

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO
PROGRAMA DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS DE PERNAMBUCO**

Análise da estrutura de governança através de conselhos intersetoriais

Autor: André Codo Jakob

Dissertação apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB) como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre.

Brasília, Maio de 2014

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO
PROGRAMA DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS DE PERNAMBUCO**

Análise da estrutura de governança através de conselhos intersetoriais

Autor: André Codo Jakob

Orientador: Arthur Trindade Maranhão Costa

Banca:

Prof. Dr. Arthur Trindade Maranhão Costa (SOL/UnB - Presidente)

Profa. Dra. Haydée Glória Cruz Caruso (SOL/UnB - Membro)

Prof. Dr. Paulo Du Pin Calmon (IPOL/UnB - Membro)

Profa. Dra. Analia Laura Soria Batista (SOL/UnB – Suplente)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a minha mãe Patrícia e meu pai Paulo pelo suporte ao longo de todos estes anos. Eu nunca seria capaz de chegar até aqui se não tivesse aprendido em casa que estudo é prioridade.

Agradeço também a minha companheira Mariana, a minha sogra Georgina e a meus amigos Frederico, Maria Claudia, meu advogado Eduardo, Yacine, Fernanda e outros colegas que me acompanharam nesta jornada dos últimos dois anos. Não apenas pelo apoio e companhia, mas também pelas conversas (de bar ou apartamento) que contribuíram com o amadurecimento das ideias aqui apresentadas.

Não posso deixar de reconhecer o apoio de Camila, Grazielle e todos aqueles que me acolheram e foram essenciais no suporte de minha pesquisa de campo. Saúdo também o pesquisador James Vieira, a quem tomei o tempo por mais de uma ocasião e nunca houve falta de disposição para me receber.

Registro também minha gratidão a todos os profissionais, sejam de entidades não governamentais ou de órgãos de governo, que abriram as portas e contribuíram com minha pesquisa. Principalmente ao Gajop, que fez questão de garantir, em nome da transparência, o acesso a todas minhas solicitações. Gostaria de citar o nome de cada uma das pessoas, mas por ora tenho que me ater a dizer que sem vocês essa pesquisa não seria possível.

Por fim, agradeço à Profa. Haydée Caruso e ao Prof. Paulo Calmon por terem se disponibilizado a participar da qualificação e defesa desta dissertação, contribuindo imensamente; à Dra. Carla Andrade, por ter sido uma guia metodológica durante esta pesquisa; e principalmente a meu orientador Arthur Trindade Maranhão Costa, que me socorreu em todos os momentos em que me vi perdido ao longo desta dissertação. Sinto-me um privilegiado por ter sido seu orientando.

RESUMO

O Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita) surgiu formalmente em Pernambuco no ano de 1996, fruto de demanda da sociedade civil organizada em um contexto político específico. A literatura atual sobre o programa, hoje executado em 18 unidades da federação, aponta para uma série de limitações enfrentadas, que têm como pano de fundo a relação entre instituições governamentais e não governamentais em questão. A notar, esta relação oscila entre a parceria e o conflito, a depender de ângulo de análise. A problemática se origina na forma de execução adotada, que é o convênio do Estado com organizações não governamentais, de modo que um elemento importante de sua gestão está nos conselhos intersetoriais.

Neste contexto, a presente dissertação busca reconstruir os eventos que levaram à criação do Provita em Pernambuco, tendo este modelo posteriormente sido expandido a nível nacional. Em seguida, tendo em vista os atores participantes deste processo, confrontam-se visões do Estado e sociedade civil, averiguando em que medida os problemas enfrentados cotidianamente pelo programa passam pela relação destes atores no conselho. Para atingir os objetivos de análise, esta pesquisa utiliza um marco teórico que trata de governança, redes de políticas públicas e participação social democrática.

Ao fim do trabalho, a partir de dados coletados, entrevistas com atores relevantes e observação direta; defende-se que há uma disparidade entre o conselho idealmente planejado e como este ocorre na prática, de modo que há entraves para que as instituições que participam dos encontros atuem de acordo com as necessidades do programa.

Palavras chave: Governança, redes de políticas públicas, participação social democrática, proteção a testemunhas, Provita.

ABSTRACT

The Victim and Witness Protection Program (Provita) emerges formally in Pernambuco in 1996, as outgrowth of a demand from civilian society organized in a specific politic context. The current literature about the Program, executed nowadays with 18 federation states of Brazil, points to a series of dealt limitations that has as background the relation between evolved governmental institutions and non-governmental institutions that switch between partnership and conflicts. That is because the way of execution applied is the agreement between the State and non-governmental organizations, in a way that an important element of its management is in internal councils. The present dissertation makes an approach of speeches of the actors evolved with Provita in Pernambuco, confronting visions of the State and civilians, ascertaining in what measure the problems faced daily by the program are passed through these actors in the council. To achieve the goals of analysis, this research uses a theoretical mark that refers to governance, public policies network and democratic social participation.

By the end of the work, it's considered that there is a disagreement between the council planned ideally and how it occurs practically, in a way that there are errands for the institutions to act accordingly to the programs needs.

Keywords: Governance, public policies networks, democratic social participation, witness protection, Provita.

LISTA DE SIGLAS

AATR: Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais da Bahia

AL: Assembleia Legislativa

CDHEP: Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo

CGPT: Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas

CJP: Comissão de Justiça e Paz

CONDEF: Conselho Deliberativo Federal

CONDEL: Conselho Deliberativo Estadual

CREAS: Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRP: Conselho Regional de Psicologia

CRSS: Conselho Regional de Serviço Social

ENEM: Exame Nacional do Ensino Médio

GAJOP: Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares

IEDES: Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social

MNDH: Movimento Nacional de Direitos Humanos

MP: Ministério Público

NAP: Núcleo de Acolhimento Provisório

NPM: New Public Management

OAB: Ordem dos Advogados do Brasil

ONG: Organização Não Governamental

OSCIP: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PEPPDH: Programa Estadual de Proteção a Defensores dos Direitos Humanos

PNDH: Plano Nacional de Direitos Humanos

PPCAAM: Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte

PPDDH: Programa de Proteção a Defensores dos Direitos Humanos

PROTEGE: Programa Estadual de Proteção, Auxílio e Assistência a Testemunhas Ameaçadas

PROVITA: Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas

SDH: Secretaria de Direitos Humanos

SDS: Secretaria de Defesa Social

SEDS DH: Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos

SEJUDH: Secretaria Executiva de Justiça e Direitos Humanos

SEPP: Sistema Estadual de Proteção a Pessoas

SUS: Sistema Único de Saúde

TJ: Tribunal de Justiça

WITSEC: Witness Security

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	1
RESUMO	2
ABSTRACT	3
LISTA DE SIGLAS	4
SUMÁRIO.....	6
INTRODUÇÃO.....	8
O CONDEL-PE como objeto de estudo.....	12
Breve observação sobre o Provita na literatura	14
Metodologia.....	16
Problema.....	19
Hipótese	19
Estrutura da dissertação	20
1. REVISÃO DE LITERATURA	21
1.1. Entre governo e governança	21
1.2. Redes sociais	27
1.3. Redes de políticas públicas.....	30
1.4. Governança democrática e participação social.....	33
1.5. Uma reflexão sobre a literatura teórica utilizada.....	41
2. ORIGENS DO PROVITA.....	43
2.1. Transformações do Estado.....	44
2.2. Ditadura, democracia e Estado violento	46
2.3. Discursos de formação do Provita	50
2.4. Influências internacionais	51
2.5. Entre vítimas, testemunhas e algo mais.....	54

3. PROVITA INSTITUCIONALIZADO.....	60
3.1. Marco legal e expansão a âmbito nacional.....	66
3.2. Questões de funcionamento prático do programa	70
4. ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DO PROVITA-PE	76
4.1. Conselho em “U”.....	78
4.2. Mesa em “X”, intersetorialidade e problemas de quórum.....	81
4.3. Representação institucional e pessoalidade.....	91
4.4. Convênio e recursos	97
4.5. Discursos acerca do Estado na execução do Provita	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	108
Anexo I – Composição dos CONDEL’s e CONDEF.....	117
Anexo II – Roteiro Básico de Entrevistas	126

INTRODUÇÃO

O crime sempre foi tema de interesse e discussões calorosas ao longo da história, e especialmente da sociologia. Na medida em que o crime se torna mais complexo e ganha contornos de organização, tal interesse acompanha esta expansão ao ponto de figurar capas de jornais e demandar atenção especial do Estado. Qualquer que seja o ponto de vista que se analise uma determinada organização criminosa (a partir de sua territorialização, rentabilidade ou ética interna), sua característica fundante primordial está em alguma atividade ilegal. Seja esta qual for, sua perpetuação está condicionada a não ser importunada pela repressão do Estado. Assim, quando este decide investigar um crime e apontar culpados, aquela se ocupa em impedir que os rastros deixados sejam suficientes para gerar condenações de seus praticantes.

Quanto à investigação policial, é esperado que se cumpra duas funções relativas ao crime: apontar culpados e dar resposta à sociedade. Desta forma, a atividade de investigação está envolta do que Mike Maguire (2003) chama de mito de Sherlock Holmes. Segundo este mito, a sociedade acredita que o procedimento padrão de investigação envolve os seguintes passos: 1) há relato do crime à polícia, 2) os investigadores, peritos em suas funções, examinam a cena do crime e interrogam suspeitos, 3) há identificação irrefutável do culpado, 4) por fim, há encaminhamento do caso à justiça.

Ao contrário disso, Arthur Costa (2010) mostra que a investigação é uma atividade altamente seletiva e obedece muito mais a lógica de administração do volume de trabalho pelos delegados e agentes do que propriamente um procedimento técnico padrão. Na realidade, ainda segundo este autor, os policiais encarregados na tarefa da investigação raramente visitam a cena do crime, sendo que pouca atividade pericial é realizada.

Tem-se neste panorama que a maioria dos crimes elucidados depende muito mais da cooperação de outras pessoas e organizações que de profissionais dotados de qualidades e saberes específicos. Com frequência, os próprios autores dos crimes são indicados pela população, e o trabalho da polícia não é a investigação propriamente dita, e sim a instrução do processo criminal (COSTA, 2008). Assim, a maioria das informações nos inquéritos provém das próprias *vítimas e testemunhas*, e o trabalho policial acaba sendo o de

reproduzir estas informações. De acordo com Martin Innes (2001) a maioria dos casos solucionados são, na verdade, auto solucionáveis (*self resolver*), já que dependem muito mais da colaboração da população que de ações isoladas. Na realidade, sendo o trabalho de investigação basicamente uma coleta de informações, esta coleta é feita junto à população.

Sendo assim, a contribuição de vítimas e testemunhas, essencial para elucidação de crimes, depende do quanto a população confia na sua polícia. Nas palavras de Costa (2008, p. 17),

(...) moradores de bairros onde as relações da polícia com a comunidade são tensas e conflituosas tendem a cooperar pouco com as investigações. O mesmo acontece nos lugares onde as pessoas se sentem inseguras e sem proteção policial. Nesses bairros impera o que os policiais chamam de “lei do silêncio”. Nas duas situações descritas, são poucas as pessoas dispostas a relatar fatos ou acontecimentos aos policiais. E dentre as poucas testemunhas que colaboram com os policiais, são raras aquelas dispostas a depor diante de promotores e juízes.

Acrescenta-se a isso que o medo de represálias é fator decisivo para a imposição desta “lei do silêncio”, uma vez que inibe denúncias de atividades de organizações criminosas como gangues, narcotráfico ou milícias.

Sendo que o objetivo da investigação é compor uma narrativa a ser utilizada num processo criminal (INNES, 2001), a vítima/testemunha adquire um novo papel: para a polícia ela tem função instrumental à investigação, e ao Estado ela tem a função maior de comprovar a narrativa construída (inclusive emocionalmente), e gerar condenação. Dada esta dependência de testemunhas e depoimentos nos processos judiciais, este aspecto tem sido contestado por operadores de justiça, porventura sendo apontadas alternativas. Entretanto, a contribuição de vítimas e testemunhas continua sendo crucial para a elucidação de crimes e condenação de criminosos, e é com o propósito de garantir a segurança destas pessoas que foi criado o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita), objeto de estudo desta dissertação.

Mas se a proteção a testemunhas, num primeiro momento, pode parecer ser uma atribuição estritamente policial, no Brasil o programa se constitui de outra maneira. O programa tratado nesta dissertação é fruto principalmente do embate entre sociedade civil

organizada e Estado, numa perspectiva que entra em debate problemas e potenciais de participação social em políticas públicas. Isso porque a iniciativa de implementação do Provita não vem do Estado, e sim de organizações não governamentais de direitos humanos.

Através de uma conjuntura política particular dos anos 1990 e da atuação destacada do Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares (Gajop), o Provita se institucionalizou primeiramente em Pernambuco em 96, se expandindo nacionalmente a partir de então. O modelo de coordenação e execução implementado em Pernambuco, e expandido a nível federal, está baseado na cooperação entre instituições governamentais e civis.

Atualmente, existe na Secretaria de Direitos Humanos (SDH), vinculada à Presidência da República, o chamado Sistema Nacional de Proteção. Compõe este sistema programas semelhantes, mas com públicos alvos distintos: o Provita (Programa de Proteção a Vitimas e Testemunhas Ameaçadas); o PPCAAM (Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte); e o PPDDH (Programa de Proteção a Defensores dos Direitos Humanos). Cada um destes programas integra um subsistema próprio, composto pelos programas estaduais mais o federal.

Dessa forma, o subsistema do Provita é composto por 18 unidades federativas que possuem o programa: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Distrito Federal. Destes, o Rio Grande do Sul é exceção, já que possui um modelo de execução diferenciado das outras unidades federativas. Sob a nomenclatura de Programa Estadual de Proteção, Auxílio e Assistência a Testemunhas Ameaçadas (PROTEGE), não possui o mesmo modelo de gestão e execução através da parceria entre Estado e organizações civis, tal qual ocorre nos outros 17 estados.

Em geral, o financiamento do programa é compartilhado entre União e secretarias estaduais, e nos estados que não possuem esse convênio o serviço é prestado diretamente pelo Programa Federal. Desta forma, a SDH mobilizou entre 2012 e 2013 R\$16.273.104,43, enquanto que as contrapartidas dos estados somam R\$9.604.953,59. Em

Pernambuco, estes valores são de R\$850.000,00 e R\$1.000.000,00, respectivamente (BRASIL, 2013).

Segundo os dados mais recentes, em 2011 estavam protegidas 897 pessoas, entre testemunhas e seus familiares; relacionados a 289 casos envolvendo 1.547 acusados (BRASIL, 2013). A este ponto, cabe uma breve explicação conceitual. Os protegidos são comumente chamados de usuários do programa, e estes usuários se dividem em dois grupos básicos: os colaboradores da justiça, aqueles que colaboram efetivamente com a justiça na condição de testemunhas; e os acompanhantes, que são os familiares da testemunha que precisam ser incluídas conjuntamente na proteção. Além disso, por caso se entende os inquéritos policiais ou processos judiciais que motivam o ingresso no ProVita. Observa-se que “a um caso podem estar relacionados mais de um crime, e mais de um núcleo familiar protegido” (BRASIL, 2013, p. 17). Ou seja, em um inquérito ou processo judicial, que compreende um caso, pode estar inscrito mais de uma infração penal, podendo envolver mais de uma testemunha. Os termos supracitados, de certa maneira, são lugar comum no ProVita e serão replicados ao longo da dissertação.

Por lidar com pessoas ameaçadas por organizações de capilaridade muitas vezes desconhecida, o sigilo é a estratégia primária de proteção do ProVita. Portanto, há uma imensa dificuldade de acesso direto aos usuários por parte de qualquer um que não seja os técnicos do programa. Apenas estes podem afirmar com relativa propriedade acerca de informações pessoais, paradeiro, dificuldades e necessidades enfrentadas pelos usuários durante o período de proteção. Ainda assim, dos poucos trabalhos existentes acerca do programa, a maioria definiu precisamente os protegidos como objeto de estudo, e de tal forma encontraram grandes dificuldades de pesquisa.

Apesar disso, entende-se a partir destes trabalhos que há certa insatisfação ou questionamento com relação aos resultados alcançados pelo programa. Com exceção dos relatórios oficiais, que se referem ao ProVita como uma política pública de sucesso, o tom de trabalhos acadêmicos e matérias jornalísticas é que o programa possui sérias limitações. Isso fica claro quando Jacqueline Leão (2011) usa, como hipótese e conclusão de sua tese, a revitimização da pessoa protegida durante sua permanência no programa; ou quando Danielle Galdino (2013) defende que o ProVita oferece uma “proteção pela metade”, visto as necessidades dos usuários de forma ampla. Da mesma forma, Ignácio Cano descreve o

Provita como um programa onde há “invasão da privacidade”, “excesso de limitações da vida cotidiana”, “lentidão na resolução das demandas apresentadas” e “ociosidade” (CANO, 2010, p. 40).

Contudo, o objetivo desta dissertação não é aferir até que ponto o programa é efetivo ou inefetivo em suas diretrizes, de forma que o propósito não é avaliação ou denúncia. O objetivo deste estudo é analisar a estrutura de governança do Provita, a partir de discursos que colocam a relação entre organizações governamentais e não governamentais em questão entre a parceria e o conflito.

O CONDEL-PE como objeto de estudo

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

A governança de políticas públicas através de redes, com a participação de organizações não governamentais, levanta uma gama de interpretações. No caso do Provita identificou-se duas tendências básicas. Enquanto uns defendem que essa forma de gestão é indicador de democratização brasileira num período pós-ditatorial, outros creem que é legitimação da ausência estatal em assuntos de sua competência num contexto neoliberal. No primeiro caso as organizações civis são chamadas à gestão compartilhada, e no segundo são delegadas a cumprir funções básicas que seriam obrigações do Estado. Este debate se inscreve na atmosfera dos conselhos deliberativos, de forma que é relevante a visão dos atores que participam destes espaços.

O presente modelo de organização através de conselhos ainda levanta questões a respeito da natureza do poder do Estado, das formas de interação entre governo e sociedade civil, e dos limites e potencialidades de participação social na democracia

brasileira contemporânea. A abordagem de redes foi escolhida como linha teórica e metodológica que permite observar estes fenômenos com um olhar analítico sobre atores heterogêneos em inter-relação, principalmente em processos decisórios – e assim vem sendo largamente utilizada na análise de políticas públicas.

Pernambuco foi escolhido como estudo de caso por conta de múltiplos fatores que tornam o estado emblemático desta temática. Em primeiro lugar, o próprio fato de ter sido a unidade federativa em que se iniciou o programa de proteção já a torna significativa. Isso porque é neste estado que uma organização da sociedade civil conseguiu pautar com sucesso o Estado no sentido de transformar uma demanda social em projeto político concretizado. Em segundo lugar, o Provita-PE é tido como um programa que é executado por uma instituição com forte histórico e ampla atuação na luta pelos direitos humanos – algo que não se pode dizer de todos os estados. Este aspecto traz a expectativa de que o CONDEL-PE funcione como arena política *per se*, com uma sociedade civil forte interagindo com entes estatais.

É preciso acrescentar que não é possível inferir que o que ocorre em Pernambuco vale para os outros estados da federação. Como se pode ver no Anexo I desta dissertação, as instituições que integram os conselhos diferem consideravelmente entre si, sem ser possível compor qualquer tipo de padrão entre os mesmos. Da mesma forma, pouco se pode dizer acerca da relação entre as instituições presentes sem uma pesquisa específica em cada local.

No caso de Pernambuco, o CONDEL é paritário, ou seja, é composto pelo mesmo número de organizações governamentais e não governamentais. Representando o componente estatal estão a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SESDSDH), o Ministério Público, a Secretaria de Defesa Social (SDS), o Poder Judiciário e a Assembleia Legislativa. Já pelo lado da sociedade civil estão o Gajop, o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), o Conselho Regional de Psicologia (CRP), o Conselho Regional de Serviço Social (CRSS) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Observa-se que esta composição se justifica pela relevância das instituições na área de justiça, segurança pública e direitos humanos, o que não é suficiente para explicar a formação do conselho da forma como atualmente se encontra. Contudo, este é um assunto a ser debatido ao longo dos capítulos subsequentes.

Ao final do trabalho se proporá uma representação dos conselhos em “U” e em “X”. É preciso esclarecer que não são expressões próprias do programa de proteção. Estas duas letras são uma metáfora proposta aqui que visa confrontar alegoricamente elementos da literatura teórica com os dados obtidos empiricamente, algo que se espera compreensão apenas ao final desta dissertação.

Breve observação sobre o Provita na literatura

Antes de qualquer assertiva sobre o programa em si, é preciso uma breve consideração acerca da literatura a seu respeito. A regra fundamental a ser mantida por aqueles que regem o programa é o sigilo, e talvez por isso o Provita não possa ser considerado uma política pública de amplo conhecimento da sociedade brasileira. Talvez também por isso a literatura que envolve o tema não é muito ampla, ainda que o programa tenha atualmente 18 anos de implementação.

Sendo assim, os textos considerados se polarizam entre produtos oficiais lançados por órgãos estatais e artigos de publicações das entidades gestoras que executam o programa. Esta dicotomia reflete a dicotomia teórica proposta neste trabalho: de confrontar visões e atuações dos atores polarizados nestas duas instâncias.

Além destes dois polos, foram utilizadas algumas teses e dissertações, sendo que as autoras de trabalhos acadêmicos encontrados sobre o tema declararam ter algum envolvimento profissional com o programa no curso de suas pesquisas – seja com as secretarias de governo ou com as equipes técnicas contratadas pelas entidades gestoras. Este vínculo foi declarado como algo que facilitou seu acesso às fontes preteridas, algo que esta dissertação não gozou.

Também foram realizadas anteriormente duas consultorias relativas ao Provita. A primeira, de autoria de Ignácio Cano, publicada em 2010; e em 2013 o produto de uma segunda consultoria foi entregue à coordenação do programa. Entretanto, este último não foi publicado nem disponibilizado para fins dessa pesquisa por motivos de vontade política, como foi declarado pelas diversas pessoas a quem foi solicitado.

A razão dessa observação é demarcar que nenhum texto sobre o Provita pode ser lido sem ciência da posição que seu autor ocupa dentro do programa. Como foi e será dito ao longo da dissertação, descreve-se aqui um ambiente de interação entre entes com objetivos e papéis diferentes na execução de um delicadíssimo programa. Desta forma, esta diferença de objetivos e papéis pode facilmente se desdobrar em diferenças de discursos e valores, concretizadas nos textos publicados em diferentes épocas e locais ao longo dos últimos 18 anos.

Como já foi destacada a falta de acesso de um produto de consultoria, convoca-se agora a falta de acesso de outras naturezas. A primeira delas é compartilhada a todos os trabalhos até hoje feitos: os usuários do programa. Conforme dito, trata-se de um programa delicado que tem no sigilo sua maior regra. Dessa forma, o mesmo sigilo que visa esconder a testemunha ameaçada de seu algoz, serve também para escondê-la do pesquisador. Apesar disso, encontram-se constantemente trabalhos que visam acertar sobre o usuário, seu perfil, seus interesses e suas necessidades. Sem querer dizer se falham ou não em suas missões, defende-se aqui que não há como saber. Nem o autor desta dissertação nem os dos outros trabalhos conseguiram chegar aos usuários diretamente, e este é um comprometimento declarado amplamente. A relação direta com os usuários é privilégio das equipes que os acompanham, e esta interação está longe de ser tranquila – como será discutido posteriormente.

De consciência deste fato, esta dissertação deixa de fora a pessoa do usuário para se concentrar em algo que não estava envolta da prerrogativa do sigilo: os conselhos gestores. Por definição, os atores envolvidos nos conselhos são figuras públicas, e sua atuação, curiosamente, não foi alvo específico de investigação por pesquisas anteriores. Outro ponto a ser demarcado é que as informações relativas ao Provita não raramente são contraditórias. Nestes casos, haverá sempre uma discussão que justifique a opção deste trabalho por um dado em detrimento de outro. Tal fato talvez seja explicado pela escassez de literatura, dificuldade de acesso a fontes ou pelo posicionamento dos autores dentro no programa. Por fim, ressalta-se que estes últimos parágrafos fazem apenas algumas breves observações necessárias logo no início do texto, mas que terão seus pontos melhor discutidos posteriormente, no decorrer do trabalho.

Metodologia

O levantamento bibliográfico da presente pesquisa se deu em duas frentes distintas e concomitantes. Por um lado, reuniu-se artigos, teses, dissertações, livros, relatórios, documentos legais e textos oficiais acerca do Provita. Pode-se dizer que esta é uma literatura escassa, entretanto muitas vezes polarizada entre indivíduos que lidam profissionalmente com o programa de alguma forma.

Ao mesmo tempo, em termos de teoria política e sociológica, foi feita uma seleção de temas que pareceram pertinentes à discussão acerca dos embates presentes no programa enquanto política pública. Assim, foram elencados textos sobre governança, intersetorialidade, participação social, democracia e redes de políticas públicas. Houve preocupação de manter o debate a um nível contemporâneo, ao mesmo tempo equilibrando textos nacionais e internacionais.

Em termos de pesquisa exploratória, foram feitas três reuniões com funcionárias da Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas (CGPT), ligadas à SDH, e duas com o Dr. James Vieira, que estava desenvolvendo um trabalho de consultoria sobre o programa. Todos estes encontros, onde houve total abertura com o pesquisador, foram de vital importância para o desenvolvimento de uma visão mais madura acerca do Provita, levantando elementos que não se encontravam na bibliografia. Além disso, as reuniões com as funcionárias da CGPT foram de suma importância na medida em que serviram como apresentação da pesquisa à instituição responsável pela política de proteção a nível nacional.

Como já foi dito, a principal regra do Provita é o sigilo, e por questões de segurança o fornecimento de informações a respeito do programa é feito com limitações. De tal feita, a aproximação com os entrevistados foi realizada de forma extremamente cautelosa e obedecendo a um caminho institucional. Assim, foi solicitado à CGPT que apresentasse o pesquisador aos membros do CONDEL-PE, assegurando os interesses de pesquisa em questão, com o cuidado de demonstrar que essa apresentação não configurava uma brecha de segurança. Este procedimento não foi realizado sem o levante de alguns documentos que atestavam a veracidade das informações pessoais do pesquisador e os interesses meramente acadêmicos em jogo.

A pesquisa se apresentava como visando analisar a estrutura de governança do Provita a partir do CONDEL-PE, sem se interessar por quaisquer dados a respeito diretamente dos usuários do programa. Como o conselho é um espaço em que são discutidas questões pontuais relativas aos protegidos, não seria dada autorização para o acompanhamento das reuniões. Dessa forma, a análise sobre a relação entre os conselheiros e suas instituições seria construída a partir de entrevistas semiestruturadas¹ com estes indivíduos. Acrescenta-se que, mesmo com o impedimento citado acima, foi dada permissão excepcional para que o pesquisador acompanhasse uma reunião, sendo que esta não tinha como pauta a discussão de nenhum assunto que dissesse respeito a algum usuário do programa particularmente.

Sendo que o CONDEL-PE é composto por dez membros, cinco da sociedade civil e cinco do Estado, o objetivo era realizar entrevistas com todos os conselheiros, conforme sua disponibilidade. Desta feita, foram realizadas oito entrevistas com atores ligados a sete instituições, todas em dezembro de 2013. Por um lado, foram realizadas duas discussões de grupo com profissionais ligados ao Gajop, entre técnicos e coordenadores. Por outro lado, foram ouvidos individualmente os representantes do CRP, CRSS, SDS, MNDH, Ministério Público e SEDSDH. É bom frisar que apenas com esta última instituição, a dinâmica não envolveu um conselheiro do CONDEL-PE, visto que este alegou outros compromissos que não deixavam brechas em sua agenda. Neste caso, foi indicada pessoalmente uma funcionária tida como qualificada para responder em seu nome qualquer questão que fosse pertinente.

A falta de disponibilidade devido a outros compromissos, frisando que alguns dos indivíduos em questão são autoridades em seus órgãos de origem, justifica também a falta das entrevistas com os representantes da OAB, Tribunal de Justiça e Assembleia Legislativa, únicas instituições não ouvidas pelo pesquisador – por dificuldade de contato ou falta de agenda compatível entre estas autoridades e o pesquisador. É bom atentar que o êxito na entrevista de umas instituições em detrimento de outras implica em qual versão da história a pesquisa teve acesso. Porém, apesar destes empecilhos, houve boa recepção e abertura por parte dos entrevistados em geral.

¹ O roteiro básico destas entrevistas encontra-se no Anexo II.

É bom deixar claro que muitos dos pontos tratados nesta dissertação podem ser considerados óbvios para os entrevistados, de forma que em muitos momentos esta dissertação assume o papel de intermediar seus discursos com o público externo. Em outros momentos, o presente trabalho apresenta argumentações próprias que são uma combinação de interpretação subjetiva destes discursos com uma leitura crítica e voltada à realidade dos textos teóricos elencados. Acrescenta-se que muitas questões levantadas, que não passam de assunto cotidiano entre os profissionais do Provita-PE, podem ser consideradas inéditas na literatura temática.

Para preservar a identidade dos entrevistados e corresponder eticamente à abertura dada gentilmente pelos mesmos, as transcrições feitas não possuem caracterização das instituições ou indivíduos – com exceção a dois momentos em que é assinalado que as falas em questão partem de membro do Gajop (e nestes momentos a identificação ocorre apenas por ser óbvia devido ao conteúdo do que foi dito). Contudo, nas demais transcrições os entrevistados são assinalados apenas como pertencentes ou de organizações da sociedade civil ou do Estado. É preciso atentar que três (CRP, CRSS e OAB) das cinco instituições inscritas como sociedade civil seriam mais bem enquadradas como conselhos de classe – e esta é uma observação feita por uma entrevistada pertencente a uma destas organizações. Entretanto, para manter o princípio da preservação das identidades e julgando não ser necessário para os fins propostos aqui, esta pesquisa mantém a divisão simplista entre sociedade civil e Estado na denominação dos entrevistados.

Por fim, houve acesso a uma relação de atas das reuniões de conselho. Estes documentos foram obtidos a partir de um pedido pessoal, e disponibilizados de bom gosto pela SEDSDH. Esclarece-se que as atas obtidas não correspondem à totalidade das reuniões e obedecem a critério de escolha da secretaria, de forma a não expor os usuários e seguindo um recorte que é explicitado em momento propício. De qualquer forma, a análise destas atas foi complementar aos argumentos expostos através das entrevistas, não deixando de ser essencial para a compreensão do que, e como, foi discutido pelo conselho nos anos anteriores a esta pesquisa.

Problema

Apesar de que há o reconhecimento de agentes estatais e de organizações civis acerca da necessidade de cooperação entre os dois segmentos (LUCENA, 2009) no âmbito do programa, é encontrada na literatura algumas críticas perante a atuação de ambos. Isto demonstra, previamente a qualquer pesquisa de campo, que as relações entre os membros do conselho muitas vezes podem ser permeadas mais pelo conflito que pela parceria.

De tal feita, duas perguntas nortearam esta pesquisa:

1. Quais as relações de governança presentes no Conselho Deliberativo do Programa de Proteção a Testemunhas de Pernambuco, e até que ponto estas relações condizem com o discurso de parceria?
2. De que maneira os eventuais conflitos entre as instituições implicam no funcionamento do programa como um todo, a partir dos discursos dos atores envolvidos?

Hipótese

Apesar dos discursos que supervalorizam a questão da parceria entre as instituições, a presente pesquisa se propõe a mapear as relações presentes de uma maneira mais complexa. É preciso, primeiramente, descrever até que ponto esta parceria existe, e entre quais instituições. Espera-se, dessa forma, encontrar discursos que criticam a forma de atuação e representação de alguns atores, compondo um quadro de conflito inerente à interação entre atores heterogêneos.

Além disso, o entendimento mais detalhado das relações presentes no CONDEL-PE faz ser possível compreender quais instituições se fazem mais presentes ou comprometidas com o Provita enquanto política pública, de forma a aferir que tal atuação equivalha à importância que o programa tem para suas instituições e vice versa. De maneira análoga, a qualidade das relações de governança tende a interferir diretamente na maneira com que o Provita é capaz de dar respostas às necessidades de seus usuários.

Estrutura da dissertação

Diante do que já foi exposto, o primeiro capítulo desta dissertação trata da noção de governança e da discussão a respeito das articulações interinstitucionais no seio das políticas públicas contemporâneas. Para tanto, discute-se também acerca das teorias de rede, propondo que estas têm um papel relevante neste debate, e onde se justifica as escolhas teórico-metodológicas feitas aqui. Estes temas se relacionam intimamente com os trabalhos acerca das potencialidades e limites da democracia e participação social, com um enfoque interessado à experiência brasileira. Considera-se que este é um bom apanhado teórico necessário ao entendimento da estrutura de governança do Provita-PE.

Nos próximos dois capítulos, faz-se uma leitura criteriosa acerca das publicações existentes sobre o Provita. Primeiramente, é dada atenção especial a sua história, de forma que se remonta os eventos que precederam sua formalização e os arranjos institucionais que determinaram em grande parte o formato que o programa assume até os dias de hoje. Em seguida, são feitas algumas descrições fundamentais de funcionamento tanto do programa quanto particularmente de seus conselhos. De tal feita, espera-se que o leitor tenha uma noção básica e ampla de como se configura o Provita.

Posteriormente, o terceiro capítulo é relativo à pesquisa de campo em si. Aqui é descrita a reunião do conselho acompanhada pelo pesquisador, bem como os discursos dos entrevistados e os pontos pertinentes das atas a serem analisados. Desta forma, constrói-se uma argumentação que visa expor e analisar a estrutura de governança do Provita-PE através de seu conselho, sendo este uma arena onde se evidenciam conflitos que certamente impactam no funcionamento do programa.

Por fim, são feitas algumas considerações finais que encerram este trabalho. Atenta-se que, por encerrar, se entende abrir amplas questões para novas pesquisas acerca do objeto estudado, demonstrando as limitações desta dissertação perante sua complexidade.

1. REVISÃO DE LITERATURA

Neste capítulo se buscará compilar um apanhado das discussões teóricas a respeito de governança e redes de políticas públicas. Já de início ressalta-se o caráter indissociável de ambos os conceitos, ao menos na perspectiva adotada aqui. Após uma revisão da literatura de autores nacionais e internacionais pode-se encontrar congruências gerais e alguns pontos de discernimento, bem como as maiores tendências no assunto e desentendimentos comuns.

Posteriormente, haverá contextualização desse debate no âmbito brasileiro, com ênfase em teses e dissertações defendidas e artigos publicados nos últimos anos, demonstrando a possibilidade de aplicação empírica e as apropriações da teoria. O intuito geral deste capítulo é subsidiar uma reflexão a respeito de como a governança e as redes de políticas públicas fundamentam a política e administração pública brasileira, a nível acadêmico e gerencial; o que conseqüentemente tem implicações nas possibilidades e limites de participação social nos processos decisórios do Provita.

1.1. Entre governo e governança

A literatura sobre governança ganhou proeminência na teoria política contemporânea na medida em que debate sobre o atual papel do Estado na sociedade. Segundo Jon Pierre (2000), este debate normalmente gira em torno da relação entre a intervenção estatal e a autonomia social. Portanto, governança é um termo que ganha força como parte de um processo de repensar e refazer o Estado, que tem a ver com o momento de não mais compreendê-lo em termos de soberania, percebendo a nação como fragmentada e conflitiva (BEVIR, 2010).

Em suma, governança é percebida por múltiplos autores como sendo utilizada com sentidos tão diversos e difusos que corre o risco de se esvaziar de sentido. Por exemplo, Jan Kooiman (2003), atenta que é preciso estabelecer as dimensões de análise utilizadas para que se possa extrair as contribuições do trabalho em questão; Guy Peters (2011) faz a crítica de que governança pode significar o que quer que o acadêmico queira e Pierre

(2000) abre o livro que organiza ressaltando que a literatura acerca do assunto é conceitualmente confusa.

Sobre essa difusão conceitual, Oliver Treib, Holger Bähr e Gerda Falkner (2005) elaboraram um artigo que compila os diferentes empregos analíticos da governança. Primeiramente a questão gira em torno de como preferências divergentes dos cidadãos são transformadas em escolhas políticas, e como a pluralidade de interesses sociais desencadeia uma ação unitária. Uma segunda leitura diz respeito a propriedades institucionais, onde governança surge como um conjunto de regras que moldam a ação dos atores sociais, havendo diferentes tipos de governança situados entre dois polos ideais da hierarquia e o mercado. Posteriormente tem-se governança como instrumento, como modo de direção política sobre a qual determinado objetivo político pode ser alcançado. Por último, governança pode ser empregado para além destas categorias, referindo-se a todo processo político que envolve atores públicos e privados, envolvendo diferentes níveis de imposição através da hierarquia, partilha de informações, etc. (TREIB, BÄHR e FALKNER, 2005).

Em suma, os estudos de governança são encontrados em diferentes áreas, em esforços de explicações amplos e diversos, denotando um novo momento, ao menos analiticamente, de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas – momento este que destoa de uma concepção ultrapassada ou indesejável de governo e poder do Estado. Arrisca-se dizer que boa parte da literatura atual, inclusive a brasileira, leva em conta a influência inglesa como predominante. Aqui, governança é um termo que se relaciona com aspectos técnicos, procedimentos, atores, instrumentos e formas de cooperação que marca uma mudança na agenda política dos Estados ocidentais com a expansão da ideologia liberal.

O liberalismo, grosso modo, ganhou proeminência nos Estados ocidentais, em especial o Reino Unido, principalmente nos anos 1970, sugerindo que há sempre excesso de governo e propondo a auto-regulação de sujeitos e economias sem interferência. Tal ideologia, tomada pelos próprios agentes estatais, representa uma recusa às antigas estratégias de governo através da intervenção e do controle.

Em sua dissertação, Fábio Oliveira (2009) mostra que o termo governança é adotado constantemente em contraposição à *New Public Management* (NPM) britânica, principalmente por autores europeus. Dito de forma resumida, a NPM é um modelo gerencial que ganha força na administração pública inglesa com o afã liberal do Estado liderado por Thatcher. O que este modelo gerencial propõe de novo é a regozija à típica burocracia estatal, propondo em seu lugar elementos da gestão privada – tomados como virtuosos. Este momento coincide com o que é identificado com a crise do Estado de bem-estar social, responsável outrora por prover a população com serviços públicos, de forma que a NPM concentra seus esforços em otimizar técnicas de gestão que garantam maior eficiência na satisfação dos cidadãos, agora compreendidos como clientes (RAQUEL, 2012). Ao adotar padrões de organizações da iniciativa privada, a NPM passou a dar mais valor a resultados que atentar a procedimentos (BEVIR, 2010) e, ao fazer isso, se conforma como um programa intraorganizacional, ao passo que a governança ganha status de teoria política.

Desta forma, segue-se Leonardo Secchi (2009) quando diz que a governança resgata o elemento político da administração pública, diminuindo a importância dos critérios técnicos nos processos decisórios e reforçando os mecanismos participativos de deliberação. Mark Bevir (2010) destaca ainda o fator de legitimidade que as decisões pautadas na governança podem tomar. Sobre isso, será feita uma discussão mais adiante em momento propício, cabe agora ressaltar que a governança possibilita um olhar para além dos aspectos operacionais das Políticas Públicas, incorporando questões relativas à cultura política envolvida no processo decisório. Como bem mostra Izabela Raquel (2012), a comparação (e distinção) entre governança e NPM possui um fator crucial: enquanto a primeira acrescenta elementos sóciopolíticos à análise, a segunda se restringe a aspectos gerenciais e financeiros.

O cerne desta teoria está, como dito anteriormente, na análise do aspecto interativo do Estado. Se o poder do Estado antes era visto pela sua capacidade de dirigência, controle e influência a partir de uma posição de autoridade, sob a ótica da governança é medido através de seu aspecto relacional (PAULA E SILVA, 2001). Relacional porque possibilita a conexão entre governo e a sociedade que o cerca (Secchi, 2009, que diz isto utilizando uma linguagem sistêmica). Enfim, o que se pode notar de maneira geral é que governança

implica necessariamente na relação entre organizações, de modo que o termo é comumente aplicado na forma “governança entre A e B” ou “estrutura de governança”. Não é, portanto, uma atividade hierárquica como implica o emprego de “governo”, relativo a um ator que governa outros. Na governança, o que é imperativo é que se observe como os atores em questão agem em conjunto.

A adoção de outros atores no processo decisório é um fenômeno que pode ser bem compreendido pelo que Michel Foucault chama de governamentalização do Estado. Governamentalidade implica geração de subjetividades distintas por meio de técnicas e modos de regulação (AMOS, 2010). O Estado contemporâneo, então, não deve ser entendido a partir de práticas de normatização dos cidadãos, e sim em práticas de liberação. Isso no sentido de que o poder constitui o sujeito moderno não em termos de dominação, mas de governamentalidade (LACOMBE, 1996). Isso não significa que Foucault sugere que o poder não gera controle social – marca típica das decisões hierárquicas – mas que há uma regra intrínseca de reversibilidade onde também pode ser utilizado em estratégias de resistência. Concebendo que o poder não é algo a ser apropriado ou concentrado em uma entidade específica, mas uma categoria abstrata que designa formas de relações sociais, cabe menos seu estudo a partir da estatização da sociedade, e mais sobre a governamentalização do Estado.

Foucault analisa a governança a partir da formação do Estado moderno ocidental que passa por três momentos ideais, cada um com sua forma de dominação e seu respectivo alvo. Primeiramente tem-se o Estado medieval, que visa exercer controle sobre um território através da soberania; em seguida o Estado moderno que visa o controle dos corpos através da disciplina; e por último o Estado contemporâneo, que visa o conjunto de uma população como foco da ação estatal através da segurança (FOUCAULT, 2008). Obviamente, esta divisão é uma simplificação, pois as três configurações convivem de forma complexa em todos os recortes históricos do Estado.

Na contemporânea forma de governo é central a associação entre as entidades consideradas políticas e os projetos, planos e práticas dessas autoridades. O conhecimento é fundamental para as atividades de governo, sendo a governança intrinsecamente uma relação de *expertise*, cujo papel não é tear uma rede onipotente de controle social, mas de promulgar tentativas variadas de administração calculada de diversos aspectos de conduta.

Uma administração nestes moldes não é feita através do controle propriamente dito, mas sim de incontáveis estratégias de educação, persuasão, indução, manutenção, incitação, motivação e encorajamento (ROSE e MILLER, 1992).

A problemática do poder do Estado deve ser analisada, então, tanto em termos de sua racionalidade política quanto de sua tecnologia governamental, de forma interdependente. Apenas através dessa intrincada interdependência é possível entender as múltiplas e delicadas redes que conectam sociedade civil e governos nas democracias atuais. Na realidade, esta problemática irreleva a questão de contabilizar o governo em termos do “poder do Estado”, mas de ascertainment sobre como, e em que extensão, o Estado é articulado com a atividade de governo. Em suma, o Estado pode ser visto como um modo específico onde o problema da governança é discursivamente codificada. Diante desta perspectiva, o discurso político é o domínio para a formulação e justificação de um esquema idealizado para a representação da realidade, analisando-a e retificando-a.

A partir disso, o liberalismo é visto como o momento em que a visão da sociedade totalmente administrada pelo Estado foi confrontada com a realidade da sociedade que possui sua própria forma de auto-regulação, ou seja, sua principal característica é a limitação do exercício legítimo do poder exercido pelas autoridades. Sob esta construção ideológica, por um lado, o poder é confrontado por sujeitos com direitos que não devem ser interditados pelo governo; por outro, este possui um leque de processos que não pode governar pela vontade da soberania porque isso requisita um outro campo de conhecimentos e capacidades. Assim, os objetos, instrumentos e tarefas do governo tem de ser reformulados devido esse autodomínio da sociedade civil, no intuito de promover sua máxima funcionalidade.

As doutrinas liberais que pautaram a constituição do Estado moderno, defendendo o limite de seu poder e a liberdade dos sujeitos sob a lei, devem ser, então, acompanhadas por novas tecnologias de governo sem controle direto das autoridades. Desta forma, a regra vital da governança contemporânea é a ação estatal a distância. Consiste em identificar o objeto de intervenção e procurar administrá-lo sem o constranger, através da aliança com agentes independentes. Assim, às instituições disciplinárias obsoletas acrescentam-se programas inspirados por uma gama de novos especialistas. Os problemas sociais não são mais administrados através do controle rígido do Estado, mas requerem uma certa dose de

responsabilidade coletiva da sociedade onde as autoridades políticas desempenham uma variedade de diferentes papéis (ROSE e MILLER, 1992).

Há de se notar: governar é uma atividade inerentemente problematizante e levanta obrigações de reguladores em termos de problemas que busca atender. Deste modo, a história dos governos pode ser vista como a história das problematizações. A articulação de um governo é ligada a constante identificação das dificuldades e falhas de si mesmo. Acerca destes que são elaborados seus programas., o que nos remete novamente ao saber-poder e à governança através de saberes especializados. A representação sobre o que será governado é um processo técnico e ativo. A informação não é uma atividade compreensiva, é em si mesmo uma construção, e portanto uma forma de ação sobre o real. Uma técnica de tornar o objeto em questão avaliado, calculado e suscetível à intervenção (LATOURETTE, 2012).

Recapitulando, a governança é um domínio de estratégias, técnicas e procedimentos através dos quais diferentes forças procuram tornar programas operáveis, por meios pelos quais uma multiplicidade de conexões são estabelecidas entre as aspirações das autoridades e as atividades de indivíduos e grupos – mecanismos heterogêneos que podem ser chamados de tecnologias de governo. Governar, portanto, não é apenas uma questão de aplicação de um esquema ideal elaborado por um corpo de especialistas no mundo real, mas uma articulação entre diversas forças interessadas envolvidas.

No Estado contemporâneo, as forças políticas de governo só podem exercer seus programas através de influência, aliança ou coopção de recursos dos quais não possuem controle direto. Cada agente na rede governamental utiliza e desenvolve recursos em função de seus próprios propósitos, cada centro de poder é um ponto de intersecção de forças, contraditórias ou unidirecionadas em certa medida. Dito deste modo, o campo de execução dos programas é heterogêneo e repleto de rivalidade, e a realidade costuma ser mais complexa e maleável do que qualquer programa foi designado para lidar – o que significa que o mundo é mais atravessado pela vontade de governar que efetivamente governado (ROSE e MILLER, 1992).

A governança, portanto, transcende o governo e frisa interações colaborativas entre Estado, mercado e sociedade. Sua efetividade só pode ser concebida na medida em que são

incorporados diversos atores interessados nos processos decisórios, o que possibilita, dentre outras coisas, uma participação social para além da democracia representativa. Interessa agora frisar que no caso específico da análise de políticas públicas, cabe observar quais os atores participam dos processos decisórios em questão e de que forma estes atores interagem uns com os outros. Adotando a discussão realizada aqui de que a governança representa uma mudança, seja de forma ou de concepção, do Estado; nota-se que é mister o emprego conceitual de governança relacionado à teoria e aplicação de Redes. A discussão a respeito da governança não se encerra aqui e será retomada constantemente, conforme prometido no início deste trabalho, já que é indissociável da literatura de redes.

1.2. Redes sociais

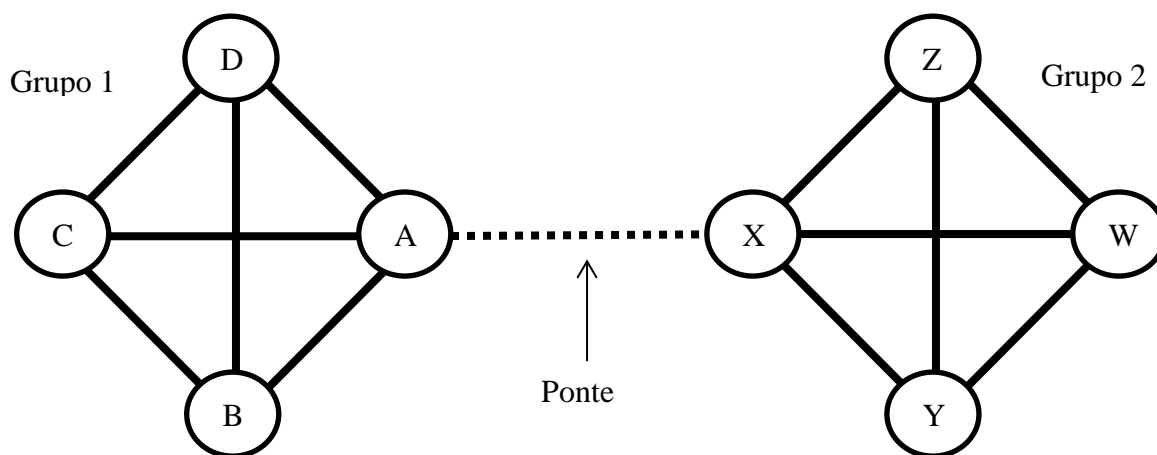
Assim como ocorre na literatura sobre governança, a abordagem de redes é transdisciplinar e reúne uma variedade mais ou menos difusa de posicionamentos. Em Ciências Sociais, cabe atentar que esta abordagem representa uma forma de explicação de uma realidade que é reconhecidamente complexa, impossível de ser tratada apenas em termos de uma dicotomia entre indivíduo e sociedade. O artigo de Paulo Calmon e Arthur Costa (2013) traça um histórico dos estudos de rede e mostra que a utilização do termo se difundiu de modo que não há um rigor em sua utilização, portanto não há uma uniformidade de sentido.

Como instrumento analítico origina-se na abordagem da *Gestalt* dos anos 1920, onde Jacob Moreno representa os indivíduos como “*nós*” interligados entre si através de “*linhas*” de informação. Esta representação de relações sociais através de “*nós*” e “*linhas*” foi sofisticada por Mark Granovetter (1973 e 1983) e deu origem à sua teoria dos laços fracos e, posteriormente com Ronald Burt (1992), dos vazios estruturais (*weak ties* e *structural holes*, respectivamente). Aqui a força dos laços entre os indivíduos estudados pode ser medida através da intensidade de seus vínculos, de forma que aqueles que possuem laços fortes tendem a ser mais semelhantes e relacionar-se entre si com maior intensidade. Nesta perspectiva, o agrupamento desses indivíduos, ou “*nós*”, que estão conectados através de laços fortes formaria os “*cliques*”. Entretanto os “*nós*” não são apenas interligados por laços fortes, de forma que os laços fracos seriam o elo entre grupos mais heterogêneos. Dizendo de forma menos abstrata, grupos mais coesos, “*cliques*” de

“nós” ligados por laços fortes, tendem idealmente a uniformizar seu pensamento de forma que as informações que circulam sejam redundantes. A inovação, aquilo que provoca mudanças sociais, só pode ser introduzida na medida em que há troca de informações com indivíduos externos aos “cliques”, informações estas que chegam através de laços fracos. Para entender melhor esse aspecto é preciso se ater à representação gráfica de redes sociais.

O modelo de Granovetter permite representar interações sociais em pequena escala, que ao mesmo tempo intermedia teorias sociológicas de níveis micro e macro sociais. O procedimento é ilustrado pela elaboração de implicações macro de um aspecto de interação em pequena escala. Para tanto, o método consiste em observação das interações interpessoais de forma que se estabeleça a força dos laços entre os indivíduos, sem restrições a critérios de ordem intuitiva. Apesar desta teoria trazer implicações de pesquisa que possam se desmembrar em grandes bases de dados e flerte entre a sociologia e a matemática, este nível de explanação sociológica não é de interesse para esta pesquisa. Em um nível anterior, cabe observar que, ainda segundo este autor, atores que compartilham laços fortes tendem a compartilhar conexões semelhantes entre terceiros. Dessa forma, a tendência é que se formem grupos (“cliques”) parcialmente coesos de atores (“nós”) razoavelmente semelhantes. Daí que surge a importância das pontes e do método de representação gráfica que será utilizado.

Representação de Pontes



Na representação feita, a interação se dá entre dois grupos. Internamente, tanto os atores do grupo 1 (A, B, C e D) quanto do grupo 2 (X, Y, W e Z) estão interligados entre si por laços fortes (linhas contínuas), portanto compartilham de visões e interesses semelhantes. A interligação entre os dois grupos só é possível, no caso, através da ponte que existe entre A e X. Uma ponte é, portanto, o único meio de intermediação entre dois grupos distintos, constituída, por definição, através de laços fracos (linha pontilhada) específicos entre dois atores. Isso porque atores interligados por laços fortes tendem a estabelecer laços diretos entre si. Por exemplo, de acordo com a representação feita acima, A possui laços fortes com B e com D, mas B e D possuem laços diretos entre si e não dependem de A para se relacionar. Ao contrário, B só pode alcançar X através do laço fraco constituído entre A e X, que serve como ponte na interação posta entre os dois grupos.

É claro que o exemplo acima é apenas alegórico de um modelo criado para representar figurativamente interações sociais reais onde laços fortes e fracos são simplificações de relações mais complexas entre atores, a serem desvendadas através de pesquisa empírica. Observa-se ainda que, segundo Granovetter, no mundo real, dada a complexidade e diversidade das relações, raramente pode haver apenas uma ponte entre os

cliques. O presente interesse se dá ao atentar que os laços fracos são significantes na medida em que se constituem em pontes que criam atalhos entre diferentes grupos.

Sendo assim, os vazios estruturais seriam importantes na medida em que valorizam a existência dos laços fracos estratégicos entre os “cliques”. Ou seja, se uma rede é composta por atores heterogêneos, a capacidade de inovação dos problemas e soluções elencados nesta rede será determinada pela existência de vazios estruturais, por ligações fracas entre indivíduos que fundamentalmente pensam de forma diferente. Na discussão acerca da governança realizada anteriormente, pode-se usar esta analogia para mostrar que a valorização da heterogeneidade de atores no processo decisório se dá justamente pela composição de uma maior variedade de “cliques” e vazios estruturais – dito, talvez com outro linguajar, através de outras governamentalidades.

É claro que esta discussão, ao nível que foi realizada neste trabalho, é meramente especulativa. Existem contribuições mais robustas que avaliam redes sociais através desses termos, onde é possível identificar padrões ideológicos e emocionais nos grupos estudados de forma a compor o capital social envolvido nas ações e interações em jogo. Por ora limita-se a esta apresentação da teoria de Granovetter, que será recuperada posteriormente na apropriação de sua representação gráfica das relações sociais.

Recapitulando, a abordagem de redes de políticas públicas se caracteriza por evidenciar uma forma de governança que enfatiza o caráter interorganizacional das políticas públicas, de forma que não podem ser compreendidas em separado do seu contexto estratégico e institucional (CALMON e COSTA, 2013). Nota-se que, por contexto institucional entende-se um conjunto de regras e práticas organizadas, com estrutura de sentido e recursos que limita a autonomia dos autores que dela pertencem, e de elementos exteriores.

1.3. Redes de políticas públicas

A abordagem de redes de políticas públicas possui duas correntes principais: uma de preponderância anglo-saxã, que a utilizam enquanto uma metodologia, um modelo de relações políticas e sociais; e outra de preponderância germânica, onde as redes são uma

forma de governança alternativa aos modos hierárquicos ou econômicos de ação do Estado (BÖRZEL, 1998).

Há uma mínima concepção comum: uma rede constitui um conjunto de relações relativamente estáveis, não hierárquicas e interdependentes que liga uma variedade de atores com objetivos comuns, cuja cooperação é o melhor modo de alcançá-los. A partir desta concepção comum, a rede pode ser tanto um termo para as diferentes formas de relação entre sociedade e Estado quanto uma forma específica de governança, como mecanismos de mobilização de recursos políticos em situações onde estes recursos estão espalhados entre atores públicos e privados. A diferença crucial é que a primeira abordagem utiliza o termo sempre que há essa relação e a segunda caracteriza uma forma específica de interação política.

Esta última abordagem desloca o foco de pesquisa dos atores para as inter-relações que constituem as redes compostas por múltiplas organizações, privilegiando as estruturas e processos pelos quais as políticas são organizadas – ou seja, a governança. As redes, então, podem ser vistas como um aprimoramento na eficiência política através da interdependência funcional entre atores públicos e privados, que segue uma lógica distinta do mercado e da hierarquia. Nesta visão, as redes são caracterizadas pelas relações predominantemente informais entre estes atores, que possuem interesses distintos, mas aceitam cooperar de forma não hierárquica em prol de uma pauta comum (BÖRZEL, 1998).

Pode-se dizer que isto representa uma mudança na relação entre Estado e sociedade. