processo de implementação da política pública e no alcance de resultados.

Lotta (2010), então, cita no seu trabalho a importância de se abrir o olhar, no processo de implementação de uma política pública, para a cadeia de agentes envolvidos, analisando a implementação como interação, bem como a importância de se ampliar o olhar para os valores daqueles agentes. A autora cita que as políticas públicas são implementadas por uma burocracia de rede.

Assim, há de se considerar que os processos de implementação devem ser considerados como *policy design*, uma vez que implica em escolha de instrumentos, ferramentas políticas, instrumentos políticos ou de governo. Trata-se, portanto de

dar substâncias a uma decisão governamental que sempre envolve a escolha de diversas ferramentas disponíveis que puderem individualmente dar alguma contribuição para promoção da política. Nesse sentido, destaca-se que a implementação:

- ✓ pode ser feita a partir de um pequeno número de atores subsistêmicos, sendo os burocratas os mais significativos, trazendo os conflitos endêmicos intra e intergovernos para o plano de frente do estágio político (DYE apud HOWLLET, RAMESH e PERL, 2013);
- ✓ requer que as instituições arquem com o ônus de transformar tentativas de políticas gerais em um leque de regras, rotinas e processos sociais que convertam intenções políticas em ações efetivas (O'TOOLE JR, 2010);
- ✓ pode ser intensamente multiatorial (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012) interorganizacional, já que o acréscimo de instituições importantes e outros atores de “coalizão” pode deter críticas e aumentar as chances de sucesso da implementação (O'TOOLE JR, 2010);
- ✓ quando interorganizacional pode ser “vertical”, envolvendo autoridades nacionais e subnacionais, dentro dos padrões público-privado das “parcerias sociais”, historicamente realizadas (O'TOOLE JR, 2010).

Ao compreender a implementação a partir da lógica pós-positivista da Virada Argumentativa, (FISCHER, FORESTER, 1993; FISCHER e GOTTWEIS, 2012), é preciso centrar as análises a partir dos argumentos que são construídos para tal processo. É preciso reconhecer as múltiplas perspectivas que são envolvidas pela interpretação, bem como compreensão da realidade social e política e definição de problemas políticos que são apresentados. As decisões tomadas por quem faz a política pública são feitas primeiro identificando empiricamente o problema para então formular os objetivos que irão conduzir a uma determinada solução. Depois de determinar as probabilidades e consequências associados com as alternativas de solução, se atribui valores para os custos e benefícios, selecionando-se os mais eficientes. Prima, portanto, por um processo de deliberação da política. Para isso busca representar o máximo que puder os interesses, argumentos e discursos no processo de análise da política e isso é feito em parte enfatizando a participação do

cidadão. Por isso se diz que há uma governança democrática, que depende do desenvolvimento de técnicas de participação dos analistas políticos, cidadãos e decisões de quem faz política pública. Esse discurso tem um particular aspecto na análise da política, a necessidade de integrar uma análise empírica e normativa. Persuasão e justificação tomam espaço em cada fase do processo político. Assim, a política é desenvolvida por um processo discursivo de desenvolvimento e refinamento das ideias (FISCHER, 2006).

### **2.3. Burocracia de nível de rua**

Esta pesquisa utiliza como marco sobre implementação a teoria da burocracia de nível de rua proposta por Lipsky (2019). Analisa-se os agentes responsáveis pela efetivação de uma política pública através da tomada de suas decisões a partir de rotinas por eles estabelecidas para lidar com as incertezas e pressões do seu ambiente de trabalho.

Os “burocratas de nível de rua” (*street level bureaucracy*), são policiais, agentes comunitários de saúde, enfermeiros, professores, oficiais de justiça, assistentes sociais, dentre outros trabalhadores que se encontram na ponta na prestação do serviço público, em constante interação com o usuário do serviço.

São eles que na prática fazem ou não a política pública acontecer, a partir da sua interação com o usuário do serviço público. São os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que possuem um poder substancial na execução de seus trabalhos, daí advindo a discricionariedade na implementação da política. Estes reproduzem o comportamento da organização da qual fazem parte.

Lipsky (2019) menciona que os burocratas de nível de rua são produtores de política pública, já que eles possuem discricionariedade em suas decisões que atingem os cidadãos, usuários do serviço, sendo que essas decisões irão se tornar o comportamento da própria organização. Os argumentos de Lipsky (2019) contradizem os argumentos de Mills (1999 apud IBARRA, 2014) para quem os burocratas de níveis inferiores eram absolutamente inúteis na tomada de decisão e geração de resultados destas. Ele sustenta que a burocracia de nível de rua tem um poder não documentado, nem previsto nas leituras ortodoxas de Weber, que é a

discricionariedade. No momento de aplicar uma lei, esta leva em conta não só a aplicação subjetiva das normas, mas pode criar normas paralelas no momento da implementação. Nesse sentido, o resultado da aplicação das leis é um exercício, de certo modo, imprevisível e contingente (IBARRA, 2014).

A discricionariedade, segundo Lotta (2010), reside em determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios, além das sanções advindas da agência que estão vinculados. Mesmo que existam dimensões políticas oficiais moldando padrões de decisão desses agentes, os burocratas ainda terão autonomia para aplicá-las e inseri-las quando do momento da implementação da política pública. Os burocratas de nível de rua tomam decisões que afetam as oportunidades de vida das pessoas. Assim, designar alguém como merecedor de assistência pública ou negá-la, entra no campo de julgar o papel de estabilização da identidade desse sujeito. Um exemplo disso, é usado pelo próprio Lipsky, com relação a jovens em conflito com a lei, uma vez que quando estes são etiquetados como “delinquentes” começam a desenvolver uma autoimagem negativa e associar-se a outros praticantes de delitos, aumentando a probabilidade de executar a conduta de quem é acusado (IBARRA, 2014). Por razões como estas, a discricionariedade, em alguns contextos precisa ser limitada, na verdade, ela precisa ser gerida, sob pena de se cometer injustiças e tratamento desigual (LIPSKY, 1980 [2019]).

Dentro desse contexto, o comportamento discricionário do burocrata de nível de rua pode acabar por reproduzir desigualdades sociais, a partir de valores incorporados no agente implementador:

Em outras palavras, o comportamento discricionário começou a ser visto em desacordo com o princípio burocrático do tratamento isonômico, uma vez que inclui alguns e exclui outros com base nos mesmos critérios prescritos pela lei ou pelo comando superior. As práticas cotidianas dos burocratas de nível de rua criam padrões diferenciais de distribuição de bens e serviços públicos para o público-alvo. O tratamento desigual resultante poderia, então, ser entendido como um potencial contribuinte para reforçar as desigualdades sociais existentes, em vez de colaborar para reduzi-las ou mitigá-las. Portanto, a literatura predominante sobre a burocracia de nível de rua tem tratado essa questão como um resultado potencial (frequentemente não intencional) ou um efeito distributivo da decisão discricionária por tais burocratas. (PIRES e LOTTA, 2019, p. 131)

Constata-se, assim, o alto grau de relevância dos agentes implementadores da política pública que possuem contato direto com o usuário do serviço, que, diante

da discricionariedade que possuem no exercício de seu mister, podem moldar regras gerais e comandos vindos das organizações/instituições para lidar com as situações concretas postas em seu poder.

Os burocratas de nível de rua, em geral, possuem uma alta demanda de serviços e os recursos advindos das organizações na maioria das vezes é escasso. Conjugado tais fatores com a discricionariedade advinda do exercício da sua atividade acabam por atuar de forma individual, criando padrões que entendem que os auxiliarão no exercício célere de sua atividade, atendendo a demanda dos usuários que interagem com eles, podendo haver uma transformação no plano inicialmente traçado.

Isso ocorre não porque eles não queiram cumprir os objetivos iniciais da política, mas decorre do fato de os objetivos serem mal planejados, mal explicados. Tal situação reforça o entendimento de que a implementação de uma política pública é a formulação em construção, já que a efetivação das decisões discricionárias irá se tornar a política pública (SILVA, 2016).

Lipsky (2019) relata que os burocratas de nível de rua experimentam das seguintes condições de trabalho: os recursos são insuficientes em relação às tarefas solicitadas aos trabalhadores; a demanda por serviços aumenta cada vez mais; as organizações em que atuam os burocratas de nível de rua possuem expectativas de metas não definidas claramente ou ambíguas; o desempenho previsto para alcançar o objetivo é difícil ou impossível de medir; os clientes dos serviços, em sua maioria, não são voluntários.

Para Ribeiro (2017) pode-se dizer que o trabalho dos burocratas de nível de rua sofre um paradoxo, já que os objetivos da política pública exigem daqueles obediência a rígidos manuais de conduta, com uma atuação imparcial, no entanto, pela natureza de suas funções, eles terão que agir de forma improvisada e com responsividade para as particularidades dos casos individuais.

Lipsky (2019), então, nomina alguns comportamentos dos burocratas de nível de rua em sua rotina para enfrentar pressões (*coping behavior*), tais como:

- a) **racionamento dos serviços** – já que a sociedade quer que os burocratas sejam capazes de responder com flexibilidade às situações específicas e estes devem melhorar a vida dos cidadãos, acabam sendo solicitados a

diferenciarem os atendimentos. Nesse sentido, adotam as práticas como triagem, inspeções, progressões etc.

- b) **creaming** – ocorre quando os burocratas pinçam os casos/clientes que aparentam ter mais êxito na demanda apresentada, geralmente a seleção de usuários com casos mais fáceis de resolver, influenciados, inclusive, sob o controle de avaliação de desempenho. Podemos exemplificar quando o juiz decide primeiramente conduzir as audiências de custódia nas quais já existe uma prévia manifestação do Ministério Público pela soltura do conduzido ou o juiz entenda, pelo que foi narrado no auto de prisão em flagrante (APF), que o caso comporta a concessão de liberdade provisória.
- c) **worker bias (enviesamento do trabalho)** – preferência do burocrata por algum usuário em decorrência de fatores diversos (simpatia, resposta a um tratamento, comportamento moral etc) que os fazem sentir mais gratificados. Importante salientar que nestes casos devem ser considerados julgamentos morais e questões como racismo, machismo, aporofobia etc, influenciando na aplicação das regras. Situações como a narrada podem acontecer quando o juiz prefere fazer as audiências de custódia na qual o custodiado encontra-se assistido pela Defensoria Pública em detrimento daquelas em que o custodiado encontra-se representado por advogado particular; quando o custodiado é alguma pessoa com formação superior ou ocupe uma posição privilegiada na sociedade.

Também existem comportamento para administrar recursos, durante a prestação do serviço aos usuários, do quais destacam-se:

- a) **stamping** (rotulagem) – o burocrata de nível de rua toma decisões com base no julgamento/entendimento de outros atores que os seus próprios. Verifica-se que muitos juízes seguem os pareceres exarados pelo Ministério Público para tomada de decisão quanto à soltura/prisão do custodiado, bem como no que diz respeito à adoção de providências para fins de se apurar eventual excesso policial, seguindo os requerimentos formulados pelo Ministério Público.

- b) **screening** (rastreamento) – comportamento de alguns funcionários que deveriam atuar meramente como mediadores da organização que influencia diretamente no acesso a benefícios. Usa-se desse comportamento para exercício do poder discricionário. Durante a audiência de custódia muitos juízes contam com a colaboração de assessores, estagiários, secretários, que, muitas vezes, já informam a ordem em que as audiências de custódia serão feitas a partir de critérios por eles estabelecidos.
- c) **referrals** (referências) – prática de recomendar um usuário de um serviço para outros sem que necessariamente resolva a questão deste. Os burocratas de nível de rua usam desse tipo de comportamento de administração de recursos como forma menos dispendiosa para o atendimento, muitas vezes sem prestar o serviço necessário. Exemplifica-se com as situações nas quais o juiz, no plantão judiciário, deixa de realizar a audiência de custódia sob o fundamento de que tal ato não é realizado durante àquele período excepcional e a audiência de custódia deve ser realizada pelo juiz responsável por apreciar o auto de prisão em flagrante lavrado pela autoridade policial.

Tais comportamentos com relação aos juízes, quando considerados burocratas de nível de rua, ainda precisam ser mais bem estudados, uma vez que de um lado cobra-se destes a imparcialidade típica da justiça, mas sob pressões do gerencialismo que assola o judiciário. Como já apontado na introdução, considero tais atores dentro desta categorização, notadamente o juiz condutor da audiência de custódia, assim como Lipsky (2019) que aponta tal categorização a partir da sua pesquisa. Estes agem com discricionabilidade e mantêm contato com usuário do serviço público, cabendo a eles decidirem, por exemplo, quem deve ter uma pena suspensa ou receber uma pena máxima. Os juízes têm incentivado o desenvolvimento de medidas alternativas ao encarceramento, passando os tribunais a serem serviços de referência do trabalho social, através de programas de aconselhamento, formação profissional, encaminhamento a serviços de psiquiatria e reinserção social.

O oficial de justiça é o *longa manus* da justiça e como um executor de ordem judicial leva ao usuário a concessão ou a negativa de um serviço, não restando

dúvidas de que tal profissional é um burocrata de nível de rua. A categorização do juiz como um burocrata de nível de rua requer uma maior análise e, inclusive, o desvencilhamento de alguns conceitos ou ideias acerca do papel do juiz num estado democrático, o que será debatido nos capítulos seguintes.

### **3. JUDICIÁRIO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Conforme já abordado, reafirmo que a implementação da política pública pode ser feita por diferentes atores, públicos e privados, sendo frequente a atuação, inclusive, de setores da sociedade civil organizada e não estando limitada a nenhum dos poderes estatais. O Poder Judiciário cada vez mais exerce papel de destaque neste cenário, inclusive por meio da judicialização de políticas públicas e do ativismo judicial que geram muitas vezes processos “forçosos” e “não previstos” de implementação.

Importante destacar que o Poder Judiciário vem passando por sucessivas reformas nos últimos anos. Trata-se de um poder estatal cuja atividade típica e tradicional consiste em dizer o direito no caso concreto, passou também a atuar como órgão eficaz na garantia da implementação de direitos previstos constitucionalmente, viabilizando e ampliando o acesso à justiça. Essa mudança que o Judiciário vem passando é reflexo de sua morosidade e da visão da sociedade acerca dos privilégios e abusos cometidos por alguns de seus integrantes. Ou seja, os mais diversos setores da sociedade começaram a cobrar uma atuação eficaz do Poder Judiciário, diminuindo seu grau de tolerância com a baixa produtividade, aumentando a corrosão no prestígio ao Judiciário (SADEK, 2004).

Um reflexo das transformações do Poder Judiciário pode ser percebido com a Emenda Constitucional nº 45/2004, através da criação do CNJ, órgão integrante do Poder Judiciário, responsável pelo controle e fiscalização da atuação administrativa e financeira deste, cabendo, ainda, zelar pelo cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. A reivindicação e necessidade de criação de tal órgão adveio da insatisfação das mais diversas camadas da sociedade acerca da ausência de um órgão fiscalizador do próprio Poder Judiciário, já que o Executivo deve ser fiscalizado pelo Legislativo e este pelo povo. Cabe ainda ao Judiciário fiscalizar os outros dois poderes.

Dentre as diversas atribuições concedidas ao CNJ, órgão plural, composto por membros advindos da sociedade, Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), bem como por juízes, está a expedição de atos regulamentares e recomendações, traçando políticas estratégicas e de disciplina quanto à atuação dos juízes. O órgão vem atuando nas mais diversas áreas, viabilizando uma prestação jurisdicional eficiente, tais como: adoção dos processos judiciais eletrônicos; ações

no sistema carcerário; elaboração de metas e cobrança de eficiência dos tribunais; medidas de reconhecimento de paternidade; políticas de proteção à criança e adolescente, dentre outras. Um exemplo disso é a Resolução CNJ nº 125/2010, cuja finalidade é traçar uma política judiciária nacional de tratamento adequado aos conflitos de interesses, permitindo o acesso a uma ordem jurídica justa e viabilizando a solução consensual dos conflitos. Com esta, determina-se que não basta analisar e julgar os conflitos postos à apreciação, mas viabilizar o acesso do potencial jurisdicionado ao Poder Judiciário e isso foi feito por meio desta resolução, que confirmou a adoção no Brasil do Sistema Tribunal Multiportas, ou seja, se dá várias opções de “entrada” à “Corte”, buscando uma justiça mais célere, eficaz, acessível, primando pela solução amigável dos conflitos, através da conciliação e mediação. Atualmente, defende-se, inclusive, que a justiça multiportas não é apenas o judiciário, mas um sistema de justiça em sentido amplo, que viabiliza a solução de problemas, sendo o Poder Judiciário uma das portas que pode levar à solução de tal problema, tal conclusão foi trazida por Fredie Didier Júnior em um dos painéis da Jornada de Direito Processual e Registral promovido pelo TJ BA, no dia 03.11.2022.

Assim, no meu entendimento, fica patente que o Poder Judiciário age como formulador e implementador de políticas públicas com a finalidade de se ampliar e garantir o acesso à justiça. Outros exemplos, nesse sentido, são as ações de incentivo à conciliação e mediação; a instalação das Defensorias Públicas com assistência jurídica gratuita; a concessão de gratuidade judiciária; a criação dos Juizados Especiais; a dispensa de patrocínio de algumas causas por advogados na Justiça do Trabalho; os programas e ações dentro do sistema carcerário, com medidas ressocializadoras, tais como orientação profissional e educacional aos presos; os programas de redução ao encarceramento em massa e coibição de tortura policial, como a audiência de custódia.

Ressaltam Gonçalves e Martin (2013) que o Poder Judiciário passou por ondas renovatórias que vão ancorar nas políticas públicas:

As ondas renovatórias, visando suprir as necessidades de conformação com a realidade da sociedade que instituía, foram de três ordens: a primeira concernente à assistência judiciária aos necessitados; a segunda voltada à assimilação de pretensões referentes à tutela coletiva; a terceira que se caracterizou numa tentativa de trazer harmonia entre as ordens anteriores modificando, desse modo, a técnica processual internamente, buscando maior

efetividade e utilidade de suas prestações em tempo razoável.  
(GONÇALVES; MARTINS, 2013, p. 56)

O CNJ tem atuado enquanto órgão propositor de políticas públicas que viabilizam o acesso à justiça, podendo-se dizer que a exigência e regulamentação das audiências de custódia é um exemplo disso, conforme dispõe a Resolução nº 213/2015 do referido órgão.

Percebe-se que a Constituição Federal de 1988 concedeu uma face política ao Poder Judiciário, pois permitiu que seus atores agissem politicamente. Para Sadek (2004), a face política do Judiciário ficou expressamente definida na Constituição Federal de 1988. Nas primeiras constituições, os objetivos eram a limitação do poder dos monarcas, demonstrar a força da lei e proteger as liberdades individuais, sendo que as mais recentes se guiam por valores democráticos, com enfoque nos direitos sociais, sendo, portanto, um instrumento para realização de justiça social e para promoção de direitos constitucionais.

Tratam-se de direitos prestacionais previstos na Carta Magna, que traçam um programa inerente ao Estado que deve torná-los concretos, através da regulamentação pelos Poderes do Estado, o que inclui o Poder Judiciário (GONÇALVES; MARTINS, 2013). Ressalta-se ainda que tal papel implementador está bastante voltado para a atenção a grupos em situação de maior vulnerabilidade que, até então, não tinham seus direitos sociais implementados em face de possível ineficácia estatal.

Importante ressaltar que se de um lado esses novos papéis atribuídos ao judiciário são inexoráveis, por outro lado, acarretou um aumento na carga de trabalho de juízes e serventuários, com alta taxa de congestionamento dos processos e busca pela melhoria da qualidade de serviço e aumento de produtividade.

Há uma crescente atuação do Poder Judiciário, desdobramento do ativismo judicial e da judicialização das políticas públicas que vemos com grande frequência, principalmente em demandas como as de garantia do direito à saúde, nas quais o Poder Judiciário vem se demonstrando como um coprodutor de políticas públicas. A população cada vez mais tem batido às portas do judiciário para que solucione e efetive direitos prestacionais previstos constitucionalmente e que não foram prestados pelo Executivo e Legislativo (judicialização da política), sendo que os

juízes e as cortes ao efetivar tais direitos agem positivamente, suprindo lacunas do legislador, acabando por legislar positivamente (ativismo judicial).

Ribeiro (2017) levanta que, para explicar essa ampliação do papel do Judiciário, é necessário conhecer alguns termos, sendo a judicialização da política o processo pelo qual os tribunais e juízes tendem a criar políticas públicas, acarretando num alargamento das fronteiras do sistema judicial. O ativismo judicial seria a interpretação das leis e normas de forma específica e pró ativa para o fim de se alcançar e fazer justiça. A politização do judiciário, por sua vez, seria um desvio, através da adoção de preferências políticas pelos atores judiciais.

Tais questões muitas vezes são criticadas, pois o Poder Judiciário estaria adentrando na esfera de discricionariedade do administrador público, interferindo ou mesmo propondo mudanças em políticas públicas, o que não se enquadra como função típica de tal poder. Sadek (2004) traz como exemplos o crescente aumento da propositura de ações diretas de inconstitucionalidade; a concessão de liminares paralisando medidas advindas do Executivo e Legislativo, como se os recursos fossem inesgotáveis, atuando o julgador alheio às consequências econômicas e administrativas de suas decisões.

No campo da saúde, por exemplo, a judicialização da política permitiu o acesso da população, notadamente a de baixa renda, a serviços e assistência de saúde até então distantes da sua realidade, bem como permitiu uma resposta estatal imediata diante da morosidade no atendimento. Era comum as partes aguardarem nas centrais de regulação uma resposta ao seu pedido de atendimento, e muitas vezes o encaminhamento não ocorria de forma satisfatória<sup>4</sup>.

A judicialização é um reflexo da atuação dos órgãos do Poder Judiciário em questões de repercussão política e social que deveriam ser tomadas pelos Poderes Executivo e Legislativo (OLIVEIRA e LIPPI, 2020). Grinover (2010) sustenta a necessidade de que o julgador aja dentro de limites, efetivando uma política pública dentro do razoável, corrigindo uma política pública que esteja equivocada, não se podendo onerar o erário sem a reserva do possível. Para Barroso (2012, p. 24):

---

<sup>4</sup> Há quem veja uma contradição quando da efetivação do direito social à saúde pelo Poder Judiciário, através de decisões que obrigam o Estado a fornecer medicamento de alto custo, privilegiando quem teve acesso à justiça, daqueles que encontram dificuldades para postular judicialmente, sendo que tal decisão provocará impactos negativos nas contas públicas, privando, inclusive, o acesso à saúde a indivíduos de maior vulnerabilidade social.

A *Judicialização* significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas **na linguagem, na argumentação** e no modo de participação da sociedade (BARROSO, 2012, p. 24). {Grifo meu}

Interessante observar na citação anterior a afirmação da mudança e criação argumentativa que coaduna com a concepção de política pública que defendo nesse trabalho. Isso comprova que mesmo nos casos em que os julgamentos técnicos forem mais decisivos, sempre teremos o envolvimento de considerações técnicas e sociais, com a mistura entre estas duas, nas quais empiricamente são examinados caso a caso (FISCHER, 2006).

Ressalta-se que a judicialização tem ocorrido por múltiplas causas, apontadas por Barroso (2012), como a redemocratização do país, a constitucionalização abrangente e o sistema de controle da constitucionalidade. Esses são mais um motivo para que considere positivo o papel ativo do Judiciário como coprodutor e implementador de políticas públicas, no entanto, tenho a consciência que requer do julgador cautela na análise dos impactos da decisão que efetiva os direitos previstos constitucionalmente, bem como, um conhecimento prévio sobre os sistemas de políticas públicas, tais como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para que tal processo também não crie inconsistências quanto à execução dessas.

Grinover (2010, p. 17), destacando trecho de decisão prolatada pelo ministro Celso de Mello na ADPF 45-9, aponta os requisitos para que o judiciário intervenha no controle das políticas públicas:

Resumindo, percebe-se que a posição do STF, manifestada por um de seus mais sensíveis ministros, é a de que são necessários alguns requisitos para que o judiciário intervenha no controle de políticas públicas, até como imperativo ético – jurídico: (1) o limite fixado pelo mínimo existencial a ser garantido ao cidadão; (2) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e (3) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas (...).

A autora suscita que o mínimo existencial seria um direito às condições mínimas de existência humana digna, tal como educação fundamental, saúde

básica, saneamento básico, assistência social, meio ambiente e acesso à justiça. A razoabilidade estaria ligada ao princípio da proporcionalidade, ou seja, um equilíbrio entre os meios e os fins a serem alcançados (GRINOVER, 2010).

Outro construto social e analítico que amplia a atuação do judiciário é o ativismo judicial. Nesse contexto, compreendo que, por exemplo, o instrumento audiência de custódia vem ganhando mais importância, inclusive no sentido dos processos em que vem se materializando.

Pode-se afirmar que ativismo e judicialização estão na mesma família de construções sociais e analíticas, mas não possuem as mesmas origens e não são, a rigor gerados pelas mesmas causas. O ativismo remonta a jurisprudência norte-americana e está associado a participação mais ampla e intensa do Poder Judiciário na concretização valorativa das finalidades constitucionais, abrindo espaço para maior interferência, por meio: a) da aplicação direta da Constituição; b) da declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados de legisladores; c) da imposição de condutas ou abstenções ao Poder Público com relação as políticas públicas (BARROSO, 2012).

