

A publicização 20 anos após a Reforma do Estado no Brasil: um estudo de caso do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas

JAMES BATISTA VIEIRA

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)
vieirajames@hotmail.com

EDNALDO CORDEIRO DA SILVA JUNIOR

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)
ednaldocsjr@gmail.com

Introdução

O Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, instituído pela Lei n.º 9.807/99, regulado pelo Decreto n.º 3.518/00, adota a proposta gerencial da publicização disposta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) que orienta a transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais prestados pelo Estado. Trata-se de um exemplo de aplicação dessa concepção gerencial à gestão dos serviços públicos dedicados a garantir a integridade física e psicológica dos protegidos que cooperam com o sistema de justiça.

Problema de Pesquisa e Objetivo

A partir da experiência do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, que resultados e lições podemos apreender sobre a proposta de publicização disposta na reforma gerencial do PDRAE?

Fundamentação Teórica

O modelo gerencial percebe que o equilíbrio existente entre as diferentes maneiras de governar a sociedade e a sua economia está mudando e essa transformação do papel do Estado altera nossas teorias a respeito de como os bens públicos são oferecidos à sociedade. Alinhada a esta nova perspectiva gerencial, a publicização dos serviços públicos não exclusivos foi considerada uma das principais inovações do PDRAE, proposto em 1995, reforçando o espírito republicano e democrático que florescia no Brasil após a Constituição de 1988.

Metodologia

Com o propósito de evidenciar os resultados da proposta de publicização disposta na reforma gerencial do PDRAE, a pesquisa conduziu um estudo de caso do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. O estudo de caso utilizou técnicas qualitativas de coleta e análise de dados, particularmente a análise de material bibliográfico e a realização de entrevistas semiestruturadas com 15 integrantes do conselho deliberativo de 05 programas, realizadas ao longo do ano 2014.

Análise dos Resultados

O cerne do programa brasileiro de proteção às testemunhas é a estruturação de uma rede de proteção, composta por organizações e indivíduos da sociedade civil, para o acolhimento sigiloso de vítimas e de seus familiares que estejam ameaçados em razão de colaborarem para o esclarecimento de crimes e a responsabilização de seus autores. O programa se propõe a facilitar a inserção social dessas famílias em novas comunidades, a estimular o exercício da cidadania e a promover uma articulação com as instituições que compõem o sistema de segurança e justiça a fim de romper o ciclo da impunidade.

Conclusão

Há vinte anos, Luiz Carlos Bresser-Pereira (1999), autor da proposta de reforma gerencial no Brasil, reconhecia que a dimensão-gestão seria a mais difícil de ser implementada, afirmando que as mudanças institucionais estavam em andamento e que o patrimonialismo da administração pública brasileira só existia como prática, não mais como valor; porém a implementação da publicização, como demonstra esse estudo de caso, se mostrou tão difícil nas dimensões institucional e cultural, como na de gestão.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Decreto n.º 3.518, de 20 de junho de 2000 (Regulamenta o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, instituído pelo art. 12 da Lei no 9.807, de 13 de julho de 1999, e dispõe sobre a atuação da Polícia Federal nas hipóteses previstas nos arts. 2o, § 2o, 4o, § 2o, 5o, § 3o, e 15 da referida Lei). Disponível em: . Acesso em: 10 jun. 2016.

BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. O Público Não Estatal na Reforma do Estado. São Paulo:FGV, 1999.

PR. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: PR, 1995.

A PUBLICIZAÇÃO 20 ANOS APÓS A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL: UM ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS

Introdução

O Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, instituído pela Lei n.º 9.807/99, regulado pelo Decreto n.º 3.518/00, adota a proposta gerencial da publicização disposta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) que orienta a transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais prestados pelo Estado. Trata-se de um exemplo de aplicação dessa concepção gerencial à gestão dos serviços públicos dedicados a garantir a integridade física e psicológica dos protegidos que cooperam com o sistema de justiça - valorizando a segurança e o bem-estar por meio de um programa que, para além da proteção à vida, assegurasse a reinserção social dos protegidos, de forma sigilosa e contando com a participação das entidades do Estado e da sociedade civil na formação de uma rede de proteção. Assim, a partir da experiência do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, que resultados e lições podemos apreender sobre a proposta de publicização disposta na reforma gerencial do PDRAE?

Em 1994, durante o Governo Itamar Franco, foi elaborado um projeto de lei que atribuía ao Governo Federal a responsabilidade exclusiva pela execução do programa de proteção a testemunhas. O projeto inspirava-se no *Procura Nazionale Antimafia* (o Programa Antimáfia de proteção aos colaboradores da Justiça Italiana) que, naquele momento, gozava de prestígio em razão dos bons resultados que a “Operação Mãos Limpas” apresentava. Entretanto, este projeto fundamentado em um modelo federalizado de proteção (nos moldes das experiências do *The United States Federal Witness Protection Program* (Estados Unidos) e do *The Federal Witness Protection Program* (Canadá)) não prosperou, particularmente em face do alto custo que impunha aos cofres públicos federais. Por essa razão, em 1997, a solução encontrada pelo Governo Federal, levada a cabo pelo Ministério da Justiça, foi a criação de um Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, coordenado por um Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas que apoiaria a criação de programas estaduais de proteção (exposição de motivos n. 406/97 do projeto de lei 3.599/97) executados por meio da parceria entre os órgãos do poder público e as entidades da sociedade civil de proteção aos direitos humanos.

A primeira experiência brasileira de parceria entre Estado e sociedade civil para execução compartilhada de um programa de proteção ocorreu em 1995, quando o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares - GAJOP (entidade da sociedade civil de promoção e defesa dos Direitos Humanos), buscando contribuir com a redução dos elevados índices de impunidade em Pernambuco, apresentou ao governo do estado uma proposta para a criação do “Programa de apoio e proteção a vítimas, testemunhas e familiares de vítimas da violência”. O programa teve início em 1996, contando com o apoio do Ministério Público Estadual que firmou um convênio de cooperação técnica com o GAJOP. No âmbito do governo federal, a proposta de implantação de serviços específicos para o atendimento de vítimas e testemunhas ameaçadas foi originariamente prevista no Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996, que estabelecia, no capítulo que trata da “luta contra a impunidade”, a meta de “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”. Assim, em razão da experiência pernambucana, o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, firmou, em 1998, um convênio de cooperação técnico-financeira com o governo

estadual para apoiar o programa de proteção a testemunhas de Pernambuco. Esse fato marcou o reconhecimento do modelo proposto, de parceria entre o Estado e a sociedade civil, por parte do governo federal e de diversos governos estaduais que, naquele mesmo ano, firmaram convênios semelhantes nos estados do Espírito Santo, Bahia e Rio de Janeiro, com vistas à implantação dos seus respectivos programas estaduais de proteção a testemunhas.

Ao adotar a forma de propriedade e controle pública não estatal, o governo associou aos objetivos do programa a promoção de uma gestão pública mais flexível, eficiente, democrática, transparente e participativa. Ao não coincidir com os interesses dos agentes políticos tradicionais, essa forma de gestão serviria para proteger não só as testemunhas, mas também os direitos republicanos dos cidadãos, ao garantir que o patrimônio público fosse de fato público, não capturado por interesses particulares. Segundo esta concepção, a institucionalização de conselhos deliberativos garantiria a essa política uma gestão compartilhada entre atores públicos e sociais e um controle social ativo, por meio de uma composição plural dessas instâncias. Além disso, o Estado garantiria a prestação do serviço compartilhando a responsabilidade pela execução e os custos do financiamento.

Procedimento Metodológico

Com o propósito de evidenciar os resultados da proposta de publicização disposta na reforma gerencial do PDRAE, a pesquisa conduziu um estudo de caso do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (GERRING, 2007). Este caso pode ser considerado exemplar dentre as medidas de publicização, pois tradicionalmente os governos prestam o serviço de proteção à testemunha diretamente, tal como nos Estados Unidos, no Canadá e na Itália, onde cabe à polícia a execução dessa política de apoio à persecução penal. No Brasil, houve uma inovação na prestação do serviço, pois o Estado transferiu ao setor público não estatal a execução do programa - publicizando-o nos moldes da proposta do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado que se desenvolvia no mesmo período da formulação do programa.

Além disso, a proposta do programa brasileiro radicalizou a medida de publicização, pois não se limitou a mera contratualização das entidades da sociedade civil. Esta iniciativa foi além, ao estabelecer, por meio dos conselhos deliberativos do programa (responsáveis por gerir todas as suas ações), uma legítima governança democrática da política, em que o Estado e a sociedade civil são entendidos como parceiros. Trata-se de, portanto, um caso único e incomparável de programa executado pelo setor público não estatal a partir da concepção, objetivos e valores dispostos no PDRAE.

O estudo de caso utilizou técnicas qualitativas de coleta e análise de dados, particularmente a análise de material bibliográfico e a realização de entrevistas semiestruturadas com 15 integrantes do conselho deliberativo de 05 programas, realizadas ao longo do ano 2014. A pesquisa adotou a técnica de amostragem não probabilística denominada de bola de neve linear (*snowball sampling*) em que um entrevistado recomenda outro, a partir dos interesses da pesquisa e de sua rede de pessoal de contatos no programa. Esta técnica foi adotada para facilitar o acesso aos entrevistados que, neste caso, são de difícil acesso devido ao sigilo que envolve as atividades do programa.¹

¹ As entrevistas foram analisadas e codificadas, de forma que as informações não permitissem a identificação do entrevistado, do programa ao qual se vincula, nem compromettesse o sigilo das suas operações.

A análise dos dados buscou aferir o cumprimento dos “objetivos para os serviços não exclusivos”, descritas conforme o PDRAE, agrupando, portanto, os dados coletados em cinco categorias (institucionalização, responsabilização, controle social, apoio e eficiência):

1. **Institucionalização:** que objetivava transferir para o setor público não estatal esses serviços por meio de um programa de publicização, promovendo as organizações sociais, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contratos de gestão com o poder executivo e assim dispor de dotação orçamentária;
2. **Responsabilização:** que objetivava maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços públicos não exclusivos;
3. **Controle Social:** que objetivava promover um controle social direto desses serviços por parte da sociedade por meio dos conselhos de administração, fortalecendo a participação da sociedade, tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.
4. **Apoio:** que objetivava lograr uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações.
5. **Eficiência:** que objetivava aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor (MARE, 1995, p.46-47).

O Público Não-Estatal na Reforma Gerencial

O modelo gerencial percebe que o equilíbrio existente entre as diferentes maneiras de governar a sociedade e a sua economia está mudando e essa transformação do papel do Estado altera nossas teorias a respeito de como os bens públicos são oferecidos à sociedade. Desta maneira, a direção unilateral do governo, de cima para baixo, está sendo rapidamente suplementada e parcialmente suplantada por uma ação multilateral, baseada na interação negociada entre um conjunto diverso de atores. O resultado é uma mudança da perspectiva: de governo para a governança (PETERS, TORFING, PIERRE et al., 2012, p.11).

A concepção de uma separação estrita entre o âmbito público e privado falha em capturar a dependência mútua e a interdependência institucional entre estas organizações, além de desconsiderar que as políticas públicas envolvem a competição e agregação de interesses de ambas as esferas. A noção de governança nos oferece uma solução para este problema ao apresentar uma nova perspectiva sobre o processo de construção das políticas públicas que enfatiza a pluralidade de arenas interconectadas, a mútua troca de conhecimentos, recursos e ideias por meio de interações negociadas que borram as linhas de demarcação entre o âmbito público e privado.

Alinhada a esta nova perspectiva gerencial, a publicização dos serviços públicos não exclusivos foi considerada uma das principais inovações do PDRAE, proposto em 1995, reforçando o espírito republicano e democrático que florescia no Brasil após a Constituição de 1988. Havia, à época, um sentimento de que era preciso fortalecer a presença de novos atores sociais na gestão dos assuntos públicos, seja na formulação, na execução ou na avaliação e controle das políticas (PINTO, 2006). Além disso, um novo arcabouço teórico (*new public management*) trazia consigo a perspectiva de que era necessário dar maior transparência e flexibilidade ao Estado, reduzindo os riscos de oportunismo e dimensionando-o, por meio da privatização, terceirização e da publicização, a uma estrutura eficiente para a prestação dos serviços públicos.

O processo de divisão de responsabilidades na prestação dos serviços públicos faz com que os organismos públicos desempenhem melhor o seu papel ao constatarem as suas limitações na prestação de determinados serviços. Essa constatação abre espaço para que um setor alternativo ganhe força nessa nova forma gerencial de manejar os recursos públicos, caracterizada, de acordo com Bresser Pereira (2004), por maior autonomia e responsabilidade atribuídas ao gestor público e pela execução por parte do Estado apenas de suas tarefas exclusivas. O público não estatal se situa como setor viável para que a administração pública não se mantenha sobrecarregada de atividades, cujo grande volume pode comprometer, sobremaneira, a qualidade do serviço prestado. Assim, promove-se, em vez do acúmulo de atribuições, a publicização de serviços da esfera estatal, permitindo às organizações da sociedade civil uma atuação conjunta com a administração pública, sob o crivo da governança colaborativa e, no caso do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, em redes de parceria com o Poder Público.

A administração pública gerencial propunha a maior eficiência e qualidade por meio da diminuição da influência do Estado na economia e do tamanho do aparelho estatal, ampliando a atuação das forças sociais e de mercado. A partir dos supostos da teoria da escolha pública, o modelo gerencialista buscava oferecer soluções aos desafios do *rent-seeking*, limitando a intervenção do Estado e promovendo a separação do momento da formulação e da implementação das políticas públicas (contratos de agência).² A crise do Estado, vivenciada pelo Brasil nos anos 90, oportunizava a implementação do PDRAE.

O Estado, levado pela crise fiscal e o esgotamento da capacidade de gestão, busca formas de compartilhar suas responsabilidades com outros atores sociais. Nesse arranjo mais amplo, a forma de propriedade e controle pública não estatal desempenharia um papel fundamental em aproximar a reforma dos valores democráticos ainda em construção no país, assegurar uma gestão mais eficiente dos recursos públicos e garantir maior qualidade na prestação dos serviços públicos. A organização dos serviços públicos que envolvem externalidades positivas importantes, como é o caso do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, é desestatizada, mantendo o caráter público do serviço. O Estado financia a política por meio de associações da sociedade civil - transferem-se desta forma, as atividades não exclusivas do Estado para as organizações não estatais, sem implicar em privatização.

A reforma gerencial propôs como estratégia para descentralizar os serviços públicos, mantendo a responsabilidade fiscal e regulatória do Estado, o fomento a organizações nem estatais, nem privadas, sem fins lucrativos, e cuja finalidade consiste em prestar serviços de interesse público com métodos de funcionamento do setor privado, submetida ao controle estatal e social. Essas organizações deteriam elevada capacidade de articulação política associada à prestação de serviços sociais com alto grau de efetividade e eficiência. As principais vantagens seriam: reduzir o custo do serviço, incentivar a concorrência, elevar a satisfação dos usuários, promover a avaliação de resultados, fortalecer a articulação interinstitucional, disseminar os valores éticos da solidariedade e ampliar a democracia interna das organizações (MORALES, 1999).

O Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas

² *Rent-seeking*, ou caçador de renda, é o termo utilizado para descrever a externalidade negativa na qual os agentes públicos se apropriam de uma fatia maior de bens públicos, além daquela a que tem direito, dada sua contribuição individual para a produção do bem (KRUEGER, 1974).

O modelo de governança proposto pelo Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas foi apresentado como uma importante iniciativa da sociedade civil e do Estado voltada para o aprimoramento da segurança pública, a promoção da justiça e a garantia dos Direitos Humanos. O cerne do programa brasileiro de proteção às testemunhas é a estruturação de uma rede de proteção, composta por organizações e indivíduos da sociedade civil, para o acolhimento sigiloso de vítimas e de seus familiares que estejam ameaçados em razão de colaborarem para o esclarecimento de crimes e a responsabilização de seus autores. O programa se propõe a facilitar a inserção social dessas famílias em novas comunidades, a estimular o exercício da cidadania e a promover uma articulação com as instituições que compõem o sistema de segurança e justiça a fim de romper o ciclo da impunidade.³

Com esse propósito, o governo federal instituiu a partir de 1999 um Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas, coordenado pelo Programa Federal da Proteção a Vítimas e Testemunhas, executado por uma entidade da sociedade civil responsável por viabilizar a permuta entre os usuários dos diversos programas estaduais de proteção e acolher os usuários do programa federal que atende os estados sem programa. O programa federal, assim como os quinze programas estaduais existentes, é gerido por um conselho deliberativo, formado por representantes do poder público e das entidades da sociedade civil, ao qual compete a gestão compartilhada do programa. Essa governança democrática do conselho deliberativo é imprescindível para assegurar que toda a rede de proteção funcione devidamente.

O programa brasileiro de proteção se diferencia dos principais programas internacionais de proteção a vítimas e testemunhas porque é executado, na maioria dos programas estaduais, pelas entidades da sociedade civil (denominando-se PROVITA) e por seu compromisso com a reinserção social dos usuários. Dentre os quinze entes federados que possuem o programa de proteção no Brasil, a única exceção à regra de responsabilização da sociedade civil na execução do programa ocorre no estado do Rio Grande do Sul, onde recebeu a denominação de Programa Estadual de Proteção, Auxílio e Assistência a Testemunhas Ameaçadas (PROTEGE). Neste estado a execução é realizada pelo próprio poder público, com apoio da sociedade civil. O estado é responsável pelo corpo técnico, composto por servidores públicos, sob a coordenação da Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos, que coordena, também, uma equipe de segurança do programa, constituída por policiais da Brigada Militar, destacados para atuarem exclusivamente no programa. Não obstante essa diferença, as entidades da sociedade civil se fazem presentes no apoio às atividades (rede de proteção) e na composição do conselho deliberativo do programa, tal qual nos conselhos deliberativos do PROVITA. Além disso, a legislação do programa de proteção do Rio Grande do Sul também atribui ao CONDEL propor ao Poder Público o estabelecimento de vínculos com a sociedade civil organizada, conforme estabelece o Decreto estadual 40.027/2000 (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

Os conselhos deliberativos são o mais importante instrumento de gestão, discussão e decisão acerca do programa de proteção brasileiro, além de assegurar o controle social por meio das entidades da sociedade civil. O conselho deliberativo é peça chave para viabilizar o funcionamento desta política pública tão peculiar. Afinal, o programa de proteção lida, exatamente, com a exceção da regra do serviço público, cuja base é a transparência no acesso

³ Em termos de modelo de governança, tanto o PROVITA, quanto o PROTEGE, se equivalem, pois o último, cuja execução é de responsabilidade do poder público estadual também prevê o estabelecimento de parcerias entre o Estado e a sociedade civil para apoiar a execução da política de proteção na constituição da rede de proteção.

às informações. O sistema de proteção, ao contrário, impõe um criterioso sigilo diante das informações relativas aos usuários. Desta forma, para haver o ingresso no programa é necessário que a pessoa ameaçada esteja nessa condição em razão de ter colaborado com a investigação ou processo criminal, devendo seu pedido ser aprovado pelo conselho deliberativo, após expressa concordância do usuário com as normas de proteção. Ao ser aceito no programa, o usuário tem a obrigação de colaborar com o sigilo necessário para o sucesso das atividades do programa, durante o período de proteção oferecida, que é geralmente de dois anos, podendo ser prorrogado excepcionalmente, conforme a Lei nº 9.807/99 (BRASIL, 1999). Durante esse período, o conselho estabelece as medidas de proteção cabíveis ao caso, buscando minorar as ameaças aos usuários, prezando sempre pela dignidade da pessoa humana, com a oferta e manutenção de direitos sociais que são inerentes ao cidadão, por meio da rede de proteção e da articulação entre as políticas públicas do Estado.

Resultados da Publicização no Programa de Proteção a Testemunhas

Conforme a primeira categoria de análise, o PDRAE almejava a institucionalização da publicização, por meio da transferência para o setor público não estatal desses serviços por meio de um programa de publicização, promovendo as organizações sociais, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contratos de gestão com o poder executivo e assim dispor de dotação orçamentária (MARE, 1995, p.46). Neste quesito, as evidências da literatura e das entrevistas apontam que a questão central, durante os primeiros quinze anos de funcionamento do programa, consistiu na frágil institucionalização do programa, expressa exatamente na incompatibilidade dos convênios como ferramenta de acesso aos recursos públicos.

Como afirma Ignácio Cano (2010), uma das questões centrais para o desempenho do programa são os convênios e o acesso aos recursos, que depois de muitos anos de funcionamento do programa continuam apresentando discontinuidades. Associado a isso, conforme descreve o Tribunal de Contas da União (TCU) (2005), não havia uma sistemática de prestações das contas que permitisse verificar a efetiva aplicação dos recursos públicos e preservar o sigilo necessário das informações. Este desafio de institucionalização, com a instituição de um mecanismo contínuo, seguro e permanente de transferência de recursos e prestação de contas, é considerado pelos conselheiros o principal problema para assegurar o bom desempenho do programa. O assunto é tratado em todos os programas e pela maioria dos conselheiros entrevistados:

A discontinuidade na renovação dos convênios eu enumero como problema um (E6, 2014, 01:01’).

Renovação de convênio sempre tem um período que fica uma lacuna, num determinado período, de recebimento de verba (I7, 2014, 03:45’, grifo nosso).

A questão prática é a solução de continuidade do repasse financeiro, né?! **Esse é o que a gente tem aqui, digamos assim, uma crise** (B4, 2014, 00:33’, grifo nosso).

E uma outra discussão, também, seria onde entraria o Estado, que seria o problema da renovação do convênio, porque isso é um problema do país inteiro. **Onde tem programa de proteção, está com problema de renovação** (B2, 2014, 10:20’, grifo nosso).

Sabe que tem um hiato, né?! **Tem uma lacuna aí de repasse**. Fica um tempo sem receber o dinheiro (H4, 2014, 07:31’, grifo nosso).

Eu acho que a gente tem uma dificuldade nas renovações dos contratos, isso é a dificuldade do PROVITA em todo Brasil e aqui não é diferente e por conta da dificuldade de renovação a gente tem problemas na execução do serviço e então muitas pessoas ficam desprotegidas porque não tem recurso, eu acho que essa questão é a mais grave de todas (J4, 2014, 0:41’, grifo nosso).

A entidade está tendo uma deficiência de cumprir o programa porque sempre, ou nunca foi cumprido o repasse de recurso dentro do cronograma previsto de trabalho, sempre ocorre atrasado. Isso é uma preocupação minha [...], porque isso depois gera uma situação de descumprimento de um cronograma físico e financeiro isso vai reverberar na prestação de contas [...], temos convicção que não existem normativas para o programa de proteção em Brasília, ou não foi analisado até hoje ou eles não têm o consenso de se avaliar a prestação de contas do programa de proteção (J2, 2014, 5:32', grifo nosso).

A gente sempre discute que uns estados cobram mais do que outros, em termos de prestação de contas. Uns o Tribunal de Contas do Estado analisa a prestação de contas, outros não, entendeu? Outros glosam notas, que a gente é acostumado a fazer, normal, que faz parte do programa, e em estados são notas glosadas, em outros não. Mas aí, tudo isso vai lá num princípio, quando eu falei aqui, **falta uma legislação específica para convênios e prestação de contas** de programa de proteção, porque o programa de proteção ele não pode ser tratado como qualquer outro programa. Ele é diferenciado. Então, tudo isso que eu falei, é por conta disso também, entendeu? (B2, 2014, 32:31', grifo nosso).

A carência de institucionalização foi apontada pelos conselheiros como o principal desafio do programa, pois inviabilizava a execução das decisões do conselho deliberativo e paralisava o atendimento aos usuários.

[...] **é uma política pública que no estado sofre paralisações, suspensões (...) sempre no momento de renovação do convênio.** Há uma paralisação do fluxo de recursos financeiros. E aí eu não sei ainda, eu não tenho esse diagnóstico preciso de onde está o problema, se o problema está aqui na secretaria, que não consegue encontrar um mecanismo naquele hiato, naquele tempo entre a publicação do convênio, chegada dos recursos, o processo passar pela PGE, pela procuradoria do estado, se ela não consegue encontrar um mecanismo de fazer com que o programa, a política não sofra solução de continuidade, ou se de fato é um problema federal que atinge todos os estados, e ainda não se encontrou uma alternativa, um mecanismo que evite esse problema. [...] **A gente teve que deliberar, em determinado momento, pela suspensão das deliberações de ingresso, de permuta, porque não se tinha recursos para cumprir essas deliberações. O conselho se reunia, deliberava, mas não tinha como executar essas decisões** (E8, 2014, 00:01', grifo nosso).

O obstáculo maior para o fortalecimento do programa, os obstáculos que eu coloco, né?! São fundamentalmente dois. **Primeiro deles é a descontinuidade nos convênios.** Entre o fim de um convênio e a renovação de outro existe um buraco, esse buraco não tem como ser suprido, porque os usuários não podem parar de comer, nem de ter as suas planilhas atendidas por conta do convênio. Então a equipe gestora faz uma mágica muito grande, gastando dinheiro pessoal, recursos pessoais, para poder suprir aquela demanda até que o novo convênio seja assinado e os recursos liberados. Então nós temos que ter uma política pública permanente. Ela não pode ter interrupção, essa política pública não pode ter buraco. Os convênios seguintes devem ser aprovados em regime de celeridade. É claro que existem regras para os convênios, os convênios não podem ser aprovados, o convênio seguinte sem que o anterior tenha tido sua prestação de conta aprovada. Mas o lapso é muito grande (H3, 2014, 03:26', grifo nosso).

Eu acho que um dos problemas que a gente encontra aqui no estado é no que diz respeito à solução de continuidade do programa; porque o que é que ocorre? Brasília renova o convênio, vamos criar aqui uma data, 1º de fevereiro, e só publica no DOU no dia 15 de março, 45 dias depois, com efeito retroativo, só que a procuradoria do estado entende que eu só posso abrir processo de contratação com a ONG quando eu tiver esse contrato assinado, tendo de juntar no processo ao abrir. Isso faz com que, 45 dias depois da assinatura do contrato, eu tenha esse contrato assinado para eu abrir o contrato aqui para contratar a ONG. Botando embaixo do braço, correndo de tudo quanto é jeito, levo, no mínimo, 15 dias. Então sempre fica um vácuo de dois meses. [...] Quando fica esse vácuo de 2 meses, aí o que é que acontece? A ONG não paga o INSS, não paga FGTS, não paga equipe técnica, não repassa os valores para os outros municípios que abrigam as nossas testemunhas aqui. Então o que acontece? Sem pagar o INSS, o FGTS, ele não consegue a certidão, muitas vezes, não tem como contratá-lo porque ele não tem a certidão, ele tem que pegar dinheiro emprestado com A, com B, com C, para pagar. E é dinheiro perdido para a ONG (E3, 2014, 0:04', grifo nosso).

O quadro de fragilidade institucional no repasse e prestação de contas do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas só foi alterado com a Lei nº13.019/14, que aprovou o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), o qual estabelece novas estratégias de relação entre Estado e sociedade civil, substituindo os convênios públicos, que eram o principal instrumento de contratualização dessas organizações da sociedade civil até então, pelos Termos de Fomento e Colaboração, como instrumentos jurídicos próprios para essa parceria. De acordo com o Art. 87 do referido dispositivo legal, as exigências de transparência e publicidade previstas em todas as etapas que envolvam a parceria, desde a fase preparatória até o fim da prestação de contas, naquilo que for necessário, passaram a ser excepcionadas quando se tratar de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança, facilitando o difícil processo de prestação de contas junto às controladorias e aos tribunais de contas dos estados e da União.

Conforme a segunda categoria de análise, o PDRAE almejava a responsabilização por meio da maior autonomia das organizações sociais e uma consequente maior responsabilidade dos dirigentes desses serviços públicos não exclusivos. No programa, essa autonomia do Estado foi transformada em tentativa de transferência de responsabilidade, incentivando as entidades da sociedade civil a implementarem sua visão de programa. De acordo com as conclusões do relatório de auditoria do TCU (2005, p.62), boa parte das análises e propostas apontam no sentido de reforçar o elemento estatal do programa; ou seja, existe a necessidade de uma divisão mais equilibrada de atribuições entre os dois setores, em benefício da segurança pública no país. Conforme apontam os entrevistados:

O estado se dá por suficiente, satisfeito, quando muito, ao aportar os recursos correspondentes à contrapartida, **como se o assunto não fosse responsabilidade do Estado** (E2, 2014, 05:13', grifo nosso).

Mas a gente já deveria ter caminhado pra uma experiência mais de incorporação do programa junto ao Estado. Você vai ver que alguns estados, em alguns programas, [...], **ele é um programa muito mais da sociedade civil, da entidade** (B3, 2014, 10:47', grifo nosso).

Eu fico muito preocupada com o futuro do programa, eu não sei, sinceramente falando, se esse modelo dessa forma como está sendo conduzido, essa divisão da sociedade civil com o Estado, a sociedade civil executando esse programa tendo que lidar com diversas situações, se é interessante que a sociedade seja executora desse programa (J2, 2014, 31:40).

A ONG ela vai tentar fazer, se não deu, não deu. Por que o que é que eu vejo? A ONG ela tá desenvolvendo um trabalho que deveria ser do Estado, no caso específico da proteção. **O Estado não deu conta de atender aquele serviço** (I1, 2014, 29:48', grifo nosso).

Hoje quem faz essa gestão são ONGS, eu acho que essa gestão no Brasil de forma geral fragiliza o sistema, há quinze anos atrás para fazer o sistema funcionar foi necessário ONGS, mas precisamos pensar para estruturar melhor o sistema ou pelo menos fazer de forma mista (J4, 2014, 5:33).

Existe uma compreensão, por parte da maioria dos conselheiros, de que o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas deveria ser, mas não é uma parceria entre o Estado e a sociedade civil. O instrumento da publicização, conforme o PDRAE, prevê expressamente o apoio do Estado aliado a maior autonomia das entidades da sociedade civil. No entanto, na prática do programa, prevelace uma forte assimetria. Nesse vácuo do Estado, as entidades da sociedade civil passaram a construir uma determinada visão, exclusivamente societal do programa de proteção, por vezes acusada de encobrir seu próprio interesse de financiamento:

Minha posição é contra [chamada pública para seleção de entidade gestora]. [...] por que o PROVITA é feito pela sociedade civil? Porque foi a sociedade civil e, principalmente, os grupos de direitos humanos, que sempre fizeram proteção, a sociedade civil sempre fez proteção, entendeu? (H1, 2014, 11:32’).

Sem as entidades gestoras da sociedade civil num existe PROVITA. PROVITA só é PROVITA e só tem tido êxito porque todo o processo de segurança passa pela entidade gestora da sociedade civil, são pessoas que fazem esse trabalho por opção política, ideológica, por ideal de garantir em dar a segurança da sociedade. Se for entrar instituição pública, policial militar, policial civil, acaba com tudo, eles se vendem, entram no mesmo ramo, se corrompem e, enfim, nada é descoberto e fica por isso mesmo (H3, 2014, 24:15’, grifo nosso).

Na entidade, ele ocupa um lugar, muitas vezes, de manutenção, de subsistência daquela entidade. No contexto mundial da cooperação, no momento em que o programa vai se ampliando nacionalmente, é o tempo em que as instituições migram para outros contextos mundiais, então cai o financiamento dos projetos, então o PROVITA termina sendo aquele programa que vai dar uma sustentabilidade à instituição (B3, 2014, 11:10’).

Em última instância, no caso do serviço de proteção a testemunhas, como pode o Estado se eximir pela responsabilidade do serviço? Certamente não é possível transferir essa responsabilidade às entidades da sociedade civil, muito embora seja dada a ela a autonomia necessária à execução do serviço (cabendo ao Estado, no mínimo, a regulação, o estabelecimento do planejamento e das metas, o apoio à execução, o monitoramento e avaliação e o regular financiamento). Por isso, como forma de resolver esse “problema de oportunismo do Estado”, houve entrevistados que afirmaram que, a partir de sua avaliação, havia a necessidade de o Estado assumir a execução do programa:

Eu tenho o entendimento que os programas de proteção são políticas públicas do Estado e deve ser feita pelas estruturas políticas estaduais (J2, 2014, 6:49).

Não se trata, evidentemente, de nenhuma desconfiança com relação à possibilidade da sociedade civil viesse a desempenhar, como vem desempenhando, mas que seria, **pela complexidade e pelos riscos que envolvia e pela natureza, pela essência da política ou do serviço deveria ser prestado pelo Estado** (I5, 2014, 02:50’, grifo nosso).

Conforme a terceira categoria de análise, o PDRAE almejava o controle social direto dos serviços públicos não estatais por meio dos conselhos, fortalecendo a participação da sociedade, tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social. Por isso, o conselho deliberativo dos programas de proteção foi criado como instrumento de governança democrática da política de proteção, expressando o espírito inovador da estratégia brasileira. Entretanto, o controle social exige a participação ativa dos conselheiros na gestão do programa, uma tomada de decisões informada sobre os casos e uma metodologia efetiva de deliberação que, segundo os conselheiros, ainda não é adotada pela maior parte dos CONDEIS:

Um [CONDEL] 100% chapa branca. Alguém da equipe técnica ou da secretaria executiva **prepara os votos, prepara os pareceres e eles deliberam assim** (E6, 2014, 07:42’, grifo nosso).

Hoje não temos uma sala de reunião específica do conselho, não temos uma estrutura. [...] **Não se tem nem uma metodologia pra o acompanhamento dos casos** (J2, 2014, 16:27’, grifo nosso).

As reuniões são muito conturbadas, antigamente tínhamos uma pauta extensa, as reuniões não começam no horário, muitos **conselheiros chegam com vontade de sair** (J1, 2014, 3:51’, grifo nosso).

Eu acho que nesse momento em que a gente começa a, enfim, ver por uma análise mais do ponto de vista da efetividade jurídica, a gente vê que tem casos que têm relevância e outros tantos não têm, outros tantos foram inseridos por uma necessidade de, enfim, por uma comoção, por **uma análise pouco acurada e que não vem ao encontro do espírito do programa. [A maioria?] Eu diria que 50%** (B3, 2014, 19:41', grifo nosso).

A maior dificuldade que nós sentimos é de capacitação, tanto dos membros do conselho, embora a maioria deles sejam pessoas capacitadas e representantes de instituições que já conhecem o programa, mas eu acredito que uma capacitação melhoraria em muito a qualidade do serviço. [...] A capacitação, como a gente falou anteriormente, ela vem a melhorar de uma forma geral, porque a gente sente que os próprios promotores desconhecem o programa. Os próprios juízes, eles desconhecem o programa, muitos deles determinam ingresso como se não existisse o CONDEL, como se o CONDEL não fosse deliberativo (E7, 2014, 0:37', grifo nosso).

Nós temos aqui um perfil, assim, muito de incluir no programa mais por uma questão de inclusão social, do que propriamente proteção à vida das pessoas. Assim, acabam a Polícia, o MP, a própria Justiça encaminhando casos com uma certa ausência de sensibilidade nos critérios, do perigo efetivo que justifique a entrada dessas pessoas no programa (I7, 2014, 05:31', grifo nosso).

Aqui não tem essa prática preventiva. Aqui é uma prática reativa, reacionária. Espera acontecer o problema pra poder achar uma solução, que muitas vezes a solução está ao arrepio da lei. Só que são necessidades urgentes, eu tô falando de um ser humano que precisa comer, eu tô falando de um ser humano que precisa de moradia, de um ser humano que precisa entrar em contato com a sua família, questão de saúde, entendeu?! Então, é difícil. Você tem outras situações graves, você tem que dar um jeito. A gente não tem essa prática preventiva, então espera o problema acontecer, quando tem um problema de saúde, quando tem um problema de alimentação, de moradia, aí tenta se resolver. É isso que a gente está procurando evitar (H4, 2014, 11:01', grifo nosso).

Como apontam os conselheiros, aliado à falta de capacitação, existe um desconhecimento generalizado sobre o programa, uma rotatividade alta de integrantes e uma incapacidade dos representantes do conselho comprometerem suas instituições de origem nas deliberações:

O desconhecimento é generalizado. O Ministério Público tem um conhecimento maior, o Ministério Público Federal e o Estadual têm um conhecimento maior do programa, portanto, eles usam mais. Mas a justiça estadual, poder judiciário estadual, delegados, Polícia Militar, desconhecem o programa. Nós estamos num esforço de esclarecimento, uma iniciativa do conselho nesse sentido. A entidade gestora normalmente é quem procede ao esclarecimento. [...] Mas precisa ainda muito maior esclarecimento sobre isso (H3, 2014, 08:16', grifo nosso).

Eu queria uma problematização maior por parte deles nas questões apresentadas pela equipe, **eu queria que eles pudessem de fato levar esse programa para instituições**, porque o ministério público estadual [...], é muito comum promotores encaminharem um documento com dois parágrafos e aqui funcionarem como parecer (J1, 2014, 4:55', grifo nosso).

Eu nunca vi um secretário [...] frequentar a reunião, e isso é muito simbólico e quer dizer muita coisa, ele coloca como representante suplente dele um técnico que faz “tripa coração”, quer resolver, mas **não tem o poder realmente político, você tem o problema do órgão conveniente estadual uma questão de falta de articulação estadual, político e também você não tem internamente dentro do conselho e aí vai afetando inclusive a articulação com as políticas públicas** (J2, 2014, 0:14', grifo nosso).

A grande questão é encontrar o equacionamento ideal disso: **entre a excessiva mutabilidade e a excessiva sedimentação, petrificação.** Agora, em qualquer caso, a qualificação permanente é essencial. Então eu acho que, por exemplo, uma coisa que não se faz nem aqui, é que se deveria ter um aparato de qualificação, de capacitação técnica básica pra todo e qualquer conselheiro que entrasse (I5, 2014, 53:57', grifo nosso).

Uma coisa que eu vejo, assim, de forma negativa é que **existe muito a questão da rotatividade e, dentro dessa questão da rotatividade, eu ainda não vi, que na verdade não fizeram comigo, a questão da formação, né?! Porque é fundamental que exista essa formação, pra que você também tenha muito essa coisa do olhar, onde é que você tá, né?! O que você pode tá tomando decisões importantes. [Essa formação seria de que forma?] Formação? Uma capacitação mesmo dos conselheiros e das conselheiras, porque às vezes as pessoas não têm isso e aí não vê o seu papel de formar uma coisa de muita responsabilidade, de tá atuando ali, e vê o trabalho que é mesmo o conselho e as decisões que você tá tomando em relação ao programa, ao PROVITA, às pessoas, porque você está lidando com vidas, né?! (H2, 2014, 01:14', grifo nosso).**

Conforme a quarta categoria de análise, o PDRAE almejava lograr uma maior parceria entre o Estado e as organizações da sociedade civil, aumentando assim o apoio à execução dos serviços públicos não estatais. No programa de proteção, essa parceria está prevista na constituição das redes de apoio, do próprio Estado (rede de políticas públicas) e da sociedade civil (rede solidária de proteção), fundamentais à reinserção dos beneficiários e à execução da política pública.

Desde 2005, o TCU observa a inexistência de articulação institucional entre os programas e as secretarias estaduais para prestação de serviços de saúde, educação, etc. – sendo esses serviços geralmente prestados a partir de contatos pessoais (TCU, 2005, p.49). Segundo o órgão, o acesso aos serviços de saúde, educação e assistência social não é garantido de forma institucional nos estados, sendo fruto de articulações pessoais das entidades gestoras ou membros da equipe técnica com secretários estaduais, diretores de escolas ou de postos de saúde; assim, quando ocorre uma mudança nos ocupantes desses cargos, há risco de perda de todo o trabalho já feito. Além disso, o uso da identidade real dos beneficiários no acesso a programas e políticas públicas é problemático, na medida em que o atendimento na rede pública acarreta riscos de quebra de sigilo, expondo a segurança das testemunhas protegidas (TCU, 2005).

Segundo os entrevistados, a ausência de uma articulação maior entre os órgãos do Estado impede a constituição de uma verdadeira rede de políticas públicas e compromete os objetivos do programa, ao fragilizar a reinserção social dos usuários:

Tem muitas coisas que não andam porque tem entaves, como políticas públicas. **Temos dificuldade total pra articulação** (B7, 2014, 17:02', grifo nosso).

É um trabalho que a equipe técnica faz, que a assistente social faz, mas não é uma coisa, assim, ampla. **Não é uma coisa, assim, que a gente pode ir falar com a Secretaria de Assistência Social, que vai estar tudo resolvido e que está sistematizado. Isso não existe** (I3, 2014, 18:24', grifo nosso).

Já tentamos anteriormente contato com a secretaria para fechar as articulações de políticas públicas. Aí eu não sei, adiamos no ano passado, **ano retrasado iríamos visitar vários órgãos da secretaria, nós do conselho, mas pela mudança no governo, entra outro governo muda o secretário e começa outra articulação.** [...] Essa questão de articulação de políticas públicas, eu acho que nós pecamos muito no nível de CONDEL o programa como um todo [...], **o que o programa anda mostrando é que as pessoas ingressam e a qualidade delas começa a ficar muito baixa** (J4, 2014, 32:13', grifo nosso).

Uma preocupação mais particular, que aí eu não sei se isso ressoa nos outros conselhos, mas é uma articulação intersetorial, que talvez isso traga algumas respostas ou minimize esse problema maior que eu acabei de te apontar, aqui dentro do estado **a gente não tem diálogo, um diálogo bom, um canal de comunicação direto, uma parceria firmada com os outros sujeitos, com as outras instituições, que são responsáveis por executar políticas públicas e sociais [...]** (B8, 2014, 13:11', grifo nosso).

Acho que a dificuldade que a gente lida sempre é o acesso às políticas públicas com segurança. [...] **Eu acho que tem que ser uma articulação mais macro da Coordenação-Geral de Proteção com**

esses ministérios, de ter uma forma dos protegidos fazerem uso das políticas públicas (E1, 2014, 21:27', grifo nosso).

Por outro lado, dificuldades similares de apoio e formalização são apontadas na rede solidária de proteção que deve expressar a mais importante forma de apoio da sociedade civil na implementação do programa de proteção, ajudando no acolhimento e proteção voluntária das vítimas e testemunhas. Segundo os entrevistados:

Por conta da questão política a gente consegue fazer a articulação entre os movimentos sociais, mas em termo de governo, tá muito difícil, **entre os movimentos sociais, a gente vê o desgaste dos próprios movimentos em relação à legitimidade do programa**. No início tivemos uma rede estruturada política maior, hoje já não temos muito, eles observam a testemunha tal, vamos supor que [nome da organização social], tenha solicitado a inclusão de uma testemunha de um caso [relacionado a sua temática], observou-se que essa testemunha ficou anos aqui, saiu e não se resolveu o caso, por conta da questão da demora processual (J2, 2014, 25:25', grifo nosso).

Algumas questões são centrais, do meu ponto de vista, uma delas é o fato da articulação entre as políticas públicas. Essa política pública e a política pública de saúde, de habitação [...] porque se nós temos como uma das tecnologias, como a gente chama, sociais, é, de fato, a possibilidade de essa reinserção ocorrer de uma forma que garanta a esse sujeito, a essa testemunha, à sua família, que quando saia do programa tenha as condições objetivas de sobrevivência, então, de fato, isso é extremamente necessário. Por um longo período, e isso eu não deixo de lado, mas eu entendo que não é o central pra dar resposta a essa questão da reinserção social, então **por um longo período a Rede Solidária de Proteção foi dada a ela esse papel, se não formalizado, mas na prática se direcionava muito pra que a Rede Solidária na figura dos protetores, dos colaboradores e dos prestadores de serviço pudessem ser essas pessoas que favorecessem esse espaço de reinserção**. (B1, 2014, 01:14', grifo nosso).

Conforme a quinta categoria de análise, o PDRAE almejava lograr maior eficiência na prestação do serviço público, aumentando sua qualidade, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor. Em 2015, o orçamento federal brasileiro destinado ao Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas (ação 10.64101.14.422.2064.210G/PO-0003) foi de aproximadamente quinze milhões de reais, enquanto nos Estados Unidos, o Departamento de Justiça solicitou para o Programa de Proteção a Testemunhas duzentos e setenta milhões de dólares para o mesmo ano fiscal (BRASIL, 2016; US, 2016). Ou seja, o programa brasileiro de proteção a testemunhas é um serviço público que custa muito menos que o seu congêneres internacional.

De acordo com o TCU (2005, p.61), o programa de proteção é uma iniciativa de fundamental importância no combate à impunidade no país. Desde sua implantação, centenas de testemunhas foram protegidas, contribuindo para a resolução de diversos crimes de alto poder ofensivo e repercussão oficial. Ao mesmo tempo, o Programa não registra nenhum caso de morte de beneficiários por atentado. No entanto, na prática, os objetivos do programa ainda parecem distantes de serem alcançados em todos os casos:

Eu acho que tem que ter uma certa preocupação com esse usuário que sai do programa. E que também no programa ele compreenda essa necessidade de inclusão dele, **temos n exemplos de várias pessoas que ficaram praticamente embaixo da ponte depois do programa** [...] As estatísticas informam que a maioria que entra no programa não aproveita aquele momento que estava no programa para tentar profissão, às vezes são pessoas sem escolaridade que têm muito pouco nesse aspecto, a questão de política pública nessa inclusão deixa o programa às vezes de mãos atadas (J4, 2014, 06:59', grifo nosso).

Tem estados que, se eu não me engano, é só no papel. Não funciona! Não tem dinheiro, falta dinheiro, enfim. Como é que vai incrementar, aumentar o número de pessoas no programa, se você

não tem o programa funcionando? O programa não funciona. Infelizmente, tá muito aquém daquilo que a gente espera (H4, 2014, 45:10', grifo nosso).

Eu acho o programa, nesse tempo que eu estou lá, um ano e pouco, **eu acho uma gambiarra**. Acho uma forma de se gastar dinheiro público sem objetividades, sem nenhum resultado para a própria sociedade, pelo menos no nosso caso aqui [estado]. [...] **Então eu acho o programa, a filosofia do programa é muito bonita, acho que o programa tem como colaborar bastante, mas não o programa está servindo, por exemplo, de moeda de troca para um Estado despreparado que não tem como fazer suas investigações para se chegar aos criminosos e se desvendar os crimes**. Então fica o vou te conseguir uma proteção, você vai ter casa, comida, roupa lavada, engomada, mudar de nome, etc. e tal. [...]. E aí o cara vai para lá e o resultado é que, pelo menos na minha visão, eu não vejo, **eu não acho que o dinheiro público esteja sendo bem gasto e que isso dê resultado absolutamente nenhum, nem diminuição da violência, que deveria ser o principal objetivo, e nem para a própria agilização processual** (E9, 2014, 0:15', grifo nosso).

Conforme os entrevistados, existe um sério problema de perfil, derivado de diferentes concepções sobre o público-alvo do programa, associado a uma dificuldade em completar a reinserção social e realizar o desligamento do usuário do programa, que poderia ser feito, segundo eles:

O nosso segundo problema em magnitude é a falta de noção do que seja o programa pelos que demandam e acessam o programa. [...] Primeiro, é dever do Estado proteger a vida, você é vítima, ou você é testemunha, ou réu colaborador, você vai ter proteção porque você tem direito a essa proteção. É dever do Estado. A única contrapartida a essa proteção especial, que não pode ser dada no seu local, no seu habitat, onde você tem seu mundo, seus laços, seus afetos, é você contribuir contra a impunidade e ajudar a imputação penal do julgamento e condenação de pessoas criminosas. Essa que deveria ser a visão do programa. **Então, a gente tem uma incompreensão ainda muito grande do que seja o programa no Brasil** (E6, 2014, 0:06', grifo nosso).

Nós temos muitos casos, pessoas com perfil, que se identificam e que sem o programa essas pessoas não sobreviveriam. **Sobrevivem e se dão bem e tocam a vida delas. Eu não sei se seria a maioria. Eu dividiria em três blocos: talvez uns 40%**. Depois nós teríamos um segundo bloco de pessoas que entram no programa e permanecem no programa meramente no sentido utilitarista, por necessidade, [...] eu preciso do programa e me submeto ao programa, mas é aquela pessoa que tem resistência, embora não seja em alto nível, nem seja incompatível com o programa. **Até porque o programa ele tem um corte socioeconômico bastante estigmatizante. Ele não atende pessoas que sejam de uma classe média – média alta** [...]. (E2, 2014, 11:55', grifo nosso).

Eu acho que deveria haver, não pelo órgão que inseriu nem pela rede que recebeu o protegido, mas deveria haver, através desse órgão central federativo, que é aquele que trabalha o aprimoramento das políticas públicas a nível nacional, **deveria ter a entrevista de desligamento**, ter alguém que pudesse ir até esta pessoa, que estivesse completamente alheia à execução do programa, mas que tivesse aquele olhar para analisar de uma forma coerente, porque você tem vários interesses aí, mas você (...) **uma pessoa capacitada em fazer essa audiência de desligamento daquele protegido**, aí sim nós vamos ter realmente o alcance do que precisaríamos mudar (E4, 2014, 25:11', grifo nosso).

Quanto mais tempo a pessoa passa no programa, mais dispendioso para a secretaria, mais é dispendioso para o sistema de segurança e gera uma série de consequências sociais, a pessoa se acostuma, **o perfil do programa de proteção hoje não pega pessoas de poder aquisitivo alto, pegam pessoas que vivem com salário mínimo**, de repente a pessoa mora em uma casa na beira do riacho, de repente ela vai para uma casa com água, luz, telefone, ela se acostuma, e como será o desligamento dela, temos caso no programa de pessoas que simulam ameaça de morte para permanecer (J2, 2014, 2:38', grifo nosso).

No entanto, um dos maiores desafios do programa de proteção, que já conta com dezesseis anos de existência, consiste exatamente em aprender com sua própria experiência. Além da já comentada alta rotatividade dos conselheiros e gestores, há pouca troca de

experiência entre programas. O TCU, em 2005, já destacava que havia poucos mecanismos que permitissem a troca sistemática de experiências entre os programas estaduais, sendo possível que dificuldades enfrentadas em certo estado já tivessem sido resolvidas por outra equipe. Segundo os entrevistados:

E aí acho que tem um pouco a ver disso que tu falou da questão do sigilo, porque é tudo tão sigiloso que, às vezes, as pessoas nem escrevem sobre as experiências. Então, assim, a gente não tem registros internos de como é que tudo se deu. A gente tem os processos, claro, de cada usuário. Mas a gente não tem um relato, por exemplo, da equipe que trabalhou, como é que essas situações se deram. Então eu acho importante a gente retomar isso, até pra que fique na história do programa mesmo, e que a gente possa contribuir com os PROVITAS, porque se a gente já fez isso, como é que foi esse trabalho (I1, 2014, 01:09', grifo nosso).

Por fim, houve entrevistado que foi categórico ao afirmar:

Eu acho que o Brasil não está preparado para esse tipo de parceria sociedade civil e Estado (J2, 2014, 32:50', grifo nosso).

Considerações Finais: As lições do Programa de Proteção

Na década de 90, momento de criação do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, o governo brasileiro buscou implementar as diretrizes gerencialistas na administração pública em favor, dentre outras importantes medidas, da publicização dos serviços públicos prestados pelo Estado. A proposta de governança gerencial incentivou a parceria entre o Estado e a sociedade civil e explorou seus eventuais ganhos, como a redução do custo e a melhoria da qualidade do serviço público, garantindo a participação e o controle social, por meio de uma nova proposta de gestão do aparelho do Estado. Desde então, o programa de proteção se destaca como uma importante experiência de publicização no Brasil, principalmente em razão de sua estrutura de governança democrática, em que os conselhos deliberativos estão no ápice do processo decisório.

Naquela ocasião, algumas questões importantes foram propostas em favor da publicização. Hoje, após vinte anos, alguns resultados podem ser apreendidos a luz da experiência, com o propósito de aprimorar essa medida gerencial.

Primeiro, a publicização sempre exigirá do Estado, no mínimo, o estabelecimento de um marco regulatório adequado de parceria que nesse caso só veio a ser institucionalizado no ano de 2014. Durante esse período, como demonstram os resultados do programa de proteção, o processo de conveniamento, financiamento e prestação de contas foi marcado por dificuldades que prejudicaram severamente o funcionamento do serviço público e desgastaram a relação de parceria entre o Estado e a sociedade civil. Nesse interregno, o Estado não compreendeu, nem atribuiu a devida importância institucional ao terceiro setor, assumindo, de fato, de forma responsável o financiamento e a regulação das atividades contratualizadas.

Segundo, a publicização também exige do Estado o estabelecimento de redes de parceria em que os órgãos do poder público prestem apoio à execução do serviço público, reconhecendo as peculiaridades da atividade e a importância da parceria para o atendimento do cidadão, oferecendo prioridade governamental a parceria com o terceiro setor, entendida aqui como responsável pelo avanço de uma nova concepção social de prestação do serviço público. Neste quesito, mais uma vez restou evidenciado, por meio da análise do programa de proteção, que o apoio exigido do poder público, por meio das políticas sociais e até mesmo do apoio policial e judiciário ficou aquém do previsto pelo modelo proposto pelo PDRAE. As evidências apontam que: i) os governos estaduais geralmente agem como se, ao firmar os termos de parceria, estivessem se desincumbindo da responsabilidade pela prestação do serviço, ao invés contribuir para a melhoria de sua prestação; ii) os integrantes do sistema de

justiça desconhecem as peculiaridades da gestão compartilhada do programa, e iii) o apoio policial especializado devido não é oferecido. Desta forma o Estado desprestigia a parceria na prática cotidiana da gestão das operações do programa, não só na sua institucionalização, fragilizando ainda mais a rede que deveria expandir por meio da cooperação prevista no PDRAE.

Terceiro, a publicização é um mecanismo único de promoção da participação e do controle social, expressa no programa de proteção por meio de um conselho deliberativo exemplar da proposta de governança democrática incentivada no PDRAE. No entanto, participação e controle social exigem que: i) a representação nos conselhos expresse o compromisso institucional dos órgãos públicos e privados representados, parceiros da iniciativa; ii) o conhecimento sobre as atividades e responsabilidades inerentes a representação e ao programa; iii) além de uma metodologia de gestão participativa e transparente das ações e resultados do programa. Neste sentido, as evidências apontam que representação pode não passar de um compromisso individual, os integrantes dos conselhos podem carecer de capacitação e o colegiado pode simplesmente servir para cancelar decisões, sem maior envolvimento dos parceiros, tal como previsto no PDRAE.

Segundo Bresser-Pereira (1999, p.13) a reforma gerencial é composta por três dimensões: uma institucional, outra de gestão, e uma terceira cultural. Como apontam as evidências desse estudo, a efetividade do programa, assim como da própria medida de publicização proposta pelo PDRAE se ressentem de limitações que tratam dessas três dimensões. Como apontam as evidências, os problemas apontados limitaram o alcance dos resultados previstos pelo programa, da mesma forma que apontam possíveis restrições a outras iniciativas de publicização, em outros programas semelhantes.

Há vinte anos, Luiz Carlos Bresser-Pereira (1999), autor da proposta de reforma gerencial no Brasil, reconhecia que a dimensão-gestão seria a mais difícil de ser implementada, afirmando que as mudanças institucionais estavam em andamento e que o patrimonialismo da administração pública brasileira só existia como prática, não mais como valor; porém a implementação da publicização, como demonstra esse estudo de caso, se mostrou tão difícil nas dimensões institucional e cultural, como na de gestão.

As medidas de publicização são fundamentais no contexto da reforma gerencial, pois fundamenta uma proposta muito mais ampla e complexa de modernização e introdução de uma estratégia gerencial de gestão pública. Suas limitações são também as limitações da própria reforma que vinte após a publicação do PDRAE ainda padece de restrições básicas como um arcabouço institucional adequado e boas práticas de gestão do serviço público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP**. Disponível em: <<https://www.siop.planejamento.gov.br/siop>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. **Decreto n.º 3.518, de 20 de junho de 2000** (Regulamenta o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, instituído pelo art. 12 da Lei no 9.807, de 13 de julho de 1999, e dispõe sobre a atuação da Polícia Federal nas hipóteses previstas nos arts. 2o, § 2o, 4o, § 2o, 5o, § 3o, e 15 da referida Lei). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3518.htm>. Acesso em: 10 jun. 2016.

_____. **Lei n.º 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/L9807.htm>. Acesso em: 10 jun. 2016.

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

BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. **O Público Não Estatal na Reforma do Estado**. São Paulo:FGV, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Instituições, bom estado e Reforma da Gestão Pública. In: BIDERMAN, C; ARVATE, P. (Orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 03-15.

CANO, I. **Parecer Técnico sobre a Estratégia de Monitoramento dos Programas de Proteção**. Mimeo. 2010.

GERRING, J. *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

KRUEGER, A. *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*. **American Economic Review**. Vol. 64, Issue 3, 1974. p. 291-303.

MARE. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

MORALES, A. C. **Provisão de Serviços Sociais Através de Organizações Públicas Não Estatais: Aspectos Gerais**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Núria Cunill. **O Público Não Estatal na Reforma do Estado**. São Paulo: FGV, 1999.

PETERS, G.; TORFING, J.; PIERRE, J.; SORENSEN, E. *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

PINTO, C. R. J. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. **Dados- Revista de Ciências Sociais**. vol.49 nº.3. 2006. p. 651-613.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n.º 40.027, de 27 de março de 2000** (Institui o Programa Estadual de Proteção, Auxílio e Assistência a Testemunhas Ameaçadas - PROTEGE -, e dá outras providências). Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=3795&hTexto=&Hid_IDNorma=3795>. Acesso em: 22 jun. 2016.

US. United States Department of Justice. *Fees and Expenses of Witnesses*. Disponível em:<<https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2013/12/18/few-justification.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.