

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE GESTÃO PÚBLICA
CURSO DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

EDNALDO CORDEIRO DA SILVA JÚNIOR

**A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E
TESTEMUNHAS AMEAÇADAS NO BRASIL**

JOÃO PESSOA – PB

2016

EDNALDO CORDEIRO DA SILVA JÚNIOR

A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS
AMEAÇADAS NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. James Batista Vieira

JOÃO PESSOA – PB
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S586c Silva Júnior, Ednaldo Cordeiro da.

A construção da política de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas no Brasil/ Ednaldo Cordeiro da Silva Júnior. – João Pessoa, 2016.

24f.: il.

Orientador: Prof. Dr. James Batista Vieira.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Tecnologia em Gestão Pública – UFPB/CCSA).

1. Política de proteção. 2. Sociedade Civil. 3. Governança colaborativa. 4. Rede de proteção. 5. Direitos humanos. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU: 35(043.2)

EDNALDO CORDEIRO DA SILVA JÚNIOR

A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS
AMEAÇADAS NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. James Batista Vieira

Data de Aprovação:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. James Batista Vieira

Profª. Ms. Juliana Fernandes Moreira

Prof. Dr. Flávio Perazzo B. Mota

A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS NO BRASIL

Ednaldo Cordeiro da Silva Júnior*
Orientador: Prof.º Dr.º James Batista Vieira**

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo descrever a Política Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, analisando sua gestão colaborativa, que envolve a parceria entre o Poder Público e a sociedade civil organizada. Para tanto, este artigo adotou uma metodologia de pesquisa descritiva que privilegia a utilização de técnicas qualitativas de pesquisa. Utilizou-se de análise comparativa com o propósito de apontar elementos de semelhança e diferença entre as estratégias nacionais e internacionais de proteção. Os resultados apontaram que a participação social nessa política pública contribui para a sua maior efetividade e para o controle social. Foi possível evidenciar também os principais programas internacionais que influenciaram o programa brasileiro, a exemplo do norte-americano *Witsec* e o *Victim Support*, do Reino Unido, bem como a comparação deles com a realidade da política de proteção brasileira.

Palavras-chave: Política de proteção. Sociedade civil. Governança colaborativa. Rede de proteção. Direitos humanos. Programas internacionais.

ABSTRACT

This paper aims to describe the National Protection Policy to Victims and Threatened Witnesses, analyzing its collaborative management, which involves a partnership between government and civil society organizations. For this, this article has adopted a descriptive research methodology that favors the use of qualitative research techniques. It was used for comparative analysis with the purpose of pointing elements of similarity and difference between national and international protection strategies. The results show that social participation in public policy contributes to its greater effectiveness and social control. It was also possible to show the main international programs that influenced the Brazilian program, like the US WITSEC and Victim Support, the United Kingdom and the comparison of them with the reality of Brazilian protection policy.

Keywords: Protection policy. Civil society. Collaborative governance. Protection network. Human rights. International programs.

*Graduando em Tecnologia em Gestão Pública – UFPB. E-mail: ednaldocsjr@gmail.com.

**Docente do Curso Superior em Tecnologia em Gestão Pública – UFPB. E-mail: vieirajames@hotmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Como está organizada a Política Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas? Este artigo busca responder essa pergunta. Tendo em vista o caráter contributivo da política de proteção para toda a sociedade, é relevante observar que ela se constitui como uma ferramenta importante de que o Estado brasileiro se utiliza, em parceria com a sociedade civil organizada, no tocante à investigação de crimes e à sua consequente punibilidade, cuja consecução é um desafio permanente para o sistema de justiça do país. Isso porque, no âmbito da segurança pública, existem casos que, para serem elucidados, necessitam de mais do que a atuação dos profissionais da área da segurança, representados pelas figuras do delegado, dos policiais, peritos e agentes de investigação, fazendo-se necessária a colaboração de vítimas e testemunhas com a autoridade policial investigadora, o que, notadamente, esbarra no temor por ameaças, ou mesmo, quando já ameaçadas, as pessoas abdicam de dar declarações contributivas para as autoridades públicas realizarem a apuração da ação delituosa, por receio de sofrerem represália.

Nesse aspecto, a contribuição das vítimas e testemunhas de crimes está relacionada com o grau de confiança que possuem no sistema de segurança pública e na capacidade do Estado de propiciar as condições adequadas para o momento de acolher o depoimento e, posteriormente, dar a devida proteção à vida do depoente, o qual se expõe, sobremaneira, com as declarações prestadas. Tal proteção deve ser realizada, não como mero instrumento utilitarista de solução do crime, mas, sobretudo, como um mecanismo de proteção dos direitos humanos da pessoa protegida, a fim de que esta tenha garantias para viver com dignidade e segurança, em meio a essa luta, que é de toda a sociedade, contra a impunidade.

É nesse contexto que a Política Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, através do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), vem sendo construída e solidificada, com o intuito de trabalhar para colaborar com o bom funcionamento da persecução penal, tanto na fase do procedimento do inquérito policial, como na fase posterior, isto é, a da ação penal e, assim, contribuir para que o processo penal seja executado com efetividade. Ao mesmo tempo, através da atuação conjunta dos organismos públicos e da organização civil nos Conselhos Deliberativos, que funcionam como órgãos gestores atuantes nos respectivos entes federativos, o programa de proteção brasileiro procura promover métodos e políticas de proteção que tenham como embasamento a salvaguarda de direitos humanos, das garantias fundamentais e a reinserção social para o indivíduo protegido.

Dessa forma, este artigo se propõe a contribuir para o debate acerca da construção da política de proteção, a partir do estudo sobre como tem sido efetuada essa política pública no Brasil. A sua atuação, que está estruturada na relação entre o Poder Público e a sociedade civil, proporciona estratégias de proteção capazes de estabelecer o importante diálogo com a afirmação e proteção dos direitos humanos, aspecto fundamental para a funcionalidade dessa política.

2 DESCRIÇÃO DO PROGRAMA

A Política Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas começou a ser debatida a partir da propositura de dois projetos de lei apresentados por deputados federais no Congresso Nacional. O primeiro projeto, em 1994, previa que a proteção seria exercida de forma centralizada pelo governo federal, o que acarretaria um alto custo para as finanças públicas, inviabilizando o projeto. Já o segundo, apresentado no ano seguinte, e que também não prosperou, era limitado à proteção de testemunhas, segundo relatório do TCU (2005).

Contudo, paralelamente aos projetos sem sucesso especulados no Congresso, passou a ser discutida uma iniciativa em Pernambuco, no ano de 1995, que propunha uma maneira de se trabalhar com a questão da proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas diferente do que fora pensado até então no Brasil. Isto é, a idealização advinda de uma entidade não governamental, que apresentou ao governo pernambucano a proposta de criação de um programa de proteção, cuja execução seria de responsabilidade da entidade, a qual se dedicou a desenvolver as bases do programa para que pudesse ter uma boa estrutura e força de atuação para a sua implantação.

Dessa maneira, o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP) se consolidou como sendo a pedra fundamental para a criação de um programa brasileiro de proteção, cujo desenvolvimento seria possível com a angariação de forças junto à comunidade e com o empenho do Poder Público. Essa preocupação do GAJOP com a temática da proteção às pessoas ameaçadas se deu em virtude de que a falta de colaboração delas nas investigações criminais acabava por gerar a impunidade aos criminosos.

O GAJOP, organização da sociedade civil engajada na defesa de direitos humanos e cidadania, teve, portanto, a percepção de que esse projeto poderia contribuir para o combate à impunidade penal, a qual necessita de soluções no âmbito criminal para a restituição da paz e da tranquilidade da comunidade, conforme explicam Adorno e Pasinato (2010). Assim,

através do acolhimento e da proteção ao denunciante, este sentiria mais confiança em prestar depoimentos que incidissem em bons resultados para o inquérito policial e para a ação penal.

Como forma de contribuir para mudar essa situação de vulnerabilidade em que se encontravam as vítimas e testemunhas, o GAJOP conseguiu o apoio do Ministério Público Estadual, em 1996, e realizou a implantação do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), com abrangência dentro do estado de Pernambuco e cuja implementação passou a permitir a sua atuação na assistência a esse público. Dois anos depois, em 1998, o GAJOP recebeu apoio do Poder Executivo Federal para desenvolver os trabalhos no PROVITA, o que foi fundamental para estabelecer estratégias de atuação consistentes e fortalecer o programa por meio da significativa colaboração do Ministério da Justiça, que instituiu a participação do estatal no programa através da disponibilização de recursos repassados do governo federal para o governo pernambucano realizar a parceria técnico-financeira com a organização civil.

Com o desempenho do programa, passou a ser de interesse do governo federal a sua expansão para outros estados da federação, ocorrendo a institucionalização do PROVITA, através da Lei nº 9.807, datada de 13 de julho de 1999, a qual, basicamente, estabelece as normas para o funcionamento de programas de proteção no Brasil e institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas. Posteriormente, foi expedido o Decreto 3.518, de 20 de junho de 2000, que regulamenta o programa federal. Assim, a organização do programa estabelecida em legislação federal fez com que o programa de proteção passasse a ser executado em âmbito nacional e dezessete unidades federativas, além de Pernambuco, criaram seus respectivos programas, através de leis e decretos estaduais.

Com essa legislação, veio a principal estratégia que fundamenta o modelo de governança do PROVITA, a qual é específica do modelo brasileiro e se destaca por promover, além da proteção à vida, a promoção da reinserção social por meio das entidades da sociedade civil organizada em uma rede de proteção.

TABELA I: Síntese dos fatos ocorridos na construção da política de proteção brasileira

ANO	FATO
1994	Projetos de lei sobre a política de proteção não prosperam no Congresso Nacional
1995	Idealização do PROVITA pelo GAJOP e apresentação da proposta ao Governo do Estado de Pernambuco
1996	Implantação do PROVITA com o apoio do Ministério Público Estadual
1998	Programa recebe apoio da União, através do Ministério da Justiça
1999	Institucionalização do programa de proteção, através da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999

Dentre os entes federados que possuem o programa de proteção no Brasil, a exceção à regra de responsabilização da sociedade civil na execução do programa é o estado do Rio Grande do Sul, onde o programa recebeu a denominação de Programa Estadual de Proteção, Auxílio e Assistência a Testemunhas Ameaçadas (PROTEGE) e onde a sua atuação é concebida pelo Poder Público. Este é responsável pelo corpo técnico, composto por servidores, empenhado em oferecer apoio social, psicológico, etc., sob a coordenação da Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos, que coordena, também, uma equipe de segurança do programa, constituída por policiais da brigada militar, destacados para atuarem exclusivamente no PROTEGE.

Não obstante essa atuação estatal, é importante ressaltar que há a presença de entidades da sociedade civil na composição do Conselho Deliberativo do programa, tal qual nos Conselhos Deliberativos do PROVITA. Além disso, a legislação do programa de proteção do Rio Grande do Sul também atribui ao CONDEL propor ao Poder Público o estabelecimento de vínculos com a sociedade civil organizada, conforme estimula o Decreto estadual 40.027, datado de 27 de março de 2000, em seu artigo 4º, inciso V.

No PROVITA, a execução do programa é de responsabilidade da sociedade civil, existindo, ainda, a colaboração das entidades não-governamentais participantes da Rede Voluntária de Proteção, sendo a gestão e a execução do programa partilhadas entre Poder Público e sociedade civil, o que alia a necessidade de se ter um programa com um custo administrável para a máquina estatal com a importante participação social através de uma rede empenhada em assistir substancialmente o programa. A rede de proteção é definida pelo Decreto nº 3.518/2000, em seu art. 9º, *caput*, como sendo:

O conjunto de associações civis, entidades e demais organizações não-governamentais que se dispõem a receber, sem auferir lucros ou benefícios, os admitidos no Programa, proporcionando-lhes moradia e oportunidades de inserção social em local diverso de sua residência. (BRASIL, 2000).

Ainda conforme o Decreto, podem participar do programa as organizações que possuam atuação reconhecida nas áreas de assistência e desenvolvimento social, direitos humanos e segurança pública, mediante termo de compromisso com o Órgão Executor do PROVITA.

Para que toda a rede e a sua interação com os órgãos componentes do programa funcionem devidamente é imprescindível a gestão dos Conselhos Deliberativos para a viabilidade dessa atuação, de acordo com a descrição de Jakob (2014, p. 12):

O PROVITA se organiza a partir da concepção de cooperação entre atores governamentais e não governamentais, numa proposta de relação intersetorial de instituições. Segundo esta proposta, tal cooperação se materializa através de Conselhos Deliberativos, espaços onde múltiplas organizações governamentais e não governamentais se reúnem e enfrentam os desafios de condução do programa numa relação de parceria. Nos termos do PROVITA, estes conselhos são chamados de CONDEL (Conselho Deliberativo Estadual) e CONDEF (Conselho Deliberativo Federal).

O CONDEL é instituído pelo ente federativo e os membros são escolhidos mediante as regras do respectivo decreto ou lei que estabeleceu o programa. Deve haver, de modo geral, representação do governo estadual, do Ministério Público, do Poder Judiciário e da entidade não-governamental executora do programa. As suas decisões definem a equipe técnica responsável pela execução e as condições para os usuários terem acesso à proteção e serem excluídos, além de repercutirem sobre o cotidiano das atividades do programa. Ademais, o CONDEL se preocupa com o orçamento, convênios e prestação de contas. O Conselho Deliberativo Federal (CONDEF), por sua vez, é essencial para a gestão do PROVITA no país, haja vista ser a instância de direção superior, dedicando-se a discutir questões importantes, como o valor do benefício concedido aos usuários do programa, medidas para o aprimoramento do programa e solicitação de medidas protetivas junto às autoridades competentes.

Dessa forma, os Conselhos Deliberativos se constituem como importante instrumento de discussão e decisão acerca do programa de proteção brasileiro e proporcionam controle social, através das entidades da sociedade civil, além de viabilizarem o funcionamento desta política pública tão peculiar, com os desafios inerentes ao fato de que o programa lida exatamente com a exceção da regra do serviço público, cuja base é a transparência pública no acesso às mais diversas informações pela população, ao passo em que o sistema de proteção exercido pelo programa requer um criterioso sigilo diante das informações atinentes aos usuários.

Para ocorrer o ingresso no PROVITA se faz necessário que a pessoa ameaçada esteja nessa condição em razão de ter colaborado com a investigação ou processo criminal, podendo o seu ingresso ser solicitado por ela própria, pela autoridade policial responsável pela investigação criminal, pelo juiz que conduz o processo criminal ou mesmo pelo Poder Público e entidades ligadas às causas dos direitos humanos. Em qualquer caso, todavia, é necessária a manifesta concordância e a voluntariedade do ingressante em participar do programa de proteção.

O pedido de inserção no programa é submetido à avaliação do Órgão Executor, geralmente uma Secretaria Estadual com atribuições relacionadas aos Direitos Humanos, que repassa ao Conselho as informações relevantes acerca do indivíduo a ser protegido, a fim de subsidiar a decisão, pela inserção ou não no programa, por deliberação da maioria do colegiado, não sem antes haver, porém, a manifestação do Ministério Público a respeito do pedido de ingresso.

Ao ser aceito no programa, o usuário tem a obrigação de colaborar com o sigilo necessário para o sucesso das atividades do programa, durante o período de proteção oferecida, que é de dois anos, podendo ser prorrogado excepcionalmente, conforme a Lei nº 9.807/99, assim como o corpo técnico e colaboradores que integram o programa, posto que são ações que envolvem procedimentos de segurança, para que, assim, ao passo em que receba proteção, o usuário tenha segurança ao fornecer as informações para elucidação do crime.

As ações desempenhadas dizem respeito a procedimentos e métodos de proteção e segurança que sejam capazes de minorar as ameaças contra os indivíduos submetidos às condições do programa. Ao mesmo tempo, essas ações devem prezar pela dignidade da pessoa humana, com a oferta e manutenção de direitos sociais que são inerentes ao cidadão, através da rede de proteção e da articulação entre as políticas públicas, proporcionada pelos órgãos públicos responsáveis pela oferta de serviços fundamentais para a pessoa, atendendo às necessidades e aos direitos básicos do usuário à saúde, educação, trabalho, moradia, etc.

De acordo com o relatório do TCU (2005), o PROVITA pode fazer uso de diversas medidas protetivas estabelecidas na lei federal que normatiza o programa, tais como a escolta policial para o usuário ir ao trabalho e, principalmente, para ir prestar depoimento junto à delegacia ou em juízo, bem como a segurança na residência, além da própria assistência social, médica e psicológica. O programa se utiliza, notadamente, da medida de transferência de residência para proteger o usuário, de modo que ele possa mudar de cidade ou de estado para dar continuidade a sua vida, durante o período de participação, recebendo o apoio da equipe que faz parte do programa implantado na respectiva unidade federativa de destino, auxiliando, inclusive, na sua adaptação à mudança de localidade.

3 ANÁLISE COMPARATIVA

A preocupação com a solução dos crimes através de depoimentos de testemunhas ameaçadas se configura de fundamental importância para as questões judiciais que envolvem

os sistemas de justiça de vários países, em virtude da relevância que a prova testemunhal possui para o processo criminal, já que outros tipos de prova podem não estar disponíveis ao exame minucioso das autoridades atuantes no processo, ou mesmo podem não ser suficientes para uma elucidação completa do crime. Assim, o sentido de existir uma prova testemunhal no processo passa pelo fato de “que o testemunho dentro do processo penal é o centro das investigações e influencia sobremaneira nos pareceres ministeriais, bem como na decisão judicial” (SANTOS, 2010, p. 24).

Daí a necessidade de serem desenvolvidas maneiras de acolher tanto as testemunhas quanto as próprias vítimas, as quais têm muito a cooperar com a persecução penal, com o objetivo de que elas se sintam resguardadas ao exporem aquilo que sabem sobre um determinado crime. Por isso, a realidade das políticas de proteção também vem sendo construída internacionalmente, com programas que precedem o programa brasileiro e nos quais o programa do nosso país se baseou, em alguns países como Estados Unidos da América, Itália e Reino Unido e, na América do Sul, a Colômbia, com a criação do seu programa de proteção em 1992, pouco antes da instituição do programa brasileiro.

3.1 Colômbia

Criado por meio do Decreto nº 1.834, de 14 de Novembro de 1992, expedido pelo governo colombiano, o *programa de protección a testigos, víctimas y intervinientes en el proceso penal* (programa de proteção a testemunhas, vítimas e intervenientes no processo penal) possibilitou que as pessoas com envolvimento no processo penal tivessem um aparato de proteção que lhes permitisse uma contribuição efetiva, haja vista que, muitas vezes, abstinham-se de prestar depoimentos com receio de sofrerem ameaças das organizações criminosas.

Com o programa, os processos na justiça passariam a ser agilizados ao se valerem de testemunhos para a persecução penal e poderia ser alcançado o fortalecimento dos organismos judiciais e das instituições públicas como um todo, em meio à perturbação da ordem pública existente à época, que fez com que fosse decretado o estado de comoção interna pela Presidência da República da Colômbia por noventa dias, período durante o qual o programa de proteção foi criado.

Nesse contexto, por ocasião de sua colaboração nos processos penais, as testemunhas passaram a receber a devida proteção oferecida pelo programa, o qual é administrado pela *Unidad Nacional de Protección* (Unidade Nacional de Proteção), um departamento existente

na *Fiscalía General de la Nación* (Procuradoria-Geral da República), a qual funciona como o Ministério Público no Brasil. Os promotores de justiça e os juízes que conduzem o respectivo processo penal são responsáveis por incluir as vítimas e testemunhas no programa, como também a Suprema Corte de Justiça do país. Ao receber a solicitação de inserção de uma pessoa no programa, a Unidade de Proteção faz uma análise de risco e de ameaça para verificar se a pessoa atende aos requisitos de ingresso no programa e analisa se o testemunho dá resultado positivo para a investigação ou o processo.

Desse modo, o programa colombiano atua sob a égide de uma estrutura puramente estatal, com a *Fiscalía* buscando, a fim de conseguir que cooperem com medidas de proteção complementares, o apoio dos estados e municípios para onde os usuários são transferidos, por conta da mudança de localidade que é efetuada como método de proteção pelo programa, assim como no programa brasileiro. A proteção às testemunhas e vítimas ameaçadas é feita dando-lhes assistência e condições de terem uma vida social em outros lugares do país, podendo o programa, inclusive, requerer “o apoio das instituições internacionais que contem com programas similares de proteção de vítimas e testemunhas” (COLÔMBIA, 1992, tradução nossa).

Ademais, o programa da Colômbia oferece apoio financeiro e assistência social, psicológica e médica, bem como busca o auxílio de outras políticas públicas necessárias ao bem-estar, à segurança e à manutenção dos direitos humanos da pessoa protegida, ações que se assemelham às atividades desenvolvidas pelo PROVITA.

Essencialmente, as principais diferenças entre o programa colombiano e o brasileiro ficam por conta da forma de gestão desses programas, já que, no primeiro, o órgão gestor e executor é do Estado, isto é, a *Fiscalía* é responsável pela administração e execução da proteção, enquanto que no segundo essa atuação é pactuada entre os entes federativos e a sociedade civil organizada.

3.2 Estados Unidos da América

O programa norte-americano de proteção a testemunhas ameaçadas visa à proteção delas em retribuição à sua contribuição para elucidar os casos analisados nos processos criminais, como forma de dar celeridade e tornar mais efetiva a atuação do judiciário do país. Ao mesmo tempo, o *Witness Security Program* (Programa de Segurança de Testemunha), conhecido como *Witsec*, consegue trabalhar para que esses testemunhos colaborem na investigação de grandes criminosos, os quais geralmente estão ligados ao tráfico de drogas, ao

terrorismo e ao crime organizado, sem comprometer a segurança do depoente, haja vista o forte sistema de segurança federal responsável pelos usuários do programa.

O *Witsec* está organizado sob a gestão do Estado e mobiliza agentes federais dedicados a atender os protegidos 24 horas por dia, o que contribui para a estatística de que nenhum usuário do Programa de Proteção de Testemunha, seguindo devidamente as orientações do programa, foi prejudicado ou morto enquanto esteve sob a proteção ativa do Serviço de Delegados dos Estados Unidos.¹ O *U.S. Marshals Service* (Serviço de Delegados dos Estados Unidos), pertencente ao Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América, é responsável por proporcionar a estrutura adequada para o funcionamento do programa.

Para alcançar esse objetivo, o Serviço oferece uma proteção que seja capaz de operacionalizar, com o sigilo necessário, as transferências para novos locais a fim de retirar os usuários e seus familiares próximos do local que está oferecendo risco. Oferece, também, benefícios de ajuda financeira e social para que eles possam se sustentar e manter seus direitos, como também essas pessoas possam ter a oportunidade de recomeçar a vida, inclusive, recebendo novas identidades, com o uso do método da mudança de nome, que é extremamente comum no serviço de proteção americano.

Ao possibilitar que a testemunha tenha a segurança necessária para prestar depoimento e o aparato governamental à sua disposição para fornecer proteção ao ingressar no programa, o *Witsec* acaba atraindo os próprios envolvidos nos crimes, tornando-se usuários que passam a integrar o processo de ressocialização que o programa proporciona. Contudo, muitos deles já se aproveitaram do sistema de proteção do *Witsec* para cometer crimes contra a vida nos novos locais onde passaram a residir, enquanto que, “outros usaram suas novas identidades para iludir credores e roubar milhões de dólares, operando novas fraudes” (EARLEY; SHUR, 2002, p. 18, tradução nossa).

No Brasil, e igualmente acontece em outros programas internacionais, também ocorre de usuários burlarem o programa e praticarem atos delitivos, em virtude de serem programas voluntários, que protegem as pessoas, mas que as deixam viver com liberdade. Mas essa não é a única semelhança com o programa norte-americano, pois assistência ao usuário e o seu afastamento do lugar de risco são práticas coincidentes entre os programas dos dois países. Uma diferença de destaque está na capacidade de gasto do governo norte-americano com os

¹De acordo com o disponível em <<http://www.usmarshals.gov/witsec/>>.

custos de um programa desse porte, em detrimento da disponibilidade de gasto com esse programa no Brasil.

Além disso, a utilização do método da alteração do nome da pessoa protegida é prevista na legislação brasileira, porém, apenas excepcionalmente, sendo quase nunca usado pelo programa brasileiro. No entanto, há semelhança do *Witsec* com o PROTEGE do Rio Grande do Sul, tanto pela forma de gestão estatal como também pela marcante atuação da força policial, que é inerente a esses dois programas.

3.3 Itália

O modelo do Programa Especial de Proteção a Testemunhas da Itália conta com uma larga experiência e com a consolidação característica de uma atuação que já contribuiu fortemente para diminuir a impunidade no país europeu, sobretudo, no que concerne à luta contra a pesada estrutura e organização da conhecida máfia italiana.

A estratégia do programa passa pela atuação independente da justiça para o livre curso do processo que trate das questões relativas à máfia, bem como pela cooptação de testemunhas que tenham informações privilegiadas sobre a organização criminosa, a qual se ramificou e se estabeleceu pelo país inteiro, ou mesmo que tenham relações de participação no interior da própria máfia. O programa oferece aos usuários uma espécie de delação premiada, de modo que sejam protegidas pelo programa em troca dos depoimentos que contribuam para o combate ao crime organizado e obedeçam ao sistema protetivo, o que faz com que a adesão majoritária ao programa seja de usuários que possuam participação em atividade criminosa.

No caso da Itália, o serviço de proteção se configura como programa tipicamente antimáfia, coordenado pela *Direzione Nazionale Antimafia* (Procuradoria Nacional Antimáfia), que é responsável por dar o suporte, inclusive financeiro, necessário para assegurar condições para as testemunhas e para os colaboradores, como são chamados os ex-integrantes de organização criminosa, reconstruírem suas vidas e passarem a ter um novo projeto de vida que lhes permita a reintegração na sociedade. Assim, torna-se oportuno demarcar essa característica de aproximação entre o programa italiano e o programa brasileiro, haja vista a inclusão do réu colaborador como testemunha protegida por esses programas de proteção.

3.4 Reino Unido

A experiência do programa inglês *Victim Support* trouxe uma influência fundamental para o modelo do PROVITA, uma vez que o foco no apoio às vítimas se dá através do trabalho conjunto entre Poder Público e sociedade civil, a qual oferece suporte psicológico e social a essas vítimas, até mesmo com ajuda da população através de arrecadações por meio de campanhas que servem para conseguir manter o funcionamento do serviço (MONTEIRO, 2002).

Iniciativa da sociedade civil organizada, o chamado VS busca oferecer apoio para que as vítimas se sintam mais confiantes ao emitirem testemunhos perante o poder judiciário e diante da presença do acusado, sem necessitar, contudo, que esses testemunhos sejam uma relação de troca como são os dos usuários do *Witsec* e da *Antimáfia*, isto é, a assistência à vítima de crime se dá pelo seu acolhimento em virtude da experiência traumática por ela vivenciada.

Por fim, embora se diferencie do PROVITA por conta da maneira pela qual o auxílio à vítima é realizado, ou seja, o *Victim Support* oferece apenas apoio social e psicológico e não fornece proteção e segurança ao usuário, como no programa brasileiro, a estratégia de atuação inglesa refletiu positivamente para o PROVITA. Isso porque este se caracteriza pela capacidade de abranger, para além das testemunhas, as vítimas, que, por vezes, não recebiam a devida atenção e assistência no contexto do crime, e com a característica fundamental de ser executado com o estilo de governança estruturado na gestão compartilhada entre o Estado e a sociedade civil organizada.

3.5 Brasil

Ao se verificar as características desses programas internacionais de proteção que são predecessores ao programa brasileiro, percebe-se que o programa colombiano surge quase na mesma época do PROVITA, já os outros três são mais tradicionais. É notório que a constituição e o funcionamento do programa brasileiro receberam influência dos modelos norte-americano, italiano e inglês, sem a pretensão, porém, de absorver todas as características deles, haja vista a inviabilidade financeira para o governo brasileiro instrumentalizar um programa unicamente estatal, como o modelo norte-americano, italiano e, também, o colombiano. Contudo, de acordo com Monteiro (2002, p. 56), “o encaminhamento para local seguro das vítimas e testemunhas recebeu influência dos modelos norte-americano e italiano”.

Além disso, o contexto da sociedade brasileira permitiu ao programa de proteção receber uma colaboração decisiva de organizações civis, tal qual o programa inglês, as quais são fundamentais para fazer funcionar a política de proteção, por meio da rede voluntária de proteção, e para o exercício do controle social através da composição dos conselhos deliberativos.

TABELA II – Análise comparativa: semelhanças e diferenças dos programas internacionais de proteção em relação ao programa brasileiro.

PAÍS	GESTÃO e EXECUÇÃO	SEMELHANÇAS	DIFERENÇAS
EUA	Poder Público	Mudança de localidade; Witsec e PROTEGE: forte atuação policial.	Uso frequente do método da mudança de nome.
COLÔMBIA	Poder Público	Mudança de local; articulação entre políticas públicas.	Gerido pelo MP colombiano.
ITÁLIA	Poder Público	Mudança de localidade; réu colaborador.	Antimáfia.
REINO UNIDO	Poder Público e Sociedade Civil	Assistência oferecida às Vítimas.	Não oferece proteção.

4 TEORIA GERENCIALISTA

Toda a atuação do Estado na prestação dos serviços públicos junto à população está imbuída da necessidade de promover ações que possibilitem resolver os problemas públicos previamente identificados, por meio de planejamento e capacidade de gerir a coisa pública, levando-se em consideração a exigência precípua de que o Poder Público elabore as estratégias de gestão e viabilize a sua execução com eficiência e eficácia.

Espera-se, assim, que o aparelho estatal contribua decididamente para a satisfação das demandas sociais as mais diversas, as quais são essenciais para o desenvolvimento do país como um todo e para que haja um adequado alinhamento nesta relação cíclica que envolve: 1. A real necessidade da sociedade; 2. A receptividade do Poder Público em ouvir e trabalhar

essa demanda; e 3. A identificação daquilo em que, efetivamente, a sociedade se sente atendida pelo Estado.

Contudo, sobretudo em razão de ainda sofrer com os resquícios dos entraves proporcionados por um modelo burocrático-patrimonialista no serviço público, conforme Andrews e Bariani (2010), predominante durante o século XX, o aparato estatal, não poucas vezes, se apresenta ineficaz ante as reivindicações de políticas públicas qualificadas. Alonso complementa que:

Enquanto o modelo tradicional enfatiza os controles formais e o estrito cumprimento da lei, os modelos de gestão que vêm sendo propostos e desenvolvidos em programas de reforma da administração pública enfatizam a melhoria no desempenho ou simplesmente resultados. (1999, p. 39-40).

Alonso (1999, p. 39) trata acerca da melhoria da qualidade da prestação dos serviços públicos e demonstra que existe uma necessidade de mudança no modo de o gestor público lidar com a máquina de governo, o que sugere, segundo ele, um modelo de administração dos recursos públicos baseado na obtenção de resultado. Isso significa, basicamente, que o Estado deve se precaver contra os gastos exacerbados, contra a corrupção e a falta de transparência pública, ao mesmo tempo em que deve investir na qualificação dos servidores, incentivar a colaboração de entidades da sociedade civil e colocar em prática as políticas públicas de que a população necessitar.

Diante do fato de a administração pública nem sempre conseguir ter capacidade de identificar e realizar satisfatoriamente os primeiro e terceiro elos da relação cíclica acima descrita, faz-se necessário desenvolver a habilidade característica do segundo eixo dessa relação, qual seja, a de recepcionar os pleitos da sociedade, conduzindo-a para trabalhar em parceria e empreender esforços com o Poder Público.

A importância da participação social decorre também, de acordo com Bresser Pereira (1999), do processo de divisão de responsabilidades na prestação dos serviços públicos, uma vez que os entes públicos podem otimizar o seu papel ao reconhecer suas limitações na execução de alguns serviços e ao constatar que o mercado não se constitui como setor adequado para colocá-los em prática, haja vista que este é regido pela condição de maximização dos lucros, e os bens públicos não possuem esse viés, o que acaba por inviabilizar a participação do mercado em determinadas áreas de responsabilidade estatal.

Essa constatação abre espaço para que um setor alternativo ganhe força nesse novo modelo de manejar os recursos públicos, o qual se propõe gerencial, isto é, caracterizado, de acordo com Bresser Pereira (2004), por maior autonomia e responsabilidade atribuídas ao

gestor público e pela execução por parte do Estado de suas tarefas exclusivas. O público não-estatal se situa como alternativa viável para que a administração pública não seja sobrecarregada de atividades, cujo grande volume pode comprometer, sobremaneira, a qualidade do serviço prestado. Assim, promove-se, em vez do acúmulo de atribuições, a publicização de atividades da esfera estatal, que é um processo que desestatiza a prestação do serviço e permite às organizações não-governamentais atuarem, através dos seus trabalhos voluntários, no âmbito da administração pública, sob o crivo da governança colaborativa e, no caso do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, em redes de parceria com o Poder Público.

Assim, as entidades da sociedade civil se configuram de relevância para a participação política dos cidadãos, já que estes veem nelas a oportunidade de maior fiscalização e de controle da própria sociedade sobre os organismos estatais, pois “o espaço público é a fonte das funções de crítica e controle que a sociedade exerce sobre a coisa pública.” (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 22). Isso traz consciência política à população, a qual tem a oportunidade de compreender a democracia participativa, deixando de entendê-la sob os limites das eleições bienais e passando a percebê-la como o acompanhamento dedicado e estratégico do funcionamento da máquina pública, para cuja finalidade o trabalho das entidades no seio da gestão pública, como organizações civis voltadas para a defesa de direitos humanos e cidadania e este é o caso das parceiras do PROVITA, pode ser bastante significativo.

Ademais, a importância da sociedade civil organizada na prestação de serviços públicos reside na credibilidade que possui junto à comunidade e ao próprio setor público. Isso porque as Organizações públicas não-estatais que lidam com atividades de interesse público têm relevância, não só pela qualidade dos serviços, como também, assim como destaca Bresser Pereira (1999), pelas vantagens de oferecer serviços diversificados para a sociedade e pela flexibilização da gestão social, além da maior autonomia que detêm na condução das suas atividades.

Desse modo, as organizações da sociedade civil têm se consolidado, principalmente a partir da reforma da gestão pública iniciada na década de 90 pelo governo brasileiro, como uma força atuante em favor da sociedade, com trabalhos paralelos aos realizados pelos governos, mas trabalhando em aliança com o Poder Público, o que remete a responsabilidades maiores para elas, como a administração de recursos financeiros advindos dessa relação.

O Estado deve prezar pela autonomia das organizações da sociedade civil na prestação do serviço, ao passo em que elas precisam fazer valer essa autonomia para propor soluções

diante dos desafios da gestão pública, que passam pelo prisma da necessidade de excelência no desempenho das políticas públicas e, concomitantemente, de correção na aplicação das finanças públicas, cujo controle se constitui como uma via de mão dupla entre as entidades civis e o ente estatal, isto é, deve haver um controle mútuo nessa relação.

O contrato entre o Poder Público e as entidades da sociedade civil organizada, anteriormente realizado através de convênios, agora, em virtude da implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, através da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece novas estratégias de relação entre Estado e sociedade civil, como forma de acabar com a insegurança jurídica nos contratos, passa a ter a prestação de contas facilitada, sobremaneira, a partir do uso do Termo de Fomento e do Termo de Colaboração como instrumentos jurídicos próprios que passam a substituir os tradicionais convênios.

5 REFERENCIAL TEÓRICO

O entendimento acerca do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) passa pela percepção de que a sociedade brasileira necessita do êxito de políticas que cooperem para a melhoria da segurança pública, de modo que o Poder Público tenha capacidade de proteger os cidadãos e aplicar a devida punição aos criminosos, uma vez que, conforme Adorno e Pasinato (2010, p. 80):

Elevadas taxas de impunidade penal e desigualdade na distribuição de direitos e deveres reforçam o sentimento de insegurança coletiva, as suspeições contra as políticas de proteção dos direitos humanos, as desconfiças na capacidade e eficiência das instituições encarregadas de aplicar lei e ordem.

É nesse contexto que o modelo de governança do PROVITA se apresenta relevante para a realidade brasileira, haja vista que a rede de proteção busca alcançar efetividade no que tange ao sistema de proteção e à garantia dos direitos dos usuários do programa e permite uma maior confiança perante a sociedade, já que se baseia na parceria do Poder Público com o chamado terceiro setor ou, conforme Bresser Pereira (1999, p. 30), o público não-estatal:

A noção do público não-estatal contribui para assinalar a importância da sociedade como fonte do poder político, atribuindo-lhe papel expresso – bem além do voto – na conformação da vontade política e reivindicando suas funções de crítica e controle do Estado e, em geral, sua preocupação com a *res publica*.

Vale destacar, dessa forma, a condição fundamental do PROVITA, que é a governança colaborativa, ao possibilitar à sociedade coadunar forças com o Poder Público, pois, segundo

explica Funcia (2009, p. 25), um novo desenho de atuação do setor público se estabelece através das “[...] novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade.”

O modelo de governança estabelecido pelo programa de proteção valoriza uma noção de democracia no Brasil que se pretende participativa e cidadã, o que é de suma importância para uma democracia recente como é a brasileira. E é exatamente aí, nessa busca pelo amadurecimento das instituições democráticas e da consciência da população, que está a relevância do desenvolvimento dessa política pública com a atuação da sociedade civil, fazendo valer a sua função social, conforme explicita Monteiro (2002, p. 98) ao afirmar que “o papel da sociedade civil é, a partir das práticas sociais, construir, ou melhor, enraizar a cidadania. As pessoas que a tiveram negada não têm ideia do coletivo.”

A gestão do programa permite, portanto, uma frente de atuação democrática, principalmente, por meio dos Conselhos Deliberativos, em razão da maneira como eles estão organizados na estrutura do programa e como se dá a sua composição, de acordo com o que descreve Jakob (2014, p.12):

O PROVITA se organiza a partir da concepção de cooperação entre atores governamentais e não governamentais, numa proposta de relação intersetorial de instituições. Segundo esta proposta, tal cooperação se materializa através de Conselhos Deliberativos, espaços onde múltiplas organizações governamentais e não governamentais se reúnem e enfrentam os desafios de condução do programa numa relação de parceria.

Portanto, o PROVITA envolve o Poder Público e a sociedade civil em uma relação de parceria, a qual é consolidada, notadamente, pela capacidade estruturante dos Conselhos Deliberativos, acolhedores em sua composição de representantes dos dois setores, promovendo a viabilidade necessária para o equilíbrio nas decisões no decorrer do desempenho das atividades relacionadas com a administração e manutenção do programa de proteção.

Além disso, o PROVITA lida, necessariamente, com o respeito ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, cuja preservação o constituinte de 1988 estabeleceu expressamente, uma vez que, de acordo com o que explica Awad (2006, p. 113), “aquele reconheceu na dignidade pessoal a prerrogativa de todo ser humano em ser respeitado como pessoa, de não ser prejudicado em sua existência (a vida, o corpo e a saúde) e de fruir de um âmbito existencial próprio.”

Essa perspectiva colabora decididamente para que a questão dos direitos humanos da pessoa protegida seja mantida como enfoque balizador de uma política pública desse porte, a qual se propõe mantenedora de um serviço desafiador, que é o de oferecer proteção às pessoas

ameaçadas e, concomitantemente, buscar diminuir as restrições aos seus direitos. A direção a esse sentido é bastante razoável, inclusive, porque o próprio incentivo governamental ao programa é oriundo das implementações estabelecidas como metas pelo I Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH, instituído através do Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996.

Destarte, a Política Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas ameaçadas está consubstanciada segundo o viés de gestão democrática, a qual se preocupa com a segurança dos usuários, proporcionando medidas de proteção, e, ao mesmo tempo, com a reafirmação e a proteção dos direitos humanos da pessoa protegida, firmadas como princípio inerente a essa política pública.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como forma de responder a pergunta feita no início deste trabalho, “Como está organizada a Política Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas?”, convém compreender que a resposta está relacionada com a confluência de forças envolvendo a atuação do Poder Público e da sociedade civil organizada, promovendo não somente uma gestão compartilhada, mas, sobretudo, alicerçada na importante participação das entidades civis com atuação na área de defesa e proteção dos direitos humanos, por meio de uma rede colaborativa, que auxilia todo o funcionamento do PROVITA, empreendendo medidas que apontem para a proteção da vida e dos direitos humanos e sociais da pessoa protegida.

A partir da presente pesquisa, foi possível descrever como a organização do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) dialoga com a democracia e com a participação e o controle sociais, principalmente, por causa da existência dos conselhos deliberativos.

Portanto, é perceptível que as estratégias de gestão e execução da estrutura do PROVITA são caracterizadas pela colaboração na busca pelo alcance da redução da impunidade no Brasil, sendo desenvolvidas atividades com a responsabilidade, o sigilo e a cooperação fundamentais para o sucesso do programa de proteção brasileiro, o qual, considerado sob a ótica da comparação com experiências de sistemas de proteção de outros países, põe em prática algumas medidas bem sucedidas adotadas por eles, como a transferência dos usuários do programa para outras localidades, ao passo em que respeita as particularidades para a sua execução no contexto brasileiro.

Por fim, a proposta presente neste artigo de descrever o funcionamento do programa de proteção brasileiro, como também de apontar como vem sendo construída a Política Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, passa pela necessidade de contribuir para a redução da escassez de trabalhos que explorem essa temática no âmbito acadêmico. O pequeno volume de referenciais teóricos sobre o tema se confirmou como uma condição limitadora para avanços ainda mais significativos deste trabalho. De modo a ampliar a pesquisa relacionada ao tema, é recomendável que estudos futuros busquem investigar pormenorizadamente os conselhos deliberativos, apontando a sua colaboração para a gestão do programa, o que contribuiria para compor uma análise aprofundada do programa como um todo.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S.; PASINATO, W. **Violência e impunidade penal: Da criminalidade detectada à criminalidade investigada**. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - vol. 3 – n. 7 – jan./fev./mar. 2010 - p. 51-84.

ALONSO, M. **Custos no serviço público**. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 50, n. 1, p. 37-63, jan./mar. 1999.

ANDREWS, Christina; BARIANI, Edison. (Org.) **Administração Pública no Brasil: Breve História Política**. São Paulo: UNIFESP. 2010.

AWAD, Fahd. O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 20, n. 1, p. 111-120. 2006.

BRASIL. Lei nº. 9.807, de 13 de julho de 1999. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jul. 1999.

_____. Decreto nº. 3.518, de 20 de junho de 2000. Regulamenta o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, instituído pelo art. 12 da Lei no 9.807, de 13 de julho de 1999, e dispõe sobre a atuação da Polícia Federal nas hipóteses previstas nos arts. 2º, § 2º, 4º, § 2º, 5º, § 3º, e 15 da referida Lei. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jun. 2000.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de avaliação de programa: Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas** / Tribunal de Contas da União; Relator Auditor Lincoln Magalhães da Rocha. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2005. 92p.

BRESSER PEREIRA, L.C.; GRAU, N.C. (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. 500 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; **Instituições, bom estado e Reforma da Gestão Pública**. In: Ciro Biderman; Paulo Arvate. (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 03-15.

COLÔMBIA. Decreto 1834, de 14 de Novembro de 1992.

EARLEY, P.; SHUR, G. **Witsec: Inside the Federal Witness Protection Program**. New York: Bandam, 2003. 448 p.

FUNCIA, F. R. Políticas públicas municipais: em busca da racionalidade. **Cadernos FGV Projetos: Gestão Pública Municipal**, Rio de Janeiro, ano 4, n. 8, p. 20-25, mar. 2009.

GAJOP – Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares. História. Disponível em: <http://www.gajop.org.br/programas_Provita_historia.php>. Acesso em: 27/04/2016.

JAKOB, A. C. **Programa de Proteção a Testemunhas de Pernambuco: Análise da estrutura de governança através de conselhos intersetoriais**. 2014. 126 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília. Brasília, 2014.

La República. Así es como funciona el programa de protección a testigos de la Fiscalía. Disponível em: <http://www.larepublica.co/asuntos-legales/as%C3%AD-es-como-funciona-el-Programa-de-protecci%C3%B3n-testigos-de-la-fiscal%C3%ADa_34398>. Acesso em: 27/04/2016.

MONTEIRO, V. B. **Proteção a vítimas e testemunhas da violência, lei nº 9.807/99: um estudo de caso**. 2002. 131 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2002.

SANTOS, D. C. B. **A credibilidade da prova testemunhal no processo penal**. 2010. 51 f. Monografia (Especialização em Ministério Público – Estado Democrático de Direito) Fundação Escola do Ministério Público do Paraná – FEMPAR, Faculdades Integradas do Brasil – UniBrasil. Curitiba, 2010.

U.S. Marshals Service. Witness Security Program. Disponível em: <<http://www.usmarshals.gov/witsec/>>. Acesso em: 29/04/2016.