Ao considerar nesse estudo os juízes como burocratas de nível de rua, tal ativismo também é burocrático, levando a um novo olhar sobre o próprio Direito, que requer uma compreensão sobre a governança e governabilidade como mecanismo de controle relacionados aquilo que não está explícito nas leis. Assim, o ativismo judicial e burocrático se relaciona com uma legalidade de uma maneira particular, frente à complexidade das decisões judiciais. Há casos em que nem sempre a letra fria da lei é a que acaba sendo considerada, o que, de certo modo, gera algumas crises no judiciário (IBARRA, 2014).

Importante aqui contextualizar como o ativismo ou sua ausência pode corroborar para com a implementação das audiências de custódia, objeto desse estudo. Como já ressaltado, a obrigatoriedade da realização destas pelo sistema de justiça criminal veio a partir do julgamento da ADPF nº 347, na qual o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que o judiciário deveria garantir que o preso fosse apresentado à autoridade judiciária no prazo de 24 (vinte e quatro) horas após a sua prisão em flagrante. Por meio da referida ADPF e da edição da Resolução nº 213/2015 pelo CNJ, regulamentando as audiências de custódia e determinando que os tribunais em 90 (noventa) dias colocassem em prática tal instrumento nos locais

sob sua jurisdição, claramente está demonstrado o papel político do Poder Judiciário, uma vez que a regulamentação do instituto adveio deste Poder, tendo adentrado no ordenamento jurídico com a adesão do Brasil a pactos internacionais.

O Pacto São José da Costa Rica, ratificado em 1992, que ganhou *status* de norma supralegal, passou a ser efetivamente cumprido com a edição daquele ato normativo do CNJ, que obrigou os tribunais brasileiros a disciplinarem as audiências de custódia no âmbito de sua jurisdição, implicando na realização das audiências pelos juízes criminais brasileiros.

As decisões judiciais permitem acesso a direitos que até então estavam apenas na letra fria da lei, podendo-se dizer que a implementação da audiência de custódia depende não só de sua regulamentação das normas, mas também da atuação do juiz, que tem a função primordial de conduzi-las e fazer com que as mesmas efetivamente aconteçam. Por meio dela, o juiz garante prestação de serviço social ao preso, fornece-lhe serviço de saúde, determina o atendimento psicossocial à família do custodiado e da vítima, analisa qual o local mais adequado para o conduzido ser encarcerado, em sendo caso, atribuições que vão além da mera análise do auto de prisão em flagrante.

Ribeiro (2017) exemplificou com o encaminhamento dado pelo juiz na cidade de São Paulo. Lá a autoridade judicial, após a audiência de custódia, encaminha o preso à Centrais Integradas de Alternativas Penais, que é gerida pelo Poder Executivo. Estas centrais são responsáveis por acompanhar o cumprimento de medida cautelar diversa da prisão imposta pelo juiz, bem como, em sendo o caso, encaminhar o preso a serviços prestados pelo SUS e SUAS, por exemplo.

Na Bahia, destaca-se o trabalho exercido pelo Programa Corra pro Abraço que, em 2015, por meio da Secretaria Estadual de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, firmou uma parceria com o Tribunal de Justiça da Bahia, passando a atuar no Núcleo de Prisão em Flagrante de Salvador. Neste, após triagem dos custodiados, caso seja identificado que estão em situação de vulnerabilidade agravada por estar em situação de rua, com transtornos mentais, por exemplo, estes recebem orientações com relação ao apoio da Defensoria Pública, apoio psicológico etc. Após passar pela audiência de custódia, a depender do resultado, pode receber orientação jurídica e acompanhamento pelo Corra que atua na articulação de políticas públicas para, por exemplo, garantir serviços de retirada

de documentos, direcionamento a equipamentos de saúde, acompanhamento de medidas determinadas pelo juiz etc. (ARAÚJO e SAAD, 2020).

Um dos entrevistados da pesquisa, juiz com importante atuação quando da instalação das audiências de custódia na Bahia, bem como perante o CNJ, informou acerca dos serviços que são prestados aos custodiados conduzidos às audiências de custódia na cidade de Salvador, nominando-os como “serviços satélites”. Destaca, entre eles, o sistema de monitoração eletrônica, permitindo a instalação e desinstalação do equipamento; serviços do Programa Corra pro Abraço, conforme acima relatado, destacando que aqui o público alvo é a população altamente vulnerável; centrais integradas de alternativas penais, responsáveis pela fiscalização de cautelares, tendo o entrevistado mencionado que suas ações seriam voltadas para o público “normal”, um agressor doméstico, estelionatário, envolvido com furto, os quais teriam contato com assistentes sociais, psicólogos, profissionais capacitados para fazer o acompanhamento e fiscalização das medidas cautelares impostas pelo juiz durante uma audiência de custódia.

Destaca-se a importância de programas como esse atuarem em paralelo ao Poder Judiciário:

(...) e o que acontece é que a gente consegue ter uma terceira opção da custódia, que é soltar o cara com a segurança de que alguém vai tutelá-lo, lógico que isso não tem êxito de 100% das vezes, mas muitos casos e o Corra talvez consiga ter isso mais catalogado em números, em muitos casos as pessoas voltaram a se organizar, eles tem abrigo para quem quer, eles tem trabalho de alfabetização, eles tem trabalhos em grupo de humanização, eles vão atrás de documento, eles vão atrás da família, algumas vezes consegue juntar a pessoa com a família de novo, eles não pregam abstinência da droga mas um uso controlado, o cara começa a retomar a dignidade humana, digamos assim. (Entrevista J1).

Se por um lado tem-se experiências exitosas com relação a implementação das audiências de custódia, ainda temos muitas resistências por parte de alguns atores. Tal constatação será mais explorada no capítulo seguinte deste trabalho. Compreender a audiência de custódia como instrumento de política pública, cuja implementação ocorre a partir da atuação dos diferentes segmentos do sistema de justiça criminal e que as compreensões dos juízes que as conduzem implicarão em ações públicas e na implementação daquelas, é um desafio e uma necessidade que deve fazer parte da formação profissional daqueles atores do sistema de justiça.

Para finalizar esta análise entre o Poder Judiciário e a implementação de políticas públicas, um último ponto que merece uma rápida reflexão seria quanto à ocorrência de uma possível politização do Judiciário.

Conforme já abordado, é prudente e técnico se diferenciar judicialização da política, de ativismo judicial, construtos já abordados no presente trabalho, de politização do Judiciário. Este último fenômeno, perigoso e que vai de encontro aos ditames constitucionais, pode ocorrer já que a linha divisória entre política e direito nem sempre é nítida e certamente não é fixa (BARROSO, 2012). Daí se compreender que o julgador não pode impor suas escolhas, preferências, vontades, ideologias, evitando-se escolhas livres, tendenciosa ou partidarizadas (BARROSO, 2012). Juízes e tribunais devem se atentar para o fato de que a produção de juízo de conveniência e oportunidade política é típica de agentes públicos eleitos e não pode vir ocultado sob a forma de decisão judicial (BARROSO, 2009). Por isso há quem defenda uma atuação, principalmente das cortes constitucionais, de um ativismo moderado, mediante situações excepcionais e para fins de efetivar direitos fundamentais, sob pena de uma imposição do Poder Judiciário como autoridade para dizer a última palavra sobre questões constitucionais, como se não bastasse haver interpretação bem empreendidas pelas outras esferas governamentais (DE PAULA, 2009).

Assim, evitar a politização do Judiciário é um dever e uma garantia de respeito aos ditames constitucionais.

### **3.1. Audiência de custódia como instrumento de política pública**

A política pública que viabiliza o acesso à justiça é considerada nesse estudo enquanto uma macro diretriz que para ser materializada e implementada possui uma série de instrumentos legais, normativos, procedimentais, administrativos que a materializam por meio de práticas dos agentes implementadores desta. Por isso, concebo a audiência de custódia enquanto um destes instrumentos.

O instrumento de política pública é um dispositivo de conteúdo técnico e social, responsável por organizar relações sociais específicas entre o estado e sociedade. Como o instrumento de ação pública é utilizado pelo agente

implementador, ele é dotado de um valor e, portanto, não é neutro. É visto também como instituições, levando em conta o sentido sociológico do termo. Ou seja, instituição como um conjunto de regras ou procedimentos que governam as interações e comportamentos de atores e organizações. Essas instituições permitirão construir um quadro estável, estruturando e influenciando as políticas públicas (LASCOUMES e LE GALÈS, 2007).

Existem vários tipos de instrumentos: legislativo e regulatório; econômico e fiscal; novos instrumentos de políticas públicas, que oferecem menos formas de intervencionismo de regulação pública, utilizando uma relação política baseada na comunicação e consulta (LASCOUMES e LE GALÈS, 2007). Como já dito, as audiências de custódia constituem um programa ou instituto processual penal, que busca enfrentar o problema público do encarceramento em massa, sendo um meio para reduzi-lo, além de primar a integridade física do preso, que deve ser apresentado ao juiz no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, evitando prática de tortura e maus tratos por parte dos agentes policiais.

Pode-se, portanto, constatar que a audiência de custódia, por si só, não é uma política pública, mas um instrumento de política pública, além de outros colocados à disposição do agente implementador, como leis; programas assistenciais ao preso; assistência jurídica gratuita aos que não dispõem recursos financeiros, que visam reduzir o encarceramento em massa e proteger direitos humanos do preso.

A audiência de custódia terá como um dos principais agentes implementadores o(a) juiz(a), que leva consigo crenças e ideologias. Logo, o perfil deste(a) é elemento essencial de análise para fins de se verificar a forma que a audiência de custódia vem sendo implementada, podendo-se analisar como tal instrumento vem sendo implementando, identificando quais os avanços e dificuldades nesse processo.

Tal constatação é feita por de Araújo e Saad (2020) quando citam o trabalho da equipe do Programa Corra pro Abraço durante as audiências de custódia no Núcleo de Prisão em Flagrante em Salvador, mencionando que a inserção do programa no referido núcleo se iniciou a partir da sensibilização dos juízes, que, compreendendo o perfil do custodiado, solicitavam à Defensoria Pública o seu acompanhamento pelos técnicos do programa Corra pro Abraço.

Um dos entrevistados nesta pesquisa, juiz com forte atuação quando da instalação das audiências de custódia na Bahia, também abordou tal questão ao tratar da dinâmica das audiências de custódia na cidade de Salvador que, atualmente, são realizadas numa vara especializada, a vara de custódia, que tem um juiz titular e funciona todos os dias da semana, havendo uma escala para que existam juízes atuando aos finais de semana, tendo relatado o seguinte:

(...) desde quando se tornou vara com juiz titular eu saí da coordenação dela, mas isso acaba gerando um problema de norteamo do instituto porque o que eu percebo é que se não for uma pessoa que tenha um perfil compreensivo de entender toda complexidade da custódia, uma pessoa agregadora com os serviços adicionais a coisa não funciona. Eu nem estou falando em relação ao mérito da decisão, é o que significa audiência de custódia, o benefício que ela pode trazer com os adicionais (...) (Entrevista J1)

A pesquisadora Geane Silvestre, estudiosa que acompanha as audiências de custódia desde 2016, no *Seminário 05 (cinco) anos da audiência de custódia no Brasil*, promovido pelo Núcleo de Estudos sobre Sanção Penal (Nesp) da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e pelo Grupo Clandestino de Estudos em Controle, Cidade e Prisões, ocorrido em 14.10.2020, informa que no contexto do Estado de São Paulo isso também acontece. Relatou que o juiz responsável pela implementação abraçou e se empenhou pelo projeto, em busca de estrutura e mudanças para tal fim. Mencionou, ainda, que as audiências de custódia são realizadas pelo Departamento de Inquéritos Policiais (Dipo) e que cabe ao juiz corregedor escolher os 12 (doze) juízes que irão atuar nesse departamento e que, diante dessa indicação direta, há um alinhamento no perfil dos juízes com o perfil do corregedor. Apontou que na primeira gestão (2015 a 2017) o corregedor tinha um perfil que demonstrava estar convencido pelas audiências de custódia, atuava pela importância desta e pelo contato entre o juiz e a pessoa presa em flagrante. Houve um maior número de concessões de liberdades provisórias. De fevereiro de 2015 a abril de 2017 houve 48 mil audiências de custódia e em 47% delas houve concessão de liberdade provisória. Já na segunda gestão (2017 a 2020), houve a indicação de uma juíza corregedora com um perfil bastante duro em suas sentenças, um perfil conservador e acarretou uma mudança no perfil da equipe que atuou nas audiências de custódia, com mudança nos procedimentos nos encaminhamentos de casos com

violência policial, inclusive com queda nos percentuais da concessão de liberdade provisória (32%) e dificuldade no acesso dos dados e abertura à pesquisa.

É importante aqui salientar que, portanto, o instrumento audiência de custódia é técnico e político, pois atravessa questões ideológicas. Isso é visto claramente na própria regulamentação desta, quanto à reprodução (ou não) dos valores como a proteção da integridade física do preso, ao controle da legalidade e à garantia de proteção dos direitos humanos. Nesse sentido:

Precisamos focar mais claramente em duas maiores questões interligadas. Antes de mais nada, que relações existem entre um específico instrumento de políticas públicas (ou um grupo de instrumentos de policy) e a política? Isto é, qual é o seu âmbito ideológico, e até que ponto eles estão ligados à corrente política? Até que ponto eles são adaptáveis a imediata e diversas circunstâncias políticas ou, por outro lado, qual é a sua conotação política? Em seguida, também é necessário dar maior atenção sobre a hipóteses de que as escolhas dos instrumentos são significantes das escolhas das políticas e das suas características. Eles podem então ser vistos como traços, analisadores de mudanças nas políticas públicas. O tipo de instrumento utilizado, suas propriedades, e as justificativas para essas escolhas muitas vezes nos parecem ser mais reveladoras do que seus motivos explícitos ou posteriores racionalizações discursivas. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 8).

Pode-se dizer que a audiência de custódia trouxe uma nova visão para as ações do Estado no âmbito da segurança pública, quebrando paradigmas até então adotados no que se refere a punição e retaliação. Isso coaduna com o que Zaluar (2019) afirma com relação a uma mudança nas políticas de segurança pública adotadas pelo Brasil, com uma atuação do poder público proativa e não repressiva. Na América Latina, essa antiga política ficou conhecida como “*mano dura*”, uma vez que se pautou no combate ao crime, por meio de maior repressão, mais penas, prisões, acarretando numa superpopulação carcerária, aumento das prisões provisórias, investigações ineficazes, incapacidade na prevenção do crime.

Nos Estados Unidos, o aumento da população carcerária é citado por Wacquant (2019RI), que traz dados do Departamento de Justiça americano, apontando que ela dobrou em 10 (dez) anos e quadriplicou em 20 (vinte) anos: Menos de 380 mil detentos em 1975; em 1980, o número de pessoas custodiadas estava perto dos 500 mil; chegando a mais de um milhão em 1990; estando, em 30 de junho de 2000, com 1.931.850 prisioneiros.

Para Davis (2018), o hiperencarceramento americano tem uma finalidade que não é conter a criminalidade e combater o crime, mas atender ao complexo industrial prisional, o qual é guiado por ideologias racistas e pela busca do lucro. O termo “complexo industrial prisional” é utilizado para nomear as relações firmadas entre as empresas, responsáveis pela exploração da mão de obra cativa, governo, prisões e mídia, sendo que a punição constitui uma área a ser explorada economicamente, através da construção de presídios, fabricação de dispositivos eletrônicos, produção de roupas e produtos de higiene, além do fornecimento de serviços como refeições, terapias e assistência à saúde do preso.

No âmbito brasileiro, dados divulgados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, por meio do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2022, demonstrou que, no ano de 2021, a população carcerária brasileira era de 820 mil pessoas custodiadas, sendo que 141.002 pessoas estavam sob o regime de prisão domiciliar, havendo um aumento em 7,3 % em relação ao ano anterior. A taxa de encarceramento está 384,7 presos 100 mil habitantes.

Houve, ainda, um aumento no nível de encarceramento de mulheres, sendo que, entre 2020 e 2021, o aumento na variação da taxa de homens presos foi de 6,7% por 100 mil habitantes, enquanto no caso de mulheres houve uma variação para 21,3%, destacando que a maioria dos crimes que as levaram ao encarceramento foram relacionados às drogas. E aqui reside um grande problema de política criminal e de política pública, não havendo medidas eficazes que venham a resolver a causa do problema. As autoridades responsáveis pela segurança pública vêm cada vez mais primando por políticas proibicionistas de combate ao uso de drogas, cuja produtividade policial é avaliada a partir da prisão. Propõe-se metas, recompensas e prêmios baseados no número de prisões, tendo um protagonismo nesse papel a Polícia Militar (JESUS, 2016). Isso reforça o que já foi dito no que tange à adoção de políticas de segurança pública voltadas ao agir repressivo do Estado.

Santos (2015), por sua vez, levantou com bastante pertinência um histórico acerca das políticas de segurança pública dos últimos anos do Brasil, a partir da redemocratização, salientando que a Constituição Federal de 1988 foi elaborada num momento em que havia um aumento crescente na taxa de violência do Brasil, o que levou para arena um debate voltado para a necessidade de utilização de

mecanismos de repressão ao crime e uso da força, no lugar de qualquer ação com cunho preventivo.

Sustenta, ainda que, a partir da década de 1990 o governo começa a se aproximar da comunidade acadêmica voltada para área de segurança, bem como o Estado se coloca junto com a comunidade local, através de associações e conselhos municipais, tendo ainda o Brasil incorporado importantes documentos internacionais em sua legislação interna, que tinham por objetivo proteger os direitos humanos (SANTOS, 2015).

Retrocessos acontecem principalmente, no cenário político entre 2016 e 2022, que aumenta as diretrizes para políticas de repressão e punição, com endurecimento das penas com leis mais rígidas; salvo conduto para atuação dos policiais (legítima defesa policial prevista no pacote anticrime – Lei nº 13964/19); aumento da militarização da polícia; atendimento a interesses corporativistas da categoria dos policiais, por meio da concessão ou ampliação de direitos profissionais já existentes; flexibilização quanto à posse e porte de armas; dentre outros.

Mesmo assim, felizmente, para fins de se buscar soluções para o problema público do encarceramento em massa e trazendo um viés social à segurança pública, o Supremo Tribunal Federal na ADPF 347, em 09.09.2015, cujo relator, foi o Ministro Marco Aurélio, determinou a realização da audiência de custódia no sistema jurídico criminal brasileiro.

Em referido julgamento, foi, de forma majoritária, concedida medida cautelar para que fossem observados os artigos 9.3 do Pacto de Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, no sentido que os juízes realizassem, em até 90 (noventa) dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo de máximo de 24 (vinte e quatro) horas, contados do momento da prisão. A cúpula do judiciário brasileiro concluiu que, no sistema prisional brasileiro, ocorre uma violação generalizada de direitos fundamentais dos presos, no que se refere a sua dignidade, higidez física e integridade psíquica. Inclusive atribuiu a responsabilidade por esta situação caótica aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como os entes da federação.

Por meio das audiências de custódia, os atores (juiz, promotor, defesa e custodiado) estarão presentes no mesmo ato processual, para que seja analisada e

decidida a situação prisional da pessoa atuada em flagrante ou que teve contra si cumprido um mandado prisional, viabilizando o acesso do preso à justiça, que dará a resposta ao caso posto a sua apreciação de forma célere e imediata na referida audiência. E, nesse momento, o acesso à justiça estará mais uma vez viabilizado através do contato imediato do preso com um defensor público, caso não tenha condições financeiras de arcar com o pagamento de honorários de um advogado particular, o que, em tese, só seria feito após a instauração da ação penal, permitindo que esse agente estatal preste orientação jurídica ao preso e acompanhe seu caso durante a instrução processual em sendo o caso.

Prado (2017, p. 74) faz um interessante levantamento de dados, a partir de sua experiência como defensor público na cidade de Salvador em que aponta:

Durante o primeiro ano de realização das audiências de custódia, a demanda da Defensoria Pública foi de 64,45%, ou 2778 dos 3943 casos registrados. Quando feita a análise da demanda por raça ou cor, os pretos tiveram o maior percentual de atendimento (67,36%) e os brancos o menor (59,26%), o que corresponde à situação socioeconômica dos pretos e pardos no Brasil (BONETTI; ABREU, 2011), mas cabe notar que a discrepância não foi muito grande e que mesmo brancos foram, em sua maioria absoluta, assistidos por defensores públicos, o que demonstra que os presos em flagrante são predominantemente pobres.

A possibilidade de o juiz decidir em referida audiência com a presença do defensor do acusado viabiliza, inclusive, uma melhor fundamentação da decisão judicial, uma vez que a autoridade judicial levará em conta os argumentos apresentados pela acusação e pela defesa para fins de decidir acerca da liberdade ou decretação da prisão preventiva do flagrantado.

Enfim, pode-se afirmar que a audiência de custódia é um instrumento de política pública, que surgiu a partir de um problema público do encarceramento em massa, tendo a sua implementação pela compreensão, argumentação e atuação de diversos atores: legislador; organizações e aí podemos colocar o CNJ, os tribunais, órgãos correcionais dos tribunais, entidades que atuam em paralelo com o judiciário como a OAB, Ministério Público e Defensoria Pública; e, na ponta, temos os juízes que colocarão na prática as audiências de custódia.

### **3.1.1. Audiência de custódia e sua dinâmica**

Nesse tópico faço uma breve análise para entender o que constitui a audiência de custódia, reforçando como surgiu no ordenamento jurídico brasileiro; como está a sua regulamentação no âmbito da justiça criminal do Estado da Bahia e quais os propósitos, objetivos do instituto.

Ressaltando o que já foi anteriormente anunciado, a audiência de custódia pode ser conceituada como o ato judicial pré-processual, através do qual a pessoa presa em flagrante será apresentada pessoalmente e com rapidez à autoridade judicial competente para aferição da legalidade de sua prisão, momento em que o juiz ouvirá o próprio preso, a acusação e a defesa, ficando adstrito a questões direta ou indiretamente relacionadas à prisão, suas consequências, integridade física e psíquica do preso e aos seus direitos (MASI, 2017). Trata-se de um instrumento que visa o desencarceramento, proporcionar o contato entre o juiz e o preso, além de garantir que os direitos do custodiado sejam cumpridos, evitando tortura, maus tratos e violação aos direitos humanos do preso (BRAGA et al., 2019).

Para Prado (2017), sendo as prisões preventiva ou temporária, a audiência de custódia é o momento processual adequado para realização do contraditório posterior, permitindo que a defesa peça a sua revogação ou substituição para outra medida.

A Resolução nº 213/2015 do CNJ exigiu a realização das audiências de custódia para as pessoas presas em flagrante (artigo 1º), bem como nos casos de cumprimento de mandado de prisão cautelar ou definitiva (artigo 13).

O Código de Processo Penal (CPP), com a alteração advinda da Lei nº 13.964/2019, exige a realização das audiências de custódia nos casos de prisão em flagrante, bem como no caso de cumprimento de mandado de prisão. Tal constatação foi feita por Lima (2020) ao suscitar que o artigo 310 do CPP trata da audiência de custódia do preso em flagrante, enquanto o artigo 287 prevê a audiência de custódia para os casos de prisão decorrente de mandado referente à infração penal, ou seja, prisão temporária ou definitiva.

Assim, a audiência de custódia permite a escuta qualificada do custodiado, dá voz àquele que foi preso, seja prisão em flagrante ou decorrente de cumprimento de mandado de prisão, permitindo que tenha um contato imediato e físico com a autoridade judicial, que, a partir de tal ato, poderá não somente decidir acerca da

soltura ou prisão de quem lhe foi apresentado mas garantir acesso a outros direitos, identificando vulnerabilidades, tornando o instituto uma via de proteção social.

### **3.1.1.1. Origem, fundamento normativo e objetivos**

Conforme já abordado, o Judiciário assumiu um protagonismo na regulamentação das audiências de custódia perante o sistema judicial criminal brasileiro. A partir da Resolução nº 213/2015 do CNJ, editada em 15 de dezembro de 2015, passou-se a exigir a obrigatoriedade da realização das audiências de custódia por parte dos juízes criminais, tendo, ainda, determinado que os Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais a colocassem em prática em suas respectivas jurisdições, no prazo de 90 (noventa) dias.

Na Bahia, mais especificamente na cidade de Salvador, já havia uma sistemática para análise dos autos de prisão em flagrante que era muito similar àquilo que depois se tornaria obrigatório com a determinação da realização das audiências de custódia.

