



4º Encontro Internacional de Política Social
11º Encontro Nacional de Política Social
Tema: Mobilidade do capital e barreiras às migrações:
desafios à Política Social
Vitória (ES, Brasil), 6 a 9 de junho de 2016

Eixo: Direitos humanos, segurança pública e sistema jurídico.

UM OLHAR POR DENTRO DOS MUROS DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS

Danielle de Souza Galdino¹
Cristiano Guedes²

Resumo

Este trabalho é resultado de uma pesquisa de mestrado que mostra a história do Programa Federal de Proteção a Testemunhas, seus desafios e limites, o perfil e as necessidades dos protegidos, o significado de proteção adotado por ele e quais necessidades humanas consegue atender em um contexto de restrição da liberdade e da autonomia dos protegidos, que precisam viver sob anonimato e cumprir difíceis regras de segurança. Os resultados revelam que apesar do Programa buscar atender uma demanda das políticas de segurança pública e de justiça, debaixo do guarda-chuva dos direitos humanos, viola direitos fundamentais sob a tutela do Estado.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Política social. Necessidades humanas básicas. Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.

A LOOK FROM INSIDE THE WALLS OF THE WITNESSES PROTECTION PROGRAM

Abstract

This work is the result of a Master degree research which showing the history of the Federal Witnesses Protection Program showing its challenges and limits, the profile and the needs of the protected, the meaning of protection adopted by it and which human needs it is able to attend in a context of lack of freedom and the autonomy of the protected that need to live anonymously and under strict security rules. The results reveal that though the Program searches to attend a requirement of public security politics and justice, under the human rights umbrella, it violates the essential rights under the State tutelage.

Keywords: Human rights. Social policy. Basic human needs. Protection Program for Victims and Threatened Witnesses.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultado da dissertação de mestrado intitulada "Proteção pela metade: um estudo sobre as necessidades humanas no Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas", desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Política Social, do Departamento de Serviço Social, da Universidade de Brasília, concluída em 2013. A pesquisa teve um caráter exploratório, dada a incipiência de estudos sobre proteção a pessoas ameaçadas no Brasil e a dificuldade de penetração nesse campo. Conscientes de que estaríamos pisando em solo ainda pouco

¹ Mestra em Política Social e Assistente Social do Ministério da Justiça. E-mail: <danigaljp@hotmail.com>.

² Doutor em Ciências da Saúde e professor do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. E-mail: <c.bsb.br@gmail.com>.

explorado, optamos por realizar um estudo de caso, de métodos mistos (quantitativo e qualitativo)³, por meio de levantamento bibliográfico, socioeconômico e documental no arquivo sigiloso dos protegidos e no acervo histórico do Programa.

A pesquisa se debruçou sobre 25 casos que estavam sendo acompanhados pelo Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas⁴ no ano de 2011, independente da data que ingressaram ou foram excluídos/desligados do Programa. O que equivale a 89 (oitenta e nove) pessoas, sendo que 29 estavam no Programa porque colaboraram 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), formando 27 (vinte e sete) 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.

O objetivo central do estudo foi 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, identificando ainda o perfil desse público que precisa viver sob anonimato e cumprir difíceis regras de segurança, colocando a sua vida (e liberdade) sob a tutela do Estado.

Tínhamos a suspeita de que para as pessoas que ingressam em um programa de proteção, o acesso a políticas públicas possui um adicional de dificuldade que o restante da população brasileira não enfrenta – o necessário anonimato como medida de proteção. Em especial, num contexto de ampliação da transparência, informatização e interligação de sistemas públicos de informação nos três níveis governamentais.

Falar sobre o Programa de Proteção nos remete diretamente a uma importante categoria analítica: a sociedade civil. Neste estudo fizemos a opção teórica pela ótica gramsciana. Entendemos que sociedade política e sociedade civil estão separados apenas metodologicamente e que formam um todo orgânico (Estado ampliado), numa relação orgânica atravessada pelos conflitos de classe (GRAMSCI, 1985; LIGUORI, 2003).

³ Ressaltamos que não foi realizada entrevista com os protegidos por motivo de segurança, considerando que a localização dessas pessoas é a informação mais sigilosa do Programa.

⁴ Assim denominado pela Lei Federal nº 9.807/99 e pelo Decreto Federal nº 3.518/2000.

Outra categoria importante é a *política social*, em razão do conjunto de asseguramento socioassistencial a que se propõe o Programa. 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. Nesse sentido, recorreremos aos estudos de Pereira (1999; 2008), Yamamoto (2001) e Behring(2008); e Boschetti (2009), que nos inspirou a pensar no método de análise e avaliação do Programa de Proteção, considerando suas dimensões histórica, política e econômica que mantêm, interagem e influenciam a decisão governamental por este modelo de proteção e não outro.

Considerando o interesse do estudo por identificar o nível de satisfação das necessidades humanas dos protegidos, se era mínimo ou básico, buscamos respaldo na teoria das necessidades humanas de Doyal e Gough (1991) e, no contexto nacional, Pereira (2008). Para os autores, tais necessidades 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.

Os resultados mais amplos da pesquisa estão disponíveis para consulta. Neste trabalho, nos delimitaremos ao desenho brasileiro de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas e o perfil dos protegidos no Programa Federal de Proteção e a responder se o Programa tem garantido direitos humanos na perspectiva do atendimento das necessidades básicas ou mínimas.

2. A HISTÓRIA CONTADA NA LITERATURA E A REALIDADE MOSTRADA NOS DADOS

2.1. UM BREVE HISTÓRICO SOBRE A PROTEÇÃO DE VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS NO BRASIL

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 Yanomami (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 impunidade (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. À época da pesquisa, o Mapa da Violência (2012) apresentava alguns dados alarmantes:

[...] 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 pessoas⁵. No Brasil, sem a existência desses conflitos, no mesmo período morreram 192.804 vítimas de homicídio. (WAISELFISZ, 2012)

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, e também foram consultados os programas norte-americano, canadense e inglês.

Todas essas experiências são caracterizadas pela presença do Estado na sua concepção, implementação e execução, centralizado na administração pública federal,

⁵ Cf. Geneva Declaration Secretariat - Global Burden of Armed Violence, Suíça 2008. Disponível em: <<http://www.genevadeclaration.org>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

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.

Nesse contexto, em 1995 desenvolvia-se embrionariamente em Pernambuco, pela entidade não governamental Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP), uma experiência efetiva de proteção a pessoas ameaçadas, desenvolvendo 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, 1996, p. 2).

A experiência foi institucionalizada em 1995, inicialmente pelo governo estadual, e, a partir de 1998, em âmbito federal, 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). A principal justificativa para essa parceria público-privada foi:

[...] 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, 1997, p. 3, grifos nossos).

O modelo foi expandido nacionalmente para 17 estados da federação (AC, AM, PA, MA, CE, RN, PE, AL, BA, MG, ES, RJ, SP, MS, PR, SC e RS), conhecido como *Provita*, contando com a parceria efetiva de entidades da sociedade civil, à exceção do estado do Rio Grande do Sul, que decidiu estatizar o programa de proteção (conhecido como *Protege*).

Tais encaminhamentos, confirmaram 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 onerosa para minimização dos efeitos da questão social relacionados à (in)segurança pública e à (in)justiça. Um dado apresentado pelo *Jornal do Commercio*⁶ (1997) 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,

⁶ Documento pertencente ao acervo documental da AATR.

guardadas as devidas proporções, o modelo brasileiro de proteção era, à época, exponencialmente mais barato.

Apesar da forte influência neoliberal dessa perspectiva de proteção, 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 apostava na participação social. (Idem, p. 3). Assim, pretendiam enfrentar os resquícios de um Estado autoritário, que ainda era incorporado por alguns agentes públicos para perpetrarem violações de direitos e manterem o *status quo* que legitimava essas violências através da impunidade.

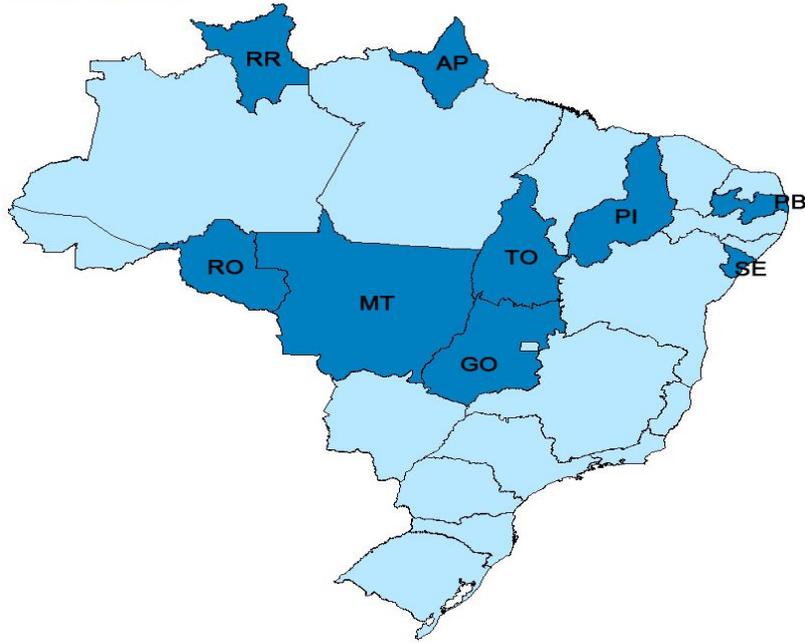
Nesse contexto de mudanças no Estado e no perfil da violência, inclusive institucional (praticada por agentes do próprio Estado), foram criados os programas de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, a fim de: 1) enfrentar a impunidade contra as graves e sistemáticas violações dos direitos humanos; 2) encarar os crimes que desafiavam a política de segurança pública; 3) corresponder ao compromisso firmado pelo Brasil com os ordenamentos jurídicos internacionais de direitos humanos, os quais estão vinculados ao Direito interno⁷ (VALADÃO, 2005).

2.2.O PROGRAMA FEDERAL DE ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS

O Programa Federal de Proteção, criado pela Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e regulamentado pelo Decreto nº 3.518, de 20 de junho de 2000, tem a missão de proteger vítimas e testemunhas que ingressam sozinhas ou acompanhadas por seus respectivos familiares⁸, que estejam sob coação e/ou grave ameaça, em razão de prestarem testemunho em inquérito ou processo criminal, cuja procedência seja de estados onde não exista programa estadual de proteção. Conforme figura abaixo, podemos verificar os estados que são atendidos pelo Programa Federal de Proteção.

⁷ Isso 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.

⁸ 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”.



Mapa 1 – Estados atendidos pelo Programa Federal de Proteção
Fonte: Elaborado pelos autores.

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. No Brasil inteiro, no mesmo período (2011) foram protegidas 897 pessoas.

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 excepcional 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)⁹. Portanto, trata-se de uma política de exceção, seletiva e focalizada, no sentido de seguir condicionalidades¹⁰ 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;

⁹ De acordo com o plano e projeto de trabalho do convênio nº 019/2011, vigente na época da pesquisa.

¹⁰ Conforme artigos 3º e 4º do Decreto Federal nº 3.518/2000.

- (3) ter personalidade e conduta compatível¹¹;
- (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 solicitado¹² 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 humanos¹³. Até a deliberação de ingresso pelo Conselho Deliberativo Federal (CONDEF – instância decisória superior do Programa Federal de Proteção, segundo a Lei), a pessoa ameaçada poderá receber proteção provisória¹⁴ no Serviço de Proteção ao Depoente Especial (SPDE) do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça.

Dentre as medidas de proteção¹⁵ adotadas, estão: mudança de endereço para outro estado seguro; assistência financeira para manutenção da família no novo local, no que tange às suas necessidades humanas; apoio e assistência social, médica e psicológica; 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 nº 12.483, de 8 de setembro de 2011, conhecida como lei de celeridade processual.

¹¹ Conduta compatível é um termo controverso 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.

¹² Cf. Artigo 5º do Decreto Federal nº 3.518/2000.

¹³ Cf. Lei Federal nº 9.807/99 e Decreto Federal nº 3.518/2000.

¹⁴ Cf. Parágrafo 2º, do artigo 6º, e artigo 12º, do Decreto Federal nº 3.518/2000.

¹⁵ Cf. Artigo 1º, Parágrafo Único, do Decreto Federal nº 3.518/2000.

Existe também a previsão legal para mudança de nome¹⁶, 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 de uma Rede Solidária de Proteção¹⁷, composta por entidades não governamentais e voluntários.

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 dezessete estados que possuem Programa de Proteção. A proteção é feita estritamente em território nacional.

O Programa Federal de Proteção é executado segundo o modelo de gestão do primeiro programa de proteção inaugurado no país, por meio de parceria convencional entre a Secretaria Especial de Direitos Humanos e a entidade não governamental Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH). Os programas estaduais de proteção têm obrigação 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, responsável diretamente pela proteção. As equipes técnicas do Programa são formadas por assistentes sociais, psicólogos e advogados.

Quanto 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 anos¹⁸ de proteção, podendo ser prorrogado

¹⁶ 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). No período da pesquisa não havia registros quantitativos sobre essa informação.

¹⁷ O Art. 9º e o Parágrafo Único do Decreto Federal nº 3.518/2000 define esta rede.

¹⁸ 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).

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, que compreende a situação de adaptação ao novo local e autonomia econômica e social dos protegidos. Contudo, no momento do Conselho Deliberativo decidir sobre desligamento dos protegidos, verifica-se que, na maioria dos casos, o que ocorre é uma absoluta dependência da família do subsídio financeiro mensal concedido pelo Programa. Algumas medidas minimizadoras dessa situação poderiam ser a promoção do acesso às políticas públicas e ao mercado de trabalho com segurança. Mas, este ainda é um grande desafio para os programas de proteção.

Enquanto durar sua permanência no Programa, irão receber o subsídio financeiro mensal, o que representa 59,2% de famílias recebendo mais de 2 até 6 salários mínimos¹⁹. Se verificarmos a manutenção financeira oferecida pelo Programa por indivíduo, teremos uma renda média *per capita* de 1,1 salário mínimo por protegido. Esse é o custo médio da proteção aplicado mensalmente na manutenção direta de cada pessoa protegida no Programa Federal de Proteção.

Constatamos que a assistência social aos protegidos foi indexada na legislação²⁰. 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 já apontadas, mas também o conjunto de direitos que garantam a segurança social dessas pessoas – e aqui entram as medidas de assistência.

Ou seja, para além da noção de persecução penal, combate à impunidade e

¹⁹ Não existe um conjunto sistematizado de parâmetros para a definição desta “ajuda de custo mensal” (termo expresso na legislação). Percebeu-se que são levados em consideração alguns fatores como: tamanho da família, custo de vida do local da proteção, necessidades específicas do núcleo familiar, renda da família (quando possui), alto risco de acesso aos serviços públicos (demandando atendimento pela rede privada). O Decreto Federal nº 3.518/2000 apenas delimita que cabe ao Conselho Deliberativo fixar o teto dessa ajuda (Art.6º, Inciso VI).

²⁰ 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.

segurança pública, o Estado²¹ reconhecia não ser possível proteger pessoas sem garantir assistência. Sobretudo em decorrência da situação de contingência e excepcionalidade a que ficavam submetidas as pessoas ameaçadas que, necessariamente, precisavam deixar para trás a vida que conseguiram construir e reiniciar do zero em um lugar distante.

De acordo com Pereira (1999, p.111) 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”. Este também deve ser um parâmetro para as medidas protetivas de cunho socioassistencial do Programa Federal de Proteção.

2.3.UM RETRATO DOS PROTEGIDOS E SUAS NECESSIDADES HUMANAS

Quanto ao retrato socioeconômico das 89 pessoas presentes 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 (56%) 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

²¹ Entendemos a categoria Estado na ideia ampliada de sociedade política mais sociedade civil, na perspectiva gramsciana.

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 vítima de violência e pessoa ameaçada de morte, o que demanda formas de atendimento diferenciadas. 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% cada²².

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 média²³, e dos que permaneciam 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.

Quanto ao atendimento das necessidades observadas, ficou evidenciado que, embora o Conselho Deliberativo do Programa tenha autorizado em média 50% delas, é alto o nível de espera do seu efetivo atendimento em razão do desconhecimento do poder ofensivo dos ameaçadores. A falta ou insuficiência de informações, que deveriam

²² Esses percentuais resultaram de informações extraídas dos relatórios de acompanhamento dos casos protegidos, que foram apresentados ao CONDEF, nos anos de 2011 e 2012, contendo solicitações dos usuários e das equipes técnicas do Programa Federal de Proteção, as quais refletiam necessidades dos protegidos no processo denominado de reinserção social.

²³ Dos 25 casos pesquisados, o que ficou menos tempo no Programa passou 418 dias, e o que ficou mais tempo, passou 2.951 dias.

ser oferecidas por um trabalho de inteligência investigativa²⁴, somada a baixa interlocução e poucas parcerias firmadas entre a política de proteção a pessoas ameaçadas e outras políticas sociais, bem como a inoperância da mudança de identidade, acabam maximizando o risco de um simples acesso ao serviço público ou ao mercado formal de trabalho. Isto, na nossa avaliação, é o maior limite e, ao mesmo tempo, o maior desafio do Programa Federal de Proteção, no que tange ao atendimento das necessidades humanas dos protegidos.

Problema esse que tem obstruído as já pequenas possibilidades de autonomia dos protegidos. Apesar de positiva a postura do CONDEF de se preocupar quanto ao risco que uma decisão sua pode promover para a vida dessas pessoas; revelou-se extremamente negativo o tempo de espera de atendimento de algumas necessidades fundamentais das famílias em proteção. O que representa um significativo tempo de prejuízo na acepção da teoria das necessidades humanas.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados sucintamente neste trabalho revelam um dos grandes desafios do Programa Federal de Proteção: a garantia do acesso seguro de pessoas protegidas às políticas públicas e ao mercado formal de trabalho. Quando se trata de programa de proteção, acesso seguro representa a certeza de que informações de pessoas protegidas, registradas nos bancos de dados públicos, por motivo de acesso as suas respectivas políticas, não cairão nas mãos erradas (dos ameaçadores). Tal vulnerabilidade pode acarretar a localização dessas pessoas e o conseqüente risco de morte.

Diante dessa dificuldade, muitos usuários ficam de fora do sistema de seguridade social e de outras políticas públicas de caráter social, não obstante serem estes 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. O

²⁴ Boa parte das necessidades fundamentais dos protegidos, que são apresentadas ao CONDEF para deliberação, fica à espera que os órgãos que acompanham o inquérito ou processo criminal (Ministério Público e Delegacias de Polícia, principalmente) enviem informações sobre os ameaçadores e o andamento jurídico, o que nem sempre chega a tempo hábil ou com informações suficientes para subsidiar o Conselho na análise de atendimento das demandas dos protegidos.

que representa 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 não estão inseridos no mercado de trabalho, aprofundando desigualdades sociais.

Tal desafio perpassa toda a dinâmica do processo de proteção dos protegidos numa nova localidade distante da ameaça. A inexistência de mecanismos de segurança das informações nos bancos de dados de políticas públicas, associada à incipiência de articulações institucionais (pouca transversalidade entre a política de proteção a pessoas ameaçadas e as demais políticas públicas), 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, cujo enfrentamento se faz necessário e urgente. Pois tal iniciativa poderia mitigar as múltiplas expressões da questão social (IAMAMOTO, 2001) – que perpassa a vida dos protegidos como a de qualquer outra pessoa no contexto da sociedade capitalista.

Essa situação 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). Confirmamos que, diante dessa conjuntura, 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.

O Programa falha em uma de suas mais pretensiosas ofertas: oferecer às pessoas ameaçadas, que se dispõem a denunciar, a possibilidade de começar de fato e de direito uma nova vida, com uma nova identidade e uma nova história. O que se conseguia promover até o momento da pesquisa era 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 a decisão de continuar com essa nova identidade/história, ao sair do Programa.

Embora o Programa Federal de Proteção esteja inserido na pasta executiva da política de direitos humanos, constatou-se a dificuldade de se garantir direitos fundamentais. As necessidades humanas são contempladas em forma de subsídio financeiro, acompanhamento psicossocial e jurídico, ajudas voluntárias e restritas autorizações de acesso aos serviços públicos.

Contudo, essa pequena parcela da população brasileira que necessita ingressar em um programa de proteção precisará aderir e se subordinar às 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.

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, na perspectiva dos mínimos de subsistência. Notou-se a incapacidade do Programa de construir canais de promoção da cidadania e autonomia dessas pessoas, levando-o a oferecer uma proteção pela metade. O que não é característica apenas dessa política pública, mas uma tendência global das políticas 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.

Referências

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. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. *In*: SANTOS, Flávio. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS; ABEPSS, 2009.

BRASIL. **Relatório Anual da Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas**: 2011. Brasília: CGPT/SDH/PR, 2012.

____. **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.

____. **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.

____. **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.

____. **Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-1**. Brasília (DF): Ministério da Justiça, 1996.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. **A theory of human need**. London: MacMillan, 1991.

GAJOP. **Programa de Apoio e Proteção a Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas de Violência (PROVITA): Relatório de Atividades**. Recife, 1996.

____. **Relatório do I Encontro Nacional Interestadual Sobre Proteção a Testemunhas**. Recife, 1997.

GENEVA DECLARATION SECRETARIAT. **Global Burden of Armed Violence**, Suíça 2008. Disponível em: <www.genevadeclaration.org>. Acesso em: 15 jun. 2013.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 2. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

IAMAMOTO, Marilda. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 2, n. 3, jan./jun. 2001.

IANNI, Octávio. **A ideia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

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.

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.

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.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. 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 (DF): MPAS/SAS; São Paulo: Fundap, 1999.

PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS: equipes multidisciplinares de quatro estados estão sendo capacitadas, programa é modelo para estados. **Jornal do Comércio**, Recife, 12 nov. 1997. Caderno Cidades.

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.

SILVEIRA, José Braz da. **A proteção à testemunha e o crime organizado no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2006.

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.

WASELFISZ, Julio Jacobo Waiselfisz. **Mapa da Violência 2012**: os novos padrões da violência homicida no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.