



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

DANIELLE DE SOUZA GALDINO

**PROTEÇÃO PELA METADE: UM ESTUDO SOBRE AS NECESSIDADES
HUMANAS NO PROGRAMA FEDERAL DE ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS E
TESTEMUNHAS AMEAÇADAS**

Brasília, julho de 2013

DANIELLE DE SOUZA GALDINO

**PROTEÇÃO PELA METADE: UM ESTUDO SOBRE AS NECESSIDADES
HUMANAS NO PROGRAMA FEDERAL DE ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS E
TESTEMUNHAS AMEAÇADAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, do Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Prof. Dr. Cristiano Guedes - (Orientador)
Departamento de Serviço Social - UnB – Brasília

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Maria Lúcia Teixeira Garcia
Departamento de Serviço Social – UFES – Vitória

Profa. Dra. Débora Diniz
Departamento de Serviço Social – UnB – Brasília

Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Junior
Departamento de Serviço Social – UnB – Brasília
(Suplente)

Brasília, julho de 2013

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de
Brasília. Acervo 1010810.

Galdino, Danielle de Souza.

G149p Proteção pela metade : um estudo sobre as necessidades humanas
no Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas
Ameaçadas / Danielle de Souza Galdino. -- 2013

229 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília , Instituto de
Ciências Humanas , Departamento de Serviço Social , Programa de
Pós- Graduação em Política Social , 2013.

Inclui bibliografia.

Orientação: Cristiano Guedes.

1. Necessidades básicas. 2. Política Social. 3. Direitos Humanos.
4. Sociedade civil. I. Guedes , Cristiano. II. Título.

CDU 36

Aos humanos por trás das necessidades humanas aqui pesquisadas. Que de alguma forma este estudo traga reflexos sobre suas vidas, ainda que seja apenas para mostrar seu “rosto” à sociedade. Este trabalho é especialmente por e para vocês.

A todas as pessoas do meu coração, que me esperaram com paciência, que me incentivaram com amor, que acreditaram no meu potencial, que me fortaleceram sempre que precisei. Em especial: Drica e Tia Lai.

E a “Vós, Senhor, [que] sois o meu Rei e o meu Deus. A Vós consagro tudo quanto de útil aprendi [...]. A Vós consagro tudo o que digo, escrevo, leio e conto [...]” (Agostinho de Hipona).

Dedico

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, do Departamento de Serviço Social, da Universidade de Brasília, pela oportunidade de me proporcionar o período mais profícuo da minha (ainda curta) trajetória acadêmica.

Aos professores do Departamento de Serviço Social da UnB, em especial Débora Diniz, Rosa Helena Stein, Angela Vieira Neves, Evilásio Salvador e Marlene Teixeira Rodrigues, que ministraram disciplinas durante o mestrado e trouxeram ricas contribuições para a construção teórica deste trabalho.

Às professoras Silvia Cristina Yannoulas (UnB), Maria Lúcia Teixeira Garcia (UFES) e Denise Bontempo B. de Carvalho (UnB), por gentilmente aceitarem participar da banca qualificadora do projeto de dissertação e por terem trazido luzes que ampliaram a visão do projeto, e apontando outras perspectivas que resultaram nesta dissertação. A vocês, minha sincera gratidão.

À professora Silvia Cristina Yannoulas (UnB), em especial, por ter gentilmente aceitado conversar comigo sobre o projeto antes da qualificação e ter disponibilizado denso e rico material para a construção teórica em torno do tema “trabalho”.

À professora Georgete Medleg Rodrigues (UnB), grande especialista em análise documental em arquivos, por gentilmente ter ouvido minhas dúvidas e angústias, transformá-las na certeza de que eu estava indo na direção certa e, ainda, por ter me dado dicas preciosas para não errar o caminho.

Ao Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Humanas (CEP-IH), por me transmitir a segurança de que eu apenas não estava no caminho certo, mas caminhando da forma certa – com os cuidados éticos que a temática exigia.

À Luciana Silva Garcia, Coordenadora-Geral de Proteção a Testemunhas (à época), pelo apoio, incentivo e autorização para ter acesso aos documentos sigilosos do Programa Federal de Proteção, fonte fundamental desta pesquisa.

À Márcia Cristina Gonçalves Conceição, Coordenadora do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas do Estado da Bahia, por ter concedido cópia de antigos documentos do acervo do Programa de Proteção, outra fonte fundamental desta pesquisa.

À Iza, Edielson, Bruna e Neila, por se disporem a me ajudar na revisão final deste trabalho, num momento em que as minhas forças já não eram mais as mesmas.

À Graziela Nunes, da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, por ter aceitado a proposta de dar sua opinião sobre os resultados deste trabalho.

À professora Márcia Emília Rodrigues Neves, da Universidade Federal da Paraíba, pelo incentivo e pelas contribuições no desenho inicial da pesquisa.

Aos professores Maria Lúcia Teixeira Garcia (UFES), Newton Narciso Gomes Junior (UnB) e Débora Diniz (UnB), por terem aceitado ao convite de participar dessa última etapa de avaliação, e em especial aos dois primeiros, por trazerem à banca contribuições para a finalização deste estudo.

Às amigas e aos amigos de trabalho da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas, que seguraram as “pontas” enquanto eu estava mergulhada neste trabalho. E às amigas e amigos da caminhada da vida, que me fortaleceram com amor, fé e esperança. Muito obrigada!

À Grasi, por ter cuidado de mim!

E por último, e não menos importante, àquele que esteve comigo em todo esse processo, contribuindo com seus conhecimentos, com suas dicas, com seu olhar, com seus alertas, com sua paciência: Cristiano Guedes, meu orientador.

RESUMO

Em treze anos de existência, conhecer a criação do Programa Federal de Proteção, o significado de proteção adotado por ele e quais necessidades humanas busca atender em um contexto de restrição da liberdade e da autonomia dos protegidos, tornou-se o objetivo geral desta pesquisa e se apresenta como uma questão ainda atual. Para tanto, o estudo se configurou como uma pesquisa exploratória, por meio de estudo de caso, utilizando-se métodos mistos sequenciais (levantamento de dados e análise documental). A sensibilidade do tema requereu submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Humanas (CEP-IH) e a adoção de cuidados éticos redobrados. Iniciamos a pesquisa com a suspeita de que, para as pessoas que ingressam em um programa de proteção, o acesso à riqueza socialmente produzida no sistema capitalista, pela via do mercado de trabalho e das políticas públicas, terá um agravante exclusivo: o necessário anonimato como medida de proteção. Confirmamos o paradoxo de que para proteger, o Programa desprotege, pois ao mesmo tempo em que as suas estratégias de segurança garantem a proteção da vida, ela fica ameaçada fora dos sistemas públicos de proteção social. Quanto à historicidade do Programa, está atravessada pelo contexto de violência e impunidade no país, e por pressões internacionais e internas de organismos e organizações de direitos humanos, cobrando a intervenção do Estado. Contudo, foi a sociedade civil que assumiu o protagonismo na criação do modelo de proteção brasileiro. A ideia inicial de proteção era garantir a vida de pessoas dispostas a denunciar crimes praticados por policiais, grupos de extermínio e do crime organizado. Atualmente, pretende-se enfrentar crimes de alta complexidade, o que ainda representa, em grande medida, proteger pessoas de agentes criminosos do próprio Estado. Quanto ao perfil geral das 89 (oitenta e nove) pessoas que no ano de 2011 estavam protegidas, a maioria jovem, solteira, negra, com baixa escolaridade, inserida informalmente no mercado de trabalho e dependente financeiramente do Programa. No campo das necessidades humanas de cunho socioeconômico, foco desta investigação, identificamos que as solicitações dos protegidos ao Programa são discutidas e encaminhadas pelo Conselho Deliberativo Federal na linha das necessidades humanas (saúde, habitação, profissionalização e trabalho, educação, segurança socioeconômica e convívio socioafetivo). Contudo, seu atendimento não avançou na perspectiva dos básicos, segue a mesma linha das demais políticas sociais brasileiras, com encaminhamentos de cunho reducionista, satisfazendo necessidades na perspectiva dos mínimos sociais de subsistência. A questão do risco de localização e do sigilo dos dados pessoais perpassa toda a dinâmica do processo de reinserção social dos protegidos. A inexistência de mecanismos de segurança das informações nos bancos de dados de políticas públicas, associada à incipiência de articulações institucionais, a dificuldade de se adotar a medida de mudança de nome e a inexistência de uma metodologia sistemática e contínua de satisfação das necessidades humanas, revelaram-se limites do Programa para promover a proteção integral.

Palavras-chave: Necessidades Humanas Básicas. Mínimos Sociais. Programa Federal de Proteção. Sociedade Civil. Política Social. Direitos Humanos.

ABSTRACT

The general objective of this research is to learn more about the creation of the Federal Program of Protection, to understand the meaning of protection adopted by it and to know which are the human needs it tries to attend in a context of freedom and autonomy restriction of the protected people. Those are the reasons that make this Program, even after thirteen years of existence, a current issue. For this reason, the study was organized as an exploratory research, through a case study, using sequential mixed methods (data survey and documental analysis). The sensitivity of the theme required submission to the *Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Humanas* – (CEP-IH) (Human Research Ethics Committee Institute) and increased ethical cares. We started the research with the suspicion that the people who join in a protection program will have considerable difficulties to access the richness socially produced in the capitalism system through the labor market and to access the public politics because of anonymity as a protection measure. We confirmed this paradox: in order to protect, the Program needs to unprotect, because, at the same time the Program's security strategies guarantee the life protection, it gets threatened outside the social protection public system. The Program historicity is crossed by the violence and the impunity context in Brazil, and by international and national pressure from the human rights organisms and organizations that demand the State intervention. However, it was the civil society that assumed the main role in the creation of the Brazilian model of protection. The initial idea of protection was to guarantee the life of the people who were willing to denounce crimes committed by policies, extermination groups and gangdoms. Nowadays, it is intended to face complex crimes which still represent, in its majority, to protect people against criminal agents of the State itself. About the general profile of the 89 (eighty-nine) people who were protected in 2011, the majority was young, single and with incomplete elementary education, inserted informally in the labor market and financially dependent on the Program. Concerning the socio-economic human needs, focus of this investigation, we identified that the protected people requests to the Program are discussed and decided by the *Conselho Deliberativo Federal* (Federal Deliberative Council) in line of the human needs (health, habitation, professionalization and work, education, socio-economical security and socio-affective companionship). However, the Program service didn't advance in the perspective of the basic needs, it follows the same line of the other Brazilian social politics, with reductionists referrals, satisfying the necessities while social minimum of subsistence. The risk of the localization and the secrecy of the personal data permeates all the dynamic of the social reinsertion process of the protected people. The inexistence of security mechanism for of the public politic databank, associated with the incipients institutional articulations, the difficulty to change the names of the protected people and the inexistence of one systematic and continual methodology to satisfy the human needs revealed the limits for the Program promote the integral protection.

Key words: Basic Human Needs. Social Minimum. Federal Program of Protection. Civil Society. Social Politic. Human Rights.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	- Destinação dos recursos à Proteção de Pessoas Ameaçadas no âmbito da SDH/PR – 2011.....	71
Quadro 2	- Quadro demonstrativo das despesas por ação. SDH/PR/0670 – Programa de Assistência a Testemunhas Ameaçadas/Subfunção: 1/Fonte: 0100/PTRE: 021332	72
Quadro 3	- Convênio entre SDH/PR e SMDH de 2009 a 2011, no qual o Programa Federal de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas é objeto	73
Quadro 4	- Plano de Trabalho da SMDH para Execução do Convênio com a SDH/PR, no qual o Programa Federal é um dos Objetos - Período de vigência: 31/10/2011 a 30/09/2012	75
Quadro 5	- Familiares acompanhantes – durante e depois do ingresso dos protegidos principais no Programa Federal de Proteção	117
Quadro 6	- Perfil dos protegidos segundo Idade, Programa Federal de Proteção, 2011 a 2012	121
Quadro 7	- Perfil dos protegidos segundo sexo e estado civil, Programa Federal de Proteção, ano 2011 a 2012	122
Quadro 8	- Perfil dos protegidos segundo escolaridade, Programa Federal de Proteção, ano 2011 a 2012	123
Quadro 9	- Perfil dos protegidos principais segundo escolaridade, Programa Federal de Proteção, Período: antes do ingresso e em 2011	124
Quadro 10	- Ajuda financeira mensal por tamanho de família protegida, Programa Federal de Proteção, Ano 2011 a 2012	125
Quadro 11	- Perfil dos protegidos principais segundo inserção no mercado de trabalho, Programa Federal de Proteção, período: antes do ingresso e em 2011	129
Quadro 12	- Necessidades humanas dos protegidos com base nas Planilhas de Custo Mensais – Programa Federal de Proteção – ano 2011 a 2012	137
Quadro 13	- Procedência do Caso de do Protegido Principal Programa Federal de Proteção 2011.....	208
Quadro 14	- Crimes e agentes públicos denunciados pelos protegidos principais Programa Federal de Proteção 2011	208
Quadro 15	- Razões do encerramento da proteção dos protegidos desligados – Programa Federal de Proteção 2011 a 2012.....	210
Quadro 16	- Fases da proteção /Tempo de espera e permanência no Programa Federal de Proteção (em dias).....	210
Quadro 17	- Perfil dos protegidos por profissão anterior ao ingresso no Programa Federal de Proteção – Ano 2011.....	211
Quadro 18	- Casos apresentados nas reuniões ordinárias do CONDEF em 2011 e 2012.....	214
Quadro 19	- Legenda e nomenclaturas usadas pelos programas acolhedores às necessidades humanas básicas dos protegidos federais conforme planilhas de custo mensais - 2011 e 2012.....	215

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	- Tipos de Famílias Protegidas.....	114
Gráfico 2	- Naturalidade dos Protegidos Principais – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	120
Gráfico 3	- Perfil dos Protegidos Principais segundo Cor/Etnia e Sexo – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	121
Gráfico 4	- Necessidades dos Protegidos por Atas do COONDEF 2011-2012 – Programa Federal de Proteção.....	135
Gráfico 5	- Necessidades dos Protegidos por Grandes Áreas – Programa Federal de Proteção – Atas CONDEF 2011-2012.....	136
Gráfico 6	- Necessidades dos Protegidos por Macropolíticas Públicas / Programa Federal de Proteção – Atas do CONDEF 2011- 201... ..	137
Gráfico 7	- Necessidades humanas básicas comuns à maioria dos núcleos familiares – Programa Federal de Proteção 2011/2012.....	139
Gráfico 8	- Necessidades humanas básicas específicas de alguns núcleos familiares – Programa Federal de Proteção 2011/2012.....	139
Gráfico 9	- Necessidades humanas básicas pontuais de alguns núcleos familiares - Programa Federal de Proteção 2011/2012.....	141
Gráfico 10	- Necessidades dos protegidos na área da saúde – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	143
Gráfico 11	- Decisões do CONDEF na Área de Saúde – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	144
Gráfico 12	- Efetividade das Decisões do CONDEF na Área de Saúde – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	145
Gráfico 13	- Necessidades dos Protegidos na Área de Habitação – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	146
Gráfico 14	- Decisões do CONDEF na Área de Habitação – Programa Federal de Proteção 2011/2012.....	147
Gráfico 15	- Efetividade das Decisões do CONDEF na Área de Habitação – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	149
Gráfico 16	- Necessidades dos Protegidos na Área da Educação – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	150
Gráfico 17	- Efetividade das Decisões do CONDEF na Área de Educação – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	152
Gráfico 18	- Necessidades dos protegidos na área de profissionalização – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	154
Gráfico 19	- Decisões do CONDEF na Área de Profissionalização – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	155
Gráfico 20	- Efetividade das Decisões do CONDEF sobre profissionalização / Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	156
Gráfico 21	- Necessidades dos Protegidos na Área do Trabalho – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	157

Gráfico 22	-	Decisões do CONDEF sobre Assinatura de CTPS – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	158
Gráfico 23	-	Efetividade das Decisões do CONDEF na Área do Trabalho – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	159
Gráfico 24	-	Necessidades dos Protegidos na Área de Segurança Socioeconômica – Programa Federal de Proteção 2011- 2012.....	162
Gráfico 25	-	Decisões do CONDEF na Área de Segurança Socioeconômica – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	170
Gráfico 26	-	Efetivação das Decisões do CONDEF sobre Segurança Socioeconômica – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	171
Gráfico 27	-	Necessidades dos Protegidos na Área do Convívio Socioafetivo – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	172
Gráfico 28	-	Decisões do CONDEF na Área Socioafetiva (contatos e convívio familiar) – Programa Federal de Proteção 2011-2012....	173
Gráfico 29	-	Efetividade das Decisões do CONDEF sobre Convívio Socioafetivo – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	173
Gráfico 30	-	Efetividade Geral das Decisões do CONDEF sobre Necessidades Humanas – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	176
Gráfico 31	-	Necessidades dos Protegidos com Satisfação Pendente por Motivo Orçamentário em Relação ao Total das Necessidades Socioeconômicas – Programa Federal de Proteção 2011- 2012....	184
Gráfico 32	-	Crimes de Homicídio Testemunhados pelos Protegidos Principais por Unidade Federativa – Programa Federal de Proteção 2011.....	209
Gráfico 33	-	Solicitantes da Proteção – Programa Federal de Proteção 2011....	209
Gráfico 34	-	Participação dos Conselheiros nas Reuniões Ordinárias do CONDEF 2011-2012.....	213
Gráfico 35	-	Frequência dos Casos nas Reuniões Ordinárias do CONDEF 2011-2012 para Deliberar sobre Necessidades dos Protegidos – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	213
Gráfico 36	-	Prestação de Contas ao CONDEF – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	216
Gráfico 37	-	Respostas do CONDEF sobre Prestação de Contas e Demandas dos Protegidos referentes Planilha de Custo Mensal – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	216
Gráfico 38	-	Necessidades apresentadas ao CONDEF na Área de Segurança (proteção propriamente dita) – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	217
Gráfico 39	-	Necessidades dos Protegidos na Área Jurídica – Programa Federal de Proteção 2011-2012.....	217

LISTA DE SIGLAS

AATR	-	Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais
BIRD	-	Banco Mundial
BPC	-	Benefício de Prestação Continuada
CBJP	-	Comissão Brasileira de Justiça e Paz
CDDPH	-	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CEBs	-	Comunidades Eclesiais de Base
CEP	-	Comitê de Ética em Pesquisa
CEP-IH	-	Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Humanas
CF/88	-	Constituição Federal Brasileira de 1988
CGPT	-	Coordenação-Geral de Proteção à Testemunha
CGT	-	Central Geral dos Trabalhadores
CNH	-	Carteira Nacional de Habilitação
CONDEF	-	Conselho Deliberativo Federal do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas
CONDEL	-	Conselho Deliberativo Estadual do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas
CPT	-	Comissão Pastoral da Terra
CRAS	-	Centro de Referência da Assistência Social
CTPS	-	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CUT	-	Central Única dos Trabalhadores
DPF/MJ	-	Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça
DUDH	-	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ENEM	-	Exame Nacional do Ensino Médio
FGTS	-	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	-	Fernando Henrique Cardoso
FMI	-	Fundo Monetário Internacional
GAJOP	-	Gabinete de Assessoria Jurídica as Organizações Populares
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	-	Índice de Desenvolvimento Humano
IGP-DI	-	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IOF	-	Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA	-	Instituto de Pesquisas e Estatísticas Aplicadas
LBA	-	Legião Brasileira de Assistência
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	-	Lei Orçamentária Anual
LOAS	-	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	-	Lei Orgânica da Previdência Social
MNDH	-	Movimento Nacional de Direitos Humanos
MPF	-	Ministério Público Federal
ONG	-	Organização Não Governamental
PASEP	-	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	-	Programa de Integração Social
PJF	-	Poder Judiciário Federal
PNAS	-	Política Nacional de Assistência Social
PNDH-1	-	Programa Nacional de Direitos Humanos 1

PNUD	-	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	-	Plano Plurianual de Aplicações
PROTEGE	-	Programa Estadual de Proteção, Auxílio e Assistência a Testemunhas Ameaçadas (Rio Grande do Sul)
PROUNI	-	Programa Universidade para Todos
PROVITA	-	Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas
PT	-	Partido dos Trabalhadores
RDH	-	Relatório de Desenvolvimento Humano
SDH/PR	-	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SENASP/ MJ	-	Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça
SESC	-	Serviço Social do Comércio
SISU	-	Sistema de Seleção Unificada
SM	-	Salário Mínimo
SMDH	-	Sociedade Maranhense de Direitos Humanos
SNJ/MJ	-	Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça
SPDE	-	Serviço de Proteção ao Depoente Especial
STF	-	Supremo Tribunal Federal
SUS	-	Sistema Único de Saúde
TCU	-	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
Capítulo I	
PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA.....	19
1.1 Técnicas e instrumentos de pesquisa.....	27
1.2 Plano de análise dos dados.....	29
1.3 Cuidados éticos.....	31
Capítulo II	
O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS	33
2.1 Sociedade civil e movimentos sociais de defesa dos direitos humanos	33
2.2 Antecedentes da política de proteção a pessoas ameaçadas	38
2.3 O caráter público-social do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas: uma aproximação teórica com a política social	50
2.4 O Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.....	56
Capítulo III	
ASSISTÊNCIA A PESSOAS PROTEGIDAS: SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES HUMANAS BÁSICAS OU MÍNIMAS?	84
3.1 Necessidades humanas e mínimos sociais: uma aproximação conceitual.....	86
3.2 Políticas sociais brasileiras: garantias de necessidades mínimas ou básicas?	99
Capítulo IV	
NECESSIDADES HUMANAS POR TRÁS DOS MUROS DA PROTEÇÃO: ANÁLISE DOS DADOS	107
4.1 O retrato das pessoas que estão por trás dos muros da proteção	111
4.1.1 Perfil familiar	112
4.1.2 Perfil dos protegidos	119
4.2 Necessidades humanas dos protegidos	133
4.2.1. As necessidades humanas dos protegidos apresentadas ao CONDEF e os encaminhamentos dados no contexto do Programa de Proteção	133
4.2.1.1 Necessidades humanas dos protegidos: dados gerais	134
4.2.1.2 Necessidades sociais e econômicas dos protegidos – Dados Específicos	141
4.2.1.3 Necessidades Humanas dos Protegidos: percepções, limites e possibilidades do Programa Federal e da política nacional de proteção	176
CONSIDERAÇÕES FINAIS	186
REFERÊNCIAS	195
APÊNDICES	207
ANEXOS.....	218

INTRODUÇÃO

O Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, integra um subsistema formado por uma rede de proteção com mais dezoito programas estaduais. Esse conjunto de programas é objeto de um sistema nacional de proteção a pessoas ameaçadas, juntamente com outros dois programas, o de proteção a crianças e adolescentes e o de proteção a defensores de direitos humanos, igualmente ameaçados de morte.

Tal subsistema insere-se na política de Direitos Humanos da Presidência da República, na esfera da defesa dos direitos humanos, enquanto estratégia de enfrentamento a não responsabilização dos agentes e autores de crimes de alta gravidade (por exemplo: crime organizado, tráfico de drogas e de pessoas, grupos de extermínio, tortura, pedofilia, grilagem de terras etc.), somando a proteção à assistência psicossocial e jurídica dos protegidos na perspectiva da promoção dos seus direitos humanos. Mas veremos que houve um caminho histórico marcado pelo contexto de violência e de pressões internacionais e internas até chegar a sua institucionalidade jurídico-normativa.

A questão central deste estudo foi conhecer a criação do Programa Federal de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, o significado de proteção adotado por ele e quais necessidades humanas busca atender, em um contexto de restrição da liberdade e da autonomia dos protegidos, que precisam viver sob anonimato e cumprir difíceis regras de segurança.

Através do perfil socioeconômico das pessoas protegidas – vítimas, testemunhas, réus colaboradores e seus respectivos familiares acompanhantes – pelo Programa Federal de Proteção, buscou-se descobrir o retrato dessa parcela da população que ingressa em um programa de proteção, colocando a sua vida (e liberdade) sob a tutela do Estado. E ainda quais as demandas apresentadas pelos protegidos ao Programa e como são respondidas e encaminhadas por ele.

O intuito foi confirmar que, diante da conjuntura atual do Estado, sob a orientação neoliberal, as necessidades dessas pessoas são atendidas na perspectiva das “necessidades mínimas”, acompanhando a tendência mais geral dos encaminhamentos dados às demais políticas públicas brasileiras (PEREIRA, 2008). Apesar das peculiaridades da política de proteção a pessoas ameaçadas, esta não está desconectada do contexto sociopolítico e econômico mais amplo. Contexto esse marcado historicamente pelo processo de formação do Estado brasileiro – caracterizado por uma economia periférica, dependente dos países

centrais, com desenvolvimento desigual e combinado, de modernização conservadora (IANNI, 1992). Como afirma István Mészáros (2006), as estratégias do Estado nos planos econômico e político para viabilizar e sustentar as tendências capitalistas atuais é um fenômeno global.

Apesar do Programa Federal de Proteção integrar o Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (que na verdade é um subsistema) e utilizar a rede de proteção já estabelecida nos estados e as necessidades humanas básicas serem objetivas e universais, os resultados da pesquisa se delimitam aos protegidos federais. Contudo, eles podem contribuir para aprofundar as reflexões mais amplas na política de proteção sobre as necessidades humanas dos protegidos e o acesso a direitos com a garantia da segurança.

Apesar de ser um programa de pouca visibilidade e passar por contingências no período de renovação convencional, está no rol das políticas de caráter continuado, dada a sua finalidade e importância. Todavia, apesar de mais de uma década de existência, pouco se sabe sobre o funcionamento, o perfil dos protegidos e a relação entre Estado e sociedade civil na condução da política de proteção no país. Enfim, sobre o seu desenho institucional. A incipiência de pesquisas empíricas dificulta a análise do alcance do Programa; se de fato está atendendo à demanda real dos estados atendidos; ou mesmo se está atingindo o seu objetivo, protegendo vítimas, testemunhas e réus colaboradores para prestarem seu depoimento contra grandes organizações criminosas, de atuação nacional e/ou internacional, com garantia de direitos humanos¹.

Tínhamos a suspeita de que para as pessoas que ingressam em um programa de proteção, o acesso a políticas, programas, projetos, serviços e benefícios sociais possui um adicional de dificuldade que o restante da população brasileira não tem – o necessário anonimato como medida de proteção.

Temos aqui um paradoxo, pois ao mesmo tempo em que as estratégias de segurança do Programa têm garantido a proteção da vida, esta fica ameaçada fora dos sistemas públicos de proteção social, sobretudo para aqueles que estão fora do mercado de trabalho, aprofundando desigualdades sociais. Considerando que os programas e benefícios sociais dos

¹ Essa problemática parece estar ocupando também os gestores da política nacional de proteção, considerando que entre os dias 07 e 10 de fevereiro de 2012, em Brasília/DF, durante o Encontro Brasileiro dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, foi pauta de discussão em grupos de trabalhos, os seguintes temas: “Violações a direitos humanos no programa”, “Reinserção social dos usuários no programa”, “Acesso às políticas públicas com segurança” (que também foi tema de uma mesa redonda, realizada no mesmo evento, com a participação de vários representantes de ministérios e órgãos públicos responsáveis por gerenciar políticas públicas relevantes para o desenvolvimento da autonomia social das pessoas protegidas no programa, dentre elas a política de saúde, educação, previdência social, assistência social, trabalho e emprego), dentre outros, conforme Boletim Informativo do evento.

governos Federal, estaduais e municipais estão cada vez mais informatizados e interligados, tal sistema de informação sobre os beneficiários fragiliza o sigilo da localização de pessoas protegidas, caso acessem os serviços socioassistenciais públicos e o mercado de trabalho.

Tal paradoxo se encontra nessa proteção às avessas, que para proteger precisa desproteger. Uma vez que o sistema de seguridade social e de outras políticas públicas de caráter social são os mais importantes mecanismos de proteção de uma nação para sua população, estar fora desse circuito protetivo pela inexistência de mecanismos seguros de acesso revela uma incongruência no papel do Estado como garantidor do bem-estar social. Parece uma incoerência do Estado criar uma política de proteção para pessoas ameaçadas, mas não conseguir transversalizá-la com as demais políticas de segurança geradas em seu seio. Tal iniciativa poderia intervir no que Netto (2001) e Iamamoto (2001) chamam de múltiplas expressões da “questão social” – que perpassa a vida das pessoas protegidas como a de qualquer outra pessoa no contexto da sociedade capitalista. Essa omissão reforça a tendência atual de minimização do Estado na condução das políticas públicas como resposta ao receituário neoliberal, que segue influente no Brasil desde a década de 1990 (BEHRING, 2008).

Com base nesse problema, é comum surgirem várias dúvidas (inclusive midiáticas) relacionadas ao impacto do Programa na vida das pessoas protegidas, tais como: a situação socioeconômica dessas pessoas melhora com o seu ingresso no Programa, onde elas, supostamente, terão a presença mais forte do Estado em decorrência da proteção tutelar a qual estão submetidas? O desenho institucional e as regras de proteção contribuem ou dificultam o processo de reinserção social dos protegidos? Como o Programa faz a intercessão entre a garantia à vida e a garantia aos meios necessários a sua reprodução? Como ampliar direitos para pessoas necessariamente “invisíveis”? Como conciliar o acesso à informação² ao qual a sociedade tem direito e a proteção das informações dos protegidos, tão cara para sua segurança? Como os agentes da proteção enxergam as vítimas, testemunhas e réus colaboradores que não alcançam a autonomia socioeconômica durante a proteção? Qual o sentido desse Programa pertencer a uma política de Direitos Humanos, caso se confirme que os direitos básicos dos protegidos são negligenciados?

A partir dessas inquietações surgiu o interesse na realização desta pesquisa exploratória. Destacamos, contudo, que apesar da necessidade de traçar um perfil mais

² Lei nº 12.527, de 1 de novembro de 2011, regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências”.

detalhado do Programa e dos usuários em seus diversos e complexos aspectos, tendo em vista a escassez de pesquisas e publicações nessa área, não pretendemos aqui, fazer uma mera descrição ou esgotar a temática. Objetivamos uma análise crítica, no sentido de mostrar que o Programa não tem como caminhar isoladamente na direção da consolidação dos direitos humanos e do fortalecimento da cidadania numa sociedade cuja tônica permanece sendo, historicamente, a manutenção do conservadorismo e do *status quo*, através dos antigos e insistentes mecanismos do clientelismo, do assistencialismo e da benemerência (SPOSATI *et al.*, 1995; TORRES, 2002; NEVES, 2008). Este seria um projeto mais amplo de sociedade, rumo a uma outra sociabilidade para além do capital.

Para um pesquisador externo ao Programa, provavelmente seria mais complexo ultrapassar as barreiras institucionais para a realização de uma pesquisa de tamanha delicadeza, que pretendia levantar o perfil e necessidades dos protegidos e perceber o olhar dos protetores em um contexto peculiar – por dentro do sigilo, e por que não dizer dos muros invisíveis de um programa de proteção.

O desafio da pesquisadora, que já transita no universo da proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, foi exatamente por essa proximidade com o Programa e os documentos analisados, exercer a devida vigilância epistemológica. Ademais, consideramos que esta pesquisa contribui para trazer à academia, aos atores governamentais e não governamentais que atuam diretamente nessa temática, bem como à sociedade brasileira, o conhecimento acerca de um Programa cuja continuidade e eficácia são de fato uma questão de vida ou de morte, e uma reflexão dos desafios e limites do desenvolvimento da proteção, com garantia de direitos humanos na atual conjuntura neoliberal do Estado brasileiro.

Para tanto, dividimos o resultado do estudo em quatro capítulos. O primeiro apresenta o percurso metodológico da pesquisa e abre o caminho para uma melhor compreensão de como ela foi desenhada; das dificuldades encontradas e das soluções possíveis para se chegar ao objetivo do estudo. O segundo capítulo traz um histórico dos antecedentes do Programa Federal de Proteção e o coloca no campo temático das políticas sociais. Traz ainda uma análise do Programa Federal de Proteção, com fortes características de uma política social, focando em suas dimensões histórica, política e econômica, a partir de informações documentais sobre o Programa. Partindo das reflexões de Boschetti (2009), a dimensão histórica nos ajudará a situar o nascimento da política de proteção em sua inter-relação com as multiformes expressões da “questão social”. A dimensão econômica permitirá a percepção sobre que determinantes econômicos – da década de 1990 em diante – influenciaram a configuração da política em questão. E do ponto de vista político,

vislumbraremos as forças representadas pelos atores do Estado e da sociedade civil, buscando desvendar os interesses antagônicos de classe.

O terceiro capítulo traz uma explanação sobre a categoria “necessidades humanas básicas”, central neste estudo, buscando entender como ela vem sendo apresentada no campo teórico-científico, sob a perspectiva de autores como Pereira, Doyal e Gough, Heller, Salama e Sen. Essa categoria tem sido alvo de muitas investigações, e resultado de imprecisões e ambiguidades conceituais que lhe atribuem uma amplitude, relativismo e subjetivismo que tem afetado diretamente a operacionalização das políticas sociais – canais de concretização de direitos fundamentais e, portanto, de satisfação das necessidades humanas. Como resultado, tem ocorrido uma minimização dessa categoria no campo da materialização do atendimento das necessidades humanas, na perspectiva dos mínimos sociais, em linha com as tendências neoliberais atuais. Desde já, assumimos a defesa dos básicos sociais a partir da teoria de Doyal e Gough (1991), trazidas para o debate nacional por Potyara A. Pereira-Pereira (2008).

O quarto e último capítulo tem a finalidade de responder a três importantes objetivos da pesquisa junto ao Programa Federal de Proteção: identificar o perfil socioeconômico das pessoas protegidas; verificar quais necessidades sociais são apresentadas por elas ao Programa, na figura do seu Conselho Deliberativo Federal, instância decisória superior; e como este busca satisfazê-las num contexto de grandes restrições normativas. Contexto esse marcado por uma série de limitações à liberdade e à autonomia dos protegidos, que para terem sua integridade física garantida precisam se submeter às regras do Programa, vivendo em anonimato com difíceis normas de segurança.

Capítulo I

PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Inicialmente ficou claro que esta pesquisa teria um caráter exploratório, dada a incipiência de estudos sobre proteção a pessoas ameaçadas no Brasil e à dificuldade de penetração nesse campo. Gil (2010) nos esclarece que esses tipos de pesquisa visam a ter uma visão geral a partir de uma primeira aproximação de determinado fato pouco explorado. No levantamento bibliográfico encontramos apenas sete dissertações que tratavam especificamente sobre esse tema: três na área de Serviço Social; duas em Direito; uma em Psicologia Social; e uma no campo das Ciências Sociais.

Conscientes de que estaríamos pisando em solo ainda pouco explorado, optamos por realizar um estudo de caso³, de métodos mistos, em duas fases sequenciais. O peso e a prioridade de ambas as etapas foram iguais, tendo em vista a perspectiva da complementaridade a partir da qual poderíamos apreender a totalidade do fenômeno pesquisado. A pesquisa se debruçou sobre 25 casos⁴ que estavam sendo acompanhados pelo Programa Federal de Proteção no ano de 2011⁵, independente da data que ingressaram ou foram excluídos/desligados do Programa. Os participantes⁶ da pesquisa foram as 89 (oitenta e nove) pessoas que estavam inseridas no Programa Federal de Proteção. Dessas, 29 estão no

³ Para Yin (2005), tecnicamente, estudo de caso é a investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, especialmente em situações em que os limites entre o fenômeno e o contexto não estejam claramente definidos. E como uma estratégia abrangente, possui uma lógica de planejamento que passa por todas as fases da pesquisa. Fazendo um panorama dos diversos conceitos sobre o estudo de caso, Gil (2009) conclui que esse método é um delineamento de pesquisa cuja natureza holística possibilita uma investigação que considera a relação das partes com o todo; o caso é apreendido a partir da totalidade e integridade das partes que o compõem, permitindo olhar para o objeto a ser estudado sob vários ângulos. Ademais, ele pode utilizar diversos métodos ou técnicas de coleta de dados, a exemplo da observação, entrevista e análise de documentos.

⁴ Pela organização interna dos arquivos da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas (CGPT), essa categoria “casos” parece estar relacionada aos processos judiciais aos quais as vítimas e/ou testemunhas estejam relacionadas e que, portanto, deram causa ao pedido de proteção.

⁵ Este recorte temporal fundamenta-se na imprevisibilidade do tempo de permanência das pessoas no Programa Federal de Proteção. Apesar da Lei 9.807/99 (Artigo 11) prever a duração de dois anos, podendo ser prorrogada enquanto durar a ameaça, diversos fatores podem provocar a saída do Programa, a exemplo de: desligamento (conclusão de sua participação como testemunha no processo criminal; a pedido do próprio protegido; avaliação de cessação do risco e/ou ameaça; autonomia socioeconômica em relação ao programa); exclusão (quebra de norma grave, o que compreende uma série de situações ou reincidências que gerem exposição aos protegidos e agentes da proteção). Considerando o objetivo do estudo e que os requisitos de ingresso estão regulamentados em lei, entendemos que os protegidos, nesse marco temporal, podem refletir o perfil de pessoas que comumente ingressam no Programa Federal de Proteção.

⁶ Ficaram de fora da pesquisa os protegidos que ingressaram a partir do ano de 2012 e os casos oriundos do Rio Grande do Norte por terem sido transferidos para o recém-implementado Programa de Proteção desse estado até meados de 2011. Assim, havia poucos registros nos relatórios e atas do CONDEF sobre esses casos no recorte temporal da análise documental (anos de 2011 e 2012).

Programa porque colaboraram/colaboram com o Sistema de Justiça por meio de seus depoimentos (são as vítimas, testemunhas e réus colaboradores); 60 (sessenta) ingressaram como acompanhantes desses colaboradores (são familiares e dependentes que mantinham convivência habitual com as pessoas ameaçadas). Esse total se divide no Programa em 27 (vinte e sete) grupos, denominados de “núcleos familiares”. Dos 25 casos, 10 (dez) foram desligados entre os anos de 2011 e 2012 e 15 (quinze) permaneciam acompanhados até o término da coleta de dados.

Essas pessoas são denominadas pelo Programa de usuários, e se dividem em 5 (cinco) tipologias: vítimas; testemunhas; vítima e testemunha; réu colaborador; familiares (com vínculo sanguíneo ou apenas afetivo).

Neste estudo decidimos utilizar a categoria “protegidos” para representar o conjunto dessas cinco tipologias. Apenas quando uma informação ou dado se referir a uma categoria específica, faremos a identificação como “protegido principal” (representando as vítimas, testemunhas e réus colaboradores) ou “protegidos acompanhantes” (representando os familiares).

Também fizemos a opção por não apresentar a categoria “protegidos” a partir da diferenciação de gênero. Concordamos que tal distinção (protegidas e protegidos) seja uma importante conquista e demarcação do gênero feminino, que historicamente ficou subsumido em terminologias genéricas (geralmente de conotação masculina). Contudo, aqui, tal escolha foi meramente metodológica, tendo em vista a demasiada utilização dessa categoria no decorrer deste trabalho.

A unidade de análise do estudo foi o Programa Federal de Proteção, legalmente denominado Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, conforme a Lei Federal nº 9.807/99 e o Decreto Federal nº 3.518/2000.

O projeto inicial apresentado à banca qualificadora, em 28/06/2012, propunha-se a identificar o perfil socioeconômico dos protegidos pelo Programa Federal de Proteção e entender como se dava o acesso deles ao emprego. Contudo, os professores da banca foram unânimes em recomendar um resgate histórico do Programa, o sentido de proteção adotado por ele, o perfil dos protegidos e as necessidades gerais que eles apresentam no contexto na proteção. No momento, focar apenas na questão do trabalho poderia restringir o potencial da pesquisa, sobretudo em razão do incipiente conhecimento acadêmico sobre a proteção de pessoas ameaçadas no Brasil.

Após as contribuições da banca qualificadora, reformulamos o projeto, que passou a referenciar a construção desta pesquisa e dissertação. Conhecer a origem do Programa Federal

de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (doravante Programa Federal de Proteção, ou Programa Federal, ou simplesmente Programa), o significado de proteção adotado por ele e quais necessidades humanas busca atender, passou a ser o foco da pesquisa. Considerando a impossibilidade de entrevistar os protegidos e os profissionais protetores, por uma questão de segurança, bem como os demais atores atuantes na política de Proteção e no Programa Federal, de modo especial, em razão de uma decisão metodológica de redesenho da pesquisa; tivemos como única e principal fonte de dados o acervo e o arquivo documentais do Programa.

Sendo assim, não tivemos contato com os protegidos em razão da vulnerabilidade que uma pesquisa com indivíduos em um grau tão delicado de risco de morte poderia promover. Ademais, a localização dessas pessoas é uma informação de caráter estritamente sigiloso, cujo conhecimento é guardado por um grupo reservado de pessoas, especificamente da sociedade civil. Cellard valoriza o uso de documentos em pesquisa porque “muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente”, bem como “favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros” (CELLARD, 2008, *apud* SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 2).

Diante dessa especificidade, fomos orientados na banca de qualificação a procurar a professora Georgete Medleg Rodrigues, do Decanato de Pesquisa e Pós-graduação da UnB, com reconhecida atuação em pesquisa em arquivos documentais. Ela nos recebeu gentilmente e trouxe algumas reflexões sobre o desafio em pesquisar num arquivo sigiloso pertinente a um programa de proteção a pessoas ameaçadas de morte, com inúmeros tipos de documentos, com pesos de importância diferenciados, de diferentes autorias, carregados de distintas visões de mundo, ideologias e perspectivas. Seria necessário ter um foco bem delimitado para não se perder dos objetivos da pesquisa, para descobrir as necessidades humanas sem perder de vista quem e como as coloca nos documentos. Além disso – e mais importante – o cuidado ético que deveria ter, e obter autorização para trabalhar e divulgar dados como esses.

Dada essa orientação e a sensibilidade do objeto da pesquisa, o projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP). Esta foi uma das fases mais delicadas da pesquisa. Pois em decorrência de mudanças no sistema de submissão de projetos, após a pesquisadora submetê-lo ao Comitê do Instituto de Humanas da UnB (CEP-IH) e esperar cerca de trinta dias, fomos informados que esse processo agora estava se dando exclusivamente pela Plataforma Brasil, do Ministério da Saúde, que seria responsável pela captação, destinação e

informação eletrônica sobre a tramitação do projeto até a emissão do parecer. Só então fizemos o procedimento correto, esperando mais um mês para obter a aprovação e autorização para realizar a pesquisa. Esse processo durou dois meses, atrasando o andamento da pesquisa e nos levando a reavaliar o desenho metodológico da mesma.

Sendo assim, o estudo de caso sobre o Programa Federal de Proteção foi dividido em duas fases sequenciais. A primeira constituiu-se em levantamento quantitativo de dados acerca do perfil socioeconômico das 89 pessoas protegidas, realizado pela própria pesquisadora. Essa etapa durou 29 dias. Como os documentos do arquivo institucional não poderiam sair da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas (CGPT), a pesquisadora realizou a coleta em horários de intervalo do trabalho (almoço) e posteriores ao expediente; também foi solicitada autorização para realizar a pesquisa aos sábados, ficando na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) num período de 6 a 8 horas diárias, exclusivamente para o levantamento.

As informações foram extraídas dos relatórios, pareceres e outros documentos referentes aos 25 casos acompanhados pelo Programa no ano de 2011, o que equivalia a 25 processos, enumerados com base no código que cada caso recebe quando o pedido de proteção chega ao Programa, totalizando 124 volumes, com uma média de 200 páginas, cada. Desse total de processos ou casos, 44% possuíam até 3 volumes, cada; 28% possuíam entre 4 a 6 volumes, cada; 24% possuíam entre 7 a 8 volumes, cada; e 4% possuíam 15 volumes, cada. A maior dificuldade encontrada foi a heterogeneidade no formato e conteúdo dos relatórios (altamente descritivos) e a escassez de informações, principalmente no campo psicossocial. Alguns dados socioeconômicos, como cor/raça, religião, se é pessoa com deficiência – foram excluídos do levantamento por não localização na grande maioria dos documentos⁷.

Em contrapartida, os dados jurídicos sobre ingresso, tipo de crime denunciado, tipo de agente criminoso, datas relacionadas à solicitação da proteção e outras fases da proteção, dentre outras informações, praticamente não apresentaram dificuldade de localização. Avaliamos que se deveu a uma maior padronização existente em documentos de caráter jurídico. A sistematização e tabulação dos dados duraram cerca de 10 dias e, como resultado dessa etapa quantitativa da pesquisa, identificamos o perfil das pessoas protegidas sob três aspectos:

⁷ As variáveis *cor/raça* e *pessoa com deficiência* foram contempladas na análise a partir dos dados brutos, ainda preliminares, do Levantamento Anual de Dados do Programa Federal de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, referente ao ano de 2011, mesmo recorte temporal da pesquisa (Fonte: CGPT/SDH/PR).

- 1) perfil familiar;
- 2) perfil dos protegidos;
- 3) perfil da proteção (colocado nos apêndices como informações complementares à pesquisa, já que não está diretamente ligado ao perfil socioeconômico dos protegidos).

A segunda fase se constituiu numa pesquisa documental, onde foram analisados três tipos específicos de documentos:

- 1) Documentos do CONDEF: relatórios, planilhas de custo mensais (ajuda financeira do Programa para o protegido) e atas das reuniões ordinárias do Conselho Deliberativo do Programa Federal de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (CONDEF), dos anos de 2011 a 2012, totalizando 19 relatórios e 19 atas, que expressam o acompanhamento jurídico e psicossocial dos protegidos e as necessidades humanas dessas pessoas, para análise e deliberação do Conselho;
- 2) Documentos dos processos: relatórios, pareceres, cartas dos protegidos, ofícios, termos de responsabilidade e de quebra de norma selecionados de 60% dos casos pesquisados para realização de leitura qualitativa, a fim de identificar quais as necessidades humanas e as situações vivenciadas pelos protegidos no contexto do Programa;
- 3) Documentos do acervo da política de proteção: convênios de parceria, legislações, relatórios de consultorias e de atividades, matérias jornalísticas, projetos de trabalho, manuais normativos, editais, dentre outros.

Quanto aos documentos do CONDEF, as atas foram as principais fontes de informação. As solicitações (chamadas no documento de “considerandos”) e as decisões do CONDEF (denominadas de “deliberações”) foram agrupadas por cada caso e extraídas todas as informações que identificassem os protegidos, recebendo o código da pesquisa. Foram apresentadas ao CONDEF, entre os anos de 2011 e 2012, um total de 341 solicitações a serem analisadas e deliberadas. Realizamos o trabalho de reuni-las em tópicos similares no “Quadro das Necessidades Humanas dos Protegidos”, dividido em três colunas: “Necessidade apresentadas ao CONDEF”, “Respostas do CONDEF às necessidades”, “Encaminhamentos

dados às necessidades”. Esse quadro foi reduzido por quatro vezes até chegarmos às categorias principais das necessidades humanas dos protegidos: duas grandes áreas de necessidades – “necessidades de segurança e de justiça” e “necessidades socioeconômicas”. Quanto à primeira, foi colocada nos Apêndices como informação complementar, pois decidimos focar o estudo nas necessidades socioeconômicas. No que se refere a estas, subdividimos e analisamos os dados separadamente em necessidades de: saúde, habitação, educação, profissionalização e trabalho, segurança socioeconômica e convívio socioafetivo.

Dos relatórios do CONDEF foram extraídos trechos que serviram para fundamentar e qualificar os dados sobre as necessidades. As planilhas de custo mensal foram outra importante fonte de dados. Mas apresentaram grande dificuldade de codificação devido à heterogeneidade de termos para designar as necessidades dos protegidos subsidiadas pelo Programa. Conseguimos igualmente codificá-las em categorias principais de necessidades humanas, e assim complementar os dados obtidos pelas atas.

Quanto aos “documentos dos processos”, foram selecionados por assunto e em seguida extraímos as falas mais relevantes sobre o tema para acrescentar na análise dos dados quantitativos. Tomamos o mesmo cuidado de identificar os protegidos pelos códigos da pesquisa, retirando qualquer informação de identificação pessoal. Buscamos com isso apreender as situações vivenciadas pelas pessoas em proteção, expectativas dos protegidos e dos protetores, cumprimentos e violações das normas de proteção, direitos e obrigações dos protegidos, sentimentos expressos nas cartas e solicitações que simbolizavam as suas necessidades humanas, de modo a também qualificar os dados quantitativos.

No que tange aos “documentos do acervo da política de proteção”, tiveram importância fundamental para conhecermos a origem do Programa de Proteção no Brasil, o contexto da época, as visões do Estado e da sociedade civil organizada em torno dessa temática, o sentido da proteção. Enfim, somados à pesquisa bibliográfica e à legislação do Programa de Proteção, pudemos apreender significativos momentos da historicidade da política de proteção no país. Essa segunda etapa qualitativa durou cerca de 40 dias.

No desenho de pesquisa submetido ao CEP/IH, nessa etapa qualitativa, estava prevista a realização de 6 entrevistas com representantes da sociedade civil e do poder público que contribuíram e contribuem para a criação e o desenvolvimento do Programa Federal de Proteção. Essa técnica teria a finalidade de conhecer a história do surgimento e conformação do Programa Federal de Proteção, bem como entender o sentido de proteção adotado pelo Programa em seus primórdios, e quais necessidades se propunha a atender em sua concepção original e atualmente.

Todavia, o montante de documentos coletados sobre o Programa de Proteção e o curto tempo para realização da análise desses dados, sobretudo com o atraso na obtenção de autorização do Comitê de Ética em Pesquisa, levaram-nos a decidir pela não adoção dessa estratégia de pesquisa. Consideramos que esta suspensão não comprometeria o resultado do estudo, já que os documentos coletados seriam suficientes para se fazer a contextualização do Programa e identificar o sentido de proteção da política. Quanto à categoria fundamental da pesquisa (necessidades humanas básicas), teria ela como principal fonte de informação os documentos do Programa e não as entrevistas.

Para suprir a exclusão dessa fonte de informação (entrevistas), buscamos na análise dos documentos relacionados aos últimos 17 (dezessete) anos do Programa e publicações mais recentes (embora escassas), conhecer o funcionamento do Programa Federal de Proteção como política de direitos humanos e o sentido de proteção que o direciona após treze anos de existência. E ainda, quanto à parte das entrevistas destinada a aprofundar o conhecimento sobre o perfil socioeconômico dos protegidos e o atendimento de suas necessidades humanas básicas, fora compensada pelo questionário quantitativo e a análise documental, com especial atenção às atas, relatórios e cartas escritas pelos próprios protegidos em situações específicas da proteção, quando normalmente suas demandas não eram atendidas ou quando discordavam de algum direcionamento da equipe técnica ou do próprio CONDEF.

O questionário socioeconômico, a pesquisa documental e bibliográfica⁸ foram então as principais fontes de informação deste estudo. O parâmetro de busca dos documentos foi o registro histórico do Programa (surgimento, configuração e objetivos) e o registro administrativo dos protegidos (informações jurídicas e psicossociais da amostra selecionada). Buscou-se respostas a perguntas, como: Por que surgiu? Como surgiu? Qual a ligação do Programa com os direitos humanos? O que se pensou por proteção na concepção dessa política e para quem foi destinada? Diante das diferentes categorias de usuários (vítima, testemunha, réu colaborador e familiar), existe uma proteção diferenciada para cada um desses perfis de usuários? Enfim, buscamos entender o processo de nascimento desta política como uma política pública (com fortes características de política social); como uma demanda no seio do Estado, mas com forte componente de participação da sociedade civil; e, a partir daí, traçar o desenho institucional do Programa Federal de Proteção.

⁸ De acordo com Sá-Silva; Almeida; Guindani (2009, p. 6), “a pesquisa documental é muito próxima da pesquisa bibliográfica. O elemento diferenciador está na natureza das fontes: a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, atentando para as fontes secundárias, enquanto a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias”.

As informações oficiais foram solicitadas à SDH/PR, ao Gabinete de Assessoria Jurídica as Organizações Populares (GAJOP) – entidade não governamental que criou o Programa de Proteção e foi a primeira ONG a executar o Programa Federal de Proteção –, à Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais (AATR) e a outras instâncias e/ou pessoas do Sistema de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas que possivelmente possuíam registros documentais sobre o Programa. Recebemos autorização expressa da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas da SDH/PR para acesso aos documentos do Programa para fins de pesquisa. E conseguimos cópia de documentos antigos do Programa, pertencentes ao acervo da AATR, que foram disponibilizados com autorização expressa da Coordenadora do Programa de Proteção da Bahia (sob gestão da AATR) com o propósito de utilização para fins de pesquisa.

Este estudo é norteado pela perspectiva crítica marxista. Portanto, os fenômenos sociais que perpassam a política de proteção foram analisados e interpretados a partir da relação dialética entre infraestrutura e superestrutura (a partir da leitura gramsciana do método marxista) para entendermos as forças que operaram (e operam) na implantação e desenvolvimento do Programa nesses treze anos de existência. Na análise deste estudo, foram consideradas as dimensões histórica, política e econômica que mantêm, interagem e influenciam a formatação da política de proteção no país. Sem, contudo, considerá-las como partes estanques, atomizadas entre si (BOSCHETTI, 2009). Partimos da compreensão que cada uma dessas dimensões é parte de um todo e que trouxe luz às múltiplas causalidades que definiram esse desenho (e não outro) de política de proteção a pessoas ameaçadas no Brasil.

A partir das contribuições de Boschetti (2009), a dimensão histórica nos ajudou a situar o nascimento da política de proteção em sua inter-relação com as multiformes expressões da “questão social”. A dimensão econômica permitiu a percepção sobre que determinantes econômicos, da década de 1990 em diante, influenciaram a configuração da política em questão. E, do ponto de vista político, vislumbramos as forças daí advindas, representadas pelos atores do Estado e da sociedade civil, desvendando os interesses antagônicos entre os grupos que compõem essa política, que representam também interesses de classe.

Este estudo, portanto, partiu da perspectiva histórico-dialética, situando o Programa Federal de Proteção na sua relação com o todo histórico e contraditório, na conjuntura político-econômica e sociocultural do país, de orientação neoliberal, no marco do sistema capitalista.

1.1 Técnicas e instrumentos de pesquisa

O estudo de caso realizado utilizou métodos mistos, através de técnicas quantitativas e qualitativas para a obtenção dos dados necessários ao alcance dos objetivos da pesquisa. Creswell (2010, p. 27) esclarece que esse método é mais que a simples utilização de dois tipos de dados nas fases de coleta e análise, “envolve também o uso das duas abordagens em conjunto, de modo que a força geral de um estudo seja maior do que a da pesquisa qualitativa ou quantitativa isolada”.

Utilizamos o seguinte instrumental de coleta de dados:

- 1) questionário fechado de dados quantitativos sobre o perfil socioeconômico dos protegidos, elaborado e preenchido pela pesquisadora, a partir de informações do arquivo documental da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas;
- 2) quadro das necessidades humanas dos protegidos. Considerando que a penetração no campo de estudo e o contato com os documentos analisados possibilitou-nos saber de antemão que tipos de informações quantitativas seriam possíveis identificar. Não foi realizado pré-teste do instrumental quantitativo. Todavia, na prática da coleta, verificamos que os relatórios e documentos são bastante descritivos e não traziam todas as informações necessárias à pesquisa, como cor/etnia, religião e se era pessoa com deficiência. Contudo, avaliamos que isso não comprometeu o objetivo da pesquisa.

Nossa avaliação dos instrumentais após a realização da coleta foi que faltavam algumas questões que no ato da pesquisa se revelaram importantes, como: data de solicitação da proteção; data de proteção provisória no Serviço de Proteção ao Depoente Especial (SPDE); data de inclusão na rede de proteção, já que apenas a data de deliberação de ingresso não representa a data efetiva da inclusão que, na maioria das vezes, se dá posteriormente; se era dependente de drogas ilícitas, pois em alguns casos esse problema revelou dificultar o processo de reinserção social no novo local e a própria adaptação às regras do Programa; número de volumes do processo/caso; profissão antes do ingresso do protegido principal; tipo de família. Essas questões foram acrescentadas no questionário no ato de seu preenchimento.

Outro ponto que precisou de ajuste foi nos casos que possuíam mais de um protegido principal. Pois ao listarmos os familiares acompanhantes, pedíamos a indicação da relação de

parentesco com o protegido colaborador da justiça (o principal). Só que nos casos que existiam mais de um, essa indicação ficava comprometida, pois afinal, seria o grau de parentesco ou afinidade em relação a qual deles? Esse problema foi resolvido acrescentando no instrumental o seguinte parâmetro: grau de parentesco ou afinidade em relação ao “colaborador principal”. Isso foi possível porque se verificou que mesmo nos casos em que havia mais de um colaborador da justiça (os quais eram intimados para prestar depoimento), apenas um deles ocupava o lugar central de testemunha ou delator no processo. Isso não significa uma regra geral, mas ocorreu nesse contexto amostral, trazendo a solução para o problema percebido.

Os procedimentos metodológicos do presente estudo foram também compostos por técnicas, como:

- 1) levantamento teórico e de estudos semelhantes e transversais na área de sociedade civil, movimentos sociais, direitos humanos, necessidades humanas básicas, mínimos sociais, estado neoliberal e políticas sociais;
- 2) apresentação e aprovação do projeto de pesquisa junto à Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas da SDH/PR;
- 3) apresentação e aprovação do Projeto junto ao Comitê de Ética em Pesquisa – CEP/IH, por meio da Plataforma Brasil⁹;
- 4) trabalho de campo em duas fases sequenciais acima descritas, sendo: 4.1) realização da tabulação dos dados levantados sobre o perfil socioeconômico das 89 pessoas protegidas e suas necessidades humanas no Programa Federal de Proteção; 4.2) realização de leitura qualitativa dos documentos (processos) dos casos protegidos;
- 5) manutenção de diário de campo com anotações sobre o cotidiano da pesquisa;
- 6) análise dos dados.

⁹ A Plataforma Brasil é uma base nacional e unificada de registros de pesquisas envolvendo seres humanos para todo o sistema CEP/Conep. Ela permite que as pesquisas sejam acompanhadas em seus diferentes estágios - desde sua submissão até a aprovação final pelo CEP e pela Conep, quando necessário - possibilitando inclusive o acompanhamento da fase de campo, o envio de relatórios parciais e dos relatórios finais das pesquisas (quando concluídas). O sistema permite, ainda, a apresentação de documentos também em meio digital, propiciando ainda à sociedade o acesso aos dados públicos de todas as pesquisas aprovadas. Pela Internet é possível a todos os envolvidos o acesso, por meio de um ambiente compartilhado, às informações em conjunto, diminuindo de forma significativa o tempo de trâmite dos projetos em todo o sistema CEP/CONEP. Disponível em: <<http://aplicacao.saude.gov.br/plataformabrasil/login.jsf>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

1.2 Plano de análise dos dados

Quanto à fase da análise e interpretação dos dados, de acordo com Gil (2009), a rigor, não existem normas para essa etapa em uma pesquisa cuja estratégia adotada tenha sido o estudo de caso, levando a se tomar por empréstimo, geralmente, as estratégias aplicadas em pesquisa qualitativa e quantitativa. Yin (2005) constata que é nessa fase que muitos estudos de caso estancam, sobretudo em decorrência da inabilidade de muitos pesquisadores de não terem a remota noção do que fazer com o conjunto considerável de evidências coletadas e não saberem lidar com as poucas ferramentas disponíveis, especialmente para os dados qualitativos. Yin (2005) orienta que o pesquisador tenha uma estratégia analítica geral que possa nortear o processo de análise dos dados, de modo a “considerar as evidências de forma justa, produzir conclusões analíticas convincentes e eliminar interpretações analíticas. [...] também o ajudará a usar ferramentas e fazer manipulações de forma mais eficaz e eficiente”.

A análise dos dados foi guiada pela perspectiva crítica marxista, triangulando os dados quantitativos e qualitativos. Com base em algumas orientações de Creswell (2010), foram seguidos os seguintes passos no processo analítico e interpretativo dos dados:

- 1) tabulação dos dados quantitativos, seleção de frases dos documentos para compor a análise qualitativa; resumo das análises documentais;
- 2) leitura de todos os dados para uma visão geral das evidências;
- 3) reunião dos tópicos similares em uma lista de colunas (tópicos principais, tópicos únicos e descartáveis);
- 4) codificação dos dados qualitativos, a partir dos tópicos identificados, transformando-os em categorias, utilizando termos significativos que abreviavam e representavam a ideia principal trazida pelos participantes da pesquisa;
- 5) redução dos códigos em um número viável de ser trabalhado e aprofundado na pesquisa, em no máximo três categorias.
- 6) exposição dos dados quantitativos através de quadros e gráficos;
- 7) exposição dos dados qualitativos através de uma matriz – que, segundo Gil (2009, p. 104), “são arranjos constituídos por linhas e colunas que possibilitam rapidamente o estabelecimento de comparações entre os dados”.
- 8) interpretação das categorias principais da pesquisa qualitativa em inter-relação com as informações obtidas no levantamento de dados e análise documental; considerando ainda o contexto político-econômico-cultural e o referencial teórico já existente.

Quanto à análise documental, foram analisadas as frases selecionadas dos documentos que representavam uma opinião do agente protetor (Equipe Técnica Federal; Equipe Técnica Acolhedora; Equipe Técnica da CGPT; Conselheiros do CONDEF) ou do

próprio protegido indicado pelo código do caso. Essas frases foram acrescentadas na redação dos resultados do estudo, de modo a contribuir com a análise dos dados quantitativos e sobre temas específicos da proteção.

No que tange à unidade de análise dos documentos, foram consideradas a unidade de registro e a unidade de contexto. Após organização das atas do CONDEF por caso e por recorte temporal – deliberação de ingresso, e todas as deliberações do ano de 2011 e 2012 por cada caso – as solicitações, deliberações e encaminhamentos foram reduzidos a frases menores, a fim de se encontrar as principais categorias da pesquisa. Processo esse em que foram selecionados segmentos – palavra, tópico, tema, expressão, personagem, demanda, necessidade básica – específicos do documento a partir da frequência com que aparecem no texto, bem como o contexto em que ocorreu. Após essa fase de codificação da unidade de análise, as partes selecionadas foram sintetizadas em forma de quadros, constando tipo de fonte documental, data e contexto da ocorrência, natureza do material coletado. Numa dinâmica de relações, associações, combinações, separações e reorganizações dos códigos coletados, por fim realizamos a tarefa de identificar os elementos que se revelavam fundamentais para aprofundá-los analiticamente, julgando a abrangência e delimitação de cada categoria-chave (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

O diário de campo acompanhou todo o processo da pesquisa, sendo um instrumento fundamental de anotações, observações e impressões do cotidiano do estudo. A participação da pesquisadora nas reuniões ordinárias do CONDEF, nos anos de 2011 e 2012, também foi fundamental para o conhecimento não só do contexto onde as necessidades dos protegidos são apresentadas, mas também dos atores que analisam e deliberam sobre essas questões. Tais registros foram aprofundados de modo a orientar o diálogo entre pesquisadora, orientador e parceiros de pesquisa, no que tange aos desafios, limites e dúvidas apresentados no percurso do estudo.

A pesquisa foi concluída com a redação do resultado final, fazendo uma exposição factual do objeto investigado, analisado e interpretado, sintetizando as ideias principais e resultados obtidos, e apontando os problemas insolúveis da pesquisa, para que sirvam de inspiração a futuros estudos (MARCONI; LAKATOS, 2010). A análise final dos dados objetivou mostrar o que o conjunto dos dados quantitativos e qualitativos revelou sobre o desenho institucional do Programa Federal de Proteção, o perfil socioeconômico das pessoas protegidas e o atendimento das suas necessidades humanas no contexto da política de proteção.

1.3 Cuidados éticos

Booth; Colomb; Williams (2005, p. 325-7) terminam sua obra *A arte de pesquisar* com uma breve reflexão sobre pesquisa e ética. Destacam a preocupação que todos os pesquisadores precisam ter na comunicação de seus estudos, considerando que a pesquisa não está mais restrita ao seletivo espaço acadêmico. Mais do que nunca ela é uma “atividade inteiramente social”, que ocupa atualmente as mais diversificadas esferas da sociedade. Portanto, “a pesquisa oferece a todo pesquisador um convite à ética, que, quando aceito, pode servir aos maiores interesses, tanto do próprio pesquisador, como de seus leitores”. Partindo desse pressuposto, o presente estudo foi desenvolvido de acordo com as normas éticas brasileiras para pesquisas com seres humanos da Resolução CNS 196/1996.

Para garantia da segurança das pessoas que participariam deste estudo, esta pesquisa foi submetida à revisão ética pela Plataforma Brasil, do Ministério da Saúde, principalmente pelo fato dos sujeitos desta pesquisa comporem um sistema de proteção cujo anonimato e sigilo das informações nos remetem não apenas a problemas éticos, mas também de preservação da vida. O Comitê de Ética avaliador do projeto foi definido pela Plataforma Brasil. Por razões alheias ao nosso conhecimento, o projeto foi destinado ao Comitê de Ética do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília (CEP-IH)¹⁰. Sabemos, contudo, que esse comitê tem seu foco de atuação em pesquisas qualitativas, cujo delineamento inicial integrava os procedimentos de coleta de dados desta pesquisa, o que nos levou a entender que ele esteja mais capacitado a avaliar as implicações éticas atinentes ao nosso estudo.

Apesar de não terem sido realizadas as entrevistas inicialmente previstas, entendemos que a singularidade do objeto e do tema desta pesquisa requeriam, ainda assim, o olhar avaliador do Comitê de Ética, de modo a garantir a integridade de todos os cuidados éticos necessários ao desenvolvimento de um estudo dessa natureza. Embora os documentos pertinentes ao arquivo documental do Programa Federal de Proteção não conterem qualquer indicação da localização dos protegidos, nem o nome dos técnicos responsáveis por sua proteção e acompanhamento, para acessar tal arquivo, foi solicitada autorização à Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas, para manuseio e utilização das informações

¹⁰ De acordo com informações no site do CEP/IH, o protocolo para submissão de projeto de pesquisa deve ser composto por: carta de encaminhamento ao CEP/IH, *Curriculum Lattes*, folha de rosto, resumo do projeto, projeto de pesquisa, orçamento, cronograma, instrumentos de coletas de dados, Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e carta de aceitação da instituição onde serão coletados os dados. Disponível em: <http://www.cepih.org.br/pesquisador.htm>. Acesso em: 22 fev. 2012.

desses relatórios para fins de pesquisa, garantindo-se a não remoção do local em que estavam guardados, bem como os devidos critérios de sigilo e ética, considerando se tratar de um arquivo confidencial e protegido¹¹.

Além dos cuidados éticos que foram tomados durante o percurso da pesquisa, foram adotados ainda os seguintes procedimentos:

- 1) a não terceirização da coleta de dados;
- 2) a garantia do anonimato na análise e divulgação dos dados, não identificando os protegidos;
- 3) os dados brutos serão destruídos ao término da pesquisa e aprovação do resultado final pela Banca Examinadora e pelo Comitê de Ética.

¹¹ A autorização foi concedida em 24 de agosto de 2012, conforme termo em anexo.

Capítulo II

O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS

2.1 Sociedade civil e movimentos sociais de defesa dos direitos humanos

Falar sobre o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas nos remete diretamente a uma importante categoria analítica: a sociedade civil. Neste estudo fizemos a opção teórica pela ótica gramsciana. Entendemos que Estado e sociedade civil estão separados apenas metodologicamente, que a sociedade política (Estado, propriamente dito) e a sociedade civil (o conjunto de organismos chamados comumente de “privados”: associações sindicais, políticas, culturais etc.) formam um todo orgânico: o Estado ampliado. O Estado é a expressão do aparelho de governo mais o aparelho privado de hegemonia (sociedade civil). Gramsci o concebe como uma unidade dialética entre estrutura (economia) e superestrutura (dois grandes planos: sociedade política + sociedade civil), numa relação orgânica atravessada pelos conflitos de classe. Longe de qualquer neutralidade, o Estado é tanto instrumento de força e coerção quanto espaço de luta, consenso e persuasão (GRAMSCI, 1985; LIGUORI, 2003; CORREA, 2006).

O léxico gramsciano, segundo Nogueira (2003), difundiu-se e ganhou relevância universal, e ainda que fruto de reflexões do início do século passado¹², tem valor atual e pertinente frente às grandes questões e categorias sociais no mundo capitalista globalizado do século XXI. Todavia, é também alvo de interpretações diversas que muitas vezes se chocam com o pensamento do próprio Gramsci. Um desses desentendimentos gira em torno do conceito de sociedade civil, que é utilizado “tanto para projetar um Estado efetivamente democrático quanto para se atacar todo e qualquer Estado”. É utilizado para os mais distintos interesses, uns, com fins progressistas, visam à autonomia dos cidadãos e o fortalecimento da democracia; outros convocam a sociedade civil para desenvolver programas de responsabilidade estatal, com fins mercantis e/ou corporativistas, viabilizando o projeto neoliberal de ajuste fiscal e desestatização (NOGUEIRA, 2003, p. 216).

¹² Conforme destaca Liguori (2003), Gramsci não se preocupa em analisar a crise do Estado de sua época (Estado fascista e Estado soviético), ele se dedica a compreender a relação estado e sociedade do século XX, tornando-se um dos autores marxistas que melhor apreende essa interação. Em Gramsci, sociedade política e sociedade civil são dois momentos distintos, não se confundem, mas estão em relação dialética, formando um todo – o Estado ampliado.

Os estudos de Dagnino; Olvera; Panfichi (2006, p. 27) revelam que, apesar de existir uma forte tendência de conceber a sociedade civil como um campo homogêneo de virtudes, na verdade ela é heterogênea¹³ em sua forma, e plural em seus projetos políticos¹⁴. Nogueira (2003) atribui essa difusão a quatro motivos principais: o surgimento de “novos sujeitos” sociais em detrimento da desagregação da classe operária (histórico vetor de unificação social); a interconexão social e econômica entre os países, por meio de redes de comunicação e informação, afetando a autonomia e originalidade das culturas nacionais; a expansão da cultura democrático-participativa, impulsionando o ativismo comunitário, e com isso o aparecimento de novos movimentos sociais e o abandono do Estado; crise da democracia representativa.

Para Nogueira (2003, p. 219), a grande pluralidade de movimentos, ações e organismos sociais tem se dado à revelia da unidade política. E atualmente tem se difundido a ideia de uma sociedade civil “posicionada entre o Estado e o mercado, desvinculada de partidos, regras institucionais e compromissos formais, terra da liberdade, do ativismo, da generosidade social” – uma “terceira esfera” pública, porém não estatal. Tal tendência vai ao encontro da ideia gramsciana de sociedade civil, para quem esta se constitui espaço de conjugação de forças sociais para a organização política dos interesses das classes subalternas, em prol de um novo projeto hegemônico societário.

Fazendo uma distinção entre os vários formatos de sociedade civil prevalentes no século XXI, Nogueira (2003, p. 223-5) a analisa sob três perspectivas, ele vai chamar a sociedade civil gramsciana de “*democrático-radical*”, em que “a política comanda; luta social e luta institucional caminham abraçadas, articulando-se a partir de uma estratégia de poder e hegemonia”. Nesse tipo de sociedade civil, o Estado é máximo, é radicalmente social, democrático e participativo.

No outro extremo, está a sociedade civil de tipo “*liberal*” – conduzida pelos ditames do mercado, em que “a luta social se faz em termos competitivos e radicalmente privados, sem maiores interferências públicas ou estatais”. Aqui se requer um Estado mínimo, liberal, representativo, coercitivo, oposto ao primeiro. E há ainda uma ideia intermediária que o autor chama de “sociedade civil social”, para quem “a política está presente e tem lugar de destaque, mas nem sempre comanda”, o que inviabiliza as estratégias de construção de um novo projeto de poder e hegemonia. Tendo como maior virtude a autonomia, transitam na

¹³ Existindo sob formatos de sindicatos, associações, redes, coalizões, mesas, fóruns (DAGNINO; OLIVERA; PANFICHI, 2006, p. 27).

¹⁴ Inclusive os “não-civis ou pouco democratizantes”, segundo Dagnino; Olvera; Panfichi (2006, p. 27).

fronteira entre o Estado e o mercado, numa base suprainstitucional e supranacional. Nessa tendência, o Estado é “cosmopolita”, desterritorializado, limitador do mercado e protetor dos direitos de cidadania (NOGUEIRA, 2003, p. 223-5).

Percebemos que a rede na qual estão vinculadas as entidades executoras da proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas parece ser do tipo de sociedade civil intermediária (“sociedade civil social”). Ou seja, tendo como importante valor a autonomia, não se consideram Estado nem mercado; a política tem seu lugar de destaque na condução de suas ações, em prol de uma transformação social, contudo não deixa claro que tipo de transformação: reformar o modelo atual num capitalismo mais humanizado (é o que parece) ou romper radicalmente com o modelo vigente, indo além do capital, rumo a uma nova sociabilidade (muito pouco provável).

Maria Valéria Costa Correa (2006, p. 5) esclarece que “o conceito de sociedade civil em Gramsci tem uma dimensão claramente política, enquanto espaço de luta de classe pela hegemonia e pela conquista do poder político por parte das classes subalternas” e que ela é “o lugar onde se processa a articulação institucional das ideologias e dos projetos classistas”. Sendo assim, “expressa a luta, os conflitos e articula, contraditoriamente, interesses estruturalmente desiguais”. Concebê-la então como um campo não classista é desconsiderar seu importante potencial transformador da sociedade.

Apesar desse pluralismo conceitual e das novas tendências de “despolitização” e “des-economização” em torno da categoria sociedade civil; numa época em se fala¹⁵ inclusive de “nova sociedade civil”¹⁶ e “novos movimentos sociais”, numa perspectiva de abandono da relação dialética entre Estado e sociedade e afastamento da concepção gramsciana, reduzindo a sociedade civil a um “terreno harmônico”, Ivete Simionatto (2010) defende a relevância de continuar utilizando a categoria sociedade civil sob o eixo teórico marxista gramsciano. Seu valor analítico reside, segundo a autora, nas seguintes razões:

[...] a sociedade civil, em Gramsci, é “espaço contraditório”; é “arena de convencimento”; é “esfera de preparação ideológica das massas”; é “espaço de contra-hegemonia”, de “construção do socialismo”, de “luta pela hegemonia”. Ou seja, é mais que um conceito, é um projeto de sociedade (SIMIONATTO, 2010, p.22-23).

¹⁵ Neomarxistas como Habermas, Cohen e Arato e comunitaristas como Taylor, Walzer e Keane.

¹⁶ “A conceituação de ‘nova sociedade civil’ de Cohen e Arato é [...], parte do terceiro setor, compreendido em uma perspectiva de ampliação de esfera pública, de potencialização e expansão da democracia, através da pluralidade de movimentos auto-organizados [...]. A auto-organização da sociedade civil e sua constituição como uma ‘terceira esfera’ entre o Estado e o mercado, constituem-se em elementos centrais da concepção teórica dos autores em tela.” (SIMIONATTO, 2010, 22-3).

Prova disso foi a conjuntura nacional de luta pela redemocratização, período em que importantes entidades executoras de programas de proteção se fizeram presentes e atuantes. Dagnino (2002, p. 9) resgata que, a partir da década de 1970 ocorre um significativo ressurgimento da sociedade civil brasileira¹⁷, sendo, inclusive, “considerada o único núcleo possível de resistência a um Estado autoritário”. Wampler e Avritzer (2004) relatam que esse foi um período de maturidade da sociedade civil, que em razão de seu profícuo ativismo e organização, foi capaz de contribuir com mudanças institucionais que influenciaram o conteúdo da Carta Cidadã. Para os autores, esse momento de luta e participação social ativa durante a Assembleia Constituinte de 1987-1988 resultou na institucionalização da participação de cidadãos na formulação de políticas públicas.

Segundo Oliveira (2003, p. 34-5), a partir de meados dos anos de 1970 começam a emergir na sociedade organizações e mobilizações fortemente ligadas a setores da Igreja Católica¹⁸ que darão início aos novos movimentos sociais. A bandeira de luta desses movimentos era “pela anistia aos presos políticos, garantia dos direitos humanos, pela liberdade e os direitos de os trabalhadores rurais terem terra para trabalhar”.

A partir de 1978, rearticula-se o movimento sindical¹⁹, fortalecido pelas greves dos trabalhadores (greve operária do ABC Paulista e greves gerais, bem como a greve dos canavieiros, no Nordeste). Outros movimentos de luta pelo pluripartidarismo, movimento estudantil e contra a carestia também eclodem nessa época. Numa pauta mais ampla de luta por liberdade, democracia política e justiça social, Oliveira (2003) reconhece que “são esses sujeitos, filhos da transição política brasileira, que dão origem ao campo ‘movimentalista’ da sociedade civil”.

No bojo desses movimentos sociais pró-redemocratização, situamos uma importante rede de organizações não governamentais que tem contribuído para a construção da política de proteção a pessoas ameaçadas no Brasil – o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH)²⁰. No MNDH estão vinculadas várias entidades da sociedade civil organizada

¹⁷ Grande parte das entidades não governamentais que executam os programas de proteção nasceu na conjuntura de redemocratização do país, no final da década de 1970 e início da década de 1980.

¹⁸ Principalmente ligadas às pastorais da Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP) e da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). (OLIVEIRA, 2003).

¹⁹ Desse movimento nascem a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Central Geral dos Trabalhadores (CGT) e o partido dos Trabalhadores (PT). (Idem)

²⁰ De acordo com o GAJOP; MNDH elaborou e contribuiu para a criação do PROVITA sendo, hoje, uma das organizações que mais tem fortalecido esse sistema de proteção”. Bem como, “colaborou na elaboração e aprovação da lei de proteção especial a vítimas e testemunhas ameaçadas”, e integra o Fórum Permanente do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. Disponível em: <http://www.mndh.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=30>. Acesso em: 16 set. 2012.

ligadas aos programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas. Conforme o MNDH²¹, este é “um movimento organizado da sociedade civil, sem fins lucrativos, democrático, ecumênico, suprapartidário, presente em todo o território brasileiro em forma de rede com mais de 400 entidades filiadas”.

Fundado em 1982, de acordo com os estudos de Valéria Brito e Silva (2001), o MNDH expressa clara opção pelos segmentos oprimidos, objetivando a transformação da sociedade por meio da organização social, do combate a todas as formas de discriminação e às violações de direitos humanos, e autonomia dos movimentos sociais. Baseia-se no tripé da solidariedade, da presença de conflito e da possibilidade de quebrar os limites impostos pelo sistema aos diferentes grupos oprimidos pelos quais luta (mulheres, meninos e meninas de rua, negros, homossexuais etc).

A autora analisa ainda que o MNDH, enquanto espaço de contestação, disputa e negociação política, diferencia-se de um simples movimento à medida que agrega várias organizações da sociedade civil, assumindo o caráter de certo pluralismo organizacional e ideológico que mais se configura como uma rede de movimento social. E, não apenas por isto, mas ainda por causa de seus próprios elementos constitutivos: identidade coletiva, valores e propostas comuns aos seus membros, a exemplo da solidariedade, e intervenção de caráter local e global; transnacionalidade temática.

Sem dúvida, boa parte das entidades²² que passaram a executar os programas de proteção no processo histórico de sua criação e expansão, conforme veremos a seguir, foram atores significativos nos movimentos de pró-redemocratização e de construção da democracia e da participação social na esfera pública. Contudo, passados mais de quinze anos desde que começou o modelo de proteção brasileiro, o professor Ignácio Cano²³ (2010, p. 10-11) verificou uma polarização entre o perfil de militante e de profissional nos operadores da proteção, mudança essa que também tem afetado as ONGs executoras do Programa. Essas entidades, com histórica vinculação aos direitos humanos, antes de passarem a executar os programas de proteção, denunciavam as violações cometidas pelo Estado. Atualmente, segundo a consultoria de Cano, essas entidades têm sofrido mudanças em sua essência de militância, como podemos perceber no seu parecer:

²¹ Disponível em: <http://www.mndh.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=29>. Acesso em: 16 set. 2012.

²² Inclusive a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH), que executa o Programa de Proteção Federal.

²³ Ignácio Cano foi contratado pela SDH/PR, por meio da Coordenação Geral de Direitos Humanos, para realizar consultoria (concluída em 2010), sobre a atividade de monitoramento dos programas de proteção, com a elaboração de um “Parecer Técnico sobre a Estratégia de Monitoramento do Provita”. (dezembro de 2010).

Às tradicionais ONG's de direitos humanos, muitas das quais tinham como função original a denúncia das violações cometidas pelo Estado antes de se engajar em políticas públicas, foram se somando instituições com um perfil menos político e menos militante. Nestas últimas é menos aparente a existência de um objetivo estratégico de transformação política e social, até o ponto de que as primeiras alertam para o risco de que as entidades gestoras se tornem simples prestadoras de serviços. Nos estados em que a sociedade civil organizada é menos articulada não parece ser fácil encontrar instituições que cumpram com todos os requisitos ideais para assumir o programa (CANO, 2010).

Cano percebeu que essa polarização de instituições com perfil mais militante e menos militante tem gerado tensão dentro do programa. O que para ele é inerente ao processo contraditório pelo qual essas entidades vêm passando:

Quando o programa foi formulado, instituições tradicionalmente acostumadas a cobrar do estado a implementação de políticas públicas e a criticar as tentativas de terceirizar os serviços públicos, tiveram de enfrentar um cenário em que elas próprias passaram a ser um braço dessas políticas. Embora muitos participantes do programa afirmem ter clareza sobre o papel exato que corresponde à sociedade civil no programa, não há dúvidas de que a questão da identidade do programa e do papel das instituições não-governamentais dentro dele é um tema central por trás de várias das discussões (CANO, 2010, p. 11).

Para o autor, o que está em questão no cerne das discussões atuais sobre a institucionalidade do Programa é o papel de cada instância envolvida – a velha contradição dialética entre Estado e sociedade civil (CANO, 2010). Passaremos agora a entender a gênese do programa de proteção brasileiro, desenhado e desenvolvido de uma forma bastante peculiar – com a participação direta da sociedade civil militante no campo dos direitos humanos.

2.2 Antecedentes da política de proteção a pessoas ameaçadas

O debate nacional sobre proteção a vítimas de violência foi influenciado pelo 8º Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em 1990, em Havana, com o fim de estabelecer acordos de cooperação entre os estados para a prevenção da violência terrorista, a partir de ações e políticas de proteção, além de medidas legislativas e investimento de recursos (VALADÃO, 2005; SANTA, 2006). Outro importante marco foi a Conferência das Nações Unidas sobre os direitos do homem, ocorrida

em Viena, em 1993. O Brasil passa a sofrer fortes pressões internacionais e internas para o enfrentamento às graves violações de direitos humanos, sobretudo com as chacinas da Candelária e da favela do Vigário Geral, e o massacre dos índios Yanomami²⁴ (VALADÃO, 2005).

Como fruto também da pressão dos movimentos sociais brasileiros e de organizações não governamentais militantes na defesa dos direitos humanos, ainda no calor das lutas pela redemocratização do Estado, ações públicas nessa área são cobradas. Obrigado a reconhecer a falta de segurança e o aumento da violência, o governo brasileiro assinala a necessidade de uma atitude firme, segura e perseverante dos diversos atores sociais e governamentais no respeito e proteção dos direitos humanos (PNDH-1, 1996). O governo brasileiro reconhece o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) como um passo de compromisso com o povo brasileiro e com as organizações internacionais de direitos humanos pela luta contra a violência (PNDH-1, 1996). O apoio à criação de programas de proteção nos estados foi prevista já na primeira versão do PNDH, em 1996, como proposta de ação governamental na linha de luta contra a impunidade²⁵, com grau de prioridade de curto prazo (SILVEIRA, 2006).

Diante das pressões externas e internas, o governo brasileiro não poderia continuar omissos à necessidade de proteger vítimas e testemunhas ameaçadas de morte num contexto nacional de altos índices de violência e grande impunidade. Se considerado que o Brasil não é um país em situação de guerra civil, conflitos políticos, étnicos, raciais ou religiosos, de disputa territorial em larga escala ou fronteiriça, os índices então se revelam alarmantes. Vejamos o que nos diz os dados apresentados no Mapa da Violência 2012 (WAISELFISZ, 2012):

²⁴ Os três eventos ocorreram no ano de 1993. A chacina da Candelária tem esse nome porque ocorreu próximo às dependências da Igreja da Candelária, no Centro da cidade do Rio de Janeiro, onde um grupo de extermínio, com participação de policiais, disparou contra crianças e adolescentes que estavam dormindo no local, resultando na morte de seis crianças e dois maiores sem-teto (Fonte: <http://topicos.estadao.com.br/noticias-sobre-chacina-da-candelaria>). A chacina da favela de Vigário Geral, Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, foi provocada também por grupo de extermínio, com participação de policiais, em represália a traficantes do local que executaram quatro policiais militares. Esse grupo, formado por mais de cinquenta homens encapuzados e armados, arrombou casas e executou vinte e um moradores (Fonte: http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=13&Itemid=171). Quanto ao massacre dos índios Yanomami, ocorreu na comunidade Haximu, em Roraima, em consequência de conflitos entre garimpeiros e índios. Pistoleiros foram contratados para executar o massacre, vitimando 16 índios da etnia Yanomami. A chacina conhecida como o Massacre de Haximu, foi ratificada como genocídio pelo plenário do Supremo Tribunal Federal – STF (Fonte: http://pib.socioambiental.org/files/file/PIB_verbetes/yanomami/massacre_haximu.pdf).

²⁵ “Apoiar a criação nos Estados de programas de proteção de vítimas e testemunhas de crimes, expostas a grave e atual perigo em virtude de colaboração ou declarações prestadas em investigação ou processo penal.” (PNDH-1, 1996).

[...] de 1980 a 2010, o Brasil passou de 11,7 para 26,2 homicídios em 100 mil habitantes, o que representa um aumento real de 124% no período ou 2,7% ao ano. Nos 62 conflitos armados no mundo, registrados entre 2004 e 2007, que provocaram mortes diretas, morreram 208.349 pessoas²⁶. No Brasil, sem a existência desses conflitos, no mesmo período morreram 192.804 vítimas de homicídio.

A entidade não governamental Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP), relata²⁷:

O Brasil é conhecido internacionalmente como um país em que a violência alcança índices alarmantes. Seja no campo ou nos grandes centros urbanos, viver tem se constituído um risco permanente. Relatórios de entidades nacionais e internacionais de defesa e promoção dos direitos humanos são unânimes em denunciar a violência que atinge a todos, especialmente os trabalhadores, as mulheres, os negros e as crianças e adolescentes (GAJOP, 1996a, p. 3)

Analisando as formas de violência que predominam na América Latina neste início do século XXI, Santos (2002) verifica múltiplas dimensões da violência social e política contemporânea:

- 1) ela é estrutural, fruto da concentração da propriedade da terra e de renda, dos efeitos das políticas de ajuste estrutural, da corrupção, da desigualdade social;
- 2) aumenta-se a violência criminal urbana, em decorrência tanto do crime organizado quanto da difusão do uso de armas de fogo, acarretando numa maior letalidade nos atos delitivos e uma mudança das formas de delitos e de violência;
- 3) apresenta-se também na forma de conflitos sociais agrários, os quais se manifestam pela violência contra os agentes das lutas sociais pela posse ou propriedade da terra, bem como contra a exploração e precarização nas relações de trabalho rural.

Segundo Miguel e Pequeno (2000), antes mesmo da criação do primeiro protótipo de programa de proteção pela sociedade civil, em 1994, o Estado brasileiro já se movimentava na perspectiva de criação de um programa nacional de proteção, centralizado na administração federal. Buscou-se inspiração na então famosa experiência italiana de enfrentamento à máfia.

²⁶ Cf. Geneva Declaration Secretariat - Global Burden of Armed Violence, Suíça 2008. Disponível em: <www.genevadeclaration.org>. Acesso em: 15 jun. 2013.

²⁷ Documento pertencente ao acervo documental da AATR.

Além desse desenho internacional de proteção a testemunhas, foram consultados os programas norte-americano²⁸, canadense e inglês. Todas essas experiências são caracterizadas pela presença do Estado na sua concepção, implementação e execução, centralizado na administração pública federal, sob a custódia da polícia e com fortes elementos da política de justiça e segurança pública. Esse modelo se apresentou muito oneroso, sobretudo numa conjuntura de redução de gastos públicos com políticas de cunho social. O que é confirmado pelo Relatório do I Encontro Nacional Interestadual sobre Proteção a Testemunhas²⁹, realizado em Recife/PE entre os dias 19 e 20 de junho de 1997:

Estava em tramitação no Congresso Nacional a mensagem nº 1276/94, Projeto de lei 4.904/95, que dispunha sobre o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas da Violência. O Governo Federal retirou o Projeto da tramitação por duas razões básicas: 1- Considerava o projeto em tramitação fora da realidade brasileira, financeiramente inviável. 2- O Projeto era muito centralizado na União e não considerava a realidade da federação brasileira, suprimindo praticamente o papel dos Estados (GAJOP, 1997a, p. 7).

O mesmo relatório³⁰ indicava a construção, por parte do Governo Federal, de um novo projeto de lei seguindo duas linhas principais: “A União instituiria normas gerais de Proteção a vítimas e testemunhas. E deixaria para a competência dos Estados instituírem seus programas. A União modificaria a Legislação de sua competência para adequar ao Provita”. (GAJOP, 1997, p. 7).

Nesse contexto, em 1995 desenvolvia-se embrionariamente em Pernambuco uma experiência efetiva de proteção a pessoas ameaçadas, o que foi aparentemente viável às atuais tendências das políticas públicas. Ainda influenciado pelo panorama da década anterior de mobilização social pró-redemocratização, o GAJOP, com o fim de contribuir com a redução dos altos índices de impunidade no Estado³¹, começa a desenvolver práticas informais de proteção, escondendo pessoas que denunciavam “homicídios cometidos (ou tentados) por grupos de extermínio, agentes do crime organizado e de violência policial” (GAJOP, 1996b, p. 2).

²⁸ Silveira (2006, p. 21-22) cita que os Estados Unidos foi o primeiro país a criar um programa de proteção. Segundo o autor “o Serviço Marshall foi criado [...] em 1789, visando reforçar as Leis Federais, proteger Juízes Federais, Jurados, e em determinadas ocasiões, também o Presidente da República [...]. Em 1970, [...] o Congresso dos Estados Unidos aprovou a chamada lei do Crime Organizado, dando missão específica ao Marshall, criando o Programa de Segurança da Testemunha ou simplesmente Programa Witsec que passou a operar em 1971. Adota até hoje, o lema “Testemunho: Proteção para o resto da vida”.

²⁹ Documento pertencente ao acervo documental da AATR.

³⁰ Documento pertencente ao acervo documental da AATR.

³¹ As orientações podem ser encontradas no site oficial do GAJOP (<http://www.gajop.org.br/quemSomos.php>).

A experiência foi formalizada inicialmente em âmbito estadual, entre o Governo do Estado de Pernambuco (assinado por Miguel Arraes, governador à época) e o GAJOP, por meio de Convênio de Cooperação Administrativa, Financeira e Operacional³², no ano de 1995, tendo à época investimento do Tesouro Estadual no montante de R\$ 127.600,00, repassado mensalmente à entidade em parcelas iguais de R\$ 11.600,00. Esse convênio estabelecia ainda competências específicas de várias secretarias e órgãos estaduais (Justiça, Segurança Pública, Trabalho e Ação Social, Educação e Esportes, Saúde, Polícia Militar e Administração) em relação ao Programa de Proteção³³.

As razões que justificavam a parceria público-privada, por meio da criação de um modelo de proteção com perfil híbrido de responsabilidades (apoio financeiro do Estado e de estrutura, serviços e benefícios por parte de seus órgãos; e articulação e execução por parte da sociedade civil) estão largamente expostos nos primeiros registros sobre o Programa. As principais justificativas são:

[...] nesse primeiro momento o Estado não deveria assumir o gerenciamento do programa pois o mesmo seria fatalmente engessado pela *burocracia*, pela *descontinuidade* e pela *dificuldade de se construir*, através dos agentes estatais, *uma rede de proteção sigilosa*". (GAJOP, 1997a, p. 3, grifos nossos)³⁴.

A burocracia foi um dos principais motivos apontados pelo GAJOP para a reforma da atuação do Estado junto às políticas públicas. Isso está registrado em vários pontos dos documentos analisados. Neves (2008) traz uma contribuição sobre esse tipo de crítica ao Estado:

A agenda da Reforma do Estado e a crítica ao Estado burocrático e centralizador passaram a ser direções tanto da esquerda quanto da direita. De um lado atribui-se forte ênfase à minimização do estado na ótica neoliberal, colocando-se o mercado como o regulador das necessidades. Por outro, a crítica da esquerda à centralização e à burocratização do estado traz a proposta de um novo desenho institucional na relação entre Estado e sociedade mediante a construção de uma Reforma do Estado que buscasse a democratização e a construção de novo formato em processos de co-gestão (NEVES, 2008, p. 12).

³² Documento pertencente ao acervo documental da AATR.

³³ Conforme informações contidas no primeiro documento convenial entre Governo do Estado de Pernambuco e o GAJOP, pertencente ao Acervo Documental da Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais (AATR), entidade executora do PROVITA da Bahia, que cedeu cópia de documentos antigos dos Programas de Proteção para esta pesquisa.

³⁴ Documento pertencente ao acervo documental da AATR.

Como vemos, tanto esquerda quanto direita desejavam mudanças no Estado, mas com propostas distintas. Na direção da esquerda, o GAJOP traz em sua proposta de cogestão a operacionalização da proteção por meio da construção de uma rede voluntária de apoio para dar guarida e condições de sobrevivência às pessoas que procuravam a entidade para denunciar. O relatório de atividades³⁵ do primeiro Provita, no ano de 1996, descreve essa rede e a capacidade da sociedade civil para articulação e incentivo da solidariedade:

[...] Atualmente, a rede de proteção conta com 32 locais, entre espaços urbanos e rurais, para acomodar as testemunhas e vítimas atendidas pelo programa e 76 colaboradores voluntários. [...] O apoio prestado pelos voluntários é bastante diversificado. Ao lado do trabalho especializado de médicos, odontólogos, psicólogos e assistentes sociais, há o apoio de pessoas de diversas áreas e formações que desenvolvem ações de articulação política, lobby legislativo, proteção a beneficiários, realização de campanhas para arrecadação de fundos e donativos, entre outros. [...] Entre as iniciativas dos voluntários, destaca-se a realização da campanha ‘A criança do Provita’, que proporcionou a doação de inúmeros artigos (gêneros alimentícios, brinquedos, roupas) para distribuição junto aos beneficiários do Programa. [...] As campanhas atingiram, em especial, universidades, escolas, Assembleia Legislativa, Câmara dos Vereadores, Ongs, entre outros espaços; e demonstraram a possibilidade de sensibilização da sociedade civil para a solidariedade em questões relacionadas à justiça e segurança. (GAJOP, 1996b, p. 2-3).

Como vemos no trecho acima, o investimento público destinado à execução do Provita não era a única nem a principal fonte de recursos empregados no Programa. Havia uma forte presença do voluntariado e da solidariedade da sociedade. Inclusive, os registros³⁶ informam que o Estado de Pernambuco atrasava o repasse dos recursos “por conta da burocracia” (GAJOP, 1997a, p. 5). O Jornal do Commercio³⁷ de Recife noticiou o relato da coordenadora do Provita, Anália Belisa Ribeiro, sobre essa situação de atraso: “De novembro de 1996 a maio deste ano, nós não recebemos nenhuma ajuda do governo por problemas burocráticos, mas conseguimos manter o padrão do programa’, orgulha-se Anália.” (JORNAL DO COMMERCIO, 1997). Ademais, havia a recomendação³⁸ de que “faz-se necessário programas de geração de renda e captação de recursos, sobretudo quando o processo judicial se torna moroso e a permanência da testemunha se prolonga além do previsto”. (GAJOP, 1997a, p. 5). Ou seja, a sociedade civil buscava desenvolver a sustentabilidade do Programa para além dos recursos descontínuos do Estado.

³⁵ Documento pertencente ao acervo documental da AATR.

³⁶ Documento pertencente ao acervo documental da AATR.

³⁷ Documento pertencente ao acervo documental da AATR.

³⁸ Documento pertencente ao acervo documental da AATR.

Entre 1996 e 1997 encontramos registros de notícias jornalísticas sobre a experiência pioneira de proteção no Brasil. Em 12 de novembro de 1997, publicou-se que o Provita já havia atendido, desde janeiro de 1996, cerca de 200 pessoas (JORNAL DO COMMERCIO, 1997). Em outro jornal³⁹ foi relatada a forma de proteção dessas pessoas: “São locais religiosos onde os participantes permanecem no período de seis meses a um ano até que sejam liberados pela justiça” (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 1997, p. 33). Teve também importante destaque a visita de Gerald Shur ao Brasil, advogado e consultor jurídico, criador do programa de proteção americano, ele passou pelo Rio de Janeiro, Brasília, Recife e São Paulo para falar sobre a experiência americana de proteção a testemunhas. O Jornal do Commercio, relatou:

Gerald Shur ficou impressionado com o trabalho [...]. ‘As pessoas envolvidas no programa do Gajop são extraordinárias. Estão oito meses à frente de nós, em termos de organização e ideias, quando tínhamos cinco anos de implantação do programa’, ressaltou. Ele vai analisar o material fornecido pela entidade para emitir uma opinião mais precisa sobre o trabalho que começa a ser feito no Brasil. O consultor acredita que o país poderá ter os mesmos resultados que os EUA. ‘Eu senti muito interesse do governo brasileiro’ (JORNAL DO COMÉRCIO, 1996).

Para dar início ao processo de expansão do Programa de Nacionalização de Apoio e Proteção a Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas de Violência, o Ministério da Justiça, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), contratou o GAJOP para realizar uma consultoria sobre a possibilidade de implantação do modelo desenvolvido em Pernambuco para outros estados brasileiros. A primeira fase do projeto de nacionalização compreendeu os estados do Ceará, Bahia, Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro⁴⁰. Essa primeira seleção foi motivada pela

[...] combinação de três critérios: a) a relativa proximidade dos estados com o Estado de Pernambuco [...], b) o alto grau de violência e impunidade verificado nos estados, e c) a existência nos estados de articulações fortes da sociedade civil⁴¹ e disponibilidade de estabelecer/ampliar o diálogo parceria com os poderes públicos locais. (GAJOP, 1996a, p. 8)⁴²

³⁹ Documento pertencente ao acervo documental da AATR.

⁴⁰ “A inclusão do Rio de Janeiro na primeira fase, embora distanciado dos outros estados, se deu em razão da particular situação de violência e impunidade presente naquele estado e da demanda de casos já existente em relação ao programa desenvolvido em Pernambuco. Seria inconcebível, levando em consideração essas condições, deixá-lo de fora já desse trabalho inicial” (GAJOP, 1996a, p.8).

⁴¹ Acrescentando esse critério, no que tange às entidades da sociedade civil, para desenvolverem programas de proteção, seria fundamental a “capacidade de diálogo com os poderes públicos, formação técnica adequada e sólida representação social (especialmente junto aos poderes públicos)”. (GAJOP, 1997b, p. 5).

⁴² Documento pertencente ao acervo documental da AATR.

A segunda fase desse projeto agregaria os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraíba, Pará e Espírito Santo. Para o diagnóstico de implementação⁴³ do Programa de Proteção nesses estados foram consultados *in loco* os “representantes de governos estaduais e de organizações não governamentais, interessados em contribuir para a ampliação da discussão e possível constituição de experiências exemplares na área de apoio e proteção a vítimas, testemunhas e familiares de vítimas da violência” (GAJOP, 1996a, p. 10). A primeira fase da consultoria sobre a nacionalização do programa ocorreu entre julho de 1996 a fevereiro de 1997, compreendendo a elaboração do plano de trabalho e do material expositivo; visitas exploratórias aos estados; acompanhamentos e treinamentos dos representantes estaduais; o primeiro encontro interestadual sobre o programa; elaboração do diagnóstico sobre a situação dos estados e proposta de ação e divulgação (*idem*).

Uma matéria jornalística⁴⁴ informa que no Rio de Janeiro, desde 1992, existia, no coração da cidade, uma “casa de testemunhas [...] que deveria funcionar com o mesmo objetivo do Provita, mas não vingou”. As causas para o insucesso dessa experiência foi a dificuldade em fazer uma segurança eficaz; a metodologia foi falha. Segundo o coordenador do programa no Rio, que estava em vias de implementação, “o melhor sistema de proteção a testemunhas em funcionamento é o modelo de Pernambuco. ‘É viável em tudo. Barato e envolve a sociedade como corresponsável o que dá uma certa legitimidade e autonomia ao programa’” (JORNAL DO COMMERCIO, 1997).

Confirmamos as tendências mais gerais da década de 1990, de baixos investimentos públicos nas políticas sociais e de parceria público-privada como alternativa não apenas menos burocráticas, mas também menos onerosas para minimização dos efeitos da questão social, que nesse caso estava diretamente relacionadas à segurança pública e à justiça. Um dado apresentado pelo Jornal do Commercio⁴⁵ sobre a comparação entre o custo por testemunha do programa americano e do programa brasileiro nos revela que nos “Estados Unidos [...] são gastos por testemunha US\$ 100 mil anuais ao passo que em Pernambuco o custo mensal para uma família de quatro pessoas é de R\$ 253,00”, segundo dados do mesmo Jornal. Em outras palavras, guardadas as devidas proporções, o modelo brasileiro de proteção era exponencialmente mais barato.

⁴³Documento pertencente ao acervo documental da AATR.

⁴⁴Documento pertencente ao acervo documental da AATR.

⁴⁵Documento pertencente ao acervo documental da AATR.

O Relatório do I Encontro Interestadual Sobre Proteção a Testemunhas⁴⁶ (1997) traz ainda outros elementos sobre o processo de expansão do Programa e a essência do modelo:

- 1) não era interesse do GAJOP que os outros estados simplesmente copiassem o modelo pernambucano, mas respeitassem suas características e limites;
- 2) havia um consenso de que a parceria público-privada não significava “uma inversão de papéis”, todavia, nem todas as entidades apoiavam o “papel das ONGs substituírem as ações do Estado”, a exemplo dos representantes do Ceará;
- 3) a divisão de tarefas e responsabilidades entre o poder público e as entidades poderia variar de um estado para outro. Ou seja, “não há um padrão definido para uma pareceria”, pois “é possível que em alguns Estados as ONGs assumam a coordenação do programa. Em outros podemos ter a situação inversa” (GAJOP, 1997a, p. 2).

Apesar da forte influência neoliberal dessa perspectiva de proteção, sobretudo por interesse dos reformadores do Estado, para as entidades não governamentais, em especial o GAJOP, que encabeçava esse movimento, existia na essência da proposta o interesse de se criar no Brasil um programa que mudasse o quadro de impunidade no país e que influenciasse a construção de uma política pública de segurança e justiça em âmbito nacional. E para que essa experiência tivesse êxito, a entidade afirma que “depende da participação social. Não só das ONGs mas da população em geral, participando, cada uma a sua maneira, da construção de uma sociedade mais justa e fraterna”. (idem, p. 3). Ou seja, permaneciam no cerne desse movimento os princípios de redemocratização e de emancipação social, a fim de se ampliar a participação da sociedade na formulação e encaminhamentos da coisa pública. Assim, pretendiam enfrentar os resquícios de um Estado autoritário, que ainda era utilizado por alguns agentes públicos para perpetrarem ações violadoras dos direitos humanos e manterem o *status quo* que legitimava essas violências através da impunidade.

De acordo com os registros pesquisados⁴⁷, o programa de proteção a testemunhas desenvolvido em Pernambuco serviu de modelo para o projeto de lei enviado pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em setembro de 1997. No âmbito da institucionalidade federal da política de proteção, em 1998 o Ministério da Justiça, através da Secretaria de Direitos Humanos⁴⁸, passa a apoiar essa experiência através de convênio de cooperação técnico-financeira com o GAJOP (BARROS, 2006; SILVEIRA, 2006). O governo brasileiro promulga em 13 de julho de 1999 a Lei Federal de proteção nº 9.807,

⁴⁶Documento pertencente ao acervo documental da AATR.

⁴⁷Documento pertencente ao acervo documental da AATR.

⁴⁸À época, Secretaria Especial de Direitos Humanos, que fazia parte do quadro institucional do Ministério da Justiça.

estabelecendo normas para a organização e a manutenção dos programas nos estados e instituindo o Programa Federal de Proteção, além de dispor sobre a proteção a réus colaboradores. Em 20 de junho de 2000, a lei é regulamentada pelo Decreto nº 3.518, que delimita ainda que entidades do campo da assistência e do desenvolvimento social, da defesa dos direitos humanos ou da promoção da segurança pública⁴⁹ podem realizar parceria convencional com o Estado para execução de programas de proteção.

Esse modelo de proteção (Provita) de parceria público-privada se reproduziu para mais 17 estados, com exceção do Rio Grande do Sul, que é o único programa brasileiro de proteção estatal (Protege), executado diretamente pela secretaria de estado que celebra convênio com a União. Nesse contexto de mudanças no Estado e no perfil da violência, inclusive institucional (praticada por agentes do próprio Estado), foram criados os programas de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, a fim de: 1) enfrentar a impunidade contra as graves e sistemáticas violações dos direitos humanos; 2) encarar os crimes que desafiavam a política de segurança pública; 3) mas também em resposta ao compromisso firmado pelo Brasil com os ordenamentos jurídicos internacionais de direitos humanos, vinculando-os ao Direito interno⁵⁰ (VALADÃO, 2005).

A partir desse desenho institucional, inicia-se o marco regulatório que norteará a execução e a edição de todas as demais legislações sobre proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas no Brasil, tornando-se parâmetro para os programas estaduais que estavam em processo de implantação. Os primeiros registros estatísticos nacionais indicam que “ao final de 2000, [...] o Sistema Nacional já era responsável pela efetiva proteção de 246 (duzentas e quarenta e seis) pessoas em todo o território nacional” (BRASIL, 2001, p. 10).

A SDH/PR informou que desde a sua criação até o ano de 2010 os programas de proteção já protegeram 4.512 pessoas e fizeram 10.541 atendimentos (SDH/PR, 2010). Atualmente, a proteção a vítimas e a testemunhas abrange todo o país através de 18 (dezoito) programas estaduais⁵¹ e do Programa Federal de Proteção, que atende aos demais estados⁵²

⁴⁹De acordo com o Parágrafo Único do Artigo 9º do Decreto Federal nº 3.518/2000, “Integram a Rede Voluntária de Proteção às Organizações sem fins lucrativos que gozem de reconhecida atuação na área de assistência e desenvolvimento social, na defesa de direitos humanos ou na promoção da segurança pública e que tenham firmado com o Órgão Executor ou com entidade com ele conveniada termo de compromisso para o cumprimento dos procedimentos e das normas estabelecidos no Programa”.

⁵⁰Isso se tornou possível por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004 que autorizou que os Tratados Internacionais de Direitos Humanos ganhem status de Emenda Constitucional.

⁵¹Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, mais o Distrito Federal.

⁵²São eles: Amapá, Goiás, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. O estado de Goiás possuía programa de proteção até 2011, quando o mesmo foi suspenso e os protegidos transferidos para

onde não há institucionalização do Programa. De acordo com o levantamento⁵³ de dados da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas (CGPT) da SDH/PR, em 2011 foram protegidas 897 pessoas no país. No final de 2012 havia no Brasil 667 pessoas protegidas⁵⁴.

Passados 17 anos desde que começou a experiência Provita, no campo da política de direitos humanos forma-se um sistema nacional de proteção a pessoas ameaçadas, composto por três tipos de programas de proteção – o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, criado em 1995 e instituído pela Lei Federal nº 9.807/1999 e regulamentado pelo Decreto nº 3.518/2000, sendo o mais antigo do sistema; o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, criado em 2003 e instituído em 2007, pelo Decreto nº 6.231; e o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, criado em 2004 e instituído pelo Decreto Presidencial nº 6.044/2007. No âmbito da administração pública federal brasileira, está inserido na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Conforme publicação do órgão sobre sua atuação de 2003 a 2010, o sistema de proteção é definido como um conjunto de ações que “busca alternativas para garantir a integridade física e psicológica das pessoas ameaçadas que estão sob proteção do Estado” (SDH/PR, 2010, p. 145).

Esse sistema tem por principais objetivos a articulação e integração das ações dos três programas de proteção; a sistematização dos procedimentos de proteção em âmbito federal e estadual; a proposição de um marco legislativo para proteção e a capacitação integrada dos agentes operadores da proteção; a interação com as forças de segurança pública para institucionalizar o apoio aos programas. Para tanto, foi criada uma portaria sob nº 157, de 25 de março de 2008, para a formação de um Comitê Intrasetorial de Proteção a Pessoas Ameaçadas, voltado para atender às necessidades dos três programas de proteção a pessoas ameaçadas, constituído por representantes de vários órgãos públicos⁵⁵. (SDH/PR, 2010).

o Programa Federal de Proteção.

⁵³ Segundo dados preliminares extraídos do Levantamento Anual de Dados dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, referente ao ano de 2011.

⁵⁴ Estes dados ainda não representam o número total acumulado de pessoas protegidas no ano de 2012, mas apenas o número de pessoas presentes nos Programas de Proteção em 7/12/2012 (CGPT/SDH/PR, 2013).

⁵⁵ Cf. minuta do decreto de criação desse comitê denominado: Comitê Interministerial de Proteção a Pessoas Ameaçadas, que define como finalidade dessa instância política garantir a transversalidade e a articulação das políticas governamentais voltadas à proteção dos direitos humanos das pessoas ameaçadas (art.1º), salvaguardando o sigilo e a confidencialidade das informações sobre os protegidos (inciso III, art.2º). Está proposto na composição desse comitê a participação de representantes dos seguintes órgãos: SDH/PR, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Secretaria de Políticas para as Mulheres – as três pertencentes ao quadro institucional da Presidência da República; Ministérios da Justiça, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Desenvolvimento Agrário, da Educação, do Meio Ambiente, das Relações Exteriores, da Saúde, do Trabalho e Emprego, da Previdência Social, da Pesca e Aquicultura, da Defesa, das Cidades; Advocacia-Geral da União e Caixa Econômica Federal (art.3º).

Segundo publicação da SDH/PR, o sistema de proteção tem como princípio a ideia de proteção integral às pessoas ameaçadas, avançando da mera garantia imediata de proteção física, no sentido de assegurar o direito fundamental à vida, para afiançar também direitos sociais, como educação, saúde, habitação, assistência social, segurança e trabalho, por meio da denominada estratégia de reinserção social. Que visa a possibilitar a reprodução social⁵⁶ das pessoas protegidas e minimizar os impactos das restritivas regras de proteção, como as limitações de ir e vir; da liberdade de se expressar livre e abertamente; da participação política; de comunicação; de conviver com suas redes socioafetivas, familiares e comunitárias primárias – principalmente para vítimas e testemunhas ameaçadas (SDH/PR, 2010, p. 145).

Em relação ao financiamento, a política de proteção a pessoas ameaçadas possui um sistema com destinação orçamentária própria, integrado por três programas, que possuem ações e destinatários específicos, e tudo isso sob a ingerência de uma pasta política de direitos humanos, vinculada à esfera administrativa do Executivo Federal, com participação da gestão estadual junto aos programas criados nos estados, respeitando-se o pacto federativo, e com apoio direto de entidades da sociedade civil na execução das ações, além de possuir colegiados deliberativos e consultivos de representação mista do poder público e da sociedade civil, porém não paritária em sua maioria. Mais adiante analisaremos esses aspectos detalhadamente.

Contudo, não iremos discorrer sobre o sistema como um todo e não adentraremos nas especificidades dos outros programas de proteção. Aqui abordaremos apenas o Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. Apesar dos programas de proteção a vítimas e testemunhas comporem um subsistema de programas de proteção, um federal e dezoito estaduais, as características e diretrizes são semelhantes entre eles, mesmo para o programa estadual do Rio Grande do Sul, o Protege, de caráter estatal.

Mas antes de adentrarmos nesse recorte, pretendemos apresentar a concepção de política social adotada neste estudo, por entendermos que o Programa de Proteção está mais afinado a essa categoria em sua essência e operacionalização.

⁵⁶ De acordo com a teoria marxista, “qualquer que seja a forma social do processo de produção, ele tem de ser contínuo, deve repetir periodicamente as mesmas fases. Uma sociedade não pode deixar de produzir, como não pode deixar de consumir. Portanto, quando visto como um todo interligado, e no fluxo constante de sua renovação permanente, todo processo social de produção é, ao mesmo tempo, um processo de reprodução. (MARX, *O Capital*, I, cap. XXIII). A reprodução compreende, portanto, a produção e a criação de condições pelas quais ela pode continuar ocorrendo.” (HIMMELWEIT, 2001, p. 319).

2.3 O caráter público-social do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas: uma aproximação teórica com a política social

O que significa dizer que o programa de proteção faz parte de uma política pública? Concordamos com Pereira (2008, p. 174) quando esta associa o termo “público” ao sentido de *coisa pública, coisa de todos* (do latim *respublica*). Estamos nos referindo a uma política que seja de todos, pensada para todos e com a participação de todos, o que não significa dizer que seja exclusividade do Estado. A autora alerta para o cuidado de não cairmos na ingenuidade de acreditar que seria o fato de uma política se tornar de Estado – em contraposição à política de governo – a condição mágica para sua extensão, efetividade e durabilidade. Sendo, portanto, compromisso do Estado assegurar direitos, mas também da sociedade a defesa da institucionalidade e da integridade de uma política pública.

Ao fazer uma revisão da literatura sobre políticas públicas, Souza (2006) percebe o caráter holístico em torno do tema. Trata-se de um campo de conhecimento de interesse interdisciplinar que é alvo de vários olhares: economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas. Nas últimas décadas esse tema tem ganhado visibilidade em decorrência da nova agenda dos países em desenvolvimento, de caráter restritivo de gastos, sobretudo pela influência dos países de capitalismo central que substituíram políticas *keynesianas* (o pacto keynesiano)⁵⁷ por políticas de ajuste fiscal e redução da intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Ademais, as recentes democracias, sobretudo latino-americanas, ainda não chegaram ao nível de maturidade política capaz de equacionar desenvolvimento econômico com políticas públicas inclusivas para a maioria da população.

Com base nos conceitos clássicos de políticas públicas, Souza (2006) conclui que não existe uma única definição sobre o tema: análise do governo à luz de grandes questões públicas (MEAD, 1995); conjunto de ações do governo para produzir efeitos específicos (LYNN, 1980); soma das atividades diretas ou indiretas dos governos que influenciam a vida dos cidadãos (PETERS, 1986); escolhas e não escolhas do governo (DYE, 1984); quem ganha

⁵⁷ Ou seja, conservadores, liberais e social-democratas se viram numa conjuntura em que tiveram que aceitar que os valores individualistas do mercado abrissem espaço para os valores coletivistas do Estado. O pacto keynesiano, em síntese, representou um modelo econômico com forte presença do Estado na regulamentação do sistema de produção capitalista, orientado pela doutrina econômica do economista inglês John Maynard Keynes (doutrina keynesiana) e pela doutrina social do estrategista político inglês William Beveridge (Sistema de Seguridade Social do Segundo Pós-Guerra). Este modelo prevaleceu no período de 1945 a 1975, e compreendeu um conjunto de ações orientadas para o crescimento auto-sustentado que trouxe benefícios tanto para o capital quanto para o trabalho (PEREIRA, 2010).

o quê, por que e que diferença faz – a mais conhecida (LASWELL); dentre outras. A autora propõe, em síntese, que política pública é um “campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. (SOUZA, 2006, p. 26).

Atualmente tem vigorado o modelo denominado novo gerencialismo público, com forte visão cíclica, linear, etapista da política pública (início, meio e fim). Essa perspectiva tem sido guiada pela racionalidade da eficácia, eficiência, produtividade, economia e oportunidade (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011). Tal tendência põe ênfase na redução dos gastos públicos, sobretudo no campo social, na busca pela eficiência, e na delegação de parte das responsabilidades do governo para outras instâncias, inclusive não governamentais. É claro que concorrem outras formas de implementação, desenvolvimento e avaliação de políticas públicas de caráter mais participativo, com experiências concretas em vários países em desenvolvimento. No Brasil, podemos citar a criação de conselhos de políticas públicas e o Orçamento Participativo (SOUZA, 2006).

Numa perspectiva crítica, Pereira (2008) aponta o caráter conflitante da política pública, de modo que ela não pode ser compreendida como um processo linear, cujo resultado seja positivo ou negativo, pois toda política é produto de relações dialéticas contraditórias entre Estado e sociedade, capital e trabalho, estrutura e história. Pode ser, portanto, ao mesmo tempo negativa e positiva; pode servir tanto aos interesses coletivos da classe trabalhadora como beneficiar aos interesses privados do capital. Boschetti (2006, p. 37) assevera que essa abordagem está carregada de racionalismo tecnocrático, limitando a resolução de problemas sociais a mera eficácia, eficiência e efetividade de uma política pública, desconectadas de uma reflexão mais profunda sobre as “(im)possibilidades de assegurar justiça social e equidade no capitalismo”.

A criação da política de proteção no Brasil tem uma gênese bastante peculiar quanto à forma clássica governamental de criação de um programa público. Na verdade seus *policy makers* não foram tecnocratas do Estado, mas militantes da sociedade civil, atuantes no campo da defesa dos direitos humanos e combate à violência institucionalizada, cujos principais violadores eram agentes do próprio Estado, como veremos mais adiante. E só depois foi institucionalizada pelo poder público, conservando-se o modelo de controle e de execução direta pela sociedade civil.

A política de proteção a pessoas ameaçadas possui um importante e essencial perfil de proteção social, próprio das políticas sociais. Ela dispõe de um conjunto de ações

sistemáticas e contínuas de provisão social⁵⁸ (inclusive e principalmente financeira), predefinidas e normatizadas por lei (nº 9.807/99), para a manutenção e sobrevivência das pessoas protegidas em um novo local, distante do risco e da ameaça que sofreram em razão de seu testemunho ou possibilidade de prestá-lo à justiça. Daí a necessidade de compreendermos não apenas o que seja uma política pública de forma genérica, mas uma política pública de cunho social, pois é nessa perspectiva que entendemos estar inserida a política de proteção a pessoas ameaçadas e, mais precisamente, a vítimas e testemunhas.

A concepção de política social aqui abordada é influenciada pela perspectiva dialética, trazendo à luz a contradição de que essa não está a serviço meramente da classe burguesa nem da classe trabalhadora. Segundo Pereira (2008), é por meio da política social que direitos sociais se materializam e as necessidades humanas são providas com base na cidadania ampliada.

A então chamada nova cidadania, ou cidadania ampliada começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos setenta e ao longo dos anos oitenta, se organizaram no Brasil em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc. e de questões como gênero, raça, etnia, etc. Inspirada na sua origem pela luta pelos direitos humanos (e contribuindo para a progressiva ampliação do seu significado) como parte da resistência contra a ditadura, essa concepção buscava implementar um projeto de construção democrática, de transformação social, que impõe um laço constitutivo entre cultura e política. [...] A nova cidadania assume uma redefinição da ideia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um direito a ter direitos. (DAGNINO, 2004, p.103-104).

O seu momento áureo se situa na passagem do capitalismo imperialista para a fase madura do capital⁵⁹, enquanto alternativa para a crise capitalista de 1929-1932 e as posteriores consequências do segundo pós-guerra. Mas também para beneficiar a classe trabalhadora, que abria mão de alternativas mais radicais de rompimento com o capitalismo, para aderir às propostas social-democratas de benefícios diretos e indiretos assegurados em resposta às suas demandas a partir de um novo contrato social entre Estado, capital e trabalho, conhecido como “consenso do pós-guerra”. (MISHRA, 1995).

Confirmando a assertiva de algumas autoras, que defendem a contradição dialética da política social, esta não beneficia os interesses unicamente de um projeto político societário, mas é produto de um jogo de interesses e de correlação de forças que, ao mesmo

⁵⁸ No capítulo de análise dos dados verificaremos se esta provisão atende às necessidades humanas dos protegidos e se existem intermitências no seu fornecimento.

⁵⁹ Capitalismo tardio ou maduro, segundo Mandel (1982).

tempo, responde às demandas do capital e do trabalho. Portanto, por isso mesmo pode ser apropriada pela classe trabalhadora como ferramenta favorável aos interesses coletivos (BEHRING; BOSCHETTI, 2007; PEREIRA, 2008).

Foi o que aconteceu na experiência denominada fordista-keynesiana⁶⁰, vivenciada pelos países centrais após a Segunda Grande Guerra, e que se estendeu até os anos 1970, caracterizando-se por uma conjunção entre desenvolvimento econômico e pleno emprego. O Estado buscou equacionar demandas do capital por crescimento das taxas de lucro com demandas operárias por melhores condições de vida e de trabalho, tornando-se a base do chamado Welfare State⁶¹.

O Estado de bem-estar⁶² absorveria assim os segmentos sociais potencialmente vulneráveis e manteria qualificada a oferta disponível. Foi uma fase de “relação negociada entre Estado, capital e trabalho” na tentativa ideológica de se “compatibilizar capitalismo, bem-estar e democracia”. (MOTA, 2009, p. 56).

Através desse pacto social, o Estado exerceu o papel de regulador das relações sociais, bem como de provedor das garantias mínimas à classe trabalhadora, atendendo às reivindicações sindicais e ampliando o acesso aos bens e serviços sociais (salários indiretos - educação, segurança social, assistência médica e habitação). Criou ainda um consistente sistema de seguridade social abrangente e inclusivo, que viabilizava a reprodução do

⁶⁰ Também conhecido como pacto keynesiano. Em síntese, representou um modelo econômico com forte presença do Estado na regulamentação do sistema de produção capitalista, orientado pela doutrina econômica do economista inglês John Maynard Keynes (doutrina keynesiana) e pela doutrina social do estrategista político inglês William Beveridge (Sistema de Seguridade Social do Segundo Pós-Guerra). Esse modelo prevaleceu no período de 1945 a 1975, e compreendeu um conjunto de ações orientadas para o crescimento autossustentado que trouxe benefícios tanto para o capital quanto para o trabalho (PEREIRA, 2010).

⁶¹ Essa experiência está historicamente datada entre o final do século XIX e início do século XX, e situada no período denominado a “idade de ouro” das políticas sociais, a partir do desenvolvimento do *Welfare State*, iniciado na Inglaterra e expandido aos demais países ocidentais do capitalismo central (à exceção dos Estados Unidos, que desenvolveu um modelo bem próprio - *New Deal*), com características distintas. Sendo assim, as políticas sociais foram se desenvolvendo de modo gradual e heterogêneo, o que nos leva a concordar com os estudiosos do tema, quando disse que não podemos chamar todos os sistemas de proteção social de *Welfare State* ou Estado de Bem-estar ou Estado-Providência, nem mesmo tratá-los como uma mesma coisa, como se toda e qualquer política social fosse uma política de *Welfare State* (BEHRING; BOSCHETTI, 2007; PEREIRA, 2010).

⁶² Esping-Andersen (2000, p. 102) apresenta três distintas tipologias dos regimes de bem-estar social, no que ele denomina “os três mundos do capitalismo de bem-estar”. O autor classifica os países que desenvolveram algum sistema de bem-estar em: 1) *Regime de bem-estar liberal*: forte característica residual; focalizada no socorro aos mais pobres; exige comprovação de meios; o indivíduo deve assumir os riscos sociais aceitáveis, mitigando-os através do mercado e da família; forte mercantilização do bem-estar; fazem parte desse regime os Estados Unidos, Canadá, Austrália, Irlanda, Nova Zelândia e Grã-Bretanha. 2) *Regime de bem estar socialdemocrata*: caracterizado pelo universalismo; pela generosidade dos benefícios; os direitos baseados na cidadania; forte regulação do Estado e desmercantilização do bem-estar; não enfatiza a familiarização; compõem este regime a Suécia, Dinamarca, Noruega, Finlândia, Escandinávia. 3) *Regime de bem-estar conservador*: forte corporativismo conservador; tem por essência a segmentação por *status* (privilégios ao funcionalismo público) e familiarismo; está presente em países como Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Itália e Japão.

trabalhador e sua família, e ampliava sua capacidade de consumo dos bens socialmente produzidos. Isto representou uma mudança substantiva no modelo de provisão estatal até então desenvolvido, saindo da perspectiva do seguro para a seguridade social. Ou seja, foi um avanço da política de retribuição aos previamente habilitados à proteção social, para a política de redistribuição universalizada, afiançada pelo Estado (BEHRING; BOSCHETTI, 2007; MOTA, 2009; PEREIRA, 2010).

Contudo, o capital entra numa nova crise no início dos anos 1970 que provocará uma reorientação no padrão do modelo de política social e econômica prevalente no período do segundo pós-guerra. A estagnação do crescimento capitalista gera um esgotamento do modelo de regulação keynesiana. Pereira (2010, p. 4) situa esse momento no ano de 1973, com a primeira elevação do preço do petróleo, seguida das conseqüentes evidências de crise do modelo econômico keynesiano: “desaceleração do crescimento econômico, desemprego, estagflação (combinação de inflação com recessão), diminuição dos investimentos e problemas na balança de pagamentos e na acumulação de capital”.

A partir de então, e mais fortemente na década de 1980, os argumentos liberais ressurgirão sob a nova roupagem do neoliberalismo, apontando como principais culpados pela crise econômica o oneroso sistema estatal de proteção social; a pesada tributação sobre a classe média e os ricos; e os altos salários dos trabalhadores. Encabeçando o movimento de ataque ao estado social, Margaret Thatcher (ex-primeira ministra inglesa) e Ronald Regan (ex-presidente dos Estados Unidos) irão defender os dogmas neoliberais e promover a expansão de uma verdadeira revolução conservadora nos países do Ocidente (PEREIRA, 2010).

Como resultado, o modelo econômico keynesiano é substituído pelo modelo *monetarista*. O modelo de produção *fordista* é superado pelo modelo flexível *taylorista*. O *Consenso do Pós-guerra* é suplantado pelo *Consenso de Washington*. As doutrinas de Keynes e Beveridge são trocadas pelas doutrinas do Banco Mundial (BIRD) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), que ao serem implantadas nos países de economia capitalista central, são também impostas como receituário aos países capitalistas periféricos (dentre eles o Brasil) pela política de globalização da economia. O princípio norteador do novo modelo é que “o mercado deveria voltar a ser o centro da vida econômica e social”. E suas características marcantes são: “ajuste fiscal, desregulamentação dos mercados, privatização do setor público, redução do Estado, desmontagem do sistema de proteção social, flexibilização do mercado de trabalho”. (FAGNANI, 2005, p. 382 *apud* PEREIRA, 2010, p. 5-7).

Assim, inicia-se um novo direcionamento político-ideológico de dimensão global que progressivamente provoca um impacto profundo na concepção de estado social. Seu papel é revisto, fazendo emergir inúmeros encaminhamentos de cunho reducionista na atenção às necessidades sociais, ganhando mais intensidade na década de 1990. A perspectiva do *universalismo protetor* passa a ceder espaço a outras perspectivas mercantilizadoras da política social. Segundo Harvey (2008, p. 13), “o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo”. Segundo Boschetti (2006), embora ainda exista a possibilidade de tornar as políticas sociais funcionais ao projeto social da classe trabalhadora, estamos vivenciando uma fase de incertezas nessa arena política-econômica-social.

Quando o arcabouço jurídico-normativo (Lei 9.807/99, Decreto 3.518/2000, Manual Geral de Procedimentos e Termo de Compromisso de Ingresso) do Programa de Proteção assevera que o Estado deve oferecer um conjunto de garantias sociais⁶³ (assistência social, médica e psicológica; subsídio financeiro aos protegidos sem trabalho e renda; benefício de afastamento remunerado aos servidores públicos e militares; segurança por meio de medidas de proteção; acompanhamento técnico interdisciplinar; apoio para qualificação profissional; habitação; alimentação; vestuário; garantia de convívio socioafetivo), podemos dizer que o Programa de Proteção se enquadra no conceito de política social. Como vimos, a política social é o canal por meio do qual o Estado materializa direitos sociais e satisfaz necessidades humanas na perspectiva da cidadania ampliada (PEREIRA, 2008).

Assim como a política social, o Programa de Proteção possui um conjunto amplo de asseguramento de proteção social, investe recursos culturais e humanos e transfere recursos materiais e financeiros originários do fundo público para os despossuídos do Programa. Seu acesso é não contributivo, o Programa não exige contrapartida financeira dos protegidos, propõe-se a garantir mínimos de subsistência contra as sequelas da pobreza mais aguda, consequentes dos efeitos deletérios da questão social e, mais especificamente, do contexto da ameaça que condicionou o ingresso dessas pessoas no Programa. Esse resgate conceitual e contexto histórico da política social nos indica que o Programa de Proteção não está alienado do processo de mudanças e reorientações socioeconômicas e político-culturais importadas, sobretudo a partir da década de 1990. E para uma melhor percepção, passaremos agora a

⁶³ No capítulo teórico de necessidades humanas básicas e no capítulo de análise dos dados apresentaremos mais detalhadamente cada uma dessas garantias.

apresentar o desenho do Programa Federal de Proteção, objeto de análise deste estudo, com base na proposta de análise de políticas públicas, desenvolvido por Boschetti (2009).

Serão consideradas as dimensões histórica, política e econômica que mantêm, interagem e influenciam na formatação da política de proteção no país. Contudo, não consideramos essas dimensões atomizadas entre si. Partimos da compreensão de que cada uma delas é parte de um todo, e juntas trarão luz às múltiplas causalidades que contribuíram para a definição desse desenho (e não outro) de programa de proteção a pessoas ameaçadas.

Com base nas reflexões de Boschetti, a dimensão histórica (já inicialmente abordada neste capítulo) teve por objetivo nos ajudar a situar o nascimento da política de proteção em sua inter-relação com as multiformes expressões da questão social, sobretudo no que tange à segurança pública e justiça, e dos direcionamentos político-econômicos prevalentes à época, e que permanecem conduzindo as decisões públicas sobre as políticas sociais. A dimensão econômica permitirá a percepção sobre que determinantes econômicos da década de 1990 em diante influenciaram a configuração da política em questão. E do ponto de vista político vislumbraremos as forças representadas pelos atores do Estado e da sociedade civil, buscando desvendar os interesses antagônicos de classe.

2.4 O Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas

a) Configuração e abrangência do Programa

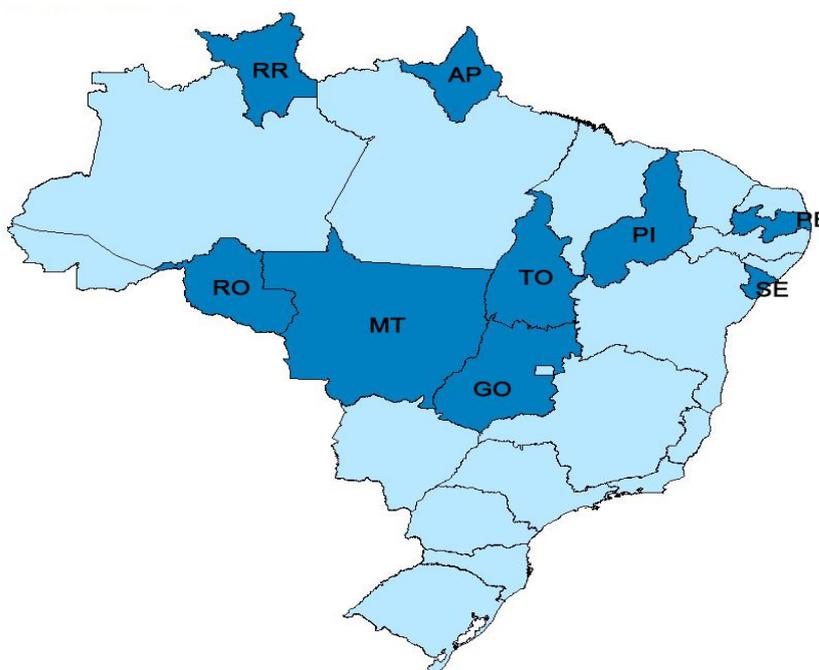
O Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do Governo Federal tem a missão de proteger vítimas e testemunhas⁶⁴, que ingressam sozinhas ou acompanhados por seus respectivos familiares⁶⁵, que estejam sob coação e/ou grave ameaça, em razão de prestar testemunho em inquérito ou processo criminal, cuja procedência seja de estados onde não exista programa estadual de proteção.

⁶⁴ A figura do depoente especial aparece na legislação federal do Programa (Lei 9.807/99 e Decreto 3.518/2000), que tem abarcado esse perfil de pessoa ameaçada, contanto que não esteja cumprindo alguma medida restritiva de liberdade, sob qualquer de suas modalidades, e que esteja dentro dos demais requisitos de ingresso no Programa (artigos 3º e 4º do mesmo Decreto).

⁶⁵ De acordo com o parágrafo 1º do artigo 3º do Decreto Federal nº 3.518/2000, “O cônjuge, companheiro ou companheira, ascendentes, descendentes e dependentes que tenham convivência habitual com a vítima ou testemunha podem, conforme a gravidade do caso, ser admitidos no Programa, sujeitando-se às mesmas condições estabelecidas no **caput** deste artigo”.

Ao contrário da experiência pioneira, aqui não se define exatamente que tipos de crime o Programa se propõe a acompanhar. É regido pela Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e regulamentado pelo Decreto nº 3.518, de 20 de junho de 2000. De acordo com o Relatório Anual da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas – 2011, (BRASIL, 2012), até 20 de dezembro de 2011 havia no Programa Federal de Proteção 30 vítimas e/ou testemunhas ameaçadas, que ingressaram sozinhas ou acompanhadas por familiares, o que representa um total de 93 pessoas. A sua meta anual de atendimento é de 30 famílias.

Conforme figura do mapa do Brasil abaixo, podemos verificar os estados que são atendidos pelo Programa Federal de Proteção, por não possuírem convênio para execução de programa no estado.



Mapa 1 – Estados atendidos pelo Programa Federal de Proteção
Fonte: Elaborado pela autora.

Inicialmente, cabe definir o que chamamos de vítima, testemunha e réu colaborador neste estudo. Apesar dos múltiplos conceitos, tipologias e aspectos que envolvem esses termos, sobretudo no ramo do Direito, e mais especificamente nos campos da criminologia e vitimologia, focaremos no sentido que têm para o Programa Federal de Proteção, sobretudo considerando que a lei federal de proteção coloca esses três personagens em pé de igualdade como sujeitos de direito – o direito à proteção pelo Estado (LOURENÇO, s/d).

Conforme Alline Pedra Jorge (2005), é no estado moderno que a vingança perde seu status privado e ganha institucionalidade pela administração estatal, que passa a ter o controle exclusivo da justiça penal, cabendo ao Estado o poder coercitivo sobre tudo que interfira na

ordem social. O Estado é, portanto, “o detentor do direito de punir”. (PEDRA JORGE, 2005, p. 61). Segundo a autora, no Brasil, somente em 1995 é que a vítima será respeitada como parte da relação processual, a partir do advento da Lei dos Juizados Especiais Criminais. Inclusive, a autora reconhece a criação dos programas de proteção como mais um importante mecanismo de “ampliação na defesa dos interesses das vítimas”, sobretudo através de seu apoio técnico jurídico. (PEDRA JORGE, 2005, p. 133).

Vimos anteriormente que a violência é estrutural e se manifesta sob várias formas, todavia, quando falamos de vítima como possível candidata a ingresso em um programa de proteção, não estamos, *a priori*, nos referindo no sentido amplo – desvalidos, loucos, minoritários, marginalizados, entre outros –, embora em última instância possam ser. Vítima, nesse contexto, é necessariamente uma vítima de crime, no sentido penal, seja em função de violações de direitos humanos, seja em decorrência de atos delituosos e de abuso criminal de poder. Segundo Nucci, vítima

é o sujeito passivo do crime, ou seja, a pessoa que teve o interesse ou bem jurídico protegido diretamente violado pela prática da infração penal. Denomina-se, também, ofendido. Deve ser ouvido, sempre que possível, durante a instrução, a fim de colaborar com a apuração da verdade real, valendo a oportunidade, inclusive, para indicar provas e mencionar quem presume ser o autor do delito (art. 201, CPP). (NUCCI, s/d, p. 1017).

Consideramos que o conceito de vítima, que bem expressa o público aqui estudado, seja o da Declaração dos Princípios Básicos de Justiça para as Vítimas de Delito e de Abuso de Poder:

Entendem-se por “vítimas” as pessoas que, individual ou colectivamente, tenham sofrido um prejuízo, nomeadamente um atentado à sua integridade física ou mental, um sofrimento de ordem moral, uma perda material, ou um grave atentado aos seus direitos fundamentais, como consequência de actos ou de omissões violadores das leis penais em vigor num Estado membro, incluindo as que proíbem o abuso de poder. [...] O termo “vítima” inclui também, conforme o caso, a família próxima ou as pessoas a cargo da vítima directa e as pessoas que tenham sofrido um prejuízo ao intervirem para prestar assistência às vítimas em situação de carência ou para impedir a vitimização (ONU, 1985).

No que se refere à figura da testemunha, de acordo com Lourenço (s/d), ela se torna uma figura-chave quando se trata de provar crimes contra a criminalidade organizada. Para Nucci, testemunha

é a pessoa que declara, sob o compromisso de dizer a verdade, ter tomado conhecimento de algum fato relevante ao processo, narrando-o à autoridade competente. Toda pessoa pode ser testemunha (art. 202, CPP). Entendemos que, sem o referido compromisso (art. 203, CPP), o depoente torna-se meramente informante (art. 208, CPP). (NUCCI, s/d. p.1017).

Para alguns doutrinadores, como Aranha (1994), a testemunha pode ser qualquer pessoa que seja estranha ao feito e distante às partes, que seja capaz e idônea, chamada para depor sobre fatos sabidos relativos ao objeto do litígio. Todavia, entendemos que esse conceito não abrange a realidade das testemunhas protegidas no Programa, considerando que é sabido que algumas delas tiveram envolvimento e/ou proximidade com as partes denunciadas. Sendo assim, entendemos que um conceito que melhor expressa esse público é o de Mittermaier (1997), cuja figura da testemunha representa o indivíduo chamado a depor – segundo sua experiência pessoal – a respeito da existência e natureza de determinado fato. E o de Fernandes (2002), para quem a testemunha é a pessoa que presta declarações sobre um fato ou pessoa de que tem conhecimento, gerando prova relevante no processo penal.

De acordo com Santa (2006) há uma relação simbiótica entre as figuras da vítima e da testemunha. No contexto do Programa de Proteção, a vítima, por consequência, acaba se tornando uma testemunha do ato delituoso, sendo convocada para oitiva na fase do inquérito ou no processo criminal. Por sua vez, a testemunha, apesar de nem sempre ser uma vítima direta do crime que denuncia, acaba se tornando, em virtude de seu testemunho, quando passa a sofrer ameaças dos criminosos, além de uma série de situações vitimizadoras, inclusive provocadas pela própria condição de testemunha protegida⁶⁶. Ou seja, o Programa de Proteção atende pessoas que são, simultaneamente, vítimas e testemunhas⁶⁷. Mas além dessa possibilidade, encontramos também nos programas de proteção testemunhas criminosas – os delatores, réus/investigados colaboradores.

De acordo com Ribeiro e Bonvicino (2010), o perfil das testemunhas protegidas tem mudado. Se no passado estava mais associado a pessoas ameaçadas sem envolvimento criminoso, hoje é comum o ingresso de pessoas que tiveram coparticipação nos crimes delatados ou integravam a organização criminosa denunciada. O Promotor de Justiça, Tomás

⁶⁶ De acordo com Valadão, “A privação de liberdade e de outros direitos que a vítima/testemunha desfrutava antes de seu ingresso no Programa pode ser fonte de mal-estar e angústia. [...] A vítima/testemunha, ao ingressar no Programa, encontra-se totalmente sem referência. A equipe do PROVITA torna-se a ‘sua família’ que precisará confiar e respeitar, pois, caso não cumpra com o termo de compromisso assinado, poderá ser excluída do Programa.” (VALADÃO, 2005, p.17-18).

⁶⁷ Apesar dessa inter-relação dos papéis sociais de vítima e de testemunha no contexto do Programa de Proteção, classificamos os sujeitos da pesquisa quantitativa de acordo com o título que lhes é atribuído no inquérito ou processo criminal que ensejou o seu ingresso no Programa Federal de Proteção. Em outras palavras, vamos considerar como o Ministério Público lhes nomeia.

Busnardo Ramadan (2010, p. 64) assevera que, se outrora o molde do público do Programa era marcado “pelo enfrentamento a uma criminalidade menos sofisticada”, na atualidade esse contexto vem se modificando, a partir de um tipo de criminalidade mais complexa, preocupada em não deixar rastros, em atuar com ineditismo, de articulação ultranacional, com estrutura organizativa piramidal, que dificulta o acesso aos cabeças da organização.

Diante desse desafio, as polícias, o Ministério Público e o Poder Judiciário acabam tendo como principal estratégia de desmantelamento dessas organizações a delação premiada para colaboradores de dentro do grupo. Ramadan (2010) certifica ainda que o réu colaborador, na condição de delator, incomoda a criminalidade organizada e se torna alvo de inevitável risco de morte, cabendo ao Estado, sem pré-julgamentos morais, o dever de protegê-lo. Nesse novo contexto, a figura do réu colaborador é imprescindível para o desmantelamento dessas grandes organizações criminosas.

A Lei nº 9.807/99, em seus artigos 13º ao 15º, prevê benefícios ao criminoso que prestar informações relevantes – extinção da pena pelo perdão judicial ou sua redução em um ou dois terços, além de proteção por meio de medidas especiais de segurança na prisão ou fora dela. Neste estudo, trataremos exclusivamente de réus colaboradores soltos⁶⁸, considerando que não podem ser admitidas no Programa Federal de Proteção pessoas com restrição à liberdade⁶⁹. De acordo com Azevedo (2010, p. 85), “tal exclusão não trará prejuízo a eventual prestação de medidas de preservação da integridade física desses indivíduos por parte dos órgãos de segurança pública”.

Quanto aos critérios de acesso dessas pessoas ao Programa, a Lei nº 9.807/99 é o parâmetro nacional. Considerando que esse tipo de proteção possui um caráter excepcional⁷⁰ e limite de atendimento, não podemos considerar que se trate de uma política de princípio universalizante. Sua excepcionalidade se refere aos casos cujas ameaças sofridas não possam ser contidas pelas ações convencionais de segurança pública. Seu limite de atendimento está condicionado a uma restrita meta de atendimento (30 famílias). Portanto, trata-se de uma

⁶⁸ Apesar do Programa de Proteção em sua nomenclatura se referir apenas às figuras da vítima e da testemunha, pode proteger também o réu colaborador sem restrição de liberdade, caso preencha os requisitos de ingresso da Lei 9.807/99. Essa categoria de protegido foi incluída na amostra da pesquisa quantitativa, pois havia duas pessoas protegidas no Programa Federal de Proteção que figuravam no processo criminal como réus colaboradores e que se encaixavam nos demais critérios estabelecidos na amostragem.

⁶⁹ Cf. Artigo 4º do Decreto nº 3.518/2000.

⁷⁰ O próprio título da Lei Federal nº 9.807/99 sugere tal caráter de excepcionalidade: “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.” (Grifo nosso).

política de exceção, seletiva e focalizada, no sentido de seguir condicionalidades⁷¹ específicas e restritivas de entrada:

- (1) estar em situação de risco, sob coação e grave ameaça, em relação direta ao testemunho prestado;
- (2) colaboração em inquérito ou processo criminal;
- (3) ter personalidade e conduta compatível⁷²;
- (4) inexistência de limitações à liberdade;
- (5) anuência do interessado;
- (6) compromisso expresso em termo de responsabilidade com o sigilo das medidas adotadas e executadas no Programa, bem como sobre os profissionais, voluntários e lugares que tiveram contato e que acessaram no contexto da proteção.

O acesso ao Programa pode ser solicitado⁷³ pelo próprio interessado, por representante do Ministério Público, por autoridade policial que conduz a investigação criminal, por juiz competente para a instrução do processo criminal ou órgãos públicos e entidades com atribuições de defesa dos direitos humanos⁷⁴. Até a deliberação de ingresso pelo Conselho Deliberativo Federal (instância superior do Programa Federal de Proteção, segundo a Lei), a pessoa ameaçada poderá receber proteção provisória⁷⁵ no Serviço de Proteção ao Depoente Especial (SPDE) do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça.

Dentre as medidas de proteção⁷⁶ adotadas, estão: mudança de endereço para outro estado seguro; assistência financeira para manutenção da família no novo local, no que tange às suas necessidades humanas⁷⁷; apoio e assistência social, médica e psicológica;

⁷¹ Conforme artigos 3º e 4º do Decreto Federal nº 3.518/2000.

⁷² Conduta compatível é um termo controvertido no programa em razão da imprecisão sobre o que seria uma conduta apropriada a um usuário de programa de proteção. Comumente, entende-se esse critério no sentido da vítima/testemunha e seus familiares possuem condições emocionais e comportamentais de conviverem com as radicais normas de segurança. De acordo com Nucci (s/d., p. 1020), “[...] O programa de proteção à testemunha e à vítima exige disciplina, pois há várias regras a cumprir, sob pena de inviabilizar a guarida estatal, colocando em risco a incolumidade de terceiros. Logo, pessoa de antissocial, por exemplo, avessa ao cumprimento de regramentos, incapaz de receber ordens e manifestamente individualista pode ser um entrave à inserção no sistema protetor do Estado. Conduta incompatível: não se trata, nesse caso, de personalidade, mas de comportamento”. Essas pessoas precisarão de, por exemplo, manter uma história de cobertura sobre sua vida na nova comunidade; evitar exposição em locais muito visitados e na mídia; não entrar em contato com pessoas do lugar de origem sem a intermediação da equipe técnica; não voltar no lugar do risco sem o apoio de segurança do programa; não se inscrever em nenhum cadastro local ou nacional, não assinar Carteira Profissional, não acessar internet, não usar telefone móvel sem a expressa autorização do Conselho Deliberativo etc.

⁷³ Cf. Artigo 5º do Decreto Federal nº 3.518/2000.

⁷⁴ Cf. Lei Federal nº 9.807/99 e Decreto Federal nº 3.518/2000.

⁷⁵ Cf. Parágrafo 2º, do artigo 6º, e artigo 12º, do Decreto Federal nº 3.518/2000.

⁷⁶ Cf. Artigo 1º, Parágrafo Único, do Decreto Federal nº 3.518/2000.

⁷⁷ Iremos abordar melhor esse ponto no capítulo teórico sobre necessidades humanas básicas e no capítulo de análise dos dados da pesquisa.

acompanhamento e orientações jurídicas; formação de uma rede solidária de apoio às famílias protegidas; e prioridade no andamento dos inquéritos ou processos criminais em que o usuário do Programa figure como testemunha, a partir da aprovação da Lei 12.483, de 8 de setembro de 2011, conhecida como lei de celeridade processual.

Existe também a previsão legal para mudança de nome⁷⁸, em casos excepcionais, a depender das características e gravidade da coação ou ameaça, conforme o artigo 9º da Lei Federal nº 9.807/99. Portanto, o Programa compreende medidas amplas de proteção que vão desde a esfera da segurança até a de assistência psicossocial e jurídica, através da Rede Solidária de Proteção.

De acordo com o Art. 9º e o Parágrafo Único do Decreto Federal nº 3.518/2000,

A Rede Voluntária de Proteção é 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. Integram a Rede Voluntária de Proteção as organizações sem fins lucrativos que gozem de reconhecida atuação na área de assistência e desenvolvimento social, na defesa de direitos humanos ou na promoção da segurança pública e que tenham firmado com o Órgão Executor ou com entidade com ele conveniada termo de compromisso para o cumprimento dos procedimentos e das normas estabelecidos no Programa.

Atualmente, a Rede Voluntária ainda possui o mesmo sentido que tinha no início da criação do Programa. Ela é formada por instituições da sociedade civil, que apoiam a entidade que executa o Programa de Proteção; por profissionais autônomos, que oferecem seus serviços gratuitamente ou por preço inferior ao de mercado; e por voluntários individuais, denominados protetores, que acompanham os protegidos no novo local de moradia, ajudando-os no processo de socialização e de reinserção social.

O Provita/SP (2010, p. 101) diferencia esses voluntários da seguinte forma:

COLABORADORES: contribuem na manutenção do PROVITA/SP, auxiliando na construção da rede solidária e indicando potenciais protetores.
PRESTADORES DE SERVIÇO: são profissionais liberais (médicos, psicólogos, assistentes sociais, advogados, dentistas, entre outros) que prestam serviços ao Programa com honorários reduzidos ou gratuitamente.
PROTETORES: são as pessoas que contribuem no processo de adaptação e reinserção social dos protegidos em seus novos locais de moradia e reconstrução da vida.

⁷⁸ Silveira (2006) informa que até o momento de sua pesquisa, no modelo de proteção brasileiro houve apenas três casos de mudança de nome (um no Rio de Janeiro e dois no Rio Grande do Sul). Atualmente, no âmbito da CGPT, não há registros quantitativos sobre essa informação.

A grande extensão geográfica brasileira favorece a realocação das pessoas ameaçadas para um local distante do risco. No caso dos protegidos do Programa Federal, a desterritorialização é norma inegociável – todos mudam para um dos dezoito estados que possuem Programa de Proteção. A proteção é feita estritamente em território nacional, embora haja registro de diálogos do Brasil com outros países como Portugal e Holanda, para cooperação internacional na área de proteção a testemunhas, no entanto sem nenhuma formalização até o momento.

O Programa Federal de Proteção é executado segundo o modelo de gestão do primeiro programa de proteção inaugurado no país. Trata-se de uma parceria público-privada que, atualmente, é estabelecida pela SDH/PR e a entidade não governamental Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH), por meio do convênio nº 019/2011⁷⁹. De acordo com esse instrumento, a SMDH é responsável pelas ações de coordenação do Monitoramento do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e a Testemunhas, Central Nacional de Permutas e executar as atividades do Programa Federal de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas.

A cláusula primeira desse documento estabelece que a SDH/PR não perde sua autoridade normativa e de exercer o controle e a fiscalização sobre a execução do objeto deste Convênio, e no parágrafo único da mesma cláusula informa que a SDH/PR pode assumir a execução do Convênio, no caso de paralisação ou de fato relevante que venha a ocorrer, de modo a evitar descontinuidade na consecução do objeto. Contudo, não há registros de que isto tenha ocorrido desde a criação do Programa Federal. Os programas estaduais de proteção têm obrigação convencional de disponibilizar 30% de suas cotas de atendimento para protegidos federais, acolhendo-os e assumindo os custos da proteção dessas pessoas, em razão da aplicação de recursos da União no programa do estado.

Os métodos de proteção são estudados caso a caso pela equipe técnica do Programa, com o apoio da avaliação de risco do Ministério Público, dentre outros órgãos. O compartilhamento das informações de localização dos usuários é restrito a um grupo reservado de pessoas, exclusivamente da sociedade civil, responsáveis diretamente pela proteção. No que tange às equipes técnicas que acompanham os protegidos do Programa Federal, são formadas por assistentes sociais, psicólogos e advogados. Elas estão vinculadas aos programas estaduais acolhedores e fazem a proteção direta dos protegidos, encaminhando informações periódicas ao Programa Federal de Proteção; e há também duas equipes técnicas,

⁷⁹ O convênio analisado nesta pesquisa (nº 019/2011) teve vigência entre 31 de outubro de 2011 e 30 de setembro de 2012.

com essa mesma formação, vinculadas à Coordenação-Geral do Programa Federal da SMDH. Nos registros documentais dos primórdios do Programa, há uma lista de critérios básicos comuns para todos os profissionais⁸⁰ que atuam nesta temática, como:

equilíbrio emocional; gozar de boa saúde; perfil solidário; discretos, capacidade de guardar sigilo; autoconfiança, determinação; perfil otimista, que vê no fracasso algo a ser superado e esperançoso, no sentido de acreditar que se tem meios de atingir as próprias metas, quaisquer que sejam; responsabilidade no cumprimento de suas tarefas; comprometimento com a construção de uma sociedade mais justa e solidária; disposição para trabalhar em grupo; ser um sistematizador de sua prática; ter disponibilidade para viagens, sem agenda preestabelecida; ter noções de informática; capacidade de diálogo com o poder público; disponibilidade aos finais de semana. (GAJOP, s/d).

Mais de uma década depois, o atual modelo de edital de seleção de profissionais do Programa estabelece como habilidades e requisitos requeridos:

Afinidade com a temática de direitos humanos; experiência profissional em ONG's ou em Movimentos Sociais; capacidade de trabalhar em equipe interdisciplinar; capacidade de trabalhar em situações de risco e stress; capacidade de elaboração e sistematização prática; comportamento ético nas relações sociais e de trabalho; habilidades em informática (digitação e internet); desenvoltura na língua portuguesa; curso superior completo em sua respectiva área de atuação; inscrição regular em seu Conselho Profissional; disponibilidade para viagens frequentes; capacidade para resguardar informações que envolvem o sigilo; experiência profissional acima de 3 anos. (EDITAL SELEÇÃO, PROVITA/SP, 2012, p. 1).

Percebemos em ambas as listas de requisitos de seleção dos recursos humanos do Programa que, para além de competências profissionais específicas, procura-se um militante de direitos humanos. Contudo, segundo verificou Cano (2010), na consultoria sobre a estratégia de monitoramento do Provita, com o passar dos anos, essa característica mais militante do profissional foi se modificando. Ocorreu uma polarização entre o perfil do militante e do profissional:

[...] os militantes de direitos humanos também foram se profissionalizando e muitos dos novos técnicos são diretamente contratados a partir de um perfil técnico. Obviamente, trabalhar em um programa dessa natureza precisa de um componente vocacional, mas não é possível afirmar hoje em dia que

⁸⁰ O documento acrescenta que “Não devem ser aceitos os profissionais: que apresentem características psicológicas que indiquem sinais de compulsividades perversas, psicopatias, agressividade, impulsividade, indisciplina, exibicionismo (vaidade emocional excessiva), sectarismo político e religioso; que apresentem dependência de drogas, especialmente alcoolismo” (GAJOP, s/d).

todos os técnicos encaixem no perfil tradicional de militantes de direitos humanos. Quanto aos velhos militantes que estão no programa, há reclamações no sentido de que a demanda do trabalho é tão intensa e absorvente que limita a militância e a participação em outras causas e projetos. Esta evolução pode ser considerada, em parte, natural em função da evolução do programa e da inserção da sociedade civil dentro de uma política do Estado, mas os integrantes debatem até hoje qual deveria ser exatamente o seu papel e a sua identidade neste contexto em transformação. (CANO, 2010, p. 10).

No Projeto Nacional Básico do Programa Federal de Proteção (Vigência: novembro 2011 a outubro 2012. Anexo do Convênio nº 019/2011), estão elencadas as atividades inerentes à equipe técnica federal:

- a) realizar o processo de triagem e avaliação do(a) solicitante e seus familiares;
- b) elaborar relatórios e pareceres para subsidiar a deliberação do Conselho Federal;
- c) identificar a rede de proteção para acolher os usuários(as);
- d) planejar e realizar o traslado;
- e) planejar, operacionalizar e acompanhar o comparecimento de testemunhas em audiências e os encontros com familiares que não ingressaram no Programa;
- f) acompanhar (através de contatos sistemáticos – telefônicos e presenciais – e através de relatórios elaborados pelas equipes técnicas do Estado acolhedor) o processo de desenvolvimento da proteção dos usuários(as) protegidos(as). (SMDH, 2011, p. 8-9).

A essas atividades, podemos acrescentar outra de extrema importância para os protegidos e que tem a ver com o tema central deste estudo (necessidades humanas dessas pessoas): o “acompanhamento do processo de reinserção social dos usuários com elaboração de propostas e orientações.” (idem, p. 12). Quanto às instâncias do Programa Federal de Proteção, são três⁸¹: Conselho Deliberativo Federal (CONDEF), Órgão Executor Federal (SDH/PR, por meio da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas – CGPT) e Órgão Gestor da sociedade civil (ONG que executa o Programa Federal de Proteção – Sociedade Maranhense de Direitos Humanos).

O CONDEF⁸² é um órgão colegiado, autônomo, instituído pela Lei Federal nº 9.807/99, tem natureza consultiva e deliberativa, é formado por representantes da SDH/PR (que exerce a presidência do Conselho); do Departamento de Polícia Federal (DPF/MJ), da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ), do Ministério da Justiça; do Ministério Público Federal (MPF – Procuradoria

⁸¹ Conforme artigo 2º do Decreto Federal nº 3.518/2000.

⁸² Nos programas estaduais, essa instância é denominada Conselho Deliberativo Estadual (CONDEL). Na fase embrionária do Programa de Proteção não existia esta nomenclatura. O que encontramos nos primeiros registros foi o termo “Conselho Político do Programa” (GAJOP, 1997a, p. 6).

Federal dos Direitos do Cidadão); do Poder Judiciário Federal (PJJ) e da organização não governamental gestora do Programa Federal de Proteção (SMDH). É o órgão responsável pela inclusão e desligamento/exclusão dos usuários; pelas providências necessárias ao cumprimento do Programa, o que foi regulamentado pelo Decreto 3.518/2000: solicitar medidas de proteção às autoridades competentes e ao Serviço de Proteção ao Depoente Especial (SPDE) e providências quanto às medidas judiciais acautelatórias; encaminhar à justiça pedidos de alteração de nome; fixar o teto da ajuda financeira mensal oferecida às famílias protegidas; e de deliberar sobre questões relacionadas ao funcionamento e aprimoramento do Programa⁸³.

A SDH/PR, ente público federal, foi criada em 7 de abril de 1997, pelo Decreto nº 2.193, inicialmente no âmbito do Ministério da Justiça, para gerenciar e acompanhar a execução do PNDH-I, além disso, lhe competia promover a interface e a cooperação com os organismos internacionais em matéria de direitos humanos; coordenar alguns conselhos de direitos⁸⁴ e auxiliar nos assuntos referentes à Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. O Decreto nº 2.923, de 1 de janeiro de 1999, lhe transformou de Secretaria Nacional dos Direitos Humanos para Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, passando a ter assento nas reuniões ministeriais, mas ainda estava enquadrada na estrutura do Ministério da Justiça. Em 1 de janeiro de 2003, pela Medida Provisória nº 103, transformada na Lei nº 10.683/2003, a SDH/PR entra para o quadro de secretarias da Presidência da República com status de ministério (SDH/PR, 2010, p.15-16). Em relação ao Programa Federal de Proteção, suas competências conveniais, são: aprovar os procedimentos técnicos e operacionais; transferir recursos financeiros; orientar, coordenar, supervisionar, fiscalizar e avaliar a execução do Programa; analisar a prestação de contas; publicizar informações do convênio, entre outras⁸⁵.

A SMDH tem por finalidade, de acordo com seu Estatuto Social (art.2º), fortalecer, ampliar e divulgar os direitos humanos, contribuindo com a sua promoção e defesa, bem como o acesso à justiça, nos casos de violações de direitos humanos; também estimular, fortalecer e assessorar testemunhas e vítimas ameaçadas; entre outras. Em termos conveniais, também lhe compete a execução do Plano de Trabalho; a movimentação dos recursos financeiros; apresentar a prestação de contas; apresentar relatórios; viabilizar a supervisão

⁸³ Cf. Lei 9.807/99 e o Decreto nº 3.518/2000.

⁸⁴ O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

⁸⁵ Cf. Termo de Convênio nº 019/2011.

pela SDH/PR; viabilizar a realização de permutas⁸⁶ de pessoas protegidas entre os programas estaduais; viabilizar a utilização dos instrumentos de avaliação, monitoramento e controle por parte da SDH/PR; entre outras⁸⁷. Foram apontados como objetivos de seu trabalho junto ao Programa, em linhas gerais, a garantia da proteção e assistência às pessoas ameaçadas incluídas no Programa, de acordo com os parâmetros de parceria do modelo brasileiro de proteção. E especificamente a capacitação das equipes técnicas; representação no Conselho Deliberativo Federal; execução das ações do Programa e sistematização dos dados da proteção.

É perceptível a diferença no teor do primeiro convênio estabelecido com o GAJOP para execução do Programa de Proteção, em 1995, a quem competia supervisionar as ações do Estado; iniciar as gestões com o Ministério Público e Poder Judiciário, envolvendo-os de forma participativa; promover a articulação dos voluntários da Rede de Proteção; acompanhar o andamento jurídico dos casos, gerar dados estatísticos e manter os protegidos informados; ajustar a operacionalização do Programa e adotar as medidas que propôs; e receber os recursos públicos destinados à execução do Programa (Cláusula 11^a do Convênio do Provita Pernambuco, 1995). O papel convenial do GAJOP não engessou sua atuação político-pedagógica, de caráter propositivo, articulador e de controle social sobre o Estado e sobre os resultados da proteção, no período embrionário do Programa.

Mas, no que tange à dimensão convenial de atuação da SMDH junto ao Programa Federal, lhe sobra pouca alternativa para desempenhar seu potencial enquanto entidade da sociedade civil. Fica nítido o papel de controle do Estado sobre a entidade. Não se percebe a linha política de sua atuação nos termos do atual convênio. A esta, nos termos do instrumento utilizado pelo Estado, parece caber meramente a tarefa de executar o serviço da proteção, conforme o disposto em Plano de Trabalho, que não passa de um apêndice convenial, e que será no período da prestação de contas, minuciosamente fiscalizado pelo Poder Público. Talvez, o espaço mais favorável para a atuação política da Sociedade Civil no Programa de

⁸⁶ De acordo com o Manual Geral de Procedimentos do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, permuta “é medida de proteção justificada mediante avaliação de risco que impeça a garantia da proteção na rede estadual, a ser iniciado após deliberação por inclusão do Conselho Deliberativo”. (BRASIL, 2011, p. 46). Em outras palavras, trata-se da engenharia de transferência de usuários de um estado para outro, promovida pela rede solidária de proteção sob a coordenação da SMDH, em razão da impossibilidade de assegurar a proteção no estado no qual se encontra o risco, por causa do grau da ameaça e de periculosidade do ameaçador. Isso implica em localizar uma rede de proteção estadual que esteja fora do mapa de risco da família (ou indivíduo) a ser protegida, dentre outros requisitos não expostos pela coordenação da Permuta, sob o argumento do sigilo e do princípio da compartimentação de informações.

⁸⁷ Cf. Termo de Convênio nº 019/2011.

Proteção seja os colegiados criados no interior desta política, sobre os quais discorreremos adiante.

No que tange às condicionalidades de permanência dos protegidos, podemos listar os seguintes critérios:

- (1) cumprir as regras do programa com as quais se comprometeu no momento em que assinou o Termo de Compromisso de Ingresso;
- (2) prazo de dois anos⁸⁸ de proteção, podendo ser prorrogado excepcionalmente se perdurarem as razões que deram causa ao ingresso, a partir do parecer favorável de permanência do Ministério Público, que se baseia no risco e na necessidade de colaboração da testemunha;
- (3) o desejo do protegido de permanecer no Programa, caso contrário, nada lhe impede de solicitar o desligamento, independente do estágio do inquérito ou processo criminal no qual é vítima e/ou testemunha (BARROS, 2006).

Todavia, há um quarto fator que tem grande relevância na análise de desligamento de pessoas protegidas. Trata-se do processo de reinserção social. Ou seja, a situação de adaptação ao novo local e autonomia econômica e social dos protegidos com relação ao Programa. A dependência da ajuda financeira mensal para a sua subsistência tem peso nas decisões do CONDEF ao se deliberar sobre o desligamento/exclusão, conforme veremos na análise dos dados da pesquisa. Algumas medidas minimizadoras dessa situação poderiam ser a promoção do acesso às políticas públicas e ao mercado de trabalho com segurança. Isso será melhor abordado nos capítulos seguintes.

O Decreto Federal nº 3.518/2000 prevê, em seu artigo 19 que os beneficiários do Programa devem ter prioridade no acesso a programas governamentais, considerando a especificidade de sua situação, além de definir no artigo 18, inciso IX, como competência do Órgão Executor Federal (SDH/PR) “adotar procedimentos para a preservação da identidade, imagem e dados pessoais dos protegidos [...]”. Isso pressupõe, para além de medidas oferecidas pelo próprio Programa, a articulação interinstitucional com os órgãos gestores de políticas públicas, a fim de criar mecanismos (tecnológicos, inclusive) de garantia da proteção dos dados dos protegidos. No último capítulo veremos se o Programa tem cumprido esse papel. Vejamos agora como se configura o Programa Federal em sua dimensão orçamentária.

b) Configuração do financiamento e gasto do Programa

⁸⁸ De acordo com análise de Nucci, “um programa sério de proteção a testemunha e a vítima não pode ter teto para expirar. Tudo está a depender da ameaça sofrida e do grau de sua duração, que pode ser imponderável. Logo, inexistente razão lógica para o disposto neste artigo (art.11)” (NUCCI, s/d, p. 1023).

Apesar das importantes iniciativas da sociedade civil organizada em torno da defesa dos direitos humanos e do enfrentamento à violência e à impunidade, criando um modelo de proteção viável na conjuntura nacional da década de 1990 e que ainda vigora, uma política ou programa não se faz sem a participação do fundo público. Este tem função estrutural na reprodução da força de trabalho, por meio de gastos com as políticas sociais; e reprodução do capital, por meio de políticas fiscais, econômicas e de infraestrutura e para contenção de suas crises cíclicas (BEHRING, 2010). Como afirma Salvador (2010, p. 79), “a formação do capitalismo seria impensável sem a utilização de recursos públicos”. Em outras palavras, por meio de sua função de extrair e transferir mais-valia socialmente produzida, o fundo público é alvo de interesse especial do capitalismo contemporâneo (BEHRING, 2010).

Esse assunto também se faz pertinente para irmos além da visão de que o Programa de Proteção é gratuito. Uma pessoa ameaçada de fato não precisa pagar para integrar o pequeno rol de pessoas protegidas. Basta que cumpra os requisitos legais. Mas se considerarmos a perspectiva marxista de fundo público⁸⁹, enquanto “punção compulsória [...] da mais-valia socialmente produzida” e que, portanto, “a exploração do trabalho na produção é complementada pela *exploração tributária* em tempos de intensa crise e metabolismo do capital”, cada pessoa ameaçada, incluída ou não num sistema de proteção especial, está pagando para obter um serviço de qualidade quando são extraídos de sua renda, direta ou indiretamente, impostos, contribuições e taxas que formarão o fundo público de onde saem os recursos dos gastos com o Programa (BEHRING, 2010, p. 20).

O orçamento diz muito sobre a prioridade e importância de uma política/programa para o Estado. O orçamento público se constitui numa verdadeira arena de disputa de distintos setores da sociedade que buscam inserir seus interesses no sistema político (SALVADOR, 2010). Oliveira (2009, p. 83) alerta que não obstante ser o orçamento público um objeto de difícil compreensão para os cidadãos comuns, e que boa parte deles não tem interesse por esse tema, relegando-o aos especialistas, esse é o espaço público onde são tomadas importantes decisões que afetarão, para melhor ou pior, a vida dos cidadãos.

A peça orçamentária, muito mais que um documento contábil, é um instrumento político que expressa como o Estado tem administrado as receitas, as despesas e suas dívidas públicas. É um reflexo das decisões políticas resultantes das lutas de interesses de classes e frações de classes que definem a direção e forma de ação do Estado e, ao mesmo tempo, torna-se um instrumento de controle da sociedade sobre o Poder Público (OLIVEIRA, 2009).

⁸⁹ Muito embora o próprio Marx tenha usado esse termo raríssimas vezes, dado seu papel pouco expressivo quantitativa e qualitativamente, do fundo público de sua época. (BEHRING, 2010).

Após a Constituição Federal de 1988, o orçamento público se constitui de três peças fundamentais: a) o Plano Plurianual de Aplicações (PPA), com duração de quatro anos, onde estão os objetivos e metas da Administração Pública; b) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é anual e, dentre outras atribuições, define as metas e prioridades do PPA e é o instrumento de negociação do orçamento disponível; c) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que deve representar o orçamento que fora negociado na fase da LDO (OLIVEIRA, 2009).

Todavia, não significa que as ações e orçamentos definidos nessas peças serão efetivamente concretizados. Isso porque, na prática, o Executivo pode redefinir prioridades. Além disso, segundo Salvador (2010, p. 31), $\frac{1}{4}$ do fundo público brasileiro (pela LOA de 2008, o equivalente a quase um trilhão e meio) está destinado ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública. E diante da obrigatoriedade atribuída ao *superávit primário* para pagamento da dívida, desde 1999 o governo tem feito remanejamentos, contingenciamentos e cortes orçamentários, principalmente no que tange a investimentos, enxugamento da máquina pública e políticas sociais que não possuam caráter de despesa obrigatória, protegidas por normas constitucionais e legais.

Nesse sentido, é interessante notar que o Programa de Proteção, apesar de não estar vinculado à despesa obrigatória por lei, como a educação e a saúde, por exemplo, não tem sofrido descontinuidade ou cortes de orçamento como outros programas, no que tange ao orçamento da União. Um aspecto positivo é o fato do Programa não entrar no grupo dos que sofrem o contingenciamento de seus recursos para a manutenção do *superávit primário*. O reconhecimento de que um programa dessa natureza não pode garantir a vida de pessoas em condições de instabilidade orçamentária é, portanto, fundamental. Podemos constatar esse reconhecimento no Decreto Presidencial nº 7.592, de 28 de outubro de 2011. Esse normativo legal determinava a suspensão de transferências de recursos a entidades privadas, sem fins lucrativos, pelo prazo de 30 dias, período no qual seria avaliada a regularidade da execução de convênios. Contudo, foi definido um restrito rol de exceções no qual os programas de proteção apareceram em primeiro lugar e foram colocados no nível de prioridade da política de saúde. Vejamos:

[...] § 2º A suspensão prevista no § 1º não se aplica às seguintes situações:

I – para a realização de programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer sua segurança;

II – nos casos em que o projeto, atividade ou serviço objeto do convênio, contrato de repasse ou termo de parceria já seja realizado adequadamente mediante colaboração com a mesma entidade há pelo menos cinco anos e cujas respectivas prestações de contas tenham sido devidamente aprovadas; e

III – às transferências do Ministério da Saúde destinadas a serviços de saúde integrantes do Sistema Único de Saúde – SUS. (Art.1º. Grifos nossos).

Além desse decreto presidencial que revela a importância do Programa de Proteção, considerando sua imprescindibilidade por ser tratar de uma política cuja inoperância pode provocar a morte de pessoas, o Quadro 1 nos mostra quanto recurso é destinado para os programas de proteção, em especial o federal, no quadro orçamentário mais amplo da SDH/PR:

Quadro 1: Destinação dos Recursos à Proteção de Pessoas Ameaçadas no Âmbito da SDH/PR – 2011		
AÇÕES	RECURSO TOTAL LIBERADO	%
SDH/PR	R\$ 139.745.696,00	-
Proteção a pessoas ameaçadas (três programas de proteção)	R\$ 34.050.000,00	24,4% do recurso total da SDH/PR.
Programas de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas	R\$ 14.100.000,00	10,1% do total de recurso da SDH/PR e 41,4% do recurso total do Sistema de Proteção a Pessoas Ameaçadas.
Programa Federal de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas	R\$ 2.271.544,24	1,6% do total de recurso da SDH/PR e 16,1% do recurso total do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas.

Fonte: Dados do Quadro Demonstrativo das Despesas – por ação. Lei 12.381 de 09/02/2011- SDH/PR, 2011. Quadro elaborado pela autora.

A LOA aloca o recurso da política de proteção a pessoas ameaçadas em uma única rubrica específica, abrangendo os três programas de proteção: a vítimas e testemunhas, a crianças e adolescentes e a de defensores de direitos humanos. O recurso total é rateado entre eles no âmbito da SDH/PR. Até a LOA/2011, o recurso destinado para qualquer um desses programas não poderia ser redistribuído entre eles sem autorização, por meio de lei específica. A partir da LOA/2012, esses recursos foram condensados numa única função denominada Sistema de Proteção a Pessoas Ameaçadas, podendo ter uma maior flexibilidade de realocação sem necessidade de aprovação externa ao âmbito administrativo da SDH/PR. Isso contribuiu para um melhor aproveitamento do orçamento onde há demanda reprimida e evitando que os recursos não utilizados no período, por um ou outro programa, retornassem aos cofres públicos por falta de utilização.

O Quadro 1 nos mostra que os Programas de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas ficam com a maior parte (41,4%) dos recursos destinados ao Sistema de Proteção

a Pessoas Ameaçadas. E o Programa Federal é o que recebe maior repasse de recursos dentre os programas de proteção a vítimas e testemunhas, ficando com 16,1% do total de recursos disponíveis aos 19 programas.

Outro importante dado é a configuração da Ação Programa de Assistência a Testemunhas Ameaçadas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) da SDH/PR, entre os anos de 2008 a 2010, mostrando o recurso autorizado e o que foi efetivamente liquidado:

Quadro 2: Quadro Demonstrativo das Despesas – por Ação. SDH/PR / 0670 - Programa de Assistência a Testemunhas Ameaçadas / Subfunção: 1 / Fonte: 0100/ PTRE: 021332		
LOA/Ano	Autorizado (R\$)	Liquidado (R\$)
2008	12.719.056,00	11.733.633,00
2009	14.186.040,00	11.568.082,00
2010	13.825.796,06	10.732.517,18
Total	40.730.892,06	34.034.232,18

Fonte: Dados do Quadro Demonstrativo das Despesas – por ação. SDH/PR. 2008 a 2010. Valores deflacionados pelo IGP-DI. Quadro elaborado pela autora.

Como verificamos no Quadro 2, os recursos do Programa Federal procedem do Tesouro Nacional (Fonte 0100). Ou seja, é mantido pela renda proveniente de impostos diretos que incidem sobre a renda, a exemplo do Imposto de Renda (IR); e sobre o patrimônio, a exemplo do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR) e de impostos indiretos, que incidem sobre a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços, podendo ser transferidos para terceiros que, no final das contas, serão os pagadores dos ônus. Temos como exemplos o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); o Imposto sobre Importação de Produtos Estrangeiros (II); o Imposto sobre a Exportação de Produtos Nacionais ou Nacionalizados (IEx); o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores mobiliários (IOF), além de demais receitas não vinculadas à seguridade⁹⁰ (OLIVEIRA, 2009).

Isso significa que parte dos impostos que são destinados à proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas de morte é de natureza regressiva (principalmente os indiretos), haja vista ser um imposto cujo encargo é embutido no produto ou serviço e vai para o consumidor final, sendo pago por todos, independente da capacidade contributiva. Conseqüentemente, quem ganha menos, paga mais. Mas também é composto por impostos de natureza progressiva, como o IR, que é o mais importante dos tributos diretos da União, cuja alíquota varia de acordo com a capacidade econômica do contribuinte – paga mais quem ganha mais.

⁹⁰ Módulo III - Sistema Tributário Brasileiro – Ministério da Fazenda do Brasil. Disponível em: <www.sefaz.am.gov.br/educacaoFiscal/modulo03.doc>. Acesso em: 12 dez. 2012.

Percebemos ainda no Quadro 2 que de 2008 a 2010 houve uma progressiva redução dos recursos liquidados no período orçamentário, não sendo executados todos os recursos autorizados nesses anos. Todavia, o saldo inutilizado não retornou para os cofres da União, foram contabilizados em restos a pagar. Podemos então dizer que apesar de terem sido efetivados 83,5% dos recursos disponíveis na execução da proteção, o restante entraria depois em gastos liquidados.

O processo de formalização da parceria entre a SDH/PR e a entidade SMDH envolve, dentre outros documentos, o termo de convênio e o plano de trabalho, descrevendo as ações, produtos, recursos humanos, planilha de custos administrativos, de pessoal e da manutenção dos usuários e prazo de execução (geralmente anual). Segue abaixo um quadro demonstrativo dos valores aprovados no convênio com a entidade desde 30/11/2009⁹¹.

Quadro 3: Convênio entre SDH/PR e SMDH de 2009 a 2011, no qual o Programa Federal de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas é objeto					
Data da Assinatura	Vigência	Objeto Convencional	Recurso Federal	Contrapartida da entidade	Total
30/11/2009	30/11/2009 a 31/12/2010	Convênio nº 005/2009 com a nova entidade.	1.883.928,99	77.506,84	1.961.435,83
09/06/2010	30/11/2009 a 31/12/2010	Termo aditivo nº 01/2010 de suplemento orçamentário ao Convênio 005/2009.	1.198.583,82	-	1.198.583,82
08/12/2010	30/11/2009 a 31/10/2011	Termo aditivo nº 02/2010. Prorrogação e suplemento orçamentário ao Convênio 005/2009	1.992.528,80	77.506,84	2.070.035,64
31/10/2011	31/10/2011 a 30/09/2012	Novo convênio nº 019/2011 com a mesma entidade.	2.271.544,24	62.544,24	2.334.088,48
TOTAL			7.346.585,85	217.557,92	7.564.143,77

Fonte: Diário Oficial da União. Valores deflacionados pelo IGP-DI (no cálculo foram considerados os anos de assinatura do convênio ou termo aditivo, com exceção do novo convênio, que não foi deflacionado). Quadro elaborado pela autora.

⁹¹ Ressalta-se que neste estudo, buscou-se apresentar dados orçamentários do período de 2009 a 2011, ocasião em que houve a mudança de entidade gestora para execução do Programa Federal. Anteriormente (desde 1998), era executado pelo GAJOP, entidade criadora do Programa.

Ressaltamos que o montante do recurso destinado à entidade SMDH é para atender à execução do Programa Federal⁹², mas também às atividades de permuta de usuários em toda a rede (quer sejam usuários federais ou estaduais) e também à atividade de monitoramento e fortalecimento das instâncias da Rede Nacional de Proteção. A não especificação do recurso destinado apenas para a execução do Programa Federal não compromete a análise, tendo em vista que essa atividade compromete a maior parte do montante. Ademais, as outras atividades apontadas beneficiam a execução do Programa Federal, considerando que este fará uso da permuta e do monitoramento da política realizada nos estados onde são alocados os protegidos federais⁹³.

No Quadro 3, o convênio firmado em 2009 foi o primeiro celebrado entre a União e a SMDH para execução do Programa Federal⁹⁴. Essa entidade já executava o Programa de Proteção do Estado do Maranhão, mantendo parceria com o governo estadual. No ano de 2010, só houve aditamento do convênio. Essa era uma prática recorrente no que tange à renovação convenial para execução de programas de proteção, no âmbito da SDH/PR. Ou seja, ao invés de se realizar um novo convênio a cada ano, efetivando a prestação total das contas executadas no convênio anterior, fazia-se um termo aditivo ao convênio antigo e se ganhava mais tempo para a prestação das contas.

A partir de 2011, a SDH/PR renovou todos os convênios celebrados com a sociedade civil, cujo objeto era os programas de proteção, inclusive o Programa Federal. Na última renovação, nota-se um aumento do repasse de recursos da União e, inversamente, uma redução da contrapartida da entidade. Quanto à utilização dos recursos do Programa Federal, o Plano de Trabalho do período de 31/10/2011 a 30/09/2012 mostra como eles são alocados em gastos específicos. Vejamos:

⁹² Ou seja, recursos materiais e humanos, realização de triagens e atendimentos, audiências para oitivas das vítimas e testemunhas e outras atividades, ficando de fora desse montante as despesas destinadas à manutenção e encontros familiares dos protegidos federais, já que essa despesa fica por conta do Programa Estadual Acolhedor, conforme determinado nos convênios estabelecidos entre a SDH/PR e as secretarias de estado.

⁹³ A inexistência de mecanismos de monitoramento técnico específico para avaliar a atuação do Programa Federal, para além dos aspectos físico-financeiros, já contemplados na auditoria realizada pela SDH/PR e TCU, é uma lacuna no Programa. Atualmente, a equipe de monitoramento passou a entrevistar pelo menos uma família do Programa Federal, na ocasião do monitoramento do programa estadual. Isso é um avanço, mas ainda é necessário que as equipes e instâncias do Programa Federal também sejam monitoradas para avaliação e aperfeiçoamento do Programa.

⁹⁴ Não conseguimos localizar documentos que contextualizassem a mudança de entidade gestora do Programa Federal de Proteção, que antes desse convênio com a SMDH era executado pelo GAJOP. Portanto, considerando que a principal fonte desta pesquisa foi documental, não temos subsídios para ampliar a análise sobre as razões dessa mudança de entidade não governamental.

Quadro 4: Plano de Trabalho da SMDH para Execução do Convênio com a SDH/PR, no qual o Programa Federal é um dos Objetos - Período de vigência: 31/10/2011 a 30/09/2012	
Discriminação dos Gastos	R\$
Despesas com pessoal (18 profissionais)	1.206.902,94
Contrapartida da entidade (2 profissionais)	72.119,52
Despesas com serviços de pessoas físicas	28.800,00
Despesas com deslocamento (passagens)	327.600,00
Despesas com diárias (locomoção equipe)	150.000,00
Despesas com atividade de capacitação da equipe técnica	89.782,00
Despesas com comunicação institucional	21.100,00
Acolhimento provisório emergencial dos beneficiários	86.000,00
Despesas com atendimento dos beneficiados	352.869,96
Fortalecimento das instâncias do programa	60.700,00
Despesas com material de consumo	14.347,89
Despesas com bens de capital	34.880,00
Total	2.445.102,31

Fonte: Projeto Básico do Convênio nº 019/2011 entre a SDH/PR e a SMDH, entidade executora do Programa Federal. Quadro elaborado pela autora.

Nota: Montante aprovado: R\$ 2.334.088,48. Diferença: R\$ 111.013,83.

Dos gastos discriminados no Quadro 4, despesas com deslocamento (passagens), despesas com diárias (locomoção Equipe), acolhimento provisório emergencial dos beneficiários e despesas com atendimento dos beneficiados são os que estão mais diretamente relacionados ao atendimento aos protegidos federais. Isso equivale a 37,5% do total do orçamento elaborado no plano de trabalho da SMDH. Quanto à capacidade desses recursos suprirem as necessidades da operacionalização do Programa Federal, não temos subsídios para desenvolver essa análise. A auditoria físico-financeira do projeto não faz este tipo de aprofundamento analítico, apenas verifica se os produtos propostos no plano de trabalho foram gerados. Isso não é suficiente para uma avaliação da qualidade da proteção oferecida aos protegidos federais. O que demandaria, inclusive, uma avaliação mais ampla de todos os programas estaduais, já que os protegidos federais usufruem da política estadual de proteção em seu aspecto financeiro e da disponibilidade da rede pública e da rede voluntária locais.

Existe outra forma de monitoramento da política de proteção desenvolvida em corresponsabilidade entre a sociedade civil e o Estado, no que se refere à execução técnica da proteção e da atuação de suas instâncias políticas. Tal monitoramento, conduzido e executado com claro protagonismo da sociedade civil atuante nos programas de proteção, já que os monitores vêm de equipes técnicas das ONGs executoras da proteção. Este modelo de monitoramento tem forte característica de controle interno e não de controle social sobre a política de proteção. Já que é uma incoerência que a sociedade civil controle a si própria, na qualidade de gestora dos programas de proteção. Essa atividade poderia gerar indicadores que medissem a qualidade do Programa. Todavia, em mais de uma década de monitoramento ele

se encontra em fase de aprimoramento metodológico, o que não permite, no momento, uma melhor avaliação. Ademais, não há registros de que o Programa Federal já tenha sido objeto desse tipo de monitoramento.

Sendo assim, o que se tem hoje é o reconhecimento do senso comum dos que fazem a proteção (técnicos e gestores) de que os recursos são ínfimos ante a complexidade de se proteger vítimas e testemunhas ameaçadas no país, cujas medidas de proteção são muito onerosas, haja vista que todos os casos federais são retirados de seu estado e a manutenção da parte majoritária dessas famílias é assegurada em sua integralidade pelos recursos públicos, como veremos no capítulo de análise dos dados.

Contudo, Muller e Surel (2002) alertam aos analistas de políticas públicas sobre a armadilha de avaliar a ação do Estado apenas pelo indicador orçamentário. Levando a considerar que uma política seja mais ou menos importante, a depender dos recursos que lhe são destinados. Concordamos que não se deve restringir ou supervalorizar o aspecto orçamentário do Programa Federal de Proteção para definir a sua importância e impacto. O fundo público é uma arena de disputa onde diversos projetos políticos concorrem no arremate dos escassos recursos disponíveis. E nesse embate, a correlação de forças políticas entre os vários grupos será definitiva, muito mais que a relevância da política e/ou programa em questão (OLIVEIRA, 2009; SALVADOR, 2010).

Como veremos na análise dos dados sobre o atendimento das necessidades humanas dos protegidos, a questão orçamentária, principalmente quando fica interrompida pela morosidade do processo de renovação convencional, coloca as equipes técnicas do Programa e os Conselhos Deliberativos diante do desafio de ajustar o atendimento às necessidades a essa realidade, o que, inevitavelmente, acarretará na não qualidade da proteção. Todavia, o problema orçamentário não é exclusivo dos programas de proteção. Como afirma Salvador (2010, p. 29), em sua tese sobre fundo público e seguridade social no país, a estrutura do fundo público brasileiro é caracterizada pela regressividade do financiamento (quem sustenta são os trabalhadores e os mais pobres), não redistribuindo renda; pelas políticas sociais restritivas e básicas; pela distribuição desigual do orçamento da seguridade social e pela transferência deste para o orçamento fiscal.

Em dados, podemos perceber na pesquisa de Salvador que no Brasil os recursos que deveriam ser aplicados para concretização de direitos de cidadania e redução da desigualdade social têm sido utilizados para gerar o efeito oposto:

O orçamento público gastou R\$ 794,65 bilhões em juros, encargos e amortização da dívida pública, excluindo o refinanciamento, no período de 2000 a 2007, montante este superior, em 75%, a todo o gasto realizado para a efetivação dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais do povo brasileiro, R\$ 457,54 bilhões, exceto previdência social. Isso indica a hegemonia dos rentistas e do capital financeiro, expresso nas suas formas contemporâneas de capital portador de juros sobre o fundo público no Brasil. (SALVADOR, 2010, p. 392-393).

Passaremos agora a apresentar o Programa de Proteção na dimensão da participação social e democrática dos atores governamentais e não governamentais, e como estes últimos conquistaram espaços relevantes para a construção e aprimoramento da política de proteção no país.

c) Espaços democráticos do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas

A década de 1990 é considerada um marco no processo de institucionalização da participação, onde “deixa de ser um confronto ao Estado para se caracterizar como ‘participação negociada’ na disputa entre projetos distintos, em processo de co-gestão entre o Estado e a sociedade [...]” (NEVES, 2008, p. 16). Nesse processo de participação da sociedade civil, a autora alerta para duas possibilidades: a construção da democracia pela partilha do poder decisório entre Estado e sociedade civil, e por outro lado, o limite a essa construção pela transferência de responsabilidades estatais para a sociedade civil na perspectiva neoliberal privatizadora no trato das questões públicas.

Costa (1997, p. 171) identifica a esfera pública com a figura de um mercado de opiniões, onde diferentes interesses concorrem pela opinião pública. A esfera pública se torna assim uma “arena onde se verificam, numa direção, a aglutinação da vontade coletiva e, no sentido oposto, a justificação de decisões políticas previamente acertadas” (idem, p. 180).

A emergência dos espaços públicos resulta do processo de luta contra o Estado autoritário e centralizador. O ressurgimento da sociedade civil a partir da década de 1970, com a mobilização de diversos setores da sociedade em torno de uma pauta coletiva, a retomada da democracia, foi decisiva para a visão de uma sociedade civil homogênea. Com a formação das instituições formais básicas (eleições, livre organização político-partidária, liberdade de imprensa etc.), começaram a se evidenciar os distintos projetos políticos e, portanto, a heterogeneidade da sociedade civil. Ganhou ênfase na década de 1980 a

construção de uma nova cidadania, com base na ideia de uma sociedade mais igualitária e de sujeitos portadores de direitos. (DAGNINO, 2002, p. 9-10).

Segundo Dagnino (2002, p. 10), esse conjunto de fatores foi decisivo para a formação de experiências de espaços públicos, “tanto daqueles que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública”, aqui identificamos no interior da política de proteção o Fórum Nacional de Entidades Gestoras, “como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal”, nessa linha estão os espaços públicos do Programa relacionados ao Colégio Nacional de Presidentes de Conselhos Deliberativos dos Programas de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas; a Câmara Técnica do Monitoramento; e o Fórum Permanente do Sistema de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas.

Passamos a apresentar individualmente cada um desses espaços criados no interior da política de proteção. Ressaltamos, contudo, que eles não são exclusivos do Programa Federal de Proteção, mas o funcionamento e decisões deles emanadas impactam diretamente no seu desenvolvimento. À exceção do Colégio Nacional de Presidentes dos Conselhos Deliberativos, esses espaços são ocupados majoritariamente por representantes das entidades da sociedade civil executoras da proteção. Há também a participação de atores do poder público. Esses espaços foram criados para fortalecer e nortear os programas de proteção enquanto constituintes da política de direitos humanos, com a efetiva e direta participação da sociedade civil na sua concepção e condução. Embora tenham semelhanças entre si quanto à sua composição e finalidade, possuem representatividade, funcionamento e competências delimitadas⁹⁵. Vejamos:

i) **Colégio Nacional de Presidentes de Conselhos Deliberativos dos Programas de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas:** o próprio nome já indica a sua composição, é formado pelos presidentes dos conselhos deliberativos⁹⁶ e se reúne no mínimo uma vez ao ano. Tem por finalidade zelar pela observância dos procedimentos contidos no Manual Geral de Procedimentos do Sistema; podem propor novos procedimentos

⁹⁵ Pautaremos-nos no Manual Geral de Procedimentos do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas. São Luis/MA, 2011.

⁹⁶ “Os Conselhos de Programas: ‘vinculados a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto ao seu escopo e a sua clientela (...). Em geral, articulam ou acumulam funções executivas no âmbito do respectivo programa. Trabalham mais com a noção de clientelas específicas, supostamente beneficiárias dos programas. Dizem respeito não a extensão de direitos ou garantias sociais, mas a metas incrementais, em geral vinculadas ao provimento concreto de acesso a bens e serviços elementares ou a metas de natureza econômica. A participação aqui, em geral, além de acolher a clientela-alvo ou beneficiária, contempla também as parcerias e sua potência econômica ou política”. (IBAM, IPEA, Comunidade Solidária, 1997 *apud* TATAGIBA, 2002, p. 49).

psicossociais e jurídicos aos programas; promover a interlocução e capacitação dos seus membros; participar da seleção de monitores, entre outras. Considerando que a maioria dos conselheiros presidentes é representante do Poder Público, podemos afirmar que esse é um espaço majoritariamente estatal.

ii) **Fórum Nacional de Entidades Gestoras:** é formado pelos representantes das entidades não governamentais da sociedade civil, denominadas entidades gestoras dos programas federal e estaduais de proteção, que se reúnem pelo menos uma vez ao ano, com o fim de: zelar pela homogeneização dos procedimentos técnicos e políticos dos atores que realizam a proteção; aperfeiçoar e consolidar a política de proteção e o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) vigente; articular as demandas nacionais dos programas e encaminhá-las ao Estado; propor o aperfeiçoamento do marco regulatório do programa; refletir sobre questões vinculadas aos recursos humanos e prestação de contas; dialogar com as outras instâncias do Programa, sobretudo no que tange ao monitoramento, participando, inclusive, da seleção dos monitores; apoiar politicamente a entidade gestora do Programa na esfera federal (a quem compete três importantes ações: o Programa Federal de Proteção, a Coordenação de Permuta de protegidos entre os programas estaduais e a Coordenação de Monitoramento dos programas de proteção nos estados), dentre outros. Não há a participação de atores do Estado⁹⁷ nesse espaço coletivo, sendo exclusivamente composto pela sociedade civil.

iii) **Câmara Técnica do Monitoramento:** é formada por representantes das outras duas instâncias mais a Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas da SDH/PR e sua equipe técnica, que também compõe a equipe de monitoramento; o/a presidente do Movimento Nacional de Direitos Humanos; e pela equipe de monitores da sociedade civil. Reúne-se ao menos uma vez ao ano. A ela compete avaliar, acompanhar, recomendar e elaborar diretrizes para o monitoramento e promover as boas práticas no Sistema Nacional de Proteção. É um espaço coletivo não paritário, uma vez que a representação da sociedade civil é maioria. Essa é uma instância específica para o monitoramento dos programas de proteção no país, visando a uma homogeneização mínima e qualificada de procedimentos entre os programas.

iv) **Fórum Permanente do Sistema de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas:** é formado por representantes das demais instâncias, pela Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas da SDH/PR e pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos.

⁹⁷ À exceção da Coordenação do Programa Estadual de Proteção do Rio Grande do Sul, o único modelo estatal do país.

Reúne-se no mínimo uma vez ao ano. Tem a atribuição de consolidar e afirmar a política de proteção a testemunhas como política de direitos humanos e fortalecer o Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas. Igualmente, a Câmara Técnica do Monitoramento é um espaço de participação compartilhado entre os atores da sociedade civil e do Estado, com maior representatividade das organizações da sociedade civil.

Com base no exposto, podemos verificar que o Colégio Nacional de Presidentes dos Conselhos Deliberativos e a Câmara Técnica do Monitoramento são espaços de participação e deliberação mais focados em questões técnico-procedimentais da política de proteção. Já o Fórum Nacional de Entidades Gestoras e o Fórum Permanente apresentam certa superposição de competências. Melhor dizendo, as competências do Fórum Permanente poderiam ser uma espécie de linhas ou diretrizes gerais de atuação, enquanto que as competências do Fórum Nacional de Entidades dizem respeito a metas e ações específicas. Ou seja, ambos poderiam ser um único grande fórum ou conselho nacional da política de proteção, pois tal divisão parece pulverizar competências, além de ambos possuírem como característica central – o papel político de gestão e controle social democrático da política de proteção no país, ainda que esse controle seja limitado pela participação das entidades na execução da política e pela não participação de outras entidades não governamentais vinculadas a pautas transversais. Esse grande espaço poderia ser também o *locus* onde a sociedade civil maximizaria seu papel de controle social incorporando outras entidades que não atuassem diretamente na execução da política de proteção.

É importante aprofundar esse aspecto do desenho institucional da política de proteção, refletindo sobre a importância desses espaços de controle social para a consolidação da política de proteção como direito de cidadania. Essa dimensão do Programa é importante para o fortalecimento da democracia. Há a necessidade de se aprofundar o debate sobre a funcionalidade desses espaços democráticos da política de proteção. É preciso verificar se no confronto dos projetos políticos em disputa nesses locais prevalece a perspectiva progressista de afirmação da política de proteção como direito; ou reacionária, através da resistência conservadora e autoritária para manutenção do *status quo*. Ademais, é importante perceber se através desses espaços, a sociedade civil representada pelas entidades de defesa dos direitos humanos, consegue resgatar seu papel de controle social democrático sobre o Estado, subsumido em sua “parceria” com o poder público na cogestão dos programas de proteção.

O que é considerado um avanço no que diz respeito ao nascimento de uma política pública construída de baixo para cima, cunhada pela sociedade civil organizada, abarcando o que a população espera de uma ação que venha a se tornar pública, pode vir a se tornar,

paradoxalmente, um limite à atuação da sociedade civil. No nosso entendimento, pode ser um aspecto de fragilidade da política de proteção o lapso temporal de mais de quinze anos sem que as entidades não governamentais fortalecessem a esfera governamental e construíssem o processo de transição da execução da política para o poder público, passando a assumi-la e controlá-la do lado que é próprio da sociedade civil: pela participação nos espaços democráticos e de controle social. Reconhecemos, contudo, que diante da ainda imatura democracia nacional, a esfera governamental ainda não esteja devidamente fortalecida e preparada para lidar diretamente com uma pauta tão sensível, na qual o menor deslize operacional pode acarretar na morte de pessoas.

Contudo, a participação da sociedade civil como executora da política pode estar minimizando ou até inviabilizando a sua atuação nos espaços participativos de controle social. Pois não podemos considerar que esteja havendo controle social da política por parte da sociedade civil, quando as mesmas entidades executoras estão do lado de dentro, compondo a estrutura executora, ao invés de estarem vigilantes na atuação do Estado. A tentativa de acumular um duplo papel de executora e fiscalizadora da política de proteção parece contraditória e limitadora da dimensão política dessa categoria tão importante para a transformação social.

Os registros documentais comprovam que o tipo de controle que a política de proteção vem sendo alvo tem partido da mídia, diante de algumas denúncias e reclamações – principalmente de pessoas que foram ou estão sob proteção –; também por algumas audiências públicas com foco em temas vinculados a programas de proteção; e do poder público, a partir de auditorias e monitoramentos, como foi o caso da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no ano de 2004. Esta auditoria teve como principal objetivo “verificar em que medida a concentração de atribuições de execução do Programa na sociedade civil poderia estar comprometendo o alcance dos resultados esperados”. (TCU, 2010, p. 2-3). Em seguida foram realizados dois monitoramentos pelo TCU: um em 2006 e outro em 2010 para averiguar o cumprimento das recomendações.

Já que esse era o principal motivo da auditoria do TCU, a sociedade civil era quem estava na mira do controle do poder público. Em contrapartida, o controle social que se espera, vindo das organizações sociais de defesa dos direitos humanos, encontra-se comprometido e limitado. Tal papel precisa ser apropriado pela sociedade civil através do controle das ações do Estado, utilizando os espaços participativos da política de proteção como campo privilegiado de disputa por um desenho de política que reflita os interesses da população que dela necessita. Pois, como alerta Correa (2006, p. 7), “o controle social deve

se dar no sentido dessas (classes subalternas) formarem cada vez mais consensos na sociedade civil em torno do seu projeto de classe, passando do momento ‘econômico-corporativo’ ao ‘ético-político’”.

Apesar das fragilidades apontadas no campo do controle social, os espaços acima apresentados foram construídos no decorrer do tempo como campos de reflexão, consulta, deliberação e monitoramento da política de proteção no país. Nesses espaços, as tensões e contradições se expressam na inter-relação entre os atores governamentais e não governamentais. Em pleno processo de contrarreforma do Estado, inegavelmente as entidades da sociedade civil conseguiram construir com ele um canal de diálogo, de modo a dificultar a centralização estatal das decisões sobre a política de proteção. O Estado, por sua vez, através da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas da SDH/PR, conseguiu assegurar sua presença nesses espaços decisórios que, mesmo não possuindo representação majoritária na sua totalidade, continua mantendo seu direito de voz e deliberação na política.

Entretanto, nesse processo de ampliação da participação social há um hiato significativo. Trata-se da alienação dos protegidos nesses espaços. O que poderia se constituir em um poderoso instrumento de formação da cultura política para essas pessoas que historicamente se encontram apartadas dos espaços decisórios sobre suas vidas. Esses espaços têm sido monopolizados pelos militantes da sociedade civil e pelos técnicos e gestores do Estado que, em tese, vão decidir sobre o rumo da política que diz respeito a essas pessoas. Essa apartação⁹⁸ parece ser justificada pelo que Cano (2010) chamou de “hipertrofia da segurança”, que tem perpassado muitas das negações de direitos dos protegidos. Cano analisa que “o programa deveria refletir sobre o risco de que se desenvolva [...] **‘hipertrofia da segurança’**, isto é, a possibilidade de que a segurança seja o critério único e exclusivo para a tomada de decisões” (CANO, 2010, p. 41). Isso precisa ser alvo de reflexão e reforma dos programas de proteção (na direção endógena e exógena).

Quando o protegido se vê numa bolha de proteção onde não pode fazer nada que não seja previamente consultado e autorizado, e tem várias de suas necessidades em espera de satisfação por causa da segurança, pode-se reforçar o sentimento de que o Estado não está retribuindo o favor que lhe foi prestado. Ou seja, fortalece a perspectiva da recompensa pelo testemunho, levando o protegido a encarar a proteção como uma moeda de troca, um favor

⁹⁸ Nos documentos pesquisados, verificou-se que o único espaço no interior do Programa acessível ao protegido é o Conselho Deliberativo, para o qual ele envia suas solicitações, reclamações, cartas. Quando a tensão entre protegido e Programa não dá mais para ser mediada pela equipe técnica, aquele é levado normalmente ao Ministério Público ou Defensoria Pública, para falar diretamente com o conselheiro que representa estes órgãos no CONDEL do estado acolhedor.

que o Estado lhe deve em decorrência de sua atitude de “bom cidadão”. Isso não contribui para o fortalecimento da cultura política⁹⁹, na formação de um Estado mais justo e nem para a percepção do Programa de Proteção como direito do cidadão e dever do Estado.

Esse foi um panorama geral da configuração da política de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, e em especial do Programa Federal de Proteção, alvo deste estudo. Agora vamos entrar no tema central da pesquisa: as necessidades humanas das pessoas protegidas. Ressaltamos que por se tratar de dados referentes aos protegidos do Programa Federal de Proteção, não podemos atribuir os seus resultados a todos os programas estaduais. Todavia, poderão servir de parâmetro analítico para a política de proteção como um todo, já que essas pessoas integram, na prática, os programas estaduais de proteção; e ainda por entendermos que necessidades humanas são universais e objetivas (PEREIRA, 2008).

⁹⁹ Angela Vieira Neves, em sua revisão bibliográfica, apresenta o conceito de Pye, para quem “A cultura política define o contexto no qual a ação política se desenvolve e é produto das experiências particulares de cada cidadão com o sistema político e da história coletiva desse sistema”. (PYE, 1969 *apud* NEVES, 2008, p. 30).

Capítulo III

ASSISTÊNCIA A PESSOAS PROTEGIDAS: SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES HUMANAS BÁSICAS OU MÍNIMAS?

O Programa Federal possui um conjunto de medidas legais de proteção a serem oferecidas aos seus integrantes, que está instituído na lei nº 9.807/99 e no decreto nº 3.518/2000. Percebemos que essas garantias podem ser agrupadas em medidas de segurança propriamente ditas e medidas de assistência como provisão de condições para manutenção da subsistência dos protegidos. Essas medidas podem ser aplicadas pontual ou cumulativamente, conforme a necessidade, ou seja, gravidade e circunstâncias¹⁰⁰.

Segundo o decreto federal (art.1º, § único), esse conjunto de garantias está firmado sobre os valores da segurança e do bem-estar, e objetiva garantir a integridade física e psicológica dos seus beneficiários. Com base nessa legislação (art.7º da lei e art. 1º § único do decreto), agrupamos as medidas protetivas em:

- 1) Medidas de segurança: a) segurança na residência; b) escolta nos deslocamentos; c) transferência de residência, definitiva ou provisoriamente, para local sigiloso e seguro; d) preservação da identidade, imagem ou dados pessoais; e) sigilo sobre os atos relacionados à proteção oferecida; f) suspensão temporária das atividades funcionais para os servidores públicos e militares, sem prejuízo dos vencimentos ou vantagens; g) apoio institucional para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam comparecimento pessoal; h) alteração de nome completo, nos casos excepcionais.
- 2) Medidas de assistência: a) ajuda financeira mensal para provisão da subsistência àqueles com ausência ou insuficiência de renda; b) assistência social, médica e psicológica.

O Decreto nº 3.518/2000, ao regulamentar o Programa Federal de Proteção, traz no seu artigo 1º e no Parágrafo Único alguns elementos dessa política com as quais poderemos começar a pensar as categorias “necessidades humanas básicas” e “mínimos sociais” no universo da proteção a pessoas ameaçadas. Embora compreendamos a importância de pensar a proteção a partir da integralidade das medidas oferecidas, a fim de nos centrarmos no foco

¹⁰⁰ Esses dois termos estão no artigo 7º da Lei nº 9.807/99 como critérios para a aplicação de medidas de proteção do Programa. A gravidade é melhor definida no artigo 2º da mesma lei, que diz “A proteção concedida pelos programas e as medidas dela decorrentes levarão em conta a gravidade da coação ou da ameaça à integridade física ou psicológica, a dificuldade de preveni-las ou reprimi-las pelos meios convencionais e a sua importância para a produção da prova”. No que tange às circunstâncias, podem ser as mais variadas possíveis, mas normalmente a decisão quanto à medida de proteção é tomada com base no tipo da ameaça e do ameaçador, na sua situação financeira e laboral, dentre outros aspectos.

deste estudo, delimitamos nossa análise às medidas assistenciais. E quando necessário, nos referiremos a algumas medidas de segurança que contribuem para a promoção do bem-estar social das pessoas protegidas, sobretudo no que tange ao acesso às políticas públicas.

Dito isso, constatamos que a assistência social aos protegidos foi indexada em lei e em decreto, ou seja, é direito de todas as pessoas que cumpram os requisitos legais de ingresso no Programa. Portanto, compete ao mesmo não apenas assegurar o direito (natural) à vida, por meio das medidas de segurança acima apontadas, mas também o conjunto de direitos que garantam a segurança social dessas pessoas – e aqui entram as medidas de assistência.

Ao definir para o Programa conceitos e objetivos que trazem palavras como assistência, bem-estar, ajuda financeira, subsistência individual ou familiar, beneficiários, podemos perceber que o conjunto de atores civis e públicos que pensaram o seu desenho entendiam que não se estava protegendo simplesmente uma prova testemunhal, mas um cidadão com necessidades humanas que deveriam ser satisfeitas pelo pacote de garantias do Programa.

Ou seja, para além da noção de perseguição penal¹⁰¹, combate à impunidade e segurança pública, o Estado – e aqui nos referimos à sociedade política e à sociedade civil, pela perspectiva gramsciana – reconhecia não ser possível proteger pessoas sem garantir assistência, sobretudo em decorrência da situação de contingência e excepcionalidade, na qual as pessoas ameaçadas necessariamente precisavam deixar para trás a vida que construíram e reiniciar do zero em um lugar distante, longe de qualquer pessoa que lhe fosse familiar e sem meios de subsistência¹⁰². Possivelmente, aqui se encontre o viés humanista da lei de proteção.

Todavia, precisamos entender o que o Programa estaria se propondo a satisfazer ao trazer cada uma das noções de assistência e bem-estar denotadas nas palavras acima referidas. O que elas simbolizavam no final da década de 1990, período de criação do Programa, numa conjuntura de reforma estatal, com o paradigma neoliberal evocando a diminuição do Estado, sobretudo no que tange à sua função social? O que e como, na prática, o Programa estava se propondo a garantir aos seus “beneficiários”: satisfação de necessidades básicas ou mínimas?

¹⁰¹ “O procedimento criminal brasileiro engloba duas fases: a investigação criminal e o processo penal. A investigação criminal é um procedimento preliminar, de caráter administrativo, que busca reunir provas capazes de formar o juízo do representante ministerial acerca da existência de justa causa para o início da ação penal. O processo penal é o procedimento principal, de caráter jurisdicional, que termina com um procedimento judicial que resolve se o cidadão acusado deverá ser condenado ou absolvido. Ao conjunto dessas duas fases, dá-se o nome de perseguição penal.” Disponível em: <<http://www.jurisway.org.br/v2/pergunta.asp?idmodelo=884>>. Acesso em: 3 jul. 2013.

¹⁰² Com exceção dos que são servidores públicos e militares, que possuem o direito de afastamento remunerado de suas funções enquanto estiverem inseridos no Programa, o que é assegurado na Lei nº 9.807/99.

Propomo-nos a responder a primeira questão neste capítulo, referendando-nos em teóricos que se debruçam sobre as categorias “necessidades humanas básicas” e “mínimos sociais”. Objetivamos traçar uma linha teórica e conceitual que possa nortear nossas análises no capítulo seguinte, que se propõe a responder a segunda questão. Para tanto, buscaremos agora responder a diferença entre necessidades humanas básicas e mínimos sociais, dentro do contexto brasileiro das políticas públicas sociais, fortemente orientadas pelo receituário neoliberal, imposto aos países em desenvolvimento, pelos países de economia central. Desde já, assumimos a concordância com a perspectiva teórica das necessidades humanas básicas, defendida por Pereira (2008), que se fundamenta nos estudos de Len Doyal e Ian Gough (1991).

3.1 Necessidades humanas e mínimos sociais: uma aproximação conceitual

A discussão sobre mínimos sociais e necessidades humanas ganha significativa dimensão no Brasil a partir da incorporação dos termos no artigo 1º da LOAS¹⁰³: “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os *mínimos sociais*, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às *necessidades básicas*”. (Grifos nossos).

A provisão de garantias mínimas de subsistência remonta a épocas antecedentes à economia de mercado e extrapola os limites dos estados nacionais (PEREIRA, 2008). Polanyi (2000), analisando a formação da economia capitalista de mercado, faz referência a algumas medidas assistenciais. Dentre elas, a mais importante foi a Speenhamland Law, ou Sistema de abono, que se constituiu numa proteção social mínima criada em 1795, na Grã-Bretanha, que garantia o direito de viver para todos, trabalhadores ou não, através do recebimento de um abono que se baseava no preço do pão; de modo que, independente dos rendimentos familiares, ficaria assegurada ao pobre uma renda mínima de subsistência.

Todavia, como assinala Pereira (2008, p. 17), é apenas no século XX que os mínimos sociais ganham novo *status* na perspectiva dos princípios da liberdade, equidade e justiça social, avançando da visão de atendimento das necessidades meramente biológicas, restrito à

¹⁰³ Lei Orgânica da Assistência Social – Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, criada para regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, os quais versam sobre

extrema pobreza, para o patamar do atendimento de necessidades sociais como direito de cidadania, a serem cobertas por políticas públicas afiançadas pelo Estado. Dessa perspectiva, surge uma nova concepção de política social a partir da experiência do chamado *Welfare State*, ou Estado de bem-estar social, como vimos anteriormente.

A autora analisa como uma importante evidência desse estágio da proteção social pública, a possibilidade das classes desfavorecidas transformarem suas “necessidades” em “questões”, e que é exatamente quando essas necessidades sociais são problematizadas pelas representações de classe, que elas podem, potencialmente e não necessariamente, ganhar dimensão política e espaço nas agendas públicas. Contudo, independente do encaminhamento que será dado às necessidades postas em questão, essa é incontestavelmente uma arena de conflitos, onde disputam projetos distintos de sociedade e de proteção social.

Partindo de uma necessária distinção¹⁰⁴ entre mínimos e básicos sociais, a fim de fugir de uma leitura mecânica do artigo 1º da LOAS e aprofundar sua compreensão, Pereira segue em direção à defesa dos básicos e a sua maximização para “ótimos sociais”. Para a autora, mínimos *versus* básicos são palavras que guardam significativas diferenciações semânticas que, se não consideradas, podem trazer sérios prejuízos à condução da política de assistência no seu plano político-decisório. Enquanto o mínimo denota a ideia de “menor” e “menos”, o básico traz a noção de “fundamental, principal, primordial”. Ou seja, para Pereira, mínimos sociais é um termo que se identifica com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social. Básicos sociais, no entanto, “é pré-requisito [...] para o exercício da cidadania em acepção mais larga”. (PEREIRA, 2008, p. 26).

Contudo, apesar do avanço conceitual trazido pela LOAS e da construção de uma nova engenharia socioassistencial pública, a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), ainda não é consenso o que seja objeto de atuação da assistência social. Ou seja, como se operacionaliza os conceitos de mínimos e necessidades sociais apresentados na LOAS? É importante trazer essa discussão, pois esse dilema também está posto no Programa de Proteção. Quando a lei nº 9.807/99 assegura que cabe ao Programa garantir assistência para as necessidades de subsistência a todos aqueles que têm direito à sua proteção, surge a interrogação de como isso se operacionaliza na prática, sem gerar o assistencialismo.

¹⁰⁴ Segundo Pereira (2008, p. 26), a utilização dos dois termos na LOAS (mínimos sociais e necessidades básicas) podem ser equivocadamente interpretados como palavras semanticamente equivalentes. O que seria um erro, do “ponto de vista conceitual e político-estratégico”.

No que tange à política de assistência social, a partir do momento em que a LOAS determina que a finalidade dessa política seja prover mínimos sociais, ela está dizendo que qualquer pessoa que esteja abaixo de um patamar social preestabelecido pela sociedade a qual pertence, cabe ao Estado a elevação da condição dessa pessoa ao padrão de vida social mínimo necessário e coletivamente aceito. A grande questão é que ao definir essa finalidade, a LOAS não fixa esses mínimos. Sem essa definição, na opinião de Martins; Silva; Stanisci (1999, p. 50) “a assistência atua ‘cegamente’, sem saber o que está fazendo. Não tem condições de calcular o déficit social”. Para eles, esse problema só será sanado quando “formos capazes de estabelecer o rol das necessidades básicas e de atribuir, a cada uma delas, um nível mínimo de satisfação”.

A fim de preencher essa lacuna, em 1997 foi criada uma oficina de trabalho (GT)¹⁰⁵ pelo órgão federal gestor da Política Nacional de Assistência Social¹⁰⁶. Na ocasião, um grupo de professores e gestores discutiu uma abordagem mais operacional do conceito de mínimos sociais, buscando elencar grupos de necessidades básicas e, em cada um deles, o mínimo que se deveria garantir. Durante a discussão do GT sobre o artigo 1º da LOAS, pareceu ponto pacífico que a assistência social é direito do cidadão, ou direito de cidadania. E nas palavras de Viana (1999), como tal, é dever do Estado, já que não há cidadania sem Estado. Ou seja, em uma nação republicana, o Estado é o espaço territorial, institucional e normativo da cidadania.

Como política de seguridade social, não contributiva, a assistência social visa à segurança dos cidadãos, a ser garantida pelo Estado e pela sociedade. Trata-se do Estado atuando como regulador ou provedor dos direitos de liberdade positiva¹⁰⁷ dos cidadãos. Por

¹⁰⁵ Grupo de trabalho realizado em setembro de 1997, em São Paulo, organizado por Carlos Estevam Martins, Luiz A. Palma e Silva e Silvia Andrade Stanisci. Participaram também deste: Aldaíza Spostai, Elizeu Francisco Calsing, Laís da Costa Manso N. de Araújo, Léo Voigt, Márcio Pochman, Maria do Carmo Brant de Carvalho, Maria Helena Castro Lima, Maria Lúcia Werneck Viana, Marlete Salles de Oliveira, Marta Campos, Pedro Demo, Potyara A. P. Pereira, Rosa Marques, Vicente de Paula Faleiros e Wilnês Henrique.

¹⁰⁶ À época, a Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS) do Ministério da Previdência Social e Assistência Social (MPAS). Em 28.05.2003, a Lei nº 10.683 cria o Ministério da Assistência Social, destacando essa atividade do Ministério da Previdência Social. Em 13.05.2004, a Lei nº 10.869, o Ministério da Assistência Social é transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Em 28/05/2003, com a Lei nº 10.683, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) passou a ser denominado Ministério da Previdência Social (MPS). Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=455>>. Acesso em: 03 jul. 2013.

¹⁰⁷ Segundo Pereira (2008, p. 175), “Por *liberdade positiva* entende-se, com Plant (2002; 1998), a capacidade objetiva de ação dos cidadãos que, para tanto, devem contar com meios materiais e políticos institucionalmente garantidos. Trata-se, assim, de algo que compromete o Estado e a sociedade na sua consecução, exigindo a mediação de políticas públicas. Esse tipo de liberdade difere da *liberdade negativa*, prezada pelos liberais clássicos e contemporâneos, para quem os indivíduos deverão agir livres de compulsão, coerção, interferências e uso da força física, mas também de qualquer ingerência ou ação protetora do Estado.”

esses direitos estarem vinculados à perspectiva da igualdade e da justiça social, cabe ao Estado participar ativamente da satisfação das necessidades sociais (PEREIRA, 1999, p. 110).

Isso vai na contramão do que defende a corrente neoliberal, para a qual a semelhança dos direitos individuais ou de liberdade negativa – como de livre religião, de liberdade de expressão e opinião, de propriedade etc. – os direitos coletivos ou sociais devem ser atendidos pela via do mercado, na perspectiva da satisfação individualista do cidadão consumidor. O que é rebatido por Pereira (1999, p. 111), que amplia sua ideia de cidadania, defendendo que o Estado deve garantir assistência social não apenas por meio de recursos materiais para atender direitos sociais, mas também não-materiais voltados para as dimensões cognitiva e emocional dos cidadãos no âmbito dos direitos individuais¹⁰⁸.

Sendo assim, a assistência social deve preventivamente “funcionar como uma rede de proteção capaz de impedir todo e qualquer cidadão de resvalar para abaixo de um umbral socioeconômico considerado mínimo pelo conjunto da sociedade”. (PEREIRA, 1999, p. 111). Ou seja, alavancaria grupos de excluídos para cima dos mínimos sociais, centrando esforços não apenas nas camadas pertencentes à pobreza absoluta, mas também à relativa¹⁰⁹. Com isso, fica claro que a política de assistência social deve se destinar para todos aqueles que dela necessitam. Deve atender às pessoas em estado crônico de carências e riscos sociais, mas também àquelas que caem temporariamente em situações intermitentes de vulnerabilidade social. Esse também deve ser um parâmetro para os destinatários das medidas protetivas de cunho social do Programa Federal de Proteção.

Todavia, quando se discute o que seja o termo “mínimos sociais”, podemos perceber divergências, sobretudo conceituais. Ao contrário de Pereira, alguns participantes do GT acima referido aceitam a categoria “mínimos” como parâmetro de satisfação das necessidades humanas no âmbito da política de assistência social. Vejamos o que dizem dois organizadores do GT, Luiz A. Palma e Silva e Silvia A. Stanisci, num texto publicado sobre o tema que subsidiou as discussões do grupo: “um mínimo é, antes de tudo, uma quantidade de um certo bem: um salário mínimo é uma certa quantidade de reais; um mínimo de educação é uma

¹⁰⁸ A saber: “o direito à autonomia, à informação, à convivência familiar e comunitária, à segurança, ao desenvolvimento intelectual, às oportunidades de participação e controle de decisões e ao usufruto do progresso”. (PEREIRA, 1999, p. 111)

¹⁰⁹ Sonia Rocha traz uma diferenciação entre esses dois níveis de pobreza: “Pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto, ao não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. O conceito de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social. Implica, conseqüentemente, delimitar um conjunto de indivíduos ‘relativamente pobres’ em sociedades onde o mínimo vital já é garantido a todos.” (ROCHA, 2003, p. 11).

certa quantidade de anos de escolaridade; um mínimo de alimentação é uma certa quantidade de comida” (MARTINS; SILVA; STANISCI, 1999, p. 84).

Para Sposati, a noção de mínimos sociais admite dois sentidos: um restrito, minimalista, reducionista, seletivo e focalista, e outro amplo, baseado em um padrão básico de inclusão cidadã, que a autora chama de padrão societário de civilidade. Sob essa ótica, ela considera cinco patamares de padrão de vida aos quais se devem garantir mínimos sociais: sobrevivência biológica, condição de poder trabalhar, qualidade de vida, desenvolvimento humano e necessidades humanas. No entanto, Sposati propõe que esse padrão básico de inclusão seja fixado a partir da noção de necessidades consideradas básicas em uma sociedade (SPOSATI, 1999, p. 87-89).

Tomando o primeiro sentido abordado por Sposati, Pedro Demo (1999, p. 105) avalia que pensar a assistência na perspectiva do mínimo é seguir na direção do “mais mínimo”. Em função do argumento governamental da pouca disponibilidade orçamentária, isso acabaria consolidando uma menoridade definitiva para os excluídos. Nas palavras de Martins (1999, p. 116), “não basta propor, é preciso dispor”. Para ele, a tese dos mínimos sociais, ainda que poucos e diminutos, gera fortes impactos no funcionamento do sistema econômico, com implicações tributárias e orçamentárias. Ou seja, levados a sério – e dependendo de quantos e quais sejam – os mínimos contam e pesam.

Diante da importância de se atingir patamares de equidade e justiça social pretendidos pela LOAS, é necessário saber que mínimos queremos para nossa sociedade. Pereira (2008) sugere a revisão do significado de “mínimos de provisão social” trazido na LOAS, apontando como primeiro passo a identificação do termo “provisões” com o de “necessidades”, para satisfação de básicos e não de mínimos sociais, na perspectiva de sua otimização. Isso significa, na visão da autora, que a provisão social deve ser uma política em movimento – não exclusivamente a política de assistência social, já que outras políticas também têm a função de prover determinadas necessidades, daí a importância da interssetorialidade entre as políticas sociais, e dessas com a política econômica. Nesse movimento, a provisão de básicos sociais não se conforma em procurar suprir, de forma isolada e estática, nem ínfima ou mesmo basicamente, privações e carências críticas que, por serem ‘máximas’ ou extremas, exigem respostas mais complexas e substanciais. (PEREIRA, 2008, p. 27).

Isso representa o caráter de otimização da satisfação das necessidades sociais. Não no sentido de maximização, na qual a satisfação de necessidades parta de uma escala de níveis que vão do péssimo ao ótimo. A ideia de máximo não pode, segundo Pereira, ser identificada

como ótimo, em razão de sua oscilação cultural em cada sociedade e no tempo. O sentido de ótimo seria o de patamares mais elevados de aquisições de bens, serviços, direitos a partir do estabelecimento de provisões básicas. Esse entendimento possibilita às políticas sociais e econômicas propiciarem aos cidadãos o desenvolvimento de suas capacidades de agência e de crítica (“ótimo de participação” e “ótimo crítico” propostos por Doyal e Gough, 1991). Ou seja, de questionar suas formas de vida e cultura, bem como de lutar pela sua melhoria ou mudança na sociedade em que participam como cidadãos. (PEREIRA, 2008, p. 31).

De acordo com Pereira (2008), essa compreensão de ótimo crítico segue distante da proposição do ótimo de Pareto, proposto pela economia do bem-estar; e do minimax, proposto em 1986 pelo grupo de pesquisas do Instituto de Estudos Políticos e Sociais, coordenado por Hélio Jaguaribe. No primeiro caso, porque essa proposta utilitarista¹¹⁰ tem como cerne do bem-estar a melhoria econômica e a eficiência produtiva, privilegiando preferências, ao invés de necessidades, priorizando a lógica privatista de mercado sobre a lógica coletiva dos direitos de cidadania. Nesse entendimento, a economia de uma determinada sociedade pode estar ótima, enquanto um número considerável de pessoas se encontra na mais profunda miséria. No segundo caso, trata-se de uma proposta de pacto social entre ricos e pobres, onde os primeiros se esforçariam ao máximo em aceitar e assumir os sacrifícios necessários para que os segundos recebessem benefícios mínimos que propiciassem a elevação de seu patamar de vida, em nome da paz social.

Ambas as perspectivas de ótimo social refletem, na opinião de Pereira (2008, p. 33), “uma irracionalidade política e ética”, cuja finalidade é “esperar o *melhor* dos pobres, oferecendo-lhe apenas o *mínimo* ou a *pior* proteção social”. Para Doyal e Gough (1994, p. 108), é uma inconsistência esperar dos pobres que eles deem o melhor de si, sem que devam ter os recursos necessários para fazê-lo. Para esses autores, sobretudo em uma economia e em uma cultura competitivas, para ser uma exortação racional e consistente, fazer o melhor possível dentro dos esforços que se esperam em uma determinada cultura, exige que se propicie a todo aquele de quem se espera que faça o melhor – e que é encorajado a tentar fazê-lo – uma parcela equitativa dos recursos disponíveis, para que esse esforço seja uma possibilidade real. (p. 109).

¹¹⁰ Teoria criada por Jeremy Bentham, entre os séculos XVIII e XIX: “O entendimento da teoria proferida por Bentham e sustentada por seus seguidores era que para a interpretação da norma deveria levar em consideração os efeitos reais produzidos. A qualificação dos efeitos teria como base a *utilidade*, sendo o bom aquilo que traz prazer e mau, o que causa dor. Complementando esta frase, sob o prisma social bom e justo é tudo aquilo que tende a aumentar a felicidade geral.[...] A teoria do utilitarismo visa a maior felicidade, não do próprio agente, mas a maior felicidade ao maior número de pessoas envolvidas ‘*the greatest happiness for the greatest number*’. Também é defendida a nobreza de caráter, avaliada e classificada de acordo com extensão de seus efeitos ao bem comum.” (BRYCH, s/d)

Até aqui vimos algumas perspectivas de mínimos sociais e de como Pereira (2008), Doyal e Gough (1991), dentre outros, defendem que o mínimo siga na direção do básico social, na perspectiva do ótimo. Essa distinção nos ajuda a entender os projetos conflitantes de provisão social. O mínimo corresponde à ideia neoliberal de menor satisfação possível pela via das políticas públicas, na perspectiva dos cortes nos gastos sociais, para que os cidadãos deem conta de sua subsistência pela via do mercado. Essa é uma visão conservadora utilitarista bastante em voga na atualidade. O básico, ao contrário, “requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados”. (PEREIRA, 2008, p. 26). Essa é uma perspectiva progressista, fundamentada nos valores democráticos e na concretização dos direitos coletivos de cidadania. Em resumo,

isso nos leva a concluir que, para que a provisão social prevista na LOAS seja compatível com os requerimentos das necessidades que lhe dão origem, ela tem que deixar de ser mínima ou *menor*, para ser *básica, essencial*, ou precondição à gradativa otimização da satisfação dessas necessidades. Só então será possível falar em direitos fundamentais, perante aos quais todo cidadão é titular, e cuja concretização se dá por meio de políticas sociais correspondentes. Pois aqueles que não usufruem bens e serviços sociais básicos ou essenciais, sob a forma de direitos, não são capazes de se desenvolverem como cidadãos ativos como preconiza a LOAS; ou, como diz o Relatório de Desenvolvimento Humano, de 1990 (RDH, 1990, p. 19), das Nações Unidas, [...]: não são capazes de desfrutar de uma vida prolongada e saudável, conhecimento, liberdade política, segurança social, participação cumulativa, direitos humanos garantidos e respeito a si próprio (PEREIRA, 2008, p. 27).

Até aqui identificamos a diferença entre o nível de satisfação das necessidades humanas, se deve ser mínimo ou básico. Fizemos a opção pela categoria dos básicos sociais. Vamos agora buscar entender como a categoria Necessidades humanas básicas, central neste estudo, vem sendo apresentada no campo teórico-científico, sob a perspectiva de autores como Pereira, Doyal e Gough, Heller, Salama e Sen.

Com base nos estudos de Doyal e Gough (1991), Pereira (2008) nos informa que o termo Necessidades humanas tem sido alvo de muitas investigações teóricas de caráter científico, político, moral. Contudo, vem sofrendo imprecisões e ambiguidades conceituais que lhe atribuem uma amplitude, relativismo e subjetivismo que têm afetado diretamente a operacionalização das políticas sociais, canais de concretização de direitos fundamentais e, portanto, de satisfação das necessidades humanas. Segundo Doyal e Gough (1991), isso se

deve à desilusão e ceticismo provocados por abusos no conceito de necessidade humana objetiva e universal.

Com isso, tem-se observado uma polarização de diversas abordagens sobre o tema. De um lado, está a maioria que não acredita na possibilidade de objetivação de necessidades humanas, dado o relativismo cultural e individual, substituindo o termo por carecimentos, faltas, privações, preferências, demandas, motivações, expectativas, esperanças, desejos, vícios, compulsões, sonhos de consumo. E já que nessa acepção não existem necessidades coletivas e comuns, não há *locus* mais eficiente e privilegiado para corresponder aspirações (*wants*) individuais e intangíveis que o mercado. Essa abordagem tem favorecido o fortalecimento dos interesses do capital, sobretudo na sua vertente atual mais conservadora e contrária à atuação de um Estado social – o neoliberalismo. Algumas dessas abordagens relativistas têm, inclusive, encontrado adeptos historicamente identificados como progressistas. Na outra ponta, minoritariamente estão os que defendem a categoria Necessidades Humanas como um fenômeno objetivo e universal. Conceção essa que norteia este trabalho e que será abordado com mais detalhes adiante (PEREIRA, 2008, p. 39-40).

Algumas dessas abordagens relativistas mais representativas na atualidade são:

1) *Ortodoxia Econômica do bem-estar*: para seus defensores, necessidades são preferências; cidadãos são consumidores; e o provedor é o mercado. Nesta perspectiva os mais variados tipos de preferências possuem o mesmo *status* – são *soberanas*. Portanto, a noção de necessidade “confunde-se com *preferências partilhadas* ou *demandas* definidas pelos consumidores” (PEREIRA, 2008, p. 41). Doyal e Gough (1991, p. 10) identificam dois princípios norteadores dessa abordagem: *concepção subjetiva dos interesses* – baseado na premissa de que apenas os indivíduos (ou famílias) têm autoridade para definir seus interesses e desejos; e *soberania privada* – o que determina a produção e a distribuição do que deve ser produzido é o consumo privado e as preferências individuais.

2) *Nova Direita*: para seus adeptos, a categoria *necessidades humanas* é politicamente perigosa por conceder poder e prevalência ao Estado em detrimento do mercado. Guarda semelhanças com a primeira abordagem, por sua visão *essencialista* do mercado, ao considerá-lo moralmente superior e mais eficiente que o Estado regulador e paternalista, como foi o caso do *Welfare State*, em sua avaliação. Para Doyal e Gough (1991, p. 11), esta concepção não permite acordos coletivos baseados nos princípios de justiça, mas apenas o estabelecimento de normas consensuais que tomam seu padrão de distribuição de riqueza como a única correta. Na opinião de Pereira (2008, p. 42), “tanto os economistas ortodoxos como a ‘Nova Direita’ cometem o erro grosseiro de equiparar satisfação de necessidades sociais com funcionamento seletivo e discriminatório dos mecanismos de mercado”.

3) *Visão marxista*: Doyal e Gough (1991) percebem um surpreendente paradoxo em algumas correntes marxistas que apoiam a abordagem do relativismo cultural. Partindo de Marx, verificam que este acreditava na existência das necessidades humanas objetivas, sobretudo em razão dos

custos enfrentados pela classe trabalhadora para o desenvolvimento do capitalismo. Contudo, há na tradição marxista algumas correntes relativistas e subjetivistas que enxergam necessidades humanas como um “produto do meio e da cultura” onde os indivíduos estão inseridos e que, portanto, não podem ser objetivadas e generalizadas (PEREIRA, 2008, p. 44). Agnes Heller, Marcuse e Lodziak estão na esteira desta tendência.

4) *Críticas do Imperialismo Cultural*: para esta abordagem, não há necessidades universais, mas apenas necessidades particulares de diferentes segmentos sociais (mulheres, homossexuais, negros etc.). Ou seja, as necessidades são específicas de cada grupo e, caso sejam generalizadas, refletirão a soberania dos grupos mais fortes sobre os grupos mais fracos – ditadura de um grupo sobre o outro. Alguns pensadores marxistas também se aproximam deste enfoque. Defendem, portanto, que cada grupo específico defina as suas próprias necessidades humanas (PEREIRA, 2008).

5) *Democratas Radicais*: Segundo Pereira (2008), esta abordagem se difere da Ortodoxia Econômica, da Nova Direita e das Críticas ao Imperialismo Cultural porque discordam da ênfase na satisfação das necessidades com base no individualismo e na soberania dos grupos específicos. Por outro lado, defendem a primazia da sociedade sobre o Estado, por meio da transformação radical das sociedades civis, inclusive assumindo tarefas de provisão social. Para esta abordagem, cabe à sociedade definir necessidades sociais e satisfazê-las. Com isso, fica minimizado o papel do Estado como garantidor da satisfação das necessidades humanas básicas. Estas são as linhas gerais desse enfoque, embora não seja homogêneo. Seguem nesta linha, intelectuais pós-modernistas e pós-estruturalistas ou pluralistas moderados, pós-industrialistas – alguns nomes se destacam em sua defesa: Walzer, Laclau, Mouffe, Gorz, Keane, Rosanvallon.

6) *Fenomenólogos*: Para este grupo, as necessidades não são passíveis de objetivação porque são fenômenos construídos socialmente e, portanto, necessidades são dinamicamente subjetivas – elas dependem “da visão de mundo dos formuladores e executores de políticas” (PEREIRA, 2008, p. 29).

Registramos algumas considerações teóricas de Agnes Heller (1986), identificada por Doyal e Gough como defensora de uma visão marxista relativista das necessidades humanas, mas que apresenta importante análise do pensamento de Marx sobre a categoria “necessidades”. Segundo Heller, ainda que Marx não tenha definido essa categoria, nem ao menos tido essa preocupação, sua obra está perpassada por seu sentido, para quem a satisfação das necessidades era o fim inerente de qualquer mercadoria para qualquer ser humano, de qualquer classe social. A satisfação das necessidades humanas define o valor de uso, o valor de troca, o valor da força de trabalho. Ou seja, o trabalhador não vende o seu trabalho, mas sua força de trabalho, que receberá um valor de uso determinado pela satisfação de suas necessidades humanas. Esse valor de uso não satisfará apenas as necessidades do trabalhador, mas também (e principalmente) do capitalista – quais sejam: *las necesidades de la producción de plusvalía y por consiguiente de valorización del capital*. Se o valor de uso da força de trabalho é o valor necessário para a reprodução da classe trabalhadora por meio da satisfação de suas necessidades humanas, essas são (re)produzidas pelo capital a fim sustentar

a própria reprodução do sistema capitalista para garantir a valorização do capital, a satisfação de suas necessidades: sempre mais lucro. (HELLER, 1986, p. 21-2).

Heller (1986) identifica em Marx a insistência de que a categoria necessidades é historicamente determinada pela tradição, pelo nível cultural, pelas condições climáticas, pelos hábitos de uma dada sociedade. Também verifica na opinião de Marx que a redução do conceito de necessidade à necessidade econômica é uma expressão da alienação capitalista, cuja produção visa não à satisfação das necessidades humanas, mas das necessidades do capital, geradas pelo mercado.

De acordo com Caliman (2008), Marx classifica necessidades humanas na perspectiva histórico-filosófico-antropológica em necessidades naturais, relacionadas à sobrevivência humana, embora distintas das necessidades dos animais, que são meramente instintivas; necessidades essenciais, que surgem historicamente determinadas pelo elemento cultural, moral e pelos costumes, e representa uma média das necessidades imprescindíveis a uma vida normal para uma dada sociedade; necessidades sociais, que se assemelham à anterior, pois são socialmente produzidas e prefiguram necessidades do socialismo, representam uma média de necessidades consideradas normais para uma certa sociedade, podem ser comunitárias por serem passíveis de satisfação por instituições sociais; e necessidades radicais, com o despertar da consciência da classe trabalhadora, desencadeando o compromisso coletivo pela superação do capitalismo.

Doyal e Gough fazem algumas críticas às abordagens relativistas. Os indivíduos isoladamente não são a melhor referência para a formulação de políticas públicas, pois carecem da acumulada sabedoria coletiva. Ademais, as preferências individuais são influenciadas pelo mercado, que cria necessidades e as transformam em objetos de desejo. E, mesmo as abordagens mais conservadoras, guiadas pela vertente neoliberal, não prescindem do Estado como agente político central, ainda que ele possua apenas um limitado papel, focalizado na criação de uma rede de segurança para intervir na pobreza extrema, sem alterar a condição de vida dos destinatários dos mínimos sociais oferecidos. A negação da existência de necessidades humanas objetivas e universais pode, também, na visão dos autores, minar o ideário socialista de bem-estar. E ainda, ao enfatizar a soberania do indivíduo e dos grupos específicos sobre o coletivo, e o sentido de necessidades como preferências a serem atendidas pelo mercado e mesmo pela sociedade ou por um Estado mínimo, corre-se o risco de se cair no “perigoso idealismo, apoiado na crença de que, se deixados sozinhos, os indivíduos sabem se autoproteger ou se autoassistir”. (PEREIRA, 2008, p. 54-5).

Apesar do relativismo com que o termo necessidades humanas básicas tem sido abordado, Pereira (2008), em concordância com as teses de Doyal e Gough, assevera que as necessidades humanas básicas podem ser objetivas e universais. No esforço de trazer luz a essa categoria, esses autores apresentam como necessidades humanas básicas, objetivas e universais para todos os seres humanos, em qualquer lugar do globo: saúde física e autonomia. Essas têm como objetivo universal a participação e a libertação do ser humano das mais variadas formas de opressão.

Salama e Destremau (1999, p.74-75) apresentam algumas críticas que são feitas à abordagem das necessidades humanas: tendência à maior identificação com a noção de mínimo vital e a restringir-se ao básico do básico, como comida, saúde, educação. Elas refletem o projeto hegemônico dos países capitalistas centrais, que tentam homogeneizar necessidades a partir de suas realidades históricas. Contudo, reconhecem que a abordagem das necessidades humanas preconiza uma visão humanista que vai além da economia para se remeter à moral e ao desenvolvimento do Homem em toda sua dimensão, inclusive moral, de liberdade e de dignidade. Os autores identificam dois importantes atributos nas necessidades fundamentais:

- 1) são majoritariamente quantificáveis e mensuráveis, beneficiando à quantificação da pobreza e acompanhamento do efeito das medidas tomadas;
- 2) sua satisfação é produtiva, em razão do aumento do capital humano.

Numa outra linha de abordagem, Sen (2010) vem sendo uma referência na criação de indicadores de medição da pobreza, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), bem como tem influenciado o conceito de pobreza do Banco Mundial desde 2001, “associada à falta de oportunidades, a baixas capacidades, ao baixo nível de segurança e à não capacitação”. (OLIVIERA; REIS, 2007, p. 1-2). Para Sen, a pobreza é uma das formas de privação de liberdade. Por sua vez, a abordagem da liberdade é o principal fim e meio do desenvolvimento, que consiste na “eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas exercerem ponderadamente sua condição de agente”, sendo essa condição central “para lidar com estas privações”. (SEN, 2010, p. 10).

Para tanto, Sen (2010) propõe cinco liberdades instrumentais, que devem ser complementares umas às outras:

- 1) liberdades políticas;
- 2) facilidades econômicas;
- 3) oportunidades sociais;
- 4) garantias de transparência;
- 5) segurança protetora.

O autor segue afirmando: “cada um desses tipos distintos de direitos e oportunidades ajuda a promover a capacidade geral de uma pessoa”. (2010, p. 25). Ele vai além do conceito e dos medidores de pobreza restritos apenas à questão da renda. Embora ele mesmo considere a renda um importante medidor da pobreza, ela não se limita a esse aspecto. Contudo, apesar das importantes contribuições de Sen no estudo da pobreza humana como privação de liberdades, suas proposições possuem semelhantes limitações já apresentadas anteriormente e que Oliveira e Reis (2007) reforçam os contrapontos.

Oliveira e Reis (2007) criticam que os valores do mercado são os norteadores das proposições de Sen, ainda que ele próprio os coloquem como meio e não fim para se alcançar o progresso econômico e a expansão dos padrões de vida. Sen não consegue sair do espaço liberal, o que é percebido pela sua ênfase na liberdade individual e nas profundas diversidades humanas, sem considerar que as diferentes aptidões físicas e mentais e as aspirações individuais são produto da sociedade de consumo. Pois, “o sistema do capital articula formas disseminadoras e reprodutoras de suas ideias e aspirações – ideologicamente engendradas como sendo de toda a sociedade –, capazes de garantir sua hegemonia”. (OLIVEIRA; REIS, 2007, p. 5).

Resgatando as contribuições de Doyal e Gough, trazidas por Pereira (2008), preferências individuais e intangíveis não podem promover o desenvolvimento humano em sua acepção mais larga e universal, pelos vários motivos já apresentados. Os autores, ao porem acento na saúde física como necessidade humana, a consideram condição elementar, sem a qual os indivíduos sequer poderão viver, dirá se colocarem em um nível tal de participação que os elevem à condição de autonomia de agência e de autonomia crítica.

Por autonomia de agência, entenda-se a sua forma mais elementar, a compreensão do indivíduo sobre si mesmo, sua cultura e sua autoexpectativa dentro de sua cultura. Para tanto, as pessoas necessitam de capacidade psicológica e oportunidades objetivas. Por autonomia crítica, os autores definem como sendo um nível mais elevado de capacidade das pessoas agirem criticamente com as informações que possuem a partir de sua percepção de mundo e

de como se enxergam nele. Seria a ação de “criticar e, se necessário, mudar as regras e práticas da cultura a que pertencem”. (PEREIRA, 2008, p. 74).

Contudo, saúde física, e aqui se inclui a saúde psicológica, e autonomia não podem ser desmembradas, do contrário, não ocorrerá a satisfação das necessidades básicas. Essas duas necessidades básicas fundamentais, trazidas por Doyal e Gough, serão importantes referências para a análise das necessidades de pessoas inseridas no Programa objeto deste estudo. Pesquisas já realizadas por profissionais dos programas de proteção atestam que além da situação motivadora do ingresso, a vida dentro do contexto do Programa gera adoecimento dos protegidos, sobretudo na área de saúde mental. (VALADÃO, 2005; MOREIRA, 2009). No que tange à autonomia dos protegidos, ela é cerceada em vários aspectos, como condição *sine qua non* das regras de segurança do Programa.

Diante da heterogeneidade de sentidos e das abordagens que negam ou relativizam as necessidades humanas básicas, Doyal e Gough alertam que o que identifica e diferencia necessidades básicas objetivas e universais de preferências particulares é a consequência da sua não satisfação. Enquanto o não atendimento de preferências individuais pode gerar no máximo frustração nos sujeitos que as desejam, a não satisfação das necessidades humanas básicas acarreta sérios prejuízos aos indivíduos e à concretização dos direitos sociais (PEREIRA, 2008). Dito de outro modo,

o principal critério [...] é o que se baseia nos *efeitos do não atendimento contínuo de necessidades socialmente compartilhadas*. O método consiste em verificar se as consequências desse não atendimento causam sérios danos, ou prejuízos, isto é, se produzem degeneração efetiva na *integridade física* e na *autonomia* das pessoas a ponto de condená-las a uma vida sub-humana. (PEREIRA, 2006, p. 73)

Pereira (2006) apresenta três importantes passos para se identificar necessidades humanas básicas no meio de tantas imprecisões e subjetividades:

- 1) elevar o conceito de necessidades humanas básicas do nível do senso comum e de interpretações a-críticas, buscando decodificá-las no campo das relações sociais que se dão na concretude da vida em sociedade;
- 2) contradizer os argumentos neoliberais que fundamentam políticas públicas, especialmente as sociais, em razão de seu descompromisso com a cidadania e a justiça social (sobretudo no que tange à desconcentração da riqueza pela via da sua redistribuição);
- 3) defender uma alternativa contra-hegemônica ao neoliberalismo que se implique com a relação entre direitos de cidadania e necessidades sociais.

Mas para tanto, segundo os estudos de Doyal e Gough, essas necessidades básicas precisam de precondições que os autores chamam de *satisfiers* (satisfadores universais ou necessidades intermediárias). Eles listam onze necessidades intermediárias que podem conduzir o ser humano à máxima participação das formas de vida e cultura a que pertencem: a) alimentação nutritiva e água potável; b) habitação adequada; c) ambiente de trabalho desprovido de riscos; d) ambiente físico saudável; e) cuidados de saúde apropriados; f) proteção à infância; g) relações primárias significativas; h) segurança física; i) segurança econômica; j) educação apropriada; l) segurança no planejamento familiar, na gestação e no parto.

Todavia, considerando que esses “satisfadores universais” não dão conta de corresponder às necessidades locais, de comunidades ou grupos minoritários, há que se identificar ainda “satisfadores específicos” que alcancem as particularidades de modo a otimizar as condições de vida e de cidadania das pessoas pertencentes a essas minorias (PEREIRA, 2008, p. 76).

Buscaremos, no próximo capítulo, analisar os dados da pesquisa com base nessa lista de necessidades humanas básicas. Temos a intenção de verificar se no processo denominado reinserção social dos protegidos, os dados indicam a concretização dos seus direitos sociais, expressos genericamente na lei e no decreto que regulam o Programa, e normatizados mais detalhadamente no Manual Geral de Procedimentos do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.

Agora pretendemos contextualizar as políticas sociais brasileiras, com ênfase a partir da década de 1990, compatível com o período de criação do Programa Federal de Proteção, pois acreditamos que ele não foge ao perfil mais geral dos programas desenvolvidos a partir dessa época, com forte viés reducionista do papel estatal na condução das ações voltadas à proteção social.

3.2 Políticas sociais brasileiras: garantias de necessidades mínimas ou básicas?

No contexto nacional, a política social tem um perfil bem peculiar ao processo de formação do capitalismo no Brasil. A realidade do desenvolvimento econômico-social brasileiro foi bem diferente da dos países de economia central. Já começa no próprio processo de abolição da escravatura. Ianni (1996, p. 97-8) identifica nesse processo uma forte

criminalização da pobreza, confirmada pelo ideário social brasileiro de que “a vítima é culpada”. Há para o autor uma profunda naturalização e desistorização da “questão social” no país, que surgiu originalmente pela questão do índio, do negro, da mulher e vai se perpetuando na história por meio de desigualdades sociais gritantes.

Com a urbanização e desenvolvimento da indústria, inicia-se a formação do proletariado que, com a crise de 1929, passa a insurgir-se contra a exploração nas fábricas e suas precárias condições de vida na cidade. Mas, até meados da década de 1930, o Estado não reconhece a questão social e continua tratando os movimentos operários como caso de polícia, por meio de medidas repressivas. Somente a partir de 1937, com a implantação do Estado Novo, surgem as primeiras medidas públicas estatais de tratamento da questão social, como caso de política, mas na perspectiva da filantropia e do controle social (IAMAMOTO; CARVALHO, 2005).

Para Ianni (1992, p. 60), o que tivemos no Brasil foi um desenvolvimento desigual e combinado, cuja sociedade e economia se voltavam para fora do país e eram dependentes dos acontecimentos externos. A formação do Estado brasileiro, segundo Fernandes (1987), é marcada pela ambiguidade entre o liberalismo econômico e o patrimonialismo político; entre a modernização da economia e o conservadorismo dos privilégios das classes dominantes – tivemos assim uma modernização conservadora. Behring e Boschetti (2007) nos alerta que é nesse panorama que a política social brasileira deve ser observada em sua origem, a partir de medidas de proteção esparsas e frágeis, sobretudo a partir de 1923, quando começa a se desenhar um protótipo de proteção social no país, como nos seguros de aposentadoria e pensão e legislação dirigida aos menores.

A crise internacional de 1929-1932 repercutiu no Brasil provocando uma mudança na correlação de forças das classes dominantes. As oligarquias agroexportadoras de café foram fortemente abaladas pela crise e outras culturas da economia nacional aproveitaram a oportunidade para assumir o controle, como a pecuária e o plantio de açúcar, por exemplo. Na esfera da classe trabalhadora, a Revolução de 1930 dá início à Era Vargas, trazendo significativas consequências por meio de uma política trabalhista (Ministério do Trabalho, Carteira de Trabalho, Consolidação das Leis Trabalhistas, dentre outras conquistas). Quanto à assistência social, em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), marcada pelo primeiro-damismo e caridade religiosa, com ações assistencialistas focalizadas nas famílias pobres e caracterizadas pela “tutela, favor e clientelismo”. Essas foram algumas das principais medidas que configuraram o Estado social brasileiro a partir da década de 1930, que não

passou de um “desenvolvimento restrito e incompleto, em comparação com a experiência keynesiano-fordista no capitalismo central”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 107-8).

Em 1960 foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que unificava vários benefícios. E a partir do golpe militar de 1964, o Brasil entra num período de 20 anos de ditadura. No campo da política social, esse período representou o desenvolvimento de uma política centralizada nas mãos dos tecnocratas e, com um “modelo repressivo, centralizado, autoritário e desigual foi sendo implantado um complexo assistencial-industrial-tecnocrático-militar”, que não chegou a representar um projeto universal de cidadania, mas permaneceu com o perfil das políticas sociais das épocas anteriores: fragmentadas e desiguais, disponíveis apenas a alguns estratos da população. (FALEIROS, 2000, p. 47-8).

Contudo, foi a Constituição Federal de 1988 o divisor de águas na direção de um Estado de bem-estar no Brasil, resultado da luta social pela redemocratização do país após duas décadas de repressão do Estado autocrático que, nas palavras de Faleiros (2000) foi cedendo de modo lento e gradual. A Carta Cidadã, como ficou conhecida, trouxe uma nova perspectiva de cidadania e justiça social à sociedade brasileira, na perspectiva da satisfação das necessidades humanas básicas e não dos mínimos sociais. Segundo Pereira (2010), ela inaugurou o protótipo do Estado social brasileiro, concebido pelos princípios progressistas da universalidade, da equanimidade e da cidadania ampliada.

A nova Constituição foi também um marco para a elevação dos direitos humanos no país, trouxe em seu corpo uma série de direitos no campo da proteção social, da segurança pessoal e dos direitos humanos fundamentais. Todavia, a década que a sucedeu trouxe uma série de rebatimentos para a sua efetivação. Forças conservadoras, contrárias ao seu conteúdo social, legitimadas pelo ideário neoliberal recém-introduzido no solo político-econômico do país, conseguem frustrar a materialidade dos direitos constitucionais, sobretudo os de cunho social. E assim, a nova Constituição foi ferida no seu ideário de cidadania plena, universalidade do acesso e primazia do Estado na condução das políticas sociais.

O Estado sofre forte alteração na sua capacidade regulatória, tanto econômica quanto social, resultando no campo da proteção social, em uma massiva transferência de suas responsabilidades para as esferas privada, empresarial, comunitária ou voluntária, propiciando o revigoramento da filantropia e a desconstrução da noção de direito. A década de 1990 foi palco do projeto de desmonte do conjunto de conquistas sociais e políticas recém-alcançadas. Começa-se a formulação de um novo desenho de Estado, essencialmente oposto ao que se configurava na Carta Cidadã. E por meio de emendas constitucionais, dá-se uma nova face ao Estado Democrático de Direito.

No campo da necessidade humana do trabalho, o desenvolvimento capitalista brasileiro, caracterizado por Antunes (2006) como “hipertardio”, sofre nesse período os efeitos da reestruturação produtiva do capital que, segundo o autor, ocorre atrelada a algumas tendências: descentralização produtiva; flexibilização e desregulamentação dos direitos sociais; terceirização; novas formas de gestão e precarização da força de trabalho. Ele conclui que, no auge da era da informatização, o trabalho vivencia uma época de ampla informalização, “caracterizada pela ampliação dos terceirizados, [...] subcontratados, flexibilizados, trabalhadores em tempo parcial, teletrabalhadores, pelo *ciberproletariado*, [...] pela vivência da precarização”. (ANTUNES, 2006, p. 25, *grifo do autor*).

Para compreendermos a condução que será dada às políticas de satisfação das necessidades sociais, sob o viés minimalista e focalizado na extrema pobreza, a partir da década de 1990, precisamos entender as mudanças que foram operadas no Estado. Behring (2008, p. 171-173) faz uma análise do projeto e do processo de reforma do Estado brasileiro delineada pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (Mare) no Plano Diretor da Reforma do Estado¹¹¹, que foi aprovado em 1995, cujo maior argumento era o de que a crise do país nada mais era que uma crise do próprio Estado, em razão do seu formato “rígido, lento, ineficiente e sem memória administrativa”. Precisava-se, portanto, de um novo Estado, de um modelo de gestão administrativa que se pautasse nos princípios gerencialistas, tendo como pano de fundo as diretrizes neoliberais. Trata-se, pois, de um projeto de Estado “social-liberal”, a quem cabe o papel de “coordenador suplementar”, tendo como centro da reforma o ajuste fiscal. Para a autora, trata-se de uma verdadeira “contra-reforma conservadora e regressiva”.

A década de 1990 foi inaugurada com o primeiro presidente eleito diretamente pelo povo desde 1960 – Fernando Collor de Melo (1990-1992) que, após seu *impeachment*, foi sucedido por Itamar Franco e depois por dois governos consecutivos de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Pereira (2000) aponta que, se Collor deu o pontapé inicial na integração da economia nacional à internacional, FHC aprofundou esse processo, abraçando o neoliberalismo em seus valores mais ortodoxos. Esse direcionamento tem seguido inalterável nos três últimos governos de esquerda, sob a administração do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva e mais recentemente no governo Dilma Rousseff.

¹¹¹ Com a justificativa de falência do Estado, os grupos no poder que representam o capital dão início ao Plano Diretor da Reforma do Estado, tendo como seu principal orientador o Ministro de Reforma do Estado, Bresser Pereira.

A partir de então, as políticas sociais brasileiras passam a ser repensadas sob a prevalência do trinômio: privatização, focalização e descentralização. Em linhas gerais, isso representou, segundo Behring (2008), redução de direitos, ações pontuais e compensatórias para os mais atingidos pela crise do Estado capitalista. As políticas sociais foram redefinidas a partir de um atendimento ínfimo aos que não conseguiam buscar no mercado a satisfação de suas aspirações sociais. Os que não conseguiam o *status* de cidadão consumidor, pela via do trabalho, passavam a ser os assistidos das políticas, programas, projetos, ações e benefícios compensatórios da assistência social.

Um importante aspecto da reforma do Estado para este estudo é o Programa de Publicização, que representa uma abertura do Estado para a parceria público-privada com agências executivas e organizações sociais, principalmente a partir da regulamentação do Terceiro Setor¹¹². Isso viabilizou a atuação de organizações não governamentais na implementação e execução de políticas públicas. Soma-se ainda a essas iniciativas a forte presença do voluntariado na área social (BEHRING, 2008). Prova disso é que, como medida de governo em sua posse do primeiro mandato, FHC cria o Programa Comunidade Solidária, que significou um retrocesso ao assistencialismo e uma afronta às conquistas sociais enquanto direitos do cidadão e dever do Estado, configuradas na Constituição Federal de 1988 (PEREIRA, 2000, p. 172).

É nesse contexto da década de 1990 que o Brasil cria os primeiros programas voltados à proteção de vítimas e testemunhas. A legislação pertinente apresenta também a tendência da parceria público-privada: “A União, os Estados e o Distrito Federal poderão celebrar convênios, acordos, ajustes ou termos de parceria entre si ou com entidades não-governamentais objetivando a realização dos programas”. (Artigo 1, § 1º Lei 9.807/99). No inciso III, do artigo 2º, do Decreto nº 3.518/2000, institui como parte integrante do programa a Rede Voluntária de Proteção. O próprio decreto, no artigo 9º e no parágrafo único, define o que seria essa rede e quem a integra:

¹¹² “O chamado ‘terceiro setor’, na interpretação governamental, que é tido como distinto do Estado (primeiro setor) e do mercado (segundo setor). É considerado como não governamental, não lucrativo e voltado ao desenvolvimento social, daria origem a uma ‘esfera pública não estatal’, constituída por ‘organizações da sociedade civil de interesse público’. No marco legal do terceiro setor são incluídas entidades de natureza as mais variadas, que estabelecem um termo de parceria entre entidades de fins públicos de origem diversa (estatal e social) e de natureza distinta (pública ou privada). Engloba sob o mesmo título, as tradicionais instituições filantrópicas; o voluntariado e organizações não governamentais: desde aquelas combativas que emergiam no campo dos movimentos sociais, àquelas com filiações político-ideológicas as mais distintas, além da denominada ‘filantropia empresarial’”. (IAMAMOTO, 2001, p. 25).

A Rede Voluntária de Proteção é 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.

Integram a Rede Voluntária de Proteção as organizações sem fins lucrativos que gozem de reconhecida atuação na área de assistência e desenvolvimento social, na defesa de direitos humanos ou na promoção da segurança pública e que tenham firmado com o Órgão Executor ou com entidade com ele conveniada termo de compromisso para o cumprimento dos procedimentos e das normas estabelecidos no Programa.

Apresentar esse contexto é importante, tendo em vista que ele teve forte influência na decisão do modelo de programa de proteção a vítimas e testemunhas adotado no país. O elemento da solidariedade é uma categoria fundamental para as organizações não governamentais que executam os programas de proteção. O conjunto de entidades, juntamente com outros parceiros individuais e coletivos que apoiam as ações de proteção, se autodenomina “rede solidária de proteção”¹¹³, reforçando o texto legislativo, que na verdade apenas reflete a experiência que já se desenvolvia na prática, como pudemos ver no capítulo anterior. Para o Estado, o elemento da solidariedade representou uma alternativa menos onerosa para a execução da proteção no país. Segundo Scherer-Warren; Lüchmann (2004), a forte influência da ideia de solidariedade, voluntariado, participação, cidadania tem recebido várias críticas em função de sua funcionalidade ao projeto neoliberal de reforma do Estado. Contexto esse no qual uma parcela grande de ONGs passa a assumir a execução de ações e programas sociais.

Montaño (2010) é um forte crítico dessa transferência da execução das políticas públicas de cunho social para o chamado terceiro setor. Na sua análise, isso é um produto das transformações do capital, cujo conceito tem origem norte-americana, em 1978, cunhado por John D. Rockefeller III e trazido ao Brasil por um funcionário da Fundação Roberto Marinho. Ou seja, “o conceito ‘terceiro setor’ foi cunhado por intelectuais orgânicos do capital, e isso sinaliza clara ligação com os interesses de classe, nas transformações necessárias à alta burguesia” (MONTAÑO, 2010, p. 53).

O período pós-1990 foi então o terreno no qual germinaram os programas de proteção brasileiros. Apesar da execução desses programas ter também um viés de luta de entidades da sociedade civil, comprometidas historicamente com o processo de redemocratização do país e com a defesa dos direitos humanos, não podemos desconsiderar o

¹¹³ Conforme Manual Geral de Procedimentos do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, São Luís/MA, 2011.

pano de fundo que influenciou decisões do Estado brasileiro, ao se alinhar às diretrizes político-econômicas mais globais, de orientação neoliberal.

Vimos anteriormente que as políticas públicas, sobretudo as de cunho social, e mais especificamente a de assistência social, tem seguido na linha do mínimo, no nível de proteção que, como sinalizou Pereira (2008), beiram à desproteção social. O enfrentamento das múltiplas sequelas da questão social tem se dado por meio de medidas superficiais, que não promovem significativas alterações no alto índice de desigualdade social no país.

O foco das políticas sociais tem sido os indivíduos situados na linha da extrema pobreza. Pretendemos verificar se ao responder as necessidades humanas apresentadas pelos protegidos, o Programa Federal de Proteção segue nessa perspectiva dos mínimos sociais. Antes de seguirmos para o capítulo de análise dos dados, trazemos um trecho do diagnóstico, no que tange à reinserção social dos protegidos, da auditoria do Tribunal de Contas da União, realizada no ano de 2005 nos programas de proteção:

As atividades oferecidas para a reinserção social dos beneficiários têm sido prejudicadas pela precariedade da articulação com órgãos e programas de governo, feita geralmente de forma pessoal. Outra dificuldade diz respeito à identificação dos beneficiários, uma vez que matrículas em escolas ou atendimento em hospitais públicos podem comprometer sua segurança. Também é preciso criar procedimentos que facilitem a autonomia dos beneficiários após seu desligamento do programa, como a comprovação de experiência profissional nos casos de mudança de identidade, possibilidade de doação de bens móveis e acesso à moradia (TCU, 2005, p. 12).

Imagina-se que tal diagnóstico é incompatível com um programa que compromete legalmente o poder público com tamanha e peculiar descrição, nomeando instâncias para específicas funções e competências dentro de importantes espaços criados exclusivamente para o Programa, que possibilita à sociedade civil um rico terreno de atuação direta junto às pessoas ameaçadas, sendo a única detentora das informações mais sigilosas do Programa. Inclusive, o Manual Geral de Procedimentos do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (2011), que baliza a metodologia de proteção do Programa, fala de atendimento e acesso a direitos em sua Seção VII (Artigos 36 e 37), citando a articulação com outras políticas públicas sociais, transferência de renda aos protegidos, apoio financeiro no processo de qualificação profissional e educacional dos mesmos, além da manutenção dos vínculos familiares e afetivos por meio de mecanismos seguros de contato.

Todavia, quais os meios oferecidos pelo Programa para o acesso efetivo, continuado e seguro aos bens e serviços sociais imprescindíveis à satisfação das necessidades humanas

dos protegidos? Como o Programa consegue conciliar o anonimato dos protegidos num contexto de sistemas de proteção social cada vez mais integrados e publicizados? Como o Programa lida com o paradoxo de incentivar a autonomia socioeconômica dos protegidos e, ao mesmo tempo, reconhecer as restrições à liberdade individual que lhes são conferidas?

O Manual Geral de Procedimentos traz em seu artigo 39, inciso XIII, uma importante categoria-chave para este projeto: as necessidades básicas. Colocando o usuário como corresponsável pela segurança e que, portanto, deve “XIII – Comprometer-se em fazer bom uso dos bens e do recurso público, destinado à manutenção de suas *necessidades básicas*” (grifo nosso). Como veremos a seguir, mesmo após sete anos da auditoria realizada pelo TCU, os dados de 2011 e 2012 das pessoas protegidas pelo Programa Federal de Proteção ainda trazem muitas das questões diagnosticadas como necessidades insatisfeitas no contexto de restrições de liberdades inerentes a um programa de proteção. Questões essas que serão aprofundadas no capítulo seguinte.

Capítulo IV

NECESSIDADES HUMANAS POR TRÁS DOS MUROS DA PROTEÇÃO: ANÁLISE DOS DADOS

Este capítulo pretende responder a três importantes objetivos da pesquisa junto ao Programa Federal de Proteção: identificar o perfil socioeconômico das pessoas protegidas; verificar quais necessidades sociais são apresentadas por elas ao Programa; e como ele busca satisfazê-las num contexto dessa natureza. Contexto esse marcado por uma série de restrições à liberdade e à autonomia dos protegidos, que para terem sua integridade física garantida, precisam se submeter às regras do Programa, vivendo em anonimato com difíceis normas de segurança.

Esse contexto de restrições é confirmado por pesquisas de quem atua/atuou na política de proteção e a conhece por dentro, como Valdênia Brito Monteiro, ligada à entidade não governamental executora do Programa de Proteção de Pernambuco, onde constatou que “essas normas são de difícil cumprimento para as pessoas”. (MONTEIRO, 2002, p. 86). Márcia Andréia Vargas, vinculada à Secretaria Estadual, executora do Programa de Proteção do Rio Grande do Sul, também ratifica essa afirmação: “Diante de uma vivência tão específica que é estar sob proteção de uma política pública para garantir a integridade de seus usuários, o programa passa a ‘sujeitá-lo’ a situações que fogem totalmente de sua vida ‘normal’[...]” e passam a viver uma “vida entre parênteses” (VARGAS, 2008, p. 7). Elaine Christina Santa (2006, p. 66), vinculada ao Programa de Proteção de São Paulo, ao entrevistar ex-assistentes sociais do Programa, extrai de uma das falas que ocorre um monitoramento da vida em tempos de democracia, de liberdade. E acrescenta:

A entrada no Programa de Proteção e a permanência nele requerem um investimento grande da pessoa, investimento no sentido de superações, recomeço e proposição para lidar com situações adversas. [...] Quando uma pessoa, ou família entra no Provita sofre uma mudança concreta e radical: deixa para trás uma história de vida [...] pessoas e lugares, a partir do que construiu sua subjetividade e papéis sociais. [...] A identidade de quem está vivendo a proteção fica abalada [...]. O convívio social é restrito, as palavras e ações precisam sempre ser medidas, cautelosas (SANTA, 2006, p. 65-68).

Tais pesquisas confirmam o paradoxo central do Programa de Proteção, que para proteger pessoas ameaçadas em seu direito fundamental à vida, acaba violando outros direitos fundamentais ao desenvolvimento humano e a sua emancipação, como a liberdade de

expressão e de ir e vir, a privacidade, a participação, a autonomia, a preservação de sua própria identidade e história de vida passada, dentre outros.

Moreira (2009, p. 17-8), psicólogo e coordenador do Programa de Proteção do Estado do Pará, em seu trabalho *Direitos humanos: proteção e assistência a vítimas e colaboradores da justiça*, admite essa privação e violação em nome do bem maior, a vida. Fazendo um paralelo entre alguns direitos elencados na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH) e na Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/88), com as regras de segurança do Programa e, portanto, deveres dos protegidos, apresenta alguns paradoxos do Programa: é invasivo na vida privada (contrariando o art.12 da DUDH e inciso XII, do artigo 5º da CF/88); limita a liberdade de trânsito (contrariando o artigo 13 da DUDH e inciso XV, do artigo 5º da CF/88); impede a participação política (contrariando o inciso I, do artigo 21 da DUDH e artigo 14 da CF/88); limita o exercício do emprego (contrariando o inciso I, do artigo 23 da DUDH e inciso XIII, do artigo 5º da CF/88).

Como confirma Vargas (2008, p. 42), “A segurança implica restrições de direito fundamental. A construção [da] reinserção social também implica determinadas intervenções do Estado na vida privada. [...] A contradição ética consiste na possibilidade prática de restringir direito para garantir direito”. E isso ocorre por causa de outro paradoxo envolvendo o Programa: ele integra o conjunto das políticas públicas que, por sua vez, tem como princípio a publicidade e transparência.

Todavia, por sua natureza específica, a proteção só tem como funcionar e realizar o objetivo a que se propõe exatamente conservando o princípio oposto, o do sigilo. Com isso, o avanço da transparência nas políticas públicas, acompanhando os avanços da tecnologia da informação, da veiculação de dados e informações pela grande mídia e internet, é um dos maiores obstáculos à efetiva qualidade de um Programa de Proteção, pela possibilidade de vazamento de informações pessoais e de localização de pessoas protegidas.

A partir dessa introdução, pretendemos trazer luz à figura mais importante desse Programa: os protegidos. Os eventos relacionados ao tema da proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas geralmente trazem em seus *banners* e *folders* a figura de uma pessoa com perfil cinzento, sem definição, sem cores vivas, sem clareza. Essa é a imagem que o grande público tem de uma pessoa protegida: um retrato desfocado. Quem são essas pessoas? De onde vêm? Como eram suas vidas antes de entrarem no Programa? Como estão vivendo no universo da proteção? Estas são algumas questões que povoam a curiosidade de muitos e que nos inquietaram, motivando-nos a realizar esta pesquisa.

De início, registramos a impossibilidade de contato direto com os protegidos do Programa Federal, tendo em vista que sua localização é uma informação sigilosa, não passível de ser objeto de pesquisa para estudiosos que não estejam diretamente ligados aos programas que protegem essas pessoas. Esse fato foi o primeiro desafio metodológico, e nos impediu de aprofundar o conhecimento de modo mais qualitativo, como por exemplo, realizar entrevistas com as pessoas inseridas no Programa.

Tivemos como única fonte de informação os processos onde são arquivadas todas as documentações referentes a essas pessoas, no âmbito da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas (CGPT) da SDH/PR. Os documentos que compõem esses processos são provenientes dos órgãos do Sistema de Justiça, das equipes técnicas do Programa Federal e dos Programas Estaduais que acolhem as pessoas protegidas, do Conselho Deliberativo Federal, da CGPT, dos próprios protegidos (cartas), dentre outros. Não há nesses documentos qualquer identificação de lugar ou nomes das pessoas que fazem a proteção.

Focamos o levantamento de dados nos relatórios de acompanhamento, nas planilhas de custo mensais e nos relatórios e atas das reuniões do CONDEF, dos anos de 2011 a 2012, para todos os protegidos que em 2011 estavam incluídos no Programa Federal de Proteção. Isso representa um total de 25 casos, nos quais se vinculam 29 vítimas, testemunhas e/ou réus colaboradores¹¹⁴ e 60 familiares que os acompanharam na proteção¹¹⁵, totalizando 89 pessoas que se agrupam em 27 núcleos familiares, que vão desde pessoas sozinhas até grupos de famílias extensas.

Desses 25 casos, selecionamos 15 (60%) para observar outros tipos de documentos referentes ao processo de proteção, de modo a melhor qualificar os dados quantitativos. São pareceres de triagem, relatórios de condutas incompatíveis com as regras do Programa, termos de compromisso por quebras de normas e outros motivos, cartas escritas por protegidos, ofícios do Conselho Deliberativo Federal e da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas, entre outros.

Faz-se necessário registrar que, neste capítulo, evitaremos as classificações específicas de vítima, testemunha, réu colaborador e familiares. Na medida do possível, trataremos a categoria-geral “protegidos”, pois entendemos que o processo de reinserção social não está restrito a apenas algumas daquelas pessoas. Além disso, suas necessidades são objetivas e universais, de acordo com nossa perspectiva teórica.

¹¹⁴ Aqui convencionamos chamá-los de protegidos principais.

¹¹⁵ Aqui denominados protegidos acompanhantes.

Quando estritamente necessário, dividiremos essa categoria-geral em “protegido principal”, representando o conjunto de pessoas que são vítimas, testemunhas e/ou réu colaboradores; e “protegidos acompanhantes”, simbolizando os familiares e pessoas com vínculo afetivo que ingressaram no Programa em razão do protegido principal.

Lembramos ainda que este capítulo será norteado pela teoria das necessidades humanas básicas, explicitada no capítulo anterior. A questão central deste estudo é conhecer como foi a criação do Programa Federal de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas e o significado de proteção adotado pelo mesmo, objetivos já contemplados no segundo capítulo deste trabalho, e quais necessidades humanas se apresentam nesse contexto e se são (e como são) satisfeitas pelo Programa. Pretende-se descobrir o retrato dessa parcela da população que ingressa num programa de proteção, colocando a sua vida e liberdade sob a tutela do Estado para se salvar da ameaça incontida. Também se verificou como as necessidades das pessoas são atendidas a partir dos encaminhamentos dados, e em que medida se aproximam da perspectiva democrática das necessidades básicas, conforme proposto por Pereira (2008).

Buscaremos perceber se se confirma a suspeita de que para as pessoas que ingressam em um programa de proteção, o acesso à riqueza produzida socialmente no sistema capitalista, pela via do mercado de trabalho e das políticas públicas, terá um agravante exclusivo para quem se encontra nessa condição, que o restante da população brasileira não enfrenta: o necessário anonimato como medida de proteção.

Como vimos, temos aqui um paradoxo, pois as políticas públicas e o mercado de trabalho oferecem, dentre outros benefícios, a visibilidade de seus destinatários, retirando-os da zona cinzenta de desproteção social. Contudo, a conquista dessa cidadania é uma ameaça para os necessariamente invisíveis destinatários da Política de Proteção a Pessoas Ameaçadas. Isso evidencia que ao mesmo tempo em que as estratégias de segurança do Programa têm garantido a proteção da vida, os protegidos passam a sofrer outro tipo de ameaça: a exclusão do mercado de trabalho e dos sistemas públicos de seguridade social que, inclusive, poderiam potencializar o processo de reinserção social dessas pessoas na nova localidade.

Com base nesse problema, é comum surgirem várias dúvidas relacionadas ao impacto do Programa na vida das pessoas protegidas, tais como: se há uma melhora da situação socioeconômica dessas pessoas com o seu ingresso no Programa, onde elas, supostamente, terão a presença mais forte do Estado em decorrência da proteção tutelar a qual estão submetidas. Também se os moldes de proteção contribuem ou dificultam o processo de reinserção social dos protegidos; bem como, se o Programa faz a intercessão entre a garantia à vida e a garantia aos meios necessários a sua reprodução. Pois parece um paradoxo ampliar

direitos para pessoas necessariamente invisíveis, o que ocorre principalmente pela necessidade de proteger informações dos protegidos numa era de direito ao acesso à informação¹¹⁶. Outra dúvida paira sobre a visão que os agentes da proteção têm dos protegidos que não alcançam a autonomia socioeconômica no contexto em que se encontram. Tentaremos trazer luz a essas imprecisões ou, pelo menos, a algumas delas, por meio dos dados que serão apresentados. Dividimos este capítulo de análise em três partes: a primeira trará o retrato dos protegidos: quem são essas pessoas?; a segunda exporá as necessidades apresentadas pelos protegidos ao Programa: quais são elas?, como são respondidas pelo Conselho Deliberativo Federal (CONDEF) e a efetividade das suas deliberações: se são de fato cumpridas?; a terceira e última parte buscará analisar se o Programa Federal de Proteção reconhece as necessidades humanas dos protegidos na perspectiva dos básicos ou dos mínimos sociais, bem como os limites e possibilidades dessa política pública.

4.1 O retrato das pessoas que estão por trás dos muros da proteção

Apresentaremos o perfil dos protegidos do Programa Federal de Proteção, que se encontravam protegidos no ano de 2011, sob dois aspectos: o perfil familiar, com informações sobre o desenho da família protegida; o perfil dos protegidos, com informações referentes às pessoas incluídas no Programa. No entanto, por considerarmos uma informação complementar, acrescentamos nos apêndices alguns quadros e gráficos relacionados a um terceiro perfil dessas pessoas, sobretudo do protegido principal, que é o perfil geral da proteção, com informações mais relacionadas ao caso¹¹⁷ acompanhado pelo Programa Federal de Proteção.

¹¹⁶ Garantido pela Lei da Informação – lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que “Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências”.

¹¹⁷ Por “caso” entenda-se o processo, no âmbito do Programa de Proteção, ao qual está relacionado o inquérito policial ou o processo judicial que motivou o pedido de proteção e ingresso da pessoa ameaçada e/ou seus familiares no Programa. Um caso pode ter mais de um protegido principal; pode estar vinculado a mais de um inquérito ou processo e, portanto, a vários crimes e agentes criminosos; bem como, pode ter mais de um núcleo familiar.

4.1.1 Perfil familiar

A família constitui uma das mais sólidas instituições sociais, base fundamental de socialização, segurança e afetividade para o desenvolvimento do ser humano. A sua constituição histórica está permeada por acontecimentos e influências sociais, políticas, econômicas e culturais que vêm imprimindo complexidade e diversidade na sua composição e simbolismo sem, no entanto, abdicar do que a distingue enquanto unidade de valor formativo.

Essa dinamicidade que envolve a categoria família exige, assim, que se atenha às modificações que lhes atravessa, quando se tenta objetivá-la na atualidade. Esse exercício de leitura se faz pertinente em face da necessidade de se precisar quais as características que hoje apresenta e que significados foram suprimidos, enfim, que singularidade ou singularidades configuram a família no contexto contemporâneo. Essa compreensão processual da instituição família norteia este trabalho, cuja intenção analítica recai sobre a centralidade que a mesma vem apresentando nas formulações das atuais políticas sociais.

Analisar a categoria família enquanto construção histórica, não constitui tarefa fácil – ainda que a sua noção impregne a todos, devido ao sentido de origem, de pertencimento, de referência emocional – em função das diversas configurações que vão lhe atribuindo sentido e significado. Como abordagem primeira, deve-se reforçar que, independente da temporalidade histórica, do espaço e da posição social, a família constitui o agrupamento humano fundante, a base primária que propicia o aprendizado necessário à vida social, entretanto, nem sempre ela é percebida como uma construção social. Como define Sarti (2005, p. 40), a família “é a esfera da vida social mais naturalizada pelo senso-comum, onde parece que tudo se dá de acordo com a natureza”.

Todavia, a autora reforça a importância de percebê-la na sua natureza social, onde as relações familiares se constituem como aliança entre grupos, possibilitada pelo princípio da troca e da reciprocidade (SARTI, 2005).

Esse entendimento é fundamental no contexto do Programa de Proteção onde, apesar da lei nº 9.807/99 prever o ingresso dos familiares no parágrafo 1º do artigo 2º – “A proteção poderá ser dirigida ou estendida ao cônjuge ou companheiro, ascendentes, descendentes e dependentes que tenham convivência habitual com a vítima ou testemunha, conforme o especificamente necessário em cada caso”, existem outros laços familiares e de afinidades que ficam na cidade de origem e cuja ausência é frequentemente sentida pelos protegidos e,

inclusive, razão para alguns pedidos voluntários de desligamento. Podemos perceber isto em alguns trechos de relatórios sobre os protegidos:

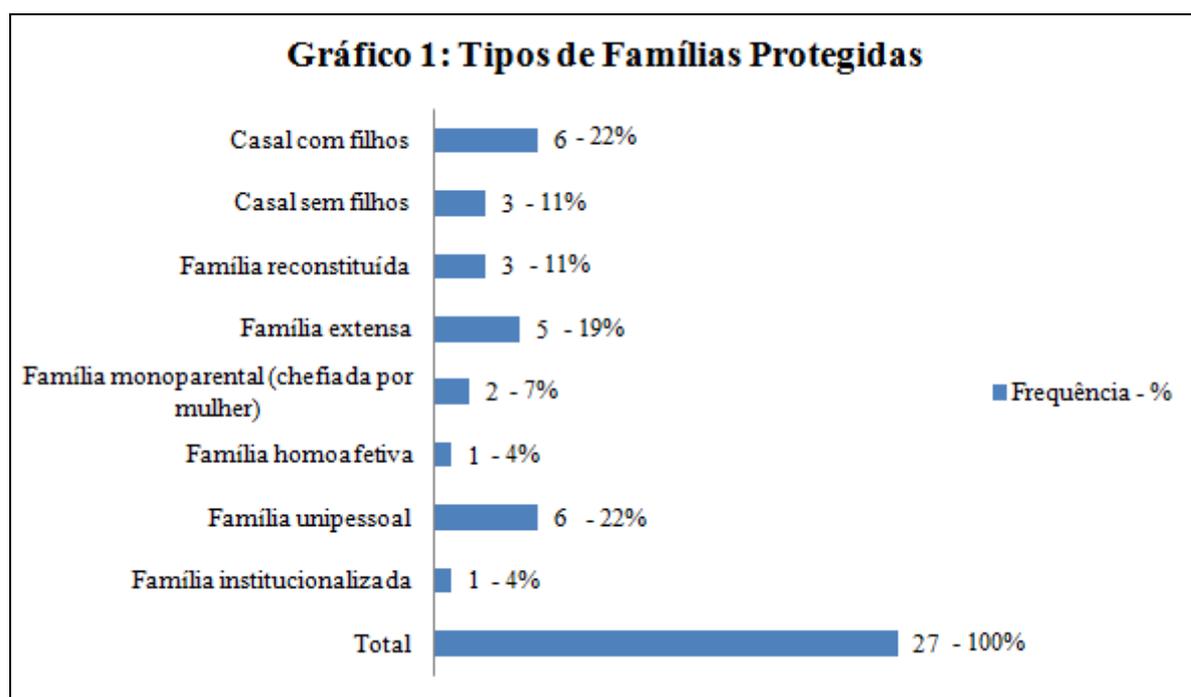
[os usuários relatam] apenas continuar sentindo muitas saudades dos familiares. (Caso 20, Relatório 86).

O núcleo familiar chegou em nova rede acolhedora [...] e não apresentou dificuldades para cumprir as normas de segurança no estado acolhedor. Contudo, [...] a Sra. [Caso 10] informou seu desejo de sair do Programa, demonstrando a não adaptação a dinâmica do Programa de proteção devido à saudade dos familiares do estado de origem. A Sra. [Caso 10] relatou que ‘não aguentava mais a distância de sua família e filha mais velha’. Esta decisão foi comunicada previamente ao Sr.[Caso 10], que afirmou compreender a atitude da companheira, contudo não poderia pedir seu desligamento, pois teme por sua segurança. O desligamento da Sra. [Caso 10] foi realizado [...]. (Caso 10, Relatório 87).

Ariès (1999, p. 210), outro importante estudioso do significado histórico e social da família, analisa com precisão como a família foi se modificando e ganhando novos contornos. Segundo o autor, “o sentimento da família era desconhecido da Idade Média e nasceu nos séculos XV-XVI, para se exprimir com um vigor definitivo no século XVIII”. Com isso, Ariès não quis sugerir que não existia uma vida familiar na Idade Média, mas que nesse período, “a família subsistia no silêncio”. Não possuía um valor relevante e era estreitamente ligada ao sentimento da linhagem. À família cabia a função de assegurar a transmissão da vida, dos bens e dos nomes, contudo, não penetrava muito longe na sensibilidade.

Gueiros (2002) informa que essa expressão moderna da família foi alimentada pelo princípio da livre escolha do cônjuge, inspirada pelo amor romântico, buscando a superação da dicotomia entre amor e sexo e formulando novos papéis do homem e da mulher no casamento, mudança esta influenciada, principalmente, pelo processo de modernização, pela entrada da mulher no mercado de trabalho e pelo movimento feminista.

Considerando a relevância que a categoria família tem para os protegidos, para o Programa e para as políticas públicas de um modo geral, apresentamos um retrato das 27 famílias que estavam protegidas no recorte temporal da pesquisa, conforme o gráfico abaixo. Registramos, inicialmente, que dos 25 casos acompanhados pelo Programa Federal de Proteção, 92% se constituem de famílias únicas, ou seja, de apenas um núcleo familiar, e 8% são formadas por dois núcleos familiares, que convivem em domicílios separados, mas no mesmo local de proteção.



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR. Dados referentes aos protegidos do Programa Federal de Proteção (Ano 2011).

Como podemos verificar, as configurações familiares no contexto do Programa Federal são: **casal com filhos** (22%), representando o perfil mais tradicional de família nuclear, composta por ambos os pais e seus filhos. Esse ainda é o padrão majoritário das famílias brasileiras, mas tem sofrido redução na última década: caiu de 63,6%, em 2000, para 54,9% em 2010 (IBGE/2010). Temos também 11% de **casais sem filhos**, cuja configuração tem crescido no Brasil, segundo o último Censo, subindo de 14,9% para 20,2%. De acordo com o IBGE, são fatores de influência nesse formato, as “mudanças na estrutura da família, maior participação da mulher no mercado de trabalho, baixas taxas de fecundidade e o envelhecimento da população”. (IBGE, 2010).

Temos também uma marcante presença de **famílias unipessoais** (também 22%), constituídas apenas pelo protegido principal que ingressou sozinho no Programa, das quais 83% são de pessoas solteiras e também 83% do sexo masculino, com idade entre 21 a 35 anos, confirmando o último Censo (2010) que diz que a maioria dos que moram sozinhos é composta de homens solteiros na faixa etária entre 25 e 29 anos. Segundo o Censo/2010 (IBGE), em uma década, o número de pessoas que moram sozinhas aumentou de 8,6% para 12,1%. Paralelamente a esse tipo de família, tem no Programa de Proteção, quase na mesma proporção, a **família extensa** (19%), formada pelos cônjuges, seus filhos e um ou mais parentes que os acompanham no Programa, como cunhado/a, irmão/ã, pais.

Outro importante dado é o percentual de **famílias reconstituídas** (11%) no Programa, formadas por “núcleos familiares constituídos depois da separação ou morte de um dos cônjuges”. (IBGE, 2010). Esse tipo de família ganhou notoriedade no último censo demográfico, no qual foi identificado pela primeira vez o percentual de 8,3% de famílias com filhos de apenas um dos parceiros ou de ambos, mas de relacionamentos anteriores. Vemos que a taxa desse tipo de família no Programa é superior à taxa nacional. Também temos 7% de **famílias monoparentais**, chefiadas por mulheres.

Segundo Vitale (2002, p. 47), essa expressão foi utilizada pela primeira vez na França, em meados dos anos setenta, “para designar as unidades domésticas em que as pessoas vivem sem cônjuge, com um ou vários filhos com menos de 25 anos e solteiros”, e no Brasil, embora já fosse representativa, ganhou visibilidade e espaço nas pesquisas sociológicas nessa mesma época. De acordo com o Censo/2010, de 2000 para 2010, o percentual de famílias chefiadas por mulheres passou de 22,2% para 37,3%.

Por último, é importante registrar a presença de **famílias homoafetivas** e **famílias institucionalizadas** (4% cada). No primeiro caso, refere-se a um casal gay. O protegido principal ingressou sozinho no Programa, e depois o seu companheiro da cidade de origem foi incluído. Até o término da pesquisa, os relatórios de acompanhamento registravam que o casal iria formalizar a relação na ocasião do encontro familiar, previsto para o ano de 2013, onde alguns parentes de ambos seriam levados pelo Programa a um lugar neutro, a fim de se encontrarem com o casal de protegidos.

Alguns relatos registrados pelas equipes técnicas demonstram que esse tema é perpassado por conflitos familiares no contexto do Programa. Fica também nítido que o Programa não consegue viabilizar plenamente as condições necessárias para o diálogo sobre esse tema entre os protegidos e seus familiares, inclusive por questões orçamentárias. Esse casal estava vivendo o dilema de realizar uma conversa com uma de suas genitoras, a fim de prepará-la para a realização do casamento no momento do encontro familiar. Foi solicitado ao Programa a permissão para o filho (o protegido acompanhante) voltar ao local da ameaça para conversar com a mãe sobre sua orientação sexual, sua condição de protegido e seu casamento, mas tal demanda foi obstada.

Vejamos relatos da solicitação do protegido, da avaliação da equipe técnica e a decisão do CONDEF:

O Sr. [Caso 4] solicitou encontro extra com sua mãe, pois segundo o usuário não seria conveniente informar à mesma sobre sua união com o Sr. [Caso 4]

e sua condição de usuário do Programa de Proteção durante à atividade do encontro Familiar. A Equipe Acolhedora esclareceu o usuário sobre as questões financeiras do Programa, no entanto o usuário permanece com a demanda, tendo sido orientado a apresentar por escrito sua solicitação para apreciação do CONDEF. (Caso 4, Relatório 93).

Considerando a indisponibilidade de recurso financeiro para realização da atividade logo após o Encontro Familiar, este já bastante oneroso, e a avaliação da Equipe Acolhedora e da Equipe SMDH/Programa Federal sobre o risco de o usuário visitar a família no estado de origem e retornar ao local acolhedor, bem como as dificuldades com a agenda das duas Equipes, uma vez que o Encontro Familiar do núcleo está agendado para meados de dezembro de 2012, [...] as duas Equipes manifestam a inviabilidade de realização da visita do Sr. [Caso 4] à sua mãe no local. (Caso 4, Relatório 95).

Considerando: a) Considerando a demanda do usuário [Caso 4] de realização de visita a sua genitora em dezembro de 2012, a realização do encontro familiar previsto para o período de 10 a 14.12.2012 e a avaliação da Equipe acolhedora e da SMDH/Programa Federal sobre a inviabilidade orçamentária de realização da visita; [...] **Delibera-se por unanimidade:** a) pela não autorização [...]. (Caso 4, Ata 95).

Em outro núcleo familiar, essa questão veio à tona quando os pais descobriram a orientação sexual do filho adolescente. O assunto chegou ao CONDEF em razão de registro de violência praticada pelo pai contra o filho, no que agiu prontamente em demonstrar preocupação com a garantia dos direitos dos adolescentes dentro do Programa.

Todavia, a equipe respondeu que não havia necessidade de aplicação da decisão do Conselho, vejamos:

A família atualmente passa por conflitos em relação aceitação da orientação sexual do adolescente, situação essa que vem tornando a convivência entre os mesmos difícil, há ameaças do filho em sair de casa e agressões do pai ao filho. O adolescente tem se mostrado frustrado, considerando estar com a sua vida parada e com seus projetos de vida estagnados, culpabilizando os pais tanto pelo fato de estar no programa como pela forma que os mesmos lidam com sua orientação sexual. (Caso 7, Relatório 86).

Considerando: [...] a informação da equipe acolhedora que houve violência ao adolescente [Caso 7], praticado por seu pai. [...] **Delibera-se: por unanimidade:** [...] determinar que a equipe acolhedora tome termo por escrito do pai, da mãe e do filho agredido sobre as circunstâncias em que ocorreu a violência doméstica, se o fato é recorrente na família, devendo o apurado ser comunicado imediatamente ao CONDEF. A equipe acolhedora, em caso de confirmação, da existência de violência contra o filho adolescente do casal, deverá advertir, por escrito, desde logo ao núcleo familiar que o Programa de Proteção não admitirá violação as normas do ECA. [...]. (Caso 7, Ata 86).

A Equipe Acolhedora avalia que não há a necessidade da medida neste momento, pois o núcleo demonstrou entendimento da gravidade do ocorrido e comprometeu-se a não mais repetir o fato. (Caso 7, Relatório 87).

Quanto à família institucionalizada, tratam-se de crianças e adolescentes, filhos de uma testemunha, que foram retirados pela Vara da Infância e da Juventude do convívio materno em razão de maus tratos, abandono e incapacidade da mãe por sua situação de saúde mental. Essa família ingressou no Programa no formato monoparental. A mãe permanecia no Programa até o período da pesquisa, recebendo o acompanhamento técnico e a manutenção financeira do Programa e tratamento na área de saúde mental pela política pública, enquanto o juiz avalia a situação provisória de perda do poder familiar dela. Apenas um dos filhos encontra-se no convívio materno e os demais permaneceram institucionalizados. Sendo assim, essa família se reconfigurou no contexto da proteção como dois núcleos familiares, um monoparental e outro institucionalizado.

Os padrões familiares no contexto do Programa seguem as transformações que acontecem no Brasil e no mundo, as quais levam a família a recriar-se e a sociedade a readaptar-se às novas modalidades de organização. A seguir, apresentaremos outras características das famílias protegidas.

Quadro 5: Familiares acompanhantes – durante e depois do ingresso dos protegidos principais no Programa Federal de Proteção												
Acompanhantes que ingressaram depois	Nenhum		Um				Dois				TOTAL	%
	Nº de casos	%	Do local da proteção	%	Do local de origem	%	Os dois do local da proteção	%	Um do local de origem e um do local de proteção	%		
Situação de Acompanhamento no ingresso												
Ingressou sozinho/a	3	12	1	4	2	8	1	4	0	0	7	28
Ingressou acompanhado/a	14	56	3	12	0	0	0	0	1	4	18	72
Total	17	68	4	16	2	8	1	4	1	4	25	100

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

De acordo com o Quadro 5, constatamos que na grande maioria (72%) dos casos, os protegidos principais ingressaram no Programa acompanhados por pessoas de seu convívio habitual, como permite a lei de proteção. E dos 28% dos casos em que os protegidos ingressaram sozinhos, 12% permaneceram sem acompanhantes e 16% receberam companhia depois do ingresso. É interessante notar que dos 18 casos cujos protegidos ingressaram

acompanhados, a grande maioria (56%) permaneceu com o mesmo formato familiar durante a estada no Programa.

Outro dado significativo é a incorporação de pessoas da nova localidade de proteção no núcleo familiar. Vemos que em 24% dos casos pesquisados, ingressaram pessoas que não tinham qualquer relação com a ameaça que deu origem ao ingresso. São pessoas do local para onde foram levados os indivíduos ameaçados. Isso representa um total de 7 pessoas, das quais 43% se tornaram cônjuges ou companheiras dos/das protegidos/as; e 57% são crianças que nasceram no local da proteção, ou seja, já vieram ao mundo num contexto bem diferenciado do de outras crianças. Isso porque até o acompanhamento do pré-natal e a maternidade onde deveriam nascer, passaram pelo crivo da avaliação do Programa. Há também o acréscimo de 3 pessoas que vieram do local da ameaça para integrarem o Programa. Todavia, nenhuma delas foi alvo de ameaça por parte das pessoas denunciadas, mas ingressaram para fazer companhia aos protegidos principais.

Em suma, diante desse quadro de contínua mudança da estrutura familiar, grassa na literatura pertinente uma visão de que, na atualidade, convive-se com uma pluralidade de expressões acerca dessa instituição. Se antes, predominava um perfil mais homogêneo, com poucas variantes, hoje, são os novos arranjos que prevalecem, sendo que a denominação família nuclear já não é suficiente para expressar esses novos perfis, surgindo assim novas denominações, como: famílias extensas; famílias de casais; famílias monoparentais; casais homoafetivos; famílias reconstituídas. Sendo, portanto, necessário observá-la em seu movimento de organização-desorganização-reorganização, evitando sua naturalização e reconhecendo a estreita relação que mantém com o contexto sociocultural (CARVALHO, 2005, p. 21).

Gueiros (2002) observa, no entanto, que a modernização no plano da família seria apenas aparente, com a persistência de elementos tradicionais coexistindo com comportamentos aparentemente modernos. Szymanski (2005) acrescenta, contudo, que o mundo familiar é palco de múltiplas interpretações, sendo possível distinguirem dois discursos. Um oficial (a família pensada), ou seja, a família modelo, baseada na estrutura nuclear (pai, mãe e filhos) que representa um modo estabelecido de viver, na maioria das vezes inatingível.

E outro, sobre a família que emerge da análise da observação do cotidiano familiar (a família vivida), que se manifesta nos modos de agirem habituais dos seus membros, como uma solução viável diante das situações que vão se apresentando. Para a autora,

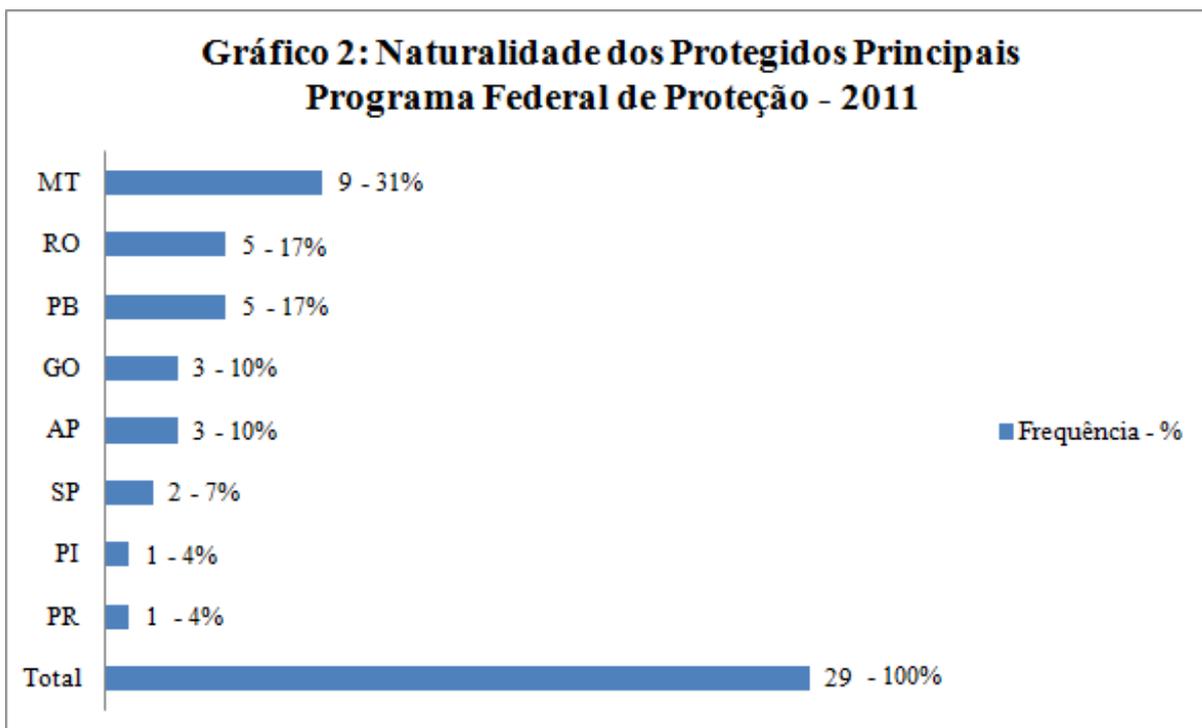
“desconsiderar isso é ter a vã pretensão de colocar essa multiplicidade sob a camisa-de-força de uma única forma de emocionar, interpretar, comunicar” (SZYMANSKI, 2005, p. 27).

Sem dúvida que tais análises traduzem os esforços de pensar a família contemporânea, considerada como uma instituição que se modifica sob a influência de distintos fatores sociais, o que exige interpretações atualizadas sobre como estão se dando os relacionamentos humanos e como estes têm influenciado nas relações intrafamiliares. Pois, como ressalta a autora, “as mudanças que ocorrem no mundo afetam a dinâmica familiar como um todo e, de forma particular, cada família conforme sua composição, história e pertencimento social” (SZYMANSKI, 2002, p. 17).

4.1.2 Perfil dos protegidos

Como foi esclarecido no início deste capítulo, iremos utilizar basicamente duas categorias de protegidos: os principais e os acompanhantes. Dentro de protegidos principais podemos encontrar um pequeno leque de possibilidades que, em alguns casos, se entrecruzam nos papéis de testemunha, vítima e réu colaborador, podendo assumir apenas um desses perfis ou mais, como podemos perceber nas tabelas apresentadas. Contudo, já que o objetivo dessa parte da análise é conhecer os humanos que estão por trás das necessidades expostas, decidimos não fracioná-los demais. A intenção aqui é apresentar os cidadãos de direito que, ao ingressarem nessa política pública, chegam com uma gama de necessidades que devem ser satisfeitas na perspectiva cidadã.

Dito isso, pontuamos também que alguns dados se referem exclusivamente aos protegidos principais, pois os registros administrativos do Programa não trazem sistemática e detalhadamente informações sobre os protegidos acompanhantes. Portanto, para não confundir, sempre que os dados se referirem a apenas um dos grupos de protegidos, faremos a identificação; e quando se tratar de dados genéricos, traremos apenas a categoria protegidos.



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Todos os protegidos principais são brasileiros. Quanto à naturalidade, a maioria procede do Mato Grosso (31%), Rondônia e Paraíba (17%, cada). No Quadro 6, abaixo, podemos verificar que do total de protegidos, a maioria é familiar acompanhante (60%); seguido da figura da testemunha (20%). Se compararmos apenas os protegidos principais, o percentual de testemunhas em relação aos outros perfis será de 62%.

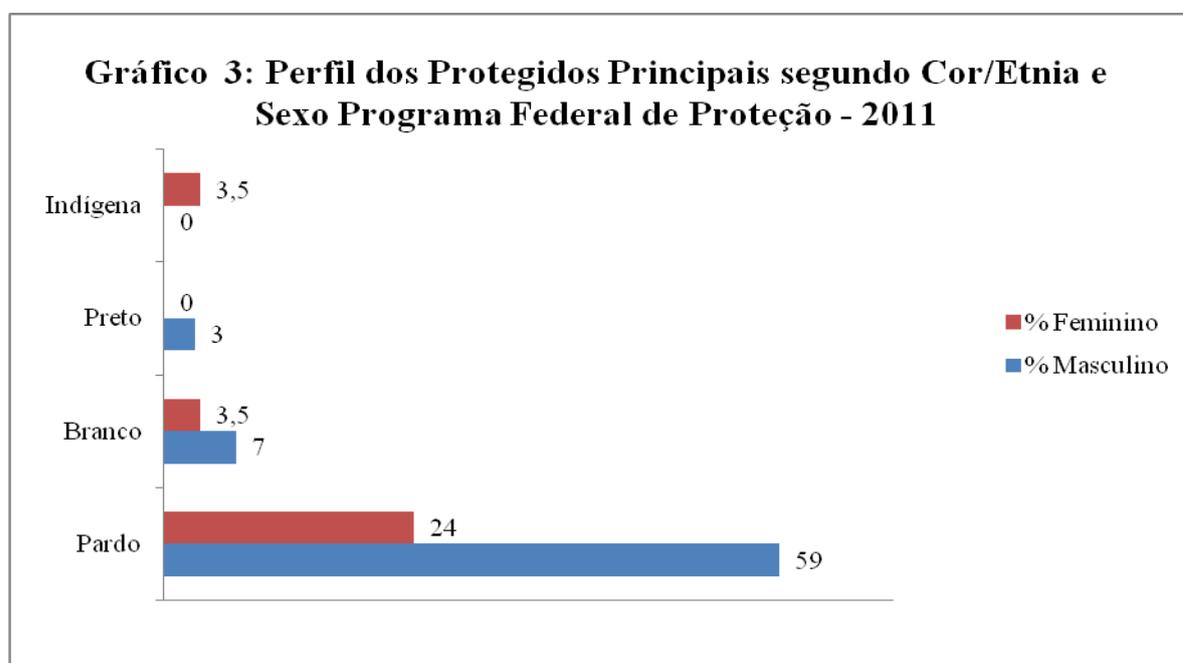
Quanto à idade, de um modo geral, podemos dividir os protegidos em dois grupos etários: um grupo prevalente de jovens e adultos (61%) e outro de crianças e adolescentes (38%). Dentro do período da pesquisa não havia pessoas idosas (com sessenta anos ou mais) no Programa Federal de Proteção. É interessante notar a faixa etária dos protegidos principais: 3,4% das vítimas estão na faixa da adolescência; 79% têm idade entre 18 e 39 anos, sendo que desses, 41% são jovens entre 18 e 29 anos de idade.

Quadro 6: Perfil dos protegidos segundo Idade, Programa Federal de Proteção, Ano 2011 a 2012

Tipo de protegido Faixa Etária	Testemunha		Vítima		Vítima e Testemunha		Réu colaborador		Réu colaborador e Vítima		Familiar Acompanhante		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1 a 11 anos de idade	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	21	23,6	21	24
12 a 17 anos de idade	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	12	13,5	13	14
18 a 29 anos de idade	8	9	0	0	3	3,4	1	1,1	0	0	11	12,4	23	26
30 a 39 anos de idade	8	9	0	0	1	1,1	1	1,1	1	1,1	5	5,6	16	18
40 a 49 anos de idade	2	2	0	0	1	1,1	1	1,1	0	0	4	4,5	8	9
50 a 56 anos de idade	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	6	6,7	7	8
Sem informação	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1,1	1	1
Total	18	20	2	2	5	5,6	3	3,4	1	1,1	60	67,4	89	100

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Se as pesquisas nacionais sobre violência na juventude apontam “que mais da metade (53,3%) dos 49.932 mortos por homicídios em 2010 no Brasil eram jovens, dos quais 76,6% negros (pretos e pardos) e 91,3% do sexo masculino”¹¹⁸, a maioria das pessoas ameaçadas de morte que ingressam no Programa também é composta por jovens, majoritariamente negra (86% pretos e pardos), do sexo masculino (69%), conforme o Gráfico 3, abaixo.



FONTE: CGPT/SDH/PR, Dados Preliminares do Levantamento Anual dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas/Programa Federal – 2011 (Gráfico elaborado pela autora).

¹¹⁸ Dados do Ministério da Saúde. O Plano – Juventude Viva. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República. Disponível em: <<http://www.juventude.gov.br/juventudeviva/o-plano>>. Acesso em: 31 maio 2013.

Conforme o Quadro 7, abaixo, no que tange ao sexo dos protegidos, de um modo geral percebemos que há certo equilíbrio proporcional, pois 50,6% é do sexo masculino e 49,4% do sexo feminino. Bem como quanto ao estado civil, sendo a maioria solteira, com 58% e 54%, respectivamente. É importante notar que no Programa Federal de Proteção também se expressa um novo fenômeno nacional, que é o aumento de pessoas conviventes, sem formalização da união. Se juntarmos homens e mulheres, chegam a 28% do total de protegidos em união estável. O Censo/2010 também registrou esse fenômeno, onde as chamadas uniões consensuais cresceram de 28,6% (em 2000) para 36,4% (em 2010). Paralelamente, o IBGE registrou, no mesmo período, um decréscimo do casamento tradicional, de 49,4% para 42,9%. No Programa Federal de Proteção, vivem em união formal 13,4% dos protegidos.

Quadro 7

Perfil dos Protegidos segundo Sexo e Estado Civil, Programa Federal de Proteção, ano 2011 a 2012

SEXO / ESTADO CIVIL	Feminino								Total	%	Masculino						Total	%
	Casada com registro	%	Casada sem registro	%	Solteira	%	Viúva	%			Casado com registro	%	Casado sem registro	%	Solteiro	%		
TIPO DE PROTEGIDO	Casada com registro	%	Casada sem registro	%	Solteira	%	Viúva	%	Total	%	Casado com registro	%	Casado sem registro	%	Solteiro	%	Total	%
Testemunha	0	0	3	7	5	11	2	5	10	23	1	2	6	13	1	2	8	17
Vítima	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	1	2	2	4
Vítima de testemunha	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2	4,5	2	5	5	12
Réu colaborador	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	4,5	1	2	3	6,5
Réu colaborador e Vítima	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	1	2
Familiar acompanhante	6	14	9	20	19	43	0	0	34	77	2	5	3	7	21	47	26	59
TOTAL	6	14	12	27	24	54	2	5	44	100	6	13	13	29	26	58	45	100

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Como podemos perceber, os dados refletem os amplos questionamentos que o modelo de casamento legal e indissolúvel foi submetido em sua legitimidade jurídica, social e cultural, o que favoreceu a aprovação do divórcio em 1977, estabelecendo-se a heterogeneidade das uniões conjugais. No cerne desse reposicionamento, figura, sem dúvida, os embates da década de 1960, cujos desdobramentos, ainda que de forma assimétrica, abalaram o mundo ocidental.

Genofre (2005) entende que esses novos valores, defendidos por setores organizados da sociedade, foram responsáveis por influenciar os constituintes de 1988, que suprimiram o aparato legal discriminatório vigente. Como resultado desse processo, a Constituição de 1988 redefine o conceito de família, declarando no artigo 226 que a “família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”. Retirando a expressão “constituída pelo casamento”, a atual Constituição passa a considerar como família toda união estável entre homem e mulher ou qualquer dos pais e seus descendentes.

Assim, as transformações que aconteciam no Brasil e no mundo levavam a família a recriar-se e a sociedade a readaptar-se às novas modalidades de organização. Outras mudanças que afetaram diretamente as famílias foram as transformações no mundo do trabalho e as novas exigências de perfil profissional, que passam necessariamente pelo nível educacional dos indivíduos. Começando pela escolaridade, podemos verificar no Quadro 8 o grau de escolarização dos protegidos.

Quadro 8

Perfil dos protegidos segundo escolaridade, Programa Federal de Proteção, ano 2011 a 2012

Escolaridade*	N.A.		E.F.I.		E.M.I.		E.M.C.		E.S.I.		E.S.C.		P.G.		S.I.		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Testemunha	0	0	5	6	5	5,6	1	1,1	4	4,51	1	1,13	1	1,13	1	1,1	18	20
Vítima	0	0	1	1	0	0	1	1,1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2,2
Vítima e Testemunha	0	0	2	2	2	2,3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1,1	5	5,6
Réu Colaborador	0	0	1	1	1	1,1	1	1,1	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3,4
Réu colaborador e Vítima	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1,1
Familiar acompanhante	15	17	22	25	5	5,6	9	10	3	3,39	2	2,27	2	2,27	2	2,3	60	67
Total	15	17	32	36	13	15	12	14	7	7,9	3	3,4	3	3,4	4	4,5	89	100

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

LEGENDA: *Escolaridade: **N.A.** (Não alfabetizado); **E.F.I.** (Ensino Fundamental Incompleto); **E.M.I.** (Ensino Médio Incompleto); **E.M.C.** (Ensino Médio Completo); **E.S.I.** (Ensino Superior Incompleto); **E.S.C.** (Ensino Superior Completo); **P.G.** (Pós-Graduação); **S.I.** (Sem informação).

A maioria (36%) dos protegidos tem apenas o Ensino Fundamental Incompleto. Os 17% não alfabetizados referem-se em parte às crianças fora da idade escolar. É importante notar que apenas 14% dos protegidos já concluíram o Ensino Médio, nível mínimo necessário para ingressar na maioria das profissões disponíveis no mercado de trabalho atualmente, principalmente na área de serviços. Note-se ainda que quase 15% dos protegidos estão cursando o Ensino Superior ou já concluíram e alguns seguiram para a pós-graduação.

Com base em dados da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas (CGPT), coletados no Levantamento Anual de Dados sobre o Programa Federal de Proteção, referentes aos protegidos principais que se encontravam no Programa no ano de 2011, podemos fazer um comparativo da mobilidade educacional dessas pessoas, conforme o Quadro 9 abaixo.

Quadro 9 - Perfil dos protegidos principais segundo escolaridade, Programa Federal de Proteção, período: antes do ingresso e em 2011

Escolaridade antes do ingresso*	E.F.I.		E.F.C.		E.M.I.		E.M.C.		E.S.C.		S.I.		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
E.F.I.	8	27,6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	27,6
E.F.C.	1	3,5	1	3,4	0	0	0	0	0	0	0	0	2	6,9
E.M.I.	3	10,3	0	0	4	13,8	0	0	0	0	0	0	7	24,1
E.M.C.	0	0	0	0	0	0	4	14	0	0	0	0	4	14
E.S.I.	0	0	0	0	0	0	5	17	0	0	0	0	5	17
E.S.C.	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3,4	0	0	1	3,4
S.I.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	7	2	7
Total	12	41,4	1	3,4	4	13,8	9	31	1	3,4	2	7	29	100

FONTE: CGPT/SDH/PR, Dados Preliminares do Levantamento Anual dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas/Programa Federal- 2011 (Quadro elaborado pela autora).

LEGENDA: *Escolaridade antes do ingresso: **E.F.I.** (Ensino Fundamental Incompleto); **E.F.C.** (Ensino Fundamental Completo) **E.M.I.** (Ensino Médio Incompleto); **E.M.C.** (Ensino Médio Completo); **E.S.C.** (Ensino Superior Completo); **S.I.** (Sem informação).

Vemos que 62% dos protegidos principais permaneceram no mesmo nível escolar que ingressaram no Programa, não havendo qualquer mobilidade nessa área. Esses dados são preocupantes, sobretudo para aqueles que ingressaram ainda no Ensino Fundamental e não deram continuidade aos estudos (quase 28%); além disso, como vimos, são na maioria pessoas jovens, em idade economicamente ativa. Considerando que 84% dessas pessoas já estavam, entre 2011 e 2012, há mais de 2 (dois) anos no Programa (conforme Apêndice 5), esse é um fator que influenciará decisivamente no processo de autonomia socioeconômica.

Nesse sentido, os dados preliminares do Levantamento Anual dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas/Programa Federal – 2011 (Fonte: CGPT/SDH/PR) revelam que as famílias protegidas são majoritariamente dependentes financeiramente, onde 89% têm sua manutenção garantida em alguma medida pelo Programa. Destas, quase a metade das famílias (48%) vive exclusivamente do benefício de transferência de renda do Programa. O Quadro 10 nos mostra a média de recursos transferidos para as famílias protegidas. Buscou-se cruzar informações sobre renda fornecida pelo Programa –

apresentados aqui em salários mínimos –, tamanho da família e inserção no trabalho. O inciso V, do artigo 7º, da Lei Federal nº 9.807/99 estabelece como uma das medidas de proteção o fornecimento de “ajuda financeira mensal para prover as despesas necessárias à subsistência individual ou familiar, no caso de a pessoa protegida estar impossibilitada de desenvolver trabalho regular ou de inexistência de qualquer fonte de renda”. O parágrafo único do mesmo artigo determina que “a ajuda financeira mensal terá um teto fixado pelo conselho deliberativo no início de cada exercício financeiro”.

Quadro 10: Ajuda Financeira Mensal por tamanho de família protegida, Programa Federal de Proteção, ano 2011 a 2012

Tamanho da Família Média de Ajuda de Custo Mensal (SM)*	Apenas 1 pessoa				De 2 a 4 pessoas				De 5 a 7 pessoas				TOTAL	
	Com trabalho	%	Sem trabalho	%	Com alguma trabalhando	%	Sem nenhuma trabalhando	%	Com alguma trabalhando	%	Sem nenhuma trabalhando	%	Nº	%
Até 1 SM	0	0	0	0	1	3,7	0	0	0	0	0	0	1	3,7
Acima de 1 SM até 2 SM	2	7,4	0	0	2	7,4	1	3,7	0	0	0	0	5	18,5
Acima de 2 SM até 3 SM	0	0	1	3,7	2	7,4	1	3,7	1	3,7	0	0	5	18,5
Acima de 3 SM até 4 SM	0	0	0	0	1	3,7	0	0	2	7,4	0	0	3	11,1
Acima de 4 SM até 5 SM	0	0	0	0	4	14,8	0	0	1	3,7	0	0	5	18,5
Acima de 5 SM até 6 SM	0	0	0	0	1	3,7	0	0	1	3,7	1	3,7	3	11,1
Acima de 9 SM até 10 SM	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3,7	0	0	1	3,7
Sem Informação	0	0	1	3,7	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3,7
Não recebe Planilha de Custo Mensal	0	0	0	0	2	7,4	1	3,7	0	0	0	0	3	11,1
Total	2	7,4	2	7,4	13	48,1	3	11,1	6	22,2	1	3,7	27	100

FONTE: Três últimas Planilhas de Custo Mensal com valores ordinários, entre os anos de 2011 a 2012, de cada núcleo familiar. Localizadas em CGPT/SDH/PR. Quadro elaborado pela autora.

Nota 1: *SM – Salário Mínimo (o valor em Reais de cada uma das três planilhas foi transformado em valores correspondentes a salários mínimos, de acordo com o valor vigente no ano de referência da planilha. Como as planilhas são dos anos de 2011 e 2012, o cálculo foi baseado nos seguintes valores de SM: R\$ 545,00 (Ano 2011 – Cf. Lei nº12.382, de 25.02.2011) e R\$ 622,00 (Ano 2012 – Cf. Decreto nº 7.655, de 23.12.2011). Após a transformação dos valores das planilhas em SM, foi extraída a média das 3 planilhas de custo em SM, por cada núcleo familiar. Não foi aplicado nenhum índice deflator sobre os valores).

Como podemos verificar, 29,6% das famílias recebem mais de 2 até 4 salários mínimos do Programa. Também é igual o percentual das famílias que recebem acima de 4 até 6 salários mínimos. Vemos ainda que uma família (3,7% do total) recebe entre 9 a 10 salários mínimos. A última informação documentada sobre essa família, no recorte temporal da pesquisa, é que havia três protegidos trabalhando e trata-se de uma família com sete pessoas. No período, 11,1% não recebiam recurso financeiro do Programa – trata-se de duas famílias

que têm servidores públicos ou militares como responsáveis principais e um núcleo familiar unipessoal, no qual o protegido principal se encontrava em pouso provisório. Talvez se trate de protegido morando provisoriamente em pousada, hotel, abrigo oferecido por algum parceiro da rede solidária no estado acolhedor, gratuitamente ou a baixo custo. Nesses casos, a Equipe Técnica do Programa é quem realiza o pagamento das despesas, sem transferir recurso para o protegido. Se compararmos essa informação com os dados da CGPT, do Levantamento de Dados de 2011 sobre os protegidos que se automantêm (11%), verificamos que o percentual corresponde. É interessante perceber que 77,7% das famílias possuem uma ou mais pessoas trabalhando e desse montante, 70,3% recebem o recurso mensal do Programa.

Tudo indica que a renda auferida não é suficiente para a manutenção familiar no local de proteção. Vários fatores devem influenciar o cálculo da planilha de custo mensal de cada família: custo de vida da cidade, tamanho da família, necessidades específicas como educação, saúde, qualificação profissional, entre outras, a inserção no mercado de trabalho, disponibilidade de renda familiar, disponibilidade orçamentária do Programa Acolhedor, já que esse é um dos compromissos convenientes do Programa Estadual para com o Federal. Mas, diante dos relatórios e outros documentos consultados na pesquisa, verifica-se que não há um parâmetro mínimo, sistematizado, que seja balizador da construção do orçamento familiar. Parece então que cada Programa Estadual possui seus próprios critérios para a construção da planilha de custo¹¹⁹.

Percebemos que não existe um custo unitário por protegido, e as decisões sobre quanto cada família vai receber parecem ficar sob a discricionariedade das equipes técnicas que acompanham a família, a partir de necessidades que nem sempre estão transparentes e sistematicamente notificadas nos relatórios. Isso fica claro quando observamos no quadro 10 duas famílias com 5 a 7 pessoas (as duas possuem igualmente 5 pessoas); uma das famílias possui alguma pessoa trabalhando (nesse caso tratava-se de 3 trabalhadores) e a outra não possui nenhum familiar inserido no mercado de trabalho. Ambas recebem o mesmo valor de planilha de custo mensal, ou seja, acima de 5 até 6 salários mínimos.

Como vimos acima, pertence ao Conselho Deliberativo a competência de definir o teto máximo da ajuda financeira mensal; mas no caso das famílias federais, que Conselho

¹¹⁹ De acordo com registros administrativos da CGPT, recentemente iniciou-se um grupo de trabalho entre a Equipe Técnica do Programa Federal e a equipe Técnica da CGPT para a construção de um plano de reinserção social para cada família protegida, que deve iniciar no momento da inclusão dos protegidos e ser monitorado periodicamente pelo Conselho Deliberativo Federal. Está previsto, inclusive, um orçamento familiar mensal para ser analisado e aprovado pelo CONDEF. Já que este, via de regra, só toma conhecimento e delibera a aprovação da ajuda financeira mensal *a posteriori*, contrariamente ao estabelecido no parágrafo único do artigo 7º da Lei nº 9.807/99: “A ajuda financeira mensal terá um teto fixado pelo conselho deliberativo no início de cada exercício financeiro”.

deveria fazê-lo? O Conselho do estado que acolheu a família e de onde sai o recurso para a manutenção da mesma tem a vantagem de ter melhores condições de avaliar se o orçamento está compatível com o custo de vida do seu estado.

Já o Conselho Federal, que tem a responsabilidade de acompanhar e deliberar sobre o ingresso, permanência e desligamento/exclusão dessas famílias, fica prejudicado pela insuficiência de informações para uma avaliação mais substancial. Pela Lei nº 9.807/99, cabe ao CONDEF fazê-lo, mas na prática o que este vem cumprindo é apenas a aprovação das planilhas de custo alguns meses depois que a despesa é realizada, e, em poucos casos, faz objeções sobre valores extraordinários, solicitando esclarecimentos antes da aprovação. Mas analisaremos essa questão depois.

Em consonância com o referencial teórico das necessidades humanas, não somos contrários ao subsídio oferecido pelo Programa para manutenção dos protegidos. Aqui defendemos a garantia dos básicos, na perspectiva dos ótimos sociais. E isso demanda uma aplicação considerável de recursos públicos, sobretudo quando se trata de uma política de proteção dessa natureza e de um público com tal perfil econômico e social. A questão que colocamos é a falta de critérios objetivos, universais e justos para a distribuição dos recursos do Programa, o que pode levar à condução da satisfação das necessidades na perspectiva dos mínimos sociais, ao invés da concretização de direitos universais e objetivos na direção da cidadania e não da benemerência.

Isso poderia contribuir para que algumas famílias sejam prejudicadas por meio de uma avaliação discricionária e baseada em preferências, ao invés de necessidades humanas básicas. Principalmente se considerarmos que dentre tantos fatores que precisam ser incluídos como referência, temos ainda a realidade de que algumas dessas pessoas possuem deficiências que podem ser limitadoras de suas capacidades produtivas. Pois, de acordo com o Levantamento Anual de Dados do Programa Federal – 2011 (Fonte: CGPT/SDH/PR, Dados Preliminares), dos protegidos principais, 6,9% possuem alguma dificuldade de caminhar e subir degraus; e 10,3% possuem alguma dificuldade para enxergar.

Passaremos agora a contemplar o retrato dos protegidos a partir de sua inserção no mercado de trabalho. A categoria trabalho é essencial nesta pesquisa por entendermos que ela não perdeu sua centralidade como eixo fundante da sociabilidade humana (MARX, 1985; LUKÁCS, 1979; ANTUNES, 2005), apesar das teses que sustentam a sua superação na contemporaneidade (OFFE, 1989; GORZ, 2007). Como sinaliza Assis (2002), no atual contexto, “não há como deixar de afirmar o trabalho como uma categoria moral positiva, pelo menos para os milhões de seres humanos que se encontram dele privados involuntariamente”.

(ASSIS, 2002, p. 24). Aqui abordaremos sob a perspectiva marxista, enquanto “um processo entre o homem e a natureza”, por meio do movimento corporal do primeiro sobre a segunda, que ao modificá-la, modifica-se simultaneamente a si mesmo, a sua própria natureza (MARX, 1985, Tomo I, p. 149). Segundo Marx, o trabalho não produz apenas mercadorias, mas também a si mesmo e ao trabalhador como uma mercadoria. E quanto mais o trabalhador produz mercadorias gerando riquezas para o dono do capital e dos meios de produção, tanto mais ele se torna uma mercadoria cada vez mais barata. Ou seja, “com a valorização do mundo das coisas [...] aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens [...]” (MARX, 2004, p. 143).

Claus Offe define mercado de trabalho como uma “relação social *de poder* que tange, permeia e envolve *todas* as formas e esferas da vida social”. Pois, ainda que todos os indivíduos não estejam nele inseridos em decorrência de garantias de cobertura pública ou privada, essas possibilidades de sobrevivência fora do mercado de trabalho são influenciadas por mecanismos gerados “nos mercados de trabalho ou de mercadorias” (OFFE, 1989, p. 43. Grifos do autor).

Quanto ao perfil dos protegidos a partir de sua inserção no mundo do trabalho antes de terem suas vidas radicalmente mudadas pela ameaça sofrida, a maioria trabalhava em atividades do ramo comercial e de serviços (45,3%) – comerciante, vendedor autônomo, corretor de veículos, carpinteiro, mototaxista, técnico em refrigeração, prestador de serviços gerais. Temos também protegidos do ramo agropecuário (13,5%) – agricultor, lavrador, peão de fazenda, pescador. Outros são do ramo da segurança (16,9%) – policial e vigilante; temos ainda aqueles que trabalhavam no âmbito doméstico (6,9%) – cuidador de crianças e caseiro; na área pedagógica cultural (3,5%) – professor de capoeira; e profissional de nível superior (3,5%) – assistente social. 13,5% eram estudantes ou não tinha informações nos registros observados. No Quadro 11, abaixo, construído a partir de dados preliminares do Levantamento Anual dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas/Programa Federal – 2011 (Fonte: CGPT/SDH/PR), podemos ver a inserção laboral dos protegidos após seu ingresso no Programa.

Quadro 11: Perfil dos protegidos principais segundo inserção no mercado de trabalho, Programa Federal de Proteção, Período: antes do ingresso e em 2011

Inserção no Mercado de Trabalho antes do ingresso Inserção no Mercado de Trabalho em 2011	Trabalho formal		Trabalho informal		Servidor público/militar		Sem trabalho		Atividade Ilícita		Não se aplica		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Trabalho formal	1	3,4	1	3,5	0	0	0	0	1	3,5	1	3,4	4	13,8
Trabalho informal	7	24,1	6	20,7	1	3,4	2	6,9	0	0	0	0	16	55,1
Servidor Público/Militar	0	0	0	0	1	3,4	0	0	0	0	0	0	1	3,4
Sem trabalho	1	3,4	3	10,3	0	0	1	3,4	0	0	0	0	5	17,1
Atividade Ilícita	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Não se aplica	0	0	0	0	1	3,4	0	0	0	0	2	6,9	3	10,3
Total	9	31	10	34,5	3	10,3	3	10,3	1	3,5	3	10,3	29	100

FONTE: CGPT/SDH/PR, Dados Preliminares do Levantamento Anual dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas/Programa Federal – 2011. Quadro elaborado pela autora.

Esse perfil fica melhor qualificado quando verificamos no Quadro 11 a mobilidade (ou imobilidade) dos protegidos no que tange à sua inserção no mercado de trabalho. Nota-se que dos 31% de protegidos principais trabalhando formalmente antes do ingresso no Programa, apenas 3,4% estava nessa mesma condição no ano de 2011; 24,1% estavam inseridos de forma desprotegida e precária, pelo trabalho informal; e 3,4% estavam sem trabalho. Dos que não trabalhavam antes do ingresso, 6,9% conseguiram trabalho informal e 3,4% permaneceram sem trabalho. Dos 34,5% que trabalhavam informalmente antes do ingresso, a grande maioria (31%) permanecia na mesma condição ou sem trabalho em 2011; houve um ínfimo avanço desses (3,5%) no mercado formal de trabalho.

É interessante notar que houve um registro de 3,5% de protegidos que praticavam atividades ilícitas antes do ingresso, e que em 2011 estavam trabalhando formalmente. Apesar de ser um percentual pequeno, há uma importante mobilidade social e também simbólica para essas pessoas. O Programa de Proteção possibilitou uma ressocialização desses protegidos e a construção de um novo projeto de vida, fora da criminalidade. Podemos perceber isso no registro sobre um protegido que durante toda a vida viveu na ilicitude, e quando ingressou no Programa passou a assumir a postura heroica e messiânica de combater a criminalidade ajudando jovens envolvidos com a criminalidade na cidade de proteção:

O usuário continua trabalhando em um projeto social com jovens envolvidos com a criminalidade. [...] Tem demonstrado estar direcionando sua intervenção a ‘cuidar, tratar e salvar’ os jovens, colocando-se de forma ativa, atuante frente às diversas situações. [...] A identificação com os jovens e com o trabalho desenvolvido sinaliza um processo de resignificação da

própria trajetória do usuário em sua relação com a criminalidade. A ‘sua postura deixou de ser a de um jovem que apenas manifestava raiva da polícia, defendia jovens traficantes e passou a ser a de um defensor da vida’. (Usuário 14, Relatório 85).

Pochmann (2006) sinaliza que o mercado de trabalho brasileiro encontra-se em um movimento de desestruturação, cujos principais componentes são: o desemprego em massa, o desassalariamento e as ocupações precárias. Quanto ao primeiro componente, em 2002 o Brasil ocupava a quarta posição no *ranking* mundial do desemprego. No que se refere ao segundo, comparativamente na década de 1980, dois terços dos ocupados eram assalariados; em 2003, apenas um a cada dois estava nessa condição.

No terceiro componente, o autor alerta que a realidade atual do mercado de trabalho é a de que a maioria das vagas abertas é de ocupações sem remuneração, como por conta própria, autônomo, trabalho independente, de cooperativa, entre outras. Pochmann conclui que o fenômeno do desemprego no Brasil é complexo e heterogêneo, deixando de atingir segmentos específicos para abarcar outros perfis populacionais, inclusive com maiores níveis de escolaridade e renda. Ou seja, o desemprego está “desigualmente repartido no país”. (POCHMANN, 2006, p. 73).

Quanto aos servidores públicos e militares, a lei de proteção prevê como uma das medidas protetivas a garantia de sua suspensão temporária do cargo, sem perda de seus vencimentos e vantagens enquanto estiver no Programa (inciso VI, artigo 7º, da Lei nº 9.807/99). Todos os servidores públicos e militares protegidos estão sob essa medida. Portanto, esse grupo de protegidos ingressa em condições mais favoráveis que os demais. Todavia, há um complicador: ao saírem do Programa, deverão reassumir suas funções no órgão, que geralmente fica no local da ameaça.

Esse tem sido um grande desafio para o Programa, pois ainda não existe um mecanismo de transferência para órgão em outra cidade (no caso de servidores estaduais) ou outro estado (no caso de servidores federais) sem a publicação em diário oficial, o que expõe a pessoa ameaçada e fragiliza a tentativa de proteção após a saída do Programa. No caso dos servidores públicos e militares estaduais (e servidores municipais), é praticamente inevitável o retorno ao local onde se originou e possivelmente permaneça o risco. Esse é um problema que demanda atenção das instâncias do Programa e mudanças legislativas que regulamentem uma transferência sigilosa dessas pessoas para outros órgãos e lugares, e inclusive para o local onde estão protegidas. Dos que estão atualmente no Programa, verifica-se que 6,8%

permanecem em sua condição de servidores públicos e militares e, 3,4% passaram a trabalhar informalmente, como provável estratégia para aumentar a renda.

Para além do contexto do Programa de Proteção, esse perfil laboral dos protegidos está inserido em um quadro conjuntural e estrutural maior. Em âmbito nacional, o desenvolvimento capitalista brasileiro, caracterizado por Antunes (2006) como “hipertardio”, sofre no período da década de 1990 os efeitos da reestruturação produtiva do capital. Segundo o autor, esse processo de metamorfose ocorre atrelado a algumas tendências: descentralização produtiva, flexibilização e desregulamentação dos direitos sociais, terceirização, novas formas de gestão e precarização da força de trabalho.

Como vimos, Antunes conclui em suas pesquisas que no auge da era da informatização, o trabalho vivencia uma época de ampla informalização, “caracterizada pela ampliação dos terceirizados, [...] subcontratados, flexibilizados, trabalhadores em tempo parcial, teletrabalhadores, pelo *ciberproletariado*, [...] pela vivência da precarização” (ANTUNES, 2006, p. 25, grifos do autor). Os dados dessa pesquisa revelam que as pessoas protegidas no Programa Federal de Proteção também vivenciam essas formas de precarização do trabalho. É preciso ampliar o foco da análise dos protegidos para o contexto social e econômico mais amplo e fugir das análises minimalistas neoliberais que atribui ao pobre a culpa por sua miséria. Como afirma Mészáros (2006), “a questão não é *se* o desemprego ou o ‘trabalho temporário flexível’ vai ameaçar os trabalhadores empregados, mas *quando* estes, forçosamente, vão vivenciar a precarização”. (MÈSZÁROS, 2006, p. 27, grifos do autor).

Tais tendências, como afirma Mészáros (2006, p. 31-32), são constitutivas dessa fase de desenvolvimento histórico do capital, cuja crise estrutural produz parcelas cada vez maiores de “seres humanos supérfluos” para o sistema produtivo, embora não o sejam para o mercado de consumo. Ou seja, essas pessoas podem até ser desnecessárias enquanto produtoras, mas não como consumidoras. O autor encontra em duas palavras os obstáculos reais do trabalho na atualidade e para um futuro imediato: “flexibilidade” e “desregulamentação” (p. 33). O que, em outras palavras, equivale “à desumanizadora precarização da força de trabalho” (p. 34). E o assustador é que tais tendências para o trabalho, tal como o capital, é um fenômeno generalizado. Para Mészáros, na atual crise estrutural do capital, o próprio sistema não permite concessões ao trabalho, tais quais as conquistas reformistas do passado. E o Estado atua estrategicamente nos planos econômico e político para viabilizar tais tendências. E pensando no nosso objeto de pesquisa, como o Estado inclui pessoas protegidas no mercado formal de trabalho, se por outro lado viabiliza a

reestruturação do capital, cuja principal medida no campo laboral é a sua flexibilização/desregulamentação?

Não dá para esperar por uma mudança de vida efetiva e plena, com garantias continuadas e abrangentes de direitos sociais para pessoas protegidas que se encontram numa dinâmica tão restritiva de acesso aos espaços públicos. O que é uma incoerência, já que esses espaços são criados justamente para frear os efeitos da questão social e promover, ainda que minimamente, segurança social, sobretudo na atual conjuntura. Isso se configura numa grande contradição: os protegidos do Programa se encontram socialmente mais desprotegidos que os que estão fora dele, pois a proteção tem tempo para acabar e limites específicos e concretos para garantir o desenvolvimento socioeconômico dessas pessoas. Mais cedo ou mais tarde elas terão que “se virar” sem o Programa e, muitas delas terão que fazê-lo sem emprego, sem trabalho – ainda que precário – sem cobertura assistencial, sem a ampla rede familiar para dar suporte emergencial, com saúde mental ainda fragilizada e, muito provavelmente, sem boas expectativas e perspectivas de uma vida melhor.

O mercado de trabalho vem assim sofrendo mudanças no decorrer das últimas décadas, afetando duramente a classe trabalhadora. Sobretudo no que se refere à espoliação dos direitos trabalhistas; ao alto grau de desenvolvimento tecnológico em detrimento da força de trabalho humana, gerando uma competitividade desigual entre o homem e a máquina; ao extenso e permanente exército industrial de reserva, somado à imensa massa “sobrante” de pessoas não qualificadas ou inadaptáveis às atuais exigências do mercado de trabalho; enfim, a realidade social do trabalho na atualidade é refratária às estratégias jurídico-normativas e sindicais de pleno emprego para os trabalhadores. Tomamos por empréstimo a definição utilizada por Assis (2002, p. 17), onde pleno emprego é “a condição de mercado de trabalho onde todos os que são aptos a trabalhar, e estão dispostos a fazê-lo, encontram trabalho remunerado (WRAY, 1998). [...] só o Estado pode promover condições macroeconômicas de pleno emprego, mediante a manipulação das políticas fiscal e monetária”.

E nessa conjuntura, as exigências mercadológicas parecem altas demais para a formação que grande parte das pessoas protegidas possui. A esse dilema soma-se um agravante: o impedimento de formalização das relações de trabalho por medida de segurança. Considerando que o conjunto de proteções sociais ao trabalhador está atrelado ao contrato formal, isto é, ao emprego, tal negação impede a ampliação da concepção de proteção da vida, pois sem essa segurança social, a vida dessas pessoas continuará ameaçada dentro do Programa.

Apesar do Programa Federal de Proteção não possuir registro de baixas de vidas protegidas no decorrer dos treze anos de existência (a partir da promulgação da Lei nº 9.807/99), estima-se que, à semelhança de outros programas públicos com dimensão de assistência, não consegue criar mecanismos eficazes e seguros de proteção social, pela via do emprego, como porta de saída do Programa. E, o que é pior, sequer consegue compartilhar as suas responsabilidades sociais com outras políticas públicas afins às necessidades dos protegidos. A partir do próximo item, apresentaremos as necessidades humanas que surgem nesse universo e analisaremos como o Programa tem respondido a elas, sobretudo diante de um contexto sem (ou com pouca) possibilidade de acesso ao trabalho e ao capital social.

4.2 Necessidades humanas dos protegidos

Analisaremos, agora, quais são as necessidades humanas dos protegidos que se tornam alvo de decisões dos conselheiros do CONDEF e se dialogam com as necessidades universais e objetivas apresentadas no capítulo anterior; quais as respostas que o CONDEF, na condição de instância superior do Programa Federal, dá a essas necessidades e se são satisfeitas no contexto da proteção.

4.2.1. As necessidades humanas dos protegidos apresentadas ao CONDEF e os encaminhamentos dados no contexto do Programa de Proteção

Inicialmente, cabe registrar que só foram contempladas na pesquisa as necessidades apresentadas ao Conselho Deliberativo do Programa Federal de Proteção (CONDEF) por meio de relatórios e planilhas de custo mensal, e as deliberações registradas em atas, quer favoráveis ou não. Essa sessão será dividida em dados mais gerais das necessidades e dados específicos, onde analisaremos apenas o que aqui categorizamos como necessidades socioeconômicas. Embora as necessidades do campo da Segurança e Justiça sejam igualmente importantes, desde o início deste estudo definimos como alvo de análise o processo de reinserção social, que está mais diretamente vinculado ao acesso dessas pessoas a direitos sociais.

É sabido que as questões jurídicas e de proteção propriamente ditas influenciam o processo de reinserção social, principalmente quando faltam informações que subsidiem a análise de risco sobre o acesso dos protegidos a determinadas políticas públicas e ao emprego. Mas, por uma decisão metodológica, nos restringiremos à grande área das necessidades socioeconômicas, o que já demanda bastante esforço.

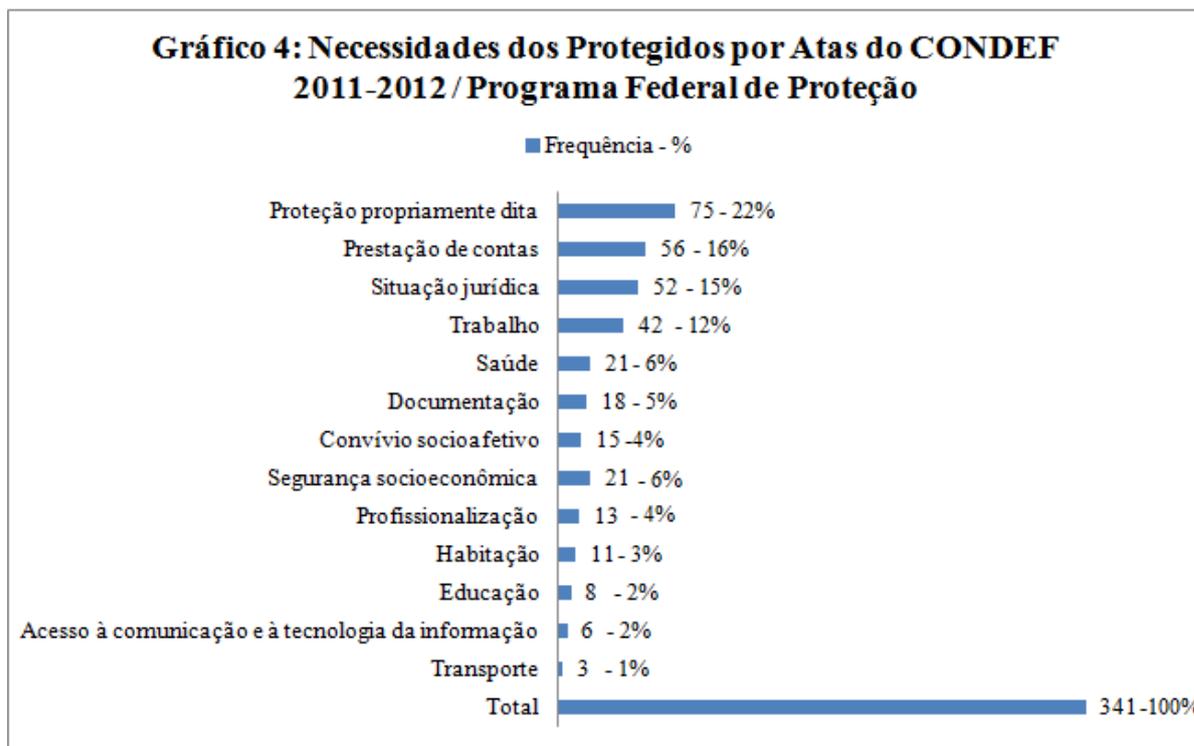
Também é importante informar que, no que tange às respostas do CONDEF, elas são tão heterogêneas quanto as próprias necessidades apresentadas. Mas assim como foi possível agrupar as centenas de demandas em grandes categorias, concluímos que as deliberações do CONDEF se resumem basicamente a três tipos de respostas: “autorizado”, “não autorizado” e “aguardar”. No que tange à prestação de contas sobre as planilhas de custo mensal, elas se resumem em: “aprovadas”, “não aprovadas” e “em análise”.

Quanto à efetividade das decisões do CONDEF sobre as necessidades dos protegidos, é necessário registrar que nos baseamos unicamente nas tabelas de atualização das deliberações anteriores que são apresentadas aos conselheiros em todas as reuniões, para que eles monitorem o cumprimento de suas decisões. Às vezes, essas informações chegam alguns meses depois de deliberadas, ou até bem depois de já cumpridas, não nos permitindo fazer uma análise do tempo entre apresentação da necessidade e atendimento da mesma, mas apenas se foram cumpridas totalmente ou parcialmente, se estão em andamento/pendentes, se houve pedido de revisão da decisão ou desistência por parte do protegido, ou se não há informações sobre o que fora deliberado.

Outro ponto significativo é que algumas das decisões são de caráter apenas informativo e não demanda maiores encaminhamentos além do de informar a resposta ao protegido e ao programa que o acolhe. Já outras decisões são para oficial determinados órgãos, o que é feito normalmente pela CGPT, porém, na maioria dos casos, não há resposta hábil por parte das instituições, fazendo com que os protegidos e até as equipes técnicas considerem uma falha do Programa Federal, do CONDEF e da CGPT. Outras, por possuírem um grau maior de complexidade, demandam inúmeras intervenções, maior disponibilidade orçamentária e, portanto, um maior tempo para o seu cumprimento.

4.2.1.1. Necessidades Humanas dos Protegidos – Dados Gerais

a) Necessidades dos protegidos expressas nas atas:



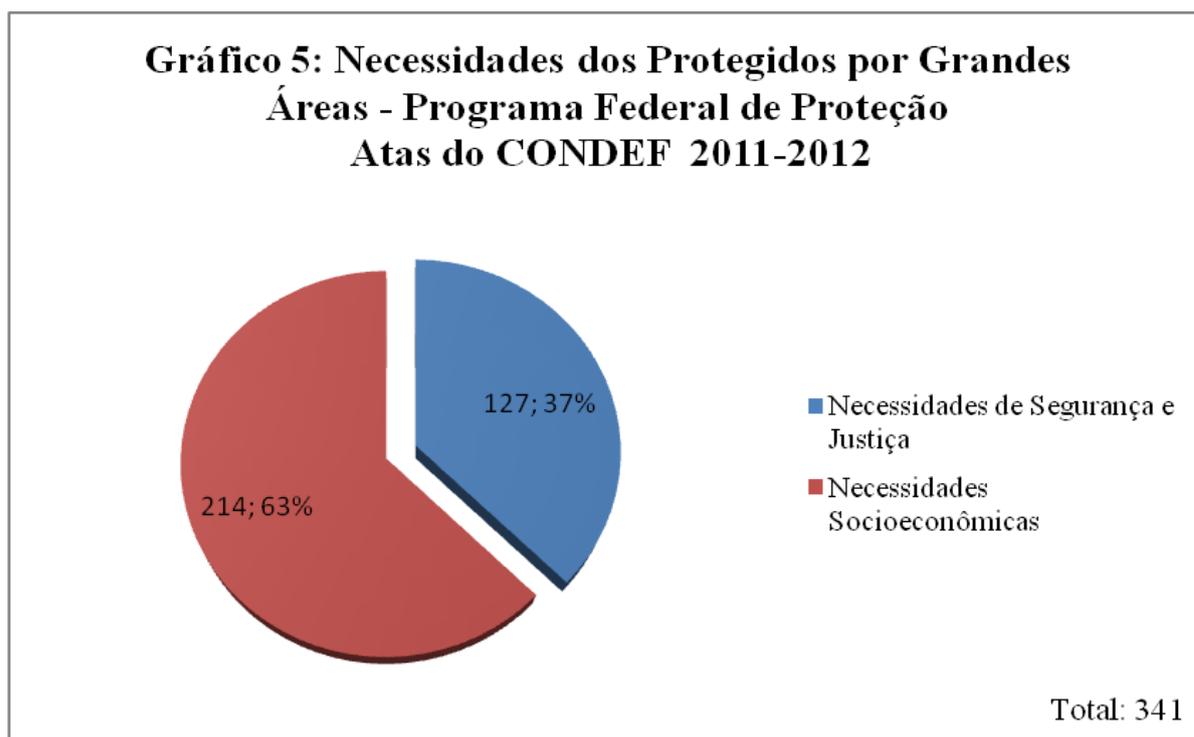
FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Verificamos no Gráfico 4 que foram apresentadas ao CONDEF, entre os anos de 2011 e 2012, um total de 341 solicitações a serem analisadas e deliberadas. Dessas, 22% são referentes à proteção propriamente dita, ou seja, pedidos de ingresso, de prorrogação do prazo de permanência, de desligamento e exclusão, situações de ameaça e risco, quebras de normas, medida isolada¹²⁰, problemas relacionados ao acompanhamento técnico, prisão de pessoas protegidas. Em segundo lugar, vem a prestação de contas das planilhas de custo mensal, tomando 16% das deliberações do CONDEF. Normalmente esse tipo de deliberação é resultado da apresentação das planilhas por cada núcleo familiar (conforme modelo apresentado no Apêndice 8). Como os conselheiros não sabem onde se encontram os protegidos, não há um estudo sobre o custo de vida ou parâmetros preestabelecidos que os norteiem. Suas decisões geralmente são por aprovar as planilhas, a menos que essas apresentem um valor perceptivelmente extraordinário.

A terceira maior demanda que chega ao CONDEF é sobre questões jurídicas, ocupando 15% das deliberações do Conselho. Todas as outras situações apresentadas estão

¹²⁰ Conforme Verônica Cunha a lei de proteção elenca uma série de medidas protetivas que podem ser aplicadas cumulativa ou isoladamente. Bezerra elenca as seguintes medidas isoladas: “Transferência de local; ajuda de custo; traslado de móveis; acompanhamento na apresentação em juízo e viabilização de traslado e escolta” (s/d. p. 3). Todavia, adverte que sua aplicabilidade deve se dar quando: “Usuário já se encontra inserido e alcança a autonomia financeira ou Testemunha na triagem não concorda com as regras de segurança da proteção, no entanto o parecer do MP (Ministério Público) é favorável e o risco local presente” (s/d. p.4).

direta ou indiretamente ligadas às políticas sociais. Agrupamos todas essas necessidades em duas grandes áreas: “necessidades de segurança e de justiça”, onde entram *proteção propriamente dita e situação jurídica*; e “necessidades socioeconômicas”, onde entram todas as demais necessidades do Gráfico 4, inclusive *prestação de contas*, por estar relacionada às planilhas de custo que refletem as necessidades sociais dos protegidos subsidiadas pelo Programa. Vejamos essa classificação no Gráfico 5, abaixo.



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Fica mais claro nesse gráfico que o grande assunto a ocupar as sessões e as deliberações do CONDEF é de natureza social e econômica. Todavia, estamos falando de um Conselho de representação majoritária das áreas de justiça e segurança. Isso não significa que eles não possam refletir sobre essas questões, mas irão precisar de uma equipe de assessoramento que os subsidiem teórico-metodologicamente sobre como lidar e encaminhar esses temas. Pois o social há muito deixou de ser uma questão de sensibilidade pessoal, de ações benemerentes e de voluntariado, para se tornar um campo de estudo científico, que possui teorias, metodologias e parâmetros de intervenção. Ademais, a falta de representantes vinculados às macropolíticas responsáveis diretamente pelas necessidades apresentadas, constitui-se um *déficit* do CONDEF e do Programa Federal de Proteção. Pois a presença de conselheiros vinculados à política da saúde, educação, previdência social, assistência social,

trabalho e emprego, habitação, dentre outras, poderia ser um grande salto qualitativo para que os problemas do Programa entrassem na agenda política dessas pastas, em alguma medida.

Nesse sentido, o Gráfico 6 revela a proporção dos temas sociais abordados no CONDEF por grandes políticas públicas. Iremos abordá-las separadamente mais adiante, todavia, já podemos perceber que quase a metade (46%) das demandas dos protegidos está relacionada ao tema do trabalho e profissionalização, seguida de saúde e assistência social, ambas com 18%.



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

NOTA: Considerando que o item “segurança socioeconômica” abarca temas afins à política de Assistência Social, nesse gráfico foi utilizada tal categoria por estar relacionada a essa macropolítica pública. Mas nos demais gráficos, será denominado “segurança socioeconômica”.

b) Necessidades dos protegidos expressas nas planilhas de custo mensais:

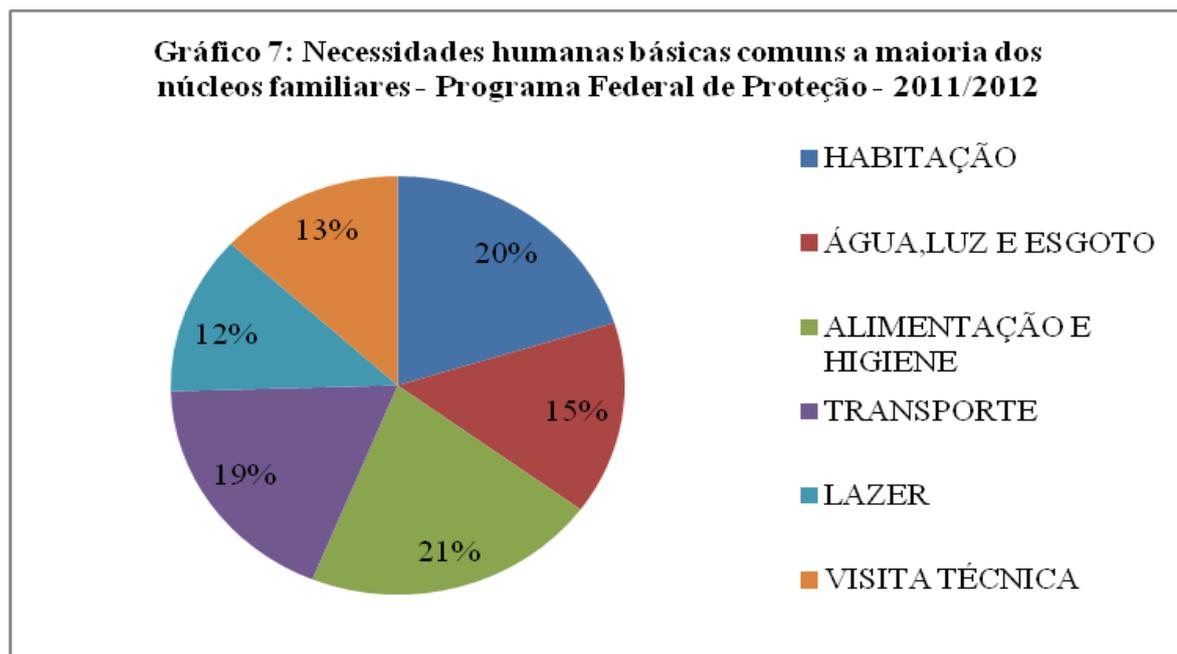
QUADRO 12: Necessidades humanas dos protegidos com base nas Planilhas de Custo Mensais - Programa Federal de Proteção - ano 2011 a 2012			
NECESSIDADES HUMANAS	TEMPESTIVIDADE DO ATENDIMENTO / Nº DE NÚCLEOS ATENDIDOS		
	PERMANENTE		EVENTUAL
	NECESSIDADES COMUNS AOS NÚCLEOS	NECESSIDADES ESPECÍFICAS DE ALGUNS NÚCLEOS	NECESSIDADES PONTUAIS
Habitação	23	0	7
Água, luz e esgoto	17	1	2

Alimentação e higiene	24	0	4
Saúde	0	18	14
Transporte	21	0	7
Educação	0	4	12
Lazer	14	0	0
Profissionalização	0	9	5
Trabalho	0	2	1
Encontro familiar	0	0	3
Comunicação	0	1	1
Vestuário	0	0	15
Viagens Variadas	0	0	5
Crédito Pessoal/Familiar (Empréstimo do Programa)	0	0	2
Ressarcimento de gastos	0	0	2
Despesas administrativas	0	0	8
Auxílio comemoração	0	0	4
Visita técnica	15	0	0

A imensa quantidade de planilhas de custo mensais observadas para os 27 núcleos protegidos que foram objeto desta pesquisa, referentes aos anos de 2011 e 2012, transformaram-se no Quadro 12, acima. Havia uma multiplicidade de nomenclaturas, de itens que eram subsidiados para alguns casos e outros não, de valores díspares para cada núcleo, dentre outras heterogeneidades. Vale ressaltar que alguns núcleos não dispunham de informações sobre várias planilhas de custo mensais ou com informações descontínuas, o que dificultou o processo de análise. Para estabelecer médias de valores, tivemos que considerar as três últimas planilhas de cada núcleo com valores ordinários.

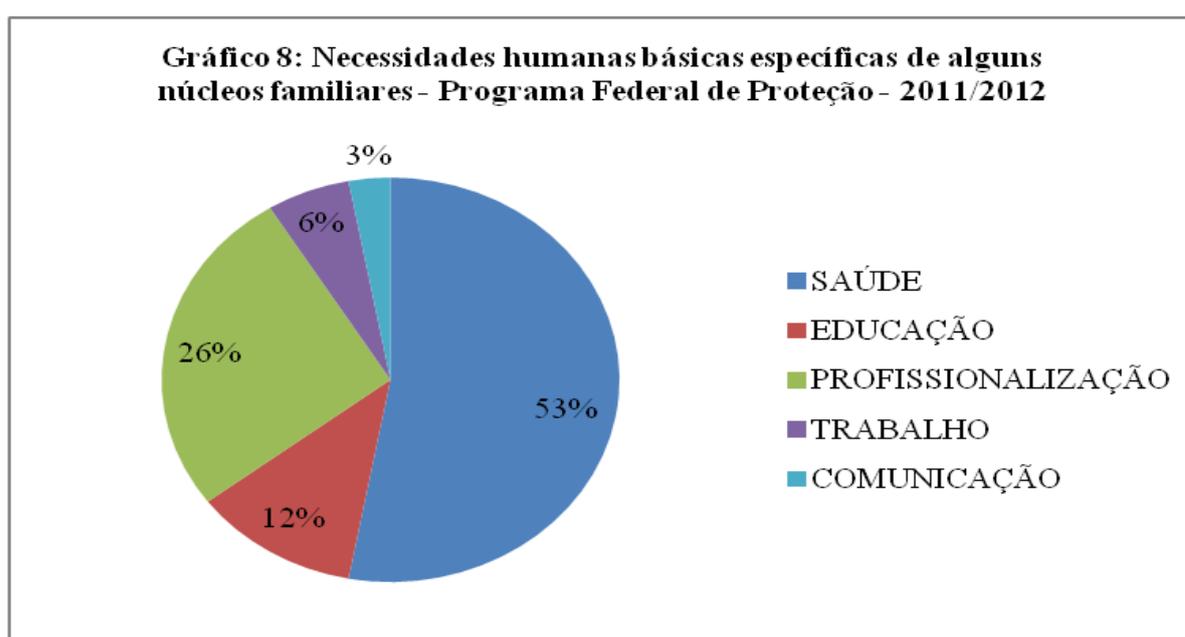
Depois de desconstruir as planilhas e tentar agrupar os inúmeros tipos de despesas custeadas pelo Programa por critério de semelhança dos itens, chegamos as 18 variáveis do quadro acima. Outro critério utilizado refere-se à tempestividade com que essas variáveis aparecem nas planilhas de custo mensais dos núcleos familiares. Pois verificamos que nem todos os itens constavam nas planilhas de todos os núcleos, inclusive aqueles que julgávamos essenciais. Não temos como avaliar seguramente o porquê das exceções.

Em linhas gerais, identificamos dois grupos de tempestividade do atendimento das necessidades: um permanente (que se divide em “necessidades comuns aos núcleos” e “necessidades específicas de alguns núcleos”) e outro eventual, de atendimento pontual. Não significa que aquela necessidade seja pontual, mas algum aspecto dela foi concedido em apenas umas ou algumas poucas parcelas nas planilhas de custo, e depois foi cortada (colocamos no Apêndice 12 um quadro explicando melhor essas categorias). A partir do Quadro 12 pudemos criar os gráficos abaixo para analisar melhor quais necessidades são mais atendidas em cada uma das esferas de atendimento (tempestividade) das necessidades, através das planilhas de custo mensais.



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

O Gráfico 7 nos mostra as necessidades mais comuns aos núcleos familiares, expressas nas planilhas de custo. Embora não haja grandes discrepâncias, alimentação e higiene (21%), habitação (20%) e transporte (19%) são as necessidades mais comuns das famílias protegidas e que são subsidiadas pelo Programa. Essas necessidades são comuns a qualquer ser humano, e como percebemos, é alvo de atendimento do Programa de forma continuada para a quase totalidade das famílias protegidas.

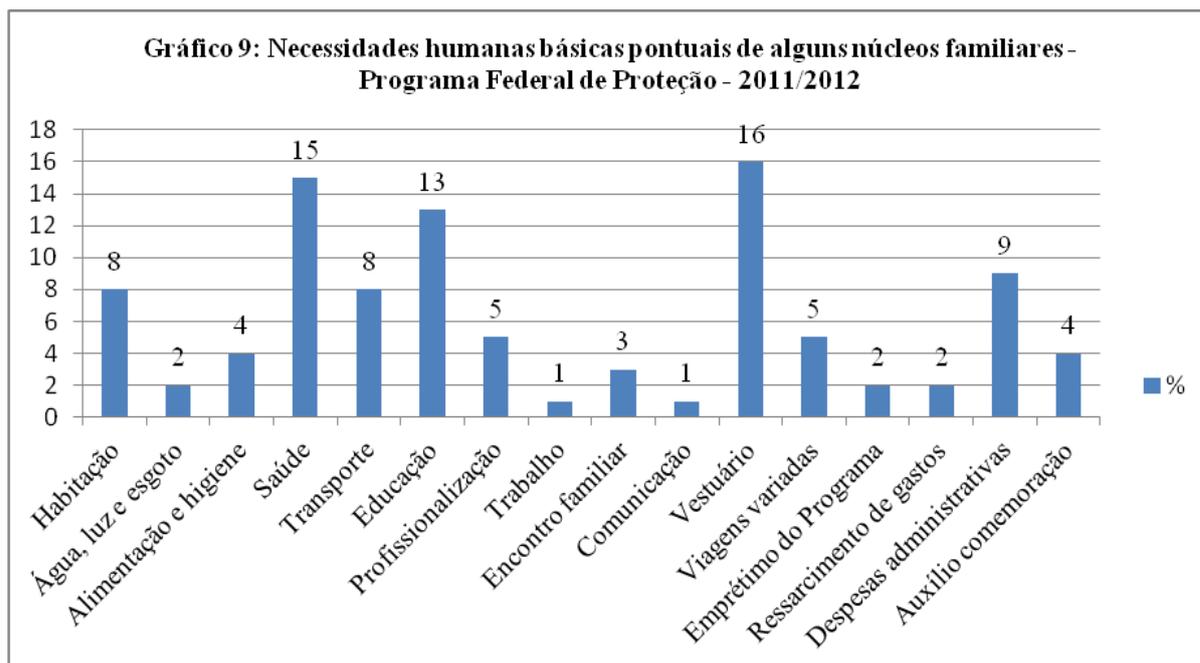


FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

O Gráfico 8, traz uma configuração diferenciada e interessante. Nenhuma das necessidades elencadas como específicas foi considerada comum à maioria dos núcleos, embora sejam necessidades universais e objetivas a qualquer ser humano. A questão é que apenas alguns núcleos têm demandas relacionadas a essas necessidades, que são atendidas permanentemente pelo Programa, enquanto durar a proteção ou a dependência financeira da família. Destacam-se nesse gráfico as necessidades relacionadas à saúde (53%), à profissionalização (26%) e à educação (12%).

No campo da saúde, alguns dos itens nomeados pelas equipes se referem à medicação continuada, à psicoterapia e outras demandas simplesmente denominadas “reserva saúde”, mas que identifica nesses núcleos a existência de pessoas como doenças crônicas e/ou emocionais que demandam uma atenção especial por parte do Programa. O que é agravado pelas incipientes articulações da política de proteção com a política de saúde. Pois, ainda hoje, não há efetivas medidas de proteção das informações de pessoas protegidas quando acessam qualquer serviço público de saúde, sendo necessário que o Programa dispense considerável recurso para que a rede privada de saúde satisfaça as necessidades dos protegidos nessa área.

Existem registros documentais de que há cerca de um ano e meio se iniciou um diálogo entre a SDH/PR e o Ministério da Saúde para se discutir as dificuldades de acesso de pessoas protegidas ao Sistema Único de Saúde (SUS), especificamente no que tange à segurança de dados e informações dos mesmos, e traçar possíveis soluções. Tentou-se a utilização do Cartão Nacional de Saúde com algumas estratégias diferenciadas, que por razões éticas e de segurança não apresentaremos aqui. Mas os próprios protegidos e as equipes técnicas estaduais avaliaram que a estratégia tem provocado mais constrangimentos que soluções. Reconhecem, contudo, que a iniciativa foi válida, mas que precisa ser aperfeiçoada. Até o período de análise dos dados, tal articulação entre a SDH/PR e o Ministério da Saúde encontrava-se em processo de análise jurídica da formalização da parceria.



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Já no Gráfico 9, percebemos que quase todas as necessidades surgem nas planilhas a partir de demandas pontuais, que são atendidas em caráter emergencial ou mesmo eventual. São mais demandadas as necessidades referentes à saúde (pela sua própria característica de imprevisibilidade), educação e vestuário (alguns programas estaduais repassam recursos normalmente uma ou duas vezes ao ano para os protegidos; ou ainda quando há recém-nascido na família, sendo necessário o enxoval).

4.2.1.2 Necessidades sociais e econômicas dos protegidos – Dados Específicos

Sob a perspectiva das atas consultadas verificamos que as necessidades possuem dois principais aspectos: 1) aspectos da proteção propriamente dita (ou segurança) e situação jurídica; 2) aspectos sociais e econômicos da proteção. Como já sinalizado, por uma opção metodológica, decidimos nos ater às necessidades socioeconômicas dos protegidos. Todavia, por considerarmos uma complementação importante do estudo, apresentamos os resultados da pesquisa (gráficos) sobre o primeiro aspecto no Apêndice 15 e 16. Buscaremos associar as categorias identificadas neste estudo com as categorias das necessidades humanas intermediárias ou “satisfadores” universais elencados por Doyal e Gough.

A seguir analisaremos como é a vida dessas pessoas nesse tempo “entre parênteses”, olhando pela lente do Conselho Deliberativo Federal, instância para onde os protegidos

encaminham as suas solicitações que precisam de autorização superior e articulações institucionais em âmbito federal. Além disso, o CONDEF é a instância responsável por acompanhar o andamento jurídico e o processo de reinserção social dessas pessoas após o seu ingresso e enquanto estiverem no Programa Federal de Proteção. O Manual Geral de Procedimentos do Sistema de Proteção informa que o Programa tem a responsabilidade de realizar articulações institucionais para viabilizar o acesso dos protegidos às políticas públicas, dentre elas a de saúde, educação, emprego e renda, moradia, previdência social.

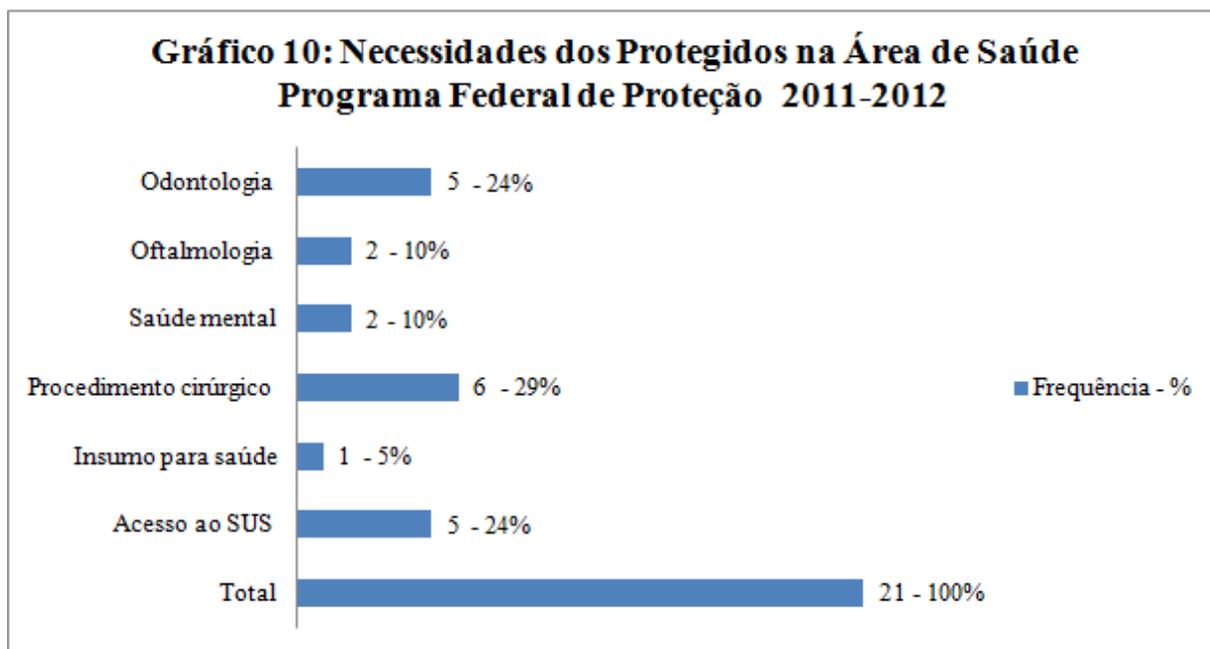
Por que ele tem essa competência se qualquer cidadão pode procurar direta e autonomamente os serviços oferecidos por cada uma dessas políticas? O próprio Manual nos responde: por uma questão de segurança, “em decorrência das restrições à liberdade individual que lhes são conferidas” (artigo 36). Os protegidos perdem temporariamente, durante o curso da proteção ou enquanto o Programa não tiver a dimensão real da ameaça, sua liberdade e autonomia de agência – princípios esses basilares para o desenvolvimento humano. Pretendemos mostrar o quanto um simples acesso ao SUS, ou ao Ensino Superior, ou para ser um simples assalariado de carteira assinada, ou para poder ter um celular, o protegido entra numa *via crucis*, que pode levar meses ou até anos para se conquistar.

A partir de agora veremos as principais necessidades apresentadas pelos protegidos ao Conselho. Em cada um dos pontos abaixo, mostraremos que solicitações foram apresentadas aos conselheiros em relação a cada necessidade humana; bem como o que eles deliberaram e qual a efetividade das suas decisões. Os dados disponíveis não possibilitaram dizer se todas as necessidades foram satisfeitas. Isso se deu porque nem sempre a decisão do CONDEF significava necessariamente o atendimento da necessidade. Ou porque as informações dos encaminhamentos adotados eram espaças. E ainda porque para uma plena satisfação dependeria de outros fatores e da atuação de outras políticas sobre os quais o Conselho, nem o Programa de um modo geral, tinham ingerência. Para sanar esse vácuo, nos delimitamos a verificar a efetividade das deliberações do Conselho. Ainda que suas decisões nem sempre fossem a fórmula mágica para o atendimento do que os indivíduos e as famílias estavam necessitando, ao menos eram tentativas para alcançar esse fim.

a) Saúde

Essa necessidade se comunica com o satisfador universal “cuidados de saúde apropriados”. Segundo a teoria de Doyal e Gough, esses não se limitam à atenção primária ou preventiva. A medicina curativa e todos os seus recursos e tecnologias avançadas devem estar

à disposição de toda população, principalmente dos pobres (PEREIRA, 2008, p.78-79). Vejamos abaixo quais necessidades foram apresentadas pelos protegidos no campo da saúde.



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

O Gráfico 10 nos mostra que as maiores demandas no que se refere à necessidade de saúde foram cirurgia (29%), odontologia e acesso ao SUS (ambos com 24%). Podemos perceber nos relatos abaixo alguns dilemas envolvendo questões de cirurgia e acesso ao SUS:

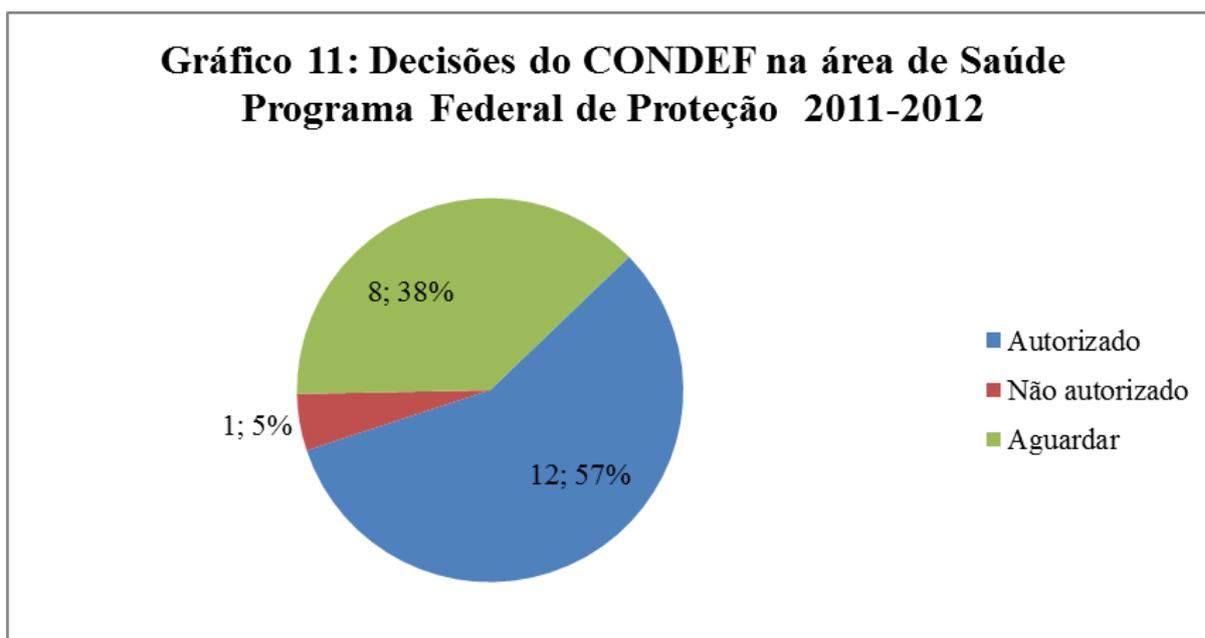
[...] os pais da usuária [...] apresentam demandas de saúde que para serem atendidas pelo SUS faz-se necessário a retirada do cartão SUS. [...] A Equipe Acolhedora está tentando articulação junto a Secretaria Municipal de Saúde para que o referido procedimento seja realizado de forma a não vulnerabilizar a segurança da família, contudo até o momento não se obteve êxito nas tratativas. (caso 21, Ofício da SMDH sobre demandas de saúde).

A equipe acolhedora acionou o PRO-SUS (Promotoria de Justiça que trata de encaminhamentos ao SUS) para agilizar a cirurgia de catarata da Sra.[Caso 19]. A Promotoria informou que a Secretaria de Saúde será acionada para disponibilizar uma rede hospitalar particular para realização da cirurgia. Ainda não há data prevista. (Caso 19, Relatório 82).

[...] diante da urgência do caso e da morosidade do Sistema Único de Saúde, as equipes que acompanham a família entendem que é uma necessidade urgente da usuária que o programa arque com os custos necessários para a realização da cirurgia pela rede privada. (Caso 19, Relatório 83).

Como percebemos, diante da dificuldade de se garantir a segurança das informações dos protegidos, ou mesmo em decorrência da urgência da cirurgia e da morosidade no SUS, o

Programa tem custeado esse procedimento na rede privada de saúde. As atas de 2011 e 2012 revelam a preocupação com a questão da saúde, no entanto, ainda são poucos os resultados da articulação com o Ministério da Saúde, em âmbito federal; e no âmbito estadual, junto às suas secretarias de saúde, a situação é a mesma. Enquanto isso, as equipes técnicas e os protegidos têm sanado esse problema como podem ou protelado seu atendimento, principalmente quando o Programa não dispõe de recurso para custear a necessidade de saúde.

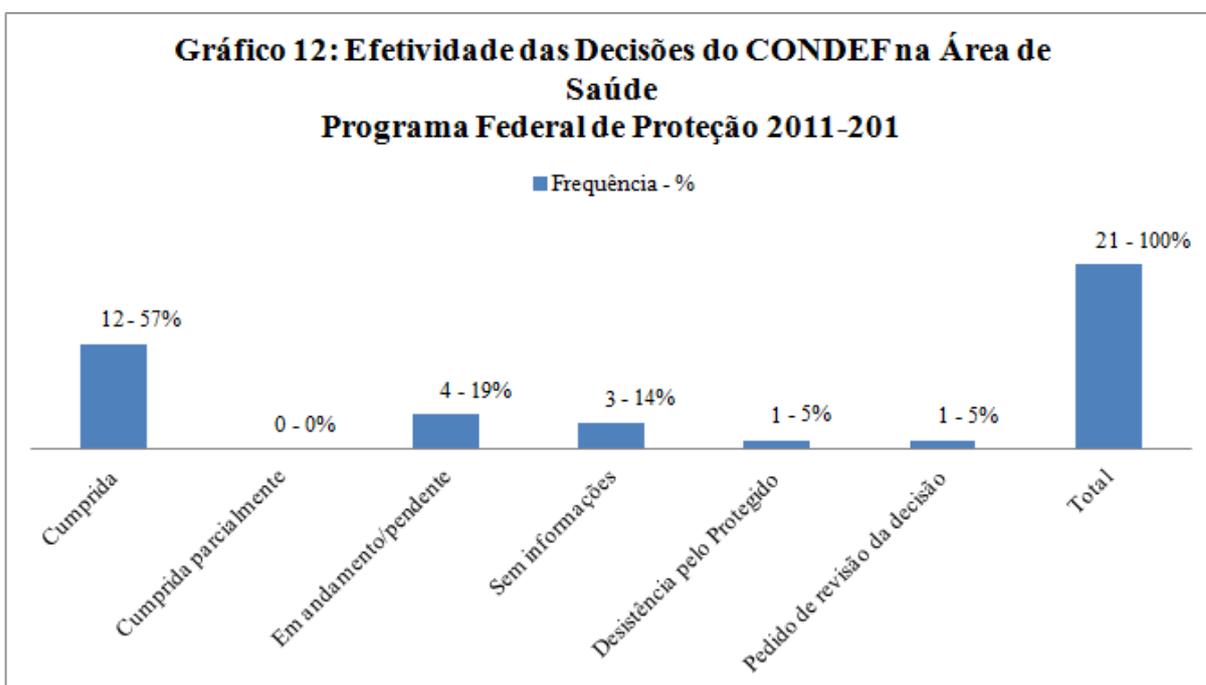


FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

O gráfico acima nos mostra que mais da metade (57%) das necessidades de saúde são entendidas como prioritárias e são respondidas afirmativamente. Dentro desse percentual existe, por exemplo, duas deliberações pelas quais o Conselho aceita a desistência do protegido em realizar o procedimento de saúde, contanto que ele se responsabilize formalmente por sua decisão. Por outro lado, também é alta a taxa de respostas com a conotação de “espera” (38%). O motivo de o Conselho deliberar por aguardar, refere-se basicamente à análise de risco, articulação com o SUS e pedido de informações. Os 5% de resposta “não autorizado” se refere a uma interpretação nossa sobre uma decisão do Conselho que, ao receber uma demanda nessa área, responde simplesmente com a decisão de “iniciar desligamento”.

A nosso ver, essa deliberação parece contraditória à perspectiva dos direitos humanos, principalmente por se tratar de um problema de agravamento da saúde mental do protegido, inclusive com tentativa de suicídio (Caso 6). Contudo, pelo contexto, verificou-se que tal medida se deveu na verdade a um reconhecimento do Conselho dos limites do

Programa em continuar protegendo determinadas pessoas que se colocam em risco pessoal, em decorrência de sua saúde mental – isso também é reconhecido nos casos envolvendo dependência química, dentre outros fatores que geram consecutivas quebras de normas do Programa. Entendemos que a política de Proteção não é um grande guarda-chuva que tenha superpoderes para abarcar todas as necessidades dos protegidos. Por isso deve ocorrer a transversalidade entre as políticas públicas. Contudo, esse ainda é um desafio para os Programas de Proteção.

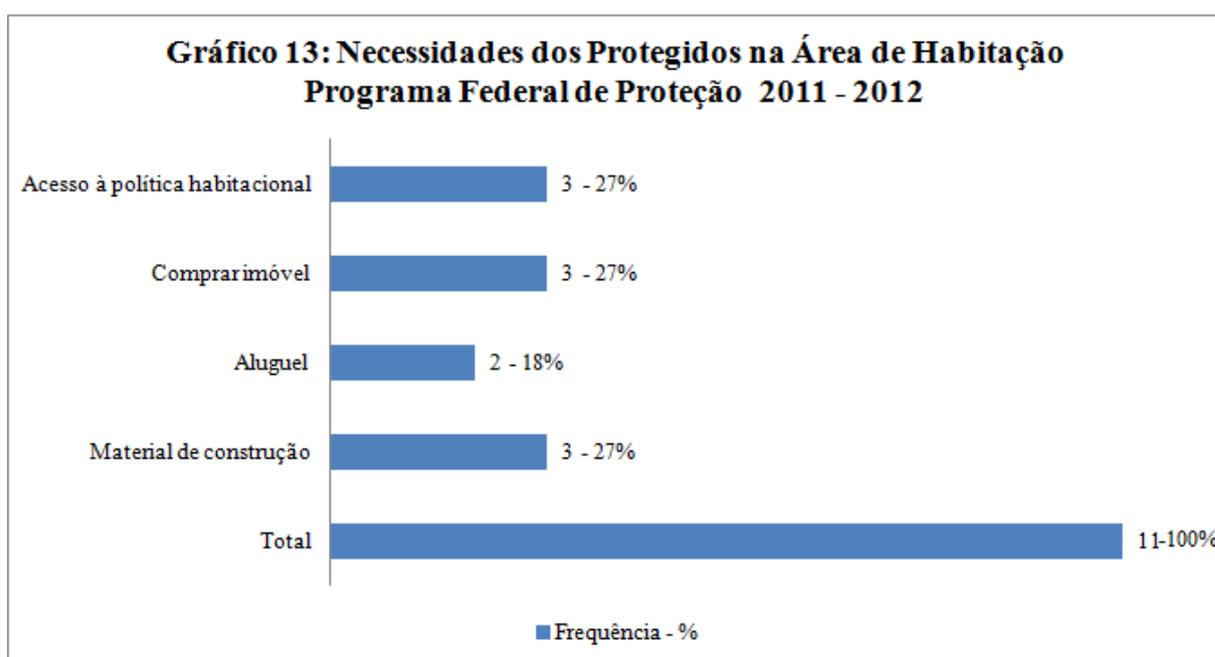


FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Quanto à taxa de efetividade das decisões do CONDEF no campo da saúde, entre as que foram cumpridas e as que estão em andamento, temos um percentual de 76%. Sem dúvidas, apesar das dificuldades para o atendimento da necessidade de saúde dos protegidos, que é um problema para qualquer cidadão brasileiro que dependa da política pública de saúde, o Programa tem casos que conseguem se desligar com essa situação adequadamente sanada: “Todas as demandas de saúde foram atendidas antes do desligamento, sendo que eles deixaram o Programa com sua saúde física e mental preservadas, não restando pendente nenhum tipo de atendimento.” (Caso 16, Relatório 86).

b) Habitação:

Essa necessidade se comunica com o satisfador universal “habitação adequada”. A teoria das necessidades humanas, de Doyal e Gough, a define como: “a) garantia de abrigo suficiente em climas adversos e proteção razoável contra intempéries, riscos de epidemias e vetores patogênicos. Isso inclui casas adequadas, água corrente, sistema sanitário básico e, em regiões sujeitas ao frio, calefação; b) existência de saneamento [...]; c) ausência de superlotação residencial [...]”. Mas também podemos associar nossa categoria “Habitação” à necessidade universal de “ambiente físico saudável”. Embora seja mais ampla, para se ter uma habitação adequada, precisa-se de “meio ecológico sadio, disponibilidade de água não contaminada, alimentos, serviços sanitários, habitação e emprego satisfatórios” (PEREIRA, 2008, p. 77-78).



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Essa é uma importante necessidade para os protegidos, sobretudo porque tiveram que deixar para trás suas casas (se as tinham) e também a possibilidade de um retorno ao seu local de origem. O próprio termo de compromisso assinado no ingresso, bem como o termo de desligamento, na saída, fazem referência a essa recomendação:

O **USUÁRIO** [...] fica expressamente orientado a não voltar ao local da sua moradia [...] mesmo depois de já ter se desvinculado do Programa de Proteção. (Caso 21, Cláusula Sétima, Termo de compromisso – inclusão).

[...] pode existir risco em relação à segurança, integridade física e psicológica para eles na cidade de origem, [...], não sendo recomendado aos

mesmos retornarem à cidade. (Caso 19, Termo de Encerramento da Proteção).

O Gráfico 13 nos mostra que estão bem equiparadas as demandas nessa área, sendo as três maiores (com 27% cada) relacionadas à moradia própria. Nesse sentido, o máximo que o Programa consegue fazer pelo protegido é contribuir com a aquisição de material de construção, quando ele consegue adquirir terreno no lugar da proteção, e ainda muito incipientemente inscrevê-lo em programas habitacionais.

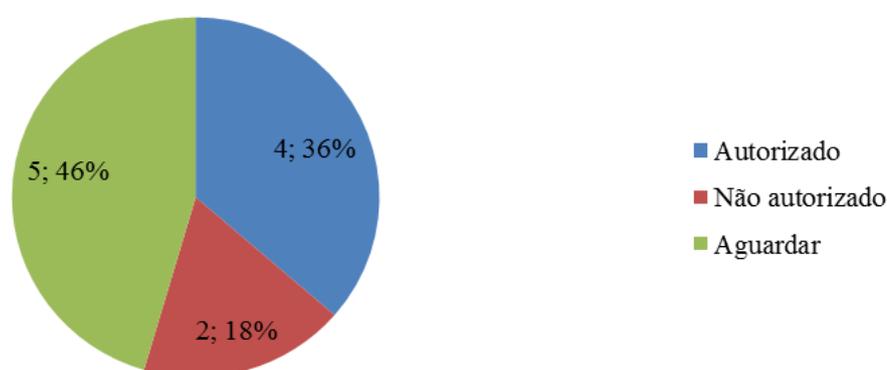
A habitação própria, junto com o trabalho formal, é uma das necessidades que mais amplia o horizonte de esperança para essas pessoas. Vejamos alguns trechos dos relatórios sobre a necessidade de habitação e como elas refletem na vida dos protegidos, inclusive influenciando na sua permanência ou não no local de proteção:

[Os protegidos] enfatizaram a preocupação com a questão de moradia, tendo em vista a família não possuir condições de adquirir um imóvel no local de proteção, sendo este o maior dificultador para permanecerem no local de proteção após o desligamento do programa. (Caso 19, Relatório 82).

O núcleo vive em uma moradia alugada pelo Programa, que atende as necessidades da família. A Equipe Acolhedora tenta implicar o núcleo na busca de locação de um novo imóvel que a família possa custear após o desligamento e que comporte um espaço para que a jovem [...] estruture um salão de beleza. (Caso 1, Relatório 91).

O núcleo, iniciou a construção de uma casa no local acolhedor e no momento a obra está parada devido a falta de recursos financeiros. (Caso 7, Relatório 85).

**Gráfico 14: Decisões do CONDEF na Área de Habitação
Programa Federal de Proteção 2011/2012**



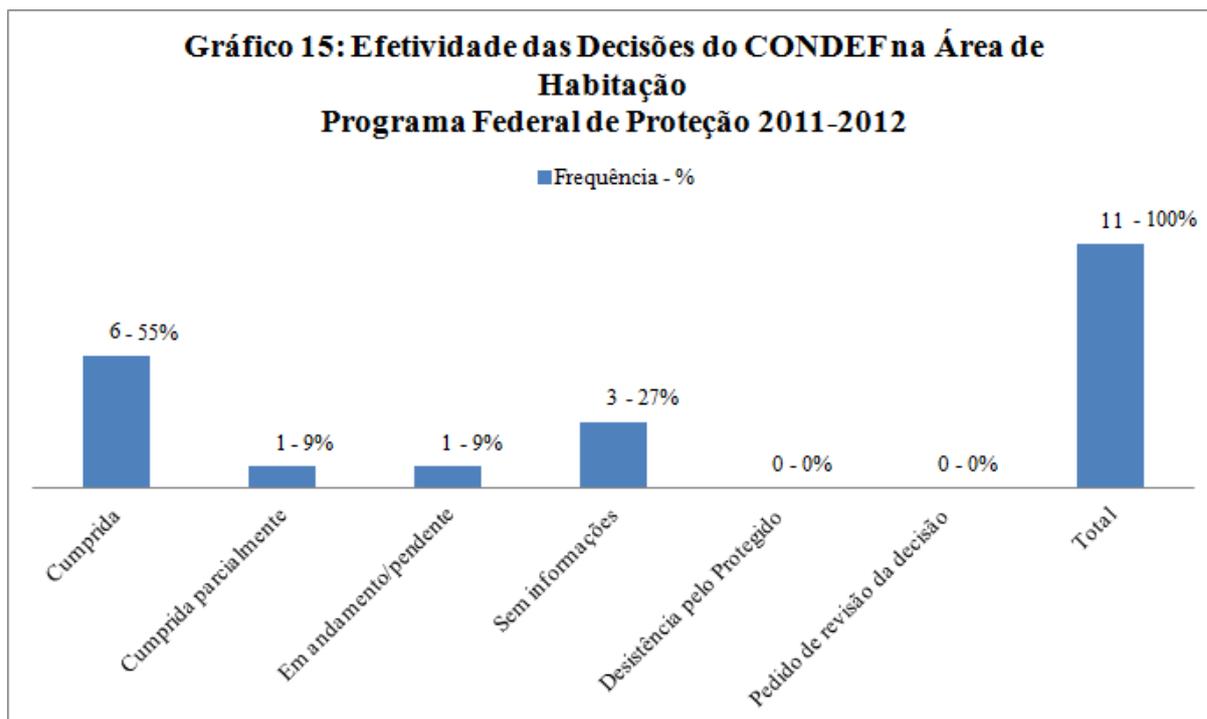
FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Essa é uma das necessidades com menor taxa de autorização do Conselho (36%). As negativas (18%) referem-se à não realocação do recurso destinado ao encontro familiar para a aquisição de moradia própria; e negativa de reavaliação do pagamento de aluguel pelo Programa, e ainda pelo cancelamento do fornecimento de planilha de custo mensal por se tratar de família com renda (contudo, admitiu a possibilidade de reavaliação dessa deliberação, caso a família comprovasse sua renda). Destacam-se em suas decisões as respostas com sentido de “aguardar” (46%). Essa espera se refere à solicitação de orçamento de material de construção, consultar a prefeitura local, enviar informações, contemplar necessidade de moradia no Plano de Desligamento.

Podemos sentir o grau de frustração de um protegido com a resposta do CONDEF sobre sua demanda por redirecionar o recurso destinado ao encontro familiar (que normalmente é uma das maiores despesas do Programa com a família, tendo casos em que o valor ultrapassou R\$ 20.000,00) para a aquisição de uma casa própria, já que o mesmo teve seu imóvel desapropriado no local de origem depois que ingressou no Programa, simbolizando uma grande perda.

A equipe acolhedora faz uma rica reflexão e crítica ao Programa sobre suas limitações e omissões quando se trata de articular políticas públicas. Vejamos:

[...] a equipe acolhedora informa que a família, diante da prioridade que a aquisição de moradia representa para a mesma, ficou frustrada com a decisão do Conselho. A equipe orientou que ela escrevesse uma carta de próprio punho ao Conselho Federal expressando suas considerações. E ainda se comprometeu em prosseguir com os esforços para garantir a inscrição [...] em programas habitacionais. Entretanto, ressalta que ‘causa-nos grande constrangimento não conseguirmos ultrapassar as mesmas limitações que nos deparávamos nos anos iniciais (a falta de articulação com outras Políticas Públicas) e que, diversamente do que apregoamos, muitas vezes tais impasses impedem os usuários de se inserirem efetivamente nos locais de proteção’ Ainda nessa seara, a família questionou a equipe sobre a possibilidade de buscar empréstimo em uma instituição financeira para aquisição de um imóvel e reverter a rubrica “aluguel” para o pagamento das parcelas. A equipe ponderou sobre o tempo de proteção já transcorrido e do risco da família não poder assumir as prestações após desligamento; contudo, iriam analisar a demanda e, sendo viável, acordará com os usuários os tramites dessa negociação. (Caso 17, Relatório 80).



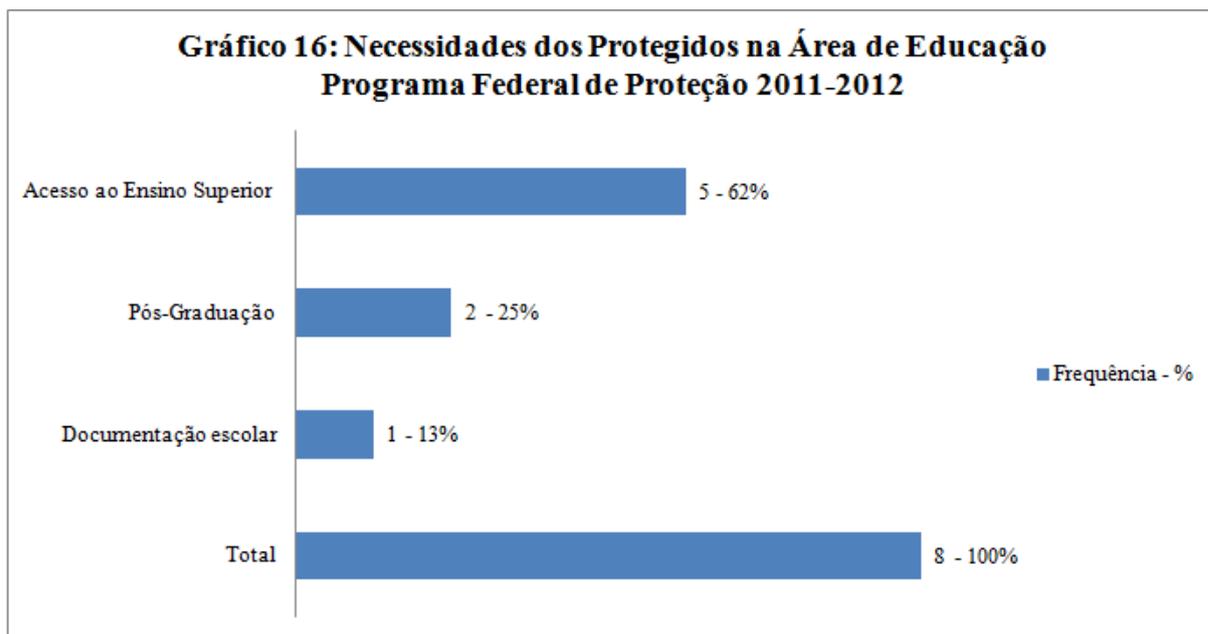
FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Apesar de ser menor a taxa de respostas positivas, o nível de efetividade delas passam de 50%, e se considerarmos as que foram cumpridas parcialmente ou que ainda estão em andamento, temos um percentual de efetividade de 73%. Apesar das frustrações de alguns protegidos nesse campo, temos exemplo de caso bem sucedido. Uma família com perfil agrícola, do Programa Federal, adquiriu um lote de terra cultivável como resultado da articulação da equipe acolhedora no estado para onde foi encaminhada:

Em virtude da articulação do Provita Acolhedor e órgão responsável pela política agrária local, [...] o núcleo recebeu um lote, de aproximadamente 12 hectares, composto por mata virgem, sem benfeitorias. No local o Sr. [Caso 3] pretende fazer o cultivo de diversos produtos, um pasto para gado, construir sua moradia, fazer um poço artesiano entre outras benfeitorias. Para tanto o usuário conta com o apoio do Programa. (Caso 3, Relatório 90).

c) Educação

Comunica-se com o satisfador universal “educação apropriada”. Essa necessidade assume “papel fundamental para o fortalecimento e a expansão da autonomia” (PEREIRA, 2008, p. 81). No gráfico abaixo podemos visualizar as necessidades dos protegidos no campo da educação.



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Como percebemos no Gráfico 16, a maior necessidade no campo da educação tem sido o acesso ao Ensino Superior (62%), seguido de pedido de autorização para ingresso em cursos de pós-graduação (25%). Se voltarmos ao Quadro 8, veremos que o Programa Federal possui uma demanda potencial para pleitear o acesso ao Ensino Superior de 29% de seus protegidos. Esse é um percentual significativo, que exige do Poder Público medidas de viabilização de acesso seguro para essas pessoas. Temos no Programa 14,7% de protegidos que já conseguiram ingressar numa faculdade ou universidade, estão cursando ou já concluíram, e 3,4% desses já fizeram ou estão fazendo um curso de pós-graduação. Esse é o grupo potencial para demandas de ampliação de seu nível educacional (especialização, mestrado, doutorado, pós-doutorado). Vemos que apenas um protegido teve uma demanda vinculada a níveis mais baixos de escolaridade, que está relacionada ao pedido de histórico escolar para continuar o Ensino Fundamental, onde se localiza a maioria dos protegidos (36%).

Apesar do acesso a qualquer nível escolar representar um desafio para o Programa, por motivo de o cadastro escolar entrar numa base nacional de dados e ficar registrado dados pessoais e local onde estuda – informações essas que se caírem nas mãos dos algozes podem simbolizar risco de vida para os protegidos – ainda assim o acesso ao Ensino Fundamental e Médio é menos complexo que ao Ensino Superior. Provavelmente pela obrigação constitucional de governos municipais e estaduais promoverem o Ensino Básico, raramente uma escola ou secretaria de educação se nega a realizar a matrícula dos protegidos. Há

experiência em que a própria escola em parceria com o Programa faz uma “maquiagem” nos dados dos protegidos, omitindo informações no cadastro dos mesmos. Todavia, o que se tem são acordos informais e personalísticos, na grande maioria.

Quando se trata de um jovem protegido realizar exames seletivos como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)¹²¹ e acessar sistemas de ingresso como o Programa Universidade para Todos (PROUNI)¹²², o Sistema de Seleção Unificada (SISU)¹²³ e de financiamento, como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)¹²⁴, sua primeira grande dificuldade não é a concorrência, é a permissão para realizar a inscrição.

Para isso, ele precisará que sua demanda entre na reunião do CONDEF para análise e autorização. A preocupação do Programa é com o sistema de divulgação dos dados dos candidatos, que tem ampla exposição em meios de comunicação e pela internet. Vejamos alguns trechos de relatórios que demonstram tanto o anseio do protegido como a preocupação das equipes:

[...] o adolescente se escreveu no ENEM sem a articulação das equipes responsáveis, fato que pode vulnerabilizar a rede. [...] foi conscientizado do risco que a inscrição no exame nacional do ensino médio pode trazer a família, tendo em vista a publicização dos dados dos participantes do ENEM no momento de divulgação dos contemplados pelo ProUni. (Caso 3, relatório 94).

[...] recentemente fez a seleção do Enem e aguarda resultado. O jovem se mostra bastante ansioso em ingressar em uma faculdade, o que o tem deixado inquieto em relação às questões de segurança na proteção e motivado a idéia de que caso os limites do Programa inviabilizem o seu

¹²¹ ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio): prova realizada pelo MEC utilizada para avaliar a qualidade do ensino médio no país e resultado serve de acesso ao ensino superior nas universidades públicas através do SiSu, bem como para ganhar bolsas integrais e parciais em universidade particulares através do ProUni ou Fies. Serve também como certificação de conclusão do ensino médio em cursos do EJA (Educação de Jovens e Adultos). É realizado anualmente durante dois dias, contendo 180 questões objetivas e redação. (Fonte: <http://portal.mec.gov.br>).

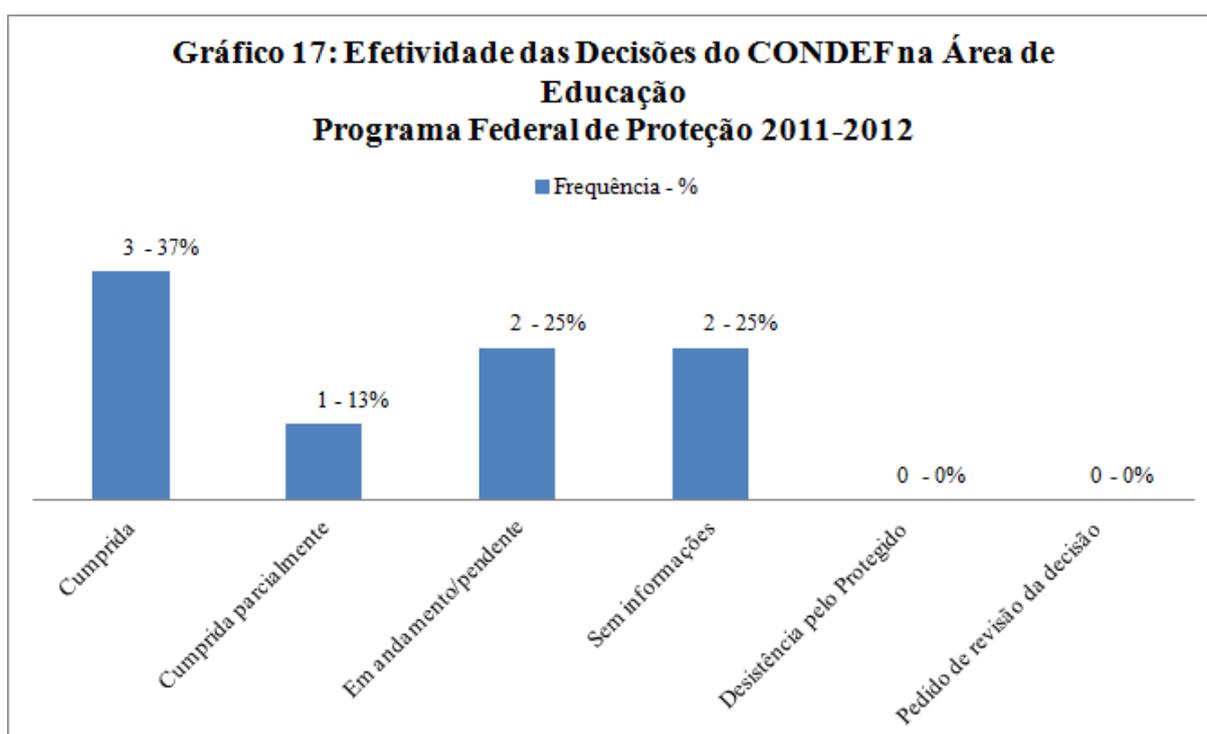
¹²² PROUNI (Programa Universidade para Todos): tem a finalidade de conceder bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em universidades privadas. Os candidatos são selecionados pelas notas do ENEM. Dirigido aos estudantes egressos do ensino médio da rede pública (ou privada na modalidade de bolsista integral), com renda per capita familiar máxima de 3 salários mínimos. Aqueles que receberem apenas a bolsa parcial têm o incentivo de financiar até 100% da mensalidade não coberta pelo FIES, e também de receber uma Bolsa Permanência. (Fonte: <http://portal.mec.gov.br>).

¹²³ SiSu (Sistema de Seleção Unificada): Sistema informatizado gerenciado pelo MEC no qual instituições de ensino superior oferecem vagas para candidatos participantes do ENEM. Processo seletivo realizado duas vezes ao ano; inscrição gratuita pela Internet. Serão selecionados, para as vagas disponibilizadas, os candidatos mais bem classificados no Enem. O candidato pode concorrer tanto ao SiSu quanto ao PROUNI, mas, caso seja selecionado em ambos, deverá optar. (Fonte: <http://portal.mec.gov.br>).

¹²⁴ FIES (Fundo de Financiamento Estudantil): É um programa do MEC destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições privadas. Podem recorrer ao financiamento os estudantes matriculados em cursos superiores que tenham avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC. Pode ser solicitado em qualquer período do ano. (Fonte: <http://portal.mec.gov.br>).

ingresso, se desligará do Programa e voltará para o local de origem. (caso 7, Relatório 85).

Quanto às respostas do CONDEF a essas necessidades, 100% delas são autorizadas. Percebe-se uma sensibilidade do Conselho sobre a importância dessas demandas para o desenvolvimento individual e social do protegido. Contudo, essa é uma das necessidades que ainda não possuem qualquer acordo de cooperação entre a política de proteção e de educação. Há registro de uma primeira tentativa de aproximação da CGPT com o Ministério da Educação, mas o relato da reunião aponta para insuficiência de informações da Coordenação-Geral sobre a demanda potencial de pessoas para o Ensino Superior, haja vista que números são importantes para que o órgão gestor da educação conhecesse a real demanda do Programa e pudesse definir soluções mais eficientes e eficazes para o problema – caso a demanda fosse grande (centenas ou milhares) precisaria de medidas estruturantes no seu banco nacional de dados, nas estratégias de segurança para aplicação das provas e na forma de divulgação dos resultados para este público específico. Se na casa de poucas dezenas, apenas medidas pontuais, caso a caso, seriam suficientes. A CGPT decidiu interromper a articulação com o órgão até à conclusão de seu levantamento anual de informações sobre os Programas de Proteção.



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

No que tange à efetividade das deliberações do CONDEF sobre esse assunto, 50% foram cumpridas total ou parcialmente e 25% estão em tratativas. Todavia, é alta a taxa de não devolutiva de informações ao Conselho sobre suas decisões na área de educação. Apresentamos abaixo alguns trechos de relatórios que demonstram na prática a efetividade de autorização para que protegidos cursem o Ensino Superior e, mesmo com essa permissão, ainda assim existem fatores pessoais e socioeconômicos que influenciam alguns a irem até o fim e outros a pararem no meio do caminho:

A Sra. [Caso 16] realiza o curso de graduação em Letras, em Universidade Federal. Já o Sr. [Caso 16] concluiu o curso de técnico [...] e realiza curso de graduação em Tecnologia da Informação. O casal demonstra grande empenho para qualificarem-se profissionalmente, a fim de conquistar melhores postos de trabalho na cidade acolhedora. (Caso 16, Relatório 84).

[...] a usuária mostrava-se indecisa e pouco motivada quanto a realização do curso de graduação em administração. O usuário, apesar da motivação e empenho, decidiu trancar a faculdade para se dedicar ao trabalho e ao cuidado com os filhos. (Caso 25, Relatório 86).

É interessante notar um fato ocorrido com um protegido, estudante de graduação, em que na sala de aula suscitou uma discussão sobre o Programa de Proteção. Ele era a prova viva do que se estava conversando, e ali era a única pessoa com experiência para confirmar se o Programa é eficaz ou não, contudo, não podia se pronunciar.

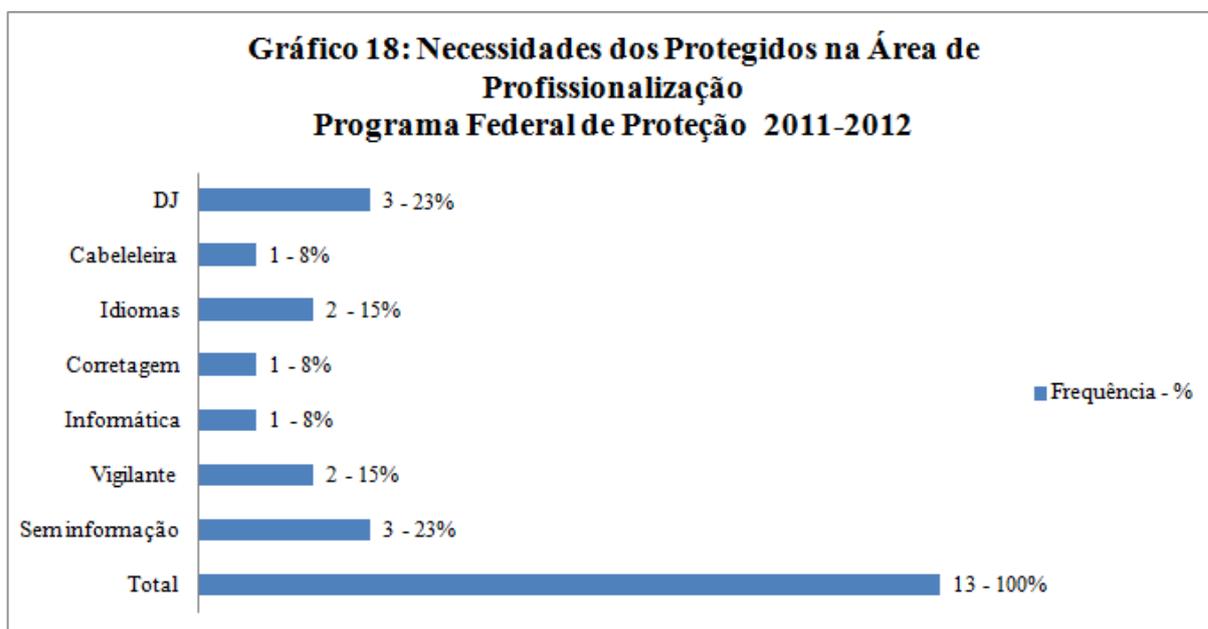
[...] o usuário mostra-se interessado, principalmente nas discussões que envolvem a temática dos direitos humanos, citando, inclusive, que um dos professores chegou a discutir matéria da Revista Veja veiculada sobre o PROVITA. Na ocasião informou que não deu maiores contribuições, até porque a discussão girou em torno de provocações sobre a eficácia do Programa. (Caso 25, Relatório de Acompanhamento de Maio de 2011).

d) Profissionalização e Trabalho

As necessidades de qualificação profissional e trabalho se comunicam com o satisfador intermediário de “ambiente de trabalho desprovido de riscos”, o que para Doyal e Gough representa: “a) jornada prolongada; b) ambiente inseguro, oferecendo risco de acidentes e doenças do trabalho; c) formas de trabalho suscetíveis de limitar a autonomia do trabalhador, dando lugar à depressão, ansiedade e falta de autoestima”. (PEREIRA, 2008, p. 78).

No que concerne à profissionalização, vemos no Gráfico 18 quais os tipos de curso que foram objeto de apreciação e decisão do CONDEF em 2011 e 2012. Vale lembrar que não significa que o número expresso no gráfico seja equivalente ao de protegidos, mas a quantidade de vezes que o assunto foi tratado nas reuniões.

Assim, um mesmo tipo de curso pode ter sido demandado pelo mesmo protegido mais de uma vez. Um exemplo disso é o curso de DJ solicitado por um adolescente e que gerou discussão em três reuniões do Conselho. Inicialmente sobre a pertinência do pedido, já que se tratava de adolescente e o tipo de profissão de um DJ é normalmente praticado em casas noturnas e ambientes com presença de bebidas alcoólicas, dentre outros riscos para pessoas nessa fase. Depois da aprovação, já que o Conselho entendeu que fazer o curso em si não ofereceria risco ao adolescente e que se fazia necessário apenas que a equipe técnica orientasse a família sobre os direitos e cuidados do trabalho para menor aprendiz, ainda demandou esclarecimentos sobre a decisão.



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Quanto às respostas do CONDEF, o Gráfico 19, abaixo, nos mostra que a grande maioria das deliberações (77%) foi positiva. O Conselho decidiu que 15% das necessidades apresentadas deveriam aguardar pelo relatório sobre iniciativas já adotadas e envio de três orçamentos. A negativa para 8% das solicitações foi no sentido de que o protegido custeasse o curso. Diante do volume de casos que entram na pauta da reunião do Conselho apenas para solicitar autorização de realização de curso profissionalizante, o que, em alguns casos, não dá

para esperar até que o CONDEF analise, os conselheiros criaram uma resolução específica sobre o assunto para balizar as equipes técnicas quando o protegido lhes demandar esse tipo de necessidade, vejamos:

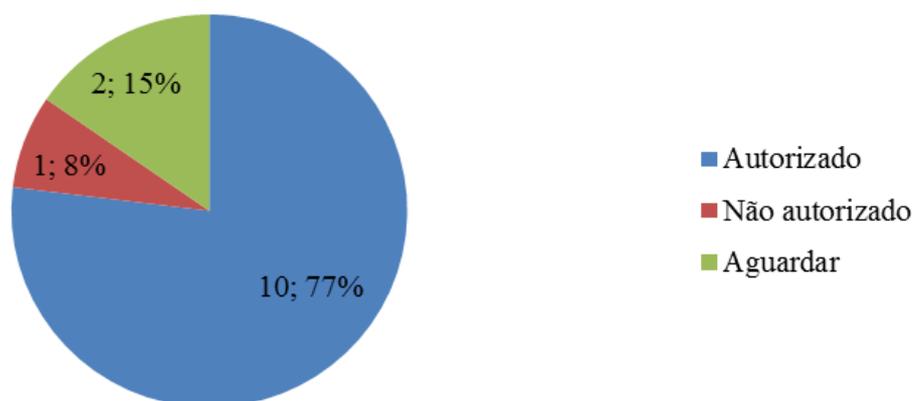
Resolução nº 01/2012 (reunião 89ª): Apresentados os três orçamentos, são dispensados da avaliação do CONDEF os cursos de capacitação profissional/acadêmico que:

I - Tenham custo não excedente ao valor de R\$300,00 (trezentos reais) mensais, por membro da família.

II - Tenha duração igual ou inferior até 12 (doze meses), considerando o período de acompanhamento e permanência na Política de Proteção.

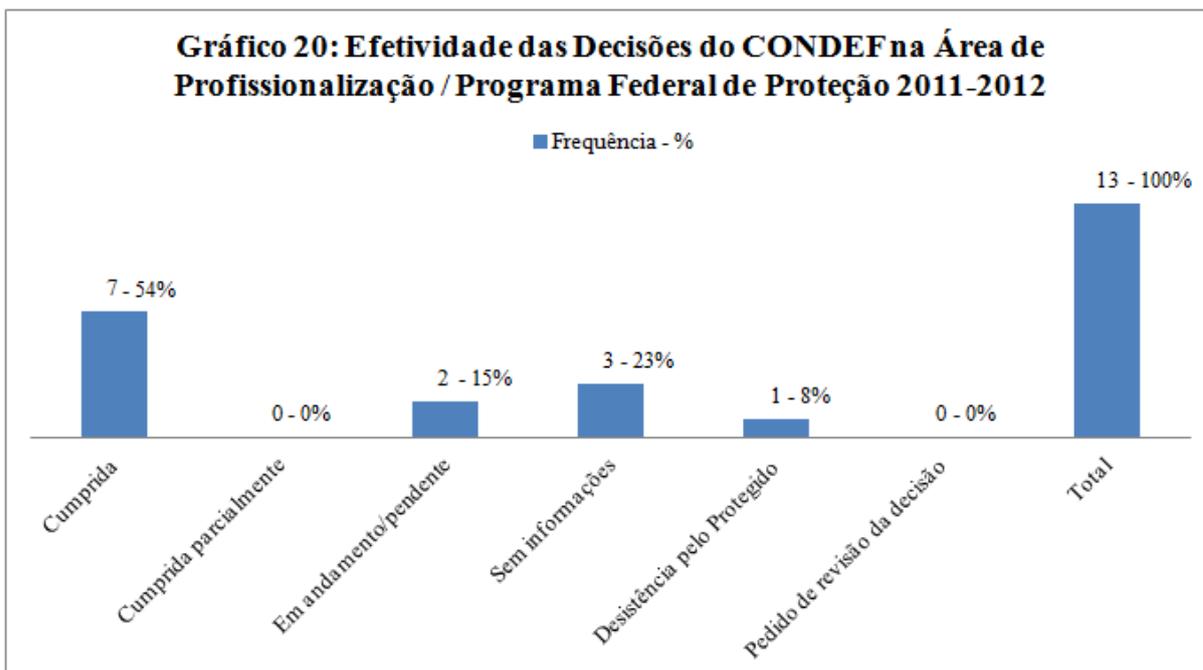
Ressalta-se que a dispensa de avaliação não se estende ao cadastro em conselho de categoria profissional.

Gráfico 19: Decisões do CONDEF na Área de Profissionalização Programa Federal de Proteção 2011-2012



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

No que tange à sua efetividade, o Gráfico 20 nos aponta que mais da metade das autorizações (54%) foram cumpridas no período da pesquisa. Algumas (15%) estavam em processo de andamento, mas ainda é alta a taxa de desinformação (23%) do Conselho sobre o cumprimento de suas decisões.



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

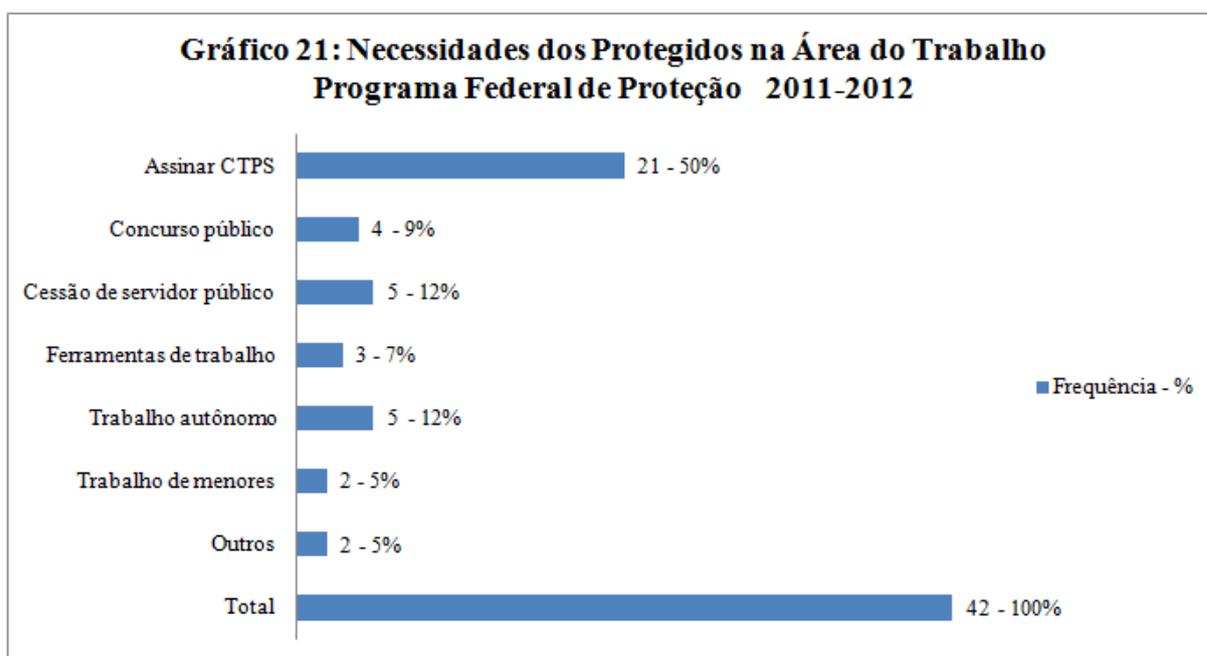
Quanto à necessidade humana de trabalho, esse é o tema mais recorrente nas reuniões no campo dos direitos sociais, instigado pelos protegidos e pelas equipes técnicas. Contudo, o Programa não trata da questão inclusão no trabalho em nenhum de seus principais documentos normativos. A lei (nº 9.807/99, Art.7º, Inciso VI) e o decreto (nº 3.518/2000, Art.1º, Parágrafo Único, Inciso V) se restringem a estabelecer direitos aos servidores públicos e militares, concedendo afastamento remunerado enquanto durar a proteção. No mais, todo regulamento do Programa parece se limitar à questão da assistência financeira e social.

A lei (artigo 7º Inciso V e VII) e o decreto (Art.1º, Parágrafo Único, Inciso IV e VI) definem a garantia de ajuda financeira mensal para quem não tem trabalho e renda, e apoio e assistência social, médica e psicológica. O Termo de Compromisso (de Ingresso), quando fala de direitos do protegido não toca nesse tema, cita apenas as responsabilidades do Programa com algumas necessidades elementares (assistência social, moradia, saúde, alimentos, vestuário e transporte no encerramento da proteção). O Manual de Procedimentos acompanha a lei e o decreto e ainda acrescenta a ideia de “trabalho voluntário” remunerado, o qual é acrescido no valor da planilha mensal por seis meses, como forma de “contribuir com a sua manutenção e reinserção no mercado de trabalho” (que normalmente equivale ao valor de meio a um salário mínimo), segundo o parágrafo 3 do artigo 36 do Manual.

O que parece é que a organização não governamental traz para o âmbito do Programa a alternativa do voluntariado (próprio de sua essência), como forma de cobrir um hiato do Sistema de Proteção – sua dificuldade em garantir o acesso seguro ao mercado formal de

trabalho. Cria-se a ilusão de que estar precariamente inserido é melhor que nada. De acordo com dados preliminares do Levantamento Anual de Dados do Programa Federal de Proteção, no ano de 2011 havia um protegido federal recebendo esse benefício.

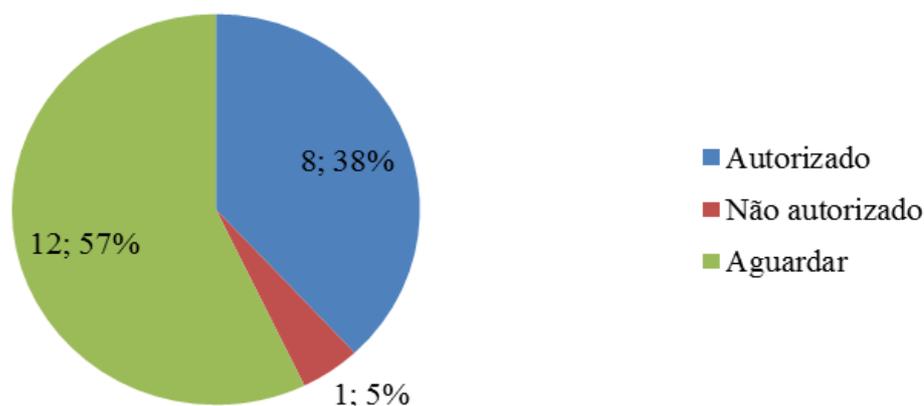
Todavia, não é isso que os protegidos querem. O Gráfico 23 revela que 59% das demandas apresentadas sobre Trabalho, referem-se ao desejo de possuírem estabilidade profissional, quer pela via do contrato celetista quer pela do concurso público. Retomando as contribuições de José Carlos de Assis sobre o tema, no atual contexto, “não há como deixar de afirmar o trabalho como uma categoria moral positiva, pelo menos para os milhões de seres humanos que se encontram dele privados involuntariamente” (ASSIS, 2002, p. 24).



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Nota-se ainda no Gráfico 21 que o Conselho deliberou sobre outras necessidades no campo do Trabalho: providências sobre cessão de servidor público e trabalho autônomo (12% cada); meios de produção – ferramentas de trabalho (7%); e situações envolvendo trabalho de crianças e adolescentes no contexto da proteção, demandando atenção do Conselho (5%). O Gráfico 22 nos mostra as respostas dadas pelo CONDEF a essas necessidades.

Gráfico 22: Decisões do CONDEF sobre Assinatura do CTPS Programa Federal de Proteção 2011-2012

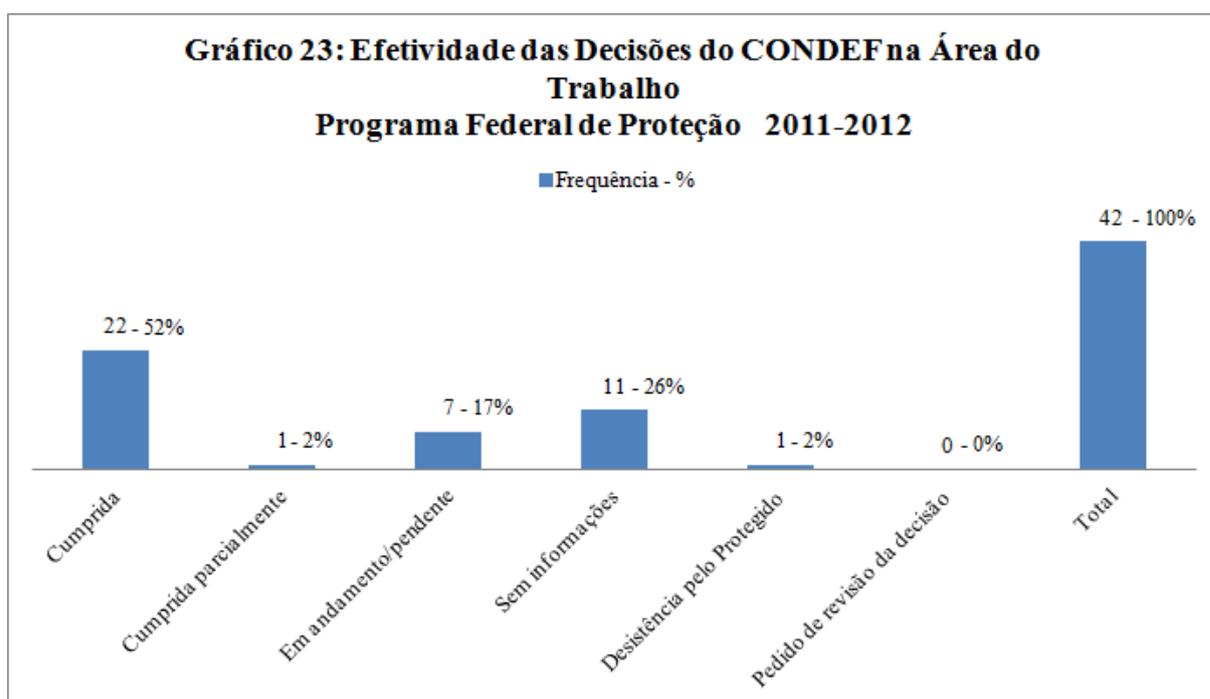


FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Quanto às repostas do CONDEF, percebemos um grande nível de insegurança (57%) por parte dos conselheiros em dar uma resposta decisiva sobre as necessidades apontadas no campo do trabalho. Se considerarmos que metade (50%) das demandas de trabalho refere-se à assinatura de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), um dos maiores riscos para localização de pessoas protegidas, é compreensível o alto grau de preocupação dos conselheiros. Isso se comprova pelo fato de que 75% dos pedidos de espera para decisão se deram em função de aguardar a análise de risco por parte do promotor que acompanha a ação jurídica do caso. Se considerarmos as demandas para realização de concurso público, 100% das respostas do CONDEF mandam o protegido aguardar.

No final das contas, o Conselho assume o risco da decisão de autorizar tal demanda, pois nem o Ministério Público, nem as autoridades policiais e muito menos os operadores da proteção podem afirmar 100% a inexistência do risco. Percebe-se nas discussões e deliberações que o Conselho avalia caso a caso. Se o protegido não vai mais testemunhar no processo e aguarda apenas a dinâmica da reinserção socioeconômica para ser desligado e sua vida está travada por causa dos impedimentos do Programa, o CONDEF parece se tornar mais flexível à autorização de formalização empregatícia e outras demandas que apresentam maiores riscos. Agora, se o caso envolve ameaçadores vinculados ao Estado, o Conselho parece mais inflexível a ampliar a margem de risco para os protegidos. Os 5% de não autorização foram decisivamente em razão do risco.

No que tange à demanda de servidores públicos por cessão a outros órgãos, como já discutido anteriormente, esse é um desafio ainda sem perspectiva de solução. De todas as solicitações nessa área, o Conselho não autorizou nenhuma, ficando entre deliberar que o protegido aguarde (60%) ou já negar (40%), pelas mesmas razões acima apontadas e ainda por ingerência do Programa para solucionar questões referentes à cessão de servidor público, o que seria de competência do órgão de origem do servidor e do órgão interessado em sua cedência. Quanto às demandas relacionadas à aquisição ou traslado de ferramentas de trabalho, 33% receberam autorização e 67% tiveram que aguardar por levantamento orçamentário. Sobre necessidade de apoio para iniciativa empreendedora, 20% receberam autorização (o que significou ser acatada a desistência expressa em carta pelo protegido do seu projeto empreendedor), 20% não foram autorizados (referiam-se a desvio de recurso destinado à saúde para um projeto empreendedor) e em 60% das solicitações, o Conselho solicitou a elaboração e envio de projeto para subsidiar sua decisão.



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Por fim, as equipes e protegidos cumpriram total ou parcialmente 54% das decisões e encaminharam 17% delas. Mas aqui também notamos o alto percentual de desinformação (26%). Alguns protegidos conseguiram se inserir formalmente no contexto da proteção e se automanterem. Outros encontraram obstáculos e exigências não apenas de formalização contratual, mas também de possuir Carteira Nacional de Habilitação (CNH); uma boa parte

permaneceu na informalidade; alguns possuíam o perfil empreendedor e conseguiram desenvolvê-lo no Programa; outros se veem impedidos por questão de saúde ou ainda se desanimam, assumem uma postura despreocupada e desistem de procurar trabalho; mas a maioria está nas margens da desproteção laboral. A equipe busca trabalhar com os protegidos uma fórmula de incentivo: PROFISSIONALIZAÇÃO + ESTRATÉGIAS PEDAGÓGICAS, que podem ser conversas orientadoras, levantamento de alternativas e interesses do protegido; mas também, redução de planilha e lembrá-lo que o Programa e suas vantagens não são para a vida toda. Vejamos alguns relatos:

O Sr. [Caso 22] está trabalhado informalmente como montador de móveis [...]. Já a Sra. [Caso 22], trabalha como auxiliar de enfermagem, [...] com CTPS assinada, há aproximadamente 01 ano [...]. Assim, o casal auferem mensalmente cerca de R\$ 1.900,00 [...], quantia que é o suficiente para que o núcleo assumam todas suas despesas do cotidiano. (Caso 22, Relatório 90, relatório de desligamento).

O núcleo apresenta características empreendedoras. Atualmente está trabalhando com vendas de cocadas, produzidas em casa. A usuária faz as cocadas e o usuário as comercializa [...]. (Caso 7, Relatório 85).

[...] realizaram cursos, mas não apresentaram interesse em buscar trabalho na área; [...] Nenhum dos membros está inserido no mercado de trabalho. Todos [...] que são maiores de idade têm autorização para assinar CTPS. Em razão da provável finalização da participação das testemunhas em procedimentos judiciais, as equipes [...] estão trabalhando na perspectiva da autonomia financeira do núcleo para futuro desligamento. Foi utilizada como 'estratégia pedagógica' a redução de R\$ 30,00 nas planilhas [...], com o fim de sensibilizar as jovens para o trabalho e responsabilizar o núcleo no processo de reinserção social. (caso 19, Relatório 82).

Sem dúvida esse é um dos maiores desafios do Programa para com os protegidos. Primeiro, porque é a maior das necessidades apresentadas pelos próprios usuários. Segundo, porque é fundamental para a construção da autonomia socioeconômica dessas pessoas e a única possibilidade de diminuir o nível de dependência financeira delas da política de proteção e de saírem do Programa em condições mínimas de sobrevivência e de permanência no local de proteção. Contudo, não se pode perder de perspectiva que necessidades humanas não podem ser fragmentadas e ranqueadas por prioridade em seu atendimento. A totalidade do atendimento das necessidades humanas é que promoverá a qualidade de vida para essas pessoas. Do contrário, a satisfação de apenas algumas delas não removerá os protegidos de uma condição prejudicial de vida.

e) Segurança socioeconômica

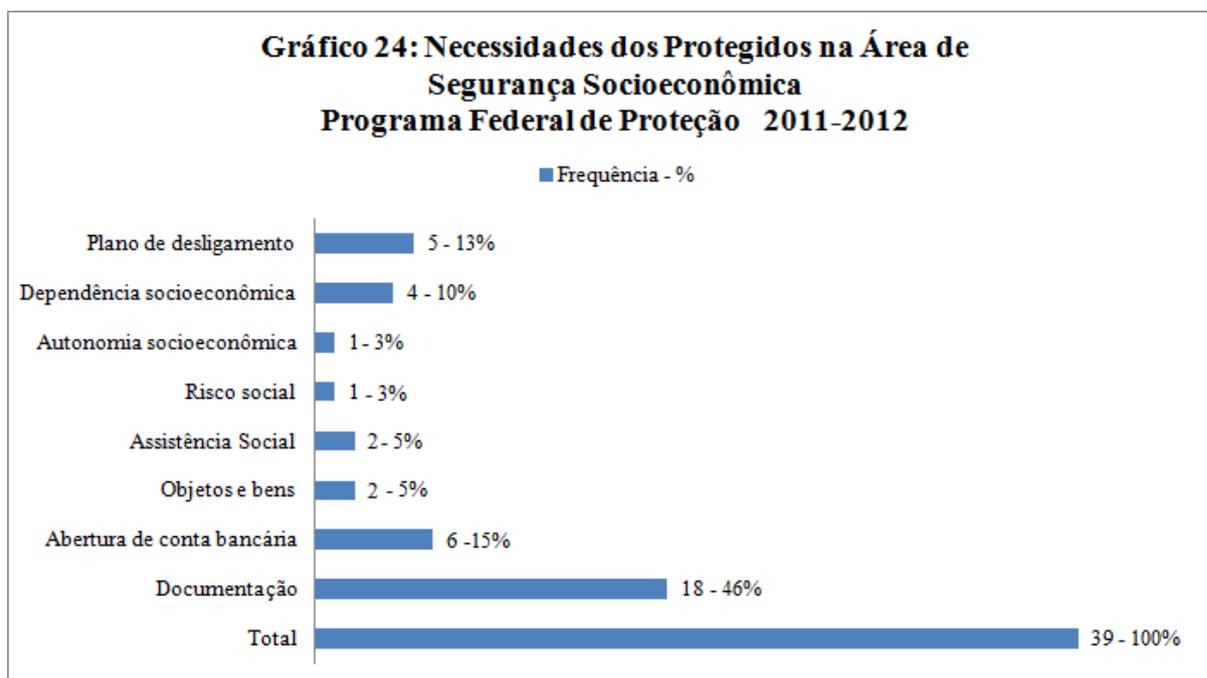
Chamamos de segurança socioeconômica o conjunto de necessidades e deliberações que não estão diretamente relacionadas às outras necessidades elencadas neste estudo e possuem estreita vinculação com o tema da reinserção social. Se uma das faces do Programa é o enfrentamento à impunidade por meio da cooperação com o sistema de justiça, sem dúvida a outra face é a da reinserção social segura para as pessoas protegidas. Juntando esses dois aspectos, o Programa visa a oferecer além da integridade física e psicológica, a segurança social e econômica dessas pessoas enquanto estiverem sob sua proteção. Esse é o foco mais humanista do Programa de Proteção – olhar para os humanos que estão por trás das provas testemunhais.

Essa necessidade dialoga com o satisfador intermediário “segurança econômica”, que para Doyal e Gough é o oposto do risco inaceitável no padrão de vida de uma pessoa ameaçando sua capacidade de participação. Nas palavras de Pereira (2008, p. 80), segurança econômica representa “medidas protetoras sob a forma de renda contra contingências sociais, como velhice, enfermidade, incapacidade, desemprego, devem ser previstas como ‘condição necessária para que os indivíduos possam participar socialmente e questionar os valores dessa sociedade’ (1991, p. 211)”.

No contexto do Programa de Proteção, representaria a “ajuda financeira mensal” (chamada pelas equipes técnicas de Planilha de Custo Mensal) garantida por lei ao protegido que esteja vivenciando as contingências consequentes da ameaça vinculada à sua condição de vítima e testemunha. Poderíamos listar como contingências na vida dessas pessoas as seguintes perdas: do trabalho, da moradia, da saúde física (por sequela de atentado sofrido), da saúde mental (pelo terror que a ameaça promoveu na sua vida), da convivência socioafetiva primária que dava suporte simbólico, emocional e financeiro, entre outras. Preferimos apresentar essa necessidade separadamente em razão da grande demanda que chega ao CONDEF sobre o tema, mas com um viés muito ligado à prestação de contas sem maiores discussões e aprofundamentos. E ainda porque, ao invés de analisarmos a planilha de custo apenas pela variável “renda”, decidimos analisar o valor simbólico de cada um dos itens que a formatam. Ou seja, quais necessidades as planilhas formuladas para cada família o Programa estava se propondo a suprir. O resultado nós já vimos anteriormente.

Contudo, algumas outras necessidades das famílias em relação ao Programa, bem como expectativas do Programa com relação aos protegidos, possuem um perfil social e econômico que estavam muito mais relacionados à assistência social do Programa, mas que

não era só isso. Sendo assim, decidimos agrupar todas elas e ampliar a categoria de Doyal e Gough para segurança socioeconômica. Vejamos quais demandas entraram na necessidade de segurança socioeconômica:



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

O CONDEF analisou nesse campo questões que em seu contexto representavam as demandas e situações expressas no gráfico acima. Delas as mais recorrentes nas reuniões foram referentes à documentação (46%), autorização para abertura de conta bancária (15%), plano de desligamento ou de reinserção social (13%) e situações de dependência socioeconômica dos protegidos (10%).

A autorização para retirada de documentação entrou aqui porque se revelou uma importante necessidade para que o protegido pudesse desenvolver o seu processo de reinserção social no Programa. Em sua maioria (61%), tratava-se de questões relacionadas com CNH que, como vimos, em algumas oportunidades de trabalho é exigência para admissão. Depois vem título eleitoral (17%), importante documento para a participação política e documento necessário para outras demandas sociais. Um dos exemplos achados na pesquisa foi a demanda por transferência de título eleitoral para efetivar a inscrição dos protegidos em programa habitacional no estado acolhedor. 6% se referia à retirada de segunda via de CTPS e outros documentos. Os outros 17% tratavam-se de procuração para familiar; de pedido de cópia do Termo de Compromisso do Programa, pois o protegido não fica com cópia

do termo assinado no ato da inclusão, segundo o Conselho, por razão de risco e por questão legal de sigilo das documentações pertinentes ao Programa¹²⁵; e de carteira de associado do SESC. O não atendimento a essa necessidade pode diminuir ainda mais o leque de possibilidades de participação do protegido na vida social.

Outra recorrente necessidade apresentada aos conselheiros é a autorização para abertura de conta bancária. O acesso a qualquer serviço bancário é vedado ao protegido, sem expressa autorização do Conselho. A Cláusula Sexta do Termo de Compromisso diz na alínea “c” que o protegido “não fará uso de cartão de crédito ou conta bancária”. O Manual de Procedimentos restringe ainda mais no artigo 39, Inciso VIII: “[...] evitar a realização de quaisquer transações econômico-financeiras [...]”. Todavia, essa demanda surge sempre que o protegido está em vias de formalização laboral. O empregador não faz mais pagamento em mãos, tudo foi vinculado a pagamento eletrônico. Ademais, todo empregado precisa de conta bancária para acesso outros direitos (PIS/PASEP, FGTS, salário, dentre outros). Como o protegido poderia explicar tal inacessibilidade? Que história de cobertura poderia justificar a não abertura de uma conta bancária? O não atendimento dessa necessidade pode gerar sérios prejuízos à reprodução social do protegido e à sua autonomia.

O plano de desligamento ou de reinserção social e a dependência socioeconômica dos protegidos estão intimamente relacionados. Na verdade, ainda não existe materialmente um “plano”, um instrumental que traduza o nível de desenvolvimento social, cultural, político e econômico, individual e familiar dos protegidos, que demonstre como ele entrou e como está saindo do Programa. Muita coisa na política de proteção, embora já tenha se transformado em prática cotidiana de trabalho, permanece sob a forma amadora, principiante, informal. Tanto trabalho e experiências acumuladas ainda carecem de sistematização, de normatização, de aprofundamentos, de conceituação, de instrumentalização.

Os registros institucionais apontam para um despertar dos atores envolvidos com essa política sobre essa questão. Pois o tempo está passando e não adianta apenas falar como foi e é feito, é necessário mostrar os resultados. Os documentos falam muito sobre a categoria “reinserção social”, mas sem grandes aprofundamentos, e são pouco compreensíveis quando se deseja analisar o processo dessa reinserção desde o ingresso dos protegidos até o seu desligamento. Faz-se necessária a criação de indicadores sociais específicos do Programa que possam demonstrar o resultado do seu trabalho no que tange ao desenvolvimento socioeconômico e cultural dos protegidos.

¹²⁵ O artigo 51 do Manual Geral de Procedimentos diz que “O acesso à documentação do programa somente caberá por decisão judicial nos casos previstos em lei”.

No ano de 2013, teve início, na esfera do Programa Federal de Proteção, um grupo de trabalho entre a SMDH (ONG executora do Programa) e a CGPT para tornar o processo de reinserção social mais lógico, técnico, científico, sistemático e efetivo, buscando-se conservar as peculiaridades do Programa e a bagagem político-cultural-pedagógica que a sociedade civil imprimiu à política de proteção. Essa iniciativa foi fruto da constatação de que 40% dos casos protegidos até o início de 2013 estavam no Programa Federal de Proteção apenas por causa de sua dependência financeira. Ou seja, famílias poderiam deixar de ser protegidas porque dez famílias não conseguiam encontrar uma porta de saída do Programa, apesar de já terem contribuído com a justiça. Além disso, ficava clara a falta da materialidade do processo de reinserção social. Tanto os conselheiros como os profissionais da proteção e os protegidos possuem entendimentos heterogêneos e até dissonantes sobre do que se trata essa tão propalada reinserção social.

O excesso de subjetividades impedia esses atores de entender que apesar de existirem formas múltiplas de se atender uma necessidade, o conjunto dessas necessidades precisa de um mínimo de objetividade e homogeneidade (universalidade) para ser objeto de intervenção de uma ou várias políticas públicas. Como não se sabia o que fazer, como fazer e por que fazer, o Programa acabava por financiar tudo o que era possível e que não beirasse as raias do absurdo, correndo o risco de assumir responsabilidades pertinentes ao mundo da fantasia capitalista e negligenciar o que deve ser atendido na urgência do fundamental, básico, necessário – o que não representa “mínimo”.

Um exemplo claro de que os conselheiros ficam perdidos nessa fluidez da reinserção social é que se confunde, em várias deliberações das atas, plano de reinserção social com plano de desligamento, como se fossem a mesma coisa, praticamente sinônimas. É como se se deixasse o processo de reinserção correr solto, seguindo conforme o possível dentro do contexto restritivo do Programa. Quando se vislumbra a possibilidade jurídica de desligamento do caso, de repente surge a pergunta mágica: Como está a reinserção social dessa pessoa? Está parada. Vamos acelerar!

Ou seja, passou-se todo um percurso de anos sem ver essa categoria teórico-metodológica, socioeconômica e político-cultural como algo que se desenvolve em processo. E se as intervenções foram se dando ao acaso, ou quando surgia a emergência, ou fazendo por que tinha que fazer alguma coisa, certamente não haverá muito que se fazer quando os conselheiros começarem a sinalizar a decisão de desligamento. Aí, de fato, a melhor justificativa técnica e institucional será responsabilizar o protegido por não ter aproveitado as

oportunidades, por sua falta de interesse. Em outras palavras, que o problema foi dele e não do Programa.

Outro problema quando se chega a esse ponto é que o Conselho começa a autorizar todas as solicitações de acesso ao mercado de trabalho formal e outras demandas sociais para acelerar o processo de reinserção social e poder desligar o protegido. A questão do risco parece perder a prioridade. Ou seja, nega-se quase tudo quando o protegido ainda está colaborando com o sistema de justiça, a fim de evitar qualquer risco à sua integridade física, sobretudo se o ameaçador for agente público. Mas quando cessa sua participação nas audiências, parece ter perdido o sentido de sua permanência no Programa. O desligamento será inevitável. Contudo, seria uma atitude humanamente inaceitável desligar um indivíduo ou família inteira sem qualquer condição de sobrevivência fora da proteção social do Programa. Assim, a reinserção social reaparece como a porta de saída do Programa.

Certamente o segredo do sucesso da proteção não está numa fórmula aritmética de reinserção social. Não existe uma fórmula. Mas existem estudos, técnicas, indicadores, instrumentos e procedimentos. E eles são necessários quando se trata de um programa, de uma política pública. Ademais, além dos fatores individuais, também existem os fatores macrossociais, multinacionais, políticos, econômicos, naturais que atravessam qualquer política pública e a vida cotidiana das pessoas. Por isso mesmo é que se precisa de elementos concretos para além das subjetividades apresentadas pelos cidadãos que ingressam no Programa ou pelos *achismos* de quem trabalha nele. Pois parece que a pergunta de efeito do Programa sobre a reinserção social é: o que você quer que eu faça por você? Só que a questão de fundo é que o Programa não sabe objetivamente o que é sua obrigação básica para com o cidadão que está cooperando com o sistema de justiça e que é portador de direitos, não de recompensas.

Sem dúvida existem procedimentos técnico-operacionais mínimos para a execução da proteção e da reinserção social no Programa. Mas os resultados da pesquisa mostram que precisa se avançar muito nessa área. E aqui não falamos apenas do Programa Federal. Esse é um medidor de toda a rede de programas estaduais de proteção. Pois os protegidos federais vivenciarão a realidade que cada programa estadual tem a oferecer.

As planilhas de custo mensais e os relatórios de acompanhamento bimestrais (sem falar outros documentos dos programas) são importantes indicadores que revelam que cada programa faz do seu jeito. E quando o protegido faz transferência de rede, parece que ele entrou em um programa diferente do qual saiu. Embora as particularidades precisem ser conservadas, as diretrizes devem ser únicas.

Existem várias atividades que já foram padronizadas, veja-se o Manual Geral de Procedimentos, as resoluções do CONDEF e da Câmara Técnica de Monitoramento. Mas no campo da reinserção social, não há uma referência normativa que abranja os aspectos básicos desse processo. É o que parece que está se tentando construir com o grupo de trabalho acima relatado.

O trecho de um relatório apresentado ao CONDEF sobre uma família em fase de desligamento, escrito pela equipe técnica da CGPT, demonstra a falta de informações e dúvida se a reinserção social do núcleo foi pensada como um processo, que se inicia já no período de triagem do núcleo familiar, que influencia na escolha de localidade que atenda às necessidades da família para além de sua fase no Programa etc. Vejamos:

Ademais, chamou-nos a atenção o alto custo com passagens para o atendimento das demandas de saúde e de capacitação profissional[...]. Ficamos com as seguintes indagações: a família terá condições de arcar com esse custo após o seu desligamento? Que alternativas estão disponíveis, na cidade de proteção, para atender tais necessidades, dentre outras igualmente importantes? A rede socioassistencial local tem capacidade de, basicamente, oferecer suporte a esta família, em suas particularidades? Entendemos que tais respostas são fundamentais para se pensar responsavelmente em um plano de desligamento dessa família. (Caso 7, Relatório 81).

Outro ponto importante é que para se construir um plano individual/familiar de proteção, necessita-se de informações suficientes. Nenhum programa brasileiro que transfere benefício financeiro o faz sem o recorte da renda. É o reconhecimento paradoxal do limite da universalidade da assistência social – é universal para “todos os que dela necessitam”. O Programa de Proteção não é uma política universal. O seu perfil é altamente seletivo. Não é à toa que a própria lei já estabelece um rol de requisitos de ingresso, abrangendo até o difícil critério seletivo de “personalidade e conduta compatível” – nada mais subjetivo. Uma parcela considerável de pessoas ameaçadas, vítimas e testemunhas, inclusive, ficam de fora do “guarda-chuva” da política de proteção.

A política possui um recurso limitado que está destinado a toda execução da proteção, a manutenção da estrutura, dos profissionais e dos protegidos. Tanto a planilha de custo mensal quanto o plano individual/familiar de proteção precisam ser coerentes com a realidade de cada família, lugar, necessidade. Daí se defende o uso de critérios, diretrizes, referenciamentos para se evitar a discricionariedade nos procedimentos e o risco de se cometer injustiças e prejuízos à autonomia dos protegidos no contexto do Programa.

Um registro importante que revela o grau de desinformação das equipes técnicas sobre os casos estaduais que são transferidos para outros estados onde existe o Programa (e aqui entram todos os casos do Programa Federal) está revelado no levantamento nacional de dados realizado pela CGPT no ano de 2012, com referência a informações do ano de 2011, sobre todos os usuários que estavam nesse ano inseridos nos Programas. Todos os instrumentais possuem alguma parte sem informação. E a planilha referente à reinserção social é a mais subnotificada nesse sentido, principalmente para os protegidos que estão em outros estados. O trecho a seguir também revela as dificuldades encontradas pelas equipes em sua relação com os protegidos – a omissão de informações e a relação de desconfiança:

A equipe destaca situação de falta de informações sobre a renda familiar, proveniente da produção das cocadas e do aluguel de imóveis no Estado de origem. (Caso 7, Relatório 86).

Outro exemplo está na própria ata do CONDEF, quando a equipe avalia que faltam passos para se alcançar a reinserção social de uma família em vias de desligamento e o Conselho questiona que passos são esses. Vejamos:

Considerando: [...]c) A avaliação da Equipe psicossocial da SMDH/Programa Federal que ainda é necessário se efetivarem alguns passos no sentido da reinserção social do núcleo; [...] **Delibera-se, por unanimidade:** [...] b) Que a equipe esclareça quais são os passos que faltam para a reinserção do núcleo [...]. (Caso 7, Ata 90).

O problema da dependência dos protegidos fica ainda mais agudo quando pensamos no tempo legal de proteção. Apesar da lei estabelecer um período máximo de dois anos, podendo ser prorrogado em circunstâncias excepcionais, veremos que uma razão bastante recorrente de permanência dos protegidos no Programa é a inexistência de condições de sobrevivência fora da assistência oferecida por ele. Em outras palavras, para não serem lançados na situação de risco social, o CONDEF acaba por protelar sua permanência na condição de protegido. Todavia, esse não é um critério de ingresso nem de permanência, conforme delimita a lei. Por que então é um forte moderador da decisão de desligamento de protegidos no Programa? Conforme percebido em algumas reuniões do Conselho, alguns discursos atribuem a certo perfil assistencialista/paternalista do Programa. Outros reconhecem os limites do Programa em conciliar reinserção social com anonimato, e desligá-los nesta

condição de vulnerabilidade social¹²⁶ poderia arrastá-los para o risco social e serem ainda mais vitimizados pelo Estado. Nota-se que alguns protegidos permanecem por um tempo adicional na rede de proteção para o desenvolvimento do processo de sua autonomia socioeconômica, até que esteja minimamente consolidado¹²⁷, apesar de concluída a sua participação no processo jurídico que deu causa ao seu ingresso¹²⁸. Essas constatações estão presentes nas deliberações do CONDEF, no que tange ao processo de desligamento dos protegidos.

Isso sugere que as equipes técnicas precisam instrumentalizar-se e materializar o seu conhecimento e a sua prática profissional por meio de um trabalho melhor planejado. No primeiro produto preliminar do grupo de trabalho sobre reinserção social, essa categoria foi conceitualmente indexada no contexto do Programa e ficou preliminarmente definida como:

1. uma medida de segurança (dialoga com o artigo 7º da Lei 9.807/99);
2. tem como alvo a conquista da autonomia e da participação dos protegidos (se comunica com a teoria das necessidades humanas);
3. dá-se em um novo território geográfico (estratégia de segurança ordinária do Programa);
4. a responsabilidade é compartilhada entre protegido, sociedade civil e Estado, mas cada um com atribuições específicas (embora não relate o que compete a quem);
5. é processual e pedagógica (acolhida – planejamento – acompanhamento – monitoramento – avaliação);
6. possui uma temporalidade (deve ser planejada para um prazo legal de dois anos) (SMDH, 2013, p. 3).

É interessante também perceber como o protegido enxerga sua reinserção social no Programa. Vejamos o trecho da carta de um protegido, servidor público (ou seja, que ingressa com algumas vantagens adicionais que um protegido comum), dirigida ao presidente do

¹²⁶ Vulnerabilidade social é um conjunto de fatores sociais, econômicos, culturais, conjunturais que predis põem indivíduos, famílias e grupos ao risco social. Podemos dizer que é uma situação social intermediária (“zona de vulnerabilidade”) na qual indivíduos não estão acessando os recursos necessários ao pleno desenvolvimento do seu bem-estar social, de suas capacidades e de sua autonomia socioeconômica e cultural; mas ainda não se encontram em condição extrema de rompimento familiar, comunitário e societal, e de violação de direitos. Vulnerabilidade social seria uma situação limite que deixa os indivíduos, famílias e grupos próximos da zona do risco social, que se dá quando vínculos familiares e comunitários são rompidos e direitos são efetivamente violados. Essas pessoas ainda possuem o senso de pertencimento, têm à disposição uma rede social primária (família, amigos etc.) que ainda os sustenta nos períodos de contingências (desemprego, doença, incapacidades laborativas etc.), todavia esses vínculos estão frágeis e as possibilidades limitadas a ponto de deixá-las vulneráveis a situações ainda piores (risco social). Disponível em: <http://www.mte.gov.br/observatorio/sumario_2009_textov1.pdf>. Acesso em 07 fev. 2013.

¹²⁷ Ou seja, possuir condições (trabalho e renda) suficientes para a manutenção das necessidades básicas da família.

¹²⁸ Tal assertiva se deve as observações da pesquisadora durante sua participação em algumas reuniões do CONDEF, como membro da Equipe de Assessoria Técnica da CGPT.

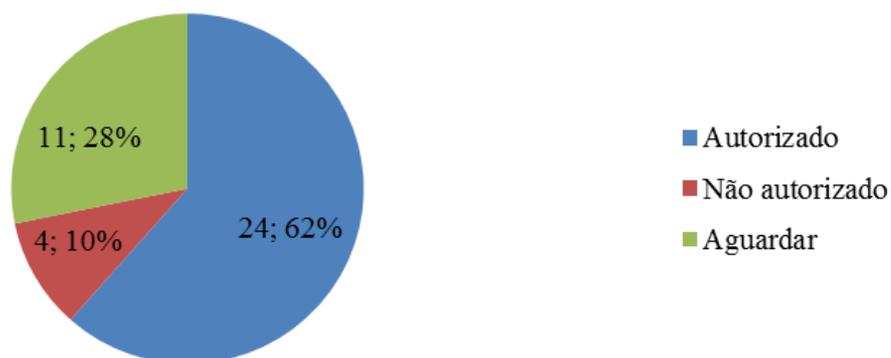
CONDEF em março de 2012, onde faz uma consciente exposição do que ele entende por reinserção social, exatamente pelo seu oposto, pela sua negação:

Considerando que na atual situação a minha vida pessoal e a carreira profissional [...] encontram-se paralisadas há mais de sete anos no aguardo de providências e definições de responsabilidades do Programa de Proteção. Saibam que na situação que me encontro não há que se falar em reinserção social, pois, não posso ter uma vida normal (como usuário do programa devo seguir rigorosamente suas regras) não posso ficar neste local atual porque sou funcionário público de outro Estado e para lá não posso voltar. Minha esposa não pode sequer prestar um concurso público, pois não sabemos se amanhã estaremos aqui. Não posso financiar um imóvel aqui, pois não sabemos o dia de amanhã. **Na situação que nos encontramos impera a instabilidade social, profissional e psicológica. Sem trabalho, sem círculo de amizade, sem família, sem qualquer sentimento de pertencer a um espaço geográfico e simbólico que me faça sentir inserido socialmente.** (Caso 5, Relatório 89 – grifos do protegido).

Com a contribuição desse protegido, podemos definir o que não é reinserção social:

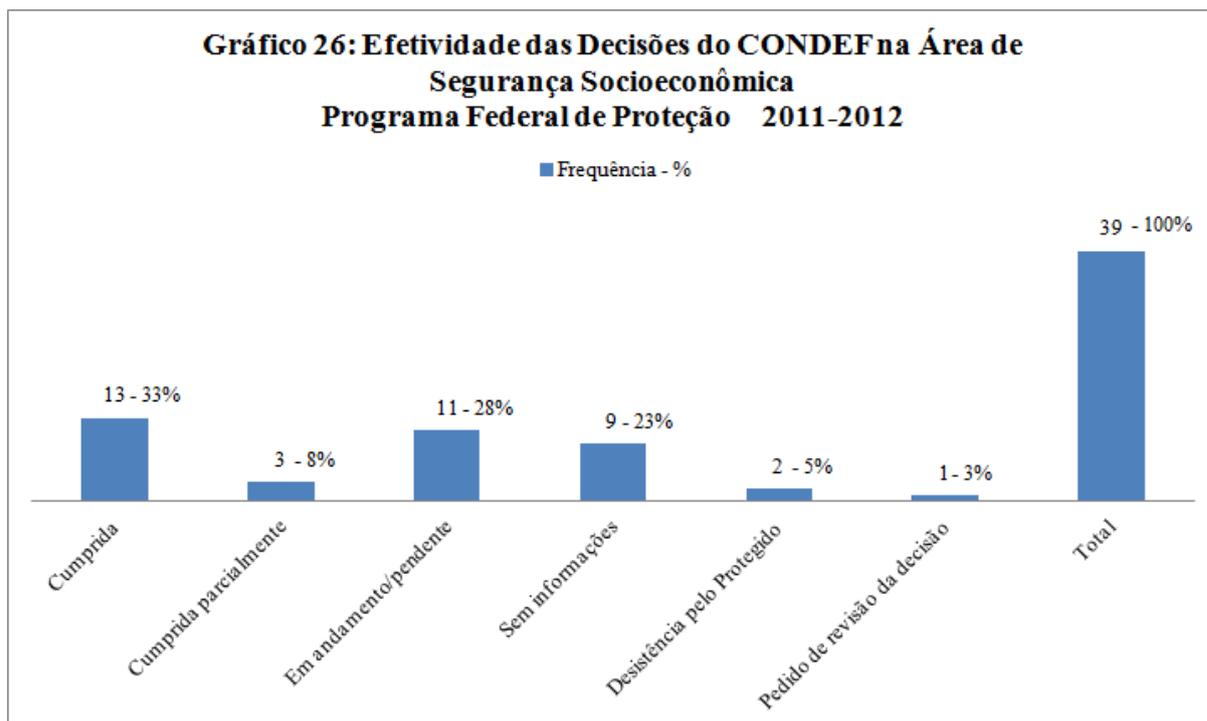
1. uma vida paralisada; 2. indefinição de responsabilidades públicas e privadas; 3. viver sob rígidas regras; 4. imobilidade profissional; 5. insegurança de voltar para o lugar de origem; 6. falta de perspectiva (incertezas sobre o amanhã); 7. instabilidade social, profissional e psicológica; 8. falta de pertencimento (sentimento de pertença social e geográfica). O grupo de trabalho acima referido tem tentado definir, após 13 anos de existência do Programa Federal, os passos para a reinserção social dos protegidos. Ainda não existe nada concreto. O que há são os desabafos dos protegidos, como do caso 5, acima citado, que nos indica o que deve ser evitado ou aperfeiçoado para se chegar à reinserção social no Programa, naquilo que é possível ante as necessárias restrições de segurança.

Gráfico 25: Decisões do CONDEF na Área de Segurança Socioeconômica Programa Federal de Proteção 2011-2012



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Voltando para o que se tem conseguido fazer sobre a necessidade de segurança socioeconômica atualmente, podemos perceber que o Conselho autorizou 62% das solicitações contempladas nas reuniões. Isso significa que duas famílias tiveram a autorização para acessar o BPC; que uma família foi parabenizada pelo seu empenho no projeto empreendedor; que outra família não foi desligada do Programa por causa de sua dependência socioeconômica; que uma família adquiriu uma máquina de lavar roupas para facilitar o trabalho doméstico; e que duas famílias entraram no chamado processo de desligamento e que terão que construir com a equipe técnica nessa fase final o seu plano de saída do Programa. Quanto à efetividade, o Gráfico 26 no mostra que 41% das decisões do Conselho foram cumpridas total ou parcialmente e 28% estão encaminhadas. E 23% de suas deliberações estavam sem registro dos encaminhamentos tomados.



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

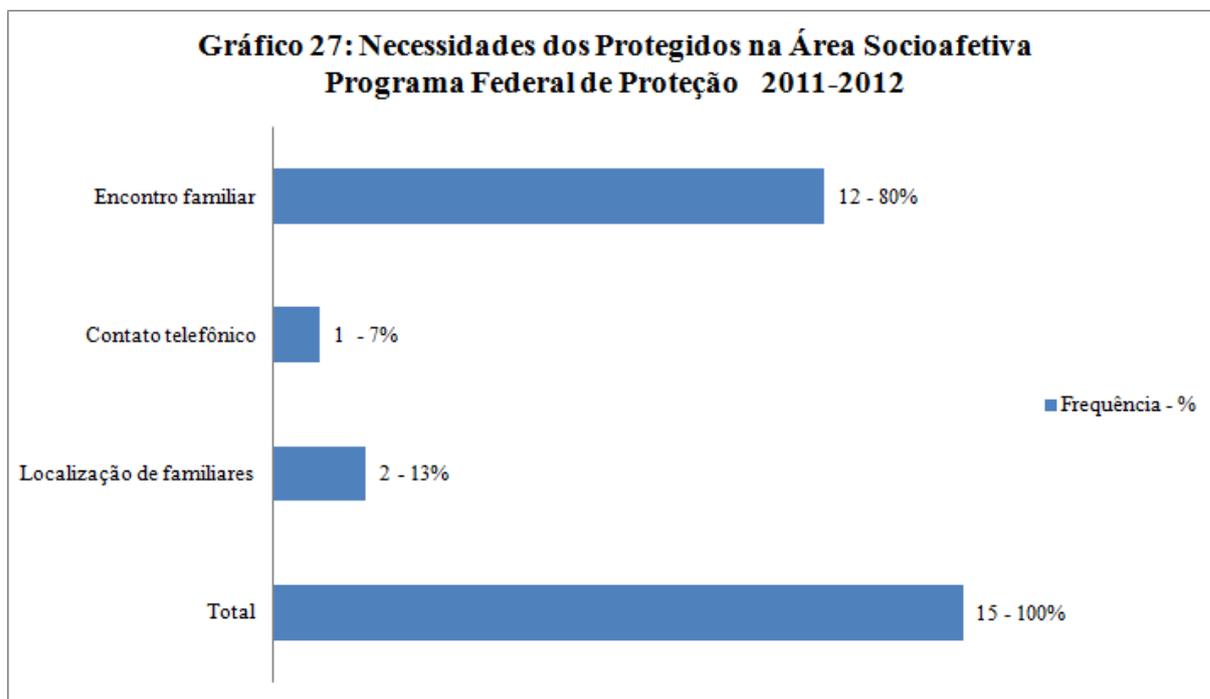
f) Convívio Socioafetivo

Essa é uma das necessidades que, quando não satisfeitas, mais afetam a vida emocional dos protegidos e gera ansiedades no processo da proteção. Ela dialoga com o “satisfador” universal “relações primárias significativas” que traz a ideia de rede de apoios seguros – “grupos de apoio primário, relações mais próximas e confidenciais”. A construção da autonomia não depende apenas de “um entorno social de apoio geral”, ela necessita também de “‘redes morais’ que servem de referência normativa” (PEREIRA, 2008, p.79-80).

A lei nº 9.807/99 (Art.2, parágrafo 1º) e o decreto nº 3.518/2000 (Art.4, parágrafo único) autorizam o ingresso de familiares e dependentes que tenham convivência habitual com a pessoa ameaçada. Mas como vimos no perfil das famílias protegidas, 28% ingressaram sozinhas e 12% permaneceram assim até o período da pesquisa. Independente disso, todos os protegidos deixaram familiares e afetos no seu local de origem e em outras regiões para onde não têm liberdade de retornar.

O artigo 39, Incisos IV e VII, do Manual Geral de Procedimentos, determina como compromissos do protegido com sua segurança no Programa não retornar ao seu lugar de origem e não realizar qualquer comunicação sem orientação da equipe, inclusive o contato telefônico com familiares e conhecidos se dá com a intermediação da equipe técnica e as cartas recebidas e enviadas são lidas antes da entrega pela equipe, segundo o Termo de

Compromisso. O artigo 36 define como direitos dos protegidos a manutenção dos vínculos familiares por meio de contato telefônico, cartas, dentre outros (conforme §5º; e encontro familiar anual – conforme §6º).

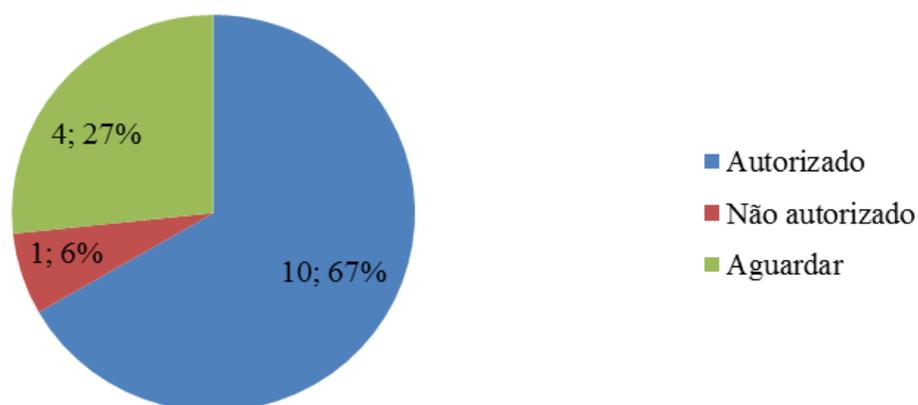


FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Como podemos verificar no Gráfico 27, 80% das necessidades apresentadas pelos protegidos no campo da manutenção do convívio socioafetivo estão relacionadas à realização de encontro familiar. Embora o Manual Geral de Procedimentos tenha definido parâmetros para essa atividade, percebe-se que não é raro o seu descumprimento. Uma família chegou a ficar três anos sem encontro familiar. O motivo não é a falta de autorização, já que não necessita de deliberação do CONDEF porque é uma necessidade normatizada pelo Programa com *status* de direito.

Ainda assim, o Conselho autorizou 58% dos pedidos específicos de encontro familiar e, de modo geral, a necessidade de convívio socioafetivo foi respondida com 67% de aprovação, conforme o Gráfico 28. Quanto aos 6% de não autorização, representavam risco de promover um encontro entre o protegido e sua mãe no local de origem. No que tange à decisão de se aguardar (27%), referiam-se ao pedido de planejamento de viabilidade orçamentária, de aguardar determinada informação e outro caso foi deliberado para ser apreciado na reunião seguinte.

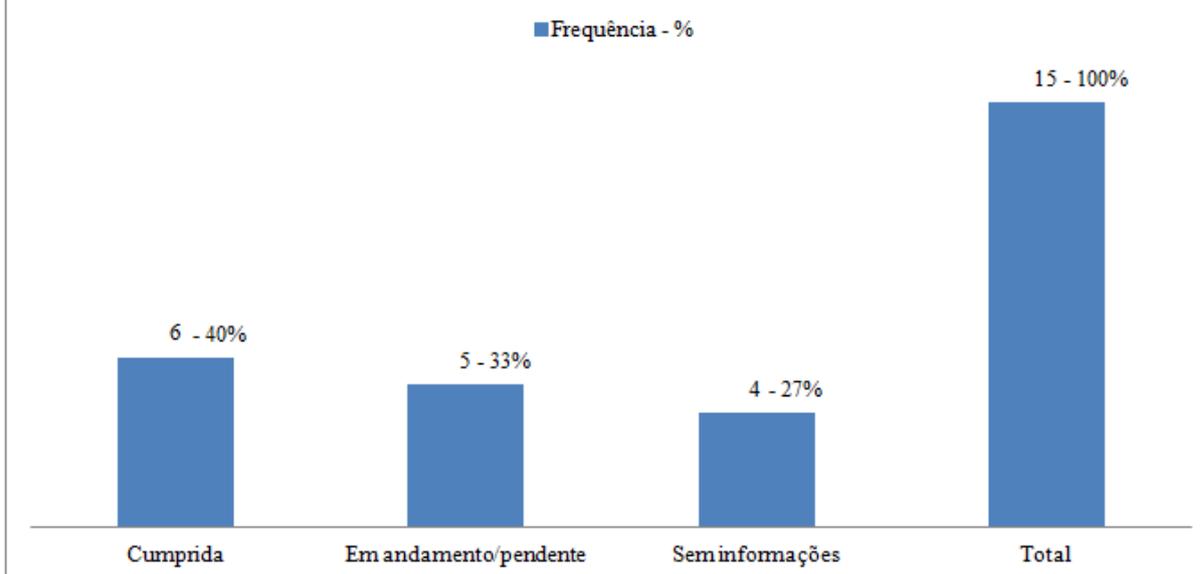
Gráfico 28: Decisões do CONDEF na Área Socioafetiva (Contato e Convívio Familiar) Programa Federal de Proteção 2011-2012



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Quanto à efetividade de suas decisões, o Conselho teve 40% de cumprimento de suas deliberações e 33% de encaminhamentos dados a elas. Todavia, 27% continuavam sem informações nos relatórios analisados, como podemos verificar no gráfico abaixo.

Gráfico 29: Efetividade das Decisões do CONDEF sobre Convívio Socioafetivo - Programa Federal de Proteção 2011-2012



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

O que se verificou foi que o maior causador do não cumprimento ou demora de atendimento para essa necessidade foi a insuficiência ou falta de recursos financeiros do programa estadual acolhedor. Com base nos valores apresentados nas planilhas de custo mensais, verificamos que em 2011 apenas três núcleos (Casos 1, 11 e 4) tiveram a realização de encontro com familiares. Os núcleos dos casos 1 e 11 realizaram a atividade anual a que têm direito (um encontro custou R\$ 19.028,33 e outro custou R\$ 26.141,97); o protegido do caso 4 retornou à cidade de origem para participação no velório do pai (custou R\$ 2.861,18). A diferença entre este último e os dois primeiros casos é que aquele foi sozinho com a equipe e escolta policial tendo como despesa maior a passagem aérea; enquanto os outros dois envolveram tanto a família protegida como parte da família do local de origem, deslocados pela equipe técnica para um lugar neutro, e se hospedaram entre 3 a 5 dias em alguma pousada ou hotel. De fato, o direito ao encontro familiar é um dos mais onerosos para o Programa, mas um dos mais fundamentais para quem se encontra há tanto tempo longe da família.

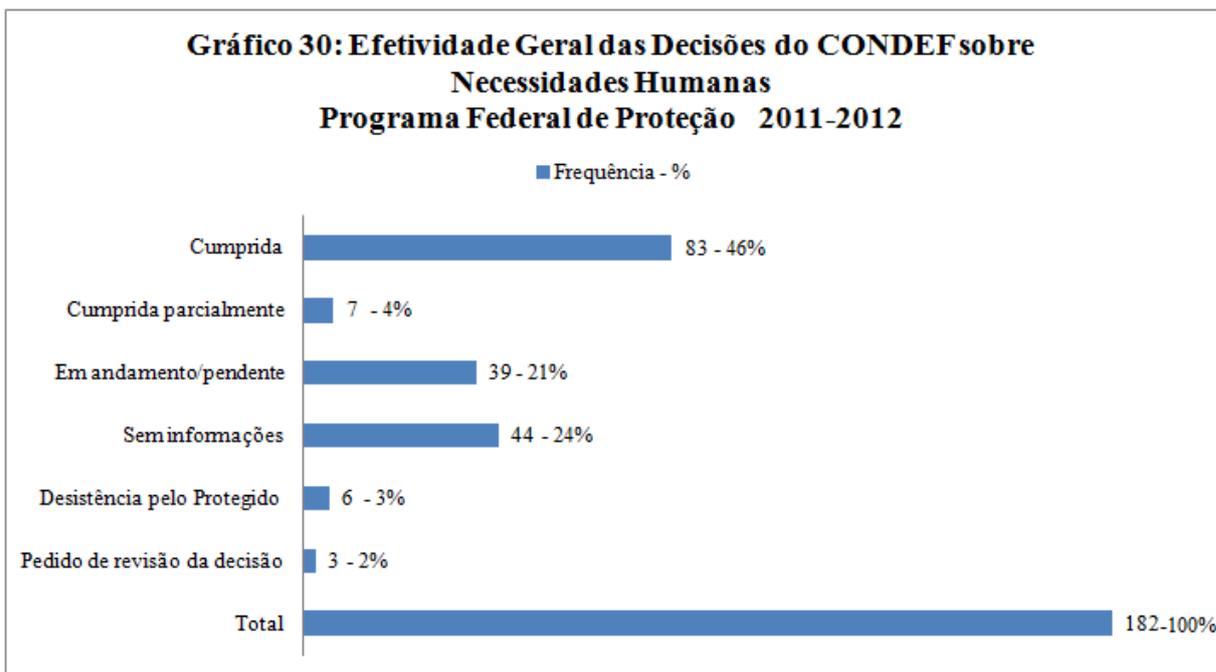
Obviamente a necessidade de convívio socioafetivo é mais ampla que o contato com parentes e amigos do local de origem. As relações sociais no local de proteção são desenvolvidas no decorrer do tempo. Os relatórios indicam que muitos protegidos conseguem construir fortes vínculos socioafetivos no local da proteção. Mas aqui nos detemos ao que foi apresentado ao Conselho como importante necessidade que, apesar de regulamentada pelo Manual Geral de Procedimentos do Programa, precisou vir ao colegiado superior federal, talvez para que a cobrança de realização recebesse maior legitimidade e poder de cumprimento junto ao programa estadual acolhedor, que é o financiador responsável pela atividade do encontro familiar.

O campo das necessidades dos protegidos é muito mais amplo do que o que foi apresentado até aqui. Todavia, outras necessidades apresentadas ao Conselho não serão analisadas mais profundamente, por terem um percentual menor de representatividade nas reuniões do período pesquisado. Existe a necessidade na área do transporte (1% em relação ao quadro geral das necessidades), que embora não claramente especificada na teoria das necessidades, é transversal a várias necessidades intermediárias e, se não atendida, pode provocar sérios prejuízos à autonomia e participação dos protegidos na reprodução da sua vida social. Ela estava, em sua maioria, relacionada ao passe estudantil e, minoritariamente, à aquisição de veículo. Teve 67% de autorização e 33% de decisão por aguardar o envio de maiores informações; e obteve 33% de efetividade no cumprimento e 67% de pedido de revisão da decisão.

Outra necessidade importante para a promoção da participação e autonomia socioeconômica dos protegidos foi o acesso à comunicação e à tecnologia da informação, com 2% de frequência nas reuniões em relação ao quadro geral de necessidades. 100% das demandas sobre acesso à comunicação estavam relacionadas ao uso de aparelho celular, pois os protegidos não podem utilizá-lo no Programa, até que a equipe tenha condições de realizar uma avaliação do risco e o nível de compromisso do protegido com as regras de segurança. Além disso, precisa da autorização do CONDEF. A única demanda no que tange ao acesso à tecnologia da informação, está relacionada ao pedido de aquisição de computador e impressora. As respostas do CONDEF foram 83% positivas para os protegidos e em 17% dos casos o Conselho solicitou a análise da equipe técnica. Quanto à efetividade, 83% foram cumpridas e 17% estavam sem informações sobre o andamento.

Entendemos que os satisfadores universais não diretamente tratados aqui, como “alimentação e água saudável”, “proteção à infância” e “segurança no planejamento familiar”, são temas transversais a outras necessidades apontadas neste estudo. No que tange ao primeiro, pudemos perceber que ele está bastante exposto na planilha de custo mensal como item específico de satisfação por parte do Programa. Quanto ao segundo, foi possível identificar na grande área “necessidades de segurança e de justiça” demandas por garantia de pensão alimentícia e formalização da guarda de crianças no (e fora) do Programa; também encontramos intervenções das equipes e do Conselho sobre a prevenção de trabalho infantil no contexto do Programa. Quanto ao terceiro, nas atas do CONDEF, de 2011 e 2012, não havia nada específico sobre esse tema. Mas encontramos relatórios de acompanhamento de um caso em que a protegida tinha problemas de saúde que poderiam afetar sua gestação e recebeu especial acompanhamento da equipe técnica acolhedora e da rede pública de saúde local.

De um modo geral, podemos ver no gráfico abaixo que 71% das decisões do Conselho Deliberativo Federal foram cumpridas total ou parcialmente, ou receberam algum encaminhamento e estavam aguardando o seu cumprimento. E avaliamos que o Conselho deve monitorar mais incisivamente o cumprimento de suas deliberações, pois é considerado alto o nível de desinformação (24%) sobre o que as equipes competentes (quer da CGPT e do Programa Federal, quer do Programa Estadual Acolhedor) encaminharam sobre as decisões, para que o Conselho identifique os gargalos e adote as medidas necessárias a fim de aprimorar a gestão e a eficácia do Programa Federal de Proteção.



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

4.2.1.3 Necessidades Humanas dos Protegidos: percepções, limites e possibilidades do Programa Federal e da Política Nacional de Proteção

a) Percepções do Programa Federal de Proteção sobre as necessidades humanas básicas:

Pereira (2006) aponta três importantes passos para se identificar necessidades humanas básicas no meio de tantas imprecisões e subjetividades: 1) elevar o conceito de necessidades humanas básicas do nível do senso comum e de interpretações a-críticas, buscando decodificá-las no campo das relações sociais que se dão na concretude da vida em sociedade; 2) contradizer os argumentos neoliberais que fundamentam políticas públicas, especialmente as sociais, em razão de seu descompromisso com a cidadania e a justiça social, sobretudo no que tange à desconcentração da riqueza pela via da sua redistribuição; 3) defender uma alternativa contra-hegemônica ao neoliberalismo que se implique com a relação entre direitos de cidadania e necessidades sociais. Para tanto, segundo os estudos de Doyal e Gough (1991), essas necessidades básicas precisam de precondições, que eles chamam de *satisfiers*, “satisfatores universais” ou “necessidades intermediárias”.

No primeiro passo, percebemos que ainda não há um entendimento da categoria necessidades humanas no contexto do Programa Federal de Proteção. São recentes as

discussões sobre a reinserção social como processo e conjunto das necessidades humanas dos protegidos enquanto direitos de cidadania e canais de promoção da autonomia e do desenvolvimento humano. Ainda é novo e incipiente o trabalho dos técnicos de decodificação desse conceito no contexto das relações sociais concretas e repletas de limitações no universo da proteção a vítimas e testemunhas.

Quanto aos dois outros passos, nas reuniões, nos relatórios técnicos e nas atas do Conselho há muitos traços que minimizam o insucesso do processo de reinserção social à questão de foro individual. Ou seja, o problema não foi do Programa, do Estado capitalista, do sistema neoliberal globalizado e excludente; foi do protegido que não soube aproveitar, que não foi proativo, que não teve interesse. Tal postura reproduz o discurso conservador neoliberal de que o pobre é culpado por sua pobreza. Não se pensa muito os problemas do Programa dentro de uma conjuntura maior, que influencia e afeta o andamento da proteção e que se reflete no desinteresse público de se pensar estratégias de proteção mais eficazes e menos limitadoras. Não é por acaso que não acontecem articulações entre os pares do Poder Executivo, por exemplo. A transversalidade não acontece porque cada órgão fica ilhado em seu mundo de prioridades e esquece que o conjunto das necessidades humanas básicas do cidadão é um dever do Estado e não dos indivíduos isoladamente.

Nem tudo foge totalmente da perspectiva dos direitos humanos e das necessidades humanas. O Conselho teve importante atuação na avaliação e decisão sobre as necessidades encaminhadas pelos protegidos e pelas equipes técnicas. Suas deliberações atingiram mais de 50% de autorização em praticamente todas as necessidades apresentadas em suas reuniões, e teve sensível preocupação com a questão do risco que uma decisão sua poderia provocar na vida dos protegidos. Além disso, foi positiva a dinâmica de monitoramento dessas decisões em todas as reuniões ordinárias ocorridas em 2011 e 2012, por meio da atualização das deliberações anteriores, apesar do considerável índice de desinformação sobre os encaminhamentos ao atendimento das necessidades.

O processo pedagógico de diálogo entre equipes técnicas e protegidos é fundamental nessa política pública, principalmente pelos insuficientes espaços de escuta desse usuário e pela distância entre quem solicita, quem delibera e quem executa as necessidades humanas. As equipes técnicas, principalmente as acolhedoras, são canais fundamentais de percepção das necessidades dos protegidos e são seus principais porta-vozes. Mas precisa-se criar um canal mais próximo entre conselheiros do CONDEF e os protegidos federais, sem comprometer a segurança dessas pessoas.

Ao longo da análise dos dados, nos relatórios, nas planilhas de custo mensais e nas atas do CONDEF encontramos representações da maioria da lista de necessidades intermediárias universais e objetivas. Mas isso não é suficiente para dizer que o Programa avê na perspectiva dos básicos. Quando essas necessidades ficam represadas pelas regras de segurança do Programa e ele falha na construção dos canais de escoamento delas até as políticas públicas responsáveis, com a devida garantia de proteção dos dados dessas pessoas, o Programa está atendendo apenas necessidades mínimas.

Apesar de ser um dos programas públicos que tem o maior aporte de transferência de renda *per capita* para seus usuários – 1,1 salários mínimos em média, de acordo com valores repassados via planilha de custo mensal – quando não existem mecanismos para impedir a descontinuidade de atividades e atendimentos do Programa por falhas no trâmite convenial (e aqui não cabe analisar quem é o responsável), o Programa está protegendo na perspectiva dos mínimos sociais. Quando as regras do Programa, a fim de garantir a vida, cria uma série de barreiras que impedem a liberdade e a autonomia das pessoas protegidas, ele não está atuando na perspectiva das necessidades humanas básicas. Assim como qualquer outro programa público, este possui limites inerentes ao seu próprio formato e objetivos. Mas também possui potencialidades que podem, se bem exploradas, alavancar a qualidade da prestação de seus serviços.

b) Limites e possibilidades do Programa para o atendimento das necessidades básicas dos protegidos

Como pesquisadora atuante na política federal de proteção, tenho impressões pessoais sobre os limites do Programa. Mas neste estudo, a pesquisadora e seu orientador se reservaram a utilizar os registros encontrados nos dados da pesquisa. Trazemos três trechos de relatórios apresentados em reuniões do CONDEF que simbolizam mais que um relato dos técnicos, é um desabafo de quem deseja ver essa política pública de proteção alcançar patamares mais elevados de qualidade, de garantia de direitos, de efetividade e de justiça social, para além de sua função de cooperador com o sistema de justiça. Vejamos:

“A **equipe avalia** que a contribuição do programa no fomento da reinserção social do núcleo encontrou o seu limite, e que diante da postura dos usuários de não mais aceitarem os procedimentos e intervenções definidos pelo programa (formação de rede e seguimento das normas de segurança) fica caracterizada a ruptura do pacto firmado pelos mesmos.” (Caso 7, Relatório 92. Grifos nossos).

Considerações da CGPT: [...] Situações de tensão, de conflito, de desconfiança, de ‘quebra de normas’ não são incomuns no contexto do programa de proteção (o fim do nosso programa não é disciplinar vítimas/testemunhas, mas protegê-las com a sua adesão voluntária e consciente). [...] Os atores que atuam nessa conjuntura precisam estar preparados para lidar com essas situações. Contudo, considerando seus próprios limites pessoais e interventivos, não podem esquecer-se que estão inseridos numa rede muito mais ampla, que tem a finalidade de dar cobertura e suporte para o enfrentamento desses desafios [...]. (Caso 7, Relatório 81. Grifos nossos).

A **equipe acolhedora** reitera sua avaliação de que o Programa de Proteção não avançou em articulações com as demais políticas públicas, deixando uma lacuna no que tange a garantia de direitos fundamentais já que, se tratando também de uma Política Pública de direitos humanos não prezou, nesse caso, pelos seus princípios de indivisibilidade e interdependência. ‘Por não garantir o direito a moradia, bem como por não articular, de modo institucional e eficaz, com políticas habitacionais, não oferecemos às pessoas protegidas senão um “direito pela metade”’. (Caso 17, Relatório 85. Grifos nossos).

A partir desses relatos e de outros dados que seguem, não pretendemos esgotar o rol de limites do Programa de Proteção, mas apenas dar visibilidade ao que os dados da pesquisa mais sinalizaram. Lembramos que este estudo, apesar de ter apresentado necessidades no campo da segurança e da justiça, está centrado no aspecto socioeconômico da proteção. Concordamos com o entendimento de que não dá para compartimentar necessidades e solucioná-las de forma estanque. Elas dialogam entre si e são interdependentes. Os agrupamentos e separações das necessidades neste trabalho foram meramente metodológicos. Contudo, nos comprometemos desde o início a analisar as necessidades a partir do denominado processo de reinserção social. E nesse campo, os dados da pesquisa nos mostram basicamente quatro limites que são desafiadores para o Programa Federal de Proteção e para a política pública de proteção a pessoas ameaçadas como um todo.

Em primeiro lugar, identificamos os limites da reinserção social enquanto estratégia de segurança do Programa, baseando-nos no trecho expresso acima: “a contribuição do programa no fomento da reinserção social do núcleo encontrou o seu limite” (Caso 7, Relatório 92. Grifos nossos). A conjunção de reinserção social com estratégia de segurança é como um casamento entre pessoas incompatíveis. O primeiro demanda uma série de possibilidades e liberdades, de participação e construção de um tipo de autonomia que as estratégias de segurança do Programa vetam absolutamente.

As possibilidades de uma reinserção social existem, mas há que se reconhecer que serão sempre limitadas, sempre na perspectiva dos mínimos e não dos básicos, dirá dos

ótimos sociais. Mais tempo menos tempo a equipe técnica terá que relatar mais um caso em que se constata o limite da reinserção social, que se chegou ao máximo do que se poderia fazer, e esse máximo é mínimo para se comemorar. E não é simplesmente uma questão de culpa do usuário ou do Programa, mas de limites do processo de construção da autonomia num contexto de grandes restrições.

Tal assertiva se deve a questões óbvias: como se conquista a reinserção social no seu sentido mais amplo de participação, de acesso a todos os meios e recursos disponíveis na sociedade para o desenvolvimento humano social, cultural, político e econômico, nas esferas individual e coletiva, se os sujeitos sequer podem vivenciar a autonomia no seu caráter mais elementar que é o de agência? Como essas pessoas podem chegar ao nível de autonomia de poder tomar decisões sobre sua própria vida, executá-las, sem qualquer forma de opressão e se responsabilizar por elas no contexto do Programa?

Os processos administrativos da CGPT relacionados aos casos protegidos e as pautas das reuniões do CONDEF possuem um arsenal de termos de responsabilização e repactuação de normas quebradas que são usados contra o protegido – algumas das quais refletem graves violações da dignidade humana. Tais regras são pactuadas entre Estado, sociedade civil e têm que ser aceitas pelos protegidos. É isso ou o risco de morte. Alguns protegidos até tentam questioná-las, mas se eles não têm autonomia de agência sobre suas próprias vidas, como poderão mudar as regras do jogo, num nível mais elevado de autonomia crítica? Esse é um patamar de liberdade e autonomia alto demais para uma pessoa em condição de proteção.

Percebeu-se que o Programa tem facilidade de viabilizar a responsabilização dos protegidos quando estes violam suas normas de segurança. No entanto, tem grande dificuldade de responder em tempo hábil as necessidades que recorrentemente batem à sua porta e que sinalizam os limites da paciência dos protegidos. Começar a quebrar normas será apenas uma questão de tempo. Isso é o que o Programa pode fazer para garantir as suas vidas. É o limite da própria proteção. Talvez para muitas pessoas protegidas a mudança de nome poderia ser uma possibilidade de maior flexibilização da participação na vida social e produtiva, mas esse ainda é um direito só no papel e mal regulamentado para as peculiaridades do Programa. Muito pouco foi encontrado sobre o assunto nas atas analisadas.

Outra contribuição para minorar os efeitos da paradoxal reinserção segura é a continuidade e o aprofundamento do trabalho de construção dos conceitos, dos parâmetros, da metodologia e dos indicadores da reinserção social, na perspectiva processual e continuada. Isso poderia ampliar o desenvolvimento da reinserção das famílias a um nível mínimo aceitável de autonomia socioeconômica, para continuarem suas vidas fora dos muros do

Programa. Além disso, e principalmente, a garantia de acesso seguro e sigiloso às políticas sociais enquanto resultado do trabalho de articulação entre os órgãos gestores da administração pública.

Em segundo lugar, identificamos os limites da intervenção técnica das equipes do Programa, a partir do seguinte trecho: “considerando seus próprios limites pessoais e interventivos, não podem esquecer-se que estão inseridos numa rede muito mais ampla, que tem a finalidade de dar cobertura e suporte para o enfrentamento desses desafios” (Caso 7, Relatório 81. Grifos nossos). Parece-nos que o Programa tem um aspecto meio messiânico, e isso, em hipótese alguma, vem ou poderia vir do Estado. Acreditamos que seja resquício da paixão com que muitas das entidades não governamentais que executam os Programas de Proteção assumiram a gestão participativa e a execução dessa política. São equipes que trabalham meses sem recebimento de salários no período de renovação convenial. São intervenções que ultrapassam a capacidade e a competência do Programa e das equipes técnicas, a fim de dar resolutividade às demandas dos protegidos.

Entendemos que o Programa e as equipes técnicas não têm que dar conta de solucionar todas as questões que surgem no universo da proteção. Há outras políticas públicas que existem para atender às necessidades que não são objeto direto da proteção do Programa e que precisam ser canalizadas para quem tem o dever de satisfazê-las. Grande parte da responsabilidade dessa baixa capilaridade e obstrução da comunicação do Programa com outras políticas é do Estado em suas esferas federal (SDH/PR) e estadual (Secretarias de Estado convenientes).

Mas nota-se ainda uma forte herança do período pró-redemocratização de que a sociedade civil protetora de pessoas ameaçadas não pode compartilhar a segurança dos protegidos com profissionais de outros programas (ou seja, com agentes públicos do Estado). Contudo, tal postura perde de vista que esses programas (da política de assistência social, por exemplo) lidam com temáticas afins e possuem especialistas em proteção básica e especial de pessoas em situação de risco e vulnerabilidade social. E que, por isso, possuem igualmente um código de ética e sigilo, bem como sensibilidade para lidar com indivíduos ameaçados de morte.

A troca de experiências e a compartimentação da intervenção técnica é fundamental para potencializar as condições de atendimento das necessidades dos protegidos, quando o Programa e suas equipes chegarem ao limite de sua intervenção. Ou seja, a formação de rede tão cara ao modelo brasileiro de proteção (Provita) precisa ultrapassar os limites das entidades gestoras dos Programas e incorporar outros programas públicos, que poderão dar cobertura e

continuidade ao acompanhamento das pessoas ameaçadas, principalmente após sua saída do Programa.

A postura de distanciamento para com equipes técnicas de outros programas sociais pode refletir um problema na formação de rede e na sua consistência, o que foi recentemente apontado por consultoria contratada pela CGPT sobre o fortalecimento dos Conselhos Deliberativos dos Programas. O consultor James Viera Batista (CGPT/SDH/PR, 2013, p. 30), identificou que a Rede Voluntária do Programa, citada na lei 9.807/99 e tão conceituada como o diferencial do programa de proteção brasileiro em relação a outros países é, na verdade, uma rede de 19 parcerias formalizadas e 116 informais. Isso mostra a frágil e limitada rede de proteção, que está estruturada em bases muito instáveis: o personalismo, o jeitinho, o voluntarismo.

Talvez o Programa tenha chegado numa fase em que, inclusive, precise rever seu conceito de rede. Pois as necessidades que vimos carecem de intervenções públicas, que não serão plenamente satisfeitas pela via do voluntariado e da solidariedade, apesar da importância que tenham em sua função complementar aos serviços públicos. O problema está quando esse papel se inverte e o voluntariado passa a ser a base para a concretização de direitos, o que é impossível. Efetivação de direitos carece de mediação do Estado, das esferas públicas e instituições democráticas, com o apoio da sociedade.

Em terceiro lugar, identificamos os limites da capacidade articuladora do Programa através das suas instâncias superiores (CGPT/SDH/PR, CONDEF, Colégio Nacional de Presidentes dos Conselhos Deliberativos, Fórum Permanente). O trecho que exprime a avaliação da equipe acolhedora sobre esta limitação é emblemático: “o Programa de Proteção não avançou em articulações com as demais políticas públicas, deixando uma lacuna no que tange a garantia de direitos fundamentais [...] não oferecemos às pessoas protegidas senão um ‘direito pela metade’.” (Caso 17, Relatório 85, *grifos nossos*).

Discordarmos da ideia de “direito pela metade”, já que sendo atendido apenas parcialmente, não foi concretizado um direito. E se o Programa não tem avançado para além da parcialidade dos direitos, não tem promovido direitos. Essa frase revela que as equipes técnicas que estão na ponta recebendo todas as demandas, reclamações e insatisfações dos protegidos estão à espera de uma mobilização daquelas instâncias superiores no que tange às suas competências institucionais, cada qual no seu papel e esfera de atuação.

Contudo, após 13 anos de institucionalização do Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, muito pouco foi feito a esse respeito. O papel articulador do Programa tem sido desempenhado majoritariamente pelas equipes técnicas que, dentro de

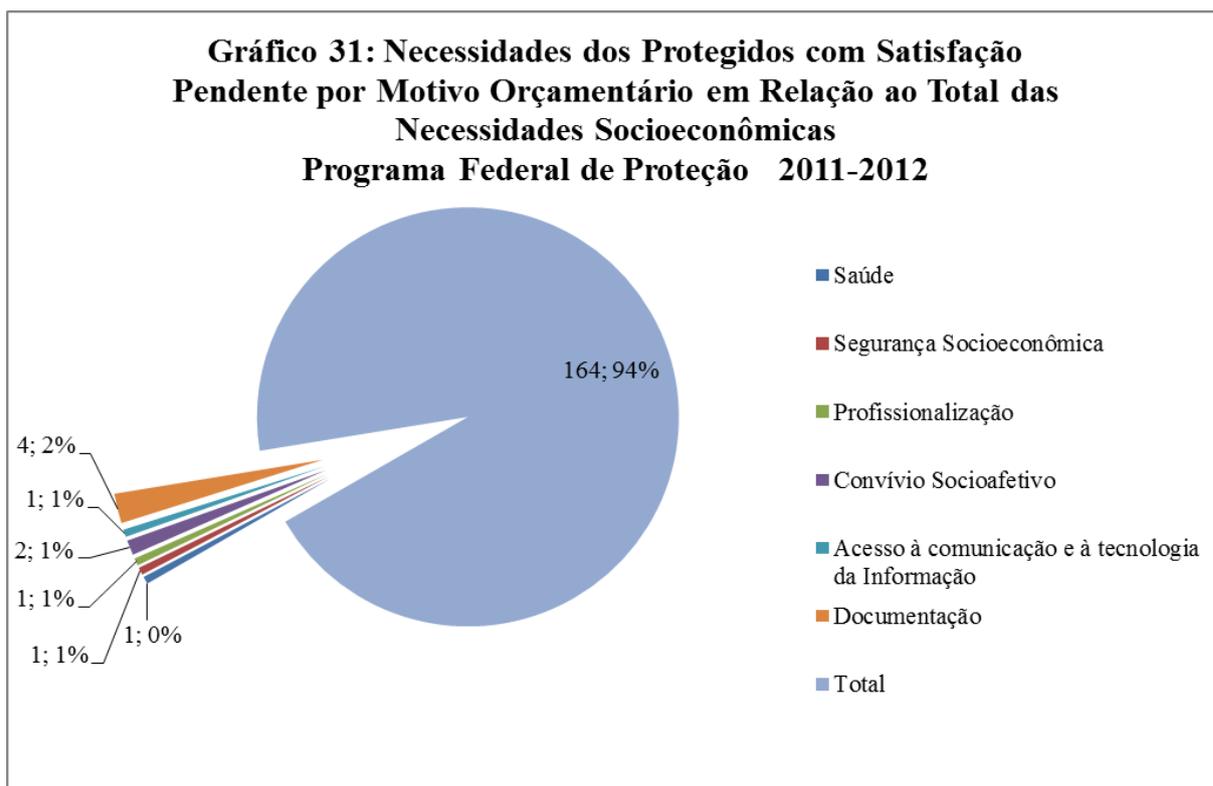
seus limites, têm ido às escolas, postos de saúde, secretarias etc. para “dar a cara a bater”. A omissão das instâncias superiores do Programa quanto a essa importante responsabilidade gera muito mais do que revolta das equipes técnicas e dos protegidos, causa, como bem alerta o trecho, “lacunas na garantia de direitos fundamentais”, e aquilo que deveria ser garantido por sua essencialidade e em sua integralidade, é oferecido como um “direito pela metade”. O que, avançando na análise, chamamos de “proteção pela metade”.

Uma possibilidade de se transformar todas as necessidades apresentadas neste estudo em uma única grande pauta na agenda política do Governo Federal pode ser o funcionamento do Comitê Interssetorial do Sistema de Proteção a Pessoas Ameaçadas, que há anos se tenta criar no âmbito da SDH/PR, com a integração de várias representações de órgãos públicos responsáveis pelas principais políticas sociais.

O problema de acesso aos serviços e políticas públicas para pessoas protegidas tem um único bloqueio: a insegurança das informações. Não adianta buscar soluções em cada uma das políticas públicas e contar com a sensibilidade de um ou de outro gestor de plantão. Esse é um problema do Estado brasileiro e não de uma ou de outra instância pública. Todavia, esse Comitê não pode esvaziar as responsabilidades de articulação, monitoramento, controle e fiscalização das instâncias do Programa.

E em quarto e último lugar, identificamos nos dados (Gráfico 31) um problema de gestão da política que tem gerado descontinuidade orçamentária nos programas estaduais de proteção, acolhedores de protegidos federais. Das necessidades apresentadas nesta pesquisa, encontramos um percentual de não atendimento das mesmas por razões orçamentárias. Contudo, estamos lidando com questão de direito fundamental e de necessidades legítimas, cuja insatisfação pode provocar sérios prejuízos ao desenvolvimento humano de pessoas que não podem esperar que o Programa solucione primeiro seus problemas convencionais.

Pois se percebeu que o problema de falta de recursos estava diretamente relacionado aos gargalos no processo de renovação de convênios. Não é objeto deste estudo analisar tal problema, mas ele apareceu como entrave para que os protegidos tivessem algumas de suas necessidades de saúde, de profissionalização, de segurança socioeconômica, de convívio socioafetivo, de aquisição de documentação, de acesso à comunicação e à tecnologia da informação devidamente satisfeitas.



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

NOTA: O motivo de falta de orçamento para atendimento dessas necessidades está diretamente relacionado ao período de renovação convenial.

As possibilidades do Programa para o avanço da proteção na direção da satisfação das necessidades humanas, na perspectiva dos básicos sociais e não dos mínimos, têm grande potencial. Em especial, porque se percebe que os atores que compõem esse Programa são comprometidos com seus temas, inclusive o da reinserção social, ainda que sem maiores aprofundamentos. Há um terreno novo de debates e reflexões sobre a construção de um plano de reinserção. Contudo, é imprescindível que este exprima a garantia de direitos; que a segurança não se sobreponha à construção da autonomia, mas possam caminhar juntas até que o protegido consiga ao menos chegar ao nível elementar da autonomia de agência da sua própria vida. Mas para isso, há que se rever muitas práticas coercitivas do Programa. O protegido não pode ocupar o lugar do ameaçador, a prisão, a “vida entre parênteses”. Pois em muitas situações é assim que ele se sente no contexto do Programa.

Há muitos caminhos a se trilhar e, acreditamos que no caso da política de proteção, precisa-se desbravar simultaneamente cada um deles, seja a mudança de nome; seja a articulação de políticas públicas; seja o fortalecimento da rede voluntária de proteção; seja a cooperação técnica entre equipes do Programa de Proteção e de outras políticas, centros acadêmicos e de pesquisa etc.; seja a construção de um plano individual de atendimento do

protegido; seja o aperfeiçoamento da gestão, do planejamento, da execução e da avaliação do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. Enfim, todas essas alternativas são válidas se o alvo for o usuário da política pública de proteção, se a perspectiva for na direção dos princípios da liberdade, da equidade e da justiça social para os protegidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após treze anos de criação e institucionalização do Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, podemos asseverar que a participação da sociedade civil organizada, através das ONGs executoras da proteção, foi fundamental para a preservação da vida de centenas de pessoas que passaram pelo Programa. Contudo, esse desenho de proteção, fundamentado na parceria público-privada, de gestão compartilhada e participativa entre sociedade política e sociedade civil, não está dissociado do processo de reforma do Estado, marcado pela tendência de transferência da responsabilidade público-estatal para a esfera privada, mercado e entidades sem fins lucrativos, na década de 1990 em diante.

Apesar das intenções das entidades não governamentais, de construir uma política de proteção e enfrentamento à impunidade no campo da justiça e da segurança pública, tendo como eixo central a garantia dos direitos humanos, com a participação ativa e direta da sociedade civil na sua concepção, implementação e monitoramento, para a sociedade política os interesses eram outros. Um programa com tal configuração seria mais factível por requerer menos Estado. Ou seja, seria menos oneroso, menos burocrático; exigiria uma menor presença do Estado em sua execução, entrando apenas como o financiador e articulador público para o funcionamento do Programa.

Ao atuar por dentro do Estado, as entidades da sociedade civil vinculadas aos programas de proteção tem esvaziado significativamente sua dimensão política. Na tentativa de desempenhar um papel duplo, de executora de política pública e de controle social sobre o Estado, o segundo papel tem ficado subsumido em razão do primeiro. Mesmo nos espaços públicos criados para discutir e aperfeiçoar os programas de proteção, onde a sociedade civil tem importante destaque, conseguindo colocar pautas que lhes são caras na mesa de negociação com o poder público, não se percebe encaminhamentos substanciais que indiquem que a política esteja caminhando para a garantia do atendimento das necessidades humanas dos protegidos na esteira dos básicos, rumo à sua otimização. Em outras palavras, não se percebe no horizonte dessa política a concretização dos direitos humanos das pessoas ameaçadas. A relação entre sociedade política e sociedade civil no interior dessa política é um interessante tema de pesquisa a ser aprofundado.

Não podemos cair na análise maniqueísta de polarizar a sociedade civil e a sociedade política como campo essencialmente virtuoso de um lado e absolutamente vil de outro. Há

que se considerar a dimensão dialética desses espaços, que reflete a disputa entre projetos antagônicos próprios da sociedade de classes, cuja sociedade política simultaneamente atende interesses do capital e demandas populares, privilegiando ora um ora outro, a depender da correlação de forças. Por isso, não se tem como afirmar o discurso de que vivemos ainda em um regime político no qual o Estado é essencialmente violador de direitos humanos.

Contudo, apesar da Constituição Federal de 1988 ter trazido uma nova perspectiva cidadã e democrática à sociedade, assegurando a criação de instâncias públicas de controle e fiscalização das ações do Poder Público, garantindo-se a participação da sociedade civil organizada, ainda estamos longe de uma realidade de efetiva participação democrática. Há que se reconhecer que as esferas do Estado ainda carregam em si fortes características opressoras, que hoje se expressam de formas diferenciadas do anterior e ainda recente regime político ditatorial. Características essas conservadas por alguns agentes públicos que estão inseridos em vários espaços político-jurídico-administrativos do Estado. O que se confirma com os dados da pesquisa, cuja maioria (76% - Apêndice 2) das pessoas ameaçadas denuncia agentes públicos. Além disso, em última análise, quando a população não consegue acionar os canais de concretização da satisfação de suas necessidades e não veem garantidos seus direitos fundamentais, o Estado está violando direitos humanos. Mas não no sentido que possuía no período pré-redemocratização, como parece se localizar o discurso que ainda vigora no interior da política de proteção pela sociedade civil.

Quanto ao sentido da proteção, os documentos revelaram que existia na essência da proposta inicial o interesse de se criar no Brasil um programa que mudasse o quadro de impunidade no país e que influenciasse a construção de uma política pública de segurança e justiça em âmbito nacional, protegendo vítimas e testemunhas de crimes praticados por policiais, por grupos do crime organizado e por grupos de extermínio, a partir de uma proteção baseada nos valores da solidariedade, voluntariado e participação da sociedade civil organizada. Atualmente, o sentido da proteção continua sendo o enfrentamento à impunidade de crimes de alta gravidade, cuja maioria dos casos do Programa Federal envolve a participação de agentes públicos (da polícia, da política, do judiciário e do executivo). Permanece alicerçado sobre o mesmo tripé de valores, mas tem demandado uma maior presença do Estado no que tange à participação de outras políticas públicas como retaguarda para a promoção da proteção integral, garantindo-se a segurança e o sigilo que os protegidos necessitam.

Para garantir a preservação da vida de vítimas e testemunhas ameaçadas de morte em razão de sua colaboração com o sistema de justiça, as entidades não governamentais de defesa

dos direitos humanos assumiram a responsabilidade de proteger essas pessoas a partir de uma rede solidária de proteção, que, dado o contexto de reforma do Estado, se configurou fundamental para o funcionamento do modelo e do sistema. Contudo, essa rede já não tem a mesma extensão e representatividade que possuía na gênese do Programa. Hoje há uma maior demanda por ampliação do acesso à rede pública de serviços. As ações de voluntariado não devem ser o eixo fundante das políticas públicas e, neste caso específico, do Programa de Proteção. Elas podem e devem ser subsidiárias, complementares, mas não a base de sustentação do mesmo. Pois o Estado ainda é, na presente sociabilidade, o fiador e garantidor de direitos de cidadania. A sociedade civil, ao se organizar em torno do tema proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, deve ser uma porta-voz das necessidades e reclamações dessas pessoas e exercer mais efetivamente seu papel de controle social sobre as ações do Poder Público que opera nessa política.

Esta pesquisa, cujo objetivo geral foi conhecer a criação do Programa Federal de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, o significado de proteção adotado por ele e quais necessidades humanas busca atender, confirmou a suspeita inicial e trouxe outros elementos para reflexão. Inclusive, dado o seu pioneirismo junto ao Programa Federal de Proteção, os resultados foram amplos e tivemos que tomar a decisão de condensar algumas informações (quadros, gráficos etc.) relevantes como apêndices da dissertação, pois não estão diretamente ligados aos objetivos do estudo, entretanto, podem trazer contribuições para o entendimento geral do objeto pesquisado.

Como resultados da pesquisa foi possível conhecer o perfil das pessoas inseridas, suas necessidades, atuação do Conselho Deliberativo Federal (CONDEF) e das equipes técnicas, no que tange ao atendimento dessas necessidades. Quanto ao retrato socioeconômico das 89 pessoas inseridas no Programa Federal de Proteção, no ano de 2011, 72% dos protegidos principais ingressaram com familiares; são na maioria famílias nucleares e unipessoais (22% cada), mas apareceram outros perfis familiares seguindo a tendência nacional. É interessante notar que dos protegidos que entraram sozinhos no Programa, 16% constituíram famílias com pessoas do local de proteção por casamento e/ou nascimento. De um modo geral, o perfil das famílias protegidas confirma o quadro de contínua mudança da estrutura familiar – a convivência de uma pluralidade de expressões acerca da instituição família.

Quanto ao perfil geral dessas pessoas, 79% tinham idade entre 18 e 39; 50,6% são do sexo masculino e 49,4% do sexo feminino; a maioria é solteira, mas 28% vivem em união estável; 86% são negros (pardos e pretos); a maior parte (36%) dos protegidos tem apenas o

Ensino Fundamental Incompleto e 62% permaneceram no mesmo nível escolar que ingressaram no Programa; a maioria (55,1%) estava inserida no mercado de trabalho informal, 17,2% possuíam emprego (quer em regime celetista ou no serviço público) e 17,1% estavam sem trabalho. Esse é o primeiro retrato das pessoas protegidas pelo Programa Federal de Proteção. É, em âmbito nacional, bastante escassa a produção acadêmica e mesmo institucional de conhecimentos e informações sobre esse público específico. Há a necessidade do desenvolvimento de pesquisas também junto aos programas estaduais, a fim de verificar se esse perfil se repete ou apresenta outras feições.

Quanto às necessidades humanas dos protegidos federais, elas não diferem na essência das necessidades de qualquer ser humano, dentro ou fora de um Programa de Proteção, confirmando a teoria das necessidades humanas de Doyal e Gough (1991), de que elas são universais e objetivas, e o seu não atendimento pode trazer sérios prejuízos à saúde e à autonomia dessas pessoas, podendo levá-las a uma condição sub-humana de vida. Não desconsideramos, contudo, que algumas necessidades dos protegidos são maximizadas pelas peculiaridades da condição de pessoa ameaçada de morte, o que demanda formas de atendimento diferenciadas, em alguns casos. As necessidades socioeconômicas observadas estão vinculadas ao campo da habitação, educação, segurança socioeconômica, convívio socioafetivo etc.; destacam-se as necessidades relacionadas ao trabalho e profissionalização (46%), seguido de saúde e assistência social, com 18% cada.

Essas necessidades chegaram à instância superior do Programa Federal de Proteção, o CONDEF, e ao serem analisadas, receberam os seguintes percentuais de “autorização” e “efetividade” do cumprimento total das suas deliberações: saúde (57% de autorização e 57% de efetividade); habitação (36% de autorização e 55% de efetividade); educação (100% de autorização e 37% de efetividade); profissionalização (77% de autorização e 54% de efetividade); trabalho (assinatura de CTPS com 38% de autorização, cessão de servidor público protegido para outros órgãos com 0% de autorização, ferramentas de trabalho com 33% de autorização, iniciativa empreendedora com 20% de autorização; e, de um modo geral 52% de efetividade no cumprimento); segurança socioeconômica (62% de autorização e 33% de efetividade); convívio socioafetivo (67% de autorização e 40% de efetividade).

Quanto ao atendimento dessas necessidades, ficou evidenciado que embora o Conselho tenha autorizado em média 50% delas, o percentual de espera motivada pelo grau de desconhecimento do poder da ameaça do algoz e do risco que um acesso ao serviço público ou ao mercado de trabalho possa oferecer ao protegido é o maior limite e, ao mesmo tempo, o maior desafio do Programa Federal de Proteção. Problema esse que tem obstruído as já

pequenas possibilidades de autonomia dos protegidos. O ponto positivo nisso é a preocupação do Conselho com o risco ao protegido. Mas boa parte das necessidades fundamentais fica à espera que os órgãos que acompanham o inquérito ou processo criminal enviem informações sobre os ameaçadores e o andamento jurídico. É um significativo tempo de prejuízo para a vida dos protegidos, na acepção da teoria das necessidades humanas.

Isso se revela como um grande desafio para a política de proteção: oferecer às pessoas ameaçadas a possibilidade de começar de fato e de direito uma nova vida, com uma nova identidade e uma nova história. O que se consegue promover até o momento é a construção de uma história fictícia de cobertura, desprovida de qualquer legitimidade jurídica que possa possibilitar ao protegido o acesso livre a qualquer política pública durante a proteção e, no futuro, a decisão de continuar com essa nova identidade/história, ao sair do Programa. Tal possibilidade traria sobre o Programa de Proteção a responsabilidade permanente de continuar acompanhando esse novo cidadão criado por ele. Até porque a criação jurídica de uma nova pessoa deixaria algum rastro, ainda que mínimo, da vida passada, o que exigiria do Estado o papel de guardião dessa informação altamente sigilosa. Possivelmente esse requerimento seja incompatível com os atuais caminhos tomados pelo Estado na condução das políticas públicas. Essa questão se configura como um importante tema para novas pesquisas.

De um modo geral, 71% das decisões do Conselho Deliberativo Federal sobre as questões sociais e econômicas foram cumpridas total ou parcialmente ou receberam algum encaminhamento. E avaliamos que o Conselho deve monitorar mais incisivamente os gargalos que dificultam o cumprimento de suas decisões, principalmente cobrando o envio de informações, já que o nível de desinformação sobre suas deliberações chega a 24%. Outro dado importante é que 6% das necessidades socioeconômicas enfrentaram o problema de falta de recursos por causa do período de renovação convenial dos programas estaduais acolhedores.

Do conjunto de dados trazidos por esta pesquisa, destacamos o nível de dependência socioeconômica das pessoas protegidas, onde 89% das famílias têm sua manutenção garantida em alguma medida pelo Programa, sendo que quase a metade (48%) depende exclusivamente dele. Se considerarmos que essas pessoas ficam no Programa 1.347 dias, em média, e dos que permanecem protegidos até a fase de coleta de dados, 33% já estão há pouco mais de quatro anos protegidos; e 8% já passaram de sete anos, trata-se de um significativo tempo sem perspectivas de futuro fora dos muros da proteção. Certamente, enquanto durar sua permanência no Programa, irão receber a ajuda de custo mensal, o que representa 59,2% de

famílias recebendo mais de 2 até 6 salários mínimos. Se verificarmos a manutenção financeira oferecida pelo Programa por indivíduo, teremos uma renda *per capita* de 1,1 salário mínimo, em média, por protegido. Esse é o custo médio da proteção aplicado mensalmente na manutenção direta de cada pessoa protegida no Programa Federal de Proteção.

Essa proteção integral, que garante renda para atendimento das necessidades humanas, contudo, é fictícia. Ela pode se desfazer a qualquer momento, quando não se puder mais evitar o desligamento ou exclusão do protegido do Programa. Essas pessoas cairão na dura realidade de terem que se virar sozinhas. Além disso, ainda com recomendações de não retornarem ao local da ameaça. Entretanto, é exatamente lá onde está a sua rede socioafetiva primária, talvez a única possibilidade de apoio emergencial para não caírem nas malhas da miséria, sobretudo quando o Estado não chega a tempo e a contento. Esse é o recurso imediato que grande parte das pessoas em situação de vulnerabilidade social no país recorre para sobreviverem. Aqui também se encontra outro hiato de informações, não se sabe o que acontece e como vivem as pessoas após sua saída do Programa de Proteção.

Verificou-se que não há um parâmetro mínimo, sistematizado, que seja balizador da construção do orçamento familiar. Parece então que cada Programa Estadual possui seu próprio critério de construção da planilha de custo. Percebemos que não existe um custo unitário por protegido. Apesar de ser competência legal do CONDEF, a decisão sobre o teto da ajuda financeira mensal fica a critério da discricionariedade das equipes técnicas que acompanham as famílias federais, a partir das infinitas variedades de necessidades humanas, quando não analisadas como objetivas e universais. Nesse sentido, o Conselho assume apenas a função de aprovador dos gastos depois de realizados, limitando-se a aprovar antecipadamente uma ou outra necessidade mais onerosa.

Os gastos expressos nas planilhas de custo sobre as necessidades dos protegidos são apresentados ao CONDEF para aprovação, o que representa 81% (Apêndice 13) das discussões e deliberações sobre este tipo de prestação de contas. Esse dado revela uma das funções que o Conselho tem desempenhado: fiscalizador dos gastos do programa estadual acolhedor com o protegido federal. Essa função tem se revelado importante enquanto mais uma instância de controle e fiscalização dos recursos públicos, sobretudo em um Programa cuja natureza também exige formas específicas de prestação de contas que diferem das demais políticas públicas. Contudo, fica a pergunta: cabe ao Conselho Federal, o responsável direto pelo caso federal e que tem poucos subsídios para avaliar a coerência do valor da planilha, ou ao Conselho do programa estadual, o responsável pelo acolhimento e pela manutenção da família e que conhece a realidade do custo de vida do local da proteção, definir e aprovar a

ajuda de custo mensal? Talvez se forem criados parâmetros nacionais para formatação de uma planilha mensal de custo familiar, o CONDEF possa ter maior respaldo para uma avaliação segura. E aqui defendemos que tais parâmetros sigam os princípios das garantias das necessidades básicas e não mínimas.

Quanto à percepção do Programa Federal de Proteção sobre necessidades humanas básicas, percebemos que ainda não há um entendimento claro dessa categoria. São recentes as discussões e incipientes os trabalhos de decodificação da reinserção social como um processo e conjunto das necessidades humanas na perspectiva dos direitos de cidadania e promoção da autonomia e do desenvolvimento humano. Ademais, as reuniões, os relatórios técnicos e as atas do Conselho possuem traços que minimizam o insucesso do processo de reinserção social à questão de foro individual, o que caminha na esteira do discurso conservador neoliberal.

Pudemos identificar nos dados, quatro limites do Programa no que tange ao atendimento das necessidades humanas básicas: 1) os limites da reinserção social enquanto estratégia de segurança do Programa; 2) os limites da intervenção técnica das equipes do Programa; 3) os limites da capacidade articuladora do Programa através das suas instâncias superiores (CGPT/SDH/PR, CONDEF, Colégio Nacional de Presidentes dos Conselhos Deliberativos, Fórum Permanente); 4) os limites da gestão da política no que tange à continuidade da mesma nos períodos de renovação convenial.

Há também pontos positivos: 1) a atuação do CONDEF na avaliação e decisão sobre as necessidades humanas encaminhadas pelos protegidos e pelas equipes técnicas; 2) a taxa de mais de 50% de autorização do Conselho na maioria das necessidades dos protegidos; 3) sensível preocupação do Conselho com a questão do risco que uma decisão sua pode provocar na vida dos protegidos; 4) a dinâmica de monitoramento das decisões do Conselho por meio da atualização em cada reunião sobre os encaminhamentos adotados; 5) o processo pedagógico de diálogo entre equipes técnicas e protegidos, servindo de canal por onde as suas necessidades podem chegar ao conhecimento do Conselho.

Apesar de termos encontrado as categorias da teoria das necessidades humanas nos dados coletados, isso não é suficiente para dizer que o Programa busca seu atendimento na perspectiva dos básicos sociais. Há desafios que até o momento permanecem insolúveis e que refletem a visão de que necessidades humanas devem ser mínimas em seu atendimento: 1) as regras limitadoras do acesso a direitos e do desenvolvimento da autonomia dos protegidos, sem a construção de mecanismos que flexibilizem essa camisa de força e ampliem a extensão dessa bolha de proteção; 2) a descontinuidade de várias atividades e atendimentos do

Programa nas fases de renovação convenial; 3) a dificuldade de implementação de alteração de nome, decorrente das inseguranças e incertezas sobre a eficiência dessa medida protetiva, o que impede a criação de uma nova identidade e história de vida para essas pessoas, que continuam ligadas à ameaça dentro do Programa e mesmo depois que se encerra a proteção; 4) a baixa capacidade articuladora das instâncias superiores do Programa; 5) o incipiente diálogo e transversalidade entre as políticas públicas; 6) a insuficiência de subsídios para uma avaliação mais segura do risco; 7) a inexistência de um planejamento sistemático e continuado do processo de reinserção social; entre outros.

Embora o Programa Federal de Proteção esteja inscrito na pauta política de direitos humanos, constatou-se a dificuldade de se garantir direitos fundamentais em nome da segurança. As necessidades humanas são contempladas em forma de subsídio financeiro do Programa e por meio do cumprimento de deliberações do CONDEF sobre a promoção do acesso seguro a algum canal, público ou privado, de atendimento das necessidades. Contudo, essa pequena parcela da população brasileira que necessita ingressar em um programa de proteção precisará aderir e se subordinar a normas de segurança que aprofundam a alienação social, cultural, política e econômica. Portanto, limitadoras das possibilidades de satisfação das necessidades humanas na direção da liberdade e da autonomia. Sendo assim, o atendimento de suas necessidades ocorre de forma compensatória, incipiente, seletiva e assistemática, seguindo no rastro das demais políticas públicas de atendimento de mínimos sociais.

Ainda há uma distância dos pressupostos de uma adequada satisfação das necessidades humanas na perspectiva dos básicos sociais e, portanto, da garantia de direitos humanos. Mesmo com os avanços verificados nas embrionárias iniciativas de se conceituar e estabelecer parâmetros norteadores do processo de reinserção social, permanece em vigor nas discussões do Conselho e nas práticas cotidianas do Programa a perspectiva de se atender apenas o mínimo. Percebe-se a preocupação de que o protegido não se acomode ao Programa e busque sua autonomia financeira por conta própria e com o apoio dos investimentos em cursos de qualificação. Sem, contudo, deslizar nas regras limitadoras do Programa que, como vimos, impedem a concretização de uma reinserção social adequada.

De fato, o Programa tem cumprido a sua missão no que tange à preservação da integridade física das pessoas protegidas e, em alguns casos, promove uma reinserção social mínima e superficial. Mas a proteção social realizada na perspectiva dos mínimos de subsistência, sem a construção dos canais de promoção da cidadania e autonomia dessas pessoas, tem levado o Programa Federal a oferecer uma proteção pela metade. O que não é

característica apenas dessa política pública, mas uma tendência global das decisões político-econômicas e sociais sob a égide do capital. Apesar disso, não há dúvidas quanto à imprescindibilidade do Programa Federal de Proteção. Desde sua criação, o Estado brasileiro, com o apoio da sociedade civil organizada, garantiu a vida de centenas de pessoas. E por lidar com situações de extrema gravidade e urgência, requer atenção e prioridade por parte do Poder Público, sobretudo no que tange aos limites e desafios apontados neste estudo.

Sabemos que o conjunto de atores do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas tem refletido sobre essas e outras questões nos seus espaços políticos. Tem-se buscado alternativas às situações apontadas neste estudo. Mas no período explorado por esta pesquisa, não identificamos ainda decisões e encaminhamentos conclusivos. Contudo, não pretendemos esgotar essa temática. E esperamos que os resultados deste trabalho tragam contribuições para os futuros pesquisadores e subsídios para o aprofundamento das discussões no âmbito dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, que podem e devem ser pesquisados. Ressaltamos, no entanto, que lidar com essa temática traz desafios metodológicos que demandam cuidados éticos redobrados em cada fase da pesquisa, e aqueles que desejarem adentrar nesse universo deverão assumir os compromissos éticos necessários para contribuir com o Programa em sua missão precípua, a proteção das vidas.

REFERÊNCIAS

AÇÕES DESENVOLVIDAS PELO GAJOP FORAM MUITO ELOGIADAS: Brasil pode ter ajuda ao proteger testemunhas. **Jornal do Comércio**, Recife-PE, 2 out. 1996. Caderno Cidades, p. 22.

ALBERT, Bruce. O massacre dos Yanomami de Haximu. **Folha de São Paulo**, 03/10/1993 (Caderno Mais!). Disponível em: <http://pib.socioambiental.org/files/file/PIB_verbetes/yanomami/massacre_haximu.pdf>. Acesso em: 3 jul 2013.

ANTUNES, Ricardo. A era da informatização e a época da informalização: riqueza e miséria do trabalho no Brasil. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 10 ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2005.

ARANHA, Adalberto José Q. T. de Camargo. **Da prova no processo penal**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

ASSIS, José Carlos de. **Trabalho como direito: fundamentos para uma política de promoção do pleno emprego no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.

BARROS, Antonio Milton de. **A lei de proteção a vítimas e testemunhas e outros temas de direitos humanos comentados**. 2. ed. São Paulo: Lemos & Cruz Publicações Jurídicas, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BEZERRA, Verônica Cunha. **Medidas isoladas: possibilidade e viabilidade de sua aplicabilidade**. Vitória: CADH, s/d.

BOOTH, Wayne C.; COLOMB, Gregory G.; WILLIAMS, Joseph M. **A arte da pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: SANTOS, Flávio. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

BRASIL. **Relatório Anual da Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas** – 2011. Brasília: CGPT/SDH/PR, 2012.

_____. **Relatório simplificado de informações sobre os programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas** – 2011. Brasília: CGPT/SDH/PR, Janeiro/2013.

_____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 30 jun. 2013.

_____. **Decreto 7.592**, de 28 de outubro de 2011. Determina a avaliação da regularidade da execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos até a publicação do Decreto no 7.568, de 16 de setembro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7592.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. **Lei nº 12.483**, de 8 de setembro de 2011. Acresce o art. 19-A à Lei no 9.807, de 13 de julho de 1999, que 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12483.htm>. Acesso em: 5 abr.2012.

_____. **Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas**: manual geral de procedimentos. São Luís: CGPT/SDH/PR, SMDH, 2011.

_____. **Convênio nº 019/2011**. Convênio firmado com a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos-SMDH, visando à execução do projeto: "Manutenção do Programa Federal de Proteção às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, Coordenação Nacional do Monitoramento e de Permutas", conforme Plano de Trabalho aprovado. D.O.U. nº 212, sexta-feira, 4 de novembro de 2011, Seção 3. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=3&data=04/11/2011>> Acesso em: 6 abr.2012.

_____. **Direitos humanos**: a atuação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República 2003-2010. Brasília: SDH/PR, 2010.

_____. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Termo Aditivo n. 02** ao Convênio nº 005/2009. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, nº 237, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 dez. 2010. Seção 3. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=3&data=13/12/2010>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

BRASIL. **Termo Aditivo nº 00001/2010** ao Convênio Nº 00005/2009. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, nº 111, Brasília, DF, 14 jun. 2010. Seção 3. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=3&data=14/06/2010>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. **Convênio nº 00005/2009**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, nº 231, Brasília, DF, 3 dez. 2009. Seção 3. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=3&data=03/12/2009>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

_____. **Relatório de avaliação do Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas**. Relator Auditor Lincoln Magalhães da Rocha. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2005.

_____. **Juventude viva: o plano**. Disponível em: <<http://www.juventude.gov.br/juventudeviva/o-plano>>. Acesso em 31 maio 2013.

_____. **Sistema Nacional de Assistência a Vítimas e Testemunhas: Programas e Legislação Federal**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Direitos Humanos, 2001. (Série Legislação em Direitos Humanos nº 1)

_____. **Decreto nº 3.518**, de 20 de junho de 2000. Regulamenta o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3518.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19807.htm>. Acesso em: 10 jun. 2012.

_____. **Resolução CNS 196/1996**. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/web_comissoes/conep/aquivos/resolucoes/23_out_versao_final_196_ENCEP2012.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. **Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-1**. Brasília: Ministério da Justiça, 1996.

_____. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social - Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.editoramagister.com/doc_30850_LEI_N_8742_DE_7_DE_DEZEMBRO_DE_1993.aspx>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 5 abr. 2012.

_____. **Sistema Tributário Brasileiro – Módulo III**. Disponível em: <www.sefaz.am.gov.br/educacaoFiscal/modulo03.doc>. Acesso em: 12 dez 2012.

- BRYCH, Fabio. **Ética utilitarista de Jeremy Bentham**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=155>. Acesso em: 3 jul 2013.
- CALIMAN, Geraldo. **Paradigmas da exclusão social**. Brasília: Editora Universa, UNESCO, 2008.
- CANO, Ignacio. **Parecer técnico sobre a estratégia de monitoramento do Provisa**. Brasília: CGPT/SDH/PR, dezembro de 2010.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. O lugar da família na política social. In: CARVALHO, M. C. B. de. (Org). **A família contemporânea em debate**. São Paulo: EDUC/Cortez, 2005.
- CEP/IH. Disponível em: <<http://www.cepih.org.br/pesquisador.htm>>. Acesso em: 22 fev. 2012.
- CHACINA DA CANDELÁRIA. Disponível em: < <http://topicos.estadao.com.br/noticias-sobre-chacina-da-candelaria>>. Acesso em: 3 jul.2013.
- CORREA, Maria Valéria Costa. Controle social na saúde. In: MOTA, Ana Elizabete et al. (Orgs.). **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS, OMS, 2006.
- COSTA, Sergio. **Contextos da construção do espaço público no Brasil**. Novos Estudos, n. 47, p. 179-192, março de 1997.
- CRESWELL, John W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.p. 95-110. Disponível em: <<http://www.globalcult.org.ve/pub/Rocky/Libro2/Dagnino.pdf>> Acesso em: 3 jul 2013.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: _____. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra: Campinas, São Paulo, Unicamp, 2006.
- DEMO, Pedro. Mínimos, política social e combate à pobreza. In: MARTINS, Carlos Estevam; SILVA, Luiz A. Palma e; STANISCI, Silvia Andrade (Orgs). **Mínimos sociais: questões, conceitos e opções estratégicas**. Brasília: MPAS/SAS; São Paulo: Fundap, 1999.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. **O direito à satisfação das necessidades**. Lua Nova [online]. 1994, nº 33, pp. 97-121. ISSN 0102-6445. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ln/n33/a08n33.pdf>. Acesso em: 21 mar 2013.

_____. **A theory of human need**. London, MacMillan, 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **Fundamentos sociales de las economias postindustriales**. Trad. Francisco Ramos. Barcelona: Ariel, 2000.

ESTADO DE PERNAMBUCO. **Convênio de cooperação administrativa**, financeira e operacional, que entre si celebram, de um lado o governo do estado de Pernambuco e, do outro, o gabinete de assessoria jurídica às organizações populares. Recife: Recife: 1995.

ESTATUTO SOCIAL DA SOCIEDADE MARANHENSE DE DIREITOS HUMANOS (SMDH). São Luís-MA, 19/05/2011.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil**. In: Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais - Capacitação em Serviço Social e política social, Módulo 3. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

FERNANDES, Antônio Scarance. **Processo penal constitucional**. 3. ed. São Paulo: Ed RT, 2002.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FERRAZ, Joana D`Arc Fernandes. **A chacina de Vigário Geral, a violência como princípio**. Disponível em: <http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=13&Itemid=171>. Acesso em: 3 jul.2013.

GAJOP. **Relatório do I Encontro Nacional Interestadual Sobre Proteção a Testemunhas**. Recife/PE: 1997a.

_____. **Programa de Nacionalização do Apoio e Proteção a Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas de Violência**. Diagnóstico da Consultoria. Recife/PE: GAJOP/MJ/PNUD, 1997b.

_____. **Expansão do Programa de Apoio e Proteção a Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas da Violência (PROVITA) - 1ª Fase**. Recife/PE: GAJOP/MJ/PNUD, 1996a.

_____. **Programa de Apoio e Proteção a Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas de Violência (PROVITA) - Relatório de Atividades**. Recife/PE: 1996b.

GALDINO, Danielle de Souza. **CRAS/Mandacaru: pobreza, sociabilidade e percepções das usuárias**. 2006. Monografia (Bacharelado em Serviço Social)– Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2006.

GENOFRE, Roberto Maurício. Família: uma leitura Jurídica. In: CARVALHO, M. C. B. de. (Org). **A família contemporânea em debate**. São Paulo: EDUC/Cortez, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

GORZ, André. **Metamorfoses do trabalho: crítica a razão econômica**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2007.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 2. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

GUEIROS, Dalva Azevedo. Família e proteção social: questões atuais e limites da solidariedade familiar. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 23, n. 71, p.102-121, set. 2002.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Ed. Loyola, 2008.

HELLER, Agnes. Teoría de las necesidades em Marx. 2. ed. Barcelona: Letrae, 1986.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e serviço social no Brasil**. São Paulo: Ed. Cortez, 2005.

HIMMELWEIT, Susan. Reprodução. In: BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.p.319-321.

IAMAMOTO, Marilda. **A questão social no capitalismo**. In: Temporalis 3. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, janeiro a junho de 2001.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. São Paulo: Ed.Cortez, 2005.

IANNI, Octávio. **A ideia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000010435610212012563616217748.pdf>>. Acesso em: 30 mai 2013.

JORGE, Alline Pedra. **Em busca da satisfação dos interesses da vítima penal**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2005.

LIGUORI, Guido. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXIRA, Andréa de Paula (Orgs.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LOURENÇO, Messias José. **Crime organizado e lei de proteção de testemunhas**. s/d.

Disponível em:

<<https://www2.mp.pa.gov.br/sistemas/gcsubsites/upload/60/CRIME%20ORGANIZADO%20E%20LEI%20DE%20PROTE%20C%83%E2%80%A1%20C%83%20C6%92O%20DE%20TESTEMUNHAS.pdf>>. Acesso em: 8 mai.2012.

LUKÁCS, Georg. **Ontologia do ser social**: os princípios ontológicos fundamentais de Marx. São Paulo: LECH, 1979.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, Carlos Estevam. A lógica dos mínimos sociais. In: MARTINS, Carlos Estevam; SILVA, Luiz A. Palma e; STANISCI, Silvia Andrade (Orgs). **Mínimos sociais**: questões, conceitos e opções estratégicas. Brasília: MPAS/SAS; São Paulo: Fundap, 1999.

MARX, Karl. Trabalho estranhado e propriedade privada. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). **A dialética do trabalho**: escritos de Marx e Engels. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2004.

_____. **O Capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MEC: ENEM, PROUNI, SISU, FIES. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em 3 jul 2013.

MÈSZÁROS, István. Desemprego e precarização: um grande desafio para a esquerda. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

MIGUEL, Alexandre; PEQUENO, Sandra. Comentários à Lei de Proteção às Vítimas, Testemunhas e Réus Colaboradores. **Revista dos Tribunais**, v. 89, n. 773, p. 425-443, mar, 2000.

MISHRA, R. **O estado providência na sociedade capitalista: políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália**. Tradução de Ana Barradas. Oeiras, Portugal: Celta Editora, 1995.

MITTERMAIER, Carl Joseph Anton. **Tratado da prova em matéria criminal**. 2. ed. Campinas: Bookseller, 1997.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MOREIRA, Marcelo Moraes. **As repercussões subjetivas oriundas do ingresso de um usuário no programa de proteção**. 2009. 41 f. Monografia (Especialização)- Universidade Católica de Brasília (UCB Virtual), Brasília, 2009.

MOTA, Ana Elisabete. **Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2010. p. 575-593. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/67320867/1-1-Crise-contemporanea-e-as-transformacoes-na-producao-capitalista>>. Acesso em: 10 jun. 2013

MOTA, Ana Elisabete. Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista. In: SANTOS, Flávia. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em:
<http://www.mndh.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=30>.
Acesso em: 16 set 2012.

MPAS. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=455>>. Acesso em: 03 jul 2013.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NEVES, Angela Vieira. **Cultura política e democracia participativa**: um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. As três ideias de sociedade civil, o Estado e a politização. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (Orgs). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

NUCCI, Guilherme de Souza. Proteção a vítimas e testemunhas (delação premiada). In: _____. **Leis penais e processuais penais comentadas**. Disponível em:
<<http://pt.extpdf.com/leis-penais-e-processuais-penais-comentadas-guilherme-nucci-pdf.html#pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

O QUE É PERSECUÇÃO PENAL? Disponível em:
<<http://www.jurisway.org.br/v2/pergunta.asp?idmodelo=884>>. Acesso em: 3 jul 2013.

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**: um guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

OLIVEIRA, Mara de; REIS, Carlos Nelson dos. Conceitos e premissas sobre pobreza: um contraponto às argumentações de Amartya Sen. In: III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. QUESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI. PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., Universidade Federal do Maranhão, São Luís. **Anais...** São Luís: UFMA, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração dos princípios básicos de justiça para as vítimas de delito e de abuso de poder** - (ONU, 1985). Disponível em:
<<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/ajus/prev29.htm>>. Acesso em: 11 maio 2013.

PEREIRA, Potyara A. P. Política social do segundo pós-guerra: ascensão e declínio. Revista **Serviço Social & Saúde**. UNICAMP, Campinas, v. IX, n. 10, dez.2010.

_____. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Política Social**: temas & questões. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara A. P. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

_____. Políticas públicas e necessidades humanas com enfoque no gênero. **Sociedade em Debate**, Pelotas, ano 12, n. 1, p. 67-86, jun. 2006.

_____. A questão social e a transformação das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil. **Ser Social** - Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social, Brasília, n. 6, p. 119-131, jan./jun.2000.

_____. Assistência Social e cidadania. In: MARTINS, Carlos Estevam; SILVA, Luiz A. Palma e; STANISCI, Sílvia Andrade (Orgs). **Mínimos sociais**: questões, conceitos e opções estratégicas. Brasília: MPAS/SAS; São Paulo: Fundap, 1999.

POCHMANN, Márcio. Desempregados no Brasil. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000.

PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS: equipes multidisciplinares de quatro estados estão sendo capacitadas, programa é modelo para estados, **Jornal do Comércio**, Recife-PE, 12 nov. 1997. Caderno Cidades.

PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS: polícia contra direitos humanos. **Diário de Pernambuco**, Recife-PE, 12 nov. 1997. Caderno Vida Urbana, p. 33.

PROVITA/SP. **Edital seleção para cadastro de reserva** – Advogado, Assistente Social e Psicólogo. São Paulo: 3 de janeiro de 2012.

RAMADAN, Tomás Busnardo. Aspectos legais da proteção ao réu colaborador: o papel do Provita/SP e a atuação do Ministério Público. In: UNGARO, Gustavo, RIBEIRO, Anália Belisa (Orgs.). **Proteção a testemunhas no estado de São Paulo**: uma década de enfrentamento à impunidade e fortalecimento da cidadania. São Paulo: Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania e Provita, 2010.

RIBEIRO, Anália Belisa; BONVICINO, João R. C. Enfrentamento ao tráfico de pessoas e proteção a testemunhas: estratégias inteligentes de atuação integrada. In: UNGARO, Gustavo (Org.). **Proteção a testemunhas no estado de São Paulo**: uma década de enfrentamento à impunidade e fortalecimento da cidadania. São Paulo: Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania e Provita, 2010.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ROMERA, Maira M.L. **Adequação do termo de compromisso do Programa Federal de Assistência a Vítimas a Testemunhas ameaçadas aos direitos e garantias constitucionais, através de sua análise**. Monografia. 2010. 49 f. (Especialização em Direitos Humanos)- Universidade Católica de Brasília, 2010.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda.** Rio de Janeiro: Editora Garamond, 1999.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

SANTA, Elaine Christina. **Programa de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas – PROVITA: um estudo sobre o Serviço Social.** 2006. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)–Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. Violências, América Latina: a disseminação de formas de violência e os estudos sobre conflitualidades. **Sociologias** [online]. 2002, n.8, pp. 16-32. ISSN 1517-4522. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n8/n8a02.pdf>>. Acesso em: 6 mai.2012.

SARTI, Cynthia A. A família e individualidade: um problema moderno. In: CARVALHO, M. C. B. de. (Org.). **A família contemporânea em debate.** São Paulo: EDUC/Cortez, 2005.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. In: Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, ano I, jul. 2009.

SCHERER-WARREN, Ilse; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil. In: **Revista Política & Sociedade.** n. 5, p. 13-35, Out de 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras,2010.

SILVA, Luiz A. Palma e; STANISCI, Silvia Andrade. Mínimos sociais: quê! In: MARTINS, Carlos Estevam; SILVA, Luiz A. Palma e; STANISCI, Silvia Andrade (Orgs). **Mínimos sociais: questões, conceitos e opções estratégicas.** Brasília: MPAS/SAS; São Paulo: Fundap, 1999.

SILVA, Valéria Brito e. O Movimento Nacional de Direitos Humanos: rede de movimento, segurança e violência institucionalizada. In: **Ser Social: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social/Universidade de Brasília,** v.1, n.1, 1º sem. Brasília: SER/UnB, 1995.

SILVEIRA, José Braz da. **A proteção à testemunha e o crime organizado no Brasil.** Curitiba: Juruá, 2006.

SIMIONATTO, Ivete. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. In: LUIZ, Danuta Catoia (Org.). **Sociedade civil e democracia: expressões contemporâneas.** São Paulo: Veras Editora, 2010.

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

SMDH. **Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas**: Projeto Nacional. Vigência: Novembro2011/Outubro2012. In: BRASIL. Convênio nº 019/2011-CGPT. Processo nº 00008.004054/2011-35. Brasília/ DF: SDH/PR, 2011.

SPOSATI, Aldaíza. Mínimos e seguridade. In: MARTINS, Carlos Estevam; SILVA, Luiz A. Palma e; STANISCI, Silvia Andrade (Orgs). **Mínimos sociais: questões**, conceitos e opções estratégicas. Brasília: MPAS/SAS; São Paulo: Fundap, 1999.

SZYMANSKI, Heloisa. Teorias e “teorias” de famílias. In: CARVALHO, M. C. B. de. (Org.). **A família contemporânea em debate**. São Paulo: EDUC/Cortez, 2005.

_____. Viver em família como experiência de cuidado mútuo: desafios de um mundo em mudança. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 23, n.71, p.9-25, set. 2002.

TATAJIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

UNGARO, Gustavo; RIBEIRO, Anália Belisa (Orgs.). **Proteção a testemunhas no estado de São Paulo**: uma década de enfrentamento à impunidade e fortalecimento da cidadania. São Paulo: Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania e Provita, 2010.

VALADÃO, Geny Rodrigues. **Aspectos psicológicos implicados no processo de proteção a vítimas e testemunhas de violência – PROVITA**. 2005. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social). Departamento de Psicologia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas de direitos humanos: um campo em construção. In: **SUR**. Revista Internacional de Direitos Humanos/Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos, São Paulo, v.8, n.14, p. 34-65, jan. 2011.

VIANA, Maria Lúcia Werneck. Mínimos Sociais. In: MARTINS, Carlos Estevam; SILVA, Luiz A. Palma e; STANISCI, Silvia Andrade (Orgs). **Mínimos sociais: questões**, conceitos e opções estratégicas. Brasília: MPAS/SAS; São Paulo: Fundap, 1999.

VIEIRA, James Batista. **Projeto de fortalecimento dos conselhos deliberativos do programa de proteção as vítimas e testemunhas ameaçadas** - Relatório da Política Pública Nacional. Brasília: CGPT/SDH/PR/OEI, Março, 2013.

VITALE, Maria Amalia Faller. Famílias monoparentais: indagações. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 23, n.71, p.45-61, set. 2002.

VULNERABILIDADE SOCIAL E RISCO SOCIAL. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/observatorio/sumario_2009_textov1.pdf>. Acesso em 07 fev 2013.

WASELFISZ, Julio Jacobo Waiselfisz. **Mapa da Violência 2012**: os novos padrões da violência homicida no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

WAMPLER, Brian & AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: Sociedade civil e novas instituições no Brasil Democrático. In: COELHO, S. P; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação**. São Paulo: Editora 34, 2004.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICES

Apêndice 1

Quadro 13 - Procedência do Caso de do Protegido Principal Programa Federal de Proteção 2011							
Estado de origem do protegido principal	Estado de origem do caso protegido					Total	%
	Amapá	Goiás	Mato Grosso	Paraíba	Rondônia		
Amapá	3	0	0	0	0	3	10,3
Goiás	0	3	0	0	0	3	10,3
Mato Grosso	0	0	9	0	0	9	31
Paraíba	0	1	0	4	0	5	17,2
Piauí	0	1	0	0	0	1	3,4
Paraná	0	0	0	0	2	2	7
Rondônia	0	0	1	0	3	4	13,8
São Paulo	0	1	1	0	0	2	7
Total protegido principal	3	6	11	4	5	29	
%	10,3	20,7	38	13,8	17,2		100

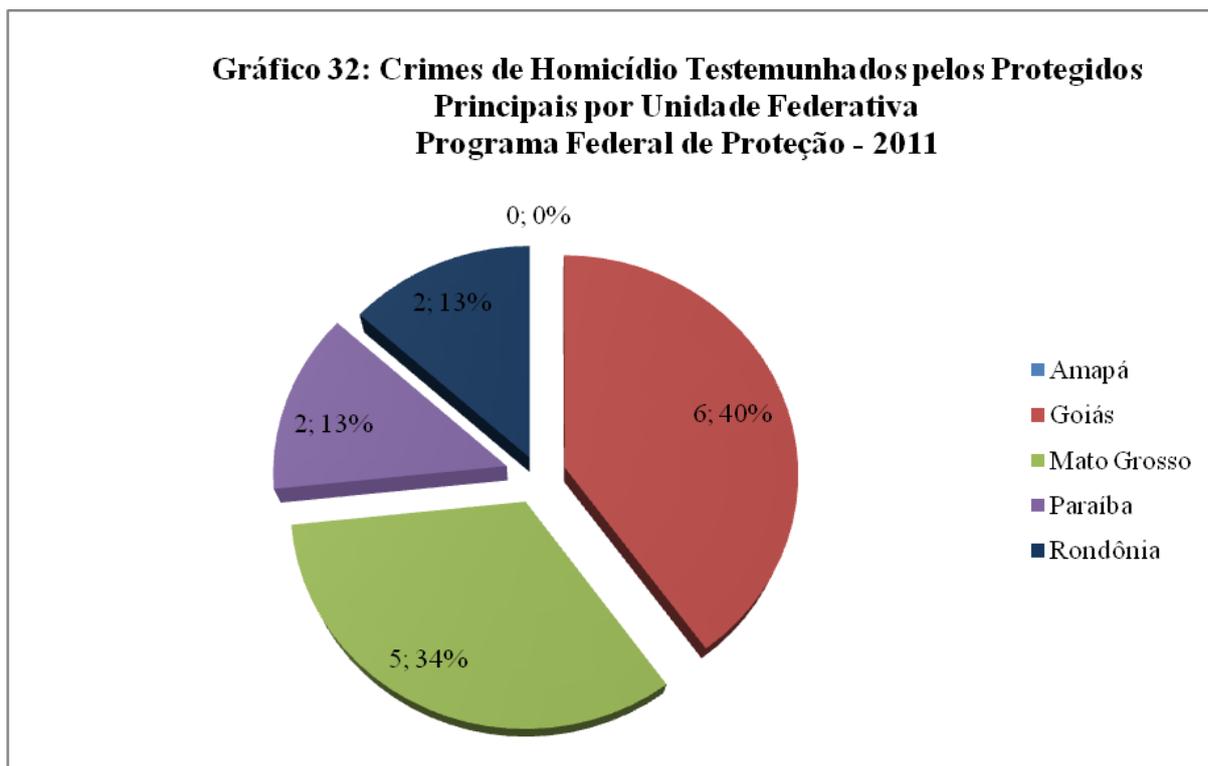
FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Apêndice 2

Quadro 14 - Crimes e agentes públicos denunciados pelos protegidos principais Programa Federal de Proteção 2011												
Tipos de crimes denunciados	Tipos de agentes públicos denunciados		Policia		Político		Servidor Público Federal e Estadual e Juiz		Sem envolvimento de agente público		TOTAL CASOS	%
	Policia Militar	%	Policia Civil	%	Político	%	Servidor Público Federal e Estadual e Juiz	%	Sem envolvimento de agente público	%		
Homicídio e/ou tentativa de homicídio	6	24	0	0	0	0	0	0	5	20	11	44
Homicídio, roubo e formação de quadrilha	1	4	0	0	0	0	0	0	1	4	2	8
Formação de quadrilha e latrocínio	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4
Corrupção eleitoral	0	0	0	0	3	12	0	0	0	0	3	12
Crime contra a Administração Pública	0	0	0	0	0	0	1	4	0	0	1	4
Adulteração e contrabando de combustíveis	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4
Golpes com empresas laranjas por quadrilha especializada	0	0	1	4	0	0	0	0	0	0	1	4
Tráfico de drogas, associação para o tráfico, homicídio e corrupção policial	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4
Tráfico de drogas	0	0	1	4	0	0	0	0	0	0	1	4
Tortura e tentativa de homicídio	0	0	1	4	0	0	0	0	0	0	1	4
Tortura	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4
Pedofilia	0	0	0	0	0	0	1	4	0	0	1	4
TOTAL	11	44	3	12	3	12	2	8	6	24	25	100

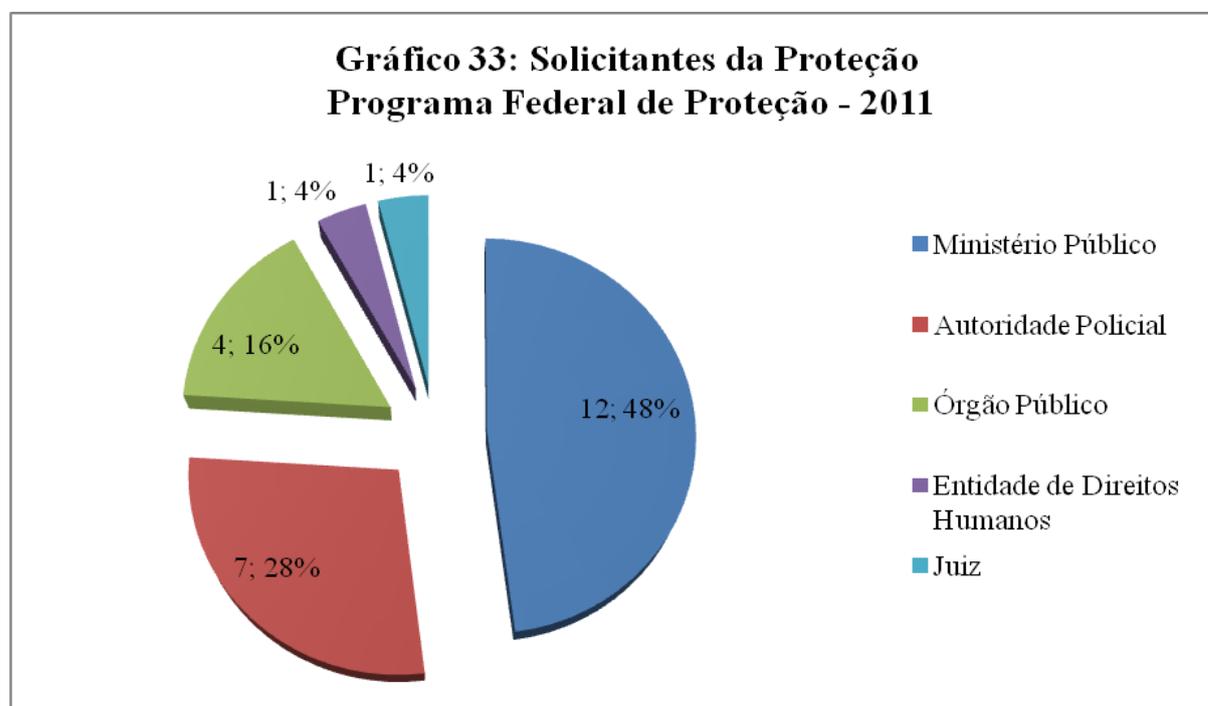
FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Apêndice 3



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Apêndice 4



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Apêndice 5

Quadro 15 - Razões do encerramento da proteção dos protegidos desligados – Programa Federal de Proteção 2011 a 2012										
Tempo de proteção (em anos)	Motivo de encerramento da Proteção		Desligamento Voluntário		Desligamento por decisão do CONDEF		Permanece no Programa		TOTAL DE CASOS	
	Desligamento Voluntário	%	Desligamento por decisão do CONDEF	%	Permanece no Programa	%	TOTAL DE CASOS	%		
Menos de 1 ano	0	0	0	0	0	0	0	0		
De 1 até 2 anos	2	25	0	0	2	13	4	16		
Mais de 2 até 3 anos	1	12,5	0	0	3	20	4	16		
Mais de 3 até 4 anos	2	25	2	100	2	13	6	24		
Mais de 4 até 5 anos	0	0	0	0	5	33	5	20		
Mais de 5 até 6 anos	2	25	0	0	2	13	4	16		
Mais de 6 até 7 anos	1	12,5	0	0	0	0	1	4		
Mais de 7 até 8 anos	0	0	0	0	1	8	1	4		
TOTAL	8	100	2	100	15	100	25	100		

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Apêndice 6

Quadro 16 - Fases da proteção /Tempo de espera e permanência no Programa Federal de Proteção (em dias)				
Fases Da Proteção	Tempo Médio	Tempo Mínimo	Tempo Máximo	Nº de casos com Informações
Tempo de proteção até 2012 - em dias	1347,68	418	2951	25
Tempo de proteção provisória - em dias	121,8	9	731	21
Tempo de espera entre solicitação e deliberação favorável de ingresso - em dias	85,55	29	170	20
Tempo de espera entre solicitação e efetivação da inclusão na rede de proteção - em dias	126,76	64	249	21
Tempo de espera entre deliberação favorável de ingresso e efetivação da inclusão na rede de proteção - em dias	55,4	5	379	25

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Apêndice 7

Quadro 17: Perfil dos protegidos por profissão anterior ao ingresso no Programa Federal de Proteção – Ano 2011												
Tipo protegido principal Profissão antes do ingresso no Programa	Testemunha		Vítima		Vítima e Testemunha		Réu colaborador		Réu colaborador e Vítima		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Comerciante e vendedor autônomo	4	14	0	0	1	3,5	1	3,5	0	0	6	21
Carpinteiro	1	3,4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3,4
Vigilante	3	10	0	0	0	0	0	0	0	0	3	10
Policial	1	3,4	0	0	0	0	1	3,5	0	0	2	6,9
Cuidador de crianças	1	3,4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3,4
Mototaxista	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3,5	1	3,5
Técnico em refrigeração	0	0	0	0	1	3,5	0	0	0	0	1	3,5
Corretor de veículos	0	0	1	3	0	0	0	0	0	0	1	3,5
Professor de capoeira	0	0	0	0	0	0	1	3,5	0	0	1	3,5
Assistente Social	1	3,4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3,5
Prestador de serviços gerais	1	3,4	0	0	1	3,5	0	0	0	0	2	6,9
Agricultor, lavrador, peão de fazenda	2	6,9	0	0	1	3,5	0	0	0	0	3	10
Pescador	0	0	0	0	1	3,5	0	0	0	0	1	3,5
Caseiro	1	3,4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3,5
Estudante	2	6,9	1	3	0	0	0	0	0	0	3	10
Sem informação	1	3,4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3,5
TOTAL	18	62	2	7	5	17	3	10	1	3,5	29	100

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Apêndice 8

Relatório, Atas e Planilhas

a) Relatórios e atas das reuniões ordinárias do CONDEF nos anos de 2011 e 2012 Os relatórios do CONDEF são resumos dos relatórios bimestrais dos casos e informações adicionais, bem como a prestação de contas das planilhas de custo mensais recebidas pelo núcleo familiar. Em reunião prévia entre as equipes técnicas do Programa Federal e da CGPT são discutidos os casos que serão apreciados pelos conselheiros e são propostos os encaminhamentos e sugeridas as deliberações às demandas apresentadas pelos protegidos e pelas equipes acolhedoras. No recorte temporal da pesquisa, existem 19 (dezenove) relatórios e 19 (dezenove) atas. Todos são enumerados sequencialmente, tendo sido contemplados na pesquisa os relatórios e atas do nº 77 ao nº 95. Cabe registrar que até o relatório nº 84, era a equipe técnica da CGPT que o elaborava e apresentava nas reuniões do Conselho. A partir do relatório nº 85, a equipe técnica do Programa Federal passou a assumir esta função e a coordenadora-geral do Programa passou a apresentá-los nas reuniões ordinárias.

b) Relatórios de acompanhamento dos casos protegidos - Estes relatórios são feitos primeiramente pelas equipes técnicas dos programas estaduais onde tem protegidos federais. São remetidos à Coordenação do Programa Federal de Proteção que os resume em um relatório mais sucinto e envia para CGPT. Estes são arquivados nos processos de cada caso federal e servem para subsidiar a CGPT e o CONDEF de informações sobre os protegidos. Estes relatórios seguem o mesmo esquema citado acima sobre os relatórios do CONDEF. Nestes documentos algumas vezes chegam anexadas cartas de protegidos sobre os mais variados assuntos, em especial para justificar alguma solicitação feita ao CONDEF ou expor reclamações sobre o Programa. Outro tipo de carta, de caráter obrigatório, é o pedido voluntário de desligamento e de mudança de nome. Podem

também ser anexos desses relatórios termos de compromisso com alguma/s norma/s do Programa (uso de celular e internet, abertura e uso de conta bancária, etc) e/ou repactuação de normas do Programa que foram quebradas pelos protegidos.

c) Planilhas de custo mensais - Importantes fontes de dados para identificação das necessidades humanas dos protegidos que são atendidas pelo Programa na forma de subsídio financeiro mensal, o qual é garantido pela lei nº 9.807/99. As planilhas de custo são muito heterogêneas. Cada programa tem sua forma de nomear e agrupar as necessidades, bem como são díspares os valores definidos para cada item, mesmo os que são idênticos. Também identificamos que determinadas necessidades que são universais e objetivas, encontram-se em algumas planilhas e em outras não.

Exemplo 1:

<i>Descrição</i>	<i>Janeiro R\$</i>	<i>Fevereiro R\$</i>	<i>Março R\$</i>
Aluguel	500,00	500,00	500,00
Alimentação	300,00	300,00	300,00
Ajuda de custo	200,00	200,00	200,00
Transporte	40,00	40,00	40,00
Água	50,00	50,00	50,00
Energia	50,00	50,00	50,00
Medicamento	250,00	280,00	250,00
Lazer	80,00	80,00	80,00
Empréstimo	0	250,00	500,00
Gás	40,00	0	200,00
Máquina de costura	0	500,00	0
Material p/ trabalho laboral	0	200,00	0
Material escolar	0	150,00	0
Total	1.510,00	2.610,00	2.170,00

Fonte: Caso 6, Relatório 80.

Exemplo 2:

Detalhamento das Despesas	Dezembro/10 R\$	Janeiro/11 R\$	Fevereiro/11 R\$
Aluguel	508,20	508,20	508,20
Água	59,06	72,28	85,49
Luz	103,35	133,27	99,48
Gás	40,00	40,00	40,00
Cesta básica	595,00	595,00	595,00
Complementação	220,00	220,00	220,00
Saúde	160,00	160,00	160,00
Educação	75,00	75,00	75,00
Formação profissional	80,00	-	-
Lazer	120,00	120,00	120,00
Cesta natalina	100,00	-	-
Enxoval de bebê	200,00	-	-
TOTAL	2.260,61	1.923,75	1.903,17

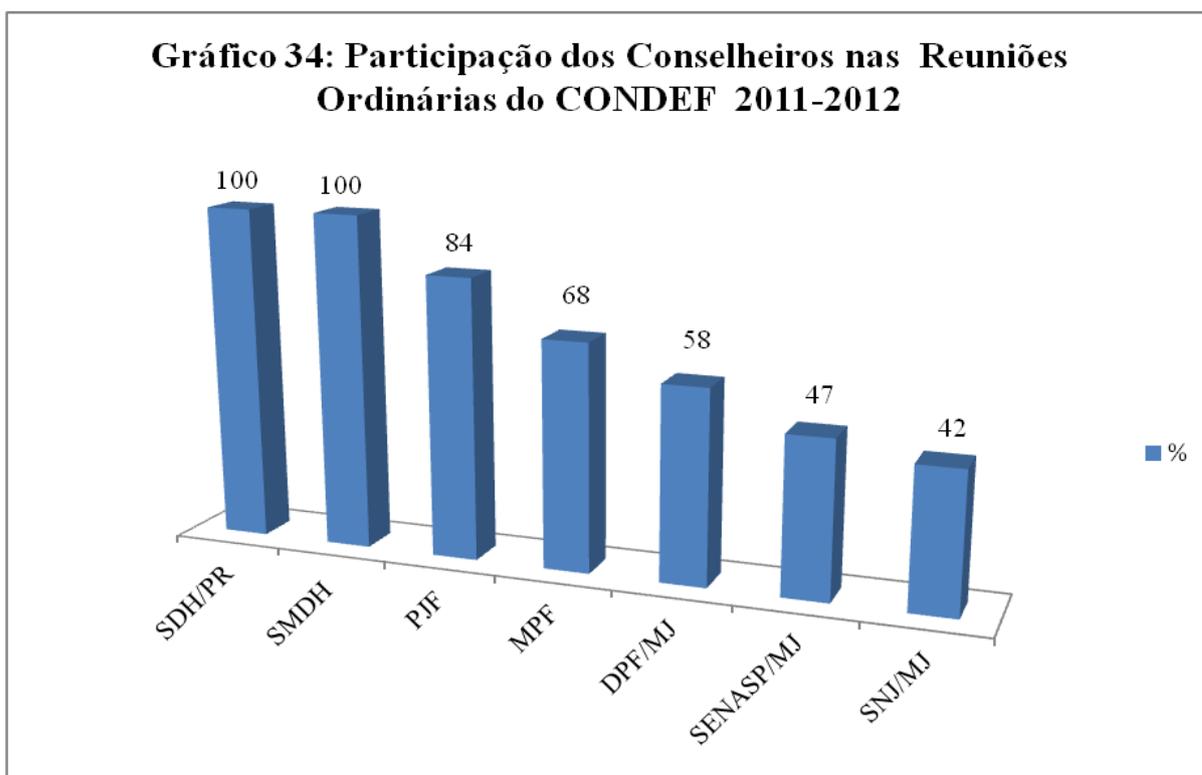
Fonte: Caso 1, Relatório 80.

Exemplo 3:

Detalhamento das Despesas	Grupo A			Grupo B		
	Jan/11 R\$	Fev/11 R\$	Mar/11 R\$	Jan/11 R\$	Fev/11 R\$	Mar/11 R\$
Aluguel	450,00	450,00	450,00	270,00	270,00	270,00
Alimentação	250,00	250,00	250,00	250,00	250,00	250,00
Ajuda de custo	-	160,00	160,00	200,00	200,00	200,00
Energia/água	50,00	50,00	50,00	100,00	100,00	100,00
Medicamento	50,00	50,00	50,00	30,00	30,00	30,00
Carreto	130,00	-	100,00	-	-	-
Lazer	50,00	50,00	50,00	-	-	-
Transporte	40,00	40,00	40,00	-	-	-
Material escolar	-	100,00	-	-	-	-
Gás	-	-	40,00	-	-	-
TOTAL	1.020,00	1.150,00	1.640,00	850,00	850,00	850,00

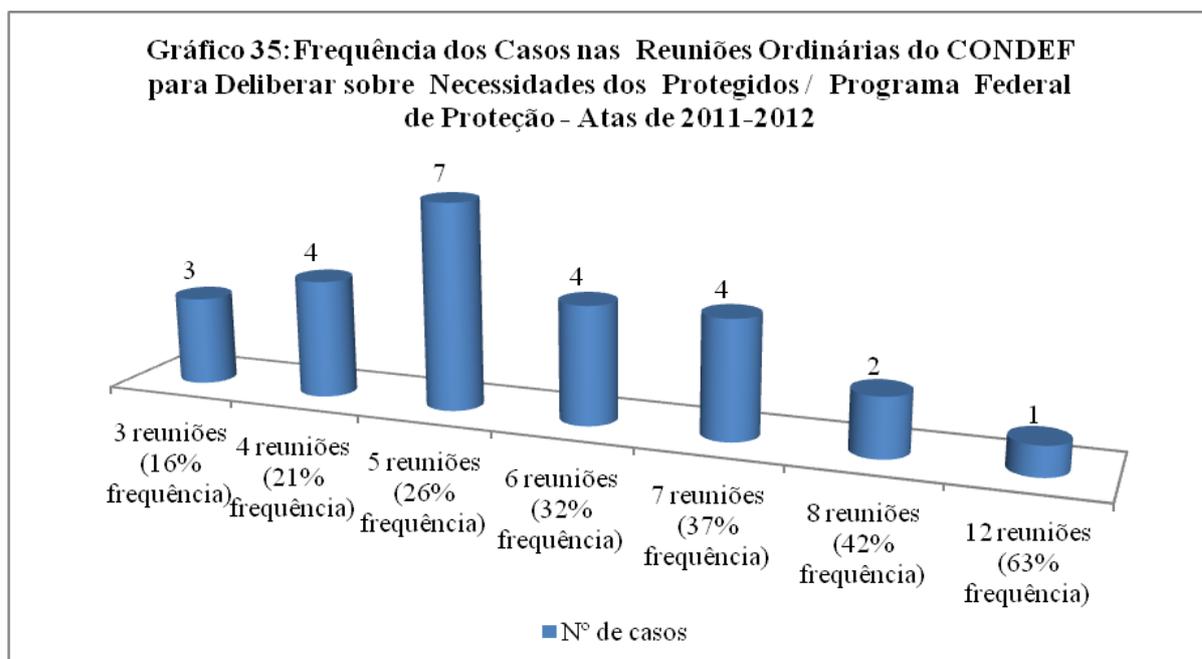
Fonte: Caso 17 - Relatório 80. Obs: Exemplo de planilha para um caso com dois núcleos familiares.

Apêndice 9



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Apêndice 10

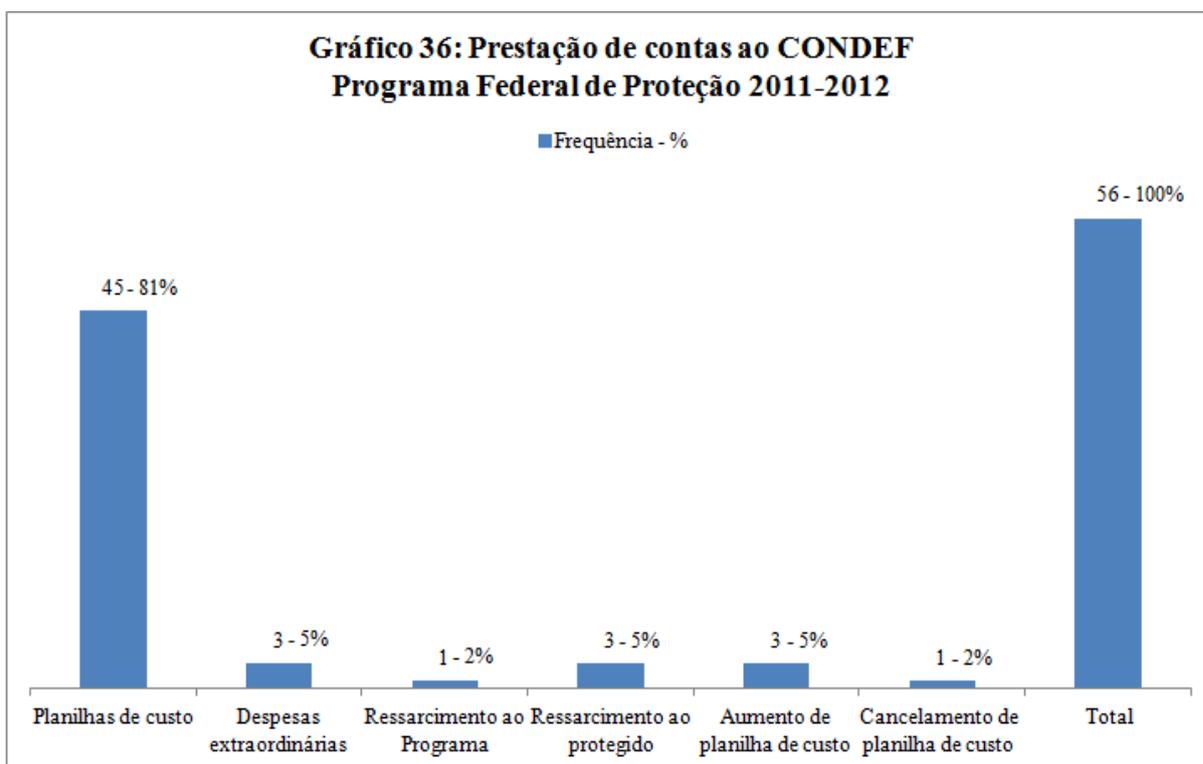


FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Apêndice 12

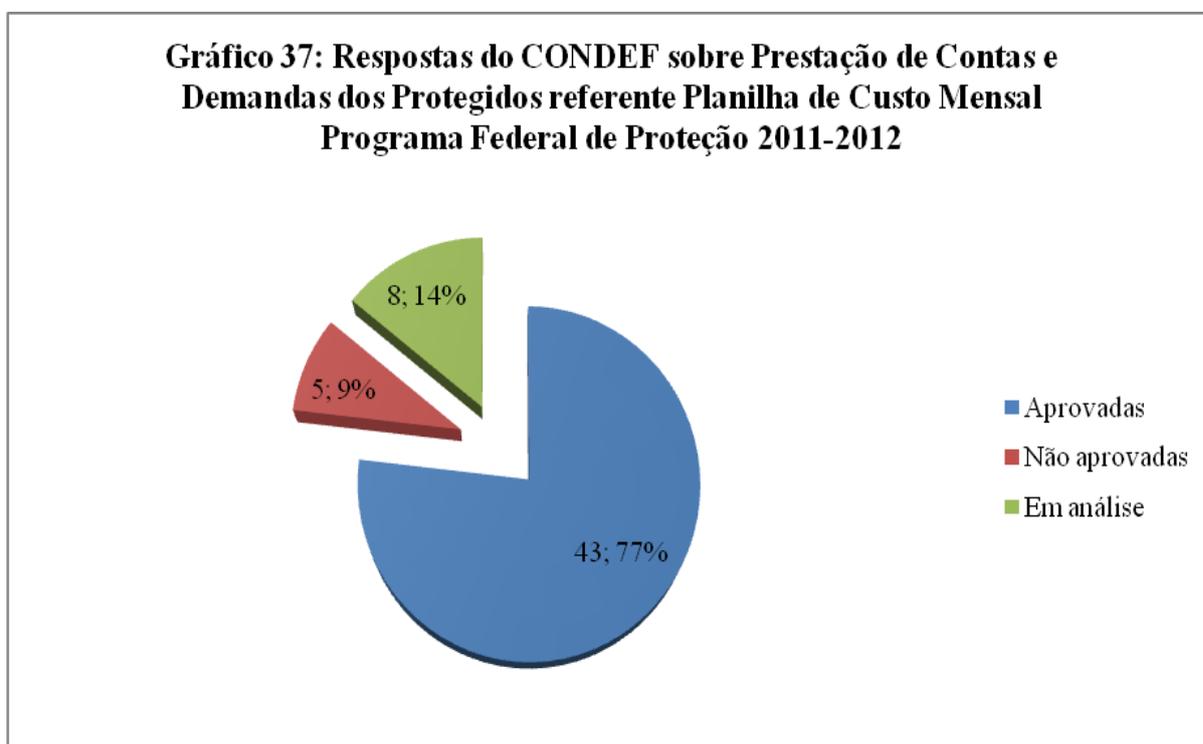
Quadro 19: Legenda e nomenclaturas usadas pelos programas acolhedores às necessidades humanas básicas dos protegidos federais conforme planilhas de custo mensais - 2011 e 2012	
PERMANENTE - NECESSIDADES COMUNS AOS NÚCLEOS	São necessidades comuns a qualquer núcleo e que têm uma periodicidade permanente de atendimento através do benefício financeiro destinado aos núcleos familiares por meio da denominada "Planilha de Custo Mensal". Não significa que todos ou a maioria dos núcleos recebam, mas não podemos considerar que seja uma necessidade específica de apenas alguns núcleos.
PERMANENTE NECESSIDADES ESPECÍFICAS DE ALGUNS NÚCLEOS	São necessidades que apenas alguns núcleos possuem e que têm uma periodicidade permanente de atendimento através do benefício financeiro destinado aos núcleos familiares por meio da denominada "Planilha de Custo Mensal". Não significa que seja uma necessidade apenas da minoria, pelo contrário, todos os núcleos podem tê-la. Mas percebe-se que grande parte desse tipo de atendimento se destina a minoria dos núcleos.
EVENTUAL NECESSIDADES PONTUAIS	São necessidades esporádicas e de fornecimento de recursos financeiros pontuais; ou seja, apenas são designados valores em planilha de custo mensal quando a necessidade surge, podendo ocorrer com qualquer núcleo. Às vezes o pagamento se dá em mais de uma parcela, mas ainda assim é de curta duração.
HABITAÇÃO: Permanente/Comum: Aluguel; aluguel+cond+IPTU; condomínio; IPTU/TLP. Pontual: caução aluguel; manutenção do imóvel; pintura do imóvel; rede de proteção.	
ÁGUA, LUZ E ESGOTO: Permanente/Comum: água; luz; energia elétrica. Permanente/específica: água mineral. Pontual: conserto fossa; parcelamento água; ressarcimento água ao proprietário.	
ALIMENTAÇÃO E HIGIENE: Permanente/Comum: gás; cesta básica; alimentação/higiene pessoal/limpeza; mercado e complementação; complementação de cesta básica; ou ajuda de custo; suplementação de bolsa auxílio; material de limpeza; bolsa auxílio; material de higiene pessoal; cuidados pessoais. Pontual: alimentação em viagem em pouso provisório; suplementação de bolsa auxílio.	
SAÚDE: Permanente/Específica: saúde; reserva saúde; medicamento; tratamento psicoterápico familiar; consulta psiquiátrica; psicólogo. Pontual: dentista; tratamento odontológico; tratamento dentário; auxílio odontológico; compra de lentes corretivas; compra de óculos; exames/consultas médicas; avaliação psicológica; despesa com clínica; reserva saúde; comunidade terapêutica; despesa com enxoval para tratamento; cuidadora.	
TRANSPORTE: Permanente/Comum: vale transporte; transporte. Pontual: despesas para CNH e abertura conta bancária; buscar CNH; carteira de motorista; frete mudança.	
EDUCAÇÃO: Permanente/Específica: mensalidade maternal; mensalidade escolar; auxílio educação; fundo de ajuda à educação; creche. Pontual: educação; material escolar; auxílio educação; curso pré-vestibular e inscrição vestibular; matrícula faculdade; reforço escolar; deslocamento, hospedagem e alimentação para ENEM; fardamento esportivo; transporte escolar.	
LAZER: Permanente/Específica: lazer; atividade de lazer.	
PROFISSIONALIZAÇÃO: Permanente/Específica: formação profissional; qualificação profissional; curso profissionalizante. Pontual: material curso formação; uniforme curso profissionalizante; passagem aérea (para curso).	
TRABALHO: Permanente/Específica: bolsa trabalho. Pontual: máquina de costura; material para trabalho laboral.	
ENCONTRO FAMILIAR: Pontual: hospedagem encontro familiar; despesas com encontro familiar; passagem encontro familiar; despesas encontro familiar; traslado falecimento genitor do usuário.	
COMUNICAÇÃO: Permanente/Específica: crédito com celular. Pontual: ressarcimento aparelho celular e créditos	
VESTUÁRIO: Pontual: enxoval bebê; vestuário/calçados; auxílio vestuário.	
VIAGENS VARIADAS: Pontual: hospedagem; aluguel taxas de hospedagem; traslado para audiência; traslados/Fretamento de taxi; diária.	
CRÉDITO PESSOAL/FAMILIAR (EMPRÉSTIMO): Pontual: empréstimo; empréstimo antecipação de planilha; desconto empréstimo (-).	
RESSARCIMENTO DE GASTOS: Pontual: Reembolso; ressarcimento ajuda de custo; ressarcimento.	
DESPESAS ADMINISTRATIVAS: Pontual: despesas com correios; administrativo (correio/cartório); retirada de documentação; despesas cartorárias; despesa bancária	
AUXÍLIO COMEMORAÇÃO: Pontual: cesta natalina; ajuda natalina; aniversário	
VISITA TÉCNICA: Permanente/Comum: despesas com atendimentos ao núcleo; monitoramento; despesa extra de atendimento; visita de acompanhamento; visita técnica; combustível gasto em atividades; transporte dos técnicos; combustível gasto em visitas e traslados do núcleo familiar; locação veículos; atendimento.	

Apêndice 13



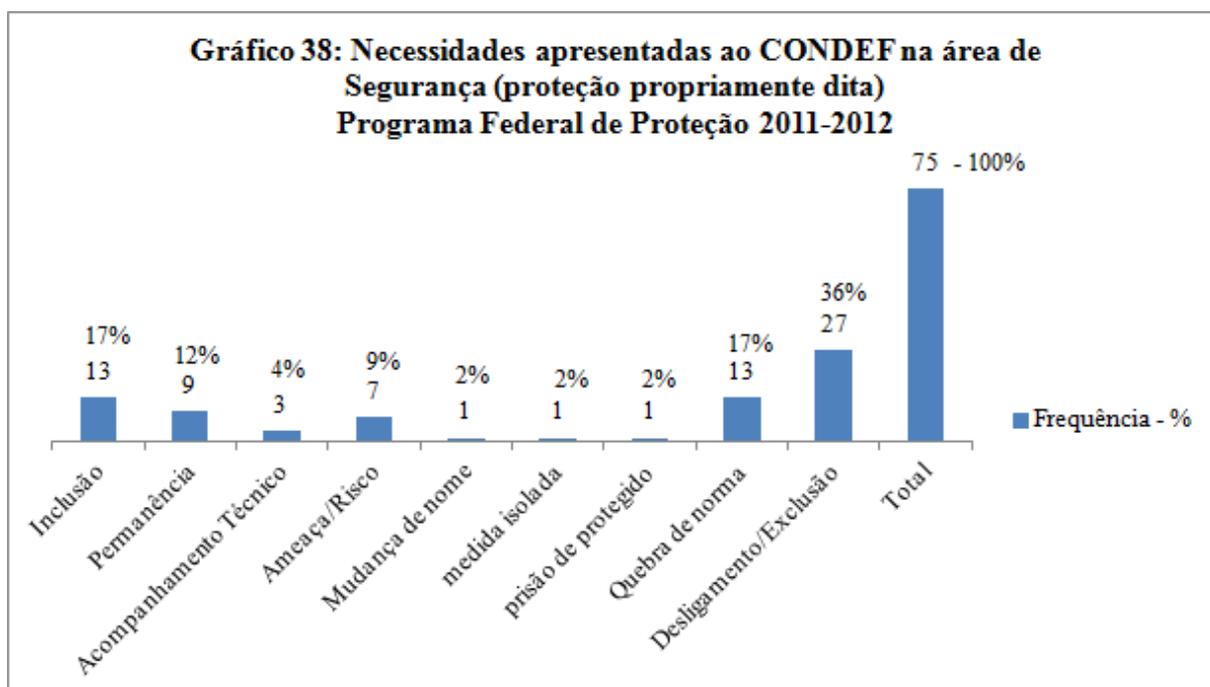
FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Apêndice 14



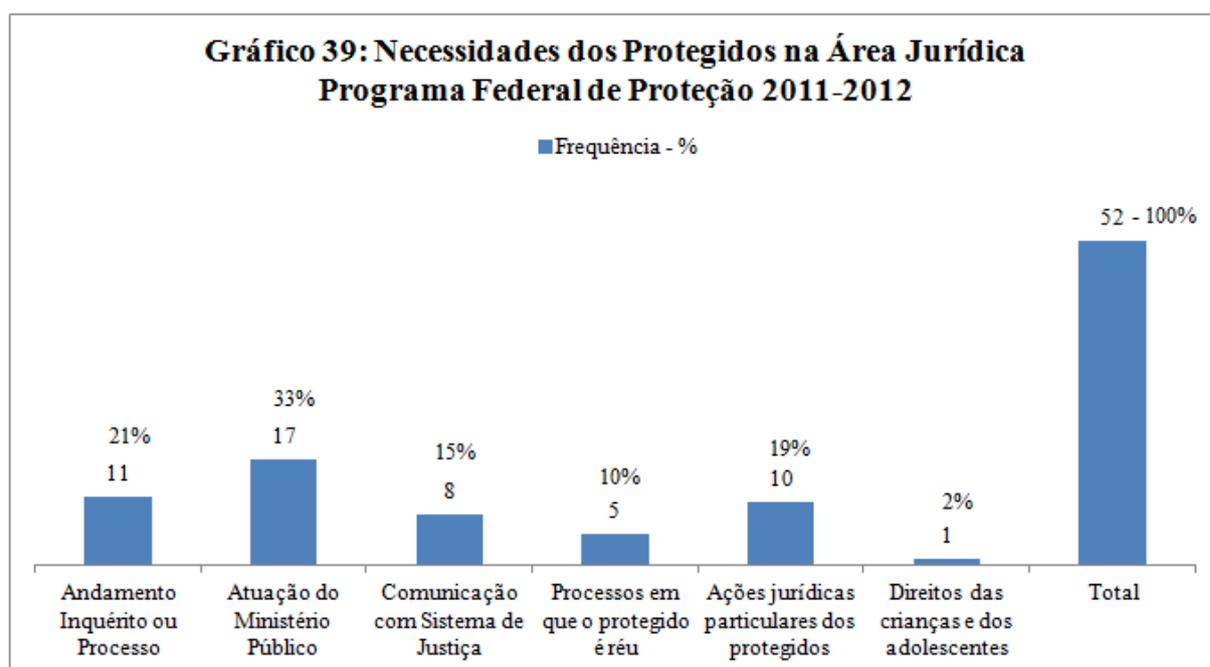
FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Apêndice 15



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

Apêndice 16



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela autora, localizados na CGPT/SDH/PR.

ANEXOS

**TERMO DE SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA USO DE
INFORMAÇÕES E CÓPIAS DE DOCUMENTOS PARA FINS DE PESQUISA**

Eu, *Danielle de Souza Galdino*, aluna de mestrado no Departamento de *Serviço Social e Programa de Pós-Graduação em Política Social* da Universidade de Brasília, responsável pela pesquisa "*Um estudo de caso sobre o Programa Federal de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas*", realizado sob orientação do Prof^o Dr^o *Cristiano Guedes*, após revisão e aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília – CEP/IH, venho por meio deste, solicitar autorização para ter acesso ao arquivo institucional e acervo de documentos e publicações da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, para fins de pesquisa no âmbito do projeto acima citado. Para tanto me comprometo com os devidos cuidados éticos, conforme as normas éticas brasileiras para pesquisas com seres humanos da Resolução CNS 196/1996 e de acordo com o "Termo de Responsabilidade pelo uso de Informações e Cópias de Documentos para fins de Pesquisa", em anexo.

Danielle de Souza Galdino

Assinatura da pesquisadora

Brasília, 24 de agosto de 2012.

Recebido em
24/08/12
[Assinatura]
Luziana Sifon
Coordenadora
Coordenadora-Geral de
Proteção a Testemunhas
CEP/IH/UNB

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO USO DE INFORMAÇÕES E CÓPIAS DE DOCUMENTOS PARA FINS DE PESQUISA

Danielle de Souza Galdino, portadora do documento de identificação de nº 1826810/SSDS-PB e do CPF nº 000.142.384-38 domiciliada na *Avenida Parque Águas Claras, Lote-805, Quadra-103, Apartamento- 901, Bloco-B, Águas Claras, Brasília-DF, CEP: 71.930-000*

DECLARA estar ciente:

- a) De que os documentos aos quais solicitou acesso e/ou cópias são custodiados pela *Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República*;
- b) Da obrigatoriedade de, por ocasião da divulgação, se autorizada, das referidas reproduções, mencionar sempre que os respectivos documentos em suas versões originais pertencem ao acervo da *Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República*;
- c) De que as cópias dos documentos objetos deste termo não podem ser repassadas a terceiros;
- d) Das restrições a que se referem os art. 4 e 6 da Lei nº 8.159 de 08.01.1991 (Lei de Arquivos); da Lei nº 9610, de 19.02.1998 (Lei de Direitos Autorais); dos art. 138 e 145 do Código Penal, que prevê os crimes de calúnia, injúria e difamação; bem como da proibição, decorrente do art. 5º, inciso X, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, de difundir as informações obtidas que, embora associadas a interesses particulares, digam respeito à honra e à imagem de terceiros;
- e) De que a pessoa física ou jurídica, responsável pela utilização dos documentos, terá inteira e exclusiva responsabilidade, no âmbito civil e penal, a qualquer tempo, sobre danos materiais ou morais que possam advir da divulgação das informações contidas nos documentos bem como do uso das cópias fornecidas, eximindo, conseqüentemente, de qualquer responsabilidade, a *Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República*;

DECLARA igualmente que as informações e as cópias fornecidas serão utilizadas exclusivamente por *Danielle de Souza Galdino* para fins de pesquisa no âmbito do projeto "*Um estudo de caso sobre o Programa Federal de Proteção a Vitimas e a Testemunhas Ameaçadas*", vinculado ao *Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília*.

Brasília, 24 de agosto de 2012.

Danielle de Souza Galdino.
Assinatura do(a) pesquisador(a)

Recebido em
24/08/12
Luciana Silva Garcia
Coordenadora Geral
Coordenadora de Proteção a
Testemunhas Ameaçadas
CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS

ACEITE INSTITUCIONAL

A Sra. *Luciana Silva Garcia*, Coordenadora-Geral da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (CGPT/SDH/PR), está de acordo com a realização da pesquisa “Um estudo de caso sobre o Programa Federal de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas”, de responsabilidade da pesquisadora *Danielle de Souza Galdino*, aluna de mestrado no Departamento de Serviço Social e Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, realizado sob orientação do Prof^o Dr^o *Cristiano Guedes*, após revisão e aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília – CEP/III, e também autoriza o acesso ao arquivo institucional e ao acervo de documentos e publicações da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, para fins de realização da pesquisa acima referida.

A pesquisa envolve a realização de um estudo de caso, utilizando o procedimento de métodos mistos sequenciais. A primeira fase será a investigação documental, com técnicas quantitativas e qualitativas, que compreenderá o levantamento de dados das 85 (oitenta e cinco) pessoas que, no ano de 2011, estavam protegidas no Programa Federal de Proteção, com o fim de obter o perfil sócio-econômico e os motivos de ingresso no Programa, a partir dos documentos do arquivo institucional da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas; os quais serão novamente investigados, a partir de uma leitura qualitativa, por meio da técnica de análise documental, com o fim de identificar as necessidades humanas dos protegidos e como elas são atendidas pelo Programa. Ainda, através de documentos antigos do Programa, buscar-se-á entender o significado de proteção adotado pelo mesmo, sua ligação com a temática dos direitos humanos e sua construção histórica. Os dados obtidos nesta primeira etapa serão aprofundados pela fase seguinte, que consistirá no uso da técnica de entrevista com gestores da sociedade civil e do poder público, vinculados à política de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas no país, totalizando seis entrevistas, a fim de elucidar questões relacionadas ao surgimento do Programa Federal de Proteção; sua interligação com os direitos humanos; modelo e concepção de proteção da política de proteção no país; bem como as necessidades humanas que busca atender. A pesquisa terá a duração de dois meses, com previsão de início em novembro/2012 e término em janeiro/2013.



Eu, *Luciana Silva Garcia*, *Coordenadora-Geral da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República*, declaro conhecer e cumprir as Resoluções Éticas Brasileiras, em especial a Resolução CNS 196/96. Esta instituição está ciente de suas co-responsabilidades como instituição co-participante do presente projeto de pesquisa, e de seu compromisso no resguardo da segurança e bem-estar dos sujeitos de pesquisa nela recrutados, dispondo de infra-estrutura necessária para a garantia de tal segurança e bem-estar.

Brasília, *24 de agosto* de 2012 .

LUCIANA SILVA GARCIA
Nome do(a) responsável pela instituição


Assinatura e cargo do(a) responsável pela instituição
Luciana Silva Garcia
Coordenadora-Geral
Coordenação-Geral de Proteção a
Testemunhas
CGPT/DT-7 IDH/SDH/PR

**TERMO DE SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA USO DE
INFORMAÇÕES E CÓPIAS DE DOCUMENTOS PARA FINS DE PESQUISA**

Eu, *Danielle de Souza Galdino*, aluna de mestrado no Departamento de *Serviço Social e Programa de Pós-Graduação em Política Social* da Universidade de Brasília, responsável pela pesquisa "*Um estudo de caso sobre o Programa Federal de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas*", realizado sob orientação do Profº Drº *Cristiano Guedes*, após revisão e aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília – CEP/IH, venho por meio deste, solicitar autorização para ter acesso ao acervo de documentos e publicações da Associação de Advogados e Trabalhadores Rurais da Bahia (AATR), entidade responsável pela execução do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do Estado da Bahia (Provita/BA), para fins de pesquisa no âmbito do projeto acima citado. Para tanto me comprometo com os devidos cuidados éticos, conforme as normas éticas brasileiras para pesquisas com seres humanos da Resolução CNS 196/1996 e de acordo com o "Termo de Responsabilidade pelo uso de Informações e Cópias de Documentos para fins de Pesquisa", em anexo.

Danielle de Souza Galdino
Assinatura da pesquisadora

Brasília, 20 de agosto de 2012.

Recebi
em
21.12.2012
M. H. ...

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO USO DE INFORMAÇÕES E CÓPIAS DE DOCUMENTOS PARA FINS DE PESQUISA

Danielle de Souza Galdino, portadora do documento de identificação de nº 1826810/SSDS-PB e do CPF nº 000.142.384-38 domiciliada na *Avenida Parque Águas Claras, Lote-805, Quadra-103, Apartamento- 901, Bloco-B, Águas Claras, Brasília-DF, CEP: 71.930-000*

DECLARA estar ciente:

- a) De que os documentos aos quais solicitou acesso e/ou cópias são custodiados pela Associação de Advogados e Trabalhadores Rurais da Bahia (AATR), entidade responsável pela execução do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do Estado da Bahia (Provita/BA);
- b) Da obrigatoriedade de, por ocasião da divulgação, se autorizada, das referidas reproduções, mencionar sempre que os respectivos documentos em suas versões originais pertencem ao acervo da Associação de Advogados e Trabalhadores Rurais da Bahia (AATR), entidade responsável pela execução do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do Estado da Bahia (Provita/BA);
- c) De que as cópias dos documentos objetos deste termo não podem ser repassadas a terceiros, externos ao Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, e que, após a sua utilização para fins de pesquisa, serão doados para o acervo institucional da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República;
- d) Das restrições a que se referem os art. 4 e 6 da Lei nº8.159 de 08.01.1991 (Lei de Arquivos); da Lei nº 9610, de 19.02.1998 (Lei de Direitos Autorais); dos art. 138 e 145 do Código Penal, que prevê os crimes de calúnia, injúria e difamação; bem como da proibição, decorrente do art. 5º, inciso X, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, de difundir as informações obtidas que, embora associadas a interesses particulares, digam respeito à honra e à imagem de terceiros;
- e) De que a pessoa física ou jurídica, responsável pela utilização dos documentos, terá inteira e exclusiva responsabilidade, no âmbito civil e penal, a qualquer tempo, sobre danos materiais ou morais que possam advir da divulgação das informações contidas nos documentos bem como do uso das cópias fornecidas, eximindo, conseqüentemente, de qualquer responsabilidade, a Associação de Advogados e Trabalhadores Rurais da Bahia (AATR), entidade responsável

*Recebido em
24.08.2012*

pela execução do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do Estado da Bahia (Provita/BA);

DECLARA igualmente que as informações e as cópias fornecidas serão utilizadas exclusivamente por *Danielle de Souza Galdino* para fins de pesquisa no âmbito do projeto "*Um estudo de caso sobre o Programa Federal de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas*" vinculado ao *Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília*.

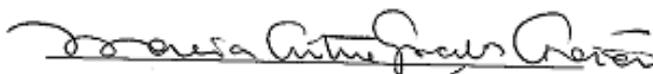
Brasília, 20 de agosto de 2012.

Danielle de Souza Galdino.

Assinatura do(a) pesquisador(a)

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA USO DE INFORMAÇÕES E CÓPIAS DE
DOCUMENTOS PARA FINS DE PESQUISA**

Eu, *Márcia Cristina Gonçalves Conceição*, vinculada a Entidade Não-Governamental "Associação de Advogados e Trabalhadores Rurais da Bahia (AATR)", entidade responsável pela execução do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do Estado da Bahia (Provita/BA), do qual sou coordenadora, portadora do RG nº 741.375 e do CPF nº 133.178.065-91, cedo cópia do material do acervo documental e de publicações, sob domínio do Provita-BA/AATR, sobre Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, à aluna de *mestrado* no Departamento de *Serviço Social e Programa de Pós-Graduação em Política Social* da Universidade de Brasília, *Danielle de Souza Galdino*, responsável pela pesquisa "*Um estudo de caso sobre o Programa Federal de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas*", realizado sob orientação do Profº Drº *Cristiano Guedes*, e autorizo seu uso para fins de pesquisa no âmbito do projeto acima citado, com os devidos cuidados éticos assegurados no "Termo de Solicitação de Autorização para uso de Informações e Cópias de Documentos para fins de Pesquisa" e no "Termo de Responsabilidade pelo uso de Informações e Cópias de Documentos para fins de Pesquisa".



Márcia Cristina Gonçalves Conceição
Coordenadora do Provita/BA

Brasília, 21 de agosto de 2012

INSTITUTO DE CIÊNCIAS
HUMANAS / UNIVERSIDADE
DE BRASÍLIA / CAMPUS



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Um estudo de caso sobre o Programa Federal de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas

Pesquisador: DANIELLE DE SOUZA GALDINO

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 10247512.2.0000.5540

Instituição Proponente:

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 166.021

Data da Relatoria: 21/12/2012

Apresentação do Projeto:

É um estudo de análise de política que visa estudar o Programa Federal de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no que se refere ao seu histórico, seus critérios de elegibilidade e as provisões efetivadas no ano de 2011. O estudo conta com duas etapas sequenciais, sendo a primeira a investigação documental e levantamento de dados das 85 pessoas que no ano de 2011 estavam protegidas pelo Programa Federal de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e a segunda entrevistas com gestores da sociedade civil e do poder público vinculados à política de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas no país. O projeto prevê a realização de 6 (seis) entrevistas com 3 (três) representantes da sociedade civil e 3 (três) do Estado, utilizando-se roteiro de entrevista semi-estruturada. Os participantes estão distribuídos em 3 (três) grupos: (1) pessoas que contribuíram com a implantação do Programa Federal de Proteção; (2) representantes do Fórum Nacional Permanente do Sistema de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas (FNPSF); (3) conselheiros do Conselho Deliberativo do Programa Federal de Proteção. A amostra dos participantes dos dois últimos grupos se dará por sorteio; e do primeiro grupo será por indicação.

Objetivo da Pesquisa:

O estudo tem o objetivo de conhecer como foi a criação do Programa Federal de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, o significado de proteção adotado pelo programa e quais necessidades humanas busca atender.

Endereço: CAMPUS UNIVERSITARIO DARCY RIBEIRO - ICC 4 ALA NORTE 4 MEZANINO 4 SALA B1 4 608 (MINHOÇÃO)
Bairro: ASA NORTE **CEP:** 70.910-900
UF: DF **Município:** BRASÍLIA
Telefone: (61)3307-2760 **E-mail:** ihd@unb.br

INSTITUTO DE CIÊNCIAS
HUMANAS / UNIVERSIDADE
DE BRASÍLIA / CAMPUS



Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Não foram avaliados riscos e benefícios diretos aos participantes.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Não há comentários adicionais ou considerações sobre a pesquisa.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Os termos apresentados estão de acordo com a resolução 196 (CONEP)

Recomendações:

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

O projeto está considerado Aprovado.

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Considerações Finais a critério do CEP:

BRASILIA, 07 de Dezembro de 2012

Assinador por:
Debora Diniz Rodrigues
(Coordenador)

Endereço: CAMPUS UNIVERSITARIO DARCY RIBEIRO - ICC 2 ALA NORTE 2 MEZANINO 2 SALA B1 2 606 (MINHOÇÃO)
Bairro: ASA NORTE CEP: 70.910-900
UF: DF Município: BRASILIA
Telefone: (61)3307-2760 E-mail: ihd@unb.br