Assim relatou um dos entrevistados dessa pesquisa, um dos juízes que começou a colocar em prática as audiências de custódia na cidade de Salvador:

(...) por acaso, eu não vou dizer que foi pensando no cumprimento dessa norma internacional, a Bahia pensou em audiência de custódia em 2011 e aí eu não tenho nada com isso, porque quem pensou nesse negócio foi um colega de [Vitória da] Conquista, mas que, na época, era corregedor da capital. Na época, tinha uma coisa que preocupava muito que era presos em delegacia, presos provisórios em Salvador que aguardavam o julgamento do processo em delegacia, com isso a gente tinha delegacias super lotadas de pessoas, ainda que a gente ache que a unidade prisional não seja um lugar ótimo, as delegacias conseguem ser muito pior e um desvio de função gigantesco dos agentes de polícia que ficavam fazendo de carcereiro, levando preso para audiência, aquela coisa toda... Então, o que eles idealizaram aqui foi o embrião da audiência de custódia na Bahia. Era um ambiente judiciário onde o preso seria levado e lá seria decidida a prisão em flagrante dele e se fosse permanecer preso, ela já adentrava no sistema prisional, não voltava para delegacia. Logo de cara, isso demorou dois anos, desde a resolução do Tribunal de Justiça até o negócio funcionar e o primeiro expediente fui eu quem dei, em 2013, e depois continuei trabalhando lá. Era um rodízio e lá para as tantas assumi a coordenação. Nós não sabíamos que nome dar a isso, então a gente chamava de audiência de apresentação, mas o fato é que lá sempre tinha um juiz, um promotor, um defensor e os defensores privados eram bem vindos, naturalmente. Funcionava na cadeia pública de Salvador,

eles cederam um espaço para a gente dentro da estrutura da cadeia pública, lá na Mata Escura e todo mundo ia lá prestar esse serviço (Entrevista J1)

Percebe-se pelo relato do entrevistado a ideia do ativismo jurídico que mobilizou alguns atores no estado da Bahia, criando argumentos válidos que foram implementados no sentido de ações públicas, mesmo antecedendo as normas nacionais.

O Tribunal de Justiça da Bahia, por meio da Presidência deste, da Corregedoria Geral de Justiça e da Corregedoria das Comarcas do Interior, disciplinou a realização das audiências de custódia em todo o Estado da Bahia a partir do Provimento Conjunto nº 01/16, publicado em 05.04.2016, determinando a sua realização em todas as Comarcas do Estado. Muito do que está exposto no ato, reproduziu as determinações advindas do CNJ, por meio da Resolução nº 213/2015.

Um novo ato do Tribunal de Justiça da Bahia (Ato Normativo Conjunto nº 35/2021), editado em 21.09.2021, portanto dentro do contexto pandêmico mundial decorrente do COVID-19, autorizou a realização das audiências de custódia por meio de videoconferência. Em 04 de julho de 2022, novo ato normativo do Tribunal de Justiça da Bahia (Ato Normativo Conjunto nº 13/2022) determinou que as audiências de custódia fossem feitas na forma presencial, mas autorizou, de forma excepcional, a realização das audiências de custódia por videoconferência, ficando a critério do juiz avaliar e justificar a prática do ato em tal formato.

Num primeiro momento, a audiência de custódia por videoconferência supriria algumas deficiências, tais como déficit de juízes; estados com grande extensão territorial e dificuldades no deslocamento dos presos, juízes e outros atores do sistema de justiça criminal; questões de saúde pública decorrentes da pandemia do COVID-19. No entanto, não há dúvidas que o contato pessoal proporciona uma maior proteção de direitos e segurança que o contato virtual, principalmente na fiscalização quanto à prática de tortura policial e avaliação da integridade física do preso. Nesse sentido, Romão (2019, p. 97), afirma que:

Diversas iniciativas na Bahia e Brasil afora buscaram implantar audiências por meio audiovisual ou defenderam que a apresentação do preso ao delegado supriria a exigência das normas internacionais, sob os mais variados argumentos, colocando em xeque as potencialidades deste momento processual enquanto instrumento de direitos humanos. Porém, é preciso analisar os modos de fazer, o como ocorre este contato presencial, tendo em vista as condições de

possibilidade concreta para que uma pessoa presa seja vista como um sujeito e, em seguida, um sujeito de direitos.

Prado (2017) menciona que o contato físico do preso com o juiz é um instrumento de desencorajamento de abusos mais gritantes, podendo ser constatados pela autoridade judicial mesmo sem avaliação de um médico perito.

Torna-se a audiência de custódia um instrumento de contenção de ilegalidades praticadas por agentes do Estado, já que contribui para uma redução das práticas violentas contra os presos, bem como possibilita a adoção de medidas institucionais que venham a enfrentar esse problema (ROMÃO, 2017).

Manuela Abath (2020), no Seminário 05 anos de Audiência de Custódia no Brasil: a prática em debate, relatou que um dos desafios da audiência de custódia é servir como instrumento de controle da atividade policial num ambiente favorável a narrativas policiais em que se está acostumado a fazer vista grossa à violência institucional. Jesus (2016) também abordou tal questão, em sua tese de doutorado, que tem como título *“O que está no mundo não está nos autos” - a construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas*. Esta autora destaca que muitas vezes a decisão judicial é dada levando em conta a narrativa policial, utilizada, inclusive, nas manifestações e decisões judiciais. Nesse sentido, destaca que:

Apesar da audiência de custódia não corresponder a uma fase processual, nem representar um momento da busca da verdade, os operadores do direito se manifestam e decidem a partir de uma avaliação dos autos de prisão em flagrante, considerado como regime de validação. Ao fazer isso, já atribuem significados e interpretam as narrativas dos policiais registrados nos autos em comparação com as narrativas das pessoas nas audiências de custódia. O vocabulário policial de motivos é acolhido e incorporado aos argumentos, sobretudo de promotores e juízes, em suas manifestações e decisões. Como não consideram verdadeiras as narrativas dos acusados, na maioria das vezes, expressões como “violência policial”, “extorsão”, “flagrante forjado”, não aparecem nas deliberações de promotores e juízes. Entre a “invasão de domicílio” e a “entrada franqueada”, utilizam este último vocabulário. Entre a “negativa do acusado” em audiência e a “confissão informal”, incorporam esta confissão como “indício” do crime. Por vezes se pode encontrar questionamentos a esse vocabulário em peças da defesa, no entanto, em poucos casos foram acolhidos. (JESUS, 2016, p. 195)

Para os atores que atuam no processo judicial, notadamente, boa parte dos juízes e promotores a narrativa policial é dotada de uma fé pública. Tem-se a crença

na instituição policial, partindo do pressuposto de que a prisão foi efetuada de forma legal, uma vez que a função da atividade policial é resguardar a ordem pública e por isso não contestam a ação policial. Acreditam, ainda, que, diante do direito constitucional do acusado de permanecer calado ou não ser punido por mentir, aquele apresentará uma versão à justiça que não condiz com a realidade. Portanto, muito mais fácil validar a conduta do policial, a partir da crença existente na instituição, agindo os juízes como verdadeiros órgãos que ratificam e validam a decisão tomada por outros atores.

Importante ainda destacar que a audiência de custódia, no campo de *discurso implícito* (LASCOURMES e LE GALÉS, 2012), é uma porta de entrada para outros serviços e encaminhamentos que podem ser feitos pelo juiz quando da condução do ato judicial. Viabiliza-se por esta o acesso do preso às políticas sociais, inclusive de forma prévia a audiência e posterior a esta.

O Manual de Proteção Social na Audiência de Custódia, elaborado pelo CNJ, oferece parâmetros para o serviço de atendimento à pessoa custodiada, a partir de uma responsabilidade compartilhada do Judiciário com o Executivo na proteção social das pessoas custodiadas. Trata da necessidade de se ter um serviço de atendimento à pessoa custodiada quando da realização de uma audiência de custódia, sendo que este atendimento deve ser prévio e posterior ao ato judicial. No atendimento prévio há uma perspectiva restaurativa e uma atuação anterior à audiência, permitindo uma escuta qualificada do preso e a compreensão de suas vulnerabilidades e necessidades, enquanto no atendimento posterior é possível o encaminhamento do custodiado à rede de proteção social, dando o direcionamento de acordo com sua especificidade, como atendimento à população de rua, encaminhamento assistencial à pessoa portadora de transtornos mentais, dependência química, podendo o juiz acionar serviços que compõem a rede de proteção social, do SUAS ou do SUS.

Analisar a audiência de custódia como um instituto jurídico que possibilita o acesso do cidadão a direitos que vão além da mera apresentação física do preso ao juiz para avaliar a prisão em flagrante ou a legalidade quanto ao cumprimento de mandado prisão preventiva/temporária, é um desafio e um dos campos de imersão sobre o qual esta pesquisa empírica buscou se aprofundar a partir das narrativas e argumentos dos entrevistados (juízes criminais estaduais de Feira de Santana).

### 3.2. Juízes e burocracia de nível de rua

Conforme já anunciado na introdução, considero neste trabalho que os juízes se enquadram no conceito de burocrata de nível de rua, definido por Lipsky (2019), mesmo que essa não seja uma questão pacífica e ainda merece um maior aprofundamento investigativo principalmente na literatura nacional. Não há consenso no tratamento dos juízes como burocrata de nível de rua, havendo, inclusive, certo desconhecimento e resistência destes profissionais quanto a tal categorização.

Conforme já mencionado, Lipsky (2019) elenca os juízes como burocratas de nível de rua a partir da discricionariedade inerente ao exercício de sua função, determinando a natureza, qualidade e quantidade dos benefícios e sanções, o que ocorre quando decidem quem deve ter uma pena suspensa e quem deve receber a pena máxima. O autor exemplifica, ainda, com as situações relativas à colocação dos apenados em trabalho social como alternativa ao encarceramento, bem como encaminhamento a serviços de psiquiatria e assistência social.

A literatura internacional aponta os juízes como burocratas de nível de rua, o que foi objeto de investigação de Dana E. Prescott (2009) no estudo envolvendo as varas de família, mais precisamente as varas unificadas de família, denominadas como *Unified Family Courts* (UFCs), nas quais o conflito familiar é objeto de apreciação de um juiz por família ou, ao menos, uma organização para cada família. A autora menciona que tais unidades são entregadores, decisores, responsáveis por distribuir direitos sociais e por isso se tem um Judiciário de nível de rua. Para ela, houve uma profunda mudança no papel deste poder, atuando os juízes como agentes do governo, tornando-se fornecedores de serviços, criando padrões para atender às varas de família. Ressalta, ainda, que tais unidades judiciais se tornaram agências sociais, estabelecendo-se uma relação do juiz perante o cidadão-consumidor, mediante a entrega de um serviço, estando àquele no nível de rua. Essa mudança no papel do Poder Judiciário nos Estados Unidos decorreu do aumento da litigância judicial e da necessidade de fornecer serviços multidisciplinares, atuando o Judiciário como um administrador de bem-estar social, educação, saúde mental e proteção ambiental.

Outro estudo interessante que também apresentou os juízes como burocratas de nível de rua foi feito por Vicki Lens (2012) tendo como foco audiências realizadas no nordeste dos Estados Unidos em duas diferentes áreas (suburbana e

urbana), analisando o exercício da discricionariedade pelos juízes que atuam com o Direito Administrativo. O autor menciona que os juízes ao lidarem com causas que envolvem aplicação do direito administrativo podem ocupar duas posições distintas: *“bureaucratic approach”* – quando eles usam a discricionariedade para replicar as normas e expectativas das decisões burocráticas, falhando em verificar os excessos; ou reforçar seu papel como julgador, salvaguardando o cidadão de ações arbitrárias do Estado – *“adjudicator approach”*.

Quando atua com uma abordagem burocrática, em geral, os juízes tomam as decisões das agências que concedem ou negam benefícios aos requerentes como certa, utilizando como prova única o relatório apresentado por aquela. Já, na segunda abordagem, os juízes vão além, eles são mais céticos em acreditar nos relatórios da agência e utilizam outros meios de provas, permitindo que os apelantes apresentem documentos, testemunhos ou outras provas que permitam demonstrar que houve um erro da agência na negativa de acesso do requerente a determinado benefício. O referido estudo de Lens (2012), traz uma visão acerca do tratamento do juiz como burocrata em decorrência do sistema de justiça dos Estados Unidos na condução dos casos que envolvem a concessão/negativa de direitos sociais, enfatizando a importância do julgador não fazer uma análise mecânica dos casos, replicando os erros cometidos pelo setor administrativo que negou o acesso do cidadão a tais direitos. O juiz pode usar a discricionariedade para limitar ou expandir os fatos considerados relevantes na disputa judicial.

Biland e Steinmetz (2017), fazem um estudo comparativo no âmbito da prática de juízes de família da França e Canadá, observando as condições gerais que enquadram estes como burocratas de nível de rua ou não: os encontros mais ou menos diretos com os cidadãos julgados; a legitimidade do arbítrio. Observa que os juízes franceses estão muito mais próximos do grupo de burocratas de nível de rua que os juízes canadenses em relação aos encontros públicos e processamento de casos. Isso ocorre devido a padrões profissionais e culturais que se combinam de forma diferente nos contextos destes países. A maneira como ocorrem os encontros entre juízes e julgados é determinante para a compreensão da categoria de Lipsky. Os autores destacam outros estudos em que se demonstram que em tribunais de família ingleses e galeses, os juízes passam quase um terço de seu tempo gerenciando audiências, mostrando como algumas questões como litígios familiares,

são serviços com grande demanda. Tal fato também aproxima os juízes de primeira instância da burocracia de nível de rua, principalmente, porque eles ouvem os casos individualmente e não coletivamente.

Importante ressaltar que o judiciário é regulamentado mais como uma profissão do que de forma hierárquica, sendo concedido um alto grau de autonomia. Devido ao princípio da independência judicial, a autorregulação horizontal tem precedência sobre a autoridade externa e vertical (PARSONS 1951; FREIDSON 1970; FISS, 1983 apud BILAND e STEINMETZ, 2017). Além disso, as controvérsias legais sobre a discricionariedade judicial levaram ao reconhecimento não apenas da “discricionariedade delegada” dos juízes, que eles compartilham com outros funcionários, mas também de sua prerrogativa peculiar de “mudar a lei”, marcado na tradição do direito consuetudinário. Porém, nos tribunais de primeira instância, há muito menos margem de manobra para alterar a lei do que os tribunais superiores, e os juízes de primeira instância estão sujeitos a revisão de apelação. Assim, não se trata da “discricionariedade judicial” ser de um tipo especial, mas de como os juízes a exercem, podendo ter compreensões e atitudes especiais em relação as suas tarefas (GALLIGAN, 1986 apud BILAND e STEINMETZ, 2017),

Recente estudo das autoras Dallara e Lacchei (2021), analisa os processos de determinação de adjudicação do refúgio na Itália, a partir dos juízes e conclui que a implementação tem uma perspectiva ascendente, tendo tais atores discricionariedade e comportamentos específicos no processamento dos pedidos de asilo, que os enquadram como burocratas de nível de rua. Enfatiza-se como a abordagem pode agregar valor considerando os julgados de primeira instância organizações complexas, suas altas demandas, e a lacuna existente entre a visão formal-normativa e os comportamentos praticados pelos juízes. Tal estudo ocorre no contexto do colapso da chamada crise migratória europeia (2015-2019), na qual cerca de 1,2 milhão de pessoas solicitaram asilo nos estados membros da União Europeia, no âmbito do *Common European Asylum System* (CEAS).

Tem-se, assim, pontuais estudos internacionais sobre a compreensão analítica dos juízes como burocratas de nível de rua. Porém, no Brasil, não encontrei pesquisas específicas nesse sentido, associando aspectos interdisciplinares entre teoria de políticas públicas, para além de lógicas neoinstitucionalistas, com estudos sociojurídicos. Isso, per si, tornou-se um desafio para esta pesquisa, seja porque

não temos uma literatura específica suficiente sobre o tema, seja porque muitos juízes sequer têm o (re)conhecimento da expressão burocracia de nível de rua. Além disso, provavelmente, se indagados se ocupam tal posição, apresentariam uma negativa, dado o *status* da profissão. Há quem pense não ser o juiz um burocrata de nível de rua em decorrência da sua alta posição hierárquica, sendo comum a imagem deste em seu gabinete com pouco ou nenhum contato com o usuário do serviço. Ocorre que, na realidade, tal perspectiva se torna cada vez mais rara nos dias de hoje, diante da alta demanda de casos postos à apreciação do juiz e da necessidade de celeridade, racionalidade e produtividade no exercício de seu mister, bem como do contato do jurisdicionado/juiz para melhor se aprofundar no conhecimento da situação que será objeto de análise judicial.

A influência do gerencialismo no judiciário levou a consequências significativas, alterando a natureza do próprio sistema, incluindo: a) o aumento do localismo dos tribunais, diferenciando os juizados locais em suas rotinas e procedimentos; b) um sistema judicial fragmentado em termos de desempenho e resultados (número de casos resolvidos, prazos, número de recursos); e c) a expansão do papel juízes (*chief justices*) como gestores dos tribunais, com um poder crescente de influenciar a identidade organizacional destes (VERZELONI 2020 apud DALLARA, LACCHEI (2021).

Essas tendências ao gerencialismo também são aprofundadas devido ao controle burocrático, exigência de *accountability* e crise fiscal. Quando isso é aplicado aos burocratas de nível de rua com alto grau de discricionariedade, inclusive em aspectos qualitativos, tais exigências podem ser praticamente impossíveis. Quando são pressionados a proteger ou melhorar padrões de qualidade e *accountability*, por meio de manipulação de incentivos e outros aspectos, os resultados podem não apenas serem ineficazes, mas levar a “erosão da qualidade do serviço” (LIPSKY, 2019). No caso do judiciário, podemos perceber isso por meio de padronização nos julgamentos, falta de respeito às etapas do procedimento judicial, condução de audiências com tempo pré-determinado para finalizar e adoecimento dos profissionais envolvidos. Diante deste contexto, é comum se verificar juízes criminais, principalmente no caso das audiências de custódia, adotando padrões de rotina, instituindo condutas, baixando portarias ou outros atos a fim de melhor organizar o funcionamento do serviço judicial, com o objetivo de

atender o maior número de demandas, solucionar os casos postos à apreciação de forma célere, atendendo às expectativas dos usuários e aos comandos dos órgãos superiores (CNJ e Corregedorias), no que diz respeito ao alcance de metas e melhoria dos índices de produtividade.

Além disso, a falta de estrutura e interlocução do Tribunal, ao qual um juiz encontra-se vinculado, com outros órgãos para o alcance da finalidade de uma política pública inicialmente traçada faz com que ele haja individualmente e implemente nos seus moldes a política pública projetada. Tal situação ficou comprovada durante uma das entrevistas que realizei com um (a) juiz (a) em atuação na Vara de Violência e Doméstica Familiar Contra a Mulher, na cidade de Feira de Santana, tendo o (a) magistrado (a) implantado projeto pioneiro na unidade em que atua, por meio do serviço de atendimento psicossocial ao autor de violência doméstica e familiar contra a mulher, em conformidade com os ditames dispostos na Lei nº 11.340/2016 (Lei Maria da Penha). O referido trabalho conta com atendimento individual e por meio de grupo reflexivo com os autores de violência doméstica e familiar contra mulher que estão em cumprimento de medida protetiva imposta pelo (a) magistrado (a) em atuação na unidade judicial. Há participação de outros órgãos além do Poder Judiciário, tais como Defensoria Pública, Polícia Militar (através da Ronda Maria da Penha), Ministério Público, Centro de Referência de Assistência Social (Cras); Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas), Centro de Atenção Psicossocial Álcool e outras drogas (Caps), Centro de Referência Maria Quitéria (CRMQ), Casa Abrigo, Alcoólicos Anônimos (AA), Conselhos Tutelares, dentre outros, além do serviço psicossocial da vara de violência doméstica e familiar contra a mulher.

O(a) juiz(a) relatou que a parceria com a prefeitura municipal de Feira de Santana foi essencial para a implantação do projeto, o que foi buscado a partir da interlocução dele(a) com a secretaria municipal de desenvolvimento social da referida cidade.

Face aos exemplos e evidências trazidas até aqui, defendo as mesmas questões trazidas por Ribeiro (2017), ao apontar as características que permitem o enquadramento dos juízes como burocratas de nível de rua:

As três características principais levantadas por Lipsky (2010) a respeito da burocracia de nível de rua estão indiscutivelmente presentes: (i) os juízes das audiências de custódia tem uma

*interação direta com o indiciado-cliente*, distribuindo benefícios e, sobretudo, sanções governamentais; (ii) esses atores têm elevado grau de *discricionariedade* na sua tomada de decisão, ainda que o comportamento de outros atores influenciem nesse processo a palavra final é desses juízes; (iii) suas decisões, de prender ou soltar (a grosso modo), impactam *significativamente* na vida do indivíduo indiciado. (RIBEIRO, 2017, p. 127)

Ou seja, são atores que decidem sobre a vida ou os direitos fundamentais dos cidadãos; podem exercer a discricionariedade em função de seus conhecimentos específicos e de sua condição profissional; implementam rotinas e mecanismos para lidar com uma carga de trabalho pesada e a ambiguidade dos objetivos das políticas públicas (LIPSKY, 2019). Logo, juízes locais, distantes do centro (Tribunal, Corregedorias, CNJ) e próximos ao usuário do serviço, desenham e colocam políticas públicas em prática, adaptando aquilo que foi projetado à sua realidade, concedendo ou negando benefícios, permitindo, inclusive, o acesso dos cidadãos a outros serviços que precisam ser prestados pelo Estado.

### **3.3. Juízes como burocratas de nível de rua na implementação das audiências de custódia**

Reforçando o que aqui já foi dito, a obrigatoriedade da realização das audiências de custódia veio a partir da atuação do judiciário, resultado de um ativismo judicial, uma vez que, a despeito da previsão da audiência de custódia encontrar-se no nosso ordenamento jurídico devido a adesão do Brasil a pactos internacionais que tratavam da matéria, não houve por parte do legislativo um compromisso na regulamentação do instituto.

Nesse aspecto, a vontade política veio do STF, notadamente do presidente da época, ministro Ricardo Lewandowski, conforme sustentado por Ribeiro (2017, p. 42):

No caso do Programa Audiência de Custódia, o envolvimento do então presidente do Supremo, ministro Ricardo Lewandowski, na implementação da política é notadamente reconhecida. Por sua participação ativa nesse processo, Lewandowski chegou a receber, em 2015, o Prêmio de Direitos Humanos do governo brasileiro (STF, 2015).

Romão (2019) menciona que o ministro, presidente do STF, em 2015, assinou uma carta de intenções com a Comissão Interamericana de Direitos

Humanos (CIDH) com o objetivo de fortalecer a mentalidade do judiciário voltada à proteção dos direitos humanos. Foram feitas estratégias para redução do encarceramento, resgatando e editando um material sobre as Regras de Tóquio formuladas pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1990, fazendo articulação política para fins de implementação das audiências de custódia.

Não há dúvidas, portanto, do papel político exercido pelo Poder Judiciário, demonstrando que o constitucionalismo moderno impulsiona essa expansão no âmbito de intervenção do Judiciário, ficando claro a prevalência de um “novo judiciário ativo”, coprodutor de políticas públicas (SADEK, 2004).

Ribeiro (2017), destaca que esse poder do Estado age durante e após a implementação de políticas públicas, já que é o local para ação de grupos opositores poderem contestar judicialmente a política, ou seja, os perdedores da arena legislativa se valem do Poder Judiciário para questionar a política pública e obter um veto na estruturação do processo decisório.

O ministro Luiz Fux prolatou decisão concedendo medida cautelar na ADI nº 6298 proposta pela Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), em 22 de janeiro de 2020, suspendendo a eficácia do artigo 310, §4º do CPP, introduzido pela Lei nº 13964/2019, que previa a ilegalidade da prisão com relaxamento da prisão pelo juiz no caso de não ter sido realizada a audiência de custódia no prazo de 24 (vinte e quatro) horas.

O ministro argumentou que, a despeito da importância do instituto, a consequência jurídica para não realização da audiência de custódia dentro do período estabelecido pela lei (vinte e quatro horas) é desarrazoada, ante as dificuldades encontradas pelos juízes e policiais para cumprimento do dispositivo com o deslocamento do preso, notadamente na região norte do país.

A atuação dos juízes como burocratas de nível de rua, implementadores da audiência de custódia, pode ser compreendida a partir da obra de Lipsky (2019), quando o autor cita casos em Massachussets e em outros lugares dos Estados Unidos, nos quais os juízes encaminham os possíveis infratores a diversos programas sociais, que sua conclusão pode acarretar na redução da pena.

Sendo os juízes burocratas de nível de rua, cabendo a eles colocar em prática as audiências de custódia nas unidades judiciais em que atuam, muitas indagações surgem para esta pesquisadora: como os juízes estão realizando as

audiências de custódia? É respeitado o prazo de 24 (vinte e quatro) horas para apresentação do preso ao juiz? Os juízes estão averiguando se os presos foram vítimas de maus tratos e tortura por parte dos agentes policiais? Os juízes estão atendendo ao propósito da política pública que é a redução do encarceramento em massa? Os membros do Ministério Público e da Defensoria Pública participam efetivamente das audiências de custódia? Quem se encontra nas salas de audiência durante as audiências de custódia? É garantido ao preso o direito de ser entrevistado de forma reservada por seu defensor? Os policiais acompanham a audiência de custódia?

Muitas dificuldades são encontradas pelos juízes para implementar o instrumento audiência de custódia, tais como: ausência de defensores públicos e promotores de justiça em atuação nas unidades judiciais; dificuldades na apresentação do preso; respeito ao prazo de 24 (vinte e quatro) para realização da audiência de custódia; viabilizar assistência social ao preso, dentre outras barreiras, no entanto, um programa bem traçado, com articulação entre os diversos segmentos da justiça criminal e demais poderes estatais permitirá se alcançar os objetivos daquele instrumento de política pública.

Lidar com esses problemas e apresentar soluções casuísticas para os mesmos é papel do burocrata de nível de rua. Na Bahia, a falta de uma regulamentação que detalhe a prática da audiência de custódia faz com que os juízes disciplinem, de acordo com sua demanda e realidade local, a forma que será feito o transporte do preso, onde a audiência de custódia acontecerá, quem irá participar do ato, para que unidade prisional o preso será encaminhado em caso de decretação de prisão preventiva e outras situações específicas.

A pesquisa empírica apresentada no presente trabalho mostra que alguns juízes ainda apresentam forte resistência em realizar as audiências de custódia pelos problemas acima apresentados.

As rotinas e simplificações apontadas por Lipsky (2019) podem ser percebidas na implementação das audiências de custódia (*creaming, stamping, screening e referrals*).

Percebe-se, por exemplo, ocorrência de *creaming* quando o juiz faz a seleção dos usuários mais fáceis e com maior garantia de sucesso em seus

atendimentos, reproduzindo situações de intensa vulnerabilidade e necessidade, que ficam em segundo plano. Logo,

o que pode parecer uma estratégia viável para recuperar o controle do fluxo de trabalho, instituída pelos agentes de implementação, pode implicar pessoas mais necessitadas e vulneráveis sendo deixadas sem atendimento – ou precisando esperar mais tempo para acessar bens ou serviços públicos (PIRES e LOTTA, 2019, p. 133).

Essa “escolha de casos” é típica quando o juiz resolve dar andamento mais célere aos processos que ele reputa que merecem uma atenção especial. Na rotina das audiências de custódia é comum encontrar situações em que um preso foi apresentado à referida audiência e encontra-se aguardando sua realização. Muitas vezes, o juiz resolve inserir outra audiência no lugar daquela, invertendo a ordem de apresentação dos presos, por reputar ser mais conveniente proceder de tal forma. Isso foi observado por Romão (2019), quando constatou na sua pesquisa de campo que as audiências de custódia demoravam muito para acontecer no Núcleo de Prisão em Flagrante, em Salvador, mesmo com os atores processuais presentes. Relata que os presos ficavam na antessala com policiais, que havia um bloco de “audiências informais”, o que ele designa de “paredões”, para depois, em outro bloco, começarem as audiências de custódia, sob o rito formal. Acrescenta o autor que era feita uma análise preliminar dos autos de prisão em flagrante que estavam na pauta, escolhendo àqueles que se referissem a crimes sem violência física ou arma de fogo, como receptação e tráfico de drogas, levando em conta a pouca quantidade, mais uma vez definida, pelo burocrata; furto e ameaça. Ou seja, os casos em que a concessão de liberdade ao acusado estaria mais possível. Ficava em segundo plano a análise da legalidade da prisão, já que as decisões advindas dos “paredões” geralmente homologavam a prisão e aplicavam medidas cautelares diversas da prisão.

Este mesmo tipo de comportamento que remete a *creaming*, foi observado por Ribeiro (2017) no estudo de caso referente às audiências de custódia na cidade São Paulo, esclarecendo a autora que os autos de prisão em flagrante eram encaminhados ao Departamento de Inquéritos Policiais e Polícia Judiciária (DIPO), que fazia a livre distribuição das peças aos juízes que atuavam no departamento, responsáveis por acompanharem os inquéritos policiais e fazer as audiências de custódia. A autora verificou que, na distribuição dos autos de prisão em flagrante,

durante o dia, há uma preferência por delegar os novos casos aos juízes que estão mais adiantados em sua “cota” diária, destacando que não havia uma lógica para classificar os casos que seriam inicialmente apreciados em detrimento dos demais, mas que os juízes preferiam começar analisando os casos de furto, seguindo progressivamente para os casos de maior violência, tendo uma juíza dito: “*primeiro a gente solta*”. Mencionou, ainda, que tinham juízes que preferiam analisar os casos em que o flagranteado tinha advogado constituído ou que havia mais de um indiciado no mesmo flagrante, ou seja, a rotina era criada a partir de critério adotado por cada burocrata.

A implementação das audiências de custódia, destarte a sua fundamental importância, pode acabar por reproduzir desigualdades sociais, usando de favoritismos, preconceito racial, religioso, cultural, por deficiência, gênero, orientação sexual etc. no momento que “escolhem” os casos prioritários e o usuário que receberá o serviço público, preenchendo os requisitos por ele criados. Dentro desse aspecto, podemos dizer que o problema reside no gerenciamento da discricionariedade dos juízes, uma vez que aquela se faz presente no momento da prestação do serviço público.

É fundamental observar a discricionariedade exercida pelos burocratas. Esta é resultado da interação entre os valores dos burocratas, valores de outros atores envolvidos (estatais ou sociais), procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições (LOTTA, 2010). Os juízes, por meio da do sistema penal brasileiro, possuem a elevada discricionariedade nas decisões, implicando na dosimetria da pena. Um mesmo crime pode ser punido ou não com pena de reclusão, como acontece no crime de furto, no qual o juiz que dirá o que configura coisa de “pequeno valor”, que poderá resultar numa alteração substancial no cumprimento da pena do condenado (RIBEIRO, 2017).

Os juízes também fazem rotulagem (*stamping*), expressão utilizada por Lipsky (2019), quando a tomada de decisão vem da adoção de julgamento de outros atores que não o seu. Isso ocorre muito quando aceitam ou ratificam as decisões dos policiais ou dos agentes de liberdade condicional nos tribunais inferiores, adotam relatórios e recomendações de assistentes sociais nas causas que envolvem adolescentes, os quais deveriam ser utilizados apenas como forma consultiva. Ao agirem dessa forma os juízes buscam criar rotinas que permitam uma

maior celeridade e resolução dos problemas postos para sua apreciação, o que é típico do burocrata de nível de rua, no entanto, é preciso não se afastar das ideias e valores postos quando da criação da política pública.

Lima (2020) cita uma prática, a meu ver, prejudicial ao réu e que foge das finalidades da audiência de custódia, realizada por alguns juízes criminais, que seria a concentração dos atos processuais na audiência de custódia, convertendo-a em audiência de instrução em julgamento, o que, em tese, atenderia ao princípio da duração razoável do processo.

O autor critica veemente a prática, que, inclusive, foi objeto no enunciado nº 29 do Fórum Nacional de Juízes criminais, defendendo tal prática, destacando que:

Com a devida vênia, essa prática de conferir hiperceleridade ao processo penal, transformado-o em *fast-food* condenatório, ou, na voz do saudoso Tim Maia, em um verdadeiro “Vale Tudo”, revela-se indevida pelos seguintes motivos: a) primeiro, porque há uma subversão da própria finalidade da audiência de custódia, que jamais foi concebida para imprimir maior celeridade ao procedimento comum; b) segundo, porque a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 8º, §2º, “c”) assegura a “concessão ao acusado do tempo e dos meios adequados para a preparação de sua defesa”, direito esse que é evidentemente ignorado quando alguém se vê julgado em até 24 (vinte e quatro) horas após sua prisão em flagrante; c) terceiro, porque o direito a um julgamento no prazo razoável não pode ser entendido como o direito a um processo a celeridade processual a todo custo. Como observam Aury Lopes Jr. e Gustavo Henrique Badoró, “para se respeitar o direito ao processo razoável, a busca da celeridade não pode violar outras garantias processuais como a ampla defesa e o direito de a defesa possuir o tempo necessário para o seu exercício adequado; d) quarto, porque não se pode admitir a utilização subsidiária do Código de Processo Civil, notadamente dos dispositivos que versam sobre o julgamento antecipado do mérito (arts 355 e 356), se há, no âmbito do Código de Processo Penal, disposição legal em sentido expresso e contrário, como, por exemplo, o art. 396, que prevê que o acusado terá 10 (dez) dias para apresentar sua resposta à acusação; e) quinto, porque, a depender do caso concreto, é possível que a conversão viole o princípio do juiz natural, quando, por exemplo, o julgamento for feito por um juiz do plantão – geralmente competente para a realização das audiências de custódia –, o que acarretaria usurpação da competência do juiz da vara criminal competente para o processo e julgamento daquele feito. (LIMA, 2020, p. 302).

Assim, os juízes efetivamente estarão implementando a política pública de acesso à justiça e quebrando disparidades sociais, quando perceberem e atuarem, durante as audiências de custódia, de forma que suas decisões e atitudes tomem como fundamento a necessidade de redução do encarceramento em massa, a

fiscalização para fins de coibição de tortura policial, o respeito à garantia de ter o preso um assistência jurídica efetiva durante àquele ato processual, a possibilidade de dar acesso ao custodiado a outros direito sociais, através da identificação de vulnerabilidades e encaminhamento à programas e serviços respectivos, dentre outros princípios e ideias que acompanham o referido instrumento da política pública.

Compreender esse aspecto, a importância da audiência de custódia dentro do ordenamento jurídico e principalmente extrair daquele ato a possibilidade de encaminhamento do custodiado/família e porque não encaminhar a própria vítima para políticas públicas, para atendimento social, psicológicos, de saúde e outros afins é o desafio posto nos tempos atuais em que o juiz além de dirimir conflitos, deve garantir o acesso do cidadão aos seus direitos, sendo a audiência de custódia uma porta de entrada para isso.

## **4. PERCEPÇÃO DOS JUÍZES CRIMINAIS ESTADUAIS DE FEIRA DE SANTANA NA IMPLEMENTAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA**

### **4.1. Percurso teórico-metodológico da pesquisa empírica**

Considerando o referencial teórico fundamental desse estudo, a burocracia de nível de rua (LIPSKY, 2019), partiu-se para a pesquisa empírica, por meio da coleta e compreensão das narrativas e argumentos dos juízes criminais estaduais de Feira de Santana acerca da implementação das audiências de custódia nas unidades judiciais em que atuam. Buscou-se fazer um diálogo entre a teoria e empiria, a fim de observar, constatar e demonstrar que, de fato, os juízes quando exercem suas funções atuam como burocratas de nível de rua, notadamente quando implementam as audiências de custódia.

Reforço que o estudo de caso realizado se insere na categorização proposta por Gerring e Seawright (2008) de um estudo de caso típico, no qual o pesquisador busca encontrar algum fenômeno a ser explorado, podendo dali tirar diferentes conclusões. Usei o método do estudo de caso típico a fim de se comprovar e confirmar a aplicação da teoria de Lipsky (2019) da burocracia de nível de rua com os juízes criminais que conduzem as audiências de custódia e muito se adequou ao estudo de caso em Feira de Santana-BA pelo fato da comarca dispor de 06 (seis) juízes atuantes na área criminal que realizam audiência de custódia, permitindo uma comparabilidade entre eles, a despeito disso também ser uma limitação do estudo diante do pequeno universo dos sujeitos pesquisados (apenas seis juízes), sendo que um deles não contribuiu com a realização a entrevista, acarretando numa limitação na comparabilidade do material coletada na pesquisa.

Tratando-se Feira de Santana-BA de uma comarca de entrância final e uma cidade com uma população estimada em 624.107 pessoas (IBGE, 2020), além de ser o local em que resido (o que facilitaria na coleta dos dados), busquei analisar a implementação das audiências de custódia em tal comarca, a partir dos discursos que seriam apresentados pelos burocratas de nível de ruas (juízes criminais estaduais). Projetei entrevistar esses 06 (seis) atores da justiça criminal, já que a comarca dispõe de 03 (três) varas criminais com competência mista, 01 (uma) vara especializada em violência doméstica e familiar, 01 (uma) vara do júri, 01 (uma) vara especializada nos crimes de tóxicos e acidentes de veículos. Não dispondo a

comarca de uma vara de custódia, ao contrário de Salvador (que possui um juiz titular para realizar todas as audiências de custódia), as entrevistas teriam que ser realizadas com àqueles atores, os juízes responsáveis por cada unidade judicial criminal de Feira de Santana.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas a partir de um roteiro previamente elaborado no qual seriam abordadas questões referentes a atuação destes juízes enquanto implementadores da audiência de custódia, buscando coletar informações acerca da experiência profissional destes magistrados; a sua visão acerca do papel do Judiciário enquanto ator de política pública; o entendimento destes acerca do instituto audiência de custódia, notadamente o alcance dos seus objetivos; além de questões referentes à rotina e atuação com outros atores da justiça criminal e com o usuário do serviço (custodiado). A partir daí busquei fazer uma análise desses discursos, permitindo compreender e proceder com uma possível categorização destes juízes como burocratas de nível rua, utilizando os conceitos e categorias desenvolvidas por Lipsky (1980).

A opção foi pela entrevista semiestruturada, na qual as perguntas são específicas, mas o entrevistador está livre para ir além das respostas de uma maneira que poderia ser prejudicial para as metas de padronização e comparabilidade, permitindo que o entrevistador tenha mais espaço para sondar além das respostas, estabelecendo um diálogo com o entrevistado (MAY, 2004). Assim, pode-se combinar perguntas fechadas e abertas, tendo o entrevistado possibilidade de falar sobre o tema sem se prender a qualquer questionamento previamente formulado (MINAYO, DESLANDES e GOMES, 2007). Isso foi constatado ao longo das entrevistas, através da citação de casos vivenciados pelos entrevistados quando do exercício da atividade jurisdicional, menção a problemas de saúde advindos da excessiva carga de trabalho e queixas com relação ao tratamento dispensado pelo Tribunal de Justiça da Bahia aos juízes.

Os contatos com os entrevistados foram realizados inicialmente via telefone ou *WhatsApp*. Deve-se destacar que o fato da pesquisadora exercer a função de juíza, não na comarca de Feira de Santana, mas em outra unidade judicial, facilitou o acesso aos sujeitos da pesquisa, já que alguns deles já me conheciam e os que não conheciam o simples fato de eu me identificar como juíza (“colega”) já facilitava o acesso e a disponibilidade daqueles para me atender. Houve situações, inclusive,

que foi feita a minha apresentação através de um juiz para outro juiz, salientando que se tratava de uma “colega” de trabalho, que necessitava da entrevista para fins de se concluir uma pesquisa de mestrado. Notou-se em algumas conversas que havia por parte do (a) entrevistado (a) um tom de desabafo e uma maior intimidade em falar, que talvez não se alcançasse caso a entrevistadora fosse uma pessoa que não atuasse dentro do Poder Judiciário. Apesar disso, não se obteve êxito na coleta de informações e realização da entrevista com um dos juízes atuantes na comarca de Feira de Santana. O(a) possível entrevistado(a) apresentava sempre motivos que inviabilizavam o encontro como problemas de saúde, excesso de serviço, falta de tempo, problemas pessoais. Apesar da frustração em não realizar tal entrevista considero isso também um achado da pesquisa.

Diante de tal recusa e a fim de se buscar mais informações, notadamente acerca da prática das audiências de custódia; a origem e a maneira que o instituto se firmou no estado da Bahia; bem como proceder a uma breve análise comparativa da realidade vivenciada pelos juízes de Feira de Santana e de Salvador no que diz respeito à implementação da audiência de custódia, buscou-se entrevistar um importante ator da justiça criminal estadual da Bahia, que foi um(a) juiz(a) que exerceu relevante papel quando da obrigatoriedade e implementação das audiências de custódia na Bahia, iniciando pela comarca de Salvador. Tal entrevista trouxe pontos esclarecedores acerca do instrumento e, principalmente, a diferença de tratamento do Tribunal de Justiça da Bahia acerca do suporte, seja ele tecnológico, de pessoal, de interação com outros órgãos com atuação na justiça criminal, para com a comarca de Salvador e as demais comarcas (no caso Feira de Santana) na implementação das audiências de custódia.

A previsão seria realizar as entrevistas no ano de 2021. No entanto, a pandemia do COVID-19 e as normas de isolamento social, impediram que o contato presencial entre a pesquisadora e os participantes acontecessem, a meu ver de fundamental importância, já que, nesse estudo de caso, também exerceria um papel de observadora, visualizando o cenário em que a audiência de custódia está inserida, o contato visual com o agente da justiça e apreender um pouco da sua rotina de trabalho. Para mim isso traria um efeito diferenciado nos resultados dos achados. Além disso, a gestação de um segundo filho dentro de um contexto pandêmico alterou os rumos do que estava projetado por esta pesquisadora,

fazendo com que a dificuldade em conciliar trabalho, maternidade e estudo científico acabasse por protelar o início do trabalho de campo. Medo da pandemia, principalmente com uma gravidez surgida nesse contexto, necessidade de adaptar novas rotinas de trabalho (advinda da atividade remota), uma filha de 4 (quatro) anos sem poder frequentar a escola e privada de contato com outras crianças, atividades domésticas, foram alguns desafios enfrentados por essa pesquisadora mulher, mãe e juíza.

Assim, as entrevistas foram realizadas durante os meses de janeiro a maio de 2022, de forma presencial, com exceção do entrevistado que atua e reside na comarca de Salvador (essa entrevista foi realizada por meio de vídeo chamada), que duraram entre 30 (trinta) minutos a 1 (uma) hora. Todas as entrevistas foram feitas presencialmente nas varas (unidades judiciais) em que os juízes atuam. Fui recebida pelos(as) entrevistados(as) em seu gabinete, sendo lido e assinado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice), estando cientes de que as entrevistas seriam gravadas através de aplicativo de *smartphone*, sendo posteriormente transcritas integralmente a partir dos áudios colhidos para fins de análise do conteúdo desses discursos, garantindo o sigilo no que se refere a identidade de cada entrevistado. Os sujeitos da pesquisa foram 04 (quatro) homens e 02 (duas) mulheres, o que reforça que o espaço da Justiça ainda é ocupado de forma majoritária por homens, demonstrando a necessidade de políticas públicas voltadas para uma maior participação feminina no Poder Judiciário (a Resolução nº 255/2018 do CNJ instituiu a Política Nacional de incentivo à participação institucional feminina no Poder Judiciário<sup>5</sup>, cobrando e fiscalizando os tribunais acerca das medidas adotadas para o alcance de tal fim).

Como dito, com exceção do(a) entrevistado(a) que atua na comarca de Salvador, as entrevistas foram realizadas dentro do local em que os (as) entrevistados (as) exercem sua atividade profissional, no fórum Desembargador Filinto Bastos, sendo que a vara de violência doméstica e familiar fica instalada em outro prédio, num bairro mais distante do centro e no qual fica instalada a respectiva

---

<sup>5</sup> O Departamento de Pesquisas Judiciais do CNJ, no ano de 2019, apontou, através do diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário, que as mulheres correspondem a 51,6 % da população brasileira, enquanto as juízas representam apenas 38,8% do total dos magistrados do país, sendo que do total de juízes existentes no Brasil apenas 6% são magistradas negras ([https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB\\_RELATORIO\\_Participacao\\_Feminina-FIM.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB_RELATORIO_Participacao_Feminina-FIM.pdf))

unidade de forma isolada das outras varas. A acessibilidade da pesquisadora ocorreu de forma tranquila e facilitada pelo fato de também ser juíza.

A realização das entrevistas face a face, com a presença do entrevistado(a) e da entrevistadora, permitiu que controlasse a linha do questionamento bem como fossem observadas e retiradas informações indiretas, apreendidas a partir do ponto de vista dos entrevistados, além de se perceber, em certos momentos, a influência das respostas vindas em decorrência da presença da pesquisadora no ambiente (CRESWELL, 2010), principalmente por se tratar de uma juíza que estuda e já realizou as audiências de custódia.

Assim, as entrevistas se moldavam a medida que a conversa fluía, houve por parte dos entrevistados uma confiança com relação a entrevistadora, possivelmente por ver nela a pessoa de uma colega de trabalho (juíza), e apresentavam percepções acerca do seu dia-a-dia de trabalho; do tratamento do organismo (TJ BA) do qual fazem parte para com os juízes; liberdade, inclusive, para interromper as entrevistas para atender celular, determinar comandos nas unidades judiciais em que atuam; participar de reuniões com diretores ou coordenadores que fiscalizam suas atribuições (isso foi constatado em uma das entrevistas, quando, ainda, pendente o(a) entrevistado(a) de responder algumas perguntas, a entrevista foi interrompida porque um juiz com atuação de supervisão na unidade judicial fez uma ligação de vídeo chamada tendo sido naquele momento interrompida e finalizada a entrevista com essa pesquisadora); necessidade de retomar suas atividades para fins de condução de audiências que estavam na pauta.

As entrevistas assim conduzidas inevitavelmente permitiram a minha participação direta e posicionada, tendo havido momentos em que inclusive como forma de estímulo, também dialogava apresentando algum caso que também vivenciei como magistrada. Sempre que isso ocorria, depois retomava o roteiro da entrevista, tentando evitar que situações como a narrada repetissem e prejudicassem na coleta dos achados.

Durante a condução das entrevistas, estive atenta ao objetivo da pesquisa que seria analisar as compreensões, entendimentos e percepções advindas dos burocratas de nível de rua (juízes criminais estaduais) de Feira de Santana para implementação das audiências de custódia, verificando, ainda, se tais atores estão realizando as audiências de custódia conforme regramentos vigentes. A articulação

entre o objetivo do estudo, a base teórica adotada e os dados empíricos coletados trarão resultado positivo na posterior fase do estudo, mediante uma síntese interpretativa dos achados (MINAYO, DESLANDES e GOMES, 2007).

O Quadro 1, a seguir, traz uma caracterização dos(as) entrevistados(as), com algumas análises do perfil deste(a)s, a partir das falas e dos discursos dos participantes para, então, se compreender os argumentos por eles apresentados<sup>6</sup>. Buscou-se utilizar como parâmetro qualificações e entendimentos apresentados pelos participantes no momento da entrevista, a partir de categorias como sexo; experiência profissional (tempo de atividade na carreira de juiz); atuação na área criminal; atuação anterior (se houve exercício de outras atividades antes de ser juiz); o grau de satisfação e insatisfação com a carreira; o exercício cumulativo de atribuições (se além de juiz(a) criminal cumula suas atividades em outra jurisdição ou ocupa cargo administrativo dentro do Tribunal de Justiça da Bahia ou outro órgão); realização das audiências de custódia na unidade judicial que atua e, em caso positivo, se ela é feita de forma virtual ou presencial; falas reiteradas apresentadas pelo(a) juiz(a) quando questionado sobre a obrigatoriedade da realização das audiências de custódia; possível diferenciação na análise de um auto de prisão em flagrante com e sem a audiência de custódia<sup>7</sup>.

Conforme se observa do quadro abaixo dos 06 (seis) entrevistados apenas dois são mulheres, demonstrando a presença masculina ainda predominante no cenário do judiciário brasileiro. Todo(as) o(a)s entrevistado(a)s possuem quase o mesmo tempo de exercício da carreira (entre 17 e 20 anos), com bastante experiência na atividade profissional e atuação na área criminal, o que ocorre por se tratar Feira de Santana de uma comarca de entrância final e cidade de grande porte, sendo um fator atrativo para que os juízes não busquem movimentações (promoção e remoção) na carreira. Essa longa atuação profissional pode ser uma das causas que implique numa certa resistência destes agentes em implementar as audiências de custódia, por ver no instituto mais uma obrigação imposta aos juízes sem o apoio necessário da organização da qual fazem parte (TJ-BA).

Apenas dois juízes informaram o exercício de outras atividades antes de ingressar na magistratura, com atuação na advocacia privada, carreira policial e

---

<sup>6</sup> Não será citada a vara (unidade judicial) que cada juiz atua, a fim de preservar a identidade do entrevistado.

<sup>7</sup> Para nomear os juízes entrevistados será utilizada a simbologia de J1, J2, J3, J4, J5 e J6, sendo que J1 se refere ao juiz com atuação na área criminal na comarca de Salvador.

integrando os quadros da Defensoria Pública. Aqui se destaca que o fato destes atores terem atuado em outros setores que compõem o sistema de justiça criminal, essa experiência influencia diretamente na sua atuação judicial, tendo sido colhido relatos acerca da existência de abusos cometidos por agentes policiais pelo(a) participante que já atuou como delegado de polícia e isso o(a) leva a conduzir a audiência de custódia buscando verificar se não foram cometidos excessos durante a prisão em flagrante. Já o(a) entrevistado(a) que exerceu o cargo de defensor(a) público(a), durante toda a entrevista apresentava elogios a esse ator processual, tendo destacado o comprometimento destes profissionais com os interesses dos seus constituídos.

Verificou-se das narrativas do(a)s entrevistado(a)s que apenas um juiz demonstrou estar satisfeito com o exercício de sua função, narrando que, a despeito da longa experiência profissional e atuação em áreas administrativas do judiciário, há um envolvimento e comprometimento do profissional em busca de melhores resultados e aprofundamento de estudos, inclusive na área objeto deste trabalho, que é a audiência de custódia, os demais apresentaram falas que apontam para um descontentamento, com queixas referentes ao acúmulo de atividades e falta de estrutura para trabalhar, bem como críticas ao Poder Judiciário enquanto instituição responsável por prestar serviços à sociedade, já outros demonstraram uma indiferença acerca do seu grau de satisfação com sua atuação profissional.

Apesar do(a)s entrevistado(a)s relatarem uma sobrecarga de trabalho alta, apenas dois juízes atuam nas suas varas de origem e exercem outra função dentro da estrutura do judiciário, um ocupando cargo administrativo no CNJ e outro atuando como juiz designado em outra comarca. Questionados se estavam realizando audiência de custódia, apenas um juiz negou, mas esclareceu que isso se deu em decorrência das normas de isolamento social advindas da pandemia do COVID-19 e que realizava anteriormente audiência de custódia. Os demais participantes confirmaram que estão fazendo audiência de custódia, tendo um(a) juiz(a) adotado(a) a modalidade híbrida, o que significa dizer que o preso é encaminhado ao fórum, mas fica em uma sala separada, não tendo contato presencial do juiz, que dirige a audiência de custódia do seu gabinete.

O quadro ainda destaca as percepções dos agentes implementadores da audiência de custódia acerca da importância do instituto, tendo eles reconhecidos

que, através da audiência de custódia, o juiz terá um contato prévio com o preso, sendo um instrumento de garantia de direitos e de se evitar a decretação de prisões desnecessárias, tendo apenas um(a) do(a)s entrevistado(a)s apontado que a audiência de custódia é “uma *perda de tempo*”. E aqui reside uma questão que muito chamou minha atenção, já que para esse agente implementador a audiência de custódia é vista como algo desnecessário, mais uma obrigação imposta ao juiz, devendo-se considerar que esse valor vai influenciar diretamente na implementação do instrumento de política pública e certamente vai inviabilizar o alcance dos resultados esperados.

O último item da tabela buscou destacar o posicionamento do juiz acerca da análise do auto de prisão em flagrante sem audiência de custódia, como era feito pelos juízes antes do instituto ter se tornado obrigatório, e com audiência de custódia, ou seja, para o(a) entrevistado(a) há alguma diferença ou influência em sua decisão o fato de apreciar um auto de prisão em flagrante durante uma audiência de custódia? Os resultados evidenciaram que para maioria do(a)s entrevistado(a)s a audiência de custódia permitiu um contato prévio do preso com o juiz, o que já demonstra um êxito no alcance de objetivos da política pública projetada. Aqui destaco, mais uma vez, a fala do(a) entrevistado(a) que considera a audiência de custódia “uma *perda de tempo*”, para esse agente implementador a mera análise do auto de prisão em flagrante sem o contato físico do preso com o juiz, ou seja, sem audiência de custódia, já é suficiente para se verificar qualquer ilegalidade e relaxar uma prisão, isso provocará um efeito imediato nas suas decisões e na forma de conduzir as audiências de custódia, já que a realização da audiência de custódia ocorrerá por uma mera obrigação formal.

Outro(a) entrevistado(a) considera que houve um ganho na eficiência do Judiciário, diante da maior celeridade na apreciação do auto de prisão em flagrante pelo juiz, bem como fornece maiores subsídios para o juiz formar seu convencimento judicial acerca da necessidade ou não da decretação da prisão preventiva diante das informações que serão colhidas na audiência de custódia e ainda critica o trabalho da polícia civil, ao mencionar que o auto de prisão em flagrante é um “*copiou, colou*”.

**Quadro 1 –  
Perfis dos juízes criminais estaduais de Feira de Santana entrevistados**

	Juiz 1	Juiz 2	Juiz 3	Juiz 4	Juiz 5	Juiz 6
<b>Sexo</b>	Masculino	Masculino	Feminino	Masculino	Masculino	Feminino
<b>Experiência profissional</b>	19 anos e 6 meses	19 anos e 5 meses	17 anos e 5 meses	20 anos	17 anos e 5 meses	17 anos
<b>Atuação na área criminal</b>	13 anos	7 anos	17 anos e 5 meses	20 anos	17 anos e 5 meses	17 anos
<b>Atuação anterior</b>	Não citou	Não citou	Não citou	Não citou	Iniciativa privada; policial civil e policial federal	Advocacia e Defensoria Pública
<b>Satisfação x Insatisfação na carreira</b>	Satisfeito.	Indiferente	Indiferente	Indiferente	Insatisfeito.	Insatisfeito.
<b>Exercício cumulativo de atribuições</b>	Sim (atuação em cargo administrativo no TJ BA e CNJ)	Não	Não	Sim (atua substituindo em outra comarca)	Não	Não
<b>Realiza audiência de custódia? Se sim, virtual ou presencial</b>	Realizou presencial, quando atuava na área, cerca de 4000 presenciais entre os anos de 2016/2017	Não	Sim, presencial	Sim, mas atualmente só faz por critérios especialíssimos	Sim, presencialmente	Sim. Híbrido. O preso vai ao fórum mas não tem contato presencial com o juiz
<b>Percepção sobre a importância da audiência de custódia</b>	Tem um papel fundamental prévio de garantia de direitos e evitar prisões desnecessárias	Reconhece parcialmente a importância, alegando a falta de condições necessárias para implementação	Afirma não ter importância, considera “uma perda de tempo”	Reconhece parcialmente a importância, alegando a falta de condições necessárias para a implementação e destacando a falta de controle para execução”	Tem um papel fundamental prévio para garantia de direitos e evitar prisões desnecessárias	Tem um papel fundamental prévio para garantia de direitos, já que o preso comparece a AC com o exame de lesões corporais
<b>Formas de análise do Auto de Prisão em Flagrante com e sem audiência de custódia</b>	Quando o auto de prisão flagrante é analisado em audiência de custódia, há um ganho de eficiência do Judiciário, bem como se evita a decretação de prisão desnecessária	A análise do auto de prisão em flagrante em audiência de custódia é uma garantia em favor do custodiado, não havendo diferença na apreciação do flagrante quanto ao aspecto processual com ou sem AC	A AC é desnecessária para fins de se analisar a legalidade/ilegalidade de uma prisão	A AC permite um contato imediato do judiciário com o preso administrativo, o que não acontecia antes da regulamentação do instituto	A AC viabiliza o contato inicial de quem foi preso com o juiz, podendo se verificar se há lesão e, em caso positivo, como ela ocorreu	Considera que a AC criou a rotina do preso ser apresentado portando o exame de lesões corporais

Fonte: Elaboração própria (2022)

A partir do quadro 1 e das percepções acerca das experiências, atividade profissional e do ponto de vista dos (as) entrevistados (as) sobre alguns aspectos da audiência de custódia, seguindo as orientações de Creswell (2010), busquei interpretar os dados coletados, seguindo um procedimento a partir da estratégia de investigação utilizada, no qual foram geradas categorias (codificação aberta), selecionando uma das categorias e posicionando-a dentro de um modelo teórico (codificação axial), para, então, explicar uma história a partir da interconexão dessas categorias (codificação seletiva).

Pude constatar que o conteúdo das falas dos(as) entrevistados(as) variou em profundidade de um para outro, a depender de “simpatia” pela audiência de custódia ou não. Quando feita a entrevista com um dos atores que apresentou narrativa de que achava a audiência de custódia “*uma perda de tempo*” (*Entrevista do Juiz 3*), ao mesmo tempo que tive uma frustração também busquei maior resistência no maior aprofundamento da entrevista e melhor fluidez na conversa. Mesmo assim, essa entrevista foi a que teve menor tempo de duração, com apenas 23’24” (vinte e três minutos e vinte e quatro segundos). É interessante observar que em algumas situações, após a pesquisadora explicar em que consistia o trabalho de pesquisa e o referencial teórico utilizado, alguns juízes afirmavam ou demonstravam ter uma certa simpatia no seu enquadramento no conceito de burocrata de nível de rua definido por Lipsky (2019). Outros, porém, apresentavam uma certa resistência apesar de não negar declaradamente, enquanto outros simplesmente ignoravam a categorização e não acrescentavam informações ou dados.

Foi feita, assim, a partir das narrativas de 06 (seis) juíze(a)s, entendido(a)s como burocratas de nível de rua, uma análise argumentativa chegando a 06 (seis) categorias analíticas que advieram das falas dos(as) entrevistados(as), fazendo uma conexão com categorias retiradas da obra de Lipsky (2019) e com outras categorias advindas de outros referenciais teóricos utilizados neste trabalho, tais como ativismo judicial; ativismo burocrático; gerencialismo no judiciário; perspectiva *top down* e *bottom up* de política pública etc. As narrativas podem funcionar como “redes de significado”, problematizando e mobilizando diferentes atores de políticas públicas, procedimentos, artefatos e representados na busca do objetivo destas. Narrativas dependem de textualidade, por meio de interatividade voluntária ou involuntária dos diferentes atores que emergem no discurso da política pública (GOTTWEIS, 2006;

FISCHER, 1993; STONE, 1997). A compreensão acerca do entendimento destes juízes, a análise de suas condutas, de suas rotinas de trabalho, da construção dos seus argumentos é fundamental e objeto da parte empírica do presente estudo, uma vez que a partir daí é possível extrair a forma que os juízes lidam com o problema público do encarceramento em massa, bem como com a implementação dos instrumentos de políticas públicas.

Os dados coletados são essencialmente descritivos, uma vez que retirados a partir das narrativas apresentado(a)s pelo(a)s entrevistado(a)s, sendo que o foco das entrevistas era a percepção e a experiência vividas pelos participantes quando de sua atuação enquanto juiz condutor das audiências de custódia, o que será a partir do próximo tópico esmiuçado.

Buscou-se seguir a orientação de Minayo, Deslandes e Gomes (2007), ao citar os procedimentos metodológicos de análise de conteúdo numa pesquisa qualitativa, mediante a adoção de categorização, inferência, descrição e interpretação. Eles exemplificam tais procedimentos através de uma decomposição do material coletado, distribuição das partes em categorias, descrição do resultado da categorização, inferência dos achados e interpretação dos resultados com auxílio de uma fundamentação teórica.

Nessa segunda etapa dos achados, a fim de permitir um melhor estudo e análise dos dados coletados, apresento as categorias argumentativas criadas, interpretando e extraindo significado de tais dados, validando o resultado acerca do enquadramento do juiz enquanto um burocrata de nível de rua (CRESWELL, 2010), o que pode ser observado pelo quadro 2.

Abaixo encontra-se destacado tal quadro, tendo esta pesquisadora condensado nas categorias teóricas os principais estudos utilizados nesse trabalho, a partir da revisão bibliográfica que aqui foi feita. Na segunda coluna, criei a categoria empírica, a partir do material coletado no trabalho de campo por mim realizado, extraído dos argumentos e compreensões dos juízes entrevistados acerca da implementação das audiências de custódia, sendo que na última coluna procedo a uma síntese do que significa cada categoria empírica, que será mais aprofundada no próximo tópico deste trabalho. Assim, de forma breve, o quadro sintetiza o resultado das entrevistas realizadas com cada ator da justiça que implementa a audiência de custódia na comarca de Feira de Santana.

**Quadro 2 –  
Categorias analíticas empíricas sobre a implementação da audiência de  
custódia pelos juízes criminais de Feira de Santana - BA**

Categorias teóricas	Categoria Empírica	Definição das categorias empíricas
Interações do burocrata com o usuário dos serviços/ <i>stamping</i> Práticas argumentativas	Relação juiz e custodiado pautada nas narrativas de outros atores	Diz respeito às interpretações e procedimentos adotados pelo juiz na condução da audiência de custódia a partir da consideração das narrativas de outros atores processuais (principalmente os policiais) que da sua própria percepção
Concessão de benefícios ao usuário do serviço <i>Worker bias</i> <i>Referrals</i> <i>Screening</i>	Encaminhamento do custodiado pelo juiz a outros serviços da rede	Atuação do juiz, além da análise do auto de prisão flagrante, que culmine com liberdade ou condicionalidade, sendo realizados encaminhamentos do custodiado a outros serviços de outras redes de políticas públicas, tais como assistência social, saúde e trabalho etc.
Discricionariedade / <i>Worker bias</i> / <i>Creaming</i>	Falta de uniformidade procedimental na realização da audiência de custódia com reprodução de comportamentos desiguais para os custodiados	A ausência de uma uniformidade procedimental da audiência de custódia incide na maior discricionariedade dos juízes para estabelecer a forma de condução local das referidas audiências com reprodução de comportamentos desiguais para os custodiados, tais como a “seleção” dos casos e usuários mais fáceis ou com probabilidade de maior sucesso
Recursos insuficientes e gerencialismo no judiciário <i>Creaming</i> Racionamento dos serviços	Falta de estrutura necessária para as audiências de custódia e sobrecarga de trabalho dos juízes	Reclamações sobre a carência na estrutura de pessoal e tecnológica, além da sobrecarga de trabalho, tendo o juiz da audiência de custódia que gerenciar o alcance dos resultados com a falta de apoio necessário da instituição da qual faz parte
Ativismo judicial e burocrático	Programas ou atividades extra desenvolvidos pelos juízes nas audiências de custódia	Desenvolvimento de programas, iniciativas e estratégias executadas diretamente pelo Poder Judiciário que advêm da conduta dos juízes, aproximando-os ao papel de formuladores de instrumentos de política pública
Perspectiva top down / <i>bottom up</i> Argumentos, narrativas, metanarrativas	Juiz formulador de normativas operacionais da audiência de custódia com base em valores deste	Mesmo com a perspectiva da implementação <i>top down</i> , diante das condições de trabalho, valores e entendimentos pessoais, os juízes criam normativas operacionais locais para as audiências de custódia

Fonte: elaboração própria (2022)

#### **4.2. Argumentos e compreensões dos juízes implementadores das audiências de custódia**

Nessa seção trago algumas análises a partir das 06 (seis) categorias empíricas apresentadas anteriormente, considerando a noção de argumento e prática argumentativa já trazidas nos capítulos anteriores e que reforço brevemente a seguir.

Compreende-se que a argumentação é uma prática comunicativa e política que se refere a construção e reflexão de realidades sociais por meio de ações baseadas em crenças, ideologias, identidades e poderes. Assim, as práticas argumentativas envolvem não apenas a produção de significados por meio de recursos verbais, não verbais e interacionais que comandam, mas a atenção a como o emprego desses recursos criam processos e significados (FISCHER e

GOTTWEIS, 2012), nos espaços de implementação do instrumento de política pública da audiência de custódia. A análise aqui feita, portanto, considera que a análise política envolve não apenas os aspectos técnicos de tal instrumento, mas os valores que são defendidos por tais juízes. Preocupa-se, assim, com a conjugação das declarações empíricas e normativas, indo além da análise empírica tradicional. O estudo da argumentação vai além do entendimento de como as pessoas buscam chegar a conclusões por meio da razão, mas considera também a lógica informal e a razão prática, concentrando-se na maneira como estas alcançam e justificam decisões mutuamente aceitáveis. Logo, não há distinção entre argumentação e deliberação, já que esta última é uma forma de argumentação regida por procedimentos (FISCHER e GOTTWEIS, 2012).

Deste modo, aqui busco analisar as maneiras como os juízes lidam com as decisões; tratam e aconselham os custodiados; aceitam ou refutam argumentos da Defensoria Pública, Ministério Público, policiais e outros atores; sustentam seus argumentos e retóricas perante o público em geral com relação as suas conclusões e recomendações nas audiências de custódia.

A seguir, analiso cada uma das categorias citadas trazendo trechos significativos das narrativas dos entrevistados buscando associar a elementos da literatura especializada sobre o tema.

#### **4.2.1. Relação juiz e custodiado pautada nas narrativas de outros atores**

A partir dos relatos do(a)s entrevistado(a)s foi possível verificar que os juízes ao analisarem um auto de prisão em flagrante na audiência de custódia mantém contato direto com o usuário do serviço, prolatando uma decisão que irá impactar na vida daquele que foi apresentado à audiência, o que se amolda à função de burocrata de nível de rua (LIPSKY, 2019).

Essa interação pode ser exemplificada quando um dos entrevistados (J4) narra que a audiência de custódia proporciona uma aproximação do Poder Judiciário com o preso administrativo, viabilizando que o juiz possa verificar com imediatismo se existe alguma situação que o impulse a decretar a prisão ou conceder liberdade.

Em outra entrevista foi dito, inclusive, que o contato do juiz com o jurisdicionado pode acontecer extrassala de audiência/gabinete, e não somente quando o juiz conduz uma audiência de custódia, fazendo-se necessário para melhor elucidar casos postos à sua apreciação:

A primeira vez que eu saí do gabinete e fui para um acampamento de sem-terra e fui para debaixo de uma palhoça na cidade de Abaré conversar com os sem-terra para saírem do local. Eu recebi ligação perguntando porque eu fiz aquilo e eu não fiz nada menos que buscar uma solução para o conflito e eu consegui porque intermediei um acordo (Entrevista J5).

As narrativas validam que, apesar da alta posição hierárquica ocupada pelo juiz no exercício de sua função, ele se aproxima do usuário do serviço, enquanto um burocrata de nível de rua, no caso das audiências de custódia.

O contato juiz-cliente (no caso desse trabalho, custodiado) também foi destacado por Biland e Steinmetz (2017) na pesquisa realizada com os juízes de família da França, os quais são colocados como atores de linha de frente na resolução das disputas familiares.

Como já abordei nos capítulos precedentes, também considero o juiz condutor da audiência de custódia como um burocrata de nível de rua, mesmo ciente da pouca abordagem nacional no tema, criando rotinas, padrões para gerenciar as audiências e atender as exigências impostas pela organização da qual faz parte (TJ-BA, CNJ, Corregedoria etc.). Isso também coincide com as constatações de Biland e Steinmetz (2017) com relação às cortes de família da França, onde os juízes fazem rotina de suas decisões diante dos massivos casos que lhe são apresentados (BILAND e STEINMETZ, 2017).

Entre os padrões de rotina estabelecidos pelo(a)s juízo(a)s entrevistado(a)s destaca-se o *stamping* (LIPSKY, 2019), no qual as decisões, relatórios, pareceres de outros órgãos são incorporados à decisão judicial, validando o juiz tais narrativas e pautando a relação juiz-custodiado.

Constatou-se com frequência a afirmativa de alguns juízes de que a audiência de custódia trouxe como ponto positivo a possibilidade deste(a)s verificarem se o custodiado sofreu alguma tortura ou maus-tratos em decorrência da análise do laudo de exame de corpo de delito que acompanha o auto de prisão em flagrante: *“mas a maior vantagem que eu acho da audiência de custódia é que para gente realizar, quando o preso vem ele já vem com exame de lesões corporais”*

(Entrevista J6). Nessa fala, fica patente que a juíza valida o documento elaborado e encaminhado pela polícia como verdadeiro e suficiente para afastar ou comprovar a prática de tortura e maus-tratos em face do custodiado.

A juíza J3, que não acredita na eficácia da audiência de custódia, destaca que o simples resultado negativo do laudo de exame de lesões corporais seria suficiente para afastar qualquer tipo de alegação de tortura ou maus-tratos:

(...) no flagrante é uma situação que você pode verificar que existe algum vício ali, mas também os laudos são independentes, o médico não é irresponsável, é um perito, vai fazer um documento falso? A pessoa tá lesionada e ele diz que não tem lesão? (...) (Entrevista J3)

Esta entrevistada inclusive, elogia o trabalho da polícia, salientando que os delegados estão bem-informados e cumprem todas as exigências quando da lavratura do auto de prisão em flagrante. Essa juíza fez, de modo recorrente, referência a lógica formal e prescritiva da utilização do documento elaborado pela polícia (exame de corpo de delito) como uma verdade absoluta para fundamentar a decisão judicial acerca da legalidade/ilegalidade da prisão.

Essa visão, no entanto, não foi unânime, havendo entrevistado(a)s que analisam com bastante cautela a atuação policial, tendo o juiz que já exerceu a função de delegado de polícia falas recorrentes acerca de abusos cometidos pela polícia quando ele integrava os quadros da segurança pública, demonstrando preocupação e comprometimento para atender às finalidades da audiência de custódia:

(...) a importância maior da audiência de custódia é esse recado, que hoje não é mais um recado, é uma realidade, que os agentes públicos mudem a postura em relação a forma de tratamento dessas pessoas e falo de forma tranquila de situações que eu vivenciei como policial, volto a dizer na polícia civil e na polícia federal, que colegas de atividades tomados por uma emoção que eu sinceramente nunca consegui compreender que tinham condutas e posturas em relação a essas pessoas flagranteadas, depois delas já estarem reduzidas a pessoas custodiadas, sob custódia do estado, que não contribuía em nada para o andamento do procedimento ou para futura instauração de uma ação penal (...) (Entrevista J5).

As narrativas do(a)s entrevistado(a)s que valoram o documento elaborado pela polícia como verdade absoluta validam o comportamento do juiz como burocrata de nível de rua, adotando-se o julgamento de outros atores para reproduzir o comportamento do burocrata (LIPSKY, 2019).

É importante lembrar que o(a)s juíze(a)s são responsáveis pelas determinações judiciais porque estão numa posição melhor para procurar e obter informações de todas as partes, protegendo os participantes em um processo, não podendo transferir suas responsabilidades a terceiros (LIPSKY, 190[2019]).

Também são argumentados comportamentos de *stamping* com relação à atuação do Ministério Público nas audiências de custódia, carimbando e endossando o juiz o argumento daquele ator processual, notadamente no que diz respeito a uma possível situação de tortura ou maus tratos vivenciado pelo custodiado, no qual pode ser encaminhado ao setor de controle externo da atividade policial para fins de apuração. Porém, em muitas situações não ocorre a devida apuração, o que é de conhecimento da autoridade judicial e gera uma sensação de inércia e omissão do órgão responsável por tal fiscalização que é o Ministério Público.

Revela-se a rotulagem, uma vez que a autoridade judicial incorpora a providência tomada pelo Ministério Público como a necessária e suficiente para apuração de possíveis ilegalidades, apresentando muitas vezes a justificativa de que qualquer outra providência que viesse a ser tomada poderia ferir a imparcialidade do juiz.

A insatisfação quanto à atuação daquele ator processual, integrante de um órgão responsável por fazer o controle externo da atividade policial ficou clara no seguinte trecho de entrevista:

Sempre tenho dito para alguns colegas, no ambiente acadêmico mesmo, é verdade que há presunção de inocência também no laudo policial, óbvio que há, mas quando existem sinais de evidências o Ministério Público deveria agir naquela audiência de custódia. Muitas vezes não age, muitas vezes, interessante que o Ministério Público fala “oh extrai e manda para o controle externo”. Olha você é indivisível e tem a unidade como princípio constitucional, você pegue e mande e não o cartório ou o juízo mandar, até para evitar um comprometimento na imparcialidade. (Entrevista J4)

O juiz J1, inclusive, acrescentou que em Salvador existe um grupo especializado dentro do Ministério Público que faz o controle externo da atividade policial. Nos casos de denúncia de abuso e maus tratos relatados na audiência de custódia, os documentos e até a imagem da audiência são extraídos e encaminhados para tal órgão, mas não se sabe o resultado disso, de modo que a situação “cai num buraco negro”. Ele defende que não seja mesma atribuição do juiz adentrar em tal matéria, sob pena de quebra de imparcialidade.

Chamou minha atenção na entrevista do juiz J5 que até o presente momento nunca foi oferecida uma ação penal pelo Ministério Público na unidade judicial em que atua, denunciando o cometimento de crimes de algum policial por prática de tortura ou maus tratos durante a lavratura do auto de prisão em flagrante, que tenham sido suscitados em audiência de custódia. Isso nos gera a indagação e inquietação se, de fato, a audiência de custódia vem alcançando os fins para os quais foi criada.

O mesmo entrevistado narrou um caso posto à sua apreciação em que ele adotou em seu julgamento juízo de valor de outros agentes integrantes do sistema de justiça criminal, tendo ocorrido um equívoco na tomada de sua decisão, já que o procedimento lavrado na delegacia possivelmente estava eivado de ilegalidades:

(..) Na audiência de custódia apareceu no APF declaração de uma vítima que tinha reconhecido os dois como as pessoas que tinham assaltado eles, na audiência de instrução essa mesma vítima chegou aqui e disse: não doutor, eu não disse isso não, não disse isso não na delegacia. Mas tá aqui, o senhor não reconhece sua letra? Ah doutor, só fiz assinar, mas a prova que eu não disse isso aí tá aqui na queixa que eu dei e a queixa que ele deu de fato não dizia que ele reconhecia, pelo contrário, dizia que ele não reconheceu. Como aquilo apareceu no flagrante? (..) (Entrevista J5)

A reprodução de padrões de comportamento como esses relatados pelos juízes ocorre para além dos valores que eles possuem, por pressões do gerencialismo presente no judiciário. Na fala acima, o juiz levou em conta o depoimento prestado pela vítima na delegacia para fundamentar a necessidade de decretação de prisão preventiva do custodiado. No entanto, as declarações que constavam no documento elaborado pela autoridade policial que lavrava o auto de prisão em flagrante não correspondiam àquilo que de fato havia sido relatado pela testemunha.

#### **4.2.2. Encaminhamento do custodiado pelo juiz a outros serviços da rede**

A validade do enquadramento do juiz que conduz a audiência de custódia como um burocrata de nível de rua é atestada também pelo fato desse agente estatal ter a incumbência de conceder benefícios aos usuários do serviço (LIPSKY, 2019). Mais do que analisar o auto de prisão em flagrante durante o ato processual da audiência de custódia, alguns juízes encaminham o custodiado a outros serviços

para além da rede de justiça, tais como serviços de assistência social, saúde, educação etc. Pode-se, portanto, afirmar que a audiência de custódia acaba também servindo como uma porta de entrada a outros serviços públicos, considerando inclusive que as pessoas flagranteadas, em sua maioria estão em situação de vulnerabilidade social, demandando atendimentos de políticas públicas para acompanhamento psicológico, acesso a transferência de renda, auxílios financeiros etc.

Para um dos entrevistados, os objetivos da audiência de custódia só serão alcançados quando a estrutura estatal atuar em harmonia com a atividade desenvolvida pelo judiciário:

O problema são os serviços que o Executivo precisa prestar para nós, então vai ter monitoração eletrônica de pessoas? O Corra pro Abraço consegue chegar lá? A Central Integrada de alternativas penais consegue chegar lá? Se conseguir a gente tem um ambiente ideal para isso funcionar, se não conseguir não tem muito ganho... (Entrevista J1)

Estudo desenvolvido nas cortes de família dos Estados Unidos por Prescott (2009) apontou os juízes como distribuidores de direitos sociais, já que as unidades judiciais fornecem serviços voltados ao bem-estar social, educação, saúde mental e proteção ambiental, a partir da condução dos litígios postos à apreciação judicial.

Identifiquei entre o(a)s entrevistado(a)s narrativas em que se suscitou essa atuação judicial, como por exemplo: *“o juiz fica mais próximo daquela situação e tende a determinar, por exemplo, o acompanhamento pelos CRAS, CREAS”* (J4). Para esse juiz, inclusive, há falta de apoio estatal para viabilizar o encaminhamento do custodiado a outros serviços:

A audiência de custódia não poderia terminar naquele ato da audiência, pelo menos a participação estatal, mas sim num apoio subsequente, que não tinha, principalmente para o solto. **O preso vai para o presídio, o solto a gente não tem um encaminhamento.** Então falta, talvez essa seja minha maior crítica hoje, falta esse acompanhamento pós soltura (Entrevista J4 – grifo meu)

Outro magistrado também exprime seu comportamento e o comprometimento com o fornecimento de serviços voltados para o atendimento do custodiado, demonstrando que a atuação do juiz vai além da realização da audiência de custódia e prolação de decisão de prisão ou soltura:

Então a gente tem aqui, por exemplo, um projeto de atendimento ao agressor de mulheres aqui na nossa vara. Foi criado por nós, mas existe a participação do município que cede os profissionais para fazer atendimento aqui. Então tem psicólogo, assistente social, que pertencem aos quadros do município. **Então essa política pública foi criada aqui mas ela é feita em parceria com o município**, havendo a transversalidade das políticas públicas, envolvem vários órgãos, vários poderes, eu acredito que é a melhor forma e assim que deve funcionar (Entrevista J2 – grifo meu)

A narrativa acima destacada aponta a autoridade judicial como um coprodutor de políticas públicas, reforçando o argumento de que o juiz é um ator de política pública e que há uma participação mais ampla do Poder Judiciário na concretização dos direitos previstos na Constituição Federal, decorrente do ativismo judicial (BARROSO, 2012).

A atuação compartilhada do Poder Judiciário com outros órgãos estatais é uma determinação imposta pelo CNJ, conforme se verifica da própria leitura da Resolução nº 213/2015 do CNJ (artigo 9º, §§ 1º, 2º e 3º), para fins de promover a proteção social da pessoa encaminhada à audiência de custódia. Tal serviço de atendimento deve ser feito de forma prévia e posterior a audiência de custódia, desde que verificada tal demanda pelo juiz.

Um exemplo dessa articulação em rede, já citado neste trabalho, é a atuação do Programa Corra pro Abraço, da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social / governo do Estado da Bahia, que atua na perspectiva da redução de danos e cuidados integrais a populações em situação de vulnerabilidade. O programa começou efetivamente a atuar, a partir de 2016, junto ao Núcleo de Prisão em Flagrante em Salvador, viabilizando serviços de orientação às pessoas em contexto de vulnerabilidades. A intervenção do programa ocorre desde a chegada do custodiado ao núcleo, sendo feita triagem ou indicado pelos próprios agentes (Ministério Público, Defensoria Pública), quando se enquadram em dados critérios. O Corra inclusive tenta fazer a mediação com a Defensoria Pública quando necessário. Quando os custodiados são liberados pós audiência tendo liberdade e cautelares a serem cumpridas, são acompanhados por uma equipe técnica multidisciplinar (assistente social, psicólogo, educador jurídico) vinculada ao programa, por meio de um plano voltado àquele assistido. A ação é voltada para pessoas em situação de rua, pessoas que fazem uso abusivo de drogas, jovens em

situação de vulnerabilidade, pessoas com transtornos mentais, entre outros perfis. Viabiliza-se a prestação de serviços atinentes à retirada de documentos, direcionamento à equipamentos de saúde (inclusive saúde mental), encaminhamento para locais com acolhimento noturno, bem como, outras atividades oferecidas pelo próprio programa como acesso a justiça, oficinas/cursos de redução de danos, atividades de arte-educação, cursos profissionalizantes etc. (ARAÚJO e SAAD, 2020).

O juiz J1 mencionou o referido programa e destacou os serviços prestados pelo Corra pro abraço:

Lá é um ambiente onde eles conseguem ter um contato mais direto e menos resistente com esse público que é deles porque quando eles chegam nas pessoas na rua, as pessoas tem alguma resistência, mas quando chegam na pessoa na audiência de custódia e ela tá muito sensibilizada, já tá achando que perdeu tudo mesmo, ela se abre mais, aceita mais, sobretudo se não for para permanecer presa, eles tem uma via psicológica de abordagem muito melhor e o que acontece é que a gente consegue ter uma terceira opção da custódia que é soltar o cara com a segurança de que alguém vai tutelá-lo, lógico que isso não tem êxito de cem por cento das vezes, mas muitos casos as pessoas voltaram a se organizar, eles têm abrigo para quem quer, eles têm trabalho de alfabetização, eles têm trabalhos em grupo de humanização, eles vão atrás de documento, eles vão atrás da família, algumas vezes consegue juntar a pessoa com a família de novo, eles não pregam abstinência da droga mas uso controlado, o cara começa a retomar a dignidade humana (...). (Entrevista J1).

Saliente-se que os(as) demais entrevistados(as), juízes criminais com atuação na comarca de Feira de Santana, narraram a inexistência de serviços institucionais multidisciplinar semelhante nas unidades judiciais, que viabilizasse o atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade que são encaminhadas à audiência de custódia. Isso mais uma vez demonstra o tratamento diferenciado entre as comarcas do interior da Bahia e a comarca de Salvador, já que esta dispõe das Centrais Integradas de Alternativas Penais, vinculadas à audiência de custódia, que possuem a função de fiscalizar as medidas cautelares impostas pelo(a)s juíze(a)s, estando dotadas de assistentes sociais, psicólogos, profissionais com a devida capacitação, viabilizando, inclusive, a participação do custodiado em grupos reflexivos<sup>8</sup>, conforme narrativa do juiz J1 cujo trecho da entrevista destaco:

---

<sup>8</sup> Programas de recuperação e reeducação do agressor e acompanhamento psicossocial do agressor, conforme previsto no artigo 22, V e VI, da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006)

(...) que são as centrais integradas de alternativas penais, que trabalhariam também junto a audiência de custódia para fiscalização de cautelares mas não só com esse público altamente vulnerável, esse altamente vulnerável a gente ainda deixa para o corra, mas para o público normal, um agressor doméstico, um estelionatário, um furto, aonde ali antes da audiência de custódia e depois dela tem esse contato com o conduzido e aí eu estou falando de assistente social, psicólogo, pessoal formado para isso, e se o preso sai com uma cautelar eles ajudam a fiscalizar as cautelares, a gente tem dois pontos positivos com isso, que é esse sujeito ser monitorado por um agente externo do Poder Judiciário, que vai envolver ele em grupos reflexivos e tal, tudo vai depender do tipo de crime que ele praticou, e segundo de dar segurança ao juiz de que se ele aplicar uma cautelar, essa cautelar vai ser mais fiscalizada do que se fosse um serviço feito só pelo judiciário (...) (Entrevista J1)

Cabe, ainda, apontar, antes de finalizar este tópico, que as narrativas apontaram para relação juiz-custodiado pautada em reprodução de comportamentos dos burocratas de nível de rua, tais como *worker bias*, *referrals* e *screening*. Exemplifico o primeiro com a seguinte citação:

Uma outra situação que acabou chamando minha atenção foi de um advogado que foi preso em Feira de Santana que foi preso por violência doméstica contra mulher e que nessa audiência a sala estava cheia de advogados, pessoal da OAB, a gente teve o cuidado de verificar se foram verificadas as garantias constitucionais do próprio advogado com relação aquele caso concreto. (Entrevista J2)

Fica claro um tratamento privilegiado dado ao custodiado pelo fato dele ser um advogado, argumentando o juiz que respeitou e verificou se as garantias constitucionais do preso haviam sido cumpridas, fazendo uma diferenciação entre os usuários do serviço de justiça.

Quanto ao *referrals*, verifiquei que os entrevistados afirmaram que não realizam audiência de custódia durante o plantão judiciário, justificando, inclusive, que a norma não os obriga a assim atuar, delegando a prática do ato processual a *posteriori* ao juiz responsável pela condução do processo após a propositura da ação penal pelo Ministério Público: “No plantão não faz audiência de custódia e depois cada juiz fica responsável por fazer ou não (...)” (Entrevista J2)

Por fim, trago como exemplo da conduta do *screening* quando o juiz 4 relatou que não existia uma ordem para realizar as audiências, que isso era decidido na hora, acrescentando que “o estagiário trazia o APF e eu lia rapidinho”, ou seja, a depender do procedimento escolhido pelo estagiário para apresentar ao juiz se teria

uma influência direta na decisão acerca de qual auto de prisão em flagrante seria objeto da audiência de custódia.

#### **4.2.3. Falta de uniformidade procedimental na realização das audiências de custódia com reprodução de comportamentos desiguais para os custodiados**

A discricionariedade é um atributo dos burocratas de nível de rua, podendo gerar como consequência uma ampliação da lacuna entre a política pública escrita e a política pública aplicada (IBARRA, 2014). No caso do(a)s juíze(a)s implementadore(a)s da audiência de custódia, além de lidar com situações complexas que não podem ser reduzidas a formatos programáticos, demandam respostas para a dimensão humana das situações. Nesse sentido, é praticamente impossível reduzir a discricionariedade nas decisões judiciais (LIPSKY, 2019).

Estudo sobre a política de refúgio na Itália apontou que os juízes mantêm um certo espaço de manobra não clara das regras e adotam padrões para casos específicos. Eles usam dos mais variados mecanismos de enfrentamento para examinar os massivos pedidos de asilo político (DALLARA e LACCHEI, 2021).

A discricionariedade pode ser visualizada a partir da autonomia dos juízes em regular a forma de operacionalização das audiências de custódia. No trabalho empírico aqui realizado foi possível aferir, a partir dos diferentes discursos dos juízes, que a determinação para a realização das audiências de custódia veio das organizações (CNJ, Tribunal de Justiça e Corregedoria), no entanto a falta de uniformidade acerca do procedimento para realização da audiência de custódia faz com que os juízes implementadores, a partir de sua discricionariedade, adaptando-se a sua rotina e realidade, regulamentem o instituto. Isso certamente ocorre também de modo propositalmente implícito, já que as condições de implementação nos municípios de diferentes portes, são muito discrepantes, conforme já salientado na análise da categoria anterior.

Para o(a) entrevistado(a) J2 a falta de regulamentação e uniformidade por parte da organização da qual faz parte gera um tratamento diferenciado do TJ BA perante o custodiado. Destaca que, na cidade de Salvador, existe a central de flagrantes e a vara de custódia, que realiza as audiências todos os dias com um juiz designado, inexistindo essa especificidade na cidade de Feira de Santana, que é segunda maior comarca do Estado.

As reiteradas narrativas acerca das práticas de realização da audiência de custódia, na comarca de Feira de Santana, assim que o instituto passou a ser exigido, trouxeram informações de que existia um rodízio entre os juízes atuantes na cidade. Tal rotina foi criada pelos próprios juízes, inclusive com um cargo de coordenador, cuja ocupação veio da voluntariedade de um dos juízes. Na prática, cada magistrado ficava responsável pela audiência de custódia uma vez por semana, um dia na semana. Após uma divergência apresentada por um dos juízes, acabou que cada um se tornou responsável por fazer a audiência de custódia da sua unidade judicial.

Pode-se destacar que essa operacionalização é um claro exemplo de racionamento de serviços, pois eles criaram uma lógica própria para atender as demandas e isso pode incidir na diferenciação dos usuários. A entrevistada J3 explica como era feito o rodízio e suas implicações:

[...] tinha uma tabela, os juízes cada dia um fazia as audiências de custódia e a minha atribuição era segunda-feira à tarde. Então eu fazia as custódias do sábado e do domingo, as prisões do sábado e do domingo. E, claro, cada juiz, a gente pegava competência total, todos os tipos de crime e cada juiz tem seu entendimento da necessidade da conversão da prisão em flagrante ou não. (Entrevista J3)

A falta de uniformidade acerca da operacionalização da audiência de custódia pode acabar por gerar um tratamento diferenciado aos custodiados. Pires e Lotta (2019) citam que a discricionariedade pode violar o tratamento isonômico entre os usuários do serviço, reforçando desigualdades sociais entre eles, e isso pode acontecer a partir de condutas dos juízes quando colocam em prática as audiências de custódia.

Esses comportamentos dos juízes podem incidir ainda em *worker bias* e *creaming*, através da “seleção” dos casos e usuários. O segundo comportamento pode ser exemplificado através da seguinte fala:

**Hoje eu só faço audiência de custódia por um critério especialíssimo. Não é o correto não.** A gente tá dizendo que a promotora no APF já se manifesta pela manutenção da prisão preventiva, se não se manifestar eu não decreto a preventiva, não posso decretar de ofício, e já não marco audiência de custódia. Não é o ideal, o ideal seria que eu também avaliasse aquele flagrante no critério de legalidade até para que tivesse um cunho didático, pedagógico, para os policiais que agiram corretamente, mas a gente acaba não fazendo isso. **Então [se] não há pedido da preventiva,**

**eu não marco hoje audiência de custódia, depois que regularizar a pandemia eu vou ter que voltar a marcar, tá entendendo?**  
(Entrevista J4 – grifos meus)

O juiz J5 também mencionou que a depender do horário que chegar a comunicação do flagrante na justiça, a audiência de custódia pode ser realizada no mesmo dia ou será realizada no dia seguinte. Destaco aqui que, mais uma vez a normatização desse instrumento de política pública impõe a limitação temporal de 24 (vinte e quatro) horas após a comunicação do flagrante (Resolução nº 213/2015 do CNJ).

Pelos argumentos do(a)s entrevistado(a)s, este(a)s em sua maioria usam da discricionariedade para determinar a natureza, quantidade e qualidade dos benefícios e sanções distribuídos por sua organização. O envolvimento com tarefas complexas e a impossibilidade de normas e regras disciplinarem todas as questões que envolvem a rotina de trabalho do burocrata inviabiliza a redução e limitação dessa discricionariedade (LIPSKY, 2019).

Explicitam que, de fato, caberia ao juiz regular a forma em que a audiência de custódia deve acontecer, já que essa atribuição deve ser dele, uma vez que é o responsável pela tomada de decisões na unidade judicial em que atua. Por isso, é preciso fazer as adaptações necessárias sem prejudicar a rotina de trabalho com relação às suas outras atribuições:

Em relação a operacionalização da audiência de custódia eu acho que tem que ser realmente atribuição do juiz. Até porque nas comarcas menores é algo que tem um titular lá, não se tem preso todos os dias. Então você fixa um dia, ah! eu vou fazer audiência de custódia toda quarta-feira à tarde! Aí, digamos que a pessoa foi presa na quinta-feira aí você tá lá disponível, tem lá o advogado, a defensoria pública, aí você não vai fazer porque marcou numa quarta-feira à tarde. Então, eu particularmente acho que tem que ser incluído na pauta, até para não prejudicar o preso, já que temos que fazer e vamos fazer e agilizando o quanto antes, mesmo porque se for o caso, normalmente na audiência de custódia eu já analiso o APF, homologo ou não homologo, já faço tudo ali, os dois em um. Quando por alguma necessidade, foi numa sexta-feira, num sábado, plantão, por alguma razão teve algum problema aí eu já faço a análise do APF. (Entrevista J3)

Além da diferenciação quanto à realização ou não da audiência de custódia; o dia que em que ela vai ser feita, verificou-se uma variação nas falas do(a)s entrevistado(a)s acerca do tempo de duração da audiência de custódia:

É uma rotina que eu criei para a vara, já que a norma estabelece, **veio de cima**, que seja feita num prazo de 24 (vinte e quatro) horas, **então como regra a audiência de custódia não entra na pauta**. Antes da gente iniciar as instruções aqui, a gente costuma fazer audiência por volta de 9:00h, 10:00 h e 11:00 h, três instruções e à tarde: 14:00h, 15:00 h e 16:00 h (Entrevista J6 – grifo meu)

Pela fala da juíza J6 parece que a implementação *top down* estimula um certo conflito com a discricionariedade do implementador, dado o poder real e simbólico exercido por este.

Outra entrevistada disse que a audiência de custódia poderia acontecer durante o intervalo de uma sessão do júri, já prevendo que aquele ato processual ocorra de uma forma tão rápida que não prejudique o andamento do júri que estava sendo conduzido pela autoridade judicial (entrevista J3).

Percebe-se, portanto, que, na comarca de Feira de Santana, a operacionalização da audiência de custódia acontece a partir de procedimentos criados por cada juiz atuante em sua unidade judicial criminal, o que de certo modo impacta no que se refere a articulação do Poder Judiciário com os demais atores do sistema de justiça, como advogados, Ministério Público, polícia civil, unidade prisional, etc. Estes terão que se adaptar à rotina de trabalho imposta por cada burocrata implementador da audiência de custódia.

Conforme abordado, dentro dessa discricionariedade acerca da operacionalização das audiências de custódia, os juízes que se deparam com um alto número de custodiados que deveriam ser prontamente atendidos em até 24 (vinte e quatro) horas, passam por comportamentos de *creaming* (LIPSKY, 2019).

Questionados os entrevistados sobre a prática deles acerca da sequência ou ordem que realizam as audiências de custódia surgidas num determinado dia, a maioria deles relataram que não existe uma ordem pré-estabelecida. No entanto, as narrativas apontam, ainda que de forma implícita, que existem critérios pré-determinados para se saber qual audiência de custódia será feita primeiro em detrimento das demais.

Os juízes escolhem os casos que serão colocados para sua análise a partir de critérios por eles estabelecidos, seja pela facilidade na resolução da questão, a exemplo da possibilidade de concessão de liberdade provisória. Além disso, selecionam os casos a partir da necessidade de adequar a audiência de custódia a

sua rotina de trabalho, conciliando a audiência com outras demandas mais prioritárias.

Houve relato de que, no caso de existir mais de uma audiência de custódia para ser realizada, seria feita previamente a que já estivesse pronta, ou seja, a que o advogado ou defensor público já tivesse chegado para participar da audiência (Entrevista J6). Em outra entrevista foi dito que a audiência seria feita pela ordem cronológica de chegada dos custodiados e os respectivos autos de prisão em flagrante, mas que se surgisse uma situação específica poderia dar preferência àquele caso, como, por exemplo, uma custodiada grávida ou um conduzido com problema de saúde, física, mental (entrevista juiz 5). Percebe-se, assim, que os critérios valorativos usados por cada juiz são distintos, independente dos fatos relacionados aos possíveis crimes cometidos pelos custodiados. Nesse último caso, parece haver maior sensibilidade para situações de saúde, tendo o juiz J5 e o juiz J2 mostrado essa inclinação, já que dariam preferência para realizar as audiências em que os flagranteados estivessem em situação de vulnerabilidade física por conta do seu estado de saúde.

Percebe-se, portanto, que não há um critério mais uniforme e pré-determinado, imposto por normatização que determine qual audiência deve ter prioridade de acontecer.

Apesar de a maioria do(a)s entrevistado(a)s assumirem tal questão, destaco o seguinte trecho de uma das entrevistas, na qual o juiz J4 nega existir uma “seleção” do auto de prisão em flagrante que será analisado de forma prévia, mas na sua narrativa deixa claro que teria preferência em analisar primeiramente o auto de prisão em flagrante no qual a concessão da liberdade fosse mais fácil de ocorrer:

Digamos que seria seu dia de fazer audiência de custódia e que teve quatro APFs, três APFS, como na prática o juiz escolheria o caso que iria analisar primeiro ou não, era algo aleatório, vinha do cartório? Não. Eu não escolhia não. Muitas vezes como já vinha com procedimento pela liberdade, eu antecipava os de liberdade, para depois ficar naquelas manifestações pela conversão, mas também te confesso que era algo aleatório e eu só via na hora. O estagiário trazia o APF eu lia rapidinho. (Entrevista J4)

O trabalho de campo apontou, também, que a preferência na condução dos casos que serão analisados pode ocorrer através da escolha a partir dos atores processuais ou situações peculiares envolvendo custodiados. Houve relatos de que

se daria prioridade em analisar o auto de prisão em flagrante no qual o custodiado encontrava-se assistido pela Defensoria Pública (entrevista J6). Interessante que essa narrativa adveio de uma juíza que havia anteriormente exercido o cargo de defensora pública, o que reforça o argumento de que experiências, vivências e valores do ator da política pública influenciam diretamente na implementação daquela. Colheu-se, também, em outras entrevistas relatos e elogios acerca do trabalho desenvolvido pelos defensores públicos atuantes na área criminal, deixando perceptível que existe uma certa preferência em lidar com os casos nos quais os réus estão assistidos pela Defensoria Pública do que por advogado particular.

Esse enviesamento no trabalho (LIPSKY, 2019) do juiz, também foi citado numa entrevista em que foi afirmado que, no caso de ser apresentado um preso que necessitasse de um atendimento médico, seria dada prioridade para se fazer a audiência de custódia deste custodiado:

Quando trazem os presos, traz de uma vez só, é claro que pode ter uma situação que trouxe um preso que precisa de um atendimento médico e por isso eu devo fazer a audiência de custódia mais rápida para ir para o atendimento médico, nunca aconteceu comigo mas pode acontecer. (Entrevista J2)

Outra situação interessante, que por mim já foi abordada, foi o relato de preocupação e das cautelas tomadas pelo juiz na condução de uma audiência de custódia em que o flagranteado era um advogado. Foi destacado que, neste caso, a sala da audiência estava cheia de advogados e representantes da OAB assistindo a audiência, tendo o juiz dito que teve o cuidado de identificar se foram verificadas as garantias constitucionais do próprio advogado conduzido à audiência (entrevista J4). Aqui, reside uma demonstração do tratamento diferenciado dado aos usuários, validando a conduta do juiz como *worker bias* (Lipsky 1980[2019]), salientando que a observância do respeito às garantias constitucionais deve ocorrer a todos os flagranteados, independentemente de serem advogados ou não.

Diante das argumentações aqui apresentadas, percebe-se mesmo de forma implícita, não intencional, os juízes criam rotinas, estabelecem práticas, determinam cronogramas, estabelecem critérios próprios de seleção e prioridade de realização das audiências de custódia com tratamentos diferenciados aos custodiados. Desse modo tentam atender aos comandos superiores e as exigências gerenciais, moldando-os para fins de adaptar à realidade vivenciada por cada burocrata.

#### **4.2.4. Falta de estrutura necessária para as audiências de custódia e sobrecarga de trabalho dos juízes**

A categoria que será aqui abordada diz respeito às análises das argumentações que apontaram uma carência na estrutura de pessoal e tecnológica nas audiências de custódia e uma sobrecarga de trabalho dos juízes, exigindo destes um gerenciamento no alcance dos resultados e êxito na realização das audiências de custódia, diante da falta de apoio da instituição da qual fazem parte.

Como já demonstrado o alto volume de casos sob responsabilidade dos burocratas, implica em tomada de decisões rápidas, sofrendo com a falta de recursos pessoais para a realização de seu trabalho, seja ele decorrente da falta de treinamento ou inexperiência ou ela é atribuível à natureza do seu trabalho. Nesse sentido, vão administrando recursos por meio de comportamentos de rastreamento (*screening*), rotulagem (*stamping*) e referências (*referrals*).

Podemos aqui fazer uma articulação da pesquisa empírica com alguns achados internacionais no que diz respeito a ausência de apoio de outros órgãos como serviços auxiliares necessários para uma boa atuação judicial.

Dallara e Lacchei (2021), analisando o contexto da atuação dos juízes italianos na implementação das políticas de refúgio, verificaram que não existem peritos para atuarem como um serviço de apoio aos juízes, sendo que nem sempre podem contar com intérpretes imparciais e qualificados nas audiências e entrevistas, lidando os burocratas com uma complexa e delicada tarefa, diante da falta de recursos, habilidades exigidas e alta demanda de trabalho.

Biland e Steinmetz (2017), na análise sobre a atuação dos juízes de família na França e do Canadá, demonstraram que existe uma litigância em massa em tais países, o que acarreta num volume de serviço. A aproximação dos juízes do França do modelo da burocracia de nível de rua é ainda maior, fazendo os juízes uma rotina de suas decisões, delimitando, inclusive, o tempo das audiências a depender do caso posto à apreciação.

Nesta pesquisa com os juízes implementadores de audiência de custódia em Feira de Santana, também são manifestadas questões semelhantes com relação às demandas frente as condições estruturais de oferta dos serviços.

Destaco aqui que um(a) do(a)s entrevistado(a)s narrou que, quando da implementação da audiência de custódia na comarca de Feira de Santana, após a determinação advinda do Provimento Conjunto nº 01/16 do TJ BA, a falta de recurso

tecnológico do próprio organismo do qual faz parte, inviabilizou esta fosse realizada em um local cedido pela Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia, o que na visão do juiz facilitaria, já que dispensaria o deslocamento da polícia para o fórum, a fim de apresentar o preso à autoridade judicial:

Durante esse período surgiu algumas necessidades, como um local específico para fazer as audiências de custódia e **nós conversamos com a Secretaria de Segurança Pública para fazer lá no complexo do Sobradinho mesmo e foi cedida uma sala.** Acabou que não deu certo por falta de viabilidade técnica do TJ-BA. Não colocaram um link disponível para fazer a audiência de custódia, a sala existe até hoje mas não funciona. (Entrevista J2 - grifo meu).

Interessante acrescentar que a conduta do juiz acima destacada reproduz o que aqui já foi abordado acerca do ativismo judicial/burocrático e do conceito de política pública como argumento construído (FISCHER, 2006). Mostra-se que a interlocução do juiz com outros órgãos instrumentaliza e influencia no processo de implementação e nas práticas da audiência de custódia.

Em outra entrevista, foi relatado a falta de aparato de segurança para os magistrados no local em que exercem suas atribuições (fórum) e isso, inclusive, foi observado por mim quando, ao adentrar no Fórum da Comarca de Feira de Santana para realizar as entrevistas, não fui abordada por nenhum agente de segurança a fim de colher informações acerca de minha identificação, inexistindo no fórum *scanner* ou qualquer outro equipamento que viabilizasse a fiscalização no que diz respeito a entrada de pessoas portando objetos ilícitos ou proibidos. Aspectos como minha aparência, o carro que eu estava conduzindo e foi colocado no estacionamento do fórum, certamente influenciaram na falta de abordagem pelos agentes de segurança. Talvez a conduta destes não fosse a mesma caso uma pessoa, em outras circunstâncias não privilegiadas, tentasse adentrar ao fórum.

Abaixo destaco o trecho da entrevista mencionado:

Um registro pessoal em relação a custódia é... diz respeito a segurança porque, de modo geral, nós ficamos muito vulneráveis com relação a segurança, porque quando o preso é apresentado, - e o preso que eu falo, eu não estou dizendo para você do tipo, não estou dizendo que ele tenha cometido um estupro, tenha assaltado um banco, tenha cometido uma sequência de homicídios, de roubos seja só um furto de um pacote de arroz - indistintamente a audiência de custódia é para todo tipo de preso, seja ele quem for. Seja ele do escalão que for e para qualquer tipo de crime cometido, não há essa diferenciação por tipo penal. Então, assim, uma pessoa que se

predispõe a assaltar um banco e é preso, na fuga, uns fogem e ele é apresentado a audiência de custódia. Naturalmente o meu aparato de segurança para fazer uma audiência de custódia dessa não pode ser o mesmo, no meu ponto de vista, do cidadão que (...) (Entrevista J6)

A juíza J6 exemplificou uma situação na qual uma pessoa que tinha a obrigação de comparecer mensalmente ao cartório judicial para justificar suas atividades em decorrência de uma determinação judicial furtou a bicicleta de um prestador de serviços do fórum, diante da ausência de qualquer fiscalização naquele local.

Outro aspecto que merece análise nessa entrevista foi o fato de, em decorrência dessa falta de segurança, a juíza adotar a conduta de, uma vez determinada a soltura do custodiado, seja pelo relaxamento da prisão ou concessão de liberdade provisória, determinar o retorno do preso à delegacia para que lá ele seja de fato liberado, ou seja, àquele custodiado apresentado tem uma decisão judicial que determina sua soltura mas ela só vai acontecer no âmbito da delegacia, quando a viatura retornar à unidade policial, já que, por uma questão de segurança interna do fórum, não é possível que o preso obtenha a liberdade imediata ou como se diz na praxe forense: não ocorre sua liberação em mesa de audiência.

A maioria dos juízes destaca a escassez de recursos humanos. Exemplo disso está na fala do juiz J2 que faz uma comparação entre unidades judiciais com relação a atuação de membros do Ministério Público e defensores, deixando transparecer que ele estaria em uma posição de “vantagem” por ter àqueles atores prestando atividades na vara que ele atua:

No nosso caso, os defensores e promotores que atuam nas audiências de custódia são os mesmos que atuam nos processos da vara. Temos dois promotores e um defensor e olhe que a gente tá muito bem, muitos não tem nem promotor nem defensor. (Entrevista J2).

A falta de articulação com outros órgãos estatais, insuficiência de recursos materiais, de servidor, de comprometimento do organismo do qual fazem parte para fins de operacionalizar a audiência de custódia na realidade local em que atuam, foram falas reiteradas pelos entrevistados.

Ainda é importante destacar que esta categoria analítica também está diretamente relacionada ao gerencialismo imposto ao judiciário, fazendo com que a

cultura produtivista esteja presente no cenário brasileiro e internacional, numa lógica de estado mínimo (SANTOS, 2018).

Em todas as entrevistas que conduzi foi possível verificar que os discursos do(a)s entrevistado(a)s estavam embutidos com reclamações acerca da falta de reconhecimento por parte dos organismos que fazem parte e da sociedade como um todo. Mesmo que a intenção não fosse criticar ou reclamar, a sobrecarga de trabalho foi relatada de forma uníssona pelos participantes: cobrança excessiva, cumprimento de metas, acúmulo de atribuições, necessidade de adaptação da pauta de audiência para encaixar as audiências de custódia, sentimento de frustração, foram algumas das percepções apreendidas por esta pesquisadora.

Em uma das entrevistas o juiz J1 informou que já estava na carreira de magistrado há mais de 19 (dezenove) anos, tendo realizado um curso de mestrado em Direito, mas não conseguiu “fôlego” para levar adiante um curso de Doutorado, demonstrando certa frustração.

A juíza J6 relatou que atuam numa unidade judicial em que realiza audiência de custódia 05 (cinco) promotores, que exercem suas funções em áreas especializadas, enquanto ela não divide suas atribuições com outro colega, o que a seu ver soa como algo “desigual”.

Um misto de sentimento de frustração e de tentativa em fazer um bom trabalho chamou minha atenção no seguinte trecho de uma das entrevistas:

Porque infelizmente a demanda de trabalho é tão alta que a gente faz por fazer. E fazer por fazer, eu acho que não vale a pena. Eu não posso simplesmente dar resposta para as coisas com números, números fazem parte do nosso dia a dia para tudo mas a resposta jurisdicional não pode ser simplesmente número. **Eu acho que a gente não tá resolvendo, não tem justiça.** (Entrevista J2 – grifo meu).

A visão de perda de tempo e de que a realização da audiência de custódia prejudica o andamento dos outros processos da vara ficou consignada na seguinte fala:

Você criou uma regra que traz mais encargos para todos, inclusive juiz. Você tá fazendo audiência de custódia e poderia tá despachando dois ou três processos, mas enfim eu sei que a intenção é a melhor possível. Mas para mim se partiu de uma exceção para se criar uma regra. (Entrevista J3).

Na fala acima da juíza J3 fica demonstrado que não é favorável a importância da audiência de custódia, frente à precariedade posta para o processo de implementação no contexto gerencialista, no qual a prioridade é a produtividade, em detrimento do papel precípua de fazer justiça.

#### **4.2.5. Programas ou atividades extras desenvolvidas pelos juízes nas audiências de custódia**

A despeito das reclamações, insatisfações, frustrações, falta de reconhecimento e outros relatos que demonstrariam o grau de desestímulo de parte do(a)s juíze(a)s entrevistado(a)s para realizar as audiências de custódia, foi possível constatar que alguns tentam realizar um bom trabalho. A partir do ativismo judicial, estes desenvolvem programas ou atividades que contam com o apoio de outros órgãos estatais e que só se obteve êxito na sua realização através de uma atuação comprometida e “de campo”.

O ativismo judicial tem se demonstrado essencial na análise nas burocracias de nível de rua exercida pelos juízes. Trata-se de um comportamento pró-ativo e de confronto, indo além da política pública escrita quando a colocam em prática. Daí compreende-se que o ativismo das burocracias acarreta numa construção política e cotidiana do público e legal (IBARRA, 2014).

A atuação do juiz J1 considero como um dos grandes empreendedores do instrumento de política pública audiência de custódia, quando explicitou que partiu dele a iniciativa para procurar um local adequado para instalação do Núcleo de Prisão em Flagrante em Salvador atesta:

Na época eu comecei a pesquisar onde tinha um espaço bom para gente ocupar e vi que no andar de cima da central de flagrantes da polícia civil tinha um espaço enorme que era do estado e não estava ocupado. E aí eu fui com (cita um juiz) que era juiz assessor da presidência, nós fomos ao secretário de segurança pública, a essa época eu já tinha a escritura pública do imóvel na mão e ele falou: “eu cedo para vocês”. Houve uma cessão formal do local e a gente construiu o Núcleo de Prisão em Flagrante, principalmente pensando não só na facilidade de deslocamento, na desnecessidade de deslocamento da polícia porque o preso tá no andar de baixo, ele sobe para o andar de cima, faz a audiência de custódia, se for solto é solto ali mesmo, tem metrô, tem ônibus, tem um monte de coisa. E, se ele for mantido preso, a [polícia] civil só leva para o complexo os

que permanecerão custodiados, eles não terão que levar todos. (Entrevista J1).

Percebe-se no relato acima que o ativismo judicial é também burocrático, ampliando-se o horizonte do Direito, uma vez que requer do seu operador um entendimento acerca de governança e governabilidade (IBARRA, 2014).

A importância dessa ação do burocrata e suas consequências positivas na implementação da política pública projetada pode ser aferida quando o juiz complementa a citação acima destacada, salientando que o local que, até então, iria servir para instalar o Núcleo de Prisão em Flagrante, posteriormente, poderia funcionar para receber serviços agregados ao cidadão, quer dizer, antes mesmo da audiência de custódia ter se tornado obrigatória, o local já foi projetado de uma forma que poderia comportar os serviços de atendimento ao custodiado da audiência de custódia:

Então a gente organizou a sistemática e também pensando que o espaço que a gente tinha no presídio era pequeno, e aqui a gente em um espaço grande para colocar serviços satélites da audiência de custódia que é o foco do teu trabalho [já] que lá eles não teriam condições de ser implantado, o espaço era muito pequeno. A gente começou a evoluir a partir desse novo local para colocar lá unidade de monitoração eletrônica de pessoas, não que eles façam a monitoração lá, mas eles fazem a instalação e desinstalação de equipamento também lá, de modo que a pessoa sai da audiência de custódia, atravessa um corredor e já sai com a tornozeleira eletrônica. Então a gente não perde tempo com isso, e aí vieram os serviços agregados, dentre eles o Corra para o Abraço, um embrião dessa tentativa nossa de ter uma terceira via que não a prisão ou soltura plena ou soltura condicionada para quem não cumpre as condições. (Entrevista J1).

Ao explicar a incorporação do programa Corra pro Abraço no Núcleo de Prisão em Flagrante fica ainda mais claro como o juiz tem uma proximidade com o papel de um “ativista burocrata”:

Teve uma reunião do Pacto pela Vida, se não me engano no final de 2016, 2016 ou 2017, e o Pacto era muito virtuoso, pena que ele acabou, ele tinha as câmaras setoriais que cuidavam de setores específicos e tinha algumas reuniões plenárias onde todo mundo participava. Eu tava numa dessa e eu vi a apresentação sobre o Corra para o Abraço, que era um programa do Governo do Estado que acolhia moradores de rua, que tentava dar a eles uma ressignificação, ainda que isso não importasse em abandono do uso de drogas, mas eram pessoas muito envolvidas com esse uso abusivo de substância entorpecente e eu comecei a perceber que

essa era uma parcela significativa das pessoas presas em flagrante. (Entrevista J1).

A despeito do êxito obtido pelo participante da pesquisa na implementação da política pública projetada, conforme relatado, já que a instituição da qual faz parte (TJ BA), deu subsídios para que a atuação do burocrata se tornasse a política pública aplicada (IBARRA, 2014), nem sempre o apoio do organismo acontece, conforme destacado por outro entrevistado:

E sobre isso a gente até já tentou criar o núcleo de prisão em flagrante em Feira de Santana e ter um funcionamento como se fosse uma vara, funcionando nos mesmos moldes de Salvador. Mas a Corregedoria não atendeu nosso pleito, pelo menos até agora (Entrevista J2)

O juiz J2 também mencionou em sua entrevista trabalho por ele realizado que endossa o papel do juiz como um ativista, tendo ele implementado um projeto de atendimento aos homens agressores que respondem processos por crimes de violência doméstica e familiar contra mulher, através de uma atuação compartilhada com o município de Feira de Santana, atuando na unidade judicial psicólogo e assistente social, cedidos pelo município.

A compreensão em torno do novo olhar sob o Poder Judiciário, notadamente sob os juízes, enquanto agentes implementadores e criadores de política pública, se torna essencial para confirmar que o Poder Judiciário deixou de ser um órgão técnico especializado passando a ter um poder político, capaz de valer a Constituição e as leis, inclusive em confronto com outros Poderes (BARROSO, 2012).

#### **4.2.6. Juiz formulador de normativas operacionais da audiência de custódia, com base em valores destes**

Essa última categoria por mim elaborada adveio das análises acerca da necessidade de voz ativa e participação do juiz nas normativas advindas e impostas pela organização da qual fazem parte, bem como as condutas estabelecidas por esses agentes implementadores que validam sua atuação como formulador de normativas locais atinentes à audiência de custódia com base em seus valores.

A persuasão, linguagem, retórica são fundamentais no processo de elaboração e implementação da política pública (FISCHER, 2006). Daí ser essencial

centrar a análise nos comportamentos, atitudes, valores e ideias dos juízes, uma vez que enquanto implementadores das audiências de custódia são produtores e praticantes de argumentações (FISCHER e GOTTWEIS, 2012). Através da interação custodiado-juiz, este reflete realidades sociais baseadas em crenças, ideologia, identidades e poderes.

O reflexo dos valores, sentimentos, compreensões, poderes e visões do burocrata na implementação da política pública pode ser demonstrado na seguinte fala:

Então a audiência de custódia precisa, o julgador precisa desses dois sentimentos: sensibilidade e humanização. Se você for fazer uma audiência de custódia coisificando pessoas, você não vai alcançar o objetivo do instituto? Pelo contrário, você vai trazer consequências negativas, ou se trata ser humano como ser humano independente de ter praticado um crime grave ou não ou, a partir do momento que você coisifica o ser humano, você retira garantias e direitos individuais e pode transformar esse ser humano em um monstro, sem sentimentos, e quem vai pagar é a própria sociedade. (Entrevista J5).

É possível apreender, ainda, que preconceitos, realidade sociais, ideologias, influenciam diretamente na atuação do burocrata de nível e são reproduzidos na relação usuário-cliente:

(...) “ah, doutora, é porque me bateram, me deram chute”. Inclusive recentemente **um preso meu**: “ah! é porque me deram um chute na costela”. Detalhe [que] foi preso num dia e apresentado no outro. Ai ele tinha uma pele clara. Então, a pessoa com a pele clara qualquer marca de “porrada”.... O termo que ele utilizou foi uma bicuda. “O senhor, por favor, fique de pé, levante a camisa porque eu olhei o laudo que disse sem lesões aparentes”. Eu disse: “onde foi?” E ele disse: “aqui!” Filmei e falei: “é impossível uma bicuda como o senhor tá dizendo. Ai não deixa marca, então, assim, não é crível o que o senhor tá dizendo” (...) (Entrevista J3 – grifo meu).

Interessante destacar que esta Juíza em toda a coleta da entrevista manifestava não concordar com os desideratos da audiência de custódia. Muitas vezes salientava que a normatização não se enquadrava na realidade da sua atuação judicial, por ser sempre diligente e célere na condução dos seus casos, não vislumbrando a audiência de custódia como um instrumento garantidor de direitos. Ao considerar que não houve agressão por não haver marcas na pele de alguém branco, fica a inquietação sobre qual seria a conduta valorativa da magistrada com relação a um custodiado negro, em que tal critério da marca de “porrada” não fica

aparente. Ora, sabe-se que existem técnicas nas quais as agressões físicas podem ocorrer sem deixar marcas aparentes na pele. Certamente, apesar de ser um custodiado de pele clara, outros tipos de preconceitos podem prevalecer nas análises judiciais, como a própria aporofobia (aversão aos pobres).

Mesmo que estejamos diante de uma perspectiva de implementação de um instrumento de política pública *top down*, verifica-se que os juízes a partir das suas condições de trabalho, valores e entendimentos pessoais, criam normativas operacionais locais para as audiências de custódia.

Os juízes, ainda, relataram a necessidade de que sejam ouvidos pela instituição, participando do processo de formulação das normas que serão colocadas em prática a partir de sua atuação:

Para quem não conhece o sistema do Poder Judiciário todo que teria esse tipo de mentalidade de despachar de dentro do gabinete **e trazendo algo de cima para baixo, vertical, aplica para todo mundo**, tem que fazer em 24 (vinte e quatro) horas. Tem lugares que nem consigo trazer o preso e apresentar perante a autoridade judiciária no prazo de 24 (vinte e quatro) horas. (Entrevista J2 – grifo meu).

A insatisfação de um participante com a própria instituição da qual faz parte (TJ BA) ficou demonstrada com a seguinte fala:

(...) **vem tudo de cima para baixo** e tudo muito precário, olha toma aqui e você resolve, funciona mais ou menos assim, então você dá a solução para isso. Eu acredito que é necessário um apoio muito maior do próprio TJ BA (...) (Entrevista J2 - grifo meu)

A despeito disso, na prática, os juízes criam normativas operacionais locais para as audiências de custódia que serão por ele conduzidas de forma que se adeque às suas condições de trabalho, valores e entendimentos pessoais.

Exemplifica-se com a situação narrada pela juíza J3 que explicou como ocorria as audiências de custódia na comarca que atuava antes de ser promovida para Feira de Santana:

Quando eu estava em Rui Barbosa quando foi iniciada as audiências de custódia, na verdade, os presos já eram apresentados a gente, não com o termo audiência de custódia, mas já eram apresentados devido a comarca ser pequena, celeridade, com relação aos réus presos a gente acompanhava direto e já eram imediatamente apresentados para justamente fazer a questão da homologação do flagrante, **já tinha por praxe levar o preso para lá, fazia inclusão na pauta de audiência e fazia homologação do flagrante**,

**convertia ou não em prisão preventiva.** Mas aqui mesmo de fato eu comecei a fazer a audiência de custódia e eu particularmente tenho pavor da audiência de custódia, por dois motivos: para mim é um serviço muito inócuo, pelo menos no que diz respeito a minha atribuição (...) (Entrevista J3-grifo meu)

No relato acima a valoração da audiência de custódia dada pelo agente implementador impacta diretamente na sua atuação quando da implementação do instrumento de política pública. Em reiterados momentos, a juíza valora de forma negativa a audiência de custódia, salientando que não tem relevância na apreciação dos flagrantes nos crimes dolosos contra a vida, certamente pelo fato de que já existe um prévio entendimento da magistrada quanto à necessidade de decretação de prisão preventiva em tais casos e pelo fato de compreender que qualquer ilegalidade pode ser verificada pela autoridade judicial mesmo que não haja audiência de custódia.

Uma outra narrativa que valida a categoria empírica aqui levantada pode ser aprendida do posicionamento do juiz J4 quanto à realização da audiência de custódia, que apenas acontece quando o Ministério Público requer a decretação da prisão preventiva do custodiado, ou seja, no âmbito da unidade judicial cujo juiz é o responsável por realizar audiência de custódia, ela só ocorre nos casos em que o Ministério Público apresenta requerimento de decretação de prisão preventiva, indo de encontro à normatização geral que determina a realização da audiência de custódia em todo e qualquer caso de prisão em flagrante.

Resta demonstrado, portanto, que mesmo existindo uma previsão legal e administrativa que regulamenta e determina a realização da audiência de custódia, os valores, ideias, experiências do juízes impactam diretamente na implementação do instituto, advindo deles a atribuição de operar a dinâmica de audiência de custódia e tomam como referência para isso os elementos cognitivos acima citados.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Usando uma abordagem sociocêntrica e multiatorial do conceito de política pública, buscou-se, neste trabalho, aprofundar as análises da implementação do instrumento audiência de custódia, tendo como pressuposto o fato de que deve viabilizar o acesso à justiça, bem como enfrentar os problemas públicos do encarceramento em massa e de excessos praticados na atividade policial, além de primar pela preservação da integridade física do preso e o acesso do custodiado a outros direitos sociais.

Para o alcance dos fins pelos quais o instituto foi criado, foi possível demonstrar de modo teórico e empírico que o Poder Judiciário é um formulador de política pública e que o juiz, agente estatal responsável por implementar a audiência de custódia, se insere na categoria de burocrata de nível de rua nominada por Lipsky (2019).

A pesquisa de campo realizada mostrou como os juízes estaduais criminais de Feira de Santana, compreendidos como burocratas de nível de rua, estão implementando as audiências de custódia nas unidades judiciais em que atuam.

Deste modo, a escuta atenta das narrativas do(a)s 05 (cinco) juízes criminais de Feira de Santana e do juiz que foi um dos principais responsáveis por pautar a audiência de custódia na agenda pública da Bahia, foi fundamental. As 06 (seis) categorias empíricas advindas das narrativas e argumentos foram conectadas e reforçam algumas categorias teóricas tais como burocracia de nível de rua (LIPSKY, 2019), política pública como argumentação (FISCHER, 2006); ativismo judicial e burocrático (IBARRA, 2014).

Os resultados colhidos na pesquisa de campo evidenciaram que os juízes, ao implementarem as audiências de custódia, podem ser enquadrados como burocratas de nível de rua, já que: possuem um imediatismo na sua interação com o usuário do serviço e a decisão por ele tomada impacta na vida do último; são responsáveis por conceder benefícios ao usuário; atuam de forma discricionária; os recursos advindos do organismo ao qual estão vinculados são insuficientes; possuem uma alta carga de trabalho; atuam na tentativa em fazer um bom trabalho; adotam práticas, rotinas e comportamentos para lidar com pressões e administrar recursos; desejam participar da criação de normativas operacionais das audiências

de custódia. Aspectos como um forte gerencialismo no judiciário; atuação pró ativa dos juízes e o caráter multiatorial das políticas públicas foram outros achados.

Constatou-se, ainda, que os juízes criminais de Feira de Santana, a despeito de algumas resistências quanto à obrigatoriedade da realização da audiência de custódia, vêm ou vinham realizando as audiências de custódia nas unidades judiciais em que atuam. Em alguns casos, quando do momento da realização da entrevista, alguns juízes não mais estavam conduzindo tais audiências em decorrência da pandemia do COVID-19 e das normas de isolamento social. A maioria já tinha retornado a realizá-las seja no formato telepresencial ou pela via presencial. No entanto, muitos problemas e impossibilidades, alguns até que fogem da incumbência do próprio Judiciário para a prática do ato conforme regramentos vigentes, foram apontados pelos entrevistados, inclusive o respeito ao prazo de 24 (vinte e quatro) horas da lavratura do auto de prisão em flagrante para apresentação do preso ao juiz. Além disso, foram argumentadas a falta de apuração e acompanhamento dos casos de abusos e tortura praticados por policiais e relatados na audiência de custódia; a inexistência de serviços agregados que possam ser prestados ao custodiado, tais como serviços sociais e de saúde, o que viola o disposto na Resolução nº 213/2015 do CNJ.

A pesquisa, ainda, apontou para uma diferença de tratamento advindo do organismo (TJ BA) ao qual fazem parte os juízes criminais de Feira de Santana, no que diz respeito à operacionalização da audiência de custódia, já que a comarca de Salvador é a única que possui uma vara especializada, com juiz titular, defensor público, promotor, servidores lotados na unidade, serviços sociais, equipamentos e programas de atendimento à pessoa encaminhada à audiência de custódia, além do fato de funcionar inclusive durante os finais de semana. Enquanto isso, na comarca de Feira de Santana, tal atribuição é dos juízes criminais, que não contam com tais serviços e equipamentos e, durante os finais de semana, a análise do auto de prisão em flagrante é feita por um juiz plantonista que não faz audiência de custódia.

Os achados da pesquisa também demonstraram falta de articulação e diálogo entre o órgão do qual advém a política pública (TJ BA) e os burocratas de nível de rua (juízes criminais) frente à necessidade de participação desses nas normativas operacionais da audiência de custódia. Argumenta-se que tais atores precisam ser ouvidos, para inclusive apontar fragilidades no processo de

implementação e compreensão quanto ao enfrentamento dos problemas públicos que serão para ele apresentados.

As rotinas e práticas diferenciadas estabelecidas por estes juízes, adaptando a audiência de custódia à realidade de cada unidade judicial, especificidades inerentes à cada vara (como, por exemplo, a vara do júri, cuja prática do ato processual da sessão do júri, por si só, diferencia em muita da realidade das outras unidades judiciais) foram alguns achados que reforçaram o argumento de que os juízes são burocratas de nível de rua quando implementam as audiências de custódia.

O presente trabalho alcançou os fins aos quais foram propostos: descrever a incorporação das audiências de custódia no sistema de justiça criminal do Brasil; debater a audiência de custódia como um instrumento de política pública, cuja implementação ocorrerá a partir da atuação de múltiplos atores políticos (CNJ, tribunais, legislador), incluindo os juízes enquanto burocratas de nível de rua; verificar se os juízes estaduais criminais da comarca de Feira de Santana estão realizando as audiências de custódia conforme regramentos vigentes.

Algumas barreiras e limitações surgiram no percurso do trabalho realizado, tais como: necessidade de conciliar a profissão desta pesquisadora (juíza) com os estudos do mestrado; pandemia do COVID-19, ao longo de todo o período de realização da pesquisa, acarretando em problemas para realizar a pesquisa como um todo (nesse período, temos sido afetados pelo medo, desestímulos e adaptações de novas rotinas, sejam no ambiente doméstico como no ambiente de trabalho); negativa de um(a) do(a)s juíze(a)s de Feira de Santana em participar da entrevista (diversas foram as tentativas para realização da entrevista com o(a) juiz(a) em atuação na vara de tóxicos, no entanto, não se obteve êxito na coleta dessa entrevista face a negativa de colaboração do(a) pretenso(a) participante); o aprofundamento e maior colaboração de alguns entrevistados em comparação com os outros, acarretando em diferentes análises do material colhido; um certo temor desta pesquisadora em sofrer retaliação do próprio TJ BA face às críticas por mim apresentadas neste trabalho; ausência de estudos nacionais específicos associando a implementação das audiências de custódia e às teorias de políticas públicas, inclusive burocracia de nível de rua; houve também uma certa dificuldade na generalização das categorias empíricas criadas, face a limitação de participantes

envolvidos nas entrevistas (apenas seis) e nos diferentes conteúdos das narrativas apresentadas. No entanto, o alcance dos resultados ao final desse trabalho só demonstra a relevância e o valor que estudos como este apresentado impactam na minha vida como pesquisadora-juíza, dos participantes e dos leitores da obra.

Por fim, a partir das impressões apreendidas no decurso no trabalho e dos dados coletados é possível verificar que existe uma premente necessidade de criação de um núcleo especializado para realização das audiências de custódia na comarca de Feira de Santana. Assim como ocorre na comarca de Salvador, é preciso se expandir para o interior da Bahia tal realidade, pelo menos nas comarcas de maior porte. A criação de varas especializadas em realizar audiência de custódia ou até mesmo a instalação de centros regionalizados, dotados de um juiz e demais atores dos sistemas de justiça criminal (promotor, defensor público, servidores), contando com o auxílio do Poder Executivo para viabilizar a prestação de serviços de saúde, assistência social, educação etc às pessoas apresentadas à audiência de custódia, atendendo ao que propõe a Resolução nº 213/2015 do CNJ.

Proponho, ainda, para futuros estudos: uma análise comparativa da implementação das audiências de custódia nos diferentes estados do Brasil; estudos qualitativos e quantitativos que pudessem validar as categorias empíricas neste trabalho; uma imersão acerca da operacionalização da audiência de custódia na vara especializada da comarca de Salvador, avaliando as percepções dos atores processuais envolvidos; além de levantar a seguinte hipótese: a falta de recursos e/ou excesso de trabalho dos juízes acarreta(m) no esvaziamento do instituto da audiência de custódia.

Como uma consequência do trabalho de campo e da revisão bibliográfica e documental que embasou esta dissertação, o conhecimento teórico adquirido, experiência e argumentações apresentadas pelos participantes desta pesquisa certamente contribuem para o exercício do meu trabalho, com uma visão mais crítica e reflexiva. A compreensão do importante papel que exerço enquanto burocrata de nível de rua na implementação de políticas públicas, traz um novo olhar sobre a relevância da atuação judicial na condução das audiências de custódia em consonância com os fins e propósitos deste instrumento de política pública.

## REFERÊNCIAS

ABATH, Manuela. **Burocracia e desafios da audiência de custódia**. Seminário 05 (cinco) anos da audiência de custódia no Brasil. Núcleo de Estudos sobre sanção penal (Nesp), Grupo Clandestino de Estudos em Controle, Cidade e Prisões Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA) (org.). Ocorrido em 13.10.2020. (transmissão pelo youtube)  
<https://www.youtube.com/watch?v=3p6scioe98s&t=285s>

ANDRADE, Mauro Fonseca Andrade; ALFLEN, Pablo Rodrigo. **Audiência de custódia no processo penal brasileiro**. 3ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2018.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2022**. <sup>1</sup> <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/07/20-anuario-2022-as-820-mil-vidas-sob-a-tutela-do-estado.pdf>

ARAÚJO, E. T. Os desafios da interseccionalidade e intersectorialidade na formulação e implementação das políticas de cuidados para pessoas com deficiência no Brasil. **Anais**. In: IX Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 24 al 27 de septiembre de 2018.

ARAÚJO, Edigilson Tavares & SAAD, Luísa. **Outros Caminhos são possíveis**. Corra pro abraço: ação pública de redução de riscos e danos para populações vulneráveis. Edição/coordenação: Denise da Rocha Tourinho, Emanuelle Santos Silva, Trícia Viviane Lima Calmon. Salvador, 2020.

BAHIA. Tribunal de Justiça da Bahia. **Ato Normativo Conjunto**, n. 13, de 04 de julho de 2022. Disciplina, no âmbito do Poder Judiciário do Estado da Bahia, a realização da Audiência de Custódia por videoconferência, quando não for possível a realização de forma presencial. Disponível em [http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2022/07/ato-conj\\_Audiencia-de-custodia-videoconferencia.pdf](http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2022/07/ato-conj_Audiencia-de-custodia-videoconferencia.pdf)

BAHIA. Tribunal de Justiça da Bahia. **Ato Normativo Conjunto**, n.º 035, de 21 de setembro de 2021. Disciplina, no âmbito do Poder Judiciário do Estado da Bahia, a realização da Audiência de Custódia por videoconferência, durante o estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Federal nº 06/2020, em razão da pandemia mundial por Covid-19.

BAHIA. Tribunal de Justiça da Bahia. **Provimento Conjunto n. 01**, de 2016. Altera os artigos 1º, 3º, 5º e 6º do Provimento n. 09/12, que trata do Plantão Judiciário da capital. Relator: Des. Osvaldo de Almeida Bomfim, Corregedor-Geral de Justiça. Disponível em:  
<http://www7.tj.ba.gov.br/secao/arquivo/23/17081/Provimento%20CGJ%20n.%2001.2016%20-%20GSEC.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democráticas. **Thesis**, Rio de Janeiro, vol. 5, nº 1, 2012, p 23-32.

BEATO FILHO, Claudio C. Políticas Públicas de Segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 4, out./dez. 1999. Disponível em: [scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a02.pdf](http://scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a02.pdf). Acesso em: 30 nov. 2020.

BEATO FILHO, Claudio C. Políticas Públicas de Segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 4, out./dez. 1999. Disponível em: [scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a02.pdf](http://scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a02.pdf). Acesso em: 30 nov. 2020.

BECKER, Howard S. **Outsiders**. Estudos de sociologia do desvio. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Revisão técnica: Karina Kuschnir. Zahar.

BILAND, Émile Biland & STEINMETZ, Hélène. Are judges street level bureaucrats? Evidence from French and Canadian Family Courts. *Law & Social Inquiry*. 2017.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao Revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. Publicações da escola da AGU. Vol. 11, n. 04, 2019.  
[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/Publ-Esc-AGU\\_v.11\\_n.04.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Publ-Esc-AGU_v.11_n.04.pdf)

BRAGA, Italo Farias Braga et al. Audiências de Custódia na comarca de Fortaleza, Ceará: análise de dados do ano de 2016. **Revista de Estudo Empíricos em Direito**. Vol. 6, nº 1, mai 2019, p. 108-125.  
<https://reedrevista.org/reed/article/view/312/pdf>

BRASIL. Lei n. 13.964/2019, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 de abril de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm)

BRASIL. Lei n. 13.969, de 26 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a política industrial para o setor de tecnologias da informação e comunicação e para o setor de semicondutores e altera a Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007, a Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, a Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e a Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 dez. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13969.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13969.htm). Acesso em: 1 dez. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 125, de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. **DJE/CNJ** nº 219, Brasília, DF, p. 2-14. dez. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 213, de 2015. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. **DJe/CNJ** nº 1, Brasília, DF, p. 2-13. jan. 2016,

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 255/2018 CNJ. Institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário. **DJE/CNJ** nº 167/2018, de 05/09/2018, p. 59

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação nº 62/2020. Recomenda aos Tribunais e magistrados à adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – COVID-19, no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativa. Publicada em 17 de março de 2020. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/62-Recomenda%C3%A7%C3%A3o.pdf>

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 329/2020. Regulamenta e estabelece critérios para a realização de audiências e outros atos processuais por videoconferência, em processos penais e de execução penal, durante o estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Federal nº 06/2020, em razão da pandemia mundial por Covid-19. Publicada em 30 de julho de 2020. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado003130202011275fc048e2c7c74.pdf>

BRASIL. Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José da Costa Rica). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 06 nov. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm)

BRASIL, Lei nº. 11.340, de 7 de agosto de 2006, (Lei Maria da Penha).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 6298/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5840274>. Acesso em: 1 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 347**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 1 dez. 2020.

CAPANO, G.; GIULIANI, M. **Dizionario di politiche pubbliche**. Roma: Carocci, 2002.

CEFAI, Daniel. Públicos, Problemas Públicos, Arenas Públicas...: O que nos ensina o pragmatismo (Parte 1). **Novos estudos CEBRAPE**, São Paulo v. 36, n. 1, p. 187-213, 2017.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos** / Pacto São José da Costa Rica. San José: CIDH, 1969.

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sergio de. Segurança Pública. **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**, São Paulo, 2014.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução Magda Lopes; consultoria, supervisão e revisão técnica desta edição Dirceu da Silva. 3. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DALLARA, Cristina & LACCHEI, Alice. **Street level bureaucrats and coping mechanisms**. The unexpected role of italian judges in asylum policy implementation. South European Society and Politics. Published on line: 02 Aug 2021.

DAVIS, Ângela. **Estarão as prisões obsoletas?** Tradução Marina Vargas. 1ª edição. Difel. Rio de Janeiro: 2018.

DE PAULA, Daniel Giotti. Intranquilidades, positivismo jurisprudencial e ativismo jurisdicional na prática constitucional brasileira. In. NOVELINO, MARCELO. **Leituras complementares de Direito Constitucional: Teoria da Constituição**. Editora Podivm, 2009.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. Painel da Jornada de Direito Processual e Registral promovido pelo TJ BA, no dia 03.11.2022. (Comunicação oral).

FISCHER, F. & FORESTER, J. (ed.) **Turn in Policy Analysis and Planning**. Londres: UCL, Duke University Press, 1993.

FISCHER, F. & GOTTWEISS, H. (ed.) **The Argumentative Turn Revisited**. Public Policy as Communicative Practice. Londres: Duke University Press, Durham & London 2012

FISCHER, Frank. Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Ed.). **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. Boca Raton: CRC Press, 2006.

FOUCAULT, Michel Foucault. **Vigiar e Punir**. Nascimento da prisão. Editora Vozes. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

GERRING, John & SEAWRIGHT, Jason. **Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options**. Political Research Quarterly. University of Utah. V 61, N2, 2008.

GIL, Antônio Carlos, 1946. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GONÇALVES, Ana Catarina Piffer; MARTIN, Andréia Garcia. As Políticas Públicas de Acesso à Justiça como instrumento de inclusão social. In: Congresso Nacional do CONPEDI/UNINOVE, 22., 2013, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: 2013. p. 43-67.

GOTTWEIS, H. Argumentative Policy Analysis. In: PETERS, G.; PIERRE, J. **Handbook of Public Policy** (eds.). London: Sage, 2006.

GRINOVER, Alda Pellegrini. O Controle das Políticas Públicas pelo Poder Judiciário. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**. v. 7, n. 7, p. 9-37, 2010.

HOWLLET, M; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas**. Tradução: Francisco G. Heidmann, Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBARRA, Lina Fernanda Buchely. **Activismo Burocrático**. Las burocracias callejeras y la construcción cotidiana del principio de legalidade. Tesis de grado para optar al título de doctora em derecho. Universidade de los Andes. Bogotá, Colombia, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Brasileiro de 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

JESUS, Maria Gorete Marques de. “**O que está no mundo não está nos autos**”: a construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas. 2016. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

LAGES, Livia Bastos & RIBEIRO, Ludmila. Os determinantes da prisão preventiva na Audiência de Custódia: reforço de estereótipos sociais? Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. **Revista Direito GV**. V 15 N3. 2019

LASCOUMES, Pierre & LE GALÈS, Patrick. A Ação pública abordada pelos instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 8, 2012.

LASCOUMES, Pierre & LE GALÈS, Patrick. Introdução: Entendendo políticas públicas através dos seus instrumentos – da natureza dos instrumentos a sociologia da instrumentação das políticas públicas. **Governance - An International Journal Of Policy Administration and Institutions**, v. 20, p. 1-21, jan. 2007.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A Ação pública abordada pelos instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 8, 2012.

LASWELL, H. D. A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. In: LICHBACH, M.; ZUCKERMAN, A. (Eds.). **Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 19-41.

LENS, Vicki. Judge or Bureaucrat? How Administrative Law Judges Exercise Discretion in Welfare Bureaucracies. **Social Service Review** (june 2012). Columbia University, 2012.

LIMA, Luciana Leite; D’ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. **Revista Sociologia Política**, v. 1, n. 48, p. 101-110, 2013.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Pacote Anticrime**: Comentários à Lei n.13.694/2019 artigo por artigo. Salvador: Editora Juspodvim, 2020.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo no serviço público. Brasília/DF: Enap. 2019.

LOCHE, Adriana; CARBONARI, Flavia; HOFFMAN, Joan Serra; SERANO-BERHET, Rodrigo. Avaliação de políticas em segurança pública. **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**, São Paulo, 2014.

LOPES JÚNIOR, Aury Lopes; PAIVA, Caio. **Audiência de custódia e a imediata apresentação do preso ao juiz**: rumo a evolução civilizatória do processo penal. <https://revista.defensoria.rs.def.br/defensoria/article/view/82/67>

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de Políticas Públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) –

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LUBISCO, Nídia Maria Lienert; VIEIRA, Sônia Chagas. **Manual de Estilo Acadêmico**. Trabalhos de conclusão de curso, dissertações e teses. 6ª edição revista e ampliada. Salvador. EDUFBA, 2019.

MACHADO, Jorge Machado & LINO, Daniel. Gerencialismo e Justiça Aberta. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p 1-18, set/dez 2021.

MAJONE, Giandomenico. **Evidence, argument and persuasion in the policy process**. New Haven: Yale University Press, 1989.

Manual de Proteção Social na Audiência de Custódia, elaborado pelo CNJ. [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/manual\\_de\\_protecao\\_social-web.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/manual_de_protecao_social-web.pdf)

MASI, Carlo Velho. A audiência de custódia frente à cultura do encarceramento. **Revista dos Tribunais**, 2015, volume 960 (outubro 2015). 2017-02-16. [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RTrib\\_n.960.05.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.960.05.PDF)

MAY, Tim. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. Tradutor: Carlos Alberto Silveira Netto Soares. 3ª edição. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MENDES, Carlos Helder Carvalho Furtado & MENDES NETO, José Guimarães. Audiência de Custódia e sua implementação na prática processual penal do Estado do Maranhão. **Revista de Políticas Públicas**. <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/11908/6639>

MINAYO, Maria Cecília de Souza (organizadora), Suely Ferreira Deslandes, Romeu Gomes. **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 26ª edição. Editora Vozes. Petrópolis, RJ. 2007

MOTTA, Luiz Eduardo Pereira; RUEDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. **O acesso à justiça a como objeto de política pública**: o caso da Defensoria Pública do Rio de Janeiro. <https://www.scielo.br/j/cebape/a/Tjxh4Dr3kHWSmkwxvHfqjYG/?format=pdf&lang=pt>

NOVELINO, Marcelo (org.). **Leituras complementares de Direito Constitucional**. Teoria da Constituição, Ediotra Jus Podivm, 2009.

O'TOOLE, J. R. L. Relações interorganizacionais no processo de implementação. *In*: PETERS, G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010

OLIVEIRA, Luiz Gustavo Borota & LIPPI Maria Clara. Judicialização e ativismo judicial sobre as demandas de saúde pública do Brasil. **Revista Derecho del Estado**, n. 45, p. 245-274, ene./abr. 2020. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/6335/8361>

PERES, Janaina Lopes Pereira; BOULLOSA, Rosana de Freitas; BESSA, Luiz Fernando Macedo. O campo de políticas públicas na encruzilhada: aproximações teórico-metodológicas entre os estudos críticos, o pragmatismo e a gestão social. **RevistaNAUSocial**, V.12,n.22,p.493–515Nov.2020/Abr.2021. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/43707/24565>

PIRES, Álvaro. **A Racionalidade Penal Moderna**, o público e os direitos humanos. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 68, mar.,2004, p. 39-60.

PIRES, Roberto Rocha C.; LOTTA, Gabriela. Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. *In*: PIRES, Roberto Rochas C. (Org.). **Implementando Desigualdades**: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea. 2019.

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

PRESCOTT, Dana E. **Unified Family Courts and the modern judiciary as a “street level bureaucracy”**: to what end for the “mythical” role of judges in a democracy. *Quinnipiac L. Ver. SS* (2009). <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/qlr27&div=5&id=&page=>

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. Implementation: how great expectations. *In* **Washington are dashed in Oakland**. Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press, 1973.

RATTON, José Luiz; TORRES, Valéria; BASTOS, Camila. Inquérito Policial, Sistema de Justiça Criminal e políticas públicas de segurança: dilemas e limites da Governança. **Revista Sociedade e Estado**, Vol., 26, n, 1 Jan/Abr, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/J5FrgST8PFbMqhPqNsGjwsG/?lang=pt&format=pdf>

RIBEIRO, Natália Caruso Theodoro. **Implementação de Políticas Públicas e Burocracia de Nível de Rua**: Programa Audiência de Custódia. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

ROMÃO, Vinícius de Assis. A violência estatal contra pessoas presas em flagrante e a observação de audiências de custódia em Salvador. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. 2017. RBCCRIM, vol. 128. (fevereiro 2017).

ROMÃO, Vinicius de Assis. **Entre a vida na rua e os encontros com a prisão**: um estudo a partir das audiências de custódia. Rio de Janeiro: Letramento Editora, 2019.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 8, n. 51, maio/ago. 2004.

SANTOS, Íris Gomes dos. **Agentes de mudança, contextos políticos & Dinâmica Institucional**: um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor de segurança pública no Brasil. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) –

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

SANTOS, Vinicius Correia. O gerencialismo como forma de gestão no Judiciário. Anais do 16º encontro nacional de pesquisadores em serviço social. 2018

SILVA, Eliene Costa. **Burocratas de nível de rua e a implementação do PROEJA:** uma perspectiva de baixo para cima. Recife. Dissertação. Programa de pós-graduação em ciência política da UFPE, 2016.

SILVEIRA, Raquel Maria da Costa; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Governança judicial: uma análise dos desafios para a prestação do serviço jurisdicional. **Revista do Serviço Público**, v. 71, Brasília, dez. 2020, p. 315-344.

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4569/2853>

SILVESTRE, Geane. **As audiências de custódia em São Paulo e seus limites diante da política judiciária.** Seminário 05 (cinco) anos da audiência de custódia no Brasil. Núcleo de Estudos sobre sanção penal (Nesp), Grupo Clandestino de Estudos em Controle, Cidade e Prisões Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA) (org.). Ocorrido em 14.10.2020. (transmissão pelo youtube) <https://www.youtube.com/watch?v=wwaqeijUAAM&t=3s>

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas:** conceitos, tipologias e sub-áreas. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães, em dezembro de 2002.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologia**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

STONE, Deborah. (1997). **Policy Paradox and Political Reason.** Glenview: Scott Foresman.

TEIXEIRA, Yuri Serra. **Do grande encarceramento à audiência de custódia.** Reflexões etnográficas sobre a seletividade penal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019

WACQUANT, L. **Punir os Pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva].** Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003, 3ª edição, revista e ampliada, agosto de 2007. 4ª reimpressão, setembro de 2019.

WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria.** Rio de Janeiro: Zahar, 2ª ed. Tradução: André Telles, 2011.

ZALUAR, Alba. Os medos da política de segurança pública. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 33, n. 96, p. 7-22, 2019.

## APÊNDICES

### 1. ROTEIRO DA ENTREVISTA

**Apresentação a(o) entrevistado(a):** A presente pesquisa irá fazer uma interlocução entre o Judiciário e as políticas públicas, partindo do pressuposto de que o Poder Judiciário é um dos atores capazes de implementar uma política pública. Busca-se como objetivo principal do presente estudo analisar as práticas adotadas pelos juízes criminais de Feira de Santana para implementação das audiências de custódia e como objetivos específicos: descrever a incorporação das audiências de custódia no sistema de justiça criminal brasileiro e debater a audiência de custódia como um instrumento de política pública, cuja implementação ocorrerá a partir da atuação de múltiplos atores.

Vamos, então, partir para o roteiro da entrevista:

1 - Fale sobre sua formação, trajetória no judiciário e como passou a atuar com o instituto audiência de custódia.

2- Qual o papel do judiciário com relação as políticas públicas? Acredita que o Judiciário implementa e é ator de política pública? Se sim, pode exemplificar.

3- Como você avalia a implementação da audiência de custódia com relação a sua operacionalização e cumprimento dos objetivos?

4- Quais os principais fatores e critérios que influenciam no teor da decisão do(a) juiz(a) numa audiência de custódia? Existe uma ordem para realizar as audiências? Se sim como ela é feita?

5 – Como analisar os papéis dos diferentes atores na audiência de custódia: OAB, Defensoria Pública, Ministério Público, Secretaria de Segurança Pública etc. Acredita que a atuação desses órgãos influencia na implementação das audiências de custódia?

6 – Existe algum caso que chamou sua atenção durante sua rotina na realização das audiências de custódia?

7 – Na sua visão, quais os principais desafios nas audiências de custódia?

## 2. TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO, LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) participante,

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa “Argumentos dos juízes como burocratas de nível de rua na implementação das audiências de custódia em Feira de Santana - BA”, desenvolvida por LISIANE SOUSA ALVES DUARTE, discente de MESTRADO em SEGURANÇA PÚBLICA, JUSTIÇA e CIDADANIA da UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, sob orientação do Professor EDGILSON TAVARES DE ARAÚJO.

### **Sobre o objetivo central**

O objetivo central do estudo é: analisar as práticas adotadas pelos burocratas de nível de rua (juízes criminais) de Feira de Santana para implementação das audiências de custódia.

### **Por que o participante está sendo convidado (critério de inclusão)**

O convite a sua participação se deve a sua condição de atuação profissional como juiz(a) criminal da comarca de Feira de Santana.

Sua participação é voluntária, isto é, ela não é obrigatória, e você tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como retirar sua participação a qualquer momento. Você não será penalizado de maneira alguma caso decida não consentir sua participação, ou dela desistir. Contudo, ela é muito importante para a execução da pesquisa.

Serão garantidas a confidencialidade e a privacidade das informações por você prestadas.

### **Mecanismos para garantir a confidencialidade e a privacidade**

Qualquer dado que possa identificá-lo(a) será omitido na divulgação dos resultados da pesquisa e o material será armazenado em local seguro.

A qualquer momento, durante a pesquisa, ou posteriormente, você poderá solicitar da pesquisadora informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa, o que poderá ser feito através dos meios de contato explicitados neste Termo.

### **Procedimentos detalhados que serão utilizados na pesquisa**

A sua participação consistirá em entrevista gravada, que posteriormente poderá ser transcrita parcial ou integralmente.

### **Tempo de duração da entrevista/procedimento/experimento**

O tempo de duração da entrevista é de aproximadamente uma hora.

### **Guarda dos dados e material coletados na pesquisa**

As entrevistas serão transcritas e armazenadas, em arquivos digitais, mas somente terão acesso às mesmas a pesquisadora e seu orientador.

Ao final da pesquisa, todo material será mantido em arquivo, por pelo menos 5 (cinco) anos, conforme Resolução 466/12 CNS.

### **Explicitar benefícios diretos (individuais ou coletivos) ou indiretos aos participantes da pesquisa**

O benefício relacionado com a sua colaboração nesta pesquisa é o de poder colaborar com o estudo e pesquisa científica relacionado ao instituto da audiência de custódia, permitindo que sejam analisadas as práticas adotadas pelos juízes criminais de Feira de Santana na implementação do referido instituto.

### **Previsão de riscos ou desconfortos**

Toda pesquisa possui riscos potenciais. Maiores ou menores, de acordo com o objeto de pesquisa, seus objetivos e a metodologia escolhida. Mesmo com todos os cuidados para garantir o sigilo, a história de vida narrada pode ser identificada por algum leitor, ainda que esta seja uma possibilidade remota.

### **Sobre divulgação dos resultados da pesquisa**

Os resultados serão divulgados em palestras, artigos científicos, dissertação e tese.

Este termo está redigido em duas vias, sendo uma da participante e outra da pesquisadora. Todas as páginas seguem rubricadas e ou assinadas pelo participante e pela pesquisadora. As páginas seguem numeradas.

---

LISIANE SOUSA ALVES DUARTE

***Contato com o(a) pesquisador(a) responsável:***

***E-mail: lisi\_bahia@yahoo.com.br***

**Feira de Santana, \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022.**

Declaro que entendi os objetivos e condições de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

---

Nome do participante: