



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

ARTUR PRADO BORGES DO EGITO

**DIFUSÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: O ENVOLVIMENTO DAS
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (OSC) PARA A
IMPLEMENTAÇÃO DO MECANISMO DE AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA**

JOÃO PESSOA- PB

2023



ARTUR PRADO BORGES DO EGITO

**DIFUSÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: O ENVOLVIMENTO DAS
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (OSC) PARA A
IMPLEMENTAÇÃO DO MECANISMO DE AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA**

**Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Gestão Pública e
Cooperação Internacional (PGPCI) da
Universidade Federal da Paraíba (UFPB),
como exigência parcial para a obtenção
do título de Mestre.**

**Orientador: Prof. Dr. Marcos Alan
Shaikhzadeh Vahdat Ferreira**

**JOÃO PESSOA – PB
2023**

ARTUR PRADO BORGES DO EGITO

**DIFUSÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: O ENVOLVIMENTO DAS
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (OSC) PARA A
IMPLEMENTAÇÃO DO MECANISMO DE AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA**

**Dissertação aprovada no Programa de
Pós-Graduação em Gestão Pública e
Cooperação Internacional (PGPCI) da
Universidade Federal da Paraíba (UFPB),
como exigência para a obtenção do título
de Mestre.**

João Pessoa, 31 de Julho de 2023

BANCA EXAMINADORA



**Prof. Dr. Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira
Orientador/Presidente da Banca Examinadora – PGPCI/UFPB**



**Prof. Dr. Thiago Lima da Silva
Examinador Interno**



**Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria
Examinador Externo**



**Artur Prado Borges do Egito
Discente**

SUMÁRIO

RESUMO.....	4
ABSTRACT.....	5
LISTA DE SIGLAS.....	6
AGRADECIMENTOS.....	7
EPÍGRAFE.....	8
INTRODUÇÃO.....	9
1 PROCESSOS DE DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: VERTENTES TEÓRICAS E A DIVERSIFICAÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS.....	17
1.1 Disseminação de desenhos institucionais: os diferentes fenômenos de difusão.....	19
1.2 Papel dos fatores internos e externos para a ocorrência da difusão.....	21
1.3 Influência das ações coordenadas ou descoordenadas para a difusão de uma política pública.....	29
1.4 O Estudo de Caso como método para a análise da difusão de uma política pública.....	32
2 A PERSPECTIVA VOLTADA AO ATOR E À INTERFACE NAS ANÁLISES DE DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	36
2.1 O conceito de desenvolvimento e sua transformação até se tornar uma pauta global.....	37
2.2 A análise orientada ao ator e as noções de interface e arena.....	40
2.3 Os modelos de intervenção e as práticas de intervenção.....	45
2.4 A formação de propriedades emergentes, as redes e o conhecimento.....	50
3 DIFUSÃO DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA E SUA PREVISÃO NOS ORDENAMENTOS LEGAIS BRASILEIROS.....	57
3.1 Entendendo o mecanismo de Audiência de Custódia.....	58
3.2 Difusão das audiências de custódia no Brasil: a interface, as arenas e os atores envolvidos.....	62
3.3 O litígio estratégico da Rede Justiça Criminal na conquista do direito à audiência de custódia no Brasil.....	68
3.4 A interface entre a Rede Justiça Criminal e os sistemas Judiciários e Penal.....	82
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87

BIBLIOGRAFIA.....	89
ANEXOS.....	98

RESUMO

No campo de difusão de políticas públicas, apesar de pesquisas realizadas principalmente nos Estados Unidos e na Europa (WALKER, 1969; GRAY, 1973; ELKINS e SIMMONS, 2005; SHIPAN e VOLDEN, 2006; BERRY e BERRY, 2007), ainda é incipiente o número de análises voltadas a compreender quais são as razões que fazem uma política se difundir entre diferentes países ou mesmo entre diferentes unidades de um mesmo país (COÊLHO, 2012a; GONNET, 2012; FARIA, 2018a, 2018b). Cenário similar é denotado também no que concerne às pesquisas cujo foco é apreender o envolvimento de organizações internacionais ou da sociedade civil em processos de difusão de políticas públicas (COÊLHO; FARIA; SILVA, 2016). No estudo de um caso de difusão de política pública, é central identificar inicialmente os atores envolvidos, a interface na qual estão inseridos, em que arenas desempenham seus embates e quais são as disparidades de poder entre eles (LONG, 1988, 1989, 2007). Por se tratar de um processo complexo, que ocorre por meio de estruturas que não são inteiramente transparentes ao pesquisador, como os bastidores do processo político, tem sido cada vez mais recorrente no campo de difusão de políticas públicas a produção de estudos associados a outras ciências, como a Ciência Política, a Sociologia e o Direito. Nesse estudo, parte-se de um viés sociológico com o objetivo de ressaltar a importância dos diferentes atores e da interface para os processos de difusão. Em especial, o papel das organizações da sociedade civil, as quais, por meio de um “jogo” não-linear e desproporcional, têm sido capazes cada vez mais de impulsionar temáticas de interesse comum ao debate público em todo o mundo nas últimas décadas. É o caso da política pública de audiência de custódia no Brasil, cuja adoção tem sido reconhecida de maneira cada vez mais notável como fruto do envolvimento da Rede Justiça Criminal (RJC). A qual, em oposição à opinião pública dominante de que pessoas presas podem ter seus direitos fundamentais violados, engajou-se no alcance do mecanismo, que tem como função assegurar a legalidade da prisão e cooperar para a redução do encarceramento em massa existente no país. Os resultados, obtidos também através da realização de entrevistas semiestruturadas junto a representantes da RJC, evidenciaram ações de litígio estratégico realizadas por suas organizações-membro na conquista das audiências de custódia no Brasil desde 2011, quando o tema foi elevado à bandeira conjunta entre seus nove integrantes.

PALAVRAS-CHAVE: POLÍTICAS PÚBLICAS; DIFUSÃO; ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL; REDE JUSTIÇA CRIMINAL; INTERFACE

ABSTRACT

In the field of public policy diffusion, despite studies conducted mainly in the United States and Europe (WALKER, 1969; GRAY, 1973; ELKINS and SIMMONS, 2005; SHIPAN and VOLDEN, 2006; BERRY and BERRY, 2007), the number of analyses aimed at understanding the reasons that make a policy diffuse among different countries or even between different unities of the same country is still incipient (COÊLHO, 2012a; GONNET, 2012; FARIA, 2018a, 2018b). The same scenario is also denoted regarding to researches that focuses on comprehending the involvement of international organizations or of the civil society in public policy diffusion processes (COÊLHO; FARIA; SILVA, 2016). To study a case of public policy diffusion, it is central to initially identify the actors involved, the interface in which they are inserted, in which arenas they develop their battles and what are the power disparities between them (LONG, 1988, 1989, 2007). Because it is a complex process, which occurs through structures that are not entirely transparent to the researcher, such as the backstage of the political process, the production of analyzes associated with other sciences, such as Political Science, Sociology and Law has been increasingly recurrent in the field of public policy dissemination. This study has a sociological perspective with the objective of highlighting the importance of the different actors and of the interface in diffusion cases. In particular, the role of civil society organizations, which, by a non-linear and disproportional "game", have been increasingly able to push common interest issues to public debate around the world in recent decades. This is the case of the public policy of custody hearing in Brazil, whose adoption has been recognized widely as result of the involvement of the Criminal Justice Network (RJC). In opposition to the prevailing public opinion that imprisoned people can have their fundamental rights violated, the RJC has engaged in the achievement of the mechanism, whose function is to ensure the legality of the prison and cooperate to reduce mass incarceration in the country. The results, that counted with the realization of semi-structured interviews with representatives of the RJC, displayed strategic litigation actions undertaken by its member organizations in the achievement of custody hearings in Brazil since 2011, when the topic was raised as a shared banner among its nine members.

KEYWORDS: PUBLIC POLICIES; DIFFUSION; CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS; CRIMINAL JUSTICE NETWORK; INTERFACE

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Direito Fundamental
PCN	Pastoral Carcerária Nacional
CESEC	Centro de Estudos de Segurança e Cidadania
CDH	Conectas Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CDH	Conselho de Direitos Humanos
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNCT	Comitê Nacional para Combate à Tortura
CPP	Código de Processo Penal
DIPO	Departamento de Inquéritos Policiais DPU Defensoria Pública da União
GAJOP	Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares
GT	Grupos de Trabalho
INFOPEN	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
IDDD	Instituto de Defesa para o Direito de Defesa
ITTC	Instituto Terra Trabalho e Cidadania
JC	Justiça Global
MP	Ministério Público
ONU	Organização das Nações Unidas
OEA	Organização dos Estados Americanos
PLS	Projetos de Lei do Senado
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RJC	Rede Justiça Criminal
STF	Supremo Tribunal Federal (STF)
SSP	Secretaria de Segurança Pública
SAP	Secretaria de Administração Penitenciária
SPT	Subcomitê sobre a Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes

AGRADECIMENTOS

Aos professores que me acompanharam em minha titulação como Mestre.

Ao meu Orientador, que esteve ao meu lado em todo o processo.

Aos meus pais, pelo apoio imensurável.

Aos meus colegas de curso, pelos debates!

À Banca de Defesa, que me acompanha desde a Qualificação.

Ao meu tio Roberto, que foi o meu revisor!

"A essência de uma perspectiva centrada no ator social é que seus conceitos se enraízam nas experiências e na consciência cotidiana de homens e mulheres ordinários"

Norman Long e Magdalena Villarreal, 1993

INTRODUÇÃO

No campo de estudo de políticas públicas, tem sido crescente o reconhecimento da participação de outros atores além dos Estados nos processos de difusão de políticas (HAAS, 1992; MINTROM, 1997; BALA, 2001; FUGLISTER, 2002; STONE, 2004; BERRY e BERRY, 2007; JORDANA, LEVI-FAUR e FERNÁNDEZ, 2009). Estudos mais recentes na área têm se debruçado sobre a tarefa de demonstrar o envolvimento na tomada de decisão das organizações internacionais e da sociedade civil em fenômenos de difusão (SUGIYAMA, 2008a, 2008b; BERNARDO, 2016; COÊLHO, CAVALCANTE e TURGEON 2016; FARIA, 2018a, 2018b). Todavia, ainda há grande potencial de crescimento no número de estudos cuja função é entender como uma política pública se difunde entre nações diferentes ou mesmo entre estados ou municípios e também qual é o papel desempenhado pelas organizações internacionais e da sociedade civil nos casos em que se envolvem (DEACON, HULSE e STUBBS, 1997; BARNETT e FINNEMORE, 2004; BRADFORD, 2009; JAKOBI, 2009; BAUHR e NASIRITOUSI, 2012; COÊLHO, 2012a, GONNET, 2012; OLIVEIRA, PORTO e FARIA, 2017).

Processos de difusão de políticas públicas, geralmente, são fruto da ação de múltiplos atores, muitas vezes em articulação, podendo ser entendidos de maneira mais completa se observado, entre outros fatores, o litígio estratégico realizado pelas organizações¹ referente às pautas em que atuam (DOLOWITZ e MARSH, 2000; SIMMONS, DOBIN e GARRETT, 2008; KNILL, 2005; SPADA, 2010; GONNET, 2012). De maneira mais direta, os expoentes mencionados pontuam que devem ser analisadas especialmente as mobilizações que os atores realizam nas diferentes frentes do Judiciário e Legislativo, na sociedade, e também nas esferas internacionais. Por meio desse tipo de comportamento, a sociedade civil reforça a importância do cumprimento de direitos sociais *vis-à-vis* os *operadores* da lei, cujo papel é contribuir para a reversão de cenários de violação de direitos. Através do envolvimento cada vez maior junto às estruturas governamentais, enfatiza-se, por meio de um “jogo” não-linear e

¹ As Organizações da Sociedade Civil – OSC são entidades sem fins lucrativos que objetivam cooperar com o Estado no atendimento ao interesse público, visando produzir transformações mediante a promoção de direitos sociais, conscientização socioambiental e combate à exclusão social, sobretudo no atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade (os mais frágeis da sociedade). O conceito de sociedade civil, por mais que facilmente confundido com o de organizações da sociedade civil, por conta da similaridade nominal existente, deve ser diferenciado do anterior, sendo compreendido: "como um conjunto de indivíduos que podem estar ou não organizados de maneira institucionalizado, de modo que nem todo grupo social auto-organizado é necessariamente uma organização, mas sim, uma célula de mudança que adquire diferentes modelagens" (LONG, 2007).

desproporcional, algumas organizações da sociedade civil têm sido capazes de impulsionar temáticas ao debate público nas últimas décadas em todo o mundo (SIMONS e ELKINS, 2004; WEYLAND, 2005; VOLDEN, 2006; OBINGER, SCHMITT e STARKE, 2013).

Para compreender como um fenômeno de difusão de política pública ocorre, o pesquisador deve atentar-se ao papel que a expertise, a formulação de dados e a divulgação de conhecimento, em muitos casos produzidos de maneira independente, ocupam na discussão (MENZEL, 1997; LONG, 1988, 2007; KEOHANE e NYE, 1998; MESEGER, 2005; FARIA, COÊLHO e JARD, 2016). O processo de convencimento da importância da difusão de uma política junto aos atores sociais e governamentais envolve a apresentação de estudos e relatórios aos parlamentares e à sociedade acerca dos quadros de violação de direitos registrados.

Quando uma organização da sociedade civil incide sobre uma pauta específica, através, por exemplo, da solicitação de uma audiência pública, é necessário que apresente as fundamentações que atestam a necessidade do debate. Em geral, a visibilização de certos temas costuma ser suficiente para garantir maior discussão social sobre eles, no entanto, no que concerne a tópicos de direitos sociais, chamados também de contra majoritários, é perceptível um descaso estrutural na implementação de políticas voltadas à resolução do problema (GONNET, 2012; IDDD, 2016a, 2016b; CONECTAS, 2017). Desse modo, tem se tornado cada vez mais recorrente no Brasil a participação de Institutos de Ciência e Pesquisa e Fundações privadas no financiamento de políticas sociais, além de patrocinadores internacionais, por meio de organizações internacionais ou da sociedade civil² (WEYLAND, 2005; WAMPLER, 2008; COÊLHO, 2012a).

Paralelamente à articulação institucional-jurídica, outra vertente importante que guia as organizações da sociedade civil é a divulgação das pesquisas que realizam para a sociedade (IDDD, 2017, 2019; CONECTAS, 2017). Que pode ser realizada em diferentes formatos, como relatórios extensos, publicações nas mídias sociais de *cards*, organização de protestos ou artigos derivados, entre outros. Com o fim de assegurar que a sociedade civil detenha suficiente ciência sobre os assuntos de interesse público, podendo assim, influenciar a tomada

² Em casos em que essas organizações estão presentes em mais de um país, passam a ser denominadas organizações transnacionais, as quais se caracterizam por serem uma rede de especialistas que cruza fronteiras e que pode eventualmente também se vincular aos movimentos sociais, atuando em torno de organizações sem fins lucrativos (DOBOUSCH; SIGRID, 2008; BRADFORD, 2009; KRASNER, 2012).

de decisão em diferentes esferas governamentais (SHIPAN e VOLDEN, 2006; KARCH, 2007; COELHO, 2012b).

Na prática, diversas pautas de direitos humanos só passaram a ser reconhecidas na esfera pública devido à incidência de organizações da sociedade civil acerca da gravidade do tema de forma estratégica (COLETIVO RPU, 2019), ou, ainda por meio de outro tipo de formatação política social menor ou com menos visibilidade. As quais não se empenham apenas na identificação da prática indevida, em muitos casos chegando a impactar estruturalmente no problema, ao nível inclusive de serem centrais na institucionalização ou na adição de uma nova política (MINTRON, 1997; SUGIYAMA, 2008b; ALVES, MONTEIRO, FERREIRA, ALBUQUERQUE, 2021). Nesse embate político, é necessário que as organizações frequentemente realizem, por meio de seus membros ou funcionários, um trabalho “corpo a corpo” junto aos parlamentares, que vão acompanhados de comprovações acerca da problemática em questão, o que representa uma tarefa que pode ser exaustiva ou frustrante por parte dos solicitantes. De todo modo, inúmeros são os exemplos de políticas públicas que tiveram o envolvimento de algum tipo de organização da sociedade civil para assegurar a sua aprovação ou mesmo partiram de uma iniciativa internacional (IDDD, 2016a, 2016b; CONECTAS, 2017).

Isto é o que alguns autores do campo de políticas públicas têm apontado como a *internacionalização* da difusão de políticas públicas entre países (FARIA, 2018a, 2018b). É o caso, por exemplo, do mecanismo de audiência de custódia no Brasil, objeto de estudo desta dissertação, cujos resultados apontam o envolvimento direto da sociedade civil na conquista do direito. Todavia, não existiam ainda estudos dedicados a identificar quais são os atores atrelados e quais foram efetivamente as contribuições realizadas por eles para a adoção do mecanismo no país. O problema de pesquisa que orienta o estudo é a investigação de quais foram os fatores de natureza política, institucional e regional que influenciaram a decisão do governo brasileiro no processo de implementação das audiências de custódia, de modo que abarca um exame de ambas as variáveis internas e externas envolvidas na questão.

Dessa forma, o trabalho tem como objetivo demonstrar o processo de engajamento das organizações da sociedade civil que influenciaram a tomada de decisão e, através de que relações de poder se estabeleceram, com a finalidade de assegurar a implementação das audiências de custódia no país. Em particular, nesse exame, foca-se na incidência da Rede Justiça Criminal (RJC)³. A qual, de acordo com a hipótese defendida no trabalho, foi uma

³ Corresponde a um conjunto de organizações cujo propósito é estimular o debate acerca de uma variedade de temas relacionados a direitos sociais e ao sistema judiciário. Hoje a Rede conta com 9

organização da sociedade civil que esteve inteiramente envolvida na difusão da política pública de audiência de custódia no Brasil.

Por meio de um exame dos fatores que influenciaram a difusão do instrumento e através de uma análise que mensura o comportamento político do Executivo e do Judiciário locais, a pesquisa pretende contribuir em termos teóricos-metodológicos no campo da compreensão de quais papéis as organizações da sociedade civil podem vir a adquirir em algumas pautas. Realiza-se uma contribuição diferenciada no assunto, na medida em que o estudo de caso conta com uma exploração bibliográfica e documental combinada com cinco entrevistas semiestruturadas realizadas entre 2021 e 2022 pelo autor com diferentes representantes de organizações-membro da RJC, que, parte-se da hipótese no trabalho, foi uma organização da sociedade civil que esteve completamente atrelada à difusão das audiências de custódia no Brasil. Nesse exercício, normalmente possuem diferentes frentes de ação, destacando-se o litígio estratégico que desempenham nas diferentes casas do sistema político local.

O trabalho parte de um viés analítico positivista (JAKOBI, 2009), tendo como função informar ao leitor as concepções, as abordagens, as metodologias, os mecanismos e a intersecção das teorias de difusão e das teorias de comportamento político das organizações da sociedade civil. Paralelamente, dedica-se a evidenciar qual é o entrelaçamento que esse tipo de organização estabeleceu junto aos diferentes atores envolvidos na difusão da política pública de audiência de custódia. Com o objetivo de reconstruir em mais detalhes a trajetória da implementação do mecanismo, a pesquisa pautou-se em uma abordagem qualitativa, fundamentada em entrevistas semiestruturadas. As transcrições constam na seção de anexos e também consta o esqueleto do roteiro utilizado.

Em vista de comporem parte do arcabouço teórico do estudo, as entrevistas foram expostas a comparações com outras fontes de análise pelo autor, de caráter público, como tratados internacionais, documentos oficiais, projetos-de-lei, relatórios e notícias de mídia legítimas entre os anos de 2011 e 2021. Isto permitiu averiguar as informações compartilhadas pelos entrevistados e também coletadas sobre o tema, com atenção especialmente aos novos instrumentos criados para assegurar a implementação das audiências de custódia no Brasil. É

organizações, inclusive que "fogem" ao Eixo Rio-São Paulo. Os membros são: o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec), a Conectas Direitos Humanos, o Instituto de Defensores de Direitos Humanos (DDH), o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP), o Instituto de Defesa para o Direito de Defesa (IDDD), o IDEAS Assessoria Popular, o Instituto Terra Trabalho e Cidadania (ITTC), o Instituto Sou da Paz e a Justiça Global. Atualmente, a rede é sediada no GAJOP, em Recife.

central aqui salientar que, na pesquisa, parte-se da evidência de que não há como se discutir as audiências de custódia sem mencionar o tema do encarceramento em massa da população brasileira, especialmente de pessoas negras, cuja ocorrência está associada a uma série de questões históricas, políticas e sociais, como o racismo e o preconceito de classe (MAIS, 2015; FREITAS e PIRES, 2018; JESUS, RUOTTI e ALVES, 2018).

Menciona-se isso de antemão, pois, em grande parte, o que impulsionou o debate das audiências de custódia nas esferas públicas foi justamente a capacidade do mecanismo de reduzir o número de presos provisórios no sistema carcerário de maneira eficaz (SOUSA, 2009; IDDD, 2016, CRUNIVEL e ALVES, 2016, LIMA, 2020; SILVA e GAMBA, 2021). Tratando-se da opinião pública sobre sua adoção, é rara uma visão positiva acerca das audiências de custódia, que são entendidas por muitos como problemáticas, pois viabilizam a soltura de um indivíduo a sociedade considera que deve permanecer encarcerado, mesmo que isto signifique em muitos casos, a violação de seus direitos fundamentais (TOLEDO, 2019; OLIVEIRA, 2019; LAGES e RIBEIRO, 2019). Não obstante a amplitude desse tipo de perspectiva, é notável um descaso estatal acerca do problema do encarceramento em massa no Brasil, resultando na continuidade do padrão em que os direitos das pessoas negras são especialmente negligenciados pelo governo (KULLER, 2008; FREITAS e PIRES, 2018).

Um cenário de negligência estatal abre espaço e em muitos casos exige, que um outro ator preencha este espaço. É o que tem ocorrido no Brasil quando se trata de algumas pautas de cunho social, especialmente às relacionadas aos direitos humanos, principalmente, aquelas que abarcam temas como tortura ou violência policial (COLETIVO RPU, 2019). Desse modo, é crescente o número de organizações da sociedade civil engajadas com o combate de cenários de descumprimento ou violação de direitos fundamentais no país. O que não é novo, no entanto, visto que existem registros de organismos com esse propósito desde 1980 no Brasil⁴. Nessa discussão, certamente, ainda existe um número expressivo de agendas e pautas que não adquiriram a relevância que merecem nas opiniões públicas nacional e internacional, por conta de uma lógica sistêmica que as ignora. Em todo caso, por trás da grande maioria das organizações da sociedade civil, há um grupo de pessoas engajadas na defesa do cumprimento das leis constitucionais, movidas pela máxima de preservar os direitos que possuímos e conquistamos.

⁴ Duas organizações internacionais que serão estudadas de maneira mais aprofundada no terceiro capítulo da dissertação, o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) e o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC) atuam no país desde 1980, para citar alguns exemplos.

Como parte desse trabalho, a organização da sociedade civil que foi estudada foi a *Rede Justiça Criminal*, composta por 9 organizações independentes que tratam todas, em diferentes abordagens, sobre o encarceramento em massa da população brasileira. Hoje, a Rede, como é chamada pelos pares, conta com 9 organizações-membro. Os membros são: o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec), a Conectas Direitos Humanos, o Instituto de Defensores de Direitos Humanos (DDH), o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP), o Instituto de Defesa para o Direito de Defesa (IDDD), o IDEAS Assessoria Popular, o Instituto Terra Trabalho e Cidadania (ITTC), o Instituto Sou da Paz e a Justiça Global. Atualmente, a rede é sediada no GAJOP, em Recife. Nas conclusões dessa pesquisa, sobressaiu-se a atuação do Instituto de Defesa para o Direito de Defesa (IDDD) e do Instituto Pro Bono (IPB) no tópico, cujas importâncias no tema são extremamente significativas, o que será explicado de maneira mais aprofundada no capítulo final.

Desde 2011, quando a Rede elevou o enfrentamento do encarceramento em massa como bandeira conjunta, o IDDD já realizou uma série de ações de intervenção no tema. Dentre elas, pode-se citar desde o litígio estratégico, a participação em fóruns internacionais, a assinatura de *amicus curiae*⁵ junto a outras organizações contra o Estado brasileiro; até a produção autônoma de relatórios sobre o encarceramento em massa no Brasil em diferentes períodos de tempo. Os quais foram realizados através de estudos, em todas as regiões do país, que atestam que as pessoas mais afetadas pela lógica de aprisionamento são as negras, especialmente, os/as jovens negros e as mulheres negras (IDDD, 2016a, 2016b,, 2017). Dando continuidade às atividades desempenhadas pelo IDDD no tema, pontua-se também o acompanhamento nas diferentes "casas" do sistema jurídico de projetos de lei, a realização de atos públicos; e enfim, uma medida que é muito cara a esse estudo: que foi a proposição de alavancar internamente a RJC, como parte de uma série de políticas públicas possíveis para o combate ao encarceramento em massa, as audiências de custódia como mecanismo principal.

Uma iniciativa que foi fruto, entre outros fatores, também da participação da Diretora-Executiva à época da Rede e do IDDD, no ano de 2011, de um evento na Argentina, no qual foi verificado que, da América Latina, o Brasil era um dos poucos países que não realizava audiências de custódia em seu território, previstas na legislação desde 1992 por meio de

⁵ Através desse mecanismo jurídico, organizações da sociedade civil podem emitir propostas visando solucionar casos de violação em que o Estado brasileiro está sendo negligente.

tratados internacionais⁶. Pois se entendia, como noção geral na região do globo, que após a prisão, o normal era que a pessoa apreendida fosse apresentada ao juiz. No Brasil, no entanto, não se cumpria isso, visto o alarmante número de prisões provisórias, que corresponde a um tipo de apreensão indevida do estado na medida em que insere a pessoa suspeita no sistema prisional antes mesmo que seja considerada culpada.

Para descrever de maneira detalhada a participação da RJC na difusão das audiências de custódia no Brasil, o trabalho tem a seguinte estrutura. Na introdução, busca-se evidenciar os principais debates no campo de políticas públicas referentes à internacionalização de políticas e apresenta-se brevemente o objeto de pesquisa, que são as organizações da sociedade civil envolvidas na difusão da política pública de Audiência de Custódia no país, unificadas na forma da Rede Justiça Criminal. Em seguida, no primeiro capítulo, elaborase um debate teórico acerca de quais são as visões dominantes na área acerca de como o processo de difusão de políticas públicas ocorre, em especial, a visão antagonica acerca da influência dos fatores internos ou externos e das ações coordenadas ou descoordenadas como impulsionadoras ou refreadoras da difusão. No fim do capítulo, há um breve debate acerca das visões dominantes no campo de políticas públicas sobre como se realiza um estudo de difusão que tem como propósito identificar as ações específicas de influência desempenhadas pelos diferentes atores envolvidos.

Dando prosseguimento, no capítulo 2, debate-se, através de uma perspectiva sociológica, conceitos, tais como, o que são atores sociais, de que maneira se organizam e por que meios agem na prática; além de qual o impacto da transformação mais recentes das noções de internacionalização, globalização e desenvolvimento nesse tipo de debate (FARIA, 2018a). O desenvolvimento dessa etapa é embasado no sociólogo Norman Long (1987), principalmente através da discussão de seus escritos sobre análise orientada ao ator, interface e arena, que, ressalta o autor, devem ser identificados logo no início da pesquisa, para a adequada compreensão do um processo de difusão da política pública. O conceito de intervenção, também cunhado pelo autor, é apresentado em seguida, com o objetivo de diferenciar a intervenção baseada em modelos e aquela baseada em práticas. A diferenciação entre elas parte da origem da difusão, se é incentivada ou imposta por um ator externo, que pode ser internacional, ou fruto da colaboração social por meio de redes organizadas em diferentes formatos. Aprofundando-se a discussão, são apresentadas ao leitor o conceito de

⁶ São estes: O Pacto Internacional sobre Direitos Humanos e Políticos, na esfera da Organização das Nações Unidas (ONU) e o Pacto de San José da Costa Rica, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA).

propriedades emergentes, redes e conhecimento, que devem ser compreendidas e colocadas como elementos centrais para a execução de um estudo de caso de difusão.

No terceiro capítulo, aprofunda-se sobre o que são as audiências de custódia, assim como os eventos atrelados a sua conquista e a implementação do direito no Brasil. Discute-se qual foi o envolvimento das organizações da sociedade civil nesse processo, representada na análise por meio da Rede Justiça Criminal. Descreve-se, em seguida, os pormenores do envolvimento da Rede no caso, baseado em documentos oficiais (tratados internacionais, projetos de lei, relatórios especializados) e em uma série de entrevistas realizada como parte do estudo com ex ou atuais diretores-executivos e de projeto da organização.

O IDDD, o Instituto Pro Bono, a Conectas e o ITTC foram selecionados, como membros da Rede, para contar a trajetória de adoção do mecanismo por conta do trabalho que realizaram, cada um em seu recorte, para a efetivação das audiências de custódia. Explicando-se as ações desempenhadas pelas organizações selecionadas e os impactos que causaram no debate, torna-se mais realista e compreensível a proposição de que as organizações da sociedade civil são capazes de incidir articuladamente em pautas sociais em contextos específicos, favorecidos ou não por fatores internos e externos dos países. A segunda seção do capítulo trata mais diretamente da interligação dos conceitos introduzidos por Norman Long com o processo de difusão das audiências de custódia. O que é feito através de uma análise que relaciona o debate da política em questão com os conceitos de interface, estrutura, intervenção e ator, os quais são centrais em um estudo que se dedica a demonstrar a participação política de um tipo de ator social [as organizações da sociedade civil] que possui dificuldades impostas pelo sistema político em muitos casos para a sua participação.

Nas considerações finais, o leitor é convidado a refletir sobre a dimensão que uma organização da sociedade civil pode adquirir em um caso de difusão política pública. Isto porque, fica evidente no trabalho, que usa o caso das audiências de custódia como exemplo, que o envolvimento da Rede Justiça foi fundamental para a efetivação do mecanismo de audiências de custódia no Brasil. De todo modo, as estratégias que as organizações utilizam, quão racionalizadas ou "bem pensadas" sejam, estão involucradas no sistema político; e desse modo, mesmo que um tema ascenda no debate público, isto não significa que a demanda será rapidamente tratada pelo governo. No caso das audiências de custódia, foi necessária uma incidência realmente forte das organizações da sociedade civil para assegurar a implementação do instrumento no Brasil, quadro que não foi interrompido após a sua implementação, exigindo assim observância vigilante e litigiosa por parte dos atores que defendem a continuidade do direito.

1. Métodos de difusão de políticas públicas: vertentes teóricas e a diversificação dos atores envolvidos

Na literatura de difusão de políticas públicas, apesar de estudos realizados principalmente nos Estados Unidos e na Europa (WALKER, 1969; GRAY, 1973; ELKINS E SIMMONS, 2005; SHIPAN E VOLDEN, 2006), ainda é incipiente o número de análises voltadas a compreender quais são as razões que fazem uma política se difundir entre diferentes países. O mesmo cenário é denotado também no que concerne às pesquisas cujo foco é apreender o envolvimento de organizações internacionais ou da sociedade civil nos processos de difusão de políticas públicas. Isso é fruto, principalmente, por conta da complexidade inerente a esse tipo de processo, no qual grande parte do litígio, que é exercido pelos atores, fica restrito a nichos interessados. Desse modo, há geralmente um número reduzido de pessoas efetivamente conscientes do envolvimento das organizações internacionais e da sociedade civil em certos processos políticos (GONNET, 2012; FARIA, 2018a) e, em alguns casos, até mesmo sabe sequer da sua existência.

Em geral, os estudos produzidos mais recentemente têm proposto que o processo decisório vem sendo influenciado por vertentes neoinstitucionalistas (COÊLHO, CAVALCANTE, E TURGEON, 2015), ou seja, focam o papel do Estado na complexa interação com grupos de interesse, partidos e sociedade, no processo de definição e disseminação das políticas disponíveis (ROGERS, 1995). Sendo assim, o interesse central de parte considerável dos estudos de difusão é saber o que causa a adoção de um novo programa por outros governos ao invés de uma outra opção que também está disponível. Nesse debate, um autor pioneiro no campo de investigação foi John Walker, que em 1969 lançou o seu trabalho seminal, *The Diffusion of Innovations among the American States*. Por meio de um estudo econométrico, Walker (1969) analisou os motivos que explicavam a emulação da política de loterias entre os estados americanos.

Desde então, foram publicados outros trabalhos ambicionando entender quais são os fatores que tornam uma política mais propensa a ser adotada do que outras (GRAY, 1973; MENZEL E FELLER, 1977; REGENS, 1980; GLICK, 1981; MINTROM, 1997b; SIMMONS E ELKINS, 2004; GONNET, 2012). Estas análises contribuem para conhecermos os fundamentos das decisões políticas em torno de inovações institucionais em diferentes áreas. Dessa forma, perguntas como:

Por que novas políticas públicas são consistentemente mais adotadas por um grupo de Estados, quando comparado a outros? Como novos desenhos institucionais lançados por um governo se disseminam no sistema político? Que fatores explicam a rápida difusão de programas sociais de saúde ou educação? (WALKER, 1969, p.22).

São questões relevantes que o campo de difusão de políticas públicas tem buscado compreender, principalmente, através do federalismo norte-americano e da experiência europeia.

Até meados dos anos 1990, vigorou entre os principais escritores do campo de políticas públicas, a noção polarizada acerca de como a difusão poderia ocorrer: por meio exclusivamente de determinantes internos *ou* externos. No primeiro caso, entendia-se que os fatores que conduzem à difusão são principalmente características econômicas, políticas e sociais das unidades adotantes. No segundo, afirma-se que são as redes formais e informais e a proximidade geográfica que influenciam a adoção. De fato, recuperando a bibliografia clássica do assunto, há uma ruptura metodológica na forma de identificar as variáveis envolvidas na difusão.

Por um lado, autores como Downs (1976) e Regens (1980) não reconhecem a influência dos determinantes externos. Por outro lado, Grupp e Richards (1975) e Light (1978) assumem a irrelevância dos fatores internos. São os irmãos Berry e Berry (1990, 2007) que criam uma visão de convergência entre os determinantes para explicar a difusão de políticas públicas. Tendo realizado, assim, uma grande contribuição teórico-metodológica para a área de estudos em questão (BERRY E BERRY, 1990, 2007; MINTROM, 1997; VOLDEN 2006). Afirma-se isso, pois, na medida em que o trabalho dos irmãos Berry propôs a unificação de teorias rivais para compreender a difusão de políticas públicas, tornaram o método de análise mais completo, por incluírem na análise o exame de ambos os fatores internos e externos em um só estudo.

A defesa da realização da análise conjunta encontrou apoio teórico também em Mohr (1969) que, mais de 20 anos antes, estabeleceu que a propensão dos países à difusão é uma função diretamente associada: (i) às motivações; (ii) à força dos obstáculos contra a inovação e (iii) à disponibilidade de recursos para se ultrapassar os obstáculos. Em síntese, a tomada de decisão diria respeito, de acordo com o autor, ao comportamento individual dos países, mas também às dificuldades internas e externas que constroem os atores políticos (LONG, 1987).

Com a aparição mais recente de pesquisas que consideram a unificação das variáveis internas e externas na ocorrência da difusão de políticas públicas, tornou-se possível

demonstrar que é irrealista assumir que as decisões de mudança política são "determinadas isoladamente ou por influência dos vizinhos ou pelos atributos locais" (CAVALCANTE; BANDEIRA; TURGEON, 2015). Na verdade, o que Berry e Berry (1990, 2007) concluem é que os processos de tomada de decisão dizem respeito também às dificuldades internas e externas que constroem os atores políticos. A proximidade geográfica e a cooperação com países vizinhos que já implementaram as chamadas *best practices*⁷ é certamente um fator importante na análise, mas não é o único, asseguram.

Dependendo das condições internas de um país, institucionais ou econômicas, uma política pública pode nunca ser adotada, mesmo que esteja prevista legalmente. No caso das pautas de direitos humanos, o cumprimento de uma nova lei ou de um direito, que pode já ser parte dos códigos formais ou não, costuma estar associado a uma rede de atores governamentais nacionais e internacionais, que se articulam e em certos casos, nascem, com a função de preservar um tipo de direito geralmente precarizado pelo governo de maneira histórica ou temporalmente (LONG, 1989). Esse tipo de organização não é exclusivo de políticas de caráter social, de modo que tem havido um notável aumento de associações ou agremiações cujo objetivo é assegurar direitos individuais ou coletivos específicos, inclusive com representatividade no campo internacional.

Em alguns casos, principalmente por meio de Institutos de Pesquisa sem fins lucrativos ou Fundações privadas, instituições ou redes de articulação recebem investimento externo para incidir sobre uma pauta que adquiriu relevância no cenário internacional, o que pode ocorrer por diversos motivos. Entre estes, estão desde o envolvimento de uma organização filantrópica, o interesse político ou mesmo a cobrança da sociedade. Em todo caso, também por conta do crescimento acelerado de atores que se dedicam à vigilância social e litigiosa e que interferem na tomada de decisão, ainda é insuficiente na literatura de difusão de políticas públicas trabalhos focados na compreensão do papel desempenhado pelos diferentes atores nos processos de tomada de decisão (FARIA, OLIVEIRA, 2017).

Uma vez que a tomada de decisão governamental se tornou mais complexa, os fenômenos de difusão se tornaram cruciais para o entendimento de mudanças políticas e do comportamento político dos atores. De maneira geral, porque a formação da agenda contemporânea de políticas opera em uma nova ordem democrática e institucional, interligando atores locais com burocracias estrangeiras e/ou partidos políticos, entidades e

⁷ Correspondem a políticas que já foram implementadas em um número considerável de países e desse modo adquiriram credibilidade nos espaços de difusão de políticas públicas, sendo preteridas em muitos casos pelos atores envolvidos na escolha da política (COELHO, 2012a).

comunidades epistêmicas que compartilham ideias semelhantes, o que tem exigido a adaptação dos pesquisadores do campo de políticas públicas. Desse modo, realizar um estudo desse tipo inicia com a identificação discricionária de quais são os atores internos e externos que participaram das rodadas de negociação, acompanhada da recriação documental das etapas e motivações que coordenaram suas ações (GONNET, 2012).

Outra questão que deve ser analisada é a importância que cada ator detém no tema e na burocracia estatal, uma vez que os recursos que possui são usados enquanto busca cumprir seus objetivos. Weyland (2006) afirma que entre os elaboradores de políticas públicas é preciso ser feita uma distinção acerca do aparato burocrático e quem detém as posições de poder. Em temas de políticas públicas é evidente o reconhecimento de que há uma hierarquia entre as partes implicadas na tomada de decisão. Desde os anos 2000, no Brasil, houve um aumento expressivo no número referente à criação de Comissões de Participação Social por parte de diferentes governos, em uma tentativa de aproximar a população do processo de elaboração de políticas públicas. Esse tipo de estrutura colabora, em grande medida, com a abertura de um espaço de diálogo sobre temas sociais que por muito tempo seguiram negligenciados pelo Estado. Mais recentemente, espaços de participação social têm sido fundamentais para o avanço de algumas pautas, como o encarceramento em massa da população brasileira e o estado inconstitucional do sistema prisional (IDDD, 2017; CONECTAS, 2017).

Grande parte da articulação proposta nesse tipo de cenário, nota-se, ocorre fora das esferas governamentais, fruto do encampamento de certos temas de interesse social por diferentes atores, que podem ser mais ou menos institucionalizados. Esse tipo de mobilização, em acordo com os parâmetros constitucionais, necessita também ser respaldada pelo sistema democrático brasileiro para adquirir validade legal, sendo necessário nesse ponto ressaltar os entraves recorrentes nos Judiciário e Legislativo brasileiros. É nessa etapa que o litígio político-institucional realizado pelos variados atores cumpre um papel fundamental na difusão, pois, é através dele que é possível, em muitos casos, o convencimento dos parlamentares acerca da necessidade da implementação de uma nova política. Para a apreensão adequada desse tipo de fenômeno, isto é, as variadas estratégias empregadas pelos atores na busca de seus interesses, deve ser realizada a análise das fontes documentais associadas ao caso, pontua Long (1987). Em geral, os documentos que merecem mais atenção são os elaborados por autoridades oficiais, além de relatórios e resultados veiculadas pelos demais atores, cuja função é trazer esclarecimentos sobre a validade da política pública

(principalmente, os projetos de lei e os eventos institucionais realizados e quem estava presente).

Outro tipo de fonte que pode ser utilizada, e que inclusive corresponde à inovação que esse trabalho empreende na análise da difusão de uma política pública, é a realização de entrevistas com as pessoas envolvidas diretamente nas tomadas de decisão ou incidência política de determinado tema. Esse método possui o diferencial de contar com informações que não constam integralmente nos documentos oficiais, porém que, certamente tiveram impacto no avanço ou refreamento de um processo político, correspondendo aos "bastidores" da tomada de decisão. É importante destacar que o conteúdo das entrevistas não pode ser tratado como verdadeiro apenas levando em conta quem a narra. Isto porque, ao fim e a cabo, são "pessoas reais" que debatem e implementam as políticas públicas, fruto muitas vezes de embates que são resultado de um trabalho conjunto significativo entre diferentes esferas do governo e da sociedade, apesar de resumidos em leis que parecem distantes do cotidiano por conta de sua origem burocrática.

1.1 Disseminação de desenhos institucionais: os diferentes fenômenos de difusão

O entendimento dos fenômenos de difusão requer uma discussão acerca das origens metodológicas do campo de políticas públicas sobre a análise das mesmas. Convencionou-se relacionar como pioneiro nesse tipo de estudo o autor Jack Walker (1969). Tratando da literatura nacional, a explicação da difusão de políticas públicas esteve atrelada fortemente a postulados teórico-conceituais de caráter institucionalista, com ênfase no papel centralizador e indutor do governo central e a capacidade de financiamento e repasse de recursos para os governos subnacionais.

Ao passo de que outros estudiosos se juntaram à discussão, entraves teóricos foram centrais no desenvolvimento da área de estudos de difusão, tendo resultado desde então, de maneira significativa, no posicionamento dos autores geralmente em lados opostos acerca de quais são os fatores que interferem no processo. Desse modo, questões que de imediato reforçam o antagonismo existente nos escritos da área, como a análise da difusão segundo determinantes externos ou internos; a presença de ação coordenada ou descoordenada; os diferentes mecanismos existentes de difusão, consumados na literatura através de categorias considera rasas por alguns autores (DOLOWITZ; MARSH, 2000) e o papel da estrutura e dos agentes representam as principais abordagens teóricas conflituosas sobre a difusão de políticas públicas (ELKINS E SIMMONS, 2005; COÊLHO, 2012b). O campo de políticas públicas

tem, também, explorado o papel de mecanismos clássicos de difusão, por exemplo: competição política, aprendizagem, coerção e emulação. Atualmente, novos mecanismos, tais como o papel dos empreendedores, das comunidades epistêmicas, campanhas nacionais, associações interestaduais e redes transnacionais, passaram a ser testados, complexificando o campo de análise.

Os estudos sobre difusão de políticas têm cada vez mais tomado a atenção de especialistas que se preocupam em explicar por que e como ocorre a disseminação de novos desenhos institucionais entre países, estados ou municípios. É considerado no estudo, com base em Gunnet (2012), que a disseminação de modelos de políticas não necessariamente resulta numa distribuição uniforme. Ao contrário, há significativa variação de caso a caso. De acordo com Elkins e Simmons (2005), este é um ponto crucial no debate sobre a difusão. Os autores argumentam que, na verdade, é esperado que não haja uma harmonização na adoção de uma política, tamanha é a complexidade do fenômeno e o conjunto de fatores envolvidos.

Por conta disso, no que corresponde à difusão de políticas públicas, percebe-se que, em geral quando são intermediadas por agências ou partidos, há um maior grau de conectividade entre atores, como países ou governos subnacionais (KERR, 1983; HUNTINGTON, 1991; POWELL e DIMAGGIO, 1991; DREZNER, 2001). Em outro cenário, ondas de difusão não coordenadas costumam implicar um menor grau de interconexão entre governos (IKENBERRY, 1990; BENNETT, 1991; DOLOWITZ e MARSH, 2000).

Segundo Rogers (1995), a difusão de políticas é cumulativa no tempo, ou seja, a implementação tem início em um grupo de adotantes denominados inovadores, grupo que se distingue dos demais em razão de pôr em prática suas ideias progressistas. A replicação da nova solução política depende de um conjunto de variáveis básicas e específicas. Os modelos dos múltiplos fluxos (KINGDON, 1995) e equilíbrio pontuado (BAUMGARTNER e JONES, 1993) são os que, entre os modelos neoinstitucionalistas, mais privilegiam a noção conceitual de difusão de políticas. Baumgartner e Jones (1993) ao analisarem arenas políticas tradicionais, explicam que normalmente as trajetórias históricas são interrompidas em momentos críticos, quando feedbacks alteram a imagem de uma questão política de forma que o seu desenho institucional é alterado, tendo como resultado a replicação do novo modelo de política por outros governos. Kingdon (1995), por sua vez, pressupõe que a formação de agenda ocorre quando, por meio da atuação de um empreendedor político, três fluxos independentes [governo, sociedade e economia] se acoplam, formando uma janela de

oportunidades para a formulação de políticas e posterior disseminação da ideia em redes formais e informais do sistema político.

O Modelo de Dolowitz e Marsh (2000) permite compreender as diferenças-chave entre os conceitos de transferência e difusão, que já foram por muito tempo confundidos de maneira errônea em análises do campo de políticas públicas (FARIA, 2018a), e cuja distinção é fundamental nessa pesquisa, que parte da hipótese de que o fenômeno estudado consiste em um caso de difusão e não de transferência. Os autores definem que a transferência de políticas, emulação e lições aprendidas (*lesson drawing*) se referem ao processo por meio do qual o conhecimento sobre as políticas é utilizado em outro ambiente político (DOLOWITZ; MARSH, 2000). O conceito de difusão, por sua vez, surge na década de 90.

É entendida como a comunicação da inovação por meio de certos canais no tempo entre membros de um sistema social, que resulta na alteração de probabilidade de escolha política entre os governos, através de diferentes processos políticos interligados (STRANG, 1991; ROGERS, 1995; KERCH, 2007). Diferencia-se, portanto, da transferência por tratar de um “tipo especial de comunicação, na qual as mensagens são relativas a novas ideias” (ROGERS, 1995, p.5 IN FARIA, COÊLHO, SILVA, 2016). Newark (2002), estabelece que o primeiro fenômeno trata dos casos em que uma nação importa conhecimento sobre políticas e programas que existem no exterior geralmente através de uma organização intermediadora por meio de seu governo, ao passo que os estudos sobre difusão focam na maneira como inovações, políticas e programas se espalham de uma entidade para outra e quais são os atores envolvidos.

Diferenciar um processo de difusão de um de transferência é possível na medida em que se compreende que, no segundo caso, diferentemente do primeiro, não apenas se emula uma política, que pode ser fruto de origem interna ou externa, porém, há geralmente o envolvimento da sociedade civil nas etapas de seleção, elaboração e adoção da política, que assim se torna parte também da execução da medida proposta. Nesse debate, por mais que a convergência de países sobre a implementação de políticas semelhantes possa ser assimilada a um processo de difusão, Faria, Coêlho e Silva (2016) destacam que, em processos de difusão, os Estados nacionais e as unidades subnacionais são interdependentes. Dessa forma, o mecanismo de transferência envolve a noção de “ideias” emprestadas e se caracteriza como um processo de imitação de outros modelos, em termos simbólicos ou normativos. É justamente por essas especificidades que o mecanismo é distinto de um *learning process*, porque não se pauta por uma decisão planejada e racional e incorre em falhas de adaptabilidade por não operar a política através de condições locais próprias, com

instrumentos e estrutura institucional muitas vezes inadequados. Em termos gerais, a definição que baliza o debate é que a difusão de políticas ocorre por meio de estruturas, pois envolve um grande número de adotantes. Já a transferência de modelos (*policy transfer*) é realizada através de agências, em virtude de incluir apenas algumas unidades, prevalecendo a atuação dos agentes.

Sobre os processos políticos atrelados à difusão, Kerch (2007) define que são 4: i) a delimitação das possíveis políticas a serem implantadas; ii) a seleção de vários exemplos de funcionamento da política com base em outros governos; iii) o desenho institucional da política pelos atores-chave e por fim, iv) a sua aprovação ou rejeição na forma da lei. Tradicionalmente, a agenda política decisional delimita as possíveis políticas a serem implementadas, inclusive as inovações. Em seguida, durante o estágio de informações, vários exemplos de funcionamento da política são explicados tomando como base a experiência de outros governos. No terceiro momento, os atores-chave moldam o desenho institucional da política, perfazendo modificações a partir de demandas políticas ou por razões técnicas. Por fim, a política é aprovada ou não na forma da lei (KERCH, 2007).

A compreensão sobre essas etapas não tem sido suficiente, no entanto, para entender como as políticas públicas se difundem e a participação dos diferentes atores no processo. Questões como o aumento no número de atores envolvidos, a complexidade do processo de formulação de políticas e a variedade de casos têm gerado uma miscelânea de abordagens que resultaram em pouco consenso sobre achados de pesquisa e lições no campo (BERRY e BERRY, 1990; WEYLAND, 2007; FARIA, COELHO, SILVA, 2016). Paralelamente, há uma falta de afinidade entre teoria e empiria, devido a uma reconfiguração dos sistemas políticos domésticos internacionais e à velocidade com que os fenômenos de transformação têm ocorrido (FARIA, 2003a, 2018b; FARIA, COELHO e SILVA, 2016).

Nas últimas décadas, estudos do campo de políticas públicas têm contribuído para o enriquecimento dos debates teóricos sobre a influência dos atores não-estatais na difusão, acompanhados de metodologias que visam demonstrar justamente este tipo de caso (GUNNET, 2012; COELHO, CAVALCANTE e TURGEON, 2016). Como a *event history analysis*. A qual unifica teorias sob o mesmo constructo teórico com o objetivo de testar adequadamente a influência de múltiplos fatores em processos de difusão de políticas públicas, porque permite calcular a influência de fatores internos e externos e mensurar a probabilidade de uma unidade de governo adotar uma dada política no tempo (BOX-STEFFENSMEIER, 1997; MOONEY, 2001). De todo modo, no que concerne à revisão de literatura do campo de políticas públicas, até meados de 1990, a lógica adotada pelos

pesquisadores da época era a de que as políticas se difundiam através de duas formas: por conta da influência dos fatores internos *ou* dos fatores externos.

1.2 Papel dos fatores internos e externos para a ocorrência da difusão de políticas públicas

As abordagens dos determinantes internos e externos expõem pontos de vista antagônicos sobre quais são os fatores que influenciam a difusão de políticas públicas entre duas diferentes unidades. Embora a maioria dos estudos baseados nessa oposição específica tenham sido realizados há mais de 30 anos, o fato é que ainda hoje essa divisão teórico-metodológica encontra espaço na literatura do campo. Para alguns autores de difusão de políticas públicas, como Moran, Rein e Coodin (2006), os determinantes internos, entendidos aqui como os atributos políticos, institucionais, sociais e as características locais, são os únicos propulsores para a disseminação de uma política pública. De acordo com o seu ponto de vista, as condições internas dos países, somadas à estrutura organizacional em que os atores estão inseridos, são os únicos elementos que interferem na difusão. Apesar do foco direcionado a fatores unicamente internos é interessante pontuar que ao menos para os autores mencionados acima, o regime internacional deve também ser considerado como fundamental no entendimento de fenômenos de difusão, por ser ele um fator que propulsiona ou interrompe a proposição de certas pautas, sejam elas miradas ou não ao alcance de políticas globais (SUGIYAMA, 2008; KRASNER, 2012).

Continuando a explanação acerca da noção já vigente no campo de políticas públicas de que apenas os fatores internos dos países interferem nos processos de difusão, o modelo dos autores que partem dessa perspectiva pressupõe que a decisão de emular uma política está fortemente associada às características locais das jurisdições, ou seja, para citar algumas, à localização no globo, ao cenário político ou à disponibilidade de reservas internacionais, entre outros (MINTRON, 1997; VERGARI, 1998; STREAM, 1999). Sendo assim, inferem os autores, são as condições sociais econômicas, as capacidades institucionais, a ideologia e o grau de competição política que definem no fim a capacidade dos países de importar políticas públicas.

Autores como Downs Jr. (1976) e Regens (1980) realizaram esse tipo de análise, de modo que nos seus estudos buscaram demonstrar a correlação existente entre a capacidade institucional das demandas de um governo e a implementação de novos programas governamentais. A respeito dos atores envolvidos no processo, Dolowitz e Marsh (2000)

elencam uma série de diferentes atores, que podem atuar individualmente ou em conjunto nos processos de tomada de decisão referente às políticas públicas, são eles: funcionários, políticos eleitos, grupos de pressão, burocratas, empresários de política e especialistas, corporações transnacionais, instituições supranacionais e consultores governamentais e não governamentais. Dessa forma, por mais que não tenham um campo de visão suficientemente amplo acerca das variáveis externas que incidem nos fenômenos de difusão, os autores já reconheciam, desde o início do desenvolvimento do campo de políticas públicas, que existe uma variedade de atores que exercem pressão em decisões desse tipo. No entanto, no fim, independente de ator que toma a iniciativa, são as condições internas dos países que permitem a eles responder ou não aos constrangimentos sofridos. Essa é uma questão que gera divergência entre postulantes que privilegiam os fatores internos frente aos externos nos casos de difusão de políticas públicas. De acordo com a visão que destaca os fatores externos, por mais que o governo [ou Estado] seja uma das esferas centrais na decisão sobre a implementação de uma política, evidencia-se, de maneira mais pujante, no campo, os impactos que as pressões exercidas pelos demais atores podem gerar para alavancar um programa específico.

Um número considerável de autores que privilegiam os fatores internos nos processos de difusão, alguns já mencionados acima, concordam acerca da noção de que a sociedade, formatada em diferentes tipos de ator, muitos alheios à burocracia, pode influenciar nos processos de difusão. Assumem, todavia, que esse tipo de influência não é a mais importante quando se trata efetivamente da tomada de decisão, de modo que grupos internos moldam a opinião pública e assim executam planejamentos já combinados nos bastidores. Dessa maneira, o viés teórico que propõem desconsidera, em certo grau, o papel que o acesso à informação alternativa exerce nesse tipo de fenômeno; e também o fato de que os países estão inseridos em regimes internacionais. De forma mais ríspida, os mesmos autores elencam que em muitos casos o objetivo das coligações da sociedade civil não é apenas "o de representá-la, mas também de cooptá-la" (DOLOWITZ; MARSH, 2012, p.238).

Apresenta-se assim, mais uma notória diferença entre as perspectivas apresentadas acima, sobre a dominância da influência dos fatores internos ou externos na difusão. Pois, para os autores que privilegiam a influência dos fatores externos, as coligações da sociedade civil devem ser entendidas nas análises como órgãos de expertise e com histórico de incidência em uma pauta de interesse social, que, desse modo conseguem materializar apoio social; e não manipulá-lo. A argumentação que vigora, portanto, por parte dos autores que defendem a importância das coligações sociais para a difusão é a de que os tomadores de decisão sofrem

constrangimento de natureza político-eleitoral por esse tipo de ator (COÊLHO; FARIA; JARD, 2016). De modo que a estratégia política local em um cenário de difusão de políticas tem que contabilizar também os custos de reforma, necessidade de inovação e competição das eleições. Os políticos vão arcar com custos concentrados caso o modelo implantado falhe. Assim, necessariamente buscam dispor de um conjunto de recursos para ultrapassar os obstáculos, ao mesmo passo em que se preocupam em serem bem avaliados pelos eleitores. Mintrom e Vergari (1998), Stream (1999) e Allard (2004) pontuam que, em um ambiente no qual há demandas para maior oferta de assistência social, cobertura de saúde ou educação, provavelmente decisões de governo por reformas serão tomadas. Entretanto, outros fatores, como (i) capacidade de financiamento da política, (ii) posição ideológica dos atores e (iii) relações Executivo-Legislativo informam que o quadro é muito mais complexo, o que indica um alto grau de tensão para a decisão de adotar uma política. Dessa maneira, ganha força novamente a noção, já repartida pelos autores, do viés acerca dos fatores internos de que por mais que haja o envolvimento da sociedade, em casos de difusão, as condições locais são as que vão respaldar a tomada de decisão.

Evidenciando agora o ponto de vista dos postulantes que destacam as variáveis externas, de maneira geral, parte de seus autores estabelecem que, o que leva à difusão de políticas públicas são a influência de outros governos, a proximidade geográfica com regiões inovadoras e o papel das redes formais e informais que influenciam diretamente nos processos de difusão. O modelo de determinantes externos assume que governos adotam políticas porque são influenciados por outros governos através da propagação da comunicação em redes institucionalizadas ou informais. A abordagem apresenta duas visões distintas, relacionadas ao recorte territorial. A diferença crucial entre ambas é a variável proximidade geográfica, pois enquanto que, na perspectiva nacional a interação entre as unidades ocorreria em todo o território de um país, gerando a difusão; na análise regional, a interação aconteceria por região do globo. Nos dois modelos, por sua vez, pressupõe-se a existência de vínculos constantes entre os atores, que, por sua vez trocariam informações na geração de um processo de aprendizado que orientaria suas decisões de emular políticas (OLIVERIA, FARIA, 2016).

Atualmente, reconhece-se que o modelo de influências regionais surgiu como uma perspectiva mais realista apropriadamente à variável território e as conexões de redes entre os governos. Conforme assinalaram Mintrom e Vergari (1998), um dos problemas clássicos de estudos de difusão é a falta de atenção dada para a modelagem dos mecanismos através dos quais as ideias políticas são comunicadas entre os estados. Do mesmo modo, afirmam que há uma negligência acerca da definição de quais são as redes envolvidas no processo de tomada

de decisão, priorizando-se excessivamente os países e governos⁸. Acorados nas definições clássicas de Strang (1991) e Rogers (1995), grande parte dos autores em favor das características externas propõem que “as novas soluções políticas se propagam por meio de um sistema e que a adoção cumulativa no tempo altera a probabilidade de novas adoções” (COELHO, 2012a, p.40). Assim, a troca de informações e a variável proximidade entre os atores seriam indicadores fundamentais para o aprendizado e o estímulo à adoção de novos modelos de políticas (STRANG, 1991; FARIA, 2003). Os postulantes partem do pressuposto, portanto, de que atores da mesma região tendem a desenvolver estratégias políticas similares para enfrentar problemas similares e também pela possibilidade de melhor performance das políticas (ELAZAR, 1972; STRANG, 1991; BAYBECK; BERRY; SIEGEL, 2011).

Essa visão, contudo, não é universal entre os autores desse viés, porque, para alguns expoentes, a distância entre as unidades pode ser considerada irrelevante, visto que, são as propriedades das unidades que de fato influenciam a difusão de uma política (MINTROM, 1997; BALLA, 2011). Teóricos como Mullins (1972) e Boushey (2010) consideram, ainda nesse debate, que alguns indivíduos são guiados por valores e crenças que os tornam mais receptivos às mudanças institucionais com ênfase no social em comparação com outros indivíduos de perfil conservador.

Independente disso, governantes frequentemente tomam conhecimento de novas práticas na administração pública por meio de redes de políticas públicas ou em decorrência de pressões partidárias. Uma das limitações dessa perspectiva é que não fica exatamente claro se a motivação individual de adotar a política sofreu alguma influência de uma onda nacional ou regional de difusão. De acordo com Elkins e Simmons (2005), o avanço das ideias ocorreria em razão da ação coordenada de uma organização internacional ou de um grupo de unidades governamentais interessadas em deflagrar uma nova política. A inovação dependeria, portanto, de cooperação ou coerção dos atores.

Entretanto, outros estudiosos têm apontado a relevância do efeito de vizinhança ao ilustrarem empiricamente a ocorrência de competição intergovernamental entre estados geograficamente próximos (WALKER, 1969; BAYBECK; BERRY E SIEGEL, 2011). Desde as pesquisas de Berry e Berry (2000), tem ocorrido com mais frequência a incorporação tanto de determinantes internos quanto externos na análise dos processos de difusão de políticas públicas. Nesse estudo, via-se despertar a audiência para construir

⁸ A definição de Mintrom e Vergari (1998) é que “uma Rede de Políticas consiste em um grupo de atores que dividem interesses em algumas áreas de políticas estando ligados por seus contatos diretos e indiretos” (p.23).

explicações mais sofisticadas que abranjam as características endógenas e exógenas que influem na difusão.

Conforme descrito, a visão acerca dos determinantes internos preconiza que a difusão é resultante de aspectos políticos, econômicos e sociais, que, em grande medida moldam os incentivos, e constrangimentos relativos à tomada de decisão dos atores políticos, os quais, por sua vez, têm o hábito de justificar suas decisões através da manipulação da opinião pública. Por outro lado, a abordagem dos determinantes externos expressa que a decisão de adotar um novo programa está diretamente associada à proximidade geográfica entre as potenciais unidades adotantes, reconhecendo dessa maneira a formação de redes através das quais a informação se difunde, que pode ser de caráter nacional ou regional. Almeja-se, por meio desse raciocínio, testar se o alinhamento político induziu a maior cooperação entre as esferas governamentais e consequentemente maior adesão às políticas. Os incentivos aos políticos inerentes ao processo eleitoral em si, também, já foram testados anteriormente (NORDHAUS, 1975), que explorou os potenciais efeitos de vizinhança como um meio para mensurar indiretamente interferências de redes políticas formais ou informais, as quais propagam informações em diferentes sistemas de comunicação.

Ademais nesse tópico, é importante também considerar os efeitos de vizinhança do ponto de vista regional. De acordo com Walt (2000), programas sociais normalmente se espalham em regiões inovadoras e posteriormente transferem-se para as demais regiões de um país. Porque, como em geral, a disseminação de novos modelos políticos forma *clusters* regionais, sobretudo no início do processo, o autor considera que o incremento de adoções por unidades geograficamente próximas é parcialmente resultante de um comportamento interdependente dos potenciais adotantes. Em termos políticos, recorrer a experts é uma alternativa para ter soluções rápidas, delegando-lhes a responsabilidade (HAAS, 1990, p.54).

1.3 Influência das ações coordenadas ou descoordenadas para a difusão de uma política pública

No campo de políticas públicas, outro dilema existente entre os autores do campo referente à ocorrência da difusão é acerca do papel que a coordenação ou descoordenação de ações desempenha nesse tipo de processo. Elkins e Simmons (2005) apontam que existem três classes de explicações que contribuem para o entendimento desse debate, pois consideram diferentemente a autonomia dos governos às pressões externas para entender a difusão de uma política. Nos trabalhos que elaboraram, pontuaram que quando se trata

da autonomia dos governos às pressões externas, as unidades de governo respondem similarmente às suas condições domésticas, mas de forma independente com relação a outras unidades que enfrentam a mesma crise (ELKINS e SIMMONS, 2005, p.37).

Colocado de outra forma, segundo os autores, uma visão recorrente na literatura, especialmente atrelada aqueles autores que ressaltam a influência dos determinantes internos na tomada de decisão é a de que, quando se trata da difusão de uma política, interferem unicamente os fatores domésticos e a influência dos países vizinhos pode ser considerada nula. Uma segunda análise, que por sua vez é rival à anterior, e, portanto, vinculada à literatura que destaca a importância das variáveis externas, - estabelece que o avanço das ideias ocorre em virtude da ação coordenada de uma organização internacional ou de um grupo de unidades interessadas em deflagrar uma nova política. Sendo assim, a disseminação da solução política ocorreria: i) via o importante apoio das comunidades epistêmicas cujo papel é o de legitimar a inovação por meio da cooperação ou, ainda, ii) via agências de desenvolvimento de reconhecido poder de atuação e eventualmente dispostas a empregar estratégias coercitivas. Em síntese, defensores desse ponto de vista assumem que "a inovação depende, portanto, da cooperação ou coerção" (ELKINS e SIMMONS, 2005).

É momento agora, de demonstrar os pontos de vista conflitantes sobre o papel da coordenação ou descoordenação das ações nos casos de difusão. Para parte dos autores, o fenômeno em questão é geralmente um resultado de ação coordenada, fruto de uma onda inovadora que ocorre independente de processos políticos anteriores (POWELL; DIMAGGIO, 1991; KERR, 1983; DREZNER, 2001; HUNTINGTON, 1991). Em objeção, grupo de autores vê a difusão como um processo e um possível resultado (ação descoordenada), sendo assim, o fenômeno depende de mecanismos como cooperação, coerção, emulação ou transferência, que ocorrem internamente nos países, sem interferência externa (BENNET, 1991; DOLOWITZ; MARSH, 2000; IKENBERRY, 1990; ROSS; HOMES, 1976). Elkins e Simmons (2005) contribuíram ao debate por meio da proposição de uma *terceira via*, fruto da combinação de elementos das duas alternativas para estabelecer o conceito de difusão como "uma ação descoordenada e interconectada" (ELKINS e SIMMONS, 2005, p.37).

De acordo com Elkins e Simmons (2005), ondas de difusão coordenadas por agências ou países líderes implicam em alto grau de conectividade entre os países. Em outro cenário, ondas de difusão não coordenadas implicam um menor grau de interconexão entre governos. O entendimento que propuseram desse cenário rompeu com a noção de que por os governos

serem instituições independentes, podem tomar decisões sem sofrerem algum tipo de coerção interna ou externa, já prevalecente. Na verdade, para os referidos autores os constrangimentos podem ser exercidos também por países e entidades não governamentais que detenham algum conhecimento específico ou capacidade de intervenção em uma dada área de política que interessa a algum governo. Tipo de incidência que não fica restrita a clubes de organizações internacionais como o Banco Mundial, BID e FMI, mas que se expande.

De fato, por meio da revisão dos escritos sobre o assunto, percebeu-se que os governos levam em consideração a decisão prévia de outras gestões nos processos de difusão (IKENBERRY, 1990; BENNET, 1991; DOLOWITZ; MARSH, 2000). A interconexão entre gestões ou diferentes atores, por sua vez, não resulta imediatamente em um resultado ou em uma difusão adequada. Independente do formato da difusão, no entanto, é reforçado pelos autores que ondas coordenadas por agências ou países líderes implicam um alto grau de conectividade entre os países. Contrariamente, ondas de difusão não coordenadas implicam em menor grau de interconexão entre governos, justamente pela concepção de que partem de unidades bastante isoladas, cujas redes não ultrapassam a esfera nacional. Nesse campo de investigação, estudiosos têm apontado a importância de dois componentes para que as ideias se espalhem no sistema político (DOLOWITZ; MARSH, 1996).

O primeiro é o fator estrutural e o segundo é o papel dos agentes. As explicações focadas no fator estrutural assumem que deve ser priorizado na análise de difusão o resultado histórico de políticas e o aparato institucional de governo em que as políticas serão implementadas, além da proximidade geográfica com unidades pioneiras. Do ponto de vista dessa corrente, a difusão é um processo que ocorre sem agentes; desse modo, depende exclusivamente de uma estrutura ideal para ocorrer (DOLOWITZ; MARSH, 1996). Em contrapartida, do ponto de vista da prevalência do fator agência nos processos de difusão, deve-se destacar o papel dos atores que conduzem à adoção de políticas entre um número limitado de unidades. Autores que centralizam o fator agência reconhecem a capacidade restrita do agente de intervir na estrutura – o que não pode ser dito do processo inverso – em vista de que as estruturas governamentais são geralmente mais rígidas e distintas entre as prováveis instituições adotantes. Ainda destacam que, em casos em que há “transferência de conhecimento em um processo organizado entre unidades similares” (MARSH e SHARMAN, p.93), privilegia-se a ação do agente por meio do planejamento e da solução de um conjunto de obstáculos por meio dos atores interessados. Na visão crítica de Marsh e

Sharman (2010), na verdade, as dimensões estrutura e agência estão entrelaçadas, visto que as estruturas constroem ou facilitam o papel dos atores.

A atuação individual de atores não-estatais deve incluir também o papel das organizações da sociedade civil, que se distinguem dos demais atores, porque, ao invés de serem contratados por governos, iniciam [eles próprios] a dinâmica que envolve a formulação de uma nova solução política através da difusão. Atividades como a promoção de ideias por meio da identificação de problemas, formação de coalizões e discussão de conceitos, além do diálogo entre pares e opositoristas, formam o perfil desses atores. Em resposta a isso, cada vez mais os formuladores de políticas no âmbito nacional ou internacional estão recorrendo a consultores individuais ou a firmas com experiências no desenvolvimento de novos programas. Os consultores atuam como agentes especialistas de “best practices”⁹, visto que vendem novas soluções políticas para problemas sociais persistentes. Justamente porque dedicam seu tempo a consultar visões conflitantes e a estudar a melhor forma de apresentar a questão à arena política é que, em geral, os consultores individuais adquirem credibilidade e logram êxito na sua tarefa de persuadir os formuladores de políticas (WALKER, 1981; MINTROM, 1997; MINTROM, VERGARI, 1998; KINGDON, 2011).

1.4 O Estudo de Caso como método para a análise da difusão de uma política pública

Em vista do que foi exposto, reconhece-se que a difusão de uma política pública para outro país está geralmente atrelada a uma série de fatores e a diversas etapas de implementação, sendo geralmente específicas para cada caso, contando com redes de articulação e atores diversos. Karch (2007) é pertinente quando comenta que apesar de as pesquisas de difusão geralmente capturarem a adoção da política, em geral, não costumavam considerar as fronteiras jurisdicionais das unidades e os processos no tocante à decisão do Executivo local. No debate acerca de como se estudar casos de difusão, Karch (2007) foi o responsável por propor que embora as modelagens econométricas de difusão tenham méritos, como a identificação de padrões que se repetem entre um grande número de unidades, são insuficientes e não contemplam geralmente a influência dos debates prévios no legislativo, o papel das coalizões de defesa ou as campanhas nacionais em torno da inovação.

⁹ Deve-se atentar para a compatibilidade entre a política selecionada e qual é a realidade do lugar onde ela será aplicada (LONG, 1987).

Através de um estudo de caso, o autor argumenta, é possível abarcar de maneira mais adequada os elementos que faltam aos modelos econométricos, pois na medida em que os estudos de caso costumam utilizar metodologias tradicionais como a *agenda-setting*, o *pattern find* e o *process tracing* (COÊLHO, 2012a; KARCH, 2007), podem vir a estabelecer um diálogo complementar com outras ciências, como a Ciência Política, a Sociologia e o Direito. Os métodos supracitados correspondem a técnicas utilizadas por estudiosos de políticas públicas com o objetivo de explicar casos de difusão através de inter-relações que nem sempre estão expressamente evidentes, especialmente as decorridas nos bastidores dos processos políticos, que, em alguns casos, têm algumas de suas explicações fortalecidas através da interdisciplinaridade.

A *agenda setting* se refere a estudar atentamente o posicionamento dos atores em diferentes intervalos de tempo, buscando acentuar também qual foi a capacidade que detiveram de influenciar a tomada de decisão referente à difusão nesse meio tempo; o *pattern finding* consiste na busca por indicativos que evidenciam os envolvimento dos atores, inclusive as mudanças de rotas e por conta de quais motivos; por fim, o *process tracing* é realizado por meio da análise documental dos fatos relacionados à própria validade e difusão da política, etapa que revela também em muitos casos qual foi a estratégia dos atores e o que os levou a demonstrar poder ou optar por guardar sua energia, evidenciando assim as etapas atreladas à difusão considerando não apenas os embates ocorridos nas esferas institucionais, captando também as ações executadas pelos atores da sociedade civil atrelados a processos de disseminação de políticas.

Como já evidenciado anteriormente nesse trabalho, processos de difusão de políticas partem em grande parte de ondas nacionais, regionais ou internacionais, que podem ser coordenadas ou descoordenadas, e vir a ocorrer através de diferentes tipos de difusão, com mais frequência a emulação e a transferência. Desse modo, é recorrente que existam estágio de adaptação em casos de difusão, que podem criar as chamadas *policy failures*¹⁰ ou ainda aprendizados para o sistema político. Situações como essas são consideradas problemáticas, porém, positivamente, costumam ser menos recorrentes, tem-se notado, nos casos das difusões de políticas descoordenadas e interconectadas (ELKINS e SIMMONS, 2005; COÊLHO; FARIA; JARD, 2015), pois, por conta de a proposição ser uma forma de disseminação de política que conta mais fortemente com o envolvimento da sociedade civil,

¹⁰ Correspondem a políticas implementadas em uma unidade que por uma variedade de problemas, usualmente aquelas atreladas à incompatibilidade, não alcançam os resultados esperados, o que não é decisivo, visto que podem ser superadas.

os debates acerca da condução da política costumam ser mais estabelecidos e balizados desde a etapa de planejamento.

Tratando da difusão de uma política desse tipo, em amplitude federal, é preciso reforçar que a sua adoção não ocorre de maneira equânime entre os atores envolvidos e também nas estruturas públicas, seja em um processo estabelecido entre unidades de um mesmo país ou não. Em um estudo de caso sobre difusão de políticas públicas, deve-se considerar que o comportamento político dos atores é influenciado por eventos políticos anuais, onde fatores como o período eleitoral ou início e fim de governo importam. Shipan e Volden (2008) assinalam, dessa maneira, que processos de difusão bem sucedidos não devem ser avaliados somente pelos governos em termos dos seus resultados, porém, também, pelo tempo em que a boa prática permanece sendo adotada no sistema político e os seus resultados. Uma variável que adquire importância ímpar na execução de estudos de caso acerca da difusão de uma política pública é o conhecimento produzido e oferecido à sociedade pelos diferentes atores e governos, enquanto buscam a adoção de certa política pública (FARIA, 2003, 2016a, 2016b).

Haas (1992) é pioneiro na medida em propõe que o conhecimento e a ação devem ser distinguidos metodologicamente. No entendimento de quais são as ações que um ator pode desempenhar para a difusão, o pesquisador deve conferir nesse tipo de estudo, se no processo de formulação da política houve a efetiva participação dos especialistas, se houve esforço em garantir que a política definida levasse em conta também pessoas pertencentes às comunidades afetadas na sua implementação, se existiam contato e/ou se os documentos produzidos pelos atores eram utilizados.

O texto clássico de Faria (2003) já fazia uma espécie de alerta para a necessidade de se produzir estudos sobre a formação de agenda considerando a vertente analítica do papel das ideias e do conhecimento, visão que causava impacto apenas residual na literatura na época em que foi proposta. Alguns anos depois, as contribuições de Wampler (2008), Sugiyama (2009a e 2009b) Spada (2010), Coêlho (2012a, 2012b), Oliveira (2013), Cavalcanti e Turgeon (2016) têm contribuído para que os estudos produzidos tenham ido além dos padrões de adoção tradicionalmente testados, explorando os atributos das políticas em termos dos arranjos institucionais e a aplicação de regras envolvidas na difusão.

Visando se adequar às técnicas de estudo mais recentes sobre difusão por meio de um estudo de caso, na execução dessa pesquisa, foram empregados os métodos de *agenda setting*, *pattern find* e *process tracing*, os quais mapeiam amplamente a difusão e investigam como ocorre, testando também teorias e motivos. Além de analisarem também os fatores que

causaram as adoções de políticas, em uma perspectiva atenta especialmente a quais foram as atividades desempenhadas pelos diferentes atores nas esferas governamentais para garantir o avanço da difusão. Por meio das referidas metodologias, buscou-se adicionalmente apresentar qual foi a participação que a questão regional desempenhou no caso, quais foram os aprendizados obtidos no processo, através de quais atores e por meio de quais canais os contatos foram construídos e mantidos¹¹.

O estudo de caso desempenhado na pesquisa, acerca da difusão da política pública de audiência de custódia no Brasil, passou por escrutínio extensivo do pesquisador, tendo contato com a realização de entrevistas semiestruturadas pelo estudante, junto a representantes da RJC com o objetivo de obter assim uma análise mais completa acerca do assunto. Seus resultados são úteis também para ilustrar o quadro de diversidade cada vez mais evidente no que compete aos atores envolvidos em processos de difusão de políticas públicas, inclusive, na tomada de decisão, com destaque para as organizações da sociedade civil, entrelaçadas no estudo em questão, por meio de uma Rede.

¹¹ Apesar de não ser utilizada nesse estudo, investigações típicas de *policy diffusion*, por contemplarem grandes universos, são mais capazes de produzir resultados assertivos acerca de inferências e predições do que um estudo focado em um único caso, como o que foi realizado.

2. A perspectiva voltada ao ator e à interface nas análises de difusão de políticas públicas

No entendimento de um caso de difusão de política pública é central identificar inicialmente os atores envolvidos, através de que métodos agem e quais são as disparidades de poder entre eles (LONG, 1988, 1989, 2007). Por se tratar de um processo complexo, que ocorre através de estruturas que não são inteiramente transparentes ao pesquisador, como os bastidores do processo político, tem sido cada vez mais recorrente no campo de políticas públicas a produção de estudos associados a outras ciências da área no desempenho de estudos de difusão.

Em vista da importância que as organizações da sociedade civil assumem empiricamente na pesquisa executada, realizou-se nesse capítulo uma revisão bibliográfica de viés sociológico acerca do assunto do envolvimento dos atores nos processos de difusão, através de uma análise focada em Norman Long, que elaborou a obra *Sociologia do Desenvolvimento* (2007). Este autor expôs de maneira minuciosa como deve ser realizado um estudo de difusão de políticas públicas, orientado a captar as ações desempenhadas pelos atores atrelados ao processo.

Como conclusão de diferentes estudos etnográficos que realizou (1988, 1989), o sociólogo verificou que há uma variedade de fatores envolvidos em casos de difusão de políticas, que desafiam a noção de que em geral os assuntos referentes ao público são decididos unicamente em salas fechadas, nas esferas oficiais, segundo uma lógica hierárquica ou como resultado de uma intervenção externa de grandes conglomerados com associações políticas.

O conceito de intervenção externa é tratado com atenção por Long (2007), pois, em oposição à ideia de que as políticas públicas são em sua maioria selecionadas e implementadas como resultado de uma motivação exterior, o autor destaca que o fenômeno é muito mais complexo, envolvendo também movimentações *bottom-up* ao invés de apenas *top-bottom*¹². Propõe, assim, que existem outras formas de interação que devem ser consideradas em análises de difusão de políticas públicas, em vista de colaborarem para uma compreensão mais precisa dos papéis efetivamente desempenhados pelos diferentes atores.

¹² A noção de *bottom-up* e *top-bottom* está atrelada às cadeias hierárquicas de implementação de uma política. Long determina que os fluxos que agem na tomada de decisão não partem unicamente de um nível superior para os demais inferiores, mas que há um constante embate entre os níveis, que buscam ter seu ponto de vista validado para assim adquirir poder sobre uma decisão ou como conduzir certo processo.

Dessa forma, Long (2007) cunhou um método de análise de difusão de políticas públicas que denomina orientado ao ator, através do qual introduziu os conceitos de interface e arena.

Seus trabalhos, por conta do viés sociológico do qual partem, apresentam um ponto de vista mais abrangente acerca da variedade de atores que podem estar envolvidos em processos de difusão, em oposição às interpretações já anteriormente majoritárias, do campo de que a difusão era fruto somente do envolvimento de determinantes de natureza interna ou externa, que envolvia unicamente os Estados, cuja discussão já foi realizada no capítulo prévio. Para entender o ponto de vista de Long (2007) e o diálogo que une os termos Sociologia e Difusão de Políticas Públicas é preciso estudar inicialmente a noção de desenvolvimento, cujo significado tem sofrido alterações constantes desde o século 20.

2.1 O conceito de desenvolvimento e sua transformação até se tornar uma pauta global

Nos anos 1950, a lógica dominante sobre como ocorreria o desenvolvimento global era a da Teoria da Modernização (ROSTOW, 2008), que teve como prerrogativa mais disseminada o fato de que existia uma ordem situacional e cronológica para o desenvolvimento dos países. Isto porque, de maneira geral, a teoria assumia que o desenvolvimento iniciaria no "mundo moderno", estendendo-se em seguida às nações subdesenvolvidas. Como resultado, inclusive, da integração com os países do "primeiro mundo", por meio de diferentes iniciativas, como o suporte na implementação de uma best practice, envio de capital por meio da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD)¹³, oferecimento de assistência técnica, disponibilização de empréstimos ou subsídios, entre outros.

Na medida em que a proposição da Teoria da Modernização não se concretizou como o esperado até o final da década de 1950, nos anos 60, predominou a concepção da dependência entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. De acordo com a Teoria de Dependência (MCNAMARA, 1973; MYRDAL, 1984; BANERJEE, 2011), existia uma dívida histórica dos países do Norte global com os do Sul global, de caráter social, econômica e política. Desse modo, as disparidades históricas entre os países só poderiam ser superadas com a transferência de recursos da parcela mais privilegiada voltados ao fim do

¹³ A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) corresponde a um acordo entre os países desenvolvidos no escopo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) cujo objetivo é a destinação de parte de seu PIB (cerca de 1%) com o objetivo de estimular o desenvolvimento em países em desenvolvimento.

subdesenvolvimento no planeta, que afetava principalmente as nações mais fragilizadas financeiramente.

Como resultado da inserção cada vez mais afirmativa do tema do desenvolvimento na agenda internacional desde os anos 1960, que era debatido principalmente em fóruns multilaterais voltados ao diálogo de pautas específicas, tais como meio-ambiente, direitos humanos, mulheres, entre outros, começou a se delinear desde a época uma estrutura institucional e internacional mais robustas para realmente enfrentar os "limitadores ao desenvolvimento", como a pobreza, a ausência de empregos, a falta de acesso à justiça, a desigualdade de gênero, entre outras questões. Atualmente, percebe-se que muitas das políticas que foram baseadas no princípio da dependência não foram completamente eficazes na superação de problemas sistêmicos que existiam nos países nos quais foram aplicadas (LONG; ROBERTS, 1984; LONG, VILLARREAL, 1993; LONG, 2007; BANERJEE, 2011; MYRDAL, 1984). Os resultados encontrados pelos autores mencionados acima foram os de que iniciativas fruto de uma lógica de dependência funcionaram como atenuantes a situações de vulnerabilidade extremas, como a ausência de alimento ou de produtos fundamentais. De todo modo, não foram duradouras no longo prazo, em vistas, entre diversos outros fatores, de geralmente não se propuserem a educar ou trabalhar em conjunto com as comunidades locais, sendo resultado de uma intervenção externa (LONG, 2007), discussão que será aprofundada mais à frente.

Na década de 1970, as teorias que dominaram as explicações acerca do desenvolvimento focaram principalmente em concepções atreladas à economia política, cuja premissa fundamental era a de que através de intensos fluxos de comércio globais, por meio da liberalização das trocas comerciais entre os países, seria possível assegurar um cenário de desenvolvimento ao planeta. Como este cenário não se concretizou, a partir da década de 80, a teoria pós-modernista adquire maior relevância nos debates, posicionando-se de forma contrária à lógica dos anos anteriores. Sobre essa perspectiva, deve-se entender que ela é demarcada pela máxima de que o sistema internacional deve ser um local acolhedor e cada vez mais ocupado pelos países do Sul global (LONG; ROBERTS, 1984; SEN, 2010; FIGUEROA, 2012), que por meio da articulação seriam capazes de se auto sustentarem sem as dependências sistêmicas históricas com países do Norte global (LONG; VILLARREAL, 1993; LONG, 2007).

Como reflexo da disseminação de visões como esta, na mesma década e posteriormente, visualizou-se a multiplicação de instituições regionais ou internacionais nos países em desenvolvimento voltadas à discussão de problemáticas comuns (FIGUEROA,

2012; FERREIRA, 2020). Em espaços como estes, havia o objetivo de se propor a superação de diversos problemas de caráter econômico e social, entre países vizinhos ou mesmo de outras partes do globo. O momento político propiciado no tempo pode ser citado como um dos motivadores, na década de 1990, de sua denominação como a "Década das Conferências" (ALVES, 2001). Dá-se esse título à época, pois, no decorrer dos anos 1990, houve um crescimento nunca visto antes no número de eventos multilaterais atreladas ao debate do desenvolvimento: como as Convenções Internacionais das Nações Unidas (ONU) para variados assuntos (saúde, clima, direito reprodutivo, crianças e idosos), nas quais havia o objetivo de que os países se posicionassem e se comprometessem com políticas que poderiam ser adotadas no combate de problemas encontrados em diferentes partes do planeta. Dessa maneira, os países demonstravam estar cientes de que o desenvolvimento era fundamental para que fossem alcançadas outras metas de caráter global, especialmente as referentes ao acesso à igualdade, ao trabalho e à justiça.

No início dos anos 2000, como parte da valorização dos debates travados na esfera internacional, voltados aos direitos fundamentais universais, foram elaborados pela ONU os 8 Objetivos do Milênio (ODM), que englobavam os desafios para a década. O lançamento da agenda funcionou como uma demonstração da importância que o termo desenvolvimento adquiriu no discurso especializado para o alcance de um planeta com menor disparidade entre as nações (SACHS, 2017). Dentre os propósitos presentes nos ODM, verifica-se que grande parte deles tiveram a finalidade de assegurar direitos fundamentais universais a todos os cidadãos do planeta, estando interconectados com um número relevante de metas de combate ao subdesenvolvimento. Em 2015, foram produzidos os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, também conhecidos como Agenda 2030. Em uma análise comparativa realizada por Sachs (2017), é possível perceber que os ODS expandiram a "incorporação de temáticas sobre o subdesenvolvimento nos compromissos internacionais" (2017, p.23), tendo como diferencial a capacidade de atribuir aos países-membros o compromisso de monitorar os indicadores pactuados, etapa que conta com o preenchimento regular de plataformas compartilhadas internacionalmente.

Tendo sido feita uma recapitulação sobre as principais visões que perduraram em cada década acerca do conceito de desenvolvimento até os anos 2000, deve-se agora especificar qual a concepção defendida por Long e outros expoentes da escola de pensamento denominada Sociologia do Desenvolvimento (LONG, 1988, 1989, 2007; LONG; LONG; ROBERTS, 1984; VILLARREAL, 1993). Em consonância com o período histórico em que foi concebida, os escritos da Sociologia do Desenvolvimento colheram muitos dos conceitos

da teoria pós-modernista, postulando por isso uma análise que foca principalmente nas experiências de nações do sul global (FIGUEROA, 2012). Ao mesmo tempo, a vertente é bastante influenciada pela década de 1990, na qual um número inédito de agências internacionais foi criado e se envolveram ativamente para a difusão de políticas públicas, em estruturas interorganizacionais variadas (FERREIRA, 2020).

É predominante, entre os autores da sociologia do desenvolvimento, a noção de que países distantes do norte global estão inseridos de maneira "menos organizada" nos fluxos de transferência de informação e capital, o que, alegam em seus escritos, não é inteiramente negativo. Isto porque, difusão de políticas que não se originam necessariamente de uma proposição utilitarista ou de uma best practice possuem também o potencial de assegurar a adoção de um programa efetivo, através de uma interação, afirmam Long e Villarreal (1993), que deve vir a “correr especialmente junto às pessoas, aos especialistas e às comunidades epistêmicas” (1993, p.26).

É por conta disso que as pesquisas mais importantes associadas a Long são seus estudos etnográficos realizados principalmente em países africanos e da América Latina (1988, 1989), feitos para apreender através de que estruturas de interação e ações, as informações se espalhavam entre as comunidades estudadas e em que medida essa troca resultava em uma difusão seguida de inovação. Em suas pesquisas, Long (2007) esteve também atento ao papel que os atores internos e externos exercem na tomada de decisão, inclusive, por meio de intervenções externas, as quais, pontua, não devem ser preferidas “frente a algum tipo de difusão de política que pode ocorrer por meio do envolvimento das comunidades” (2007, p.33). Em uma análise orientada ao ator e à interface, como a proposta pelo sociólogo Long (2007)¹⁴, torna-se possível entender de maneira mais aprofundada qual foi o papel que cada ator nacional e internacional exerceu em casos de difusão de políticas.

2.2 A análise orientada ao ator e os conceitos de interface e arena

A análise orientada ao ator se caracteriza pelo esforço analítico de medir com precisão o entendimento sistemático da "vida social", ou seja, o papel desempenhado e as

¹⁴ Observando essa temática através da lógica de Long (1988, 1989, 2007), é fundamental mencionar que seus escritos são reconhecidos nos campos da Sociologia e das Políticas Públicas por trazerem uma análise pioneira na análise do tema do desenvolvimento rural em diferentes países, nos quais desenvolveu estudos etnográficos, determinado a entender as motivações das comunidades locais na construção de políticas públicas por meio do contato direto com elas.

condições de ação possíveis a cada ator implicado no mesmo conflito¹⁵. As quais podem ser identificadas não unicamente a partir de discursos oficiais ou definições normativas, de modo que Long (2007) pontua que deve incorporar-se também o entorno sociocultural e a mediação de organizações internacionais. Esse tipo de análise, busca entender, portanto,

como todos esses fatores estão envolvidos, desde sua concepção até implementação, priorizando-se a diversidade de interpretações, reconhecendo-se as diferenças de poder e valorizando-se o impacto do conhecimento nas transformações observadas (LONG, 2007, p.20).

A interface, por sua vez, representa um tipo de método que está voltado para o estudo de como se delineia o embate político e em que arenas, que na maioria dos casos ocorre por meio do pressionamento de pontos de tensão e da descontinuidade de ações entre os atores envolvidos, especialmente sociedade civil e atores institucionais. Dessa forma, a noção de interface é específica por tratar de casos de mudanças ideológicas e conceituais de porte considerável em noções que muitas vezes não são flexibilizadas com facilidade, por fazerem parte em batalhas entrelaçadas, pelos recursos, significados, controle e legitimidade institucional. Em outras palavras, o conceito de interface visa entender em maior medida as respostas dos diferentes grupos locais enredados nos processos de transformação da política social, como por exemplo, por meio da difusão de uma nova política.

Long (1988, 1989, 2007) se dedicou, nas produções que realizou, a solucionar certas limitações teóricas e metodológicas referentes aos estudos de difusão, especialmente aqueles referentes às políticas relacionadas ao desenvolvimento, que o autor destaca que se apoiavam em "variadas formas de determinismo, linearidade e hegemonia institucional" (2007, p.21). Isto é, tendiam a justificar a escolha de uma política ao invés de outra através de explicações que se centravam em termos como condições, contextos, forças impulsionadoras ou intervenções externas, excluindo do prognóstico as pessoas, que "são de fato quem habita, experimenta e transforma os contornos e detalhes da paisagem social" (2007, p.21).

As "forças ou intervenções externas", destacadas pelo autor, são responsáveis por "encapsular as vidas das pessoas" (LONG, 2007, p.37), pois, em muitos casos, quando a política parte dessa origem, afirma, pode vir a ocorrer o incentivo por parte dos atores atrelados à tomada de decisão pelo descarte de certas políticas frente a outras que estejam inseridas em outro tipo de agenda, como os regimes internacionais de transferência de best

¹⁵ Para evitar duplas interpretações, a noção de Long de conflito está atrelada aos embates travados pelos atores que envolvem a adoção de novas práticas ou valores, inerentes, do seu ponto de vista, às transformações que envolvem a difusão de políticas públicas (1987, p.136).

practices. Hindess (1986) nomeia quais são as consequências que a difusão de uma política fruto de intervenção externa pode gerar, especialmente no que compete à etapa de avaliação, que pondera, pode ser demarcada por muitas falhas justamente porque as políticas difundidas dessa maneira terminam muitas vezes por implicar em casos de destruição de formas locais ou endógenas de cooperação e solidariedade. As quais deveriam, defende o teórico, ser consideradas parte do processo em demonstração do papel que os atores desempenham nos fenômenos de difusão de políticas públicas.

Sobre esse tema, em conformidade com a visão de Hindess (1986), Long (2007) entende que mesmo que seja verdade que importantes mudanças sociais tenham sido difundidas por meio de intervenções externas, ou seja, através de iniciativas nas quais a sociedade civil foi colocada principalmente como ouvinte do delinear dos processos de difusão, deve-se reconhecer ao fim que esse tipo de dinâmica se disseminou devido à invasão do mercado, Estado ou agentes internacionais (HINDESS, 1986; LONG; VILLARREAL, 1993). Dessa maneira, abriu-se espaço, portanto, para o crescimento da diferenciação socioeconômica, processo que é incrementado por grupos centralizadores políticos, instituições ou empresas visando impedir a geração de modelos heterogêneos de mudança econômica e cultural. Long (2007) conclui, por conseguinte, que não pode ser tratada como satisfatória a explicação de que as intervenções externas correspondem ao "curso natural" dos casos de difusão, pois, desde antes da organização dos países em redes de disseminação de políticas públicas, os entraves de política social aconteciam em todo o planeta, como produto de lutas sociais passadas e presentes; e como resultado deles estabeleceram-se novas políticas públicas (JESSOP, 2002).

Long (2007) propõe que o estudo das estratégias realizadas em contextos específicos permite o esclarecimento dos processos de mudança desempenhados, ao mesmo passo em que torna possível a verificação de conexões entre os pequenos mundos dos atores locais e os fenômenos globais e atores de maior escala. Posto de outra forma, permite identificar o "papel decisivo desempenhado por formas diversas e possivelmente contraditórias de ação humana e consciência social na fabricação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento" (LONG, p. 45, 2007).

Giddens (1979) e Latour (1986) são autores que possuem uma visão de ação humana ou agência que dialoga com a do autor acima. Referem-se, assim, à capacidade do ator individual, por meio de comportamentos particulares e mesmo em situações desfavoráveis ou de extrema coerção de ser capaz de processar a experiência social compartilhada e assim elaborar uma maneira de intervir na corrente de eventos sociais ao seu redor, estando ele

mesmo envolvido no fluxo por meio de suas próprias ações, observando como outros reagem a sua conduta e a partir daí adotando medidas de expansão ou contingência (GIDDENS, 1979). A disposição de certas capacidades de persuasão que se adequadamente coordenadas resultam no objetivo esperado, por sua vez, é insuficiente para explicar em totalidade a noção de agência (LATOURETTE, 1986). A habilidade de influir em assuntos externos ou de acatar uma ordem superior, exige, antes de tudo, uma série de ações que ocorrem em uma cadeia de agentes. Uma rede de atores definida, que possui projetos específicos que visa concretizar, porém que ao mesmo tempo, está parcialmente, mesmo que quase nunca por completo, envolvida no "projeto"¹⁶ de alguma outra pessoa ou pessoas.

Giddens (1984) destaca que a agência implica na "geração, uso ou manipulação de relações sociais" (1984, p.50), o que por sua vez, denota que as formas de interação atreladas à agência resultam na dependência entre as partes, que simultaneamente oferecem alguns recursos pelos os quais estão subordinados e adquirem capacidade para influir na atividade de seus superiores (JESSOP, 2002). A legitimidade que cada ator possui nas negociações que se envolvem, argumenta Hindess (1986), está atrelada principalmente ao que denomina de "meios discursivos" na formulação de suas metas, ou seja, aos argumentos e às racionalizações para as ações empreendidas, que adquirem credibilidade não apenas por meio do discurso, mas que também se manifestam nas construções culturais implicadas ao ponto de vista ou a noção de valor, efetivados ou não através da prática social (1986, p.117).

O autor, por sua vez, ressalta que os meios de discurso não são inertes ou inerentes aos atores (1986, p.119), variando ao longo do tempo e formando parte de bagagem de conhecimento e recursos disponibilizados de diferentes formas e em contextos diversos. De acordo com essa lógica, conhecimento e poder podem ser tratados em certa medida como termos similares, pois, como disse Foucault (1980, p. 27), "como o poder, o conhecimento não é somente algo que se possui e se aumenta nem pode ser medido com precisão em termos de quantidade ou qualidade". Ambos os conceitos surgem de processos de interação social e compõem, segundo Hindess (1986, p. 12), "um produto conjunto do encontro e fusão de horizontes". Nesse tópico, Checkland (1981, p. 26) pontua que os encontros de conhecimento e da ação, ou seja, o estabelecimento de uma situação favorável ao agir, não ocorrem de maneira purista baseado unicamente na melhor decisão ou na decisão mais utilitarista, todavia, fruto de lutas entre atores que querem envolver outros em seus "projetos", fazendo

¹⁶ Projeto aqui se refere a interesses que podem estar ocultos ou são desconhecidos em totalidade pelos atores envolvidos, de modo que abre espaço assim em certos casos para a manipulação (LONG, 2007).

com que assim assim eles aceitem marcos particulares de significados e adotem seus pontos de vista. Para compreender como essa intersecção se delineia é tarefa do pesquisador de difusão de políticas públicas, realizar uma análise interessada em entender as maneiras por meio das quais os diferentes atores sociais manejam e interpretam novos elementos em seus modos de vida.

Long (2007) postula isso, pois, prestando-se especial atenção a como grupos particulares, atores diversos ou indivíduos conseguem criar espaços para eles mesmos nos pontos nodais de interação, com o objetivo de realizar os seus próprios interesses ou desafiar programas governamentais, entende-se mais fielmente o papel que exercem em casos de difusão de políticas. Em um contexto mais amplo é justamente a soma desses processos organizativos, estratégicos e interpretativos que influem, e eles mesmo são influenciados por, nas definições de poder e ação social dominantes (GIDDENS, 1987). Em uma análise orientada ao ator e à interface é papel também do pesquisador, observar como os problemas estruturais e as constrições estruturais são envolvidos nos conflitos, buscando identificar através de quais lacunas certas discussões podem ascender através dos meios de discurso no forjamento da tomada de decisão (LONG, 2007).

Seria ilógico, após o exposto até então, supor que a promoção ou o fracasso de paradigmas ou ideias em diferentes partes do planeta estão sujeitos a uma evolução de teorias de etapas históricas de desenvolvimento intelectual, que alcançaram relevância em algum momento por conta, entre outros motivos, da viabilidade pragmática que adquiriram entre reduto de conhecimento específico. Um diagnóstico mais plausível é o de que a compreensão teórica focada em concepções sólidas e resultados comprovados é aquela voltada para a análise da transformação da participação dos diferentes atores nos processos políticos com atenção às interfaces, nas quais embates significativos referentes à política ocorreram, para compreender como se estabeleceu a dominância de novas concepções e visões frente às demais. Um fator importante para analisar os fenômenos enredados na modificação ou na construção de uma política social é a verificação de qual esfera ou esferas partiram as iniciativas, o que costuma ocorrer geralmente pela via externa (os chamados modelos de intervenção) ou interna (as chamadas práticas de intervenção). É sobre esse debate que a próxima seção do capítulo trata.

2.3 Os modelos de intervenção e as práticas de intervenção

A inspeção mais detalhada acerca da Sociologia do Desenvolvimento revela o esforço assumido pela corrente e pelos seus representantes, desde os anos 1980, de colocar os atores envolvidos nos conflitos de natureza social ou política no centro da análise (ROBERTS, 1984; LONG, 1988, 1989, 2007; LONG; VILLARREAL, 1993). De maneira geral, a visão disseminada pela corrente teórica é a de que existem duas formas mais recorrentes através das quais a transformação social ocorre em diferentes contextos (PALUMBO e NACHMIAS, 1983; LONG; ROBERTS, 1984; LONG; 2007). Uma primeira possibilidade seria por meio de **modelos de intervenção**, ou seja, as políticas

seriam implantadas como parte de uma cadeia ou fluxo de eventos muitas vezes programados e inseridos em uma estrutura mais ampla de atividade dos corpos estatais e/ou internacionais e às ações de diferentes grupos de interesse que operam na sociedade civil (LONG, 2007, p.78).

As relações atreladas a esse tipo de método, comentam Palumbo e Nachmias (1983), podem resultar, em alguns cenários, na escolha não da melhor maneira ou alternativa para resolver um problema, visto que, frequentemente, os formuladores de políticas públicas envolvidos nesse tipo de plataforma de transferência de política, não estão em busca de uma solução efetiva (EVANS, 1982), na verdade, em muitos casos, visam adquirir apoio justamente a uma ação já tomada em outros níveis decisórios. Dessa forma, administra-se os interesses dos vários componentes da política que formam a comunidade. Nessa discussão, Long e Roberts (1984) reforçam que ao se falar de comunidade, os papéis já não estão confinados à administração responsável por número limitado de serviços sociais de acordo com regras rígidas, envolvendo cada vez mais a supervisão proativa e a participação real de outros atores, como agências de governo, associações público-privadas e ONGs focadas na assistência técnica e entregas de serviços

No modelo intervencionista, resultante do que Long e Roberts (1984) denominam de "heterogeneidade ideológica na implementação da política social" (1984, p.7), uma característica notável é a hierarquização entre os atores envolvidos por meio de uma lógica bottom-up, similar à uma relação competitiva e empresarial, cuja estruturação se baseia na centralização da tomada de decisão em níveis estratificados, que deve ser feita unicamente pelos formuladores da política, em salas fechadas. Nesse tipo de lógica, é perdido em grande escala os *inputs* e as avaliações que partem de setores menos institucionalizados, o que se

apresenta como um obstáculo à comunicação e leva, em muitos casos, à escolha de programas para fins particulares ao invés de comunitários (LONG; ROBERTS, 1984, p.12). Em alguns casos, a seleção da política pode ser feita como parte de uma cadeia ou "pacote" de um programa de maior parte. (JESSOP, 2002). Mais recentemente, principalmente por conta da valorização da etapa posterior de avaliação das políticas públicas e de uma mudança no paradigma da política social acerca de sua função, pressionado também pela importância dada aos números oficiais da eficácia de uma política, é possível perceber uma incipiente mudança na mentalidade dos formuladores de políticas públicas (COÊLHO, 2012a, 2012b; GUNNET, 2015).

Estes têm se voltado cada vez mais para o entendimento de que uma difusão exitosa depende de informação e que só pode ser adquirida quando a implementação da política está aberta a aprender por meio da experiência (LONG; VILLARREAL, 1993; FARIA, 2003, 2016a). Tratada dessa forma, a política social se estabelece como um meio para transformar os indivíduos, lugares e comunidades em elementos essenciais ao desenvolvimento nacional. Diferentemente do panorama denotada em 1960, no qual as populações de baixa renda estavam alheias aos assuntos de políticas públicas e sociais, hoje se considera que as preocupações da política social "invadem cada vez mais a esfera da comunidade e do lugar" (LONG; ROBERTS, 1984, p.17), fortalecida inclusive pelo reconhecimento de que os mais pobres possuem formas particulares de incidir sobre e manipular os ambientes e as relações que são parte.

Em demonstração a esse tipo de cenário de maior envolvimento da sociedade, trata-se agora sobre as **práticas de intervenção**. Já subentendido na noção de "prática", a difusão que ocorre através de um processo desse, tende a contar com participação significativa de uma mescla de atores e de estratégias para a sua adoção. Em fenômenos como o referido, as políticas públicas devem ser pensadas levando em conta as formas emergentes de interação, os tipos de discurso, as categorias culturais e as partes interessadas dos diferentes projetos em conflito, que se relacionam por meio de um processo socialmente construído e negociado. Dessa forma, podem mobilizar também projetos contrários aos interesses das autoridades centrais ou mesmo em desacordo com a maioria da população. (PALUMBO e NACHMIAS, 1983; CLAY; SCHAFFER, 1984).

Essa definição, por si só, demonstra que nas práticas de intervenção, o cenário ideal é que a formulação das políticas públicas esteja relacionada às memórias coletivas e individuais, à história encarnada e objetivada das "relações estatais-cívicas da sociedade, além das iniciativas locais e forcejos institucionais" (LONG, 2007, p.80). Ao invés, como

nos modelos de intervenção, somente à execução de projeto visando resultados acordados muitas vezes em contextos privados (ROBERTS, 2001). Dessa maneira, tem havido a proliferação de ONGs de caráter principalmente técnico em vários países voltadas à superação do subdesenvolvimento, que consistem "em um agrupamento de profissionais que oferecem seus serviços à comunidade local por meio de uma cota" (LONG; ROBERTS, 1984, p.13).

Roberts (2001), em obra posterior, defende que a disseminação do conhecimento através e por meio de canais considerados não convencionais deve ser tratada como positiva na perspectiva das práticas de intervenção. Ressalta, ainda, que a aprendizagem das pessoas acontece através de diferentes estímulos e experiências, suas e dos outros, que não podem ser contidos por programas de ação específicos ou por informações sobre *populações-alvo* ou mediações viáveis em um contexto de competitividade por recursos. Um desafio importante ainda nesse debate, argumenta, é como identificar métodos que assegurem tanto a standardização como a consideração de diversas perspectivas (ROBERTS, 2001, p.13).

Para Long e Roberts (1984), os modelos de intervenção correspondem a situações de confrontação ou reinterpretação de mundos de vidas diferentes e "experiências sociopolíticas que podem ser significativas para gerar novas formas de prática social e ideologia" (p.80). Tratando especificamente das práticas de intervenção, inferem que a lógica predominante é a de que as interações e transformações provenientes dos embates entre os diferentes atores na busca de seus projetos, revelam, em grande medida, as relações de poder pré-existentes, em constante mutação, de um sistema específico de análise.

Através de uma perspectiva sociológica, os autores propõem ser possível entender a impressão histórica coletiva compartilhada por um grupo particular de pessoas ou em outras palavras, o legado de uma comunidade local, para assim justificar ou frear a adoção de uma política pública. A impressão histórica coletiva, por conseguinte, deve ser tratada como valiosa e prioritária na compreensão e identificação de políticas viáveis para a superação dos problemas pré-existentes (GIDDENS, 1984; LONG, 2007). Por meio dela, tem-se acesso a um tipo de conhecimento acumulado e embasado em experiências anteriores, permitindo a proposição de uma intervenção de caráter mais permanente. Nos modelos de intervenção, em contraponto, o tipo de conhecimento que é acedido é o acumulado das experiências anteriores de intervenção de várias classes, não apenas as organizadas pelo Estado ou uma entidade particular (LONG, 2007).

No estudo de caso realizado na pesquisa, observou-se que a difusão da política pública em questão foi fruto de uma prática de intervenção, pois desde 1992, quando o

instrumento foi ratificado pelo Estado brasileiro, o avanço da pauta tem sido realizado de maneira estratégica e litigiosa principalmente através de organizações da sociedade civil (IDDD, 2017, 2019; CONECTAS, 2017). Isto tem ocorrido devido, entre outros fatores, ao papel ativo que diferentes atores passaram a desempenhar em processos de tomada de decisão referente a quais são as políticas públicas que serão adotadas, situação que ocorreu na difusão das audiências de custódia no Brasil (COLETIVO RPU, 2019).

Um fator pelo qual tem crescido a opção por análises segundo as práticas de intervenção frente aos modelos de intervenção por parte dos formuladores de políticas públicas, é o de que, diferentemente do segundo caso, no qual a aplicação de uma política está recorrentemente limitada no espaço e tempo, "removendo-se, assim, a história, a memória e aprendizagem do passado" (LONG, 2007, p.81), no caso das intervenções fruto das práticas sociais, é possível elaborar um planejamento que é consciente das dificuldades sistêmicas da comunidade da qual trata. Dessa forma capta, em paralelo, os eventos relacionados às mudanças ocorridas no campo social e como isso afetou a organização interna da comunidade em diferentes períodos do tempo.

O apreço dado à noção de memória nesse tipo de modelo deve ser entendido como um esforço para a reconstrução fiel da história (LONG, 2007), por meio das pessoas, que inclua as dificuldades do passado e as limitações à implementação. De maneira contrária, a atitude de buscar remover o passado das comunidades na formulação de políticas públicas, executada com maior frequência em modelos de intervenção, dá-se, muitas vezes, como parte de um projeto maior dos interventores de convencimento de que através de um programa bem desenhado, pode-se "romper com o peso da morte dos modos de existências tradicionais" (LONG, 2007, p.81), inaugurando-se assim uma inovação, independente das características específicas.

Uma outra diferenciação que deve ser feita entre ambos modelos é o papel reservado à descrição dos encontros diretos entre as partes interventoras e os beneficiários (LONG; VILLARREAL, 1993). Com formato mais impessoal, os modelos de intervenção realizam tipicamente uma troca de presentes e doações procedentes do exterior junto às comunidades locais. Em uma análise mais aprofundada, esse tipo de comportamento, que parece inofensivo, pode ser um dos fatores responsáveis, em certos casos, pela continuidade da reprodução da imagem de um exterior que possui qualidades supremas, que não poderiam ser reproduzidas dentro da própria situação local, de maneira autônoma, frente a um interior inferior (ROBERTS, 2001; LONG, 2007). Antagonicamente, as difusões fruto de práticas costumam envolver contato direto com as comunidades, em uma iniciativa que tem como

objetivo entender as limitações mais proeminentes, etapa que é desempenhada principalmente através da elaboração de estudos de caso etnográficos, que primeiro se debruçam sobre as condições internas para em sequência proporem quais medidas devem ser empregadas no combate ao subdesenvolvimento (LONG, 1988, 1989, 2007).

Apesar de já mencionada anteriormente, cabe atenção nesse estágio à associação existente entre modelos de intervenção, práticas de intervenção e às noções de realidade "interior" e "exterior" nas análises tradicionais de difusão de políticas públicas. Nesse assunto, por mais que Long (2007, p.82) defenda que não é plausível a abstração dos dois "universos", em vista de que as intervenções consistem na interação de diferentes fluxos de eventos e interesses, que eventualmente resultam em uma intervenção (ou transformação) como um processo socialmente negociado. Nas palavras de Norman Long e Van de Ploeg (1994), as intervenções "são uma maneira de reformar a prática social e o conhecimento e introduzir novos elementos que reforcem ou criam novos significados às maneiras já estabelecidas de fazer as coisas" (p.161). Infere-se, após a explanação realizada, que a separação do interior e exterior é onipresente, tendo sido pontuada como central na elaboração desse estudo.

A adoção de uma ótica de análise que diferencia os dois campos é imprescindível para a compreensão de fenômenos pertencentes à discussão da intervenção e para a explicação de termos típicos das relações evidenciadas entre "doadores" e "beneficiários". Isto porque, a definição de intervenção, por muito tempo, partiu do pressuposto de que

Grupos desfavorecidos necessitam de habilidades de organização e da ajuda provenientes de pessoas intermédias, facilitadoras ou corretores culturais com o fim de obter acesso às instituições, recursos externos e certas capacidades ou tipos de conhecimento que se supõe que lhes falta (LONG, 2007, p.83).

Na Sociologia do Desenvolvimento, empregaram-se metodologias e técnicas que objetivaram questionar esse tipo de concepção, sendo ressaltado o papel de agência dos atores locais envolvidos para a adoção de uma política pública, já debatido anteriormente. Não obstante, as terminações preferidas em um estudo de difusão de viés sociológico são as de "coletivo", "estruturas", "formas emergentes", "redes de coalizão" e "arenas de conflito". Decerto, a mescla de relações que implicam na implementação da política social, sejam elas "complementadoras, racional-burocráticas, competitivas, clientelistas ou exclusivas" (ROBERTS, 2001, p.14) vão variar a depender da natureza da comunidade observada, se ela é urbana ou rural, majoritariamente pobre ou não, se possui vínculos com o setor público

não-estatal, entre outros. De maneira cada vez mais notória, as análises voltadas ao ator e à interface ilustram o aprofundamento do alcance da política social no nível individual e comunitário, que deve, futuramente, superar problemáticas que perduram inclusive nas práticas de intervenção, como a proposição predominante de programas dirigidos a grupos específicos, ao invés da promoção de um desenvolvimento comunitário integral (FIGUEROA, 2012). Na próxima etapa do capítulo, se discute mais sobre como as intervenções, por meio de transformações nas comunidades locais, podem vir a resultar na identificação de novos padrões sociais, que ocorrem paralelamente às condições anteriores e por elas são influenciados, que somados, resultam no que Long (2007) denomina de **propriedades emergentes**.

2.4 A formação de propriedades emergentes, as redes e o conhecimento

Conceitualmente, a definição de propriedades emergentes é uma tarefa difícil, existindo uma variedade de interpretações sobre o seu significado. Uma delas, preterida na análise realizada nessa pesquisa, é a de que devem ser encaradas como "as práticas sociais heterogêneas e discursivas que são executadas e interpretadas pelos atores sociais no forjamento de suas vidas e dos outros" (LONG, 2007, p.107).

Tratando primeiramente das práticas sociais, correspondem de maneira geral às atitudes ou iniciativas vinculadas à administração e/ou coordenação das relações sociais em que os atores estão inseridos (GIDDENS, 1987), lhes sendo imposta dessa forma, uma série de expectativas, normativas e compromissos. Os quais podem ficar restritos aos acordos interpessoais ou, manifestar-se de forma alternativa, pela disponibilização das partes envolvidas de tecnologias específicas, recursos monetários ou ainda a elaboração de discursos que visam traduzir em algum nível os significados mais amplos de um conjunto de relações sociais entrelaçadas. Dessa maneira, as práticas sociais correspondem a uma cadeia vasta de tipos de interações, explícitas ou privadas, de importância comunitária ou que atendem interesses empresariais, motivadas pela justiça social ou com a intenção de desviar verba pública (ROBERTS, 2001; JESSOP, 2002; LONG 2007).

Cada vez mais, a disseminação de discursos por meio de canais ou redes tem adquirido uma relevância para os estudos de difusão de políticas públicas. Para Long (2007):

Os discursos devem ser identificados por meio dos jogos de significado inseridos nas metáforas, representações, imagens, narrações e declarações que

fomentam uma versão particular da "verdade", acerca de objetos, pessoas, eventos e as relações entre eles (p.114).

A proposição descrita pelo autor dialoga com a de Foucault (1972), que reconhece que os discursos não devem ser estudados separadamente das práticas sociais, uma vez que ambos se complementam, coexistem e se entrecruzam em muitos cenários. Apesar disso, de acordo com o mesmo escritor, o estabelecimento entre os atores de sentidos e argumentos resilientes através de suas interações é mínimo, resultando ao fim em abstrações partilhadas por uma pessoa ou pessoas em certo espaço e tempo. Essa noção, que pode parecer pessimista em um primeiro olhar, já foi empiricamente testada no campo das políticas públicas, revelando que as mudanças de discurso, que supostamente deveriam estar associadas a desafios impostos pela chegada de linguagens alternativas no debate; na prática, costumam ocorrer por conta de eventos críticos, que expõem as discrepâncias entre as teses existentes e as circunstâncias sociais reais (GIDDENS, 1987).

Defendendo essa concepção, outra contribuição é a de Cohen (1985), que ressalta que "as pessoas chegam a se dar conta de sua cultura quando estão em seus limites" (1985, p.69). Em sua perspectiva, para evitar que se chegue a esse estágio, em um cenário hipotético, deve-se dar atenção à forma como os discursos podem vir a "pertencer" a instituições ou comunidades específicas, que são alaistrados por meio de seus canais de comunicação. Nesse tópico, o que não se pode tirar de vista, afirma o autor, é que independente de quem seja o "locutor" das propostas, são os atores (indivíduos ou representantes institucionais) que "usam os discursos, os manipulam e os transformam" (LONG, 2007, p.14).

A ocorrência de um evento crítico, que pode acelerar ou retroceder os debates, não abarca em total o processo por meio do qual os atores se envolvem em dinâmicas de encontro ou confrontação de suas ideias e valores, que se expandem desde o abstrato e assim transformam os discursos dominantes. Para a transformação, as intervenções articuladas por meio de redes são peça-chave (COELHO, 2012a; FARIA, 2018a, 2018b). De maneira geral, as redes sociais ou redes, são compostas por um conjunto de intercâmbios entre relações diretas e indiretas dos atores, que evoluem e se alteram com o tempo, organizadas por meio de conjuntos de "relações desiguais e parciais que tendem a modelos de centralização e hierarquia" (LONG, 2007, p.119).

Latour (1986) propõe que esse tipo de estrutura se caracteriza não apenas pelas relações sociais entrelaçadas, que podem ser usadas como um meio de atribuição de poder, porém que algumas redes dispõem de uma "gama de recursos materiais e extrasomáticos"

(1986, p.37), como por exemplo, chamadas telefônicas, relatórios ou ainda material genético, que passam a adquirir significado social em processos de criação e disseminação de conhecimento.

As redes, por conseguinte, devem ser estudadas como entes através dos quais os atores sociais podem questionar discursos dominantes, que em geral supõem a existência de barreiras sociais e "agrupações hierárquicas ou "igualitárias", além de construções culturais de etnia, gênero e classe" (LONG, 2007, p. 146). Por estarem inseridas em um universo de múltiplos discursos, as redes correspondem a estruturas nas quais certos tipos de informação são comunicados e legitimados, que dependem, para isso, da existência do que Granovetter (1983) denomina de "vínculos débeis" (1983, p.17), ou seja, pontos nodais partilhados entre os atores que "unem segmentos divergentes de redes que de outra maneira estariam afastados uns dos outros" (LONG, 2007, p.58) ou ainda de outros atributos, como legitimidade ou recursos financeiros. Quando são verificadas essas condições, reduz-se a grave falta de comunicação e a segmentação das informações. Na concepção de Louk Box (1987), ao invés da imediata inter-relação entre "redes" e o que é "coletivo", deve-se entender que elas são tão efetivas ou falhas como os atores que as compõem e as relações que desempenham, que em geral, são frágeis, estão em constante mudança e são inexistentes entre os grupos envolvidos em alguns casos (1987, p.54). É preciso ainda, de acordo com Louk Box (1987), que seja aprofundada a questão de quais são as interpretações ou modelos que prevalecem sobre os de outros atores e em que condições são disseminados pelas redes.

Outros teóricos, como Allen e Cohen (1969), Long e Roberts (1984) e Long, (2007) trazem novos elementos ao debate. Em primeiro lugar, reforçam que, o estabelecimento primeiro das redes parte de certos indivíduos ou grupos que partilham de alguns vínculos, de diversas naturezas, funcionando assim como pontos de articulação dentro de campos de interação mais amplos. Dessa forma, as redes se estendem além do contexto interacional imediato e adquirem a capacidade de alcançar regiões mais remotas, de caráter transnacional, em alguns casos (FARIA, 2018a). São nas redes que se debate, muitas vezes, conceitos como os de resistência e de acomodação estratégica, pragmaticamente empregados em diferentes processos de intervenção referentes à difusão de políticas públicas, que envolvem desde a produção de conhecimento, mobilização, incidência no judiciário e legislativo e nas esferas internacionais ou oferta de serviços direto à população em caso de negligência estatal. As redes são relevantes, ainda, para obter informações, formar opiniões, legitimar um ponto de vista e gerar relações de poder diferenciadas (LONG; VILLARREAL, 1993).

As arenas, por sua vez, representam os espaços nos quais ocorrem os conflitos das diferentes práticas e valores, de maneira figurativa ou não, com o objetivo de se resolver "as discrepâncias nas interpretações de valor e a incompatibilidade entre os interesses dos atores" (LONG, 2007, p.125). Sendo assim, sobre o conceito de arena, que representa a questão na qual está a tensão entre os atores que implementam a política, deve ser observado atentamente o fenômeno segundo os recursos e discursos implicados em situações particulares de discordância ou disputa entre os atores. Nos entraves, duas opções bastante recorrentes por parte dos atores são o estabelecimento de coalizões ou o "distanciamento de atores particulares vis-à-vis outros" (LONG, 2007, p.129).

As coalizões correspondem à ação conjunta de um número de atores que, por pelo menos em um dado momento, "compartilham a definição de uma situação ou ainda metas, interesses ou valores similares; e em vista disso, acordam, de maneira menos ou mais articulada, perseguir certos cursos de ação social" (LONG, 2007, p.129). Em um processo de transformação, no qual, a composição e decomposição de grupos particulares depende do uso estratégico e das interconexões entre os diferentes domínios sociais, o distanciamento é visto também como uma demonstração das lógicas de poder intrincadas (ROBERTS, 2001).

Delineia-se agora uma discussão acerca da noção de conhecimento (LONG, 1988, 1989, 2007, LONG E VILLARREAL, 1993; FARIA, 2003, 2016), em vista da aproximação que detém junto aos temas de formação de redes e às conformações resultantes dos embates políticos desempenhados em arenas sociais específicas. Um ponto de partida para essa explicação é que o conhecimento é

uma construção cognitiva e social que resulta e com frequência se forma das experiências, encontros e discontinuidades que surgem nos pontos de intersecção entre os mundos de vidas dos diferentes atores (LONG, 2007, p.145).

De fato, de acordo com Long e Villarreal (1993), o conhecimento está presente em todas as situações sociais, adquirindo capacidade de intervir também nas relações de poder e na distribuição de recursos na medida em que pode agir diretamente na incorporação de novas informações ou marcos discursivos e culturais a visões já estabelecidas. As quais são reformadas como resultado do processo comunicativo, constantemente recriado pelos encontros e as discontinuidades que surgem nos pontos de intersecção entre os modos de vida dos atores (LONG; ROBERTS, 1984; ROBERTS, 2001; LONG, 2007). Implícito em tudo isso, reside o fato de que a geração ou utilização do conhecimento não ocorre

unicamente baseada na instrumentalização ou na eficiência técnica, mas que "emerge como um produto de interação, diálogo, reflexão e contendas de significado; e envolve aspectos de controle, autoridade e poder" (LONG, 2007, p.145).

Dessa forma, os autores mencionados acima propõem que o conhecimento é mais fragmentado e difuso do que unitário e sistemático, "e se apresenta em multiníveis" (LONG; VILLARREAL, 1993, p.6), ou seja, pode ser vinculado a marcos de significados possíveis que coexistem. Na competição por legitimidade frente a outros agentes, os encontros de conhecimento resultam em lutas, nas quais certos atores visam envolver outros em seus projetos; impondo sobre eles noções de significados particulares e vinculando-os aos seus pontos de vista. Fica evidente, portanto, a importância que o conhecimento adquire em casos de difusão em que há oposição a um discurso dominante (LONG; VILLARREAL, 1993). Nos casos das práticas de intervenção, o conceito adquire um valor ainda mais relevante, pois fruto da dinâmica estabelecida, permite a confrontação das crenças e valores do "expert" contra o leigo na forma do conhecimento. É preciso, ainda, destacar o entrelaçamento que existe entre o conhecimento e a agência dos diferentes atores. Em termos gerais, ambos se retroalimentam, de maneira que devem ser empregados de forma conjunta, na medida em que a mera existência de um ponto de vista crítico não implica no fim das dinâmicas de poder intrínsecas aos debates sociais. O conhecimento, por conseguinte, precisa estar associado à ação de agentes sociais na forma de atores organizados em diferentes formatos (redes, ONGs, iniciativas público-privadas).

Retomando o debate sobre as propriedades emergentes, Long (2007) as define como os processos através dos quais os projetos e as práticas dos atores se entrelaçam e interagem, sendo parte de um embate travado em uma arena social e baseado em noções de conhecimento geralmente desviantes entre as partes em conflito. Em outras palavras, correspondem às lacunas que se evidenciam e distanciam de concepções prévias, por meio da cooperação ou competição, como resultado da ação coordenada dos atores enredados na disputa. Desse modo, vão "desde redes interpessoais de relativa pequena escala, a acordos institucionais para organizar gente e território até sistemas políticos de grande escala" (LONG, 2007, p. 136).

A compreensão mais detalhada do processo de formação de propriedades emergentes, que trazem naturalmente em si um caráter de disputa e de transformação, pode ser feita caso se empregue a perspectiva de análise orientada ao ator e à interface (ROBERTS; LONG, 1984; LONG; VILLARREAL, 1993; LONG, 1988, 1989, 2007). Isso por serem ideais para identificar situações em que as interações sociais giram em torno do

estabelecimento de pontes, acomodação, segregação ou discrepância nos pontos de vista. É justamente com base nessa capacidade que o método orientado ao ator e à interface embasam o estudo de caso realizado na pesquisa. Para entender melhor como isso foi delineado, é crucial rememorar alguns debates já iniciados no capítulo anterior. Em especial, o de que a difusão pode ser fomentada a partir da interface entre um os mais atores e, a estrutura, resultando na formação de propriedades emergentes. Para exemplificar isso, o caso das audiências de custódia é adequado, pois trata de uma situação na qual a adoção de uma política pública ocorreu devido, entre outros fatores, à incidência exercida por uma rede no processo de tomada de decisão. Desse modo, a Rede Justiça Criminal, na interface sua como sociedade civil junto ao sistema judiciário e penal, na qual interage uma variedade de atores, foi capaz objetivamente de influenciar a difusão de uma política pública a nível estrutural.

Parte-se dessa hipótese, pois foi a Rede que propôs desde o início de sua movimentação política, datada de 2011, a adoção das audiências de custódia por parte dos sistemas penal e jurídico para reduzir o número de pessoas encarceradas no Brasil. Dessa maneira, na interface em questão, a Rede foi capaz de opinar sobre qual seria a solução para o número elevado de prisões provisórias. A influência que exerceu em todas as etapas de difusão da política pública de audiência de custódia atesta a importância e o respaldo que a RJC recebeu por parte das estruturas governamentais, frente à seleção de qual deveria ser a política difundida para a redução do número de presos no país. Situação que pode ser entendida como uma demonstração da importância de tornar os processos de tomada de decisão mais abertos à sociedade. Isto porque, as audiências de custódia foram fruto, no Brasil, de uma interface demarcada pelo envolvimento de uma Rede, que, corresponde também, através da junção de seus nove membros, à uma organização da sociedade civil. No próximo capítulo, haverá a descrição de qual foi a participação efetivamente exercida pela RJC na difusão da política em questão, além da menção ao seu trabalho na pauta do encarceramento em massa desde os anos 1980.

3. Difusão das Audiências de Custódia e sua previsão nos Ordenamentos legais brasileiros

Para compreender desde o princípio o processo de difusão da política pública de Audiências de Custódia no Brasil é preciso retornar à origem normativa do instrumento, datada de 1966, atrelada à assinatura do Pacto Internacional sobre Direitos Humanos e Políticos, na esfera da ONU. Em seu sétimo artigo, o documento que o Brasil se comprometeu a cumprir em território nacional pontua que

toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais e tem direito a ser julgada dentro de um prazo razoável ou a ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo (art. 7o).

Em 1969, três anos depois, a medida foi reforçada por meio de outro tratado, dessa vez de caráter regional, o Pacto de San José da Costa Rica, no âmbito (OEA). No nono artigo do documento, o Brasil pactuou que

qualquer pessoa presa ou encarcerada em virtude de infração penal deverá ser conduzida, sem demora, à presença do juiz ou de outra autoridade habilitada por lei a exercer funções judiciais e terá o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade (art. 9o).

Os tratados em questão, elaborados em meio a cenário de regimes totalitários vividos na América Latina entre as décadas de 1950 e 1960, incorporaram em suas cláusulas mecanismos visando a coibição de prisões arbitrárias e políticas (LAGES, 2019). A padronização desse tipo de cautela na região, pode ser entendida como uma proteção à violência dos regimes totalitários decorridos, nos quais houveram prisões arbitrárias, execuções sumárias e centenas de milhares de pessoas desaparecidas (MELÃO, 2015).

No que compete às Audiências de Custódia, por se tratar de uma política pública cuja pactuação remete a tratados internacionais, só se tornaram obrigatórias no Brasil após a promulgação e seguida ratificação. O país ratificou o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto de San José da Costa Rica em 1991 e 1992, respectivamente. Desde então, tornou-se responsável pelo cumprimento das cláusulas previstas em ambos.

Todavia, apenas em 2015 as Audiências de Custódia começaram a ocorrer no Brasil, como resultado direto da mobilização especialmente de organizações da sociedade civil no

Judiciário brasileiro, em parceria com organizações internacionais e órgãos de Estado. Em uma visão mais pontual, narrada pelos representantes do Instituto Pro Bono (IPB), cujos nomes são ocultados na pesquisa intencionalmente, elencou-se que, internamente ao sistema Judiciário, foi de responsabilidade da Defensoria Pública da União (DPU) a difusão das audiências de custódia, principalmente influenciada pelo modelo do Departamento de Inquéritos Policiais (Dipo), criado no estado de São Paulo. A mobilização, argumentam, teria partido dos próprios defensores públicos, por considerarem que os métodos utilizados para lavrar os casos eram muito retrógrados e não asseguravam a garantia dos direitos fundamentais da pessoa presa, como o uso de formulários em papel para lavrar os casos, por exemplo. Para parte considerável das demais pessoas ouvidas, como porta-vozes de algumas organizações membros da RJC, esse ponto de vista é inadequado.

Sublinham, dessa forma, que o ente do judiciário mais importante para a difusão do instrumento na verdade foi o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por ser ele mesmo um órgão de controle dentro da estrutura judicial. Concordam todos os entrevistados, então, que os Tratados Internacionais, os casos de denúncia nas Comissões Internacionais, as mobilizações, as visitas dos relatores, entre outros fenômenos, foram relevantes para a adoção do instrumento. Porém, sua difusão ocorreu efetivamente devido à uma mobilização do Judiciário com as organizações da sociedade civil, articuladas por meio da RJC.

Apenas em 2021, a também conhecida como Lei Anticrime, incorporou ao Código Processual Penal (CPP) a precisão da realização da audiência de custódia. O direito à medida através de uma lei federal é uma vitória significativa e recente para o tema (ROMÃO, 2021). De toda forma, ainda é pouco conhecida pela população a função do instrumento.

3.1 Entendendo o que são as audiências de custódia

Dentre os objetivos das audiências de custódia, estão (i) possibilitar que o/a magistrado/a avalie qualificadamente a necessidade e a legalidade da prisão provisória, (ii) averiguar a ocorrência de eventual prática de maus-tratos na atuação policial, (iii) reduzir o número de presos/as provisórios/as no país e (iv) criar um espaço de escuta da pessoa custodiada (IDDD, 2017). Na audiência de custódia, é dever do magistrado escutar do próprio indivíduo preso seu relato dos eventos de sua prisão. A ocasião também permite a identificação

de violações físicas por meio de exame de corpo delito que deve ser realizado antes da audiência, tendo como referência o Protocolo de Istambul¹⁷ (CRUNIVEL; ALVES, 2016).

Sendo assim, as audiências de custódia têm várias funções, algumas das quais já foram mencionadas anteriormente. Primeiro, permitem que o juiz analise a necessidade da prisão, verificando se a prisão é legal; podendo, então, aplicar algum tipo de relaxamento ao custodiado. Em segundo lugar, o mecanismo garante que a pessoa seja apresentada a um Defensor Público. Dessa maneira, consistem em um instrumento jurídico, cujo objetivo é assegurar à pessoa presa, em flagrante ou em prisão provisória, o direito de ser conduzida, em até 24 horas após a sua apreensão, a um juiz ou juíza. É importante ressaltar, com base em pontuação feita por representante da Conectas Direitos Humanos, na etapa de entrevista, que, antes da implementação das audiências de custódia, uma pessoa presa em flagrante era submetida a um formulário (*“papel”*), no qual geralmente a autoridade policial preenchia as informações do ocorrido. Processo que ocorre rotineiramente na própria delegacia, que é um ambiente que muitas vezes não é amistoso à pessoa custodiada.

É válido mencionar também que, previamente às audiências de custódia, uma pessoa presa ficava, em média, comentou a mesma porta-voz, - cerca de três meses encarcerada até ser apresentada a um Defensor Público. Este dado é bastante alarmante, pois como consequência, milhares de pessoas são enclausuradas mesmo que mais tarde se prove que eram inocentes (MAIS, 2015). A partir da realização das audiências de custódia, em uma mudança de funcionamento completa, o acusado preso passou ele/ela mesmo a narrar diretamente ao juiz os fatos de sua prisão no prazo de até 24 horas. Este prazo foi determinado por se considerar suficiente para conduzir a pessoa presa à comarca mais próxima na qual possa realizar a audiência de custódia. No Brasil, como resultado de debates entre especialistas no tema, adotou-se o prazo de 24h para a realização das audiências de custódia, por já constar nas normativas oficiais do CPP e por ser entendido como razoável para transportar a pessoa apreendida, mesmo com as dimensões continentais do Brasil.

Ao fim da audiência de custódia, a cargo do magistrado, a pessoa sob custódia pode ser posta em liberdade, no momento, com ou sem a aplicação de medidas cautelares. Esse direito, por sua vez, não é novo nos arranjos universais, compondo tratados internacionais de direitos humanos que o Brasil ratificou em 1992, e que, portanto, devido a terem sido

¹⁷ O Manual sobre Investigação Eficaz e Documentação da Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, comumente conhecido como Protocolo de Istambul, é o primeiro conjunto de diretrizes internacionais para a documentação da tortura e suas consequências. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/a_pdf/manual_protocolo_istambul.pdf

ratificados, possuem mesma importância de demais cláusulas constitucionais no que compete à exigência de cumprimento. Da América Latina, de acordo com a diretora de projetos do IDDD, o Brasil foi um dos últimos países a implementar as audiências de custódia, pois nos países vizinhos, que também são signatários dos tratados mencionados, vigorava majoritariamente a noção de que o preso deveria ser apresentado a um juiz logo após a sua apreensão. No Brasil, por sua vez, isto não ocorria (CONNECTAS, 2017).

Por conta das características próprias dos países, especialmente extensão e número de comarcas, o prazo estabelecido para a apresentação do custodiado variou entre os países, de modo que existem prazos de 6h, 12h ou 24h (IDDD, 2017). Sobre a definição desse prazo, quando entrevistada, a expoente da Conectas afirmou que consistiu em uma discussão gigantesca e também representou uma das resistências iniciais para a difusão da medida no Brasil. Evidenciou, inclusive, que a própria RJC estava perdida nesse processo nas fases iniciais de implementação. Quando consultada sobre isso, a porta-voz informou que, para o entendimento de como implementar o mecanismo, a RJC conversou, entre outras iniciativas tomadas, com uma organização do Chile, buscando entender como funcionavam os modelos dos países vizinhos para difundir uma política que fosse adequada à realidade brasileira. Sobre os países vizinhos, deve-se destacar que, neles já não havia mais tanta resistência populacional ou governamental às audiências de custódia, por já estarem mais consolidadas como parte do sistema de justiça na maioria dos países (IDDD, 2019).

O grande questionamento referente ao prazo de realização das audiências de custódia, na época, era no caso de prisões mais distantes, fora da capital. A entrevistada da Conectas reforçou que, conversando inclusive, com magistrados de outros lugares do Brasil, foi entendido que o prazo de 24h era razoável para chegar até mesmo nas comarcas mais distantes, de modo que o intervalo temporal adotado era adequado para a apresentação do preso ao juiz "sem demora". De acordo com representante do IDDD, por sua vez, a questão do prazo foi menos por comparação com os países vizinhos e mais porque o Artigo 306 do CPP já previa a análise da legalidade em até 24 horas. Segundo a mesma fonte, de acordo com a lei brasileira, a pessoa não pode ficar mais de 24 horas em flagrante, e essa determinação já existia no CPP. Segundo os expoentes entrevistados do IPB, sobre esse prazo, havendo disponibilidade de defensores públicos disponíveis no Fórum, é completamente possível cumpri-lo. O problema, alegam, é maior para a polícia, para que haja o encaminhamento do flagrante à carceragem, considerando que, primeiramente o custodiado deve ser encaminhado a um Instituto de Medicina Legal (IML), buscando identificar se sofreu algum tipo de

agressão, lesão corporal ou tortura. E que depois é encaminhado para as audiências de custódia, que ocorrem por plantão.

Esses desafios, reforçaram ambos os representantes do IPB, têm contribuído para que o Brasil permaneça bastante atrasado quando comparado a outros países da América Latina na aplicação das audiências de custódia, principalmente por conta da ausência de defensores públicos nas comarcas em quantidade suficiente. Mais recentemente, a ascensão de líderes conservadores e a precarização dos serviços públicos desde a pandemia de Covid-19 no país têm colocado em risco o cumprimento das audiências de custódia (IDDD, 2019). Um dos argumentos utilizados por autoridades políticas para o travamento da regularização das audiências por décadas no Brasil foi o da similaridade que existia entre o instrumento e o juiz de garantia, pontuou a porta-voz da Conectas.

Para entender esse assunto, é preciso destacar que o propósito do juiz de garantia é assegurar o controle de legalidade da investigação criminal e os direitos individuais, por meio do Dipo, que assume o papel da Defensoria Pública na maioria das comarcas brasileiras. O modelo, iniciado no sistema penal de São Paulo, já foi difundido entre vários estados do país. Através do juiz de garantia, afirmava-se pelos opositoristas à necessidade da adoção das audiências de custódia, já ocorria “praticamente” um rito similar ao mecanismo em questão, pois mesmo que não houvesse a apresentação da pessoa presa ao juiz, seu caso era analisado por um juiz independente, pertencente ao Dipo, que apreciava os processos. Essa apreciação, todavia, do ponto de vista da mesma representante da Conectas, apresentava vários problemas. Em especial, o fato de que o juiz plantonista do Dipo, argumentou a entrevistada, em muitas ocasiões, simplesmente lia o papel e não ouvia a versão do acusado. Para compreender melhor o impasse aqui descrito, deve-se ressaltar que no Dipo, não são juízes lotados em um lugar, tendo toda a garantia. Na verdade, estabelece a mesma fonte, é um juízo que fica pendente ao Tribunal de Justiça. Nessa discussão, outra questão que levantou foi a de quem indica o juiz do Dipo é o Corregedor do Tribunal de Justiça, de modo que assim há um controle da “porta de entrada”, a partir de sua ideologia. Em vista destes problemas, as organizações da sociedade civil buscaram garantir que lógicas similares a estas não continuassem a ser reproduzidas nas audiências de custódia.

Ainda sobre as dificuldades impostas ao cumprimento das audiências de custódia no Brasil pelo Sistema Judiciário, basta analisar, como evidenciado pela porta-voz do IDDD, que a Defensoria Pública do Estado de São Paulo nasceu somente em 2006. Em 2021, aduziu, o estado inteiro contava com apenas 1.000 defensores públicos, uma das menores defensorias em proporção no país. No Brasil inteiro, o número de defensores públicos contabiliza, segundo

as mesmas fontes, menos de 6.000 – contra 15 mil promotores. Em São Paulo, onde há 700 defensores públicos na ativa, se toda a população decidisse procurar um defensor público, teria-se uma escala de 1 para 17.000 pessoas, pontuaram os representantes do IPB. Nos demais estados, o panorama é similar, sendo recorrente o rodízio entre defensores públicos para atender o montante total de pessoas presas, fruto da ausência de concursos públicos para preencher o cargo em escala nacional (COLETIVO RPU, 2019).

Sem dúvidas, o cenário governamental e global tem gerado um impacto no cumprimento das audiências de custódia no Brasil. As quais têm cada vez mais sido realizadas de maneira virtual, indo de encontro com o que defendem as organizações da sociedade civil e a própria norma que regulariza o instrumento, a qual define que a pessoa deve ser conduzida à presença do juiz presencialmente. As quais têm sido mantidas nesse formato em muitas comarcas, destaca a entrevistada do IDDD, dessa forma pelos governos, com o argumento, entre outros, de que assim são reduzidas as despesas estatais. Desde 2010, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu o sistema prisional brasileiro como “Estado de Coisa Inconstitucional”¹⁸, as alegações centradas unicamente na questão orçamentária já não bastavam para interromper o avanço da pauta das audiências de custódia no judiciário e no sistema penal, em vista de sua capacidade de reduzir o número de pessoas encarceradas em curto prazo (IDDD, 2016a). Dessa forma, entre os anos de 2011 e 2019, por sua vez, houve uma *virada de chave* no que compete à realização das audiências de custódia no Brasil, processo que será detalhada a seguir.

3.2 Difusão das audiências de custódia no Brasil: a interface, as arenas e os atores envolvidos

Pode-se dizer, de maneira geral, que as Audiências de Custódia foram implementadas no Brasil basicamente por conta de uma mobilização de diferentes atores dentro do Judiciário, reiteraram os diferentes representantes da RJC entrevistados. Nas esferas dos sistemas judiciário e penal brasileiros, a campanha pela realização das audiências de custódia torna-se mais intensa a partir de 2011, fruto, entre outros fatores, do esforço do Instituto de Defesa do Direito de Defesa parte da RJC, visando (IDDD), parte da RJC adequação da normativa constitucional (ALBUQUERQUE; RICARTE; VECCHIO, 2019).

¹⁸ Esse tipo de reconhecimento, que não é bastante comum, ocorre quando o Estado brasileiro admite que ele mesmo não dispõe dos recursos para lidar com solucionar um problema de maneira estrutural, de modo que se convida a sociedade a oferecer soluções de como reverter o cenário.

Por meio de uma entrevista semiestruturada conduzida como parte do estudo, uma funcionária do IDDD esclareceu em detalhes como ocorreu esse processo. Relatou que, em 2011, a Diretora Executiva do IDDD foi convidada por uma organização internacional argentina para participar de um debate no país vizinho sobre o sistema penal e as prisões provisórias. Na ocasião, ficou evidenciado que, dentre os países presentes, em maioria da América Latina, o Brasil era o único que não realizava Audiência de Custódia, afirmou a porta-voz. Isto diante de um cenário em que o país já estava, desde 1992, devedor do cumprimento dos Pactos Civis e Políticos e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Visando intervir nesse quadro, em 2013 o IDDD direcionou seu trabalho, explicou a representante da organização entrevistada, para a incidência legislativa do PLS 554/2011¹⁹, que instituiu as audiências de custódia, em parceria com os demais atores da RJC. Dessa maneira, no mesmo ano, a Rede elaborou um boletim sobre os formatos da adoção do mecanismo, com a finalidade de esclarecer alguns pontos polêmicos do projeto de lei. Iniciou-se, então, uma tentativa de incidência no CNJ, para levar o tema para a seara do Judiciário. Paralelamente, dissertou a entrevistada, realizou-se também uma articulação na esfera do Legislativo, por meio de um processo bastante distinto. Isto porque, nas tarefas desempenhadas nessa casa do sistema político brasileiro, foi principalmente munida de estudos que a RJC conseguiu alavancar a pauta junto aos parlamentares, através dos estudos elaborados pelo seu grupo com relação a temas, como o tempo de prisão provisória e o aumento exponencial da população carcerária a cada ano, usados como argumentos para justificar em grande medida a adoção das audiências de custódia.

No que concerne ao litígio estratégico realizado no Judiciário pelas organizações da sociedade civil, o ponto de vista da representante do IDDD é o de que, partiu em geral da identificação de processos problemáticos, para então se entrar com algum tipo de iniciativa jurídica visando sua revisão, cujo debate será realizado mais à frente na pesquisa. Dessa maneira, a expoente define que o maior advocacy que a RJC desempenhou para a difusão das audiências de custódia foi sua capacidade de possibilitar que um tema do Legislativo fosse debatido no Executivo e Judiciário. De acordo com ela também, isso partiu, primeiramente, do estabelecimento de laços com os deputados. De modo que exigiu um trabalho para se conseguir ocasiões para conversar com os parlamentares, nas quais a RJC levava argumentos técnicos e dados que eles não pudessem contrapor. Estabelece, assim, que os relatórios do IDDD e das demais organizações-membro da RJC servem para pautar temas e abrir uma

¹⁹ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102115>

discussão. As repercussões, por conseguinte, vêm não do material produzido, porém do que ele acaba produzindo depois, concluiu a representante.

Como reflexo da ação da RJC, o Legislativo e o Judiciário, em alguma medida, já reconheciam, em sua forma conservadora de pensar; e os organismos internacionais já vinham informando, que o Brasil precisava reduzir o número de presos provisórios e também a sua população carcerária. De todo modo, somente em 2014 houve uma primeira resolução conjunta que implementou as audiências no estado de São Paulo. No ano seguinte, a realização do mecanismo foi assegurada por meio de instrumento mais sólido, que foi a Resolução 213/1025 do CNJ, a qual regularizou as audiências de custódia em todo o território nacional. Até 2015, a realização das audiências de custódia em todo o país esteve garantida somente através da Resolução mencionada, que determinou que “no caso de prisão em flagrante, nas 24 horas seguintes, a autoridade policial deverá providenciar a comunicação da prisão e a apresentação da pessoa presa ao/à juiz/a competente”. De acordo com as fontes consultadas no estudo, durante a elaboração da Normativa, a Rede se disponibilizou e realizou várias reuniões com o CNJ e inclusive opinou na escrita final do documento.

A partir de 2016, por sua vez, o instrumento ganhou uma nova fundamentação normativa, como resultado da aprovação do PLS n. 544/2011, o qual alterou o 1º parágrafo do artigo 306 CPP, estabelecendo que, no prazo máximo de 24 horas, o preso em flagrante deveria ser conduzido à presença do juiz (SOUZA, 2019). De todo, antes mesmo dessa aprovação em lei, que foi certamente importante no processo, baseadas em Resolução conjunta no estado de São Paulo e na Resolução 213, as audiências de custódia já estavam ocorrendo no Brasil antes mesmo de sua aprovação em lei, em vistas de já terem adquirido validades em outros códigos que não a Constituição.

A representante da Conectas afirmou que, independente desse quadro, a pressão pelo PLS acontecia diariamente à época. De acordo com ela, havia uma pessoa que ficava em Brasília no Congresso e passava as informações para as organizações acerca das etapas da discussão. No meio tempo, a RJC produzia notas técnicas, fazia campanhas e conversava também no Executivo e no Judiciário, no “corpo a corpo”. De reunião a reunião, era necessário que fossem preparados materiais e argumentos pontuais [*bullet points*], destacou a porta-voz, como parte intrínseca de fenômenos de incidência estratégica em assuntos de políticas públicas. Nos bastidores, postulou a representante, conseguiu-se garantir alguns direitos por meio do PLS n. 544/2011, como a revisão do mecanismo de juiz de garantia e a adoção das audiências de custódia. Em associação com a Resolução 213/1025 do CNJ, por meio da aprovação do projeto de lei, padronizou-se o instrumento de audiência de custódia em escala

federal, através do detalhamento das regras e do procedimento de apresentação do custodiado à autoridade judicial competente. Foram estabelecidos dois possíveis protocolos de atuação, que tratavam, respectivamente, da aplicação de penas alternativas e dos procedimentos para apuração de denúncias de tortura (IDDD, 2016a).

No embate da difusão da política pública de audiência de custódia, que não é recente no Brasil, as organizações da sociedade civil e também as internacionais têm agido como impulsionadoras do cumprimento dos procedimentos previstos em lei às pessoas custodiadas pelo Estado. O que tem ocorrido principalmente por meio da criação de políticas de fortalecimento dos instrumentos de garantias do direito de defesa das pessoas presas, como é o caso das audiências de custódia (IDDD, 2016a, 2017, 2019). O Projeto Audiências de Custódia, fruto de uma parceria entre o governo do estado de São Paulo e a RJC, teve a capital paulista como primeira cidade na qual foram implementadas e acompanhadas as audiências de custódia, já a partir de 2015. Desde então, por meio do estabelecimento de parcerias voluntárias com pesquisadores, o IDDD já realizou o estudo da implementação e acompanhou uma variedade de sessões de audiências de custódia em 15 diferentes cidades brasileiras, contribuindo assim para a construção de um panorama acerca de sua difusão no país (IDDD, 2017).

Em 2019, com o objetivo de fortalecer a realização das audiências de custódia no Brasil, foi lançado na esfera federal o Programa Justiça Presente, fruto de convênio entre o CNJ, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC). Atualmente, cada estado da federação conta com um consultor de audiência de custódia, dedicado ao monitoramento da realização da medida (CONNECTAS, 2017). De todo modo, os resultados obtidos sobre a difusão do instrumento, até então, têm reforçado que apesar da audiência de custódia corresponder a um mecanismo que possui fundamentação jurídico-normativa, por se tratar de direito acessado, principalmente, pela população mais vulnerável [mulheres e homens negros, jovens e desassistidos], há uma desmobilização institucional na oferta da medida, a quem compete o Estado (IDDD, 2016, 2017, 2019; CONNECTAS, 2017; COLETIVO RPU, 2019).

Outro ponto nesse assunto, mencionado pela representante entrevistada do IDDD, é o de que, desde a sua disseminação, o instrumento de audiência de custódia tem passado a ser tratado em muitos casos pelo magistrado como uma nova forma de "punição", de modo que a reincidência em audiência de custódia começou a ser vista como uma motivação para o encarceramento sem medidas alternativas, indo em completa oposição ao propósito do mecanismo. De maneira geral, o que a representante do IDDD estipulou é que passou a se

verificar nos relatórios que, em casos em que a pessoa voltasse a passar em audiência de custódia, após ter recebido liberdade, por ter, em tese, cometido algum novo crime, no intervalo de três meses, ela era presa e, a justificativa era a de ser reincidente em audiência de custódia. O ponto de vista da porta-voz do IDDD é de que apesar de se pensar que as audiências de custódia tenham sido implementadas com o objetivo de reduzir a superlotação do sistema prisional, elas têm cada vez mais adquirido a finalidade imoral de fazer as liberdades que, antes eram concedidas de forma irrestrita, serem agora concedidas com medidas cautelares alternativas, pontua a expoente.

No último relatório produzido pelo IDDD, que leva o nome de Fim da Liberdade, verificou-se que menos de 1% das pessoas que foram liberadas nas audiências de custódia foram isentas de medidas cautelares. E quando se olha as medidas cautelares, elas são aplicadas sem nenhum critério. Visando aprofundar essa discussão, que considera ser um "tiro no pé" até mesmo no que compete às batalhas da RJC, a mesma fonte destacou que após as audiências de custódia, as pessoas passaram a ser soltas, porém cada vez mais com medidas cautelares. A primeira pesquisa que o IDDD fez, em 2015, com relatório publicado em 2017, mostrou que o número de liberdades no primeiro ano após a implementação das audiências de custódia foi maior do que no segundo ano. Ou seja, a Audiência de Custódia voltou a prender mais já no seu segundo ano de adoção.

Ainda em uma visão crítica, dessa vez partindo da expoente do ITTC, comentou que, na prática, a efetividade do mecanismo de audiência de custódia é muito pequena, pois não consegue cumprir adequadamente com nenhum de seus propósitos, especialmente o combate à tortura²⁰. Afirma isso, pois, informou ter encontrado nos estudos dados, acerca de que muitas vezes, o exame de corpo delito sequer é anexado nos autos no após, de modo que não se tem uma análise desse exame. Para os entrevistados do IPB, até hoje, não se reconheceu a importância do instrumento, que é a análise de tortura e a legalidade da prisão. Como resultado, acabou tendo se tornado "mais uma burocracia" dentro de tantas outras para as pessoas que passam pelo Judiciário, que assim aumenta sua capacidade de controle da vida pública. Tornou-se, assim, também um protocolo, pois não é uma análise tão técnica quanto

²⁰ Dentre os objetivos das audiências de custódia, estão (i) possibilitar que o/a magistrado/a avalie qualificadamente a necessidade e a legalidade da prisão provisória, (ii) averiguar a ocorrência de eventual prática de maus-tratos na atuação policial, (iii) reduzir o número de presos/as provisórios/as no país e (iv) criar um espaço de escuta da pessoa custodiada (IDDD, 2017). Na audiência de custódia, é dever do magistrado escutar do próprio indivíduo preso seu relato dos eventos de sua prisão. A ocasião também permite a identificação de violações físicas por meio de exame de corpo delito que deve ser realizado antes da audiência, tendo como referência o Protocolo de Istambul (CRUNIVEL; ALVES, 2016).

deveria ser. Ainda, destacam os entrevistados do IPB, é importante disseminar a sensibilização das pessoas de porque que a Audiência tem que ser feita e porque tem de ocorrer da maneira que foi prevista, que fica ainda muito restrita à visão do juiz ou do promotor acerca do instrumento.

No último relatório produzido pelo IDDD, que leva o nome de Fim da Liberdade, verificou-se que menos de 1% das pessoas que foram liberadas nas audiências de custódia foram isentas de medidas cautelares. E quando se olha as medidas cautelares, elas são aplicadas sem nenhum critério. Visando aprofundar essa discussão, que considera ser um "tiro no pé" até mesmo no que compete às batalhas da RJC, a mesma fonte destacou que após as audiências de custódia, as pessoas passaram a ser soltas, porém cada vez mais com medidas cautelares. A primeira pesquisa que o IDDD fez, em 2015, com relatório publicado em 2017, mostrou que o número de liberdades no primeiro ano após a implementação das audiências de custódia foi maior do que no segundo ano. Ou seja, a Audiência de Custódia voltou a prender mais já no seu segundo ano de adoção.

Como agravantes da incapacidade do mecanismo de cumprir com seus propósitos, somam-se a conduta de violação de direitos humanos que demarca a instituição policial em todo o Brasil (CRUNIVEL; ALVES, 2016), a cultura hierárquica jurídica compartilhada entre os atores do sistema de justiça criminal (CRESPO; MACHADO, 2021) e o desprezo brasileiro pela figura do "criminoso" (TOLEDO, 2019).

Na esfera do judiciário brasileiro, de todo modo, o direito à audiência de custódia adquire importância somente em 2015, quando Ricardo Lewandowski assume a presidência do STF e do CNJ, tendo como uma de suas "bandeiras" as audiências de custódia, cujo ponto de vista foi apoiado por demais ministros como Gilmar Mendes e Luís Roberto Barroso. Nos autos legais, o Ministro Ricardo Lewandowski foi o responsável por regularizar as audiências de custódia no Brasil, através da Resolução 213/1025 do CNJ em 2015. Em um cenário de descumprimento estrutural das audiências de custódia no Brasil, fez-se necessário o lançamento de diferentes programas governamentais de proporções federais e nacionais para de fato assegurar sua ocorrência no país. Dentre os objetivos dos programas, pode-se citar a capacitação dos agentes públicos para o cumprimento do instrumento e o estímulo à modernização das comarcas para a adequada implementação das audiências de custódia em todo o Brasil (IDDD, 2016a, 2016b, 2017, 2019; CONECTAS, 2017; COLETIVO RPU, 2019).

3.3 O litígio estratégico da Rede Justiça Criminal na conquista do direito à audiência de custódia no Brasil

Como parte do **Programa Audiências de Custódia**, lançado em 2015, a RJC foi convidada pelo CNJ para assinar um Termo de Cooperação Técnica para fazer o monitoramento da implementação das audiências em todo o país. O único Estado que não foi favorável no início à medida foi São Paulo, pontuou a representante do IDDD. De todo modo, ainda assim, no ano de 2014, por conta de uma mobilização, mesmo antes da Resolução 213/1025 do CNJ, comentou a porta-voz da Conectas, realizou-se uma "força tarefa" para assegurar o cumprimento da lei no Estado. Por isso, ao fim, São Paulo acabou sendo o primeiro estado a implementar o mecanismo, como resultado de uma parceria, através do Tribunal de Justiça do estado, com a RJC, por meio do IDDD.

O qual foi responsável por formatar um sistema que cada estado deveria implantar, que deveria ser preenchido periodicamente visando assegurar que as audiências de custódia estavam sendo cumpridas. Junto ao termo, houve também a assinatura de um termo de adesão ao termo de Cooperação com todos os Tribunais de Justiça do país [sete] e governos de Estados e governo federal. Os quais se comprometeram, assim, a garantir a realização das audiências de custódia no país. As quais, no primeiro ano, durante o ano de 2015, passaram a acontecer nas comarcas de todas as capitais. Como parte do monitoramento realizado pela RJC, foram acompanhadas audiências de custódia em todos os tribunais nos quais a Rede possuía pesquisadores disponíveis (IDDD, 2016).

Nesse trabalho, duas organizações-membros da RJC desempenharam, postula-se, um papel fundamental para a difusão e consequente realização das audiências de custódia no Brasil: o IDDD e o Instituto Pro Bono. Isto porque, enquanto o IDDD ficou responsável pelo monitoramento das audiências de custódia em todo o país, o Instituto Pro Bono cedeu 3.000 Defensores Públicos ao Estado de São Paulo para a realização do mecanismo, iniciativas que seus representantes aludiram no momento da entrevista. De acordo com os porta-vozes do IPB praticamente se "instalaram" temporariamente na Defensoria Pública do Estado para garantir a realização das audiências de custódia no prazo de 24 horas. Isto porque, uma vez exigidas, teve-se que se organizar isso dentro dos fóruns. No Fórum da Barra Funda (SP), o maior da América Latina, cujas audiências foram acompanhadas pelo IPB, entre os anos de 2015 e 2016, por exemplo, foi preciso criar salas de audiências de custódia para garantir o prazo de 24h. Houve também necessidade de delegação de juízes, promotores e defensores públicos

para realizarem o mecanismo. Exigiu-se, por conseguinte, toda uma organização interna das comarcas, postulou um dos representantes da organização.

Para a assinatura do Termo de Cooperação junto ao estado de São Paulo, frisaram os mesmos expoentes, foram necessários seis meses em contato com o Defensor Público Geral, com o defensor responsável por convênios e com toda a sua equipe. "Foi um ato", classificaram. Explicando de forma mais minuciosa o trabalho que desempenharam, os entrevistados do IPB explicaram que a realização de uma audiência de custódia pro bono acontecia da seguinte maneira: recebia-se a demanda e a repassava para escritórios privados que assumiam os casos. Os entrevistados enfatizaram que a organização começou, inicialmente, em parceria com 2 escritórios e hoje já são mais de 70; desses, eram quatro advogados voluntários, hoje são mais de 4000; "éramos uma empresa, hoje já somos 5", finalizaram.

A Conectas Direitos Humanos é uma outra organização que deve ser mencionada como importante para a difusão das audiências de custódia, pois, também membro da RJC, distingue-se não somente pelo seu advocacy internacional, cujo objetivo é o de levar as pautas do sul global para o sistema ONU. Todavia, merece friso, também, nesse debate pelo litígio estratégico desempenhado junto aos parlamentares. Uma conquista importante, da qual foi parte, é a aprovação da ADPF 347²¹, em que se discutiu o "Estado de Coisas Inconstitucional" do sistema carcerário. Denominado dessa forma, em virtude de que, quando se encarcera uma pessoa, deve também ser considerado em que condições se insere a pessoa. E por isso surge a questão dos Estados de Coisas Inconstitucional. Por se entender que o sistema carcerário é inconstitucional por ser uma violação de direitos completa. Não só o direito de liberdade, em vista de que se está colocando a pessoa em uma condição desumana.

Por ter entrado como *amicus curiae* no processo, ou seja, amigo da corte, a Conectas pôde optar sobre quais políticas públicas poderiam ser adotadas para diminuir o encarceramento em massa no Brasil diretamente com o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, destacando propostas que poderiam ser viáveis. A ADPF 374 não tinha o objetivo único da implementação das audiências de custódia, porém a luta contra o encarceramento em massa. Um dos pedidos acatados nesse fim foi o das Audiências de Custódia, por estar ao alcance do governo em vista de estar na alçada do Judiciário, em 2015.

²¹ A Arguição de Descumprimento de Direito Fundamental ou ADPF é uma Ação Proposta ao Supremo Tribunal Federal com o objetivo de evitar ou reparar lesão em casos de descumprimento de preceitos fundamentais da Constituição. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>

A solicitação foi mobilizada basicamente pelo PSOL, focalizaram os entrevistados membros do IPB. Isso porque, no Direito, para se entrar com uma ação perante o STF, questionando que algo está ferindo a constituição ou que um direito tem de ser garantido, a Constituição prevê algumas pessoas que podem entrar com esse pedido. A sociedade civil só pode participar de uma ação do STF como *amicus/amigo* da Corte. Dessa maneira, realça que aquela ação merece prosperar.

Também membro da RJC, o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), tem o histórico de trabalhar com o tema do encarceramento feminino e as demandas que o envolvem. Dessa maneira, quando há a determinação da realização das audiências de custódia, o ITTC se empenhou em entender como elas estavam sendo aplicadas para as mulheres. Sua representante, ao ser entrevistada comentou, inclusive, que em um primeiro projeto, o ITTC fazia justamente o papel de "ponte" para entregar cartas para os familiares de mulheres migrantes e indígenas, por meio do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), pensando também como seria a situação delas após saírem do cárcere. Dessa forma, a organização visou ser um lugar de segurança para essas mulheres, inclusive para eventual migração, pois tendo vínculo de residência elas poderiam ficar no Brasil.

Com esse objetivo, o ITTC presta auxílio para que essas mulheres, no estado de São Paulo, entrem em contato com seus filhos, com a Defensoria Pública e também com consulados, para que possam emitir documentos oficiais. O ITTC, ainda, tem o importante trabalho de apoiar e fazer conexão com casas de acolhimento para mulheres imigrantes, garantindo-as uma residência fixa para ficarem enquanto aguardam o seu processo.

Mais recentemente, o ITTC criou o projeto Agenda Municipal, juntamente ao deputado Eduardo Suplicy, na cidade de São Paulo, para pensar uma política relacionada ao campo prisional no município. Ainda no site da organização há um banco de dados no qual consta todos os atendimentos realizados para as mulheres migrantes até hoje pelo ITTC. Outra questão na qual o ITTC teve importância, juntamente com a Pastoral Carcerária Nacional (PCN) no CNJ foi a tradução das Regras de Bangkok²² para o Português, as quais dizem respeito à questão do encarceramento feminino. Em 2022, o ITTC foi eleito membro do Comitê Nacional para Combate à Tortura (CNCT).

A RJC, na interface do sistema judiciário e penal, tem sido reiteradamente demonstrada como um ator central para entender a difusão da política pública de audiência de custódia no

²² Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/cd8bc11ffdc397c32eecd40afbb74.pdf>

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/cd8bc11ffdc397c32eecd40afbb74.pdf>

Brasil. Em vistas especialmente por meio de alguns momentos de incidência cruciais já mencionados²³ na pauta. De forma cada vez mais evidente, têm-se atestado o envolvimento da organização na conquista do direito, mesmo que ela corresponda a um tipo de ator, como já foi debatido anteriormente, cuja articulação geralmente não era considerada significativa na tomada de decisão segundo algumas análises acerca de difusão de políticas públicas. De todo modo, com o objetivo de analisar adequadamente o envolvimento dessa organização da sociedade civil no processo, é necessário que sejam apresentadas nesse momento outros tipos de intervenção realizadas pela rede, principalmente nas esferas do Judiciário, para a adoção das audiências de custódia.

A reconstrução dessa trajetória parte inicialmente da determinação do STF, em 2010, do "Estado de Coisas Inconstitucional do Sistema Prisional". Como resultado disso surge, nos debates políticos, a discussão da ADPF 347, interposta pelo PSOL junto com a Clínica de Direitos Humanos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), que teve como um dos focos justamente analisar as violações de direitos que existiam no sistema prisional brasileiro. Essa visão, por sua vez, foi questionada pela representante da Conectas durante a entrevista, que ressaltou que na verdade, a ADPF 347 entrou em discussão não pelas audiências de custódia, contudo, porque atrelada a ela havia uma discussão sobre o Fundo Penitenciário (FUNPEN). Apesar de ter sido mobilizada inicialmente pelo PSOL, quando houve a abertura da discussão pública, diversas organizações da sociedade civil entraram como *amicus* ou amigo da corte no processo.

Seja por motivações político-financeiras ou com base naquelas focadas nos direitos universais, a ADPF 347 funcionou como um documento no qual diversas organizações fizeram proposições acerca de medidas que poderiam reduzir o encarceramento em massa no Brasil ao STF. Foi a partir dela, que a RJC ganhou uma legitimidade para cobrar que as audiências passassem a acontecer em todas as apreensões. O que, durante todo o ano de 2015, acontecia somente nas capitais. Nos interiores, não havia audiência de custódia.

O processo de Arguição consiste em um mecanismo do sistema jurídico, que apesar de não muito usado, é empregado em alguns casos pelas organizações da sociedade civil com o objetivo de intervir em cenários de descumprimento de direitos humanos graves. No caso das audiências de custódia, frente ao fato de que o STF já havia assumido o Estado de Coisas

²³ Como a proposição da política em questão na esfera do Judiciário como medida efetiva na diminuição do encarceramento em massa; ou também o estabelecimento de acordos de cooperação para estudar a implementação do instrumento em todo o país.

Inconstitucional do sistema penal brasileiro, tendo definido, assim, que o Estado estava inapto para resolver o cenário de maneira autônoma, houve abertura para que algumas organizações da sociedade civil, já com expertise no tema, ocupassem a linha de frente na proposição de medidas que poderiam ser implementadas para reverter as contínuas violações notadas no sistema prisional brasileiro.

Dentre as ideias sugeridas pelas organizações, houve inclusive a ideia de elaborar um projeto legislativo para reverter a situação de superlotação do sistema prisional, comentou a representante da Conectas, que infelizmente não foi acatada. Uma outra alternativa sugerida foi a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar a questão da violação, que também não foi aceita, comentou. Foram feitas várias recomendações, de ingerência muito grande do Executivo e do Legislativo, as quais foram descartadas, justamente, por essa razão. As audiências de custódia, por estarem na esfera do Judiciário, foram consideradas viáveis pelo STF. Após essa definição, foi dado em seguida um prazo para o CNJ implementá-las em todo o país. O prazo que, na época atingiu todas as pessoas presas em flagrante, inclusive as presas por mandado, foi de 90 dias, para que todas elas passassem por audiência de custódia (IDDD, 2017).

O CNJ, definitivamente, foi um órgão que teve influência para a difusão das audiências de custódia no Brasil, por conta também, de não ser somente um órgão do Judiciário; porém, um órgão de controle dentro do Judiciário, de modo que tem a capacidade de estimular políticas de maneira mais ativa, ressaltou a porta-voz do IDDD na entrevista. Através de iniciativas desempenhadas pelo CNJ, projetos pilotos de audiências já haviam sido realizados no Estado do Maranhão e São Paulo, antes mesmo da ADPF 347 (IDDD, 2016).

De todo modo, o ano de 2011 é um ano de incidência muito grande da RJC no tema, através de suas diferentes organizações. Afirma-se isso, pois, apesar de a audiência de custódia ser um instrumento já relativamente difundido na América Latina; no Brasil, a prática era desconhecida, como já mencionado. Pontua-se que foi mencionado pois, as audiências de custódia já eram realizadas na Bolívia, na Colômbia, na Argentina, no Peru e na Guatemala. Na Bolívia, o acusado deve ser apresentado ao promotor em até 8 horas; e caso ele ache que é caso de denúncia, deve ser levado ao juiz em até 24 horas. Na Colômbia, o preso deve ser apresentado no prazo de 36 horas, se não também é posto em liberdade. Na Argentina, existe uma diferença a depender da província, inclusive da própria Defensoria. No Peru, o prazo que vigora é o de 24 horas também. Equador, também são 24 horas. Na Guatemala, a apresentação deve ser em até 6 horas após a apreensão. Em oposição, no Brasil, as audiências de custódia não ocorriam (IDDD, 2017). Após a identificação desse cenário, no mesmo ano, a RJC entrou

como *amicus* da ADPF 347, de modo que elencou recomendações que poderiam ser adotadas pelo Brasil para reverter o cenário de superlotação e precarização do sistema penal. Entre elas, as audiências de custódia.

A gravidade da questão, fez com que as audiências de custódia fossem elevadas à pauta prioritária da RJC, por conta da incidência do IDDD no tema. O ano de 2013 é um ano que marca o início da aproximação entre o IDDD e o CNJ²⁴. Em 2013, os debates estavam centrados especialmente na discussão do Projeto de Lei 554, de 2011, que já previa a realização das Audiências de Custódia, mas que seguia sendo descumprido no país devido à negligência estatal. A expectativa do IDDD era de que, por meio do litígio estratégico, fosse possível levar o debate para a esfera de competência do CNJ. Em 2015, quando Ricardo Lewandowski assumiu a presidência do STF e do CNJ, o segundo órgão se aproximou muito das organizações da sociedade civil, especialmente daquelas que tinham algum tipo de representatividade internacional, por conta do apoio que poderiam ofertar na resolução de uma problemática que a muito tempo era cobrada do Estado brasileiro pelas organizações internacionais, afirmou a porta-voz da Conectas. No alcance da meta, a RJC foi convocada pelo CNJ para desempenhar o papel de analisar a difusão e a implementação das audiências de custódia no país, por conta de sua expertise e porque já tinha bastante envolvimento olhando para o tema há alguns anos.

É através do IDDD que essa tarefa é de fato executada, que assinou em 2015, junto ao CNJ e o Ministério da Justiça, o Termo de Cooperação Técnica, o qual lhe deu a legitimidade para realizar estudos em todos os tribunais em que tivesse pesquisadores disponíveis. Foi por meio, em muitos casos, da apresentação do Termo de Cooperação Técnica, que os pesquisadores voluntários do IDDD conseguiram ter sua entrada liberada em diferentes comarcas, nas quais realizaram o estudo da implementação das audiências de custódia no local. O termo expressamente trouxe que não haveria repasse de recurso para o desempenho das atividades. Em um cenário em que não há repasse de recursos, o IDDD, comentou seu expoente durante a entrevista, tem o seu recurso e recebe financiamento de fundações de fomento de pesquisa nacionais e internacionais, que estão descritas em seu site. Quando as audiências de custódia entram de fato em funcionamento, o IDDD também passou a captar recurso para a efetivação da medida por meio da submissão de diversos projetos a editais abertos para angariar recursos e assim fazer inclusive viagens e monitoramento. Sua parceria

²⁴ O contato do IDDD fica facilitado junto ao CNJ por conta do advocacy realizado também no Senado.

junto à Defensoria Pública também resultou em recursos, sublinhou a representante da organização durante a entrevista.

Mais recentemente, o IDDD recebeu recursos da Embaixada dos Países Baixos. Para projetos distintos, inclusive. Pois o IDDD não trabalha apenas o tema de Audiência de Custódia, levando em conta todo o histórico de atuação do Instituto, que tem quase 22 anos de fundação. É necessário mencionar, como foi reforçado no momento da entrevista com a representante do IDDD, que por mais que haja fontes de recursos, os financiamentos que costumam receber estão descritos em contratos repletos de rubricas, que estabelecem que o dinheiro enviado só pode ser usado nas rubricas, acompanhado de “tetos de gasto” e justificativas posteriores. Na primeira pesquisa desenvolvida pelo instituto acerca da implementação das audiências de custódia no estado de São Paulo, por exemplo, nenhum dos pesquisadores recebeu qualquer tipo de incentivo financeiro para o cumprimento do estudo, tendo como contrapartida a vinculação de seu nome nos materiais produzidos. Já nesse estudo consecutivamente fortalecido com novas pesquisas anuais, foram identificadas algumas questões que dificultaram bastante a implementação das audiências de custódia no Brasil.

Os relatórios produzidos pela RJC ressaltaram que a própria organização interna do Sistema Judiciário e do Ministério Público era problemática, por ser demarcada por uma lógica de hierarquização e possuir um histórico, como comprovado pelos dados acerca do encarceramento em massa, de não tratar esse problema social da forma adequada, por conta de pouco interesse político (CONNECTAS, 2017). Em adição, demonstraram ser recorrente o discurso da falta de recurso para a implementação das audiências de custódia, sustentado pelo fato de que sua ocorrência adequada exige abertura de concurso para a magistratura, pela necessidade de haver juiz, promotor, defensor público e policial na ocasião (IDDD, 2019).

Sobre esse assunto, existe uma ferramenta no Congresso que mede a Análise do Impacto Financeiro e Econômico da adoção de uma nova política pública, que após passar pela Comissão de Finanças e Planejamento, parte para a Consultoria Legislativa. Referente às audiências de custódia, não houve impacto na análise orçamentária para difusão da política, responsável por empreender diversos projetos. Contudo, mesmo atualmente, o Supremo não aceitou a medida; e até hoje uma das justificativas do cumprimento inadequado das audiências de custódia é por conta do impacto orçamentário. Nos bastidores, a sociedade civil conseguiu garantir alguns direitos, como o juiz de garantia e a audiência de custódia (IDDD, 2016a, 2017; CONNECTAS, 2017).

Foi apenas a partir de 2015, por meio de articulações estabelecidas no Judiciário, através do CNJ por meio de programas de proporções federais, que houve a disponibilização

de incentivos financeiros aos tribunais para a implementação do mecanismo em todo o Brasil. Na esfera orçamentária ainda, o debate acerca da necessidade da audiência de custódia em virtude de já existir o juiz de garantia também foi um tipo de argumentação utilizada por muitos atores políticos para refrear a implementação do instrumento no Brasil, comentou a representante da Conectas. Atrelado ao modelo Dipo, comentado anteriormente, o juiz de garantia apresentava diversos problemas para a pessoa presa, os quais a Rede agiu para impedir que se transferissem também para as audiências de custódia. Ressalta-se, por fim, como mais um impeditivo da difusão do instrumento, a opinião pública acerca da figura do preso, que reverbera em situações de violação de direitos veladas pela sociedade.

Os desafios mencionados, que continuam a ser parte do debate acerca das audiências de custódia, não impediram a conquista de vitórias por parte da RJC no tema, algumas já mencionadas. É importante destacar que, desde o início de 2022, em Brasília, há agora um órgão de monitoramento da implementação das decisões internacionais, de modo a avaliar em que escala estão sendo cumpridas as audiências de custódia, além de outros temas relacionados ao alcance do desenvolvimento.

Em outubro de 2015, o IDDD e outras organizações da sociedade civil participaram de uma Audiência Temática em Washington, na Sede da OEA, para continuar a discussão acerca da implementação das audiências de custódia no Brasil. Foi o 156 período ordinário da sessão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CID). Nessa audiência, realizada na Corte Interamericana de Direitos Humanos, também participaram a Conectas, a Justiça Global, o ITTC e a Clínica de Direitos Humanos da Faculdade de Harvard. No mesmo mês, o IDDD e a Conectas escreveram um capítulo sobre o Brasil, em um livro que se chama Defesa Criminal e Afetiva na América Latina.

No capítulo, foram apontados três grandes eixos problemáticos: a precariedade nas informações fornecidas para o investigado [sobre o processo, sobre a sua situação], a fragilidade no contato entre o acusado e o defensor e o uso abusivo da prisão provisória. No material, traz-se um nexos bastante forte colocando a Audiência de Custódia como um meio efetivo ao combate desse tipo de cenário. Afinal, os impactos que acontecem se não são financeiros são de vida. É um processo que deveria ser tratado de maneira muito mais responsável, com menos projetos de lei e mais estudos técnicos, salientou a representante do ITTC ao ser questionada sobre esse assunto.

Dando seguimento às mobilizações realizadas pela RJC, outra iniciativa que deve ser mencionada referente ao trabalho do IDDD ocorreu em outubro de 2016, após a participação da audiência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Ao fim do evento, a RJC

realizou uma entrevista com o James Cavallari, que na época era Presidente da CIDH²⁵, acerca do encarceramento em massa no Brasil. O IDDD também foi responsável pelo lançamento anual, desde 2016, de relatórios que tratam sobre o panorama de implementação das audiências de custódia, tanto em partes específicas do país, como também através de análises nacionais, realizadas por meio dos estudos em diferentes tribunais, abarcando inclusive as discussões mais recentes sobre a virtualização das audiências desde a pandemia de Covid-19 (IDDD, 2019).

Em maio de 2016, o IDDD iniciou o monitoramento das Audiências de Custódia apenas no estado de São Paulo. Em dezembro de 2017, lançou um relatório acerca da implementação da medida em uma análise nacional. Em 2019, produziu um segundo relatório do panorama nacional. Nesse caso, houve o diferencial de que os pesquisadores voltaram aos estados em que a pesquisa já havia sido aplicada anteriormente, permitindo a comparação com os dados já produzidos. Ao retornar ao local em que a pesquisa já havia sido aplicada, o IDDD buscou não apenas comparar os dados, porém, dedicou-se a realizar advocacy no Legislativo, Judiciário e Executivo de diferentes estados, levando as pesquisas para diferentes atores dessas esferas. Em São Paulo, fez-se o recorte na capital e em duas cidades do interior. Em Pernambuco, realizou-se a pesquisa novamente em Recife e também em Olinda. Na Bahia, repetiu-se o estudo em Salvador e também em Feira de Santana.

De maneira cada vez mais significativa, comentou a porta-voz do IDDD, articulações têm sido estimuladas pelos parceiros locais. Um caso desses ocorreu no Ceará, em um evento que contou com a presença de deputados estaduais, membros da Secretaria de Segurança Pública (SSP), juízes, promotores e defensores públicos. No qual, durante a apresentação do quadro de adoção das audiências de custódia, verificou-se, de acordo com a mesma fonte, que era desconhecido o fluxo dos relatos de tortura. Assim, quando alguém em uma Audiência relativa dizia ter sofrido violência, o juiz oficiava o Ministério Público; o Ministério mandava para a Defensoria; e não existia tratamento, pois o Defensor que acompanhava o processamento do relato de violência não era o mesmo que havia feito a Audiência, de modo que a informação se perdia. Em novembro de 2021, o IDDD lançou um relatório que falava sobre o desmonte das audiências de custódia por conta da pandemia e o estímulo à virtualização do mecanismo.

²⁵ A CIDH é um órgão principal e autônomo da Organização dos Estados Americanos (OEA) encarregado da promoção e proteção dos direitos humanos no continente americano. É integrada por sete membros independentes que atuam de forma pessoal e tem sua sede em Washington, D.C. Foi criada pela OEA em 1959 e, juntamente com a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), instalada em 1979, é uma instituição do Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos (SIDH).

No desempenho das ações das organizações da sociedade civil, uma dúvida remanescente tanto na literatura de políticas públicas como na opinião pública é de onde parte o financiamento desses organismos, como os da RJC. Já foram mencionadas algumas maneiras através das quais as organizações encontram para angariar verbas. Ainda assim, verifica-se, ao menos nos membros da RJC, a opção por uma equipe "enxuta", normalmente remunerada, e geralmente demarcada por advogados e pesquisadores/as. Em grande medida, a conformação a esse tipo de estruturação interna reside no intento de diminuir os custos atrelados à existência da organização (CONNECTAS, 2017). Isso não significa, por sua vez, que os aportes destinados às organizações da sociedade civil sejam sempre escassos, apontou expoente do ITTC.

Cenários diferentes podem resultar no envio de um montante significativo para um organismo desse tipo, como por exemplo, a criação de uma Fundação por parte de uma figura abastada que também desempenha algum tipo de trabalho social; ou também, através de um financiador internacional com perspectiva de reforma sobre um tema específico. No caso da implementação das audiências de custódia, é possível notar a ocorrência do segundo quadro.

Entre 2009 e 2010, o filantropo George Soros, que é doador comum de todas as organizações da RJC, disponibilizou por meio de sua Fundação, recursos à sociedade civil para enfrentar o fato de que no Brasil havia muitos presos provisórios. Dessa forma, colocou a reversão desse cenário como um norte para várias organizações do terceiro setor. Quanto às motivações por detrás desse tipo de iniciativa, quando questionada, a representante da Conectas sublinhou que advém de caráter filantrópico, objetivando o alcance do desenvolvimento em todo o planeta. Nos dias de hoje, o Brasil conta com a terceira maior população carcerária do mundo, com mais de 660 mil pessoas privadas de liberdade, atrás apenas dos EUA e da China (CNJ, 2022). Desse total, cerca de 253.963 são pessoas presas provisoriamente, segundo dados divulgados pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN, 2020).

O problema do encarceramento em massa no Brasil, que não era desconhecido internacionalmente, passou a adquirir mais recentemente maior relevância no Legislativo e Judiciário, fruto especialmente da incidência dos organismos internacionais e da sociedade civil, que já vinham alertando que o Brasil precisava reduzir sua população carcerária (IDDD, 2016, 2017, 2019). Através da doação por parte de uma Fundação de um ator externo, envolvendo, assim, contrapartidas pactuadas, criou-se a RJC no Brasil, com o objetivo de coordenar a atuação dos diferentes atores. Cada membro da Rede, no seu formato, realizou pesquisas em temas diferentes relacionados ao encarceramento em massa. E a Rede Justiça

Criminal tinha um componente que era agregar todas essas organizações para atuar no Legislativo.

Nesse debate, merece atenção que, por mais que o financiador venha com uma "pista" sobre qual assunto quer encampar, são as organizações que atestam ao fim se o problema é realmente prioritário. O financiador, por sua vez, reforçou a entrevistada do ITTC, impulsiona a pauta, por permitir que as organizações possam se unir para atuar de maneira estratégica. Outro método mencionado para a aquisição de financiamento e que é desempenhado pelas organizações da sociedade civil é a inscrição em editais elaborados por diferentes institutos, nacionais ou internacionais, os quais oferecem aportes no cumprimento de metas variadas e normalmente pré-estabelecidas (IDDD, 2016). Outro tipo de financiamento às organizações da sociedade civil é o que parte das organizações internacionais ou de entidades privadas (CONNECTAS, 2017).

No debate das audiências de custódia no Brasil, os atores internacionais envolvidos na interface da difusão do instrumento no país são principalmente os Sistemas ONU e Interamericano. Os quais assumiram no processo o papel de constranger e denunciar os governos brasileiros através de diferentes frentes ou agências, além de terem disponibilizado recursos e pessoal para viabilizar a implementação das audiências de custódia no Brasil, devido às inter-relações que o tema possui com outras pautas de direitos humanos, como a tortura e o racismo. Sobre isso, destaca-se a Atuação do Subcomitê sobre a Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes (SPT), que toda vez que veio ao Brasil reconheceu as situações de tortura no sistema carcerário. Também deve ser mencionada a vinda do Relator Especial de Combate e Prevenção à Tortura, que expressou um cenário de violação de direitos em seus relatórios (CONNECTAS, 2017).

Com relação à RJC, há uma organização que é focada de maneira mais direta no advocacy internacional, para levar as pautas do sul global para o sistema ONU, a Conectas Direitos Humanos. Esta importância é atestada pelo fato de que a Conectas teve representação em Genebra por bastante tempo, sendo uma das poucas organizações da sociedade civil que possui assento no Conselho de Direitos Humanos (CDH). Ao mesmo tempo, o organismo é atuante também no sistema interamericano, tendo participado de audiências internacionais realizadas sobre o encarceramento em massa no Brasil, defendendo que a audiência de custódia deve ocorrer no prazo de 24h justamente por ser um mecanismo cuja uma das funções é averiguar casos de tortura, que podem desaparecer ou se tornar menos evidentes com o passar do tempo (CONNECTAS, 2017). Além de que, com a demora da lavração do caso, a pessoa

fica afastada da família por um longo período, estando incomunicável nesse tempo e geralmente sem informações sobre o seu processo.

No Brasil, a Conectas acompanhou muito de perto a aprovação da Lei de Audiência de Custódia, como parte do Pacote Anti-crime, iniciado em 2019. O pacote foi apresentado no começo de 2019 e a discussão demorou um ano para ser aprovada no final. Foi um processo muito específico, que contou com Grupos de Trabalho (GT) e Comissões Especiais. Ao mesmo tempo, demandou muito dos bastidores. Na etapa de implementação das audiências de custódia, a Conectas foi um dos atores, entre outros da RJC, que não participou da assinatura do projeto de cooperação com o CNJ ou com os estados. A justificativa dessa decisão, tomada por demais membros, foi a de temer sofrer interferência por parte do governo brasileiro em sua atuação normalmente autônoma. O IDDD, no entanto, foi um dos membros que discordou do raciocínio, em vista de sua aproximação ao CNJ. Nessa etapa, outra organização da Rede que fortaleceu seus laços com o CNJ foi o IPB.

Uma vez que as audiências de custódia foram regularizadas, era necessário que as comarcas se organizassem para cumprir com o rito. Por conta de envolver uma difusão entre grande número de fóruns, a política em questão foi adotada de maneiras e em ritmos diferentes. No caso da cidade de São Paulo, em alguns tribunais, buscou-se estabelecer parcerias com organizações da sociedade civil para assegurar que as audiências de custódia ocorressem no prazo de 24 horas. No Tribunal da Barra Funda (SP), por exemplo, foi assinado um Termo de Cooperação com o IPB em 2015, que na época cedeu 3000 advogados voluntários, os quais assumiram parte das audiências de custódia que eram realizadas na unidade.

A chegada desses advogados, por sua vez, não foi inicialmente bem recebida pelos outros atores envolvidos na interface do sistema judiciário e penal, como os promotores, os defensores e os policiais. Para os primeiros, a sua presença [do IPB] significava uma maior demora no trato de cada caso, quando na verdade estava sendo cumprido apenas o que era previsto em lei. Os segundos, por sua vez, tiveram opiniões mistas; alguns preferiram, pois assim podiam dividir o seu trabalho; outros, em oposição, consideravam que sua função estava sob vigilância. Para os policiais, significava que eles tinham que gastar mais tempo deslocando a pessoa presa para a delegacia ou mesmo para uma outra comarca que estava realizando audiências de custódia. A SSP dos estados não queria adotar a medida, pois envolvia o traslado dos presos. A Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) também não era favorável à implementação da medida, pois envolvia alterar a estrutura penitenciária. Os fóruns também incentivaram a difusão no início. O próprio Ministério Público (MP) não é um grande incentivador das audiências de custódia, argumentaram os porta-vozes do IPB.

De todo modo, enquanto a organização esteve presente no Fórum da Barra Funda foram atendidas 13.000 pessoas, em três anos, tendo o IPB, em 44% dos casos, assegurado a imposição de medida cautelar ao invés do encarceramento do acusado/a. O IPB se dedicou, ainda de acordo com as mesmas fontes, em oferecer uma ampla defesa, com acompanhamento do IML, com conversa com a Promotoria. Buscou-se prover uma audiência mais qualificada, também assegurada por certas garantias no momento, como o fato de que a pessoa não deve entrar algemada. Na difusão adequada da política pública de audiência de custódia, o papel do IPB foi importante também porque em muitos casos os juízes simplesmente não respeitavam o momento de entrevista prévia, previsto no mecanismo. E ao ser requerido pelos defensores públicos vinculados ao IPB, sublinham seus expoentes, chegaram a haver situações em que foi dito pelo juiz que iria “iniciar a audiência de custódia sem a nossa presença”, acrescentaram os representantes da organização.

Em resposta ao trabalho desempenhado pelo IPB, em 2016, lhe foi ofertado assumir as funções na cidade de Itapeceira da Serra (SP), até o final de 2019. Como parte do acordo, foi produzido um Termo de Cooperação e Parceria entre a Defensoria Pública e o Instituto Pro Bono para substituir a Defensoria Pública na Comarca de Itapeceira da Serra, em vista de que, lá a Defensoria não estava aparelhada e que, quem era preso na região tinha a audiência realizada pelos advogados dativos. Reforçando a diversidade de perspectivas que é trabalhada pela RJC acerca do sistema judiciário e penal brasileiros, uma de suas organizações-membros, o ITTC, tem o histórico de trabalhar com o encarceramento feminino e as demandas que o envolvem. O que foi compartilhado pela representante da entidade é que existe uma diferença entre o ITTC e as outras instituições da RJC, principalmente quando se trata de tamanho e também de aporte financeiro. Em média, no ITTC, existem 4 pesquisadoras por equipe, o que é pouco. No total, são 20 membros, sendo todas mulheres. O posicionamento da organização é o de que existem especificidades de gênero em relação ao encarceramento que devem ser levadas em conta. Dessa maneira, uma vez que as audiências de custódia foram adotadas, o foco do instituto foi justamente analisar como as audiências de custódias estavam sendo aplicadas para as mulheres presas.

Nesse ponto, é importante mencionar o próprio histórico da organização e de como é o seu surgimento, compartilhado durante a entrevista por sua representante. A qual ocorreu a partir de uma denúncia de mulheres que estavam na casa de detenção feminina no estado de São Paulo e quando se realizou uma inspeção no local pela Dra. Michael, fundadora do ITTC, foram encontradas situações péssimas de encarceramento. Debateu-se, na época, inclusive sobre o espaço da prisão, que era feito inicialmente para homens, e dessa forma não

comportava as mulheres. O ITTC é uma organização que existe há mais de 25 anos e com um recorte específico, que são as mulheres. A sua fundadora, a Dra. Michael é missionária. É uma organização formada, em sua estrutura, por pessoas que não recebem salários, os Diretores, que são voluntários. Quem recebe salários são os pesquisadores e a Coordenadora.

As suas pesquisas demonstraram que, no caso das mulheres, as violações à execução de sua audiência de custódia se mostravam ainda mais graves do que as realizadas com homens, por conta do funcionamento do judiciário e de preconceitos enraizados na sociedade (IDDD, 2019). Citando algumas violações denotadas pela pesquisadora do ITTC no momento da entrevista, foi recorrente a menção à subjugação da mulher por parte dos atores atrelados ao rito das audiências, que as intimidavam e assim conseguiam que muitas vezes não denunciassem os fatos em sua integralidade, afirmou. Ainda, as violências psicológicas e verbais não costumam ser reconhecidas nos atos oficiais, e em muitos casos também não é feito o exame de corpo delito, em desacordo com o Protocolo de Istambul, relatou.

Um comportamento frequente por parte dos juízes, afirmou a porta-voz do ITTC é o de que, quando as mulheres são mães e estão envolvidas com tráfico de drogas, o que se observa na prática é que a decisão do juiz é a de proibir qualquer medida cautelar ou outra alternativa que não a prisão no primeiro momento, o que gera consequências para outros entes da família em vista de sua ausência. Outra situação que foi analisada é que as mulheres narram que elas não são escutadas. Com as mulheres imigrantes, isso ocorre com ainda mais frequência, pois não existe uma pessoa que realize a tradução. O mesmo pode ser dito das mulheres indígenas.

De fato, o número de mulheres aprisionadas cresceu de maneira alarmante nos últimos dez anos no Brasil, inclusive em níveis maiores do que o dos homens. Dados do Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) e do INFOPEN (levantamento do sistema prisional feito pelo Ministério da Justiça) apontam que há em curso um quadro de encarceramento em massa feminino no Brasil, que são encarceradas principalmente por conta de crimes relacionados ao tráfico de drogas. Com cerca de 42 mil mulheres presas segundo o levantamento de Informações Penitenciárias (INFOPEN), desse total 62% delas são negras (2020).

Na prática, estudos elaborados pelo ITTC revelaram que, em muitos casos, as mulheres vão presas para defender o companheiro ou marido. Através do trabalho do ITTC, foi verificado também que, apesar de a audiência de custódia ter surgido como um mecanismo no qual o juiz observa o caso isoladamente e, assim não reduz a pessoa presa a um número, no caso das mulheres, era-lhes concedida *habeas corpus* ou liberdade provisória com mais frequência, na medida, geralmente, em que se subia a instância, pois os desembargadores.

desconheciam quem eram essas mulheres, de modo que os marcadores de classe, gênero e raça não eram tão visíveis quanto nas audiências de custódia, realizadas em frente ao juiz.

3.4 A interface entre a Rede Justiça Criminal e os sistemas Judiciário e Penal brasileiros

Retomando conceituação proposta anteriormente por Long (1988, 1989, 2007), depreende-se que o Judiciário Brasileiro, na forma do sistema penal, é a arena na qual há uma interface entre a estrutura político-social e os atores envolvidos. Alguns pontos de tensão entre a RJC e o Sistema Penal/Judiciário, por meio de arenas de conflito, à luz das proposições de Long (1987), já foram mencionados em outros momentos da pesquisa. Todavia, para a compreensão integral de como ocorreu a difusão da política pública de audiência de custódia no Brasil e qual foi o papel que a ação da RJC efetivamente gerou na interface em questão, retoma-se novamente o debate acerca dos tipos de intervenção propostos por Long (1987), fundamentados em modelos ou práticas.

Nessa interface, a busca pela adoção das audiências de custódia se fortaleceu a partir de 2011, por meio de uma iniciativa que partiu da RJC, que foi o comparecimento da Diretora Executiva da rede à época de um evento sobre sistemas carcerários na América Latina, no qual se conheceu a política de audiência de custódia praticada nos países vizinhos; e então, passou-se a postular a sua difusão no Brasil. O protagonismo na questão, pertencente a uma organização da sociedade civil, a RJC, em interação com demais esferas governamentais, permite classificar o processo de adoção da medida como um tipo de intervenção que Long denomina baseada em **práticas**, em vista da participação ativa da sociedade desde o estágio de definição da política (LONG, 2007; CONECTAS, 2017).

Afirma-se isto em vista de que, por mais que as audiências de custódia já fossem conhecidas pelo sistema internacional, inclusive pelo regional, no qual Brasil ocupa posição relevante, sua aplicação no país não se deu através da replicação de um modelo de origem puramente importada. Na verdade, contou, desde a etapa de definição da política, com a participação da RJC na condução dos estágios de conquista e difusão do mecanismo. O caso tratado na pesquisa é mais um exemplo de que nas diferentes interfaces, os atores, independentemente de quais sejam, podem interferir na tomada de decisão referente à difusão de uma política pública, inclusive aqueles que são supostamente detentores de menor poder nas rodadas de discussões, como as organizações da sociedade civil.

Na difusão e seguinte implementação das audiências de custódia como política pública no Brasil, a RJC representou distintamente o papel de uma organização da sociedade civil cuja

importância foi central em todo o processo. Acerca disso, referencia-se de antemão, os conceitos de interface e análise orientada ao ator, cunhados por Long (2007), na medida em que ele é um autor que reconhece a necessidade de se observar o envolvimento dos diferentes atores e suas inter-relações durante seleção e difusão de políticas públicas, para assim entender de forma mais lapidada como ocorreu o processo.

Uma de suas perspectivas, que será tratada com mais densidade por conta da análise realizada, é a de que a difusão de políticas públicas ocorre através das práticas sociais, ou seja, em geral, sua origem remete a um "local" dos modos de vida dos diferentes atores sociais, fruto de sua interação, que reverbera também nas escolhas políticas de uma certa época. Nesse estudo, as organizações da sociedade civil, na forma da RJC, encaixam-se, portanto, na noção do que Long (1987) constrói de um tipo de ator que emerge da própria interorganização da sociedade; e, cuja participação é fundamental para que a pauta adquira importância na interface na qual está inserida.

É com base no impacto exercido pela RJC para a difusão da política pública de audiência de custódia do Brasil, analisado extensivamente pelo estudante nessa pesquisa, da maneira mais abrangente possível, até o momento, que se demonstra a influência que o grupo de organizações analisado efetivamente exerceu na transformação das interfaces dos sistemas judiciário e penal brasileiros, que passaram a executar o mecanismo de audiências de custódia. Tendo sido a RJC, por meio de seus próprios recursos, um dos atores responsáveis pela proposição das audiências de custódia como política viável na solução de um problema social persistente no Brasil. Cujo conhecimento acerca de sua existência veio a ocorrer por conta do contato de uma representante da RJC com as experiências dos países vizinhos, em especial, Argentina e Chile, viabilizado por redes de troca de informação e conhecimento mobilizadas e mantidas em grande parte pela própria sociedade civil.

A aparição das audiências de custódia como uma política pública viável no Brasil, em frente a demais tentativas que já haviam sido aplicadas ou pensadas com o mesmo propósito, pode ser configurada como uma intervenção baseada em práticas, reitera-se aqui, pela forma em como a sociedade civil teve capacidade de influenciar e até mesmo optar na seleção e construção do mecanismo, o que não costuma ser recorrente. Nesse exemplo, o descaso estatal favoreceu, em algum grau, que as demais esferas governamentais, especialmente o STF e o CNJ, aproximassem-se de certas organizações da sociedade civil reconhecidas por sua expertise, justamente pelo Estado ter falhado consecutivamente na resolução do problema. Assim, a RJC, que já era conhecida no campo, foi selecionada como um ator-chave na difusão de uma política federal contra o encarceramento em massa no Brasil. Isso lhe posicionou de

outra forma na interface em que estava inserida, dando-lhe maior capacidade de interferência na tomada de decisão. As audiências de custódia podem ser consideradas como uma vitória no campo, por meio de processos muitas vezes de barganha entre os atores.

Embates em processos de difusão de políticas públicas são recorrentes, independente de qual seja a sua origem, por meio de modelo externo ou resultante de práticas. De todo modo, o que diferencia ambos os fenômenos é o apontamento de que em que ambiente as decisões são tomadas, quais são os atores que as conduzem e qual é a diferença de poder existente entre os diferentes atores que compõem a interface. A difusão de uma política pública conta com uma série de entraves entre os atores envolvidos, que se defende atualmente, tem contado com a participação cada vez maior de atores extra-estatais. No processo de conquista das audiências de custódia, certamente, diversas etapas da difusão da política ocorreram em salas fechadas, como resultado do próprio processo burocrático de adoção de uma lei, e foram mobilizadas por atores que tinham interesses específicos. Ainda assim, a sociedade civil, por meio da RJC, conseguiu se integrar à interface no que concerne à tomada de decisão, por meio, como pode ser, dos métodos disponibilizados pela própria máquina estatal, os quais foram usados em favor do bem comum, como a ADPFs, as recomendações internacionais, os projetos de lei, os *habeas corpus*, entre outros.

Pelo problema do encarceramento em massa não ser exclusivo do Brasil, um ponto de vista que pode ser ressaltado a essa altura do trabalho é o de que, possivelmente, a implementação das audiências de custódia no Brasil ocorreu porque países vizinhos executavam políticas públicas similares para lidar com problemas compartilhados, ponto de vista que já foi explorado anteriormente e considerado não inteiramente válido. O caso das audiências de custódia é ideal para ilustrar a falácia desse tipo de raciocínio, pois, apesar da proximidade junto a outros países que já utilizavam o mecanismo desde a década de 1980, um dos grandes motivadores para a difusão do instrumento no Brasil foi justamente a diversificação dos atores envolvidos na tomada de decisão e as diferentes formas de redes que criaram entre si com objetivos comuns.

O pertencimento da RJC a outras redes internacionais acerca do tema do cárcere foi diferencial para a difusão das audiências de custódia, fruto também da experiência dos outros países da mesma região global. Dessa forma, seria ilógico dizer que o fator regional não desempenhou uma influência na difusão da política pública em questão, em vista de fatores como que o mecanismo já era previsto em tratados internacionais da região e também que o aprendizado acerca das audiências de custódia veio principalmente através das experiências argentinas e chilenas. Ainda assim, a hipótese que se defende é a de que o fator decisivo na

difusão da política foi a ação das organizações da sociedade civil, em especial a da RJC, em parceria com demais atores governamentais ou não, que como resultado de sua interação geraram uma mudança na interface.

Outro ponto que reforça o caráter de intervenção baseada em práticas ao invés de modelos quando se tratando das audiências de custódia é o de que, durante a formulação da política, havia outros propósitos que não somente o refreamento do encarceramento em massa, apesar deste ser prioritário. Sendo assim, a audiência de custódia é consolidada como uma política pública que não tem objetivo único, e que desse modo não pode ser considerada simplesmente exportada ou emulada, na medida em que foi adotada para agir sobre uma série de problemas ou soluções. O instrumento incide sobre o número de pessoas encarceradas, buscando reduzi-lo, ao mesmo tempo em que é também um espaço de escuta e de denúncia de agressões e tortura. Não é plausível reduzir o papel das audiências de custódia à reversão do encarceramento em massa apenas. A difusão da política no país, por sua vez, contou com expectativas diferentes dos atores quanto aos resultados.

É nesse estágio que as organizações da sociedade civil conquistaram grande parte de seu reconhecimento na pauta, pois, em vista de estarem usualmente apoiadas em relatórios científicos que elaboram com frequência e por terem diferentes frentes de ação estratégicas, adentram a interface de maneira a alterá-la com maior facilidade. O caso em análise se diferencia dos demais por conta do ator em questão ser ao mesmo tempo uma rede de especialistas e uma organização da sociedade civil. Esse tipo de formato, possivelmente, favoreceu a difusão estudada nessa pesquisa, visto que as redes se caracterizam por serem um espaço de produção de conhecimento constante acerca das pautas que encampam. Dessa maneira, os representantes da RJC estiveram repetidamente munidos dos estudos que realizaram, com o propósito de alavancar a causa do fim do encarceramento em massa na interface do sistema judiciário e do sistema penal.

Esse processo exigiu uma aproximação muito grande à interface, estabelecida por meio de arenas, nas quais travaram-se confrontos e buscou-se construir consensos. Adicionalmente, o fato da RJC ser também uma organização da sociedade civil, de relevância nacional e internacional, permitiu o estabelecimento de laços com os regimes internacionais, que em certa medida também podem incentivar ou refrear a difusão de algum tipo de política pública, fator que pode ser considerado como apreensível no caso em análise.

Como afirmado anteriormente, é difícil identificar na maioria dos casos qual é o papel que as organizações da sociedade civil efetivamente podem exercer e exercem em fenômenos de difusão de políticas públicas. A forma como os atores se inter-relacionam na interface é

central para entender eventos passados ou probabilidades futuras. Todavia, a interface não é rígida e exclusiva de governos ou estadistas, o que vem sendo demonstrado pela influência de atores extra-estatais em processos de difusão. O caso das audiências de custódia pode ser usado para ilustrar esse tipo de quadro. É provável que existam outros casos, incentivados por atores, em variadas formas de organização interna, que interferem, assim, em que medida as políticas públicas são adotadas em seus países e objetivando a solução de quais problemas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O campo de difusão de políticas públicas ainda apresenta uma lacuna quando se trata de explicar de que forma a difusão acontece entre diferentes países ou mesmo entre as unidades de um mesmo país. Três fatores têm se mostrado centrais para esse entendimento: 1) a proximidade geográfica, 2) o envolvimento do país com o regime internacional em que está inserido e 3) a participação de organizações internacionais e da sociedade civil, como ONGs ou Institutos de Pesquisa, na pauta em questão. Referente ao último fator, na literatura de políticas públicas, é consagrada a visão de que colaboram na tomada de decisão outros atores que não somente os governos. Estudos mais recentes na área têm tratado especialmente da influência que as organizações internacionais desempenham no processo.

No que concerne às organizações da sociedade civil, é ainda incipiente o número de estudos que visam abarcar o papel que desempenham em processos de difusão. Em alguns casos específicos, geralmente por conta da relevância que adquiriram no trato de algumas pautas de interesse social em todo o mundo, algumas organizações da sociedade civil já são identificadas como fundamentais para o avanço de assuntos relacionados aos direitos humanos, combate à tortura ou defesa da redução do encarceramento em massa. Há muita reação, ainda, à importância que as organizações da sociedade civil podem adquirir nos processos de difusão de políticas públicas, em parte pelo fato de que uma de suas tarefas principais, que é o litígio estratégico, ocorre nos "bastidores" do processo político. Uma outra tarefa importante que as organizações da sociedade civil exercem nesse assunto é a produção de material de divulgação acerca da pauta que encampam, por meio de relatórios, artigos ou postagens em redes sociais, com o objetivo de assim adquirir apoio social que pode reverberar também nas esferas do Judiciário, Legislativo e Executivo dos países.

É baseado em um processo político como o último que essa pesquisa se fundamenta, que teve o propósito de analisar um caso de difusão de política pública; no caso, o das audiências de custódia, no Brasil, visando demonstrar qual foi o envolvimento que as organizações da sociedade civil exerceram de fato na conquista do instrumento. É notório que, no caso em questão, houve uma influência significativa desse tipo de organismo, em especial, da Rede Justiça Criminal. A qual, através da recriação dos fatos, já realizada, a qual contou com técnicas de *agenda setting*, *process tracing* e *pattern find*; além da realização de entrevistas com as lideranças da Rede, pode ser apontada após essa pesquisa como um ator de importância evidente para a difusão das audiências de custódia no Brasil.

Sobre o trabalho que de fato cumpriram na conquista do direito, atestado pelos documentos oficiais do país, através da criação de uma nova lei, destaca-se a importância dos diferentes relatórios elaborados pelas organizações-membro da Rede, por meio dos quais conseguiu-se elevar o tema a diferentes esferas dos sistemas Judiciário e Legislativo e também adquirir apoio popular, para assim interferir na interface.

Por tratar de uma pauta contra majoritária, ou seja, que não costuma ter muito apoio popular, todavia, percebe-se que muito do conteúdo produzido pelas organizações fica restrito a nichos sociais que buscam se informar sobre aquele assunto em específico. Isso certamente tem refreado a discussão acerca de debates como o encarceramento em massa no Brasil. Por conta desse cenário, as organizações da sociedade civil têm buscado se integrar cada vez mais às plataformas virtuais, pois em vista de um desinteresse sistêmico no Brasil de abordar muitas vezes as temáticas que encampam, essa transformação tem sido exigida, visando obter maior potencial de incidência. Paralelamente, os laços que as organizações da sociedade civil possuem com os demais atores governamentais também estão cada vez mais institucionalizados, como resultado do envolvimento que passaram a desempenhar na garantia e no cumprimento de alguns direitos políticos e civis em todo o planeta.

As audiências de custódia podem ser creditadas no Brasil como uma conquista em grande parte das organizações da sociedade civil, naturalmente em associação com a estrutura governamental. A própria difusão da política se inicia na sociedade civil, por meio da ADPF 347, tendo contado com organizações da sociedade civil para definição e implementação de uma política que poderia interromper o encarceramento em massa no país. O interesse político por abordar o tema não pode ser esquecido nessa análise, podendo interferir diretamente nos processos de difusão, acelerando-os ou freando-os. O exemplo da RJC pode ser utilizado para explicar como é possível que através de motivações da sociedade, por meio de iniciativas institucionalizadas ou mais colaborativas, como através das organizações da sociedade civil, pode-se assegurar que uma política pública seja difundida frente a outras disponíveis entre duas unidades diferentes.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, Cícero Renato; RICARTE, Olívia Costa; VECCHIO, Farbizio Bom. Audiências de Custódia: comparativos iniciais entre os países da América Latina e a internacionalização do instituto no Brasil. **Jornal Jurídico**, 2019.

ALLEN, Thomas; Joseph, COHEN. Information Flow in Research and Development Laboratories. **Administrative Science Quarterly**, Vol. 14, pp. 12 –19, 1969.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Convenção contra a Tortura ou Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas e Degradantes**. 1984. Disponível em: <https://bit.ly/2ZS6bg6>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos**.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. **Declaração Sobre a Raça e os Preconceitos Raciais**. 1978. Disponível em: <https://bit.ly/3gxTFZ3>.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. Agendas and instability in American politics. Chicago: **University of Chicago Press**, 1993.

BALLA, Steven J. Interstate Professional Associations and the Diffusion of Policy Innovations. **American Politics Research**, 29(3), pp.221-245, 2001.

BANERJEE, Abhijit. DUFLO, Esther. Poor Economics, **Public Affairs Press**, 2011.

BARNNET, Michael e FINNEMORE, Martha. Rules for the World. International Organizations in Global Politics. **New York: Cornell University Press**, 2004.

BAUHR, Monika; NASIRITOUSI, Naghmeh. How do international organizations promote quality of government? Contestation, integration, and the limits of IO power. **International Studies Review**, No.14, pp.541-566, 2012.

BERNARDO, Glaucia Julião. Organizações internacionais como agentes de transferência e difusão de políticas públicas. **Biblioteca Digital de Periódicos da UFPR**, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/49344>

BERRY Francis; BERRY, William D. State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. **American Political Science Review**, 84:395-416, 1990.

_____. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. Boulder: **Westview Press**, 2007.

BOX STEFFENSMEIER, Janet M; JONES, Bradford S.. Time is of the Essence: Event History Models in Political Science. **American Journal of Political Science**, 41(4), 1414-1461, 1997.

BOX, Doorman L. Knowledge, Networks and Cultivators: Cassava in the Dominican Republic in N. Long (ed) **Encounters at the Interface: A perspective in social discontinuities in rural development**. Wageningen, The Agricultural University, 1987.

BOURDIEU, Pierre. Sociologia geral: lutas de classificação (1981-1982). v. 1. Petrópolis: **Ed. Vozes**, 2020.

BRADFORD, Neil. The OECD's Local Turn. In Rianne Mahon y Stephen McBride, editores. The OECD and Transnational Governance. **Vancouver: UBC Press**, 2009.

CARANDIRU. Direção de Héctor Babenco. São Paulo: **Globo Filmes**, 2003. 1 DVD (146min).

COÊLHO, Denilson Bandeira, Political Competition and the Diffusion of Conditional Cash Transfers in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, 6(2), pp.56-87, 2012a.

_____, Denilson Bandeira.. Minimum Income in Brazil: A new model of innovation diffusion. In C. Pateman & M. Murray, eds. Basic Income Worldwide: Horizons of reform **Houndmills: Palgrave Macmillan**, 2012b.

COÊLHO, Denilson Bandeira; CAVALCANTE, Pedro; TURGEON, Mathieu. Mecanismos de difusão de políticas públicas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. **Revista de Sociologia e Política**, v.24, n.58, 2016.

CLAY, Edward J.; SCHAFFER, Bernard B. Room for Manoeuvre : An exploration of public policy in agriculture and rural development. **London: UK**, 1984.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS - CID. **Convenção Americana de Direitos Humanos (1969)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Tortura Blindada: Como as instituições do sistema de Justiça perpetuam a violência nas audiências de custódia**, 2017. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacoes/download/tortura-blindada>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **Nota técnica no 0004468-46.2014.2.00.0000**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/projeto-comprometer-audiencias-custodia.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **Resolução no 213/2015**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2234>.

COHEN, A. P. The symbolic construction of community. London: **Tavistock Publications**, 1985.

CRUNIVEL, Marcio Drosghic; ALVES, Jacqueline Araújo Brito. Audiências de Custódia: direitos humanos e combate à tortura. **Revista Eletrônica de Trabalhos Acadêmicos – UNIVERSO/ Goiânia**, v.1, N.2, 2016.

CRESPO, André Pereira; MACHADO, Bruno Amaral. As audiências de custódia no Brasil: desafios para a implantação. **Revista Eletrônica REDES**, Canoas, v.9, n.1, 2021.

CHECKLAND, Peter B Systems Thinking, Systems Practice. **Chichester**, 1981.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL - DEPEN. Ministério da Justiça. Audiências de custódia e prevenção à tortura: análise das práticas institucionais e recomendações de aprimoramento. Brasília: **Depen**, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2WTqrfg>

DEACON, Bob; HULSE, Michelle; STUBBS, Paul. Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare. **Londres: Sage**, 1997.

DOBOUSCH, Leonhard; SIGRID, Quack. Epistemic Communities and Social Movements: Transnational Dynamics in the Case of Creative Commons. **Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln**, 2008.

DOLOWITZ, David P; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 5-24, 2000.

ELKINS, Zachary; SIMMONS, Beth. On Waves, Clusters, and Diffusion: A conceptual framework. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, 598(1), pp.33-51, 2005.

EVANS, Gareth. The Varieties of Reference. Oxford: **Oxford University Press**. Edited by John Henry McDowell, 1982

FARIA, Carlos Aurélio. Ideias, Conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2003.

_____, Carlos Aurélio. Políticas públicas e relações internacionais. Brasília, **ENAP**, 2018a.

_____, Carlos Aurélio Pimenta. As organizações Internacionais como difusoras de políticas públicas. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, PUG -MG, 2018b.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; COELHO, Denilson Bandeira; SILVA, Sidney Jard (Org). Difusão de Políticas Públicas, 1 ed. São Bernardo do Campo: **Editora UFABC**, 2016, v.1.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. Análise de Política Externa em Perspectiva: atores, instituições e novos temas. João Pessoa: **Ed.UFPB**, 2020.

FIGUEROA B., Noelia. El desarrollo y las políticas públicas, **Polis**, 33, 2012. <http://polis.revues.org/8580>

FOUCAULT, M. The Archaeology of Knowledge and the Discourse on Language. Translated from the French by A. M. Sheridan Smith. **Pantheon Books**, New York, 1972.

FOUCAULT, Michel. História da sexualidade I: A vontade de saber, tradução de Maria Thereza da Costa. Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Ed. **GRAAL**, 1981.

FREITAS, FELIPE; PIRES, Thula (Org.). Vozes do Cárcere: ecos da resistência política. 1 ed. Rio de Janeiro: **Editora Kitabu**, 2018, v.1. Disponível em: <https://bit.ly/2TM2JA3>.

FUGLISTER, Katharina. Where does learning take place? The role of intergovernmental cooperation in policy diffusion. **European Journal of Political Research**, v.51, p. 316-349, 2002.

GIDDENS, Anthony. Central Problems in social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis. London, **Macmillan Press**, 1979.

GIDDENS, Anthony. The constitution of Society: an Outline of the Theory of Structuration. Cambridge, **Polity Press**, 1984.

GIDDENS, Anthony. Social Theory and Modern Sociology. Cambridge, Polity Press; Stanford, **Stanford University Press**, 1987.

GONNET, Cecilia Osorio. The role of international organizations in a policy diffusion process. Preliminary discussion about the Conditional Cash Transfers programs in Latin America. **X Chilean Congress of Political Science (ACCP)**. Santiago, 2012.

GRANOVETTER, M. The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited. **Sociological Theory**, 1, 201-233, 1983.

GRAY, Virginia. Innovation in the States: A diffusion study. **American Political Science Review**, 67(4), pp.1174-1185, 1973.

HAAS, Peter M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". **International Organization**, 46 (1), 1-35, 1992.

HINDESS, B. Freedom, Equality and the Market: Arguments on Social Policy (1st ed.). **Routledge**, 1986.

Coletivo RPU Brasil. **Relatório de Meio Período - 3o Ciclo da RPU Brasil (2017-2019)**, 2019. Disponível em: <https://iddh.org.br/wp-content/uploads/2019/10/VERSÃO-WEB.pdf>.

Instituto de Defesa do Direito de Defesa - IDDD. **Liberdade em Foco – Redução do Uso Abusivo da Prisão Provisória na Cidade de São Paulo**, 2016a. Disponível em: <http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2016/05/relatorio-liberdade-em-foco.pdf>.

Instituto de Defesa do Direito de Defesa - IDDD. **Monitoramento das audiências de custódia em São Paulo**, 2016b. Disponível em: <https://bit.ly/3bUIV5k>.

Instituto de Defesa do Direito de Defesa - IDDD. **Audiências de Custódia – Panorama Nacional**, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3c2c116>.

Instituto de Defesa do Direito de Defesa - IDDD. Relatório Nacional: **A urgência de recuperar o sentido e a efetividade das audiências de custódia**, 2019. Disponível em: http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/dlm_uploads/2019/08/OFimDaLiberdade_simples.pdf.

IKENBERRY, John G. The International Spread of Privatization Policies: Inducements, learning, and “policy bandwagoning.” In E. Suleiman & J. Waterbury, eds. *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. **Boulder: Westview Press**, 1990.

JAKOBI, Anja P. International organizations and lifelong learning. From global agendas to policy diffusion. **London, Palgrave Macmillan**, 2009.

JACOBSON, Bengt. Regulated Regulators: Global Trends of State Transformation”. In Marie-Laure Djelic y Kerstin Sahlin-Andersson. *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*. **Cambridge University Press**, 2006.

JESUS, Maria Gorete Marques de; RUOTTI, Caren; ALVES, Renato. “A gente prende, a audiência de custódia solta”: narrativas policiais sobre as audiências de custódia e a crença na prisão. **Rev. bras. segur. pública**. São Paulo v. 12, n. 1, 152- 172, fev/mar 2018.

JESSOP, Bob. The rise of governance and the risk of failure: The case of economic development. **International Social Science Journal**, 50(155):29 - 45, 2002.

JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David; FERNÁNDEZ, Marín. 2009. The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion. **IBEI Working Papers** 20 (10), 1-27, 2009.

KARCH, Andrew. Democratic Laboratories: Policy diffusion among the American States. **Ann Arbor: University of Michigan Press**, 2007.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Power and interdependence in the Information Age. **Foreign Affairs**, v.77, no.5, pp.81-94, 1998.

KULLER, Laís Figueira; GOMES, Mayara. Enquadramentos diferenciais de violência: uma análise das audiências de custódia em São Paulo. **Dossiê “Enquadramentos de Estado e violação de Direitos”**, v.6, n.12, p. 153 – 177, Jul – Dez/ 2018.

KNILL, Christoph. Introduction: cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. **Journal of European Public Policy**, v. 12, n. 5, 2005.

KRASNER, Stephen. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, 2012.

LAGES, Livia Bastos; RIBEIRO, Ludmila. Por que prender? A dinâmica das Audiências de Custódia em Belo Horizonte. **PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v.26.2, ago/dez, 2019, p.200 – 221.

LATOUR, Bruno. The Powers of Association' in J. Law (ed), Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge? London, Boston and Henley, **Routledge & Kegan Paul**, 1986.

LIMA, Thais. Audiências de Custódia como Política Pública para a Redução do Encarceramento no Rio de Janeiro. **Revista Publicum**, Rio de Janeiro, v.6, n.1, p. 42 – 69, 2020.

LONG, Norman. Sociological Perspectives on Agrarian Development and State Intervention In A. Hall & J. Midgley (eds), Development Policies: Sociological Perspectives, Manchester, **Manchester University Press**, 1988.

_____. Norman. Enclunters at the Interface: A Perspective on Social Discontinutities in Rural Development. Wageningen, **The Agricultural University**, 1989.

_____, Norman. Sociologia del Desarrollo: una perspectiva centrada en el actor. Mexico, DF : Ceisal, 2007.

LONG, Norman; ROBERTS, Bryan. 1984. Miners, peasants and Entrepreneurs. Cambridge, **Cambridge University Press**, 1984.

LONG, Norman; VILLARREAL, Magdalena. Las interfases del desarrollo: de la transferencia de conocimiento a la transformación de significado IN SCHUURMAN, F.J. Beyond the Impasse: New Directions in Development Theory. London, **Zed Press**, 1993.

LONG; Norman; VAN DER PLOEG, Jan Douwe. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstrução do conceito de estrutura, 1994.

MAIS, Carlos Velho. A audiência de custódia frente à cultura do encarceramento. **Revista dos Tribunais**, v. 96, 2015.

MESEGER, Covadonga. The rise of Regulatory Capitalism: The Global Diffusion of a New Order. **The annals of the American Academy of Political and Social Science**, v.598, 2005a.

_____. Rational Learning and Bounded Learning in the Diffusion of Policy Innovations.

Rationality and Society, v.18, n.1, 2005b.

MOONEY, Christopher Z. Modeling Regional Effects on State Policy Diffusion. **Political Research Quarterly**, 54(1), pp.103-124, 2001.

MENZELI, Donald C.; FELLER, Irwin. Leadership and Interaction Patterns in the Diffusion of Innovations among the American States. **Western Political Quarterly**, 30(4), pp.528-536, 1977.

MINTROM, Michael. Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. **American Journal of Political Science**, 41(3), pp.738-770, 1997.

MCNAMARA, Robert. The Nairobi speech: Address to the Board of Governors by Robert S. McNamara, President, **World Bank Group**. Nairobi, Kenya, September 24, 1973.

MYRDAL, Gunnar. International Inequality and Foreign Aid in Retrospect. Disponível em: <http://www.rrojasdatabank.info/pioneers6.pdf>, 1984.

OBINGER, Hebert; SCHMITT, Carina; STARKE, Peter. Policy diffusion and policy transfer in comparative welfare state research. **Social Policy & Administration**, v.17, n.1, pp.111-129, 2013.

OLIVEIRA, de Vanessa Severino. A efetivação das audiências de custódia no Brasil: uma análise do instrumento garantidor de Direitos Humanos, **CCJS/UFCG**, 2019.

OLIVEIRA, Osmany Porto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Policy transfer, diffusion, and circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil. **Novos Estudos Cebrap**, Vol.36, No.1, pp.13 -32, 2017.

PALUMBO, Dennis. NACHMIAS, David. The preconditions for successful evaluation: Is there an ideal paradigm? **Policy Sciences**, volume 16, pages, 67–79, 1983.

POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. The New Institutionalism in Organizational Analysis. **Chicago: University of Chicago Press**, 1991.

PETERS, B. Guy. Policy Transfer Between Governments: The Case of Administrative Reforms. **West European Politics**, v.20, n.4, p.71-88, 1997.

ROBERTS, Bryan. Las Nuevas Políticas Sociales en América Latina y el Desarrollo de la Ciudadanía: una perspectiva de interfaz. **Documento elaborado para el Taller Agencia, Conocimiento y Poder, Wageningen**, 2001.

ROGERS, Everett M. The Diffusion of Innovations. **New York: Free Press**, 1962.

ROLLING, N.G; ENGEL, Paul. Information Technology from a Knowledge Systems Perspective: Concepts and Issues. **Knowledge in Society: The International Journal of Knowledge Transfer**, 1990.

ROMÃO, Vinícius de Assis. A aplicação de medidas cautelares pessoais em audiências de custódia: um olhar a partir da prisão em flagrante de pessoas em situação de rua. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, v.7, n.1, p. 611 – 650, jan/abril, 2021.

SACHS, Jeffrey. A Era do Desenvolvimento Sustentável, São Paulo: **Actual Editora**, 2017.

SEN, Amartya. Uma Ideia de Justiça. São Paulo: **Cia das Letras**, 2010.

SILVA, Arterina da; GAMBA, Cristian de Oliveira. Audiências de Custódia e sua eficácia como mecanismo de redução do encarceramento provisório: um estado de caso sobre a atuação

da central de inquéritos de São Luís – MA. **Quaestio Iuris**, v.14, n. 02, Rio de Janeiro, 2021, pp. 614 – 640.

SIMMONS, Beth A.; ELKINS, Zachary. The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy. **American Political Science Review**, 98(1), pp.171-189, 2004.

SIMMONS, Beth; Frank, DOBBIN, GARRET, Geoffrey. Introduction: The International Diffusion of Liberalism. **New York: Cambridge University Press**, 2008, p. 1-63.

SPETH, James Gustave; HASS, Peter. Global Environmental Governance. **Island Press: Washington DC**, 2006.

SOUSA, Camilla Miranda Brito de Azevedo. A instauração das audiências de custódia no Brasil: uma análise sobre as duas faces do instituto, **CCJ/UFPB**, 2019.

STONE, Diane. Transfer agents and global networks in the ‘transnationalization’ of policy. **Journal of European Public Policy**, 11:3: 545–566, 2004.

SUGIYAMA, Natasha. B.Theories of Policy Diffusion: Social sector reform in Brazil. **Comparative Political Studies**, 41(2), pp.193-216, 2008a.

_____, Natasha. B.Ideology & Social Networks: The politics of social policy diffusion in Brazil. **Latin American Research Review**, 43(3), pp.82-108, 2008b.

SHIPAN, Charles R.; Volden, Craig. Bottom-up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from U.S. Cities to States. **American Journal of Political Science**, 50(4), pp.825-843, 2006.

SPADA, Paolo. Political Competition and the Diffusion of Policy Innovations in local government: The case of Participatory Budgeting in Brazil. **In Latin American Studies Association Congress**, Toronto, 2010.

TOLEDO, Fábio Lopes. O flagrante ganha voz?: “os significados da presença da pessoa presa nas audiências de custódia no estado de São Paulo”. **Fundação Getúlio Vargas – Escola de Direito de São Paulo**, 2019.

VOLDEN, Craig. States as Policy Laboratories: Emulating success in the children's Health Insurance Program. **American Journal of Political Science**, 50(2), pp.294-312, 2006.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Opinião Pública**, 14 (1), p.65-95, 2008.

WEYLAND, Kurt. Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform. **World Politics**, v. 57, p. 262-295, 2005.

ANEXOS

Breve Apresentação: ARTUR PRADO BORGES DO EGITO. Projeto Cartas do Cárcere/2019. Graduado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília/2019. Mestrando em Políticas Públicas e Cooperação Internacional pela Universidade Federal da Paraíba/2022. LinkedIn: <https://www.linkedin.com/in/artur-prado-borges-do-egito-a30b8414a/>

Disponível para realizar alterações nesse roteiro: arturegito@gmail.com

Rede de Coalizão contra o Encarceramento em Massa – Audiências de Custódia no Brasil –

- 1) Quais foram as ações (*advocacy, agência*) que a Organização que você faz parte tomou no âmbito do Legislativo e Executivo brasileiros ou em outras esferas (Movimentos Sociais Organizados, ONGs, Redes de Coalizão) para a aprovação da Resolução nº 213 do CNJ, atrelada ao PL nº 554/2011, referente ao cumprimento das Audiências de Custódia no Estado de São Paulo e no Brasil.
- 2) Houveram parcerias/redes/coalizões com Organismos Internacionais (O.I's) ou outro tipo de instituição que foram centrais para a atuação da Organização que você compõe na pauta de Audiências de Custódia?
- 3) Quais razões você considera para as Audiências de Custódia terem passado a ser realizadas a partir de 2015 no Brasil, frente a um descumprimento prolongado? Como isso se delineou nos "bastidores", existe algum momento emblemático?
- 4) Como é/era a produção e divulgação de conteúdo sobre Audiência de Custódia na Organização que você faz parte? Por favor comente um pouco sobre os materiais elaborados e o impacto que adquiriram nos debates no Legislativo e Executivo brasileiros e também na opinião popular nacional e internacional.
- 5) No Brasil, o prazo para a realização da Audiência de Custódia é de 24 horas. Os modelos praticados na América Latina ou Europa tiveram influência na estrutura que foi defendida e posteriormente praticada no Brasil? Como isso foi definido pela Organização que você faz parte?
- 6) Quais eram/são as forças políticas que conduzem a Organização que você compõe na pauta das Audiências de Custódia no Brasil. Possui ramificações internacionais? Como é feito o diálogo junto ao Legislativo e Executivo? E junto à sociedade?
- 7) Por favor, sinta-se livre para compartilhar uma história pessoal ou fruto da sua experiência na Organização que você considera relevante para exemplificar a importância adquirida por ela no cumprimento das Audiências de Custódia no Brasil ou em outra pauta em que a instituição atue.

Entrevista - Instituto de Direito do Direito de Defesa (IDDD)

Foi um bom exercício a fazer. Comentei hoje na reunião de equipe com a Marina [Diretora Executiva do IDDD] e pedi para ela me enviar documentos de quando ela era Presidente do IDDD. E percebi quanto de história tem, desde que encampamos o tema das Audiências de Custódia. E optaram por guardar essa compilação que realizei como ferramenta de comunicação e também de memória institucional, por ser uma grande jornada.

Em 2011, nossa Diretora Executiva era Presidente do IDDD. Hoje ela é Diretora Executiva, está na equipe Executiva, na época ela era Diretora Voluntária e presidia o Instituto. E ela foi convidada por uma Organização, o IDDD foi convidado, por uma Organização da Argentina, para participar de um debate na Argentina sobre o Sistema Penal, Prisões Provisórias. Nessa reunião, discutindo diversas questões do tema de justiça criminal e de encarceramento em massa. Ela ouviu que a maior parte dos países que participavam dessa reunião. Ela se deu conta que dos países presentes, em 2011, o Brasil era o único que não realizava Audiência de Custódia. Quando perguntada sobre como que era com as pessoas que eram presas no nosso país tinham acesso a um juiz ou a defesa. Ela relatou, também por todo o histórico de atuação do instituto nos temas carcerários, que às vezes levava meses até esse primeiro contato. A pessoa era presa em flagrante e ela passava meses até a audiência de instrução para ter contato com um defensor público. A Defensoria Pública do Estado de São Paulo nasce em 2006 e hoje o Estado de São Paulo inteiro conta com 1.000 defensores públicos. Uma das menores Defensorias, em proporção, se comparado o número de habitantes com o número disponível.

Sabíamos que não existia Audiência de Custódia, claro, mas não sabíamos que estávamos tão atrás. Quando ela volta para São Paulo, pauta o tema no IDDD, com muita força. O Brasil já estava, em 2011, devedor do cumprimento dos Pactos Cívicos e Políticos e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Que tinham sido já assinados e incorporados ao Ordenamento do Brasil em 1992. E até hoje a gente não tinha as Audiências acontecendo. O IDDD faz parte da Rede Justiça Criminal. Hoje a Rede conta com 9 Organizações, inclusive que fogem do Eixo Rio-São Paulo. Temos o IDEIAS na Bahia e o GAJOP de Pernambuco, que fazem parte da rede; e atualmente a Rede é sediada no GAJOP.

O IDDD leva esse tema para a Rede de Justiça Criminal para que se pudesse ter um pouco mais de força trabalhando a pauta. São diversas Organizações e cada tem um olhar diferente. Existe o ITTC, que trabalha com o recorte de gênero; também a CONECTAS, que tem uma expressão internacional forte; mais o IDDD e outras organizações.

Coloca-se então as Audiências de Custódia como tema prioritário. Em 2013, trabalha-se a incidência legislativa do PLS 554/2011, por meio da atuação da Rede Justiça Criminal. No mesmo ano, a Rede elabora um boletim sobre o tema das Audiências com a finalidade de esclarecer alguns pontos polêmicos do PLS 554, que já previa a realização das Audiências de Custódia. Inicia-se uma incidência no CNJ, para levar o tema para a sua esfera.

Faz-se um trabalho de articulação também com CNJ e em Abril de 2015, a Rede Justiça Criminal é convidada pelo CNJ para assinar o Termo de Cooperação Técnica para fazer o monitoramento da implementação das audiências.

O Termo de Cooperação Técnica foi apenas para o Estado de São Paulo?

Não, para o país todo. Termo que o IDDD assina, com o CNJ e o Ministério da Justiça. Que foi o Termo também que nos legitimou a fazer esse monitoramento do país inteiro.

Sobre a movimentação que as organizações fizeram dentro do CNJ. Sabendo que não era você que estava à frente disso, mas se você pudesse descrever como foi a movimentação interna, que ações aconteceram. Havia alguém conhecido dentro do CNJ?

Quando o Lewandowski assume a presidência do STF e do CNJ ele tem como bandeira a das Audiências de Custódia. E para isto incorpora em sua equipe como Juiz Auxiliar da Presidência o Lanfredi, que atualmente está no CNJ na mesma posição. Ele é um juiz de carreira que ficou cedido ao CNJ na gestão do Lewandowski. O contato do IDDD fica facilitado junto ao CNJ por conta do advocacy realizado também no Senado.

O advocacy mencionado refere-se ao processo de *Amicus curiae* impetrado anteriormente?

Não unicamente, pois o advocacy não se limita a isso. No Legislativo, é feita uma incidência política, então as pesquisas que as organizações da sociedade civil, sobretudo as da Rede, pois eram o nosso grupo, faziam com relação ao tempo de prisão provisória, aumento exponencial da população carcerária a cada ano, que são argumentos que justificam em grande medida a realização das Audiências de Custódia. No começo de sua implementação, existe uma diminuição no número de prisões preventivas após a implementação da medida; e tudo isso a gente leva como dado para o Legislativo.

No Judiciário, por sua vez, a gente realiza o litígio estratégico, que você identifica um processo que seja emblemático e pode-se então entra como *amicus*. É no Legislativo que se realiza uma ação mais pontual, com a escolha de determinados temas com informação, com dados.

A Rede é convidada pelo CNJ, porque já tinha bastante organização olhando para o tema de audiências de custódia já há alguns anos. A gente começa a incidência no Legislativo em 2011 e em 2015, quando o Lewandowski assume, é que ele procura a Sociedade Civil e propõe a assinatura de um Termo de Cooperação Técnica para o monitoramento da implementação que aconteceria. Aconteceria mesmo sem ser prevista em lei, mas fortalecida pela Resolução 213 do CNJ.

A Rede não concorda em total em assinar o Termo com o temor de ficar limitada à vinculação do CNJ e do Ministério da Justiça, que conjuntamente à rede, representariam as partes que assinariam o Termo.

De fato, houveram limitações, pois tudo que a gente produzia sobre informações tinha que passar pelo CNJ. Quando a Rede “não topa” por conta de uma justificativa “super” válida, o IDDD opta por participar disso e poder monitorar, o que nos permitiu inclusive estar nos Tribunais. Esse termo de Cooperação foi assinado com o Ministério da Justiça e o CNJ, isto nos legitimou a fazer as pesquisas com todos os tribunais em que tivéssemos pesquisadores disponíveis a realizar.

Então, nós apresentávamos o Termo e nos apresentávamos. O único Estado que não foi favorável no início foi justamente o de São Paulo. Junto ao Termo, houve também a assinatura de um termo de adesão ao termo de Cooperação com todos os Tribunais de Justiça do país [sete] e governos de Estados [26 estados] e governo federal. Todos se comprometendo a aplicar as

Audiências de Custódia. Que no primeiro ano, durante o ano de 2015 passou a acontecer em todas as capitais.

O IDDD foi convidado para acompanhar estas primeiras audiências.

Quando a gente fala da atuação das organizações internacionais e da sociedade civil, ainda é muito desconhecido de onde vem o financiamento para a sua atuação. Havia previsão de financiamento para as atividades de vocês fruto do Termo de Cooperação?

O termo expressamente traz que não haveria repasse de recurso. Desconheço como outros órgãos fazem suas parcerias, mas a nossa parceria junto à Defensoria Pública, também resultou em recursos. Em um cenário em que não há repasse de recursos, o IDDD tem o seu recurso e recebe financiamento de fundações de fomento de pesquisa nacionais e internacionais.

Como trabalhávamos o tema há tempo, quando as audiências de custódia entram de fato em funcionamento, a gente começa a captar recurso para a efetivação da medida. Na época, submetemos diversos projetos a editais abertos para angariar recursos e assim fazer inclusive viagens e monitoramento.

Quem são os atores não-governamentais que financiam o IDDD?

No site do IDDD, está descrito. Os nossos Relatórios Anuais de Atividade trazem todos os financiadores. A maior parte nos possibilita divulgar o financiamento; e outras até exigem, com o objetivo de garantir visibilidade. Apenas um financiador não aparece nos nossos materiais. Mais recentemente, recebemos recurso da Embaixada dos Países Baixos. Para projetos distintos, inclusive. Pois o IDDD não trabalha apenas o tema de Audiência de Custódia.

Como as Organizações da Sociedade Civil funcionam nos bastidores? Algum político participou do processo?

Quando o IDDD começa a trabalhar com algum tema, alguma pauta, isto é o IDDD fazendo. Então temos diversas discussões tanto na Diretoria quanto no Conselho. Se existe interesse do IDDD em levar o tema para a frente, levando em conta todo o histórico de atuação do Instituto, que tem quase 22 anos de fundação.

Os fundadores do IDDD são dois ex-ministros da Justiça. Quem começa a construir o IDDD, entre outras pessoas, é também o José Carlos Dias, que foi Ministro na época de FHC. E o Márcio Tomas Bastos, também Ministro da Justiça do FHC. Existe uma força por serem pessoas que estiveram no cenário político de uma forma evidente. Protagonizando, em determinando momento da história, uma atuação política relevante.

Mas isso é o IDDD, nem toda organização tem isso, ela começa a incidir sobre um tema e age. E trabalham sua pauta da mesma forma. A Marina não está à frente do processo, mas sim o IDDD. Que soma ao processo, sua trajetória e atuação. Mas não pensando nas pessoas individuais, seus fundadores, porém no trabalho que desempenhou todos esses anos.

Após a assinatura do Termo, iniciam-se o monitoramento. O IDDD faz então parcerias com outras organizações de outros Estados, inclusive procurados pelo Instituto, deixado claro inclusive que não havia orçamento para recurso. Na primeira pesquisa, no entanto, por o financiamento já ter sido recebido. Todo financiamento que recebemos tem um contrato repleto

de rubricas, que estabelece que o dinheiro recebido só pode ser usado nas rubricas, acompanhado de “tetos de gasto” e justificativas posteriores.

Na primeira pesquisa, todos os parceiros que fizeram a observação de campo das Audiências de Custódia trabalharam voluntariamente. A nossa contrapartida, citada desde a primeira conversa, era vincular os nomes dos parceiros e organizações em todos os materiais que produzíssemos a partir dali.

Depois do primeiro momento, em que refazemos a pesquisa, colocamos dentro do orçamento a previsão de remuneração de parceiros. Pelo menos cobrir despesas de descolamento, de cópias.

Em outubro de 2015, o IDDD e outras organizações da sociedade civil, participam de uma Audiência Temática em Washington, na Sede da OEA, para discutir a implementação do projeto de Audiência de Custódia no Brasil. Foi o 156 período ordinário da sessão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

O Lanfredi foi, pelo CNJ, para defender as Audiências de Custódia. No encontro, apresentamos a nossa pesquisa e alguns resultados preliminares. Dessa audiência, na Corte, também participaram a Conectas, a Justiça Global, o ITTC [por serem da rede, trouxeram algumas informações complementares] e a Clínica de Direitos Humanos da Faculdade de Harvard. O evento passou nos veículos de mídia nacionais e internacionais.

Essa foi a nossa primeira pesquisa. Em outubro de 2015, o IDDD e a Conectas escreveram um capítulo sobre o Brasil em um livro que se chama Defesa Criminal e Afetiva na América Latina. Existem capítulos de outros países e fomos convidados para escrever sobre o Brasil. No nosso capítulo, apontamos três grandes eixos problemáticos: a precariedade nas informações fornecidas para o investigado [sobre o processo, sobre a sua situação], a fragilidade no contato entre o acusado e o defensor e o uso abusivo da prisão provisória. Em algum momento, trazemos um nexos bastante forte colocando a Audiência de Custódia como um meio efetivo.

Pois ela ajuda que informações sejam passadas, ela propicia isto. Ela fortalece o contato entre o acusado e o defensor e ela tem também como um de seus objetivos a prisão provisória. Este livro foi traduzido para o português, apesar de originalmente ter sido escrito em espanhol. É mais um documento que conseguimos circular para fora do Brasil. Temos muita produção aqui dentro do país, então a expressão externa é bem recebida. Tanto a presença no evento da OEA quanto a publicação do artigo. Mostrando o cenário do Brasil para outros lugares, para fora.

Em Maio de 2016, lançamos o monitoramento das Audiências de Custódia só em São Paulo. Em Março de 2017, lançamos um documento com propostas para reduzir a superlotação do sistema carcerário, sendo trazida a regulamentação das audiências de custódia como ponto principal.

As audiências começaram em 2015, mas sustentadas unicamente pela Resolução do CNJ, isto fazia com que alguns juízes recusassem o prazo, por não possuir caráter legal.

As Audiências de Custódia são reguladas atualmente [2022]?

Elas entraram no Pacote Anticrime, mas ficaram suspensa por conta das questões do juiz de garantia e também a questão do prazo. Agora, elas estão regulamentes. Porém, com a chegada

da pandemia e da virtualização surge um novo problema. Pois é vetada a realização de Audiência de Custódia por videoconferência.

O veto foi vetado pelo presidente, tendo sido derrubado. Estamos em um momento de muita insegurança, para saber se vai perdurar a proibição das audiências de custódia por videoconferência. Neste momento, está proibido. Mas os Tribunais de Justiça estão regulamentando a medida por videoconferência. Associada ao retorno lento do modelo presencial.

Em São Paulo, as Audiências de Custódia retornaram presenciais?

No Estado de São Paulo, está prevista realização por videoconferência, exceto nas Comarcas que não dispõem dos equipamentos necessários para a sua realização. Na cidade de São Paulo, está acontecendo por vídeo.

Em dezembro 2017, é lançado um relatório do panorama nacional. Em 2019, é lançado um segundo relatório de panorama nacional. Voltamos aos estados em que havíamos aplicado a pesquisa anteriormente e conseguimos ir para algumas comarcas do interior. Em São Paulo fizemos o recorte na capital e em duas cidades do interior. Em Pernambuco, fizemos novamente em Recife e também em Olinda. Na Bahia, fizemos novamente em Salvador e também em Feira de Santana.

No final de 2020, aproveitamos a pesquisa feita e lançamos um relatório com os dados só do Rio de Janeiro. A gente tem muito material de comunicação, mas também possuímos todos os resultados da nossa pesquisa. Isto faz com que possamos também divulgar os resultados individualmente, ocasionalmente fruto de parcerias ou financiamentos propostos. Lançamos 4 relatórios.

O maior advocacy que fazemos é enviar um tema do Legislativo para o Executivo e Judiciário. A gente se propôs a ir, nos estados em que a gente tinha feito a pesquisa, para levar a pesquisa tanto para atores do Judiciário quanto para o Executivo; e às vezes do Legislativo locais. E essas articulações foram “puxadas” pelos parceiros locais. No Ceará, em um evento, tivemos deputados estaduais, membros da secretária de segurança pública, juizes, promotores, defensores públicos. Em um evento que durou o dia inteiro, apresentamos os resultados.

É um diagnóstico desse advocacy é que no Ceará ninguém sabia qual era o fluxo dos relatos de tortura. Quando alguém em uma Audiência relatava ter sofrido violência, o juiz oficiava o Ministério Público; o Ministério mandava para a Defensoria; e não existia tratamento, pois o Defensor que acompanha o processamento do relato de violência não é o mesmo que fez a Audiência e isto se perde.

O juiz também não é o mesmo que acompanha o processamento do caso. No fim, ninguém sabe. Não pode ser assim. Essa é a movimentação que a gente faz também através dessas pesquisas. Se não tivéssemos informações para levar, sequer seríamos ouvidos, possivelmente. Isto também ajuda a fortalecer a nossa argumentação.

Apesar de se pensar que as audiências de custódia foram implementadas com o objetivo de reduzir a superlotação do sistema prisional, teve na verdade a finalidade triste de fazer as liberdades que antes eram concedidas de forma irrestrita serem concedidas com medidas cautelares alternativas. No último relatório, que leva o nome de Fim da Liberdade, verificou-se

que menos de 1% das pessoas que foram liberadas nas audiências de custódia foram isentas de medidas cautelares. E quando se olha as medidas cautelares, elas são aplicadas sem nenhum critério.

Esse dado, que é “um tiro no pé” do nosso ponto de vista, deve ser colocado até para garantir a fidelidade da nossa pesquisa.

Relatórios da ONU e do PNUD falaram que a audiência de custódia reduziu 10% o número de pessoas presas. Isto confere?

São coisas distintas. As pessoas não deixaram de ser soltas, porém com medidas cautelares. A primeira pesquisa que a gente faz, em 2015, com relatório publicado em 2017, mostra que o número de liberdades nesse primeiro ano de audiência de custódia foi maior do que no segundo ano. Mesmo pensando no número de decretação de prisão preventiva, na primeira pesquisa que a gente faz foram decretadas menos prisões preventivas do que na segunda que a gente faz. Ou seja, a Audiência de Custódia volta a prender mais do que no seu segundo ano.

Pois os juízes já estão mais “tranquilos” em decretar a prisão, a audiência de custódia já não é uma coisa nova, existe um sistema perverso dentro do Judiciário e do Ministério Público para justificar alguns discursos. Começa a se observar a incidência em audiência de custódia. Caso a pessoa volte a passar em audiência de custódia após ter recebido liberdade, em tese, ter cometido algum novo crime no intervalo de três meses, ela era presa e a justificativa era é reincidente em audiência de custódia.

Outra iniciativa que tivemos como material para divulgação foi o seguinte: em outubro de 2016, após a participação da audiência da CID, a Rede fez uma entrevista com o James Cavallari, que na época era Presidente da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Reconheço que a apropriação de conteúdo de relatórios às vezes é difícil e extensa. Poucas pessoas de fato leem, a não ser que haja alguma pesquisa envolvida. É difícil de acompanhar, até. Pensamos, então, em materiais de comunicação que sejam mais “comunicáveis”, além do relatório. Quando a gente pensa em um diálogo com a comunidade, é preciso pensar em matérias mais acessíveis, sem língua jurídica, que sejam interessantes. Limite de 1 folha ou três *cards*. Esse é o grande desafio.

Em Outubro de 2021, é lançado um relatório fruto de uma pesquisa feita sobre justiça virtual. Durante o ano de 2020, são observados aspectos diferentes e faz-se uma análise de todos os tribunais que regulamentam a realização da justiça virtual.

A defesa é um pilar muito importante no IDDD. Sendo assim, essa é a força política que move o IDDD. Sendo uma organização de direitos humanos, estamos atentos à defesa no acesso à justiça. E para apreender esses dados a gente faz pesquisas com usuários do sistema e seus familiares, para entender mais como foi o processo de acesso à informação e especificamente sobre a própria defesa nesse período de pandemia. Que teve as audiências de custódia completamente desestruturadas.

Em Novembro de 2021, a Rede Justiça Criminal lança um relatório que fala sobre o desmonte das audiências de custódia por conta da pandemia. Foi o nosso último material publicado.

Com relação ao prazo de 24 horas, foi consensuado entre as organizações a defesa deste intervalo. Isto porque existem prazos diversos, inclusive em alguns países a pessoa recebe liberação automática caso não seja apresentado no tempo. Na Bolívia, o acusado deve ser apresentado ao promotor em até 8 horas; e caso ele ache que é caso de denúncia, deve ser levado ao juiz em até 24 horas. Na Colômbia, o preso deve ser apresentado no prazo de 36 horas se não também é colocado em liberdade. Na Argentina, existe uma diferença a depende da província, em uma delas é 24 horas para acontecer a audiência. No Peru, 24 horas também. Equador, 24 horas também. Na Guatemala, a apresentação deve ser 6 horas após a apreensão.

É 6 horas pouco?

Depende de quanto tempo se demora para lavrar um flagrante. O Brasil é exceção também por conta do seu tamanho. A demora para a implementação acontece por conta de pouco interesse político, acompanhado do discurso da falta de recurso. Para realizar audiência de custódia, é preciso abrir concurso para a Magistratura, é preciso ter juiz, promotor, defensor, polícia. O discurso de falta de orçamento fica à frente da dificuldade de implementar.

A questão do prazo foi menos por comparação com os países vizinhos e mais porque o Artigo 306 do Código do Processo Penal já previa a análise da legalidade em até 24 horas. Já que essa análise teria que ser feita com uma pessoa sendo apresentada, o prazo seria o mesmo. A pessoa não pode ficar mais de 24 horas em flagrante, e essa determinação já existia no CPP. E os juízes cumpriam isso. Se uma audiência de custódia demorasse mais do que 24 horas, a pessoa já deveria estar em liberdade.

Sobre a ADPF 347, houve participação do IDDD no processo, como ela interferiu na atividade de vocês?

Entramos como *amicus* da ADPF 347. Que foi julgada em 2015. Na verdade, a partir dela, ganhamos uma legitimidade para cobrar que as audiências passassem a acontecer em todas as prisões. Durante todo o ano de 2015, acontecia somente nas capitais. Nos interiores, não havia.

A medida liminar é julgada em Outubro de 2015, que declara o estado de coisa institucional e estabelece como medida o cumprimento de audiência de custódia. O prazo que é dado para as pessoas presas em flagrante, inclusive as presas por mandato [em poucos estados, basicamente só ocorre com as pessoas presas em flagrante] é de 90 dias para que todas as pessoas presas passassem por audiência de custódia. Isso não aconteceu regularmente, mas faz parte da sociedade civil cobrar. Caso o juiz queira seguir seu trabalho adequadamente, ele tem respaldo.

Pesquisando vi que o projeto de lei que regularizou a Audiência de Custódia foi proposto por José Sarney em 2010, você poderia falar mais sobre isso?

O IDDD chegou a mandar um ofício para o Sarney e para a Dilma pedindo uma Audiência justamente para falar disso.

Não entramos como *amicus*, fizemos a incidência. E por trás existiu muita movimentação, pois cada organização escolhe suas batalhas. A gente não tem nada a oferecer, mostramos os dados e conseguimos uma reunião com um parlamentar, o que está suscetível a diferentes reações.

Entrevista - Instituto Pro Bono (IPB) - Representante 1

Sobre a primeira pergunta, no começo das discussões sobre a Resolução 213, o Instituto Pro Bono não esteve diretamente envolvido. Não sei se no âmbito da sua pesquisa, você chegou a olhar que as Audiências de Custódia foram implementadas basicamente por conta de uma mobilização dentro do Judiciário. Então isso deve ser analisado, pois houve uma mobilização para que elas fossem implementadas. A gente parte ali até de uma discussão dos poderes. No fim, teve uma discussão, que foi a ADPF 347 em que se discutia o Estado de Coisas Inconstitucional do Sistema Carcerário. Era muito discutido sobre essa violação de direitos que existia no cárcere. A Corte Interamericana já tinha inclusive verificado esse cenário, em Pernambuco, que fez várias recomendações ao Brasil e houve inclusive um projeto legislativo, que acabou não indo para a frente. Houve até uma CPI para apurar a questão da violação, mas as recomendações acabaram não sendo acatadas. E uma das questões era justamente a de Audiência de Custódia. É importante a gente pensar também, que no final do ano de 2021 e início de 2022, em Brasília, há agora um órgão de monitoramento da implementação das decisões internacionais, de modo a avaliar o quanto que está sendo cumprido.

Quando veio a ADPF 347, que foi interposta pelo PSOL junto com a Clínica de Direitos Humanos da UERJ. Nela, começou a se discutir quais os mecanismos que poderiam existir “ali” para diminuir o encarceramento em massa no Brasil. Foram feitas várias propostas, de ingerência muito grande no Executivo e Legislativo. Porém tinham propostas também que poderiam ser viáveis. A de Audiência de Custódia, por exemplo, está no âmbito Judicial, sendo possível.

Na ADPF 347, o Instituto Pro Bono entrou como *amicus*. Não estive muito envolvida, foi feito por uma advogada parceira, a Luísa Machado. Que pauta principalmente o encarceramento feminino. Entramos na ADPF 347 com esta perspectiva.

Nosso advocacy, por assim dizer, não foi dentro do âmbito do Executivo e Legislativo. A ADPF 374 foi decidida liminarmente [se eu falar muito de juridiquês me fala], que significa que teve uma decisão provisória, ou seja, o STF “falou” que haviam questões que não dependia dele, mas sim do Legislativo e Executivo. Porém, havia possibilidade de intervir na Audiência de Custódia. Foi dado um prazo então para o CNJ implementar a medida.

As organizações contribuíram mas o papel maior foi o do CNJ como um ator político dentro desse contexto. É importante frisar que ele não é um órgão do Judiciário, porém, de órgão de controle dentro do Judiciário. E ele desempenhou um papel importante no cumprimento das audiências de custódia. E antes mesmo da ADPF 347, já havia proposto projetos pilotos no Estado do Maranhão e São Paulo. Elas demoraram muito para ser implementadas no restante do Brasil.

Quando se fala sobre a interferência internacional no tópico, deve-se citar que não existe previsão legal para a audiência de custódia, pois se entende que a pessoa presa deve ser apresentada ao juiz. É absurdo como no Brasil as organizações tiveram que se mobilizar para a implementação do mecanismo.

Antes da existência das audiências de custódia, o registro era feito em papel. O que não era nada adequado.

Por favor, descreva quais eram as forças políticas ou políticos que motivaram a mobilização do Judiciário?

O pedido foi mobilizado basicamente pelo PSOL. No direito, para se entrar com uma ação perante o STF, questionando que algo está ferindo a constituição ou que tal direito tem de ser garantido, a nossa Constituição prevê algumas pessoas que podem entrar com esse pedido. A sociedade civil só pode participar de uma ação do STF como *amicus/amigo* da Corte.

A Sociedade Civil depende dessa mobilização, você não vai “ver” ela entrando de maneira independente. A participação da sociedade civil acontece de maneira mais incidental, paralela, não-direta, indireta. É um amigo da corte. Frisa que aquela ação merece prosperar ou que o que está sendo feito através daquela medida fere os direitos da população.

O PSOL mobilizou inicialmente, mas quando entrou em discussão, diversas organizações entraram como *amicus*. Até mais recentemente, com a ocorrência da pandemia, outras organizações entraram também. Não somente por conta do debate da videoconferência, mas também, pois o objetivo da ADPF 374 não tinha o objetivo único a implementação das audiências de custódia, porém a luta contra o encarceramento em massa. Um dos pedidos acatados foi o das Audiências de Custódia, por estar ao alcance do governo.

Em 2015, foi dada uma previsão provisória. Nesse tipo de mecanismo jurídico, depois o Tribunal se reúne para dar uma resposta definitiva. O que ainda não ocorreu. Em 2021 iniciou-se o julgamento, no entanto, ainda não aconteceu.

Pergunta 2

Possuímos financiadores internacionais, que não são organizações internacionais ou públicas, mas privadas. Uma organização governamental é uma entidade pública sem fins lucrativos, no nosso caso, temos organizações internacionais que estão interessadas em “entrar” no sistema carcerário. Visando construir barreiras para o processo de entrada no cárcere. Temos um olhar para a pessoa que você está encarcerando.

Essas organizações entendiam que na hora em que a gente olha para a pessoa que está entrando, estamos contribuindo também para lutar contra o encarceramento em massa. Em questão de organismos internacionais, falando do Conselho de Direitos Humanos, o que temos mais é o olhar da Corte e da Comissão Interamericana. Que também tinha algumas recomendações para que se adotassem mecanismos de não encarceramento, olhando a situação do Brasil e às situações a quais eram submetidas. Quando se encarcera uma pessoa, deve também ser considerando em que condições se encontra a pessoa. E por isso que surge a questão dos Estados de Coisas Inconstitucional. Por se entender que o sistema carcerário é inconstitucional por ser uma violação de direitos completa. Não só o direito de liberdade, em vista de que se está colocando a pessoa em uma condição desumana. Dessa forma, o Sistema Interamericano tem emitido recomendações e feito audiências sobre esse tema. Como órgão que recepcionou várias demandas da sociedade civil nessa pauta. Pois há abertura para que as organizações mandem a sua demanda em certo período do ano. Realizam-se visitas *in loco*. Os organismos do Sistema Interamericana tiveram uma atuação para a implementação da medida, tendo inclusive em seu site uma página sobre prisões no Brasil e no mundo.

Do outro lado, temos financiadores preocupados com a pauta, não com as Audiências de Custódia, mas com a entrada no sistema, resultando no encarceramento.

Os organismos internacionais estão intrincados nos sistemas Executivos e Judiciário ou apenas na sociedade civil?

No sistema interamericano, há um diálogo muito maior com a sociedade civil do que com o Estado violador de direitos. O diálogo é tão difícil que só agora [2022] implementou-se uma Comissão de Monitoramento de Cumprimento de Tratados, não foram às vezes que o Brasil descumpriu Tratados.

A minha visão é a de que o diálogo é mais facilitado junto à sociedade civil, que em contrapartida, cria formas de se enviar as demandas. E assim constranger os países, apesar de não ser capaz de impor sanções. Por muito tempo a sociedade civil passou a acreditar demasiadamente no Sistema Interamericano, no entanto, hoje reconhece que muitas decisões, recomendações, opiniões conjuntivas que foram emitidas pela Corte e Comissão que não foram acatadas. Por muito tempo, a sociedade civil “deu” a um órgão externo a responsabilidade de solucionar um problema que em grande medida está no âmbito do Executivo, Legislativo e Judiciário.

Pois falar da ADPF 347 é falar de legislações que são mais conservadoras, que buscam satisfazer um populismo penal [Bolsonaro e Mourão]. Do outro lado, existe um juiz também, que deve ofertar um tratamento digno às pessoas que atende. O sistema interamericano deve ser usado para constranger.

Pergunta 4

Muitas organizações elaboram conteúdo partindo da perspectiva delas, sem contato com a base ou até mesmo sem dados para justificar que direitos estão sendo violados.

O Instituto Pro Bono, visando realizar a sua missão, estabelece conexão junto a escritórios para atender demandas da sociedade civil e das populações vulneráveis. Convocados então advogados para fazer as Audiências de Custódia das pessoas que foram presas em flagrante. Fizemos um Convênio com a Defensoria Pública de São Paulo para regularizar nossa atuação, na região de Itapeverica da Serra, uma região grande, na qual a Defensoria não estava presente.

Foi feito um Convênio, junto à OAB, para poder atender essas pessoas. O papel da sociedade civil foi importante também porque os juízes não respeitavam o momento de entrevista prévia previsto na Audiência de Custódia. E se fosse requerido por nós a realização, chegou a dizer que iria “iniciar a audiência de custódia sem a nossa presença”.

Oferecemos uma audiência mais qualificada, porém, também asseguramos que certas garantias fossem respeitadas naquele momento, como o fato de que a pessoa não deve entrar algemada. Algumas lutas vencemos, outras não. A questão da algema foi bem difícil. Agravada pelo fato de que as realidades do Brasil são muito diferentes. Em Recife, nas audiências que assisti, todos estavam em algema; em São Paulo, apesar de todo esforço, todos entram algemados.

Em dois anos lá, construímos uma estrutura, um material de como garantir que a pessoa presa tenha os seus direitos garantidos. O nosso ponto de vista foi fruto de pensamento de base associado à experiência. O que foi favorável pela replicação de nosso material por outras organizações.

Entre 2016 e 2018, produzimos diversas teses. Por exemplo, se a pessoa pro bono, ela já está inclusa em uma condição de vulnerável, tendo sido ganhas algumas causas por conta dessa tese. O que se tornou conhecimento, adquirido através dos casos atendidos, também de advogados dos projetos, o que resultou em um manual de atendimento jurídico/estratégias jurídicas e um dossiê trazendo artigos críticos. E acabamos nos destacando nesse meio, por conta do tema que tratamos.

Pergunta 5

É preciso olhar anteriormente. Pois se a pessoa era presa, ela ficava na delegacia, era levada para o fórum, passava pela audiência de papel e depois ela era conduzida para a prisão. Com a audiência de custódia, começou-se a notar que apesar de o juiz dever estar em frente à pessoa presa na maior brevidade, é preciso ser levado em conta que nem toda cidade tem comarca. Em alguns lugares, é preciso deslocar a pessoa. Não sei como este prazo foi construído, mas entendeu-se que 24 horas é um prazo razoável. Até porque lavrar o caso já demora. 1 dia seria o tempo suficiente para analisar se aquela pessoa não sofreu tortura, se teve algum direito violado. Existe uma grande dificuldade hoje em atender todo mundo, inclusive, quando propomos esse projeto para a Defensoria, pensamos muito no caso do Fórum da Barra Funda, o maior fórum criminal da América Latina.

Quando planejaram as salas [8], pensaram apenas no juiz e promotor. Não se foi considerado que a pessoa teria que ter disponível também um advogado. E como o funcionamento era através de rodízio, era feito para atender as audiências. Mas sempre ficava alguém sem um advogado.

Depois a defensoria disponibilizou dois defensores para aquelas salas. Mas demonstra como os mecanismos implementados não levam em conta a perspectiva da defesa. O que não foi tão bem desenvolvido quando se implementaram as audiências de custódia. Não se reconheceu a importância do instrumento, que é a análise de tortura e a legalidade da prisão. Acabou se tornando mais uma burocracia dentro de tantas outras para as pessoas que passam pelo Judiciário. Diminuiu o encarceramento mas se tornou um protocolo também, pois não é uma análise tão técnica quanto deveria ser. É importante a sensibilização das pessoas de porquê que a Audiência tem que ser feita e porquê tem de ocorrer da maneira que foi prevista. Que fica ainda muito restrita à perspectiva do juiz ou do promotor.

Você concorda que o PNUD e UNDOC tiveram uma participação para a implementação das audiências de custódia no Brasil?

Conheço o trabalho delas, mas não temos muito diálogo. A Conectas entrou em contato com a gente para enviarmos um relatório sobre a criminalização da pobreza. Apesar de ser um órgão muito distante, temos uma parceria com a APT (Associação de Prevenção e Combate à Tortura) que têm um trabalho interessante no tema, e que possuem uma interação muito grande com o sistema ONU.

Sobre a pandemia e videoconferência, como você diria que esses temas têm afetado as Audiências de Custódia?

Durante a pandemia, houveram diversos projetos para destruir o mecanismo. O que se percebe é que na época, elas voltaram ao medido anterior, em que dependia do papel. E a sociedade

civil temia que acatando momentaneamente as audiências de custódia, isto poderia vir a criar precedente. No Rio de Janeiro, por exemplo, as audiências presenciais não pararam. Surgiu um debate sobre a virtualização, e houve em seguida uma mudança de gestão, o Fuchs assumiu, que pouco depois aprovou que elas fossem realizadas de maneira virtual no final de 2020. Isso fez com que regiões em que elas estavam acontecendo presencialmente voltassem para o virtual.

Nesse tema, para explicar um pouco porquê isso variou entre as regiões, não se pode fugir do debate de quanto se foi investido para virtualizar a justiça durante a pandemia. Uma pesquisa da Rede Justiça Criminal aponta processos de licitações de câmeras com valores altíssimos. Além de já ser a prerrogativa que vigorava dentro do âmbito.

Em São Paulo, na capital as audiências de custódia estão sendo realizadas presencialmente, exceto no interior.

Não se pode falar de audiência de custódia sem a pandemia. Até porque, durante a pandemia, em 2021, a ADPF 347 voltou a andar. Foi pedido vista pelo Barroso e o processo ficou parado. Durante a pandemia, houveram diversos *habeas corpus* coletivos. Por parte do governo, foi dito que a criação de um Comitê de Monitoramento de Assuntos Carcerários e que esse sim poderia ajudar a alavancar as discussões. Em uma audiência pública, chamada por Gilmar Mendes, para tratar de um *habeas corpus* coletivo, a sociedade civil foi convidada a falar além de aspectos da ADPF 347. Para criar uma comissão de monitoramento da decisão.

Entrevista - Instituto Pro Bono (IPB) - Representante 2

Pergunta 1

O grande arquiteto das audiências de custódia, quem trabalhou muito por elas, foi a Defensoria Pública, nas pessoas dos defensores públicos que atuavam no DIPO e que percebiam o quanto que era danoso para o acusado preso em flagrante ser submetido a um papel.

No DIPO, o juiz plantonista, simplesmente lia o papel e não ouvia a versão do acusado. Não tinha interesse em saber se ele tinha residência física, se possuía algum trabalho. Ainda mais, uma conversa numa delegacia de polícia às vezes não é uma conversa amistosa. O PM que encaminhou o flagrante pode estar atrás do acusado.

O direito da audiência de custódia vem de pactos internacionais, da Corte Interamericana e Comissão de Direitos Humanos e de experiências de outros países. Houve muito trabalho dentro do CNJ e do Supremo Tribunal Federal. O ministro Lewandoski é quem tem a função de unir esse cordão.

Uma vez permitidas, tinha que se organizar isso dentro dos fóruns. Na Barra Funda (SP), por exemplo, foi preciso criar salas de audiências de custódia. Delegar juízes e promotores e os defensores públicos para esse tipo de mecanismo. Estruturou-se toda uma organização interna nos fóruns. Aqui em São Paulo, tivemos o Juiz “Patinho”, que foi o primeiro grande organizador do Fórum da Barra Funda. Mas passou a se exigir isso de todos os fóruns, independente do tamanho, comarca, localização ou estado. Até hoje existem estados que não estão bem organizados. Em Porto Alegre, todos são encaminhados para o DIPO ou já encaminham o

acusado para o presídio central de Porto Alegre, lá é realizada a audiência de custódia por videoconferência e muitas vezes ele “já fica por lá”.

O Instituto Pro Bono, muito interessado nessa temática, resolveu um dia – eu resolvi um dia – visitar os defensores públicos a convite do defensor público ordenador das custódias na Barra Funda.

Lá existiam 7 salas de audiência e 5 defensores se alternavam entre elas. Era uma defesa muito melhor do que do DIPO. Mas era o sujeito saindo algemado da carceragem conversando com o defensor público enquanto o juiz e promotor na sala com ar condicionado e poltrona confortável. Não era um mundo ideal mas funcionava.

Primeiro caso que eu sento para acompanhar o defensor público fazer a custódia ele “pega” um flagrante sobre furto de abacaxi [1 ou 2] no CEASA. Porque precisava comer. É preso pelo guarda do CEASA e ele é encaminhado para a custódia.

Na custódia, o promotor vira para defensor público e fala o seguinte: “é perigosíssimo esse elemento, que é receptor de abacaxi”.

Não podia se cobrar fiança, pois se a figura não tinha dinheiro para comprar abacaxi sequer teria a quantia para pagar esse valor.

E caímos na situação do sistema prisional que recebe pessoas que não deveriam estar nele. Temos 400.000 mil presos em São Paulo. Por conta disso, não se deve prender pessoas que furtam abacaxi, pois na prisão ele é exposto a muitas outras formas de perigo. No fim, ele foi solto.

Por conta disso, o Instituto Pro Bono surgiu. Pois queríamos ajudar aquelas pessoas, pois tínhamos 3000 advogados voluntários. Junto com a Rebeca Grotherhost e outras pessoas, E decidimos fazer as audiências de custódia, em cooperação com a Defensoria Pública, no Fórum da Barra Funda.

De imediato, os defensores públicos não se sentiram muito confortáveis com a presença do Instituto Pro Bono. Prosseguimos nosso trabalho e depois nos foi ofertada a cidade de Itapeverica da Serra (SP), na qual iniciamos em dezembro de 2016 e fomos até o final de 2019. Essa é a nossa história.

Foi assinado algum Termo de Cooperação?

Durante um período de 6 meses, ficamos em contato com o defensor público geral, com o defensor responsável por convênios e com toda a sua equipe. Foi um ato. Produziu-se um Termo de Cooperação e Parceria entre a Defensoria Pública e o Instituto Pro Bono para substituir a Defensoria Pública na Comarca de Itapeverica da Serra. Pois lá não há a figura do defensor [a Defensoria não estava aparelhada] de modo que quem é preso na região tinha a audiência realizada pelos advogados dativos.

Que ou dormia na audiência; ou pedia a prisão do seu cliente; ou não lia; ou ia por uma negativa geral. Oferecemos uma ampla defesa, com acompanhamento do IML, com conversa com a Promotoria.

Pergunta 2

Especificamente nessa questão de audiência de custódia não. Mas temos parceria com a Rede Pro Bono da América Latina. Dividíamos esse nosso trabalho com outros institutos que fazem Pro Bono na Colômbia, Peru.

De onde vem o financiamento para o Instituto Pro Bono?

Possuímos fundações internacionais que nos ajudam [OAK, Thinker, Família Laffer] e temos também as doações dos escritórios de advocacia, que dão uma doação mensal para manter a estrutura do Instituto Pro Bono.

Os nossos advogados trabalham 100% Pro Bono. 0 remuneração. Zelamos por isso pela reputação do instituto.

Pergunta 3

A Secretaria de Segurança Pública dos estados não queria, pois envolvia o traslado dos presos. A Secretaria de Administração Penitenciária também não queria, pois envolve “mexer” na estrutura penitenciária. Os fóruns também não queriam. E o próprio Ministério Público não é um grande incentivados das audiências de custódia.

A pressão veio da sociedade civil. A pressão no CNJ, a conversa com um Ministro consciente, como Gilmar Mendes que apoiou mutirões. O Lewandowski, o próprio Barroso.

Em São Paulo, começaram os novos pilotos. E houve uma redução no número de presos. Essa é a mudança.

Os Tratados, as Regras de Bangkok, Diretrizes Internacionais, Casos nas Comissões Internacionais foram importantes, mas não foi através deles que se efetivaram as audiências de custódia.

Pergunta 4

Nós percebemos que o Brasil é um país que tem 1 milhão e 300 mil advogados, que tem mais de 1.000 faculdades de Direito. Somando-se o número de advogados do Brasil e do México é o mesmo que em todo o mundo. E também 30% da população não tem saneamento básico. Nós somos uma população que quando precisa recorrer à justiça, no caso um defensor público, que são, no Brasil inteiro, menos de 6.000 – contra 15 mil promotores. Tem-se uma Defensoria Pública aparelhada. Em São Paulo, que há 700 defensores públicos na ativa, se toda a população decidisse procurar um defensor público teríamos uma escala de 1 para 17.000.

O número de pessoas que passa pela triagem no estado é quase um milhão por ano. E existem mais de 1 milhão de advogados no Brasil.

O Instituto Pro Bono “serviu” como um “acendedor” dessa chama. E o dinheiro e o tempo dos escritórios foi dado não só para o instituto, mas também para quem estamos ajudando [as pessoas].

Recebíamos demandas e repassávamos para os escritórios. Começamos com 2 escritórios e hoje já são mais de 70, eram quatro voluntários, hoje são mais de 4000; éramos uma empresa, hoje

já somos 5. Existe um trabalho, um empenho em incentivar a advocacia Pro Bono, que foi questionada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Não era nada disso. O que aconteceu foi que eles achavam que íamos tirar esse mercado deles. E não pensaram, não pensam, que esse é um país de miseráveis, que há pobre para todos, que ninguém pode ter o monopólio da pobreza e nós temos que dividir isso.

Vamos tratar os dativos, eles precisam de informação, de um trabalho maior. A ação Pro Bono acontece no mundo inteiro.

Primeiro Momento: mudar uma mentalidade, trazer a cultura Pro Bono. E o segundo foi ter conseguido brigar na OAB, tendo sido cassado, vigiado. Tendo hoje regulado toda a advocacia Pro Bono em todo o território nacional.

Pergunta 5

São prazos internacionais. Você não pode manter um preso sem a possibilidade de ser ouvido por um juiz nesse prazo. Caso se estenda, a pessoa já vai estar dentro do ambiente prisional sem que devesse.

Atende-se facilmente o prazo de 24 horas?

Havendo defensores públicos disponíveis no Fórum da Barra Funda, é completamente possível cumprir este prazo. O problema é maior para a polícia, para o flagrante encaminhar para a carceragem, também o IML para ver se ele não passou por agressão, por lesão corporal, por tortura. E depois é encaminhado para as audiências de custódia, que ocorrem por plantão.

Pergunta 6

Nós somos demandados pela “beleza” que é o acesso à justiça digna. Feito de coração por advogados. O Pro Bono é uma forma muito interessante de direitos humanos. Dá-se ação de graça, possibilidade de ela falar com um advogado. Pelo ideal de mudar o Brasil. Somos apartidários.

O que nos inspira são os advogados de “trincheira”, que nos fizeram perceber a importância da advocacia Pro Bono.

Houve também uma mudança interna nos escritórios, pois passou a se pensar na possibilidade Pro Bono.

Pergunta 7

Éramos mal vistos pelos trabalhadores do Fórum pois fazíamos audiências que duravam muito, quando na verdade, estávamos apenas ofertando o acesso à justiça.

O trabalho foi muito bem feito, que o Escritório Marcos Filho enviou o Sócio. Que pegou um caso de furto de maçã. Ele conseguiu influenciar todos os advogados e quando saímos de Itapeverica, ele assumiu. Fomos uma escola.

Atendemos 13.000 pessoas. Nossa média de medidas cautelares é 44%, 50%.

Como era a dinâmica com o juiz?

Mesma dinâmica negativa dos outros participantes [promotor, defensor, policial] do Fórum.

Como a COVID afetou o Instituto Pro Bono?

Houve um crescimento de demandas.

Entrevista - Conectas Direitos Humanos

Pergunta 1

Eu não estava na Conectas nesse período [2015], mas estava no IDDD. Então, por isso sei que da atuação da Conectas e trabalhamos muito juntos.

Nesse período, 2009, 2010, um financiador veio ao Brasil e queria atuar na agenda da política criminal. Ele escolheu que a pauta que ele queria enfrentar era a de haver muitos presos provisórios. Ele colocou isso como um norte para várias organizações do terceiro setor. E entrou com um financiamento expressivo até nessa pauta. Esse era já um dos problemas que o próprio governo reconhecia e que o controle deveria ser implementado.

O Legislativo e o Judiciário em alguma medida já reconheciam, em sua forma conservadora de pensar; e os organismos internacionais já vinham informando que o Brasil precisava reduzir o número de presos provisórios, que precisava reduzir a sua população carcerária. Que o país já tinha assumido esse compromisso em outras esferas.

O financiador propôs a várias organizações que atuassem nesse tema e que não só atuassem nesse tema, mas que atuassem nesse tema de forma coordenada. E para isso uma das organizações inclusive ficou com a tarefa de formar uma rede de organizações que atuasse para a redução de presos provisórios no Brasil. E assim surgiu a Justiça Criminal.

O norte da rede naquele momento era preso provisório. Cada membro da rede, no seu formato, realizou pesquisas em temas específicos. E a Rede Justiça Criminal tinha um componente que era agregar todas essas organizações para atuar no Legislativo.

Na época se priorizou a lei de drogas, apesar de não haver entendimentos iguais entre as organizações de como combater essa questão. É importante ressaltar que o financiador estava muito a par das recomendações internacionais.

A pressão pelo PL acontecia diariamente. Havia uma pessoa que ficava em Brasília, fazendo o corpo a corpo no Congresso e passando para as organizações. A gente produzia nota técnica, fazia campanha e conversamos também no Executivo e no Judiciário, no “corpo a corpo”.

Neste período teve uma ação muito importante, que foi uma virada de chave. A ADPF 347. Ela mobilizou a sociedade, teve um despacho cautelar que depois foi confirmado que foi muito importante para a luta pelo desencarceramento como um todo.

Ela só entrou em discussão não pela Audiência de Custódia, mas porque existia uma discussão do FUNPEN (Fundo Penitenciário). Isso alterava inclusive o “bolso” dos estados, o que gerou

uma pressão maior. Não dava para ficar só numa questão financeira após se reconhecer o Estado de Coisa Inconstitucional.

Existe uma previsão que regula as Audiências de Custódia há muito tempo. Ela não foi aplicada de maneira imediata. Houve uma discussão que travou o debate; e o processo de lei só foi aprovado em 2022. Não conseguíamos destravar essa pauta, existia um corporativismo muito grande do poder Judiciário. Pois quando se falava de audiência de custódia eles já juntavam com juiz de garantia.

E inclusive a própria rede estava perdida nesse processo. Conversamos com uma organização do Chile, se era possível fazer juiz de garantia sem audiência de custódia. Qual modelo deveríamos seguir? Pois tudo isso era novo para a gente.

Estávamos influenciados pelo modelo da América Latina (Chile, Argentina). Nessa última, em cada uma das províncias funciona diferente, inclusive a própria Defensoria. Estávamos tentando entender como funcionava cada modelo de cada país para aplicar aqui [no Brasil].

E a audiência de custódia não andava. Pois havia a questão: “a gente já praticamente tem uma audiência de custódia, não há apresentação; mas há um juiz independente, que é o DIPO, que aprecia. São Paulo produziu essa ideia e a espalhou pelo país.

A gente queria acabar com o DIPO. Existem vários problemas no modelo do DIPO que não queríamos que ultrapassasse para o juiz de garantia ou para a audiência de custódia.

No DIPO, não são juízes lotados em um lugar tendo toda a garantia. É um juízo que fica pendente ao Tribunal de Justiça. Quem indica o juiz do DIPO é o Corregedor do Tribunal de Justiça. Em dado momento, um juiz muito progressista pode ser tirado “com uma canetada”. No fundo, há um controle da porta de entrada a partir da ideologia que está na Corregedoria do Tribunal de Justiça.

Houve a discussão de como implementar e uma decisão do CNJ no STF fez com que o CNJ ficasse com a tarefa de realizar isto. Em São Paulo, houve uma mobilização para mesmo antes de qualquer Resolução, começa-se a ser cumprida a lei no estado. Por isto SP foi o primeiro estado a instalar, pois fez uma parceria, através do TJSP com a Rede Justiça Criminal, por meio do IDDD.

A Rede não quis se vincular a isso, no final, o IDDD “topou”. E foi feita a primeira resolução conjunta que implementou as audiências de custódia no estado de SP, ainda em 2014. E depois veio a Resolução 213. Agora, a Rede se disponibilizou para realizar várias reuniões com o CNJ, inclusive opinou na escrita da Resolução.

Inclusive, existe um sistema que cada estado deve implementar, que deve ser preenchido. E tudo isso foi fruto dessa discussão, desse trabalho, da Rede Justiça Criminal.

Falando mais sobre esse financiador, será que você pode falar mais sobre? Houve contato junto a vocês, ele ainda se engaja?

É um financiador comum de todas as organizações, principalmente as que começaram na Rede Justiça Criminal. Ele vem com a “pista”, mas será que esse é o problema que a gente [diferentes membros da Rede] acha mesmo mais importante?

É um financiador estrangeiro, internacional, que segue financiando esse tema, com a perspectiva de reforma. Ele financia várias organizações até hoje, mas não todas. Recentemente, mudou o tema, não mais focado apenas nos presos provisórios. Em dado momento [2 ou 3 anos atrás], foi implementada uma nova política para que após 2 ou 3 anos o financiamento terminasse, para que as próprias instituições pudessem se financiar. Isto não afetou o Brasil.

O financiador é da Sociedade Civil ou do Empresariado, como Escritórios que financiam articulações nesse sentido?

Partiu de uma pessoa na verdade, que fez um grande organismo, o George Soros. Que financia diversas áreas através de vários “braços”. De saúde pública, justiça criminal, políticas de drogas, democracia. Em todo o mundo.

Essa pauta não chegou por conta do financiador, mas foi certamente impulsionada por ele. Permitiu que as organizações pudessem se organizar para atuar de maneira mais estratégica.

Sobre a Conexão da Conectas com o Sistema ONU, você poderia falar mais? É autônomo ou tem pontos de conexão? E sobre os esforços deles?

É autônomo. A gente pressiona e cobra essas articulações, que eles estão fazendo. As várias recomendações inclusive que o Sistema ONU fez. Atuação do Subcomitê sobre a Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes (SPT), que toda vez que veio aqui reconheceu as situações de tortura no sistema carcerário. Também a vinda do Relator Especial de Combate e Prevenção à Tortura expressou isto em seus relatórios.

Já tivemos um financiamento do Sistema ONU focado em Tortura. Na construção de sistemas de prevenção e combate à tortura, focado no Protocolo de Combate à Tortura, que acabou resultando nacionalmente no Mecanismo de Combate à Tortura. Focado também na revista vexatória, havia um pouco o fortalecimento das audiências de custódia.

É um laço estabelecido. A Conectas teve representação em Genebra por bastante tempo; temos assento no Conselho de Direitos Humanos. Fazemos essa articulação que está no DNA da Conectas, pois surgimos para ser uma organização focada no advocacy internacional, para levar as pautas do sul global para o sistema ONU. E também temos uma representação muito grande na CID, de levar casos, pedir notas técnicas, audiências. Estamos em um momento difícil, o Brasil não tem respondido aos mecanismos.

Pergunta 4

A Conectas trabalha uma pauta que é contra majoritária. Para produzirmos um material que influencia a opinião pública é muito difícil. Às vezes alcançamos maior visibilidade, porém, como formadores de opinião não ocorre muito. O que funciona mais é o contato com os deputados. Os relatórios servem para pautar temas na imprensa e isso abrir uma discussão. As repercussões vêm não do nosso material, mas o que ela acaba produzindo depois.

Por meio das campanhas, talvez, alcançamos maior público; ou mesmo através de um Coletivo Maior. Uma mobilização assim é o “Sem Licença para Matar”, pois o Senado está querendo aprovar as excludentes.

Temos acionado quase que diariamente as instituições internacionais, pedindo que eles se manifestem. A gente não está mobilizando a opinião pública, mas estamos tentando mobilizar alguns atores para que essa pauta repercuta.

Sobre a RPU, fazemos um ou vários Relatórios; agora para o quarto ciclo; onde analisamos as recomendações já postas. Esses relatórios são entregues à Comissão, que os lê juntamente aos documentos produzidos pelo governo.

O que fazemos é pegar os relatórios, “colocar debaixo do braço” e fazer articulações junto a Embaixadas, Consulados, organizações de outros países para que as recomendações sejam ouvidas. Pois além de falar se a recomendação foi cumprida ou não; o que se quer em alguns casos, é rever recomendações já feitas. Que em alguns casos são superficiais, como recomendações em Direitos Humanos. Queremos recomendações mais assertivas. E os documentos pode subsidiar a ação de atores estratégicos para influenciar no debate.

Você já esteve à frente de mobilizações de advocacy?

É muito cansativo, é muito difícil. Por serem pautas contra majoritárias, que não são populistas, muitas vezes os parlamentares não querem ouvir.

Primeiramente deve se encontrar qual é a ocasião em que se é possível conversar com um parlamentar acompanhado de argumentos técnicos e dados. Que eles não possam contrapor. E mostrar como a continuidade repercute na prática para determinados seguimentos da população. Os argumentos baseados unicamente na proteção dos direitos humanos não são bem aceitos.

Acompanhamos muito de perto a aprovação da Lei de Audiências de Custódia, como parte do Pacote Anticrime, em 2019. Foi bastante intenso, tivemos que ir ao Congresso por várias semanas, antes da pandemia.

O pacote foi apresentado no começo de 2019 e a discussão durou durante o ano para ser aprovado no final. Foi um processo muito específico, que contou com GT, Comissões Especiais. Ao mesmo tempo, demandou muito dos bastidores, pois foi nele que as coisas foram “se construindo”.

De reunião a reunião, foi necessário que preparássemos materiais e argumentos pontuais [bullet points]. Logo no dia se apresenta uma proposta, é muito rápido; e devem ser emitidas notas técnicas rapidamente. Uma vez aprovada uma lei, é muito difícil derrubar. Os impactos que acontecem se não são financeiros são de vida. É um processo que deveria ser muito mais lento e mais responsável. Com menos projetos de lei e mais estudos técnicos.

Existe uma ferramenta no Congresso que mede a Análise do Impacto Financeiro e Econômico, que após passar pela Comissão de Finanças e Planejamento, parte para a Consultoria Legislativa. Isso não acontece. É difícil sentar e conversar. E algumas pautas são aprovadas porque já se acordou com determinados setores da sociedade.

E em virtude do momento pré-eleitoral, está sendo discutido também um projeto de lei que afeta diretamente a vida de todo mundo, que dará poderes absurdos para uma determinada categoria; mas como é processo eleitoral, poucos parlamentares querem se colocar contra essa categoria. Então nem sabemos se vamos contar com os partidos de oposição para “segurar” essa proposta ou para colocar uma tramitação mais responsável.

Pois o projeto está na Casa dos Deputados desde 2001, mas ele “não andou”, passou em uma Comissão só; e nem na CNJ. E agora colocaram requerimento de urgência e será mandado diretamente para o preliminar, pois querem aprová-lo nesse ano. E isto está ocorrendo em um pacote diferente do Anti-Crime.

Sobre o Pacote Anti-Crime, o GT se debruçou sobre os propósitos. Foi raro, mas foi possível realizar um trabalho “ali dentro”, o que “segurou muita coisa”. Aprovou-se muita coisa ruins, principalmente na Reforma da Lei de Execução Penal, que vai ter um impacto gigante na população prisional.

Nos bastidores, conseguimos garantir alguns direitos, como o juiz de garantia e a audiência de custódia. Não houve impacto na análise orçamentária, que “prende” diversos projetos. Mas o Supremo não aceitou a medida; e até hoje não é cumprido regularmente por conta do impacto orçamentário.

No Brasil, quando se definiu que o prazo para a realização da audiência de custódia seria de 24 horas, foi considerado inclusive a própria organização do Judiciário. Entende-se que esse é um prazo razoável, a Conectas concorda com isto? A questão orçamentária impactou nisso?

Coletivamente, como organizações, fazíamos defesa para que “sem demora” seria o prazo de 24 horas. Mais do que isso, vários abusos poderiam acontecer. Foi uma discussão gigantesca e também uma das resistências da medida.

O grande questionamento era se ocorresse alguma prisão em lugares mais afastados, fora da capital. Conversando inclusive com magistrados de outros lugares do Brasil, foi entendido que era um prazo razoável para chegar nas mais distantes das Comarcas. Também é uma forma de estimular uma nova organização judiciária. Inicialmente eles reagem, o que é justificável; mas “rolou” uma nova organização do judiciário, como a abertura de novas comarcas.

Houve um gasto, uma reorganização, para garantir Direitos Humanos, para garantir Direitos Fundamentais. Pois um mecanismo que garante o combate à tortura e realiza análise do caso, “fecha” as portas de entrada do sistema. Foi inclusive um dos motivadores da medida.

Foi proposto até 72h, mas não consideramos um prazo razoável, “sem demora”.

Pergunta 7

Como é a relação da Conectas com a Sociedade Civil? Sabendo que ela nasce deste espaço e se denomina dessa forma, quais são as ações que implementam junto a diferentes setores da sociedade?

Estando a audiência de custódia dentro de uma “variedade” de medidas que buscam reduzir o encarceramento em massa no Brasil, porque você considera que a audiência de custódia é a frente que a Conectas escolheu dentro das inúmeras opções?

Com a chegada do financiador, chegaram diversas pautas. Inclusive um exemplo é a lei das Medidas de Cautelares. Foi um dos “berços” da Rede, pois batalhamos muito por isto e foi o nosso caso de sucesso.

Quando se aprova uma lei que depende da interpretação do juiz, ele a interpreta a partir do seu racismo, do seu machismo, da misoginia, do seu classismo; então ele reproduz tudo isso. E foi isso que ocorreu com a Lei das Medidas Cautelares, que estabeleceu uma série de medidas alternativas à prisão provisória, em flagrante. Antes das cautelares, havia liberdade provisória com fiança e sem fiança; após, permitiu-se usar tornozeleira eletrônica, ida ao fórum para assinar, restrição de sair de casa em determinados horários; uma série de medidas.

Na prática, as pessoas que “já seriam” presas continuaram sendo presas; e as pessoas que antes tinham liberdade provisória sem fiança, começaram a tê-la com uma série de cautelares. No fundo, aumentou-se o controle da polícia e do Judiciário sobre as pessoas.

A audiência de custódia tem várias funções: primeiro, o juiz analisa a necessidade da prisão, verificar se a prisão é legal, aplicar algum tipo de relaxamento; é importante também citar que ela garante que a pessoa seja apresentada ao Defensor Público.

Antes da audiência de custódia, a pessoa tinha que esperar ao menos três meses para ter acesso ao Defensor Público. Caso ela tenha sido torturada, é difícil averiguar, além de ficar afastada da família por um longo período, ficando incomunicável durante esse tempo e sem informação do processo.

Entrevista - Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC)

Pergunta 1

Temos um histórico de trabalhar com o encarceramento feminino e as demandas que envolvem o encarceramento feminino e a partir disso passar a pensar sobre a aplicação das audiências de custódia. De como elas têm sido aplicadas ou não aplicadas.

As últimas pesquisas do ITTC, podem esclarecer o trajeto. Quando se tem a própria determinação das audiências de custódia, buscou-se entender como elas estavam sendo aplicadas.

As ações que partem da Rede ocorreram conjuntamente, mas com o objetivo de entender se a prisão foi legal; se houve algum ato de tortura; e como outro fim, seria uma forma de pensar em penas alternativas e pensar na questão do encarceramento em massa que vivemos.

As pesquisas do ITTC, com o recorte em mulheres, demonstram que isso não acontece com as mulheres nas audiências de custódia na prática. É muito raro que isso seja levado em consideração porque muitas vezes as mulheres são subjugadas ou o próprio policial que está junto [no mesmo ambiente] e elas não conseguem denunciar. E ainda nos casos em que há, não se leva em conta geralmente a violência psicológica, verbais, etc; também não é feito o próprio exame de delito em desacordo com os próprios protocolos, o Protocolo de Istambul incluso.

O que se observa na prática é que quando essas mulheres são mães e estão envolvidas com tráfico de drogas, a decisão do juiz é a de proibir qualquer tipo de cautelar ou outra alternativa que não a prisão nesse primeiro momento.

É nesse sentido que também essas pesquisas têm uma importância e auxiliam diversos movimentos de próprios *amicus juris* ou outras formas. O ITTC tem uma importância, juntamente com a Pastoral Carcerária Nacional no CNJ por terem traduzido a tradução das Regras de Bangkok para o Brasil, que dizem respeito a questão do encarceramento feminino.

Abre possibilidade também para se pensar em outras alternativas para essas mulheres.

Pergunta 2

Dentro do recorte de gênero, há o recorte das mulheres migrantes. Que muitas vezes são de outros países e estão presas aqui por conta de tráfico de drogas. E muitas vezes prestamos para auxílio para que essas mulheres pudessem entrar em contato com seus filhos, com a defensoria pública e também com consulados, para que elas pudessem emitir documentos oficiais.

Em um primeiro projeto, o ITTC fazia justamente uma ponte para entregar cartas para os familiares dessas mulheres migrantes, pensando também como seria a situação delas após saírem do cárcere. Criou-se uma ponte de ser um lugar de segurança para essas mulheres, inclusive para eventual migração, pois tendo vínculo elas poderiam ficar.

Outra questão importante sobre as audiências de custódia, em muitos casos, embora não esteja previsto na lei, os juízes não concedem a liberdade provisória das mulheres porque elas não conseguem comprovar uma residência fixa. Então, o ITTC tem papel importante de apoiar e fazer conexão com casa de acolhimento, conseguindo um lugar para que elas fiquem enquanto aguardam seu processo.

Existem dados que demonstram que, sendo a audiência de custódia um mecanismo em que o juiz vê o caso da pessoa com complexidade e assim ela não se torna um número. O que foi visto, no entanto, em nossas pesquisas foi que as mulheres conseguiam mais condições de habeas corpus ou liberdade provisória na medida em que se subia as instancias, pois na medida em que subia a instância, os Desembargadores não sabiam quem eram essas mulheres, então, esses marcadores de classe, gênero raça, etc; não estavam tão visíveis.

Isso fazia com que elas tivessem o seu direito mais garantido do que na própria audiência de custódia. Além disso, existem várias nuances, como se as mulheres são mães, que afeta também negativamente nas sentenças.

Na prática, a efetividade do mecanismo de audiência de custódia é muito pequena, pois não consegue combater a tortura. Inclusive, até nos casos em que é pedido um termo de corpo de delito, muitas vezes ele não é anexado nos autos no após. Não se tem uma análise desse exame. Outra questão é o próprio tempo, pois se ocorrer tardiamente, você “perde” as marcas do corpo.

Outra situação que as mulheres narram é que elas não são escutadas; com as mulheres imigrantes, isso ocorre com ainda mais frequência, pois não existe uma pessoa que realiza a tradução. O mesmo pode ser dito das mulheres indígenas.

Há um julgamento moral, principalmente se essa mulher é mãe, se está praticando o crime de tráfico de drogas – que geralmente ocorre – ou crimes de baixo potencial ofensivo.

Agora o foco do ITTC está na não virtualização das audiências de custódia.

**Qual a conexão do ITTC com organismos internacionais (sistema ONU, OCDE, CID)?
Como é o apoio que eles prestam ao ITTC?**

Possuímos financiadores/patrocinadores de fundos internacionais, dos quais dependemos. Em alguns momentos, o ITTC fez pedido de reuniões para a CID. Recentemente, fomos eleitos no Comitê Nacional para Combate à Tortura, apesar de não termos conseguido tomar posse ainda.

Tivemos já também reuniões com a ONU para debates justamente a tortura e o próprio mecanismo.

Em alguns momentos são feitos pedidos/apelos para os órgãos internacionais, inclusive houve no período da pandemia.

O apoio depende muito dos momentos políticos, pois por exemplo, mesmo com a proposição de pareceres internacionais, eles estão submetidos ao cenário político nacional. Houve uma visita do Subcomitê no início de 2022, que apesar de não ter entrado no sistema prisional, pressiona o sistema de justiça para que decisões sejam tomadas no sentido da prevenção à tortura e assegurando os direitos humanos.

Pergunta 4

Muitas vezes os nossos relatórios ficam restritos a nichos. Porém, eles têm um peso na produção de conhecimento sobre encarceramento feminino, pois poucas organizações trabalham com esse recorte específico.

Existem especificidades de gênero em relação ao encarceramento que devem ser levadas em conta. Para isso, realizamos diversas reuniões com o Legislativo. E sobre o próprio trabalho do ITTC; mais recentemente agimos na criação da Agenda Municipal, juntamente ao Suplcity, para pensar uma política relaciona ao campo prisional na esfera do município. O ITTC produziu o documento.

Menos no âmbito do advocacy, no nosso site temos um banco de dados no qual consta todos os atendimentos realizados para as mulheres migrantes até hoje pelo ITTC. Há o apoio às mulheres e a construção de vínculos, de fortalecimento.

A tradução das Regras de Bangkok para o português é outro exemplo. Criação de cartilhas sobre o direito das pessoas presas. Função de educação e direito das pessoas e dos seus familiares, que entram cada vez mais nas instituições.

Falando não sobre o alcance dos relatórios, mas sobre os seus resultados. Quais você considera mais importante destacar?

A própria implementação das audiências de custódia, o debate da revista vexatória, que tem sido debatida no STF. Existem algumas [várias] vitórias fruto de resistências nesse campo, que são parte de um projeto conjunto. E a própria Agenda Municipal.

Questão 7

O mais importante é o próprio histórico da organização e de como é o surgimento dela. Que é a partir de uma denúncia de mulheres que estavam na casa de detenção feminina; e quando se realizou uma inspeção lá dentro [pela Dra. Michael, que fundou o ITTC junto com o Grimhald].

Eles realizam a inspeção e veem situações péssimas de encarceramento. Pensa-se inclusive sobre o espaço que foi feito inicialmente para homens, e dessa forma não comportas as mulheres.

O ITTC uma organização que existe a mais de 25 anos e com um recorte específico, que são as mulheres.

As pessoas por trás do ITTC são pessoas da sociedade civil atreladas à causa ou há uma participação mais empresarial?

A nossa fundadora, a Dra. Michael é missionária. É uma organização formada, em sua estrutura, por pessoas que não recebem salários, nossos Diretores são voluntários. Quem recebe salários são os pesquisadores e a Coordenadora.

Eles possuem envolvimento político. Contamos com figura que já foi Defensor Público do Estado de São Paulo. Também trabalhamos com a da Conectas, e o CIMI [o Conselho Indigenista Missionário, com a visão indígena].

Existe uma diferença entre o ITTC e outras instituições da rede, principalmente de tamanho, pois produzidos muito mas ainda não somos tão grandes; e também há uma diferença de aporte financeiro. Apesar de termos os nossos parceiros, não é a “mesma coisa”. Possuímos uma limitação financeira em alguns momentos.

Em média, existem 4 pesquisadores por equipe, o que é pouco. No total, são 20 membras, sendo todas as pesquisadoras mulheres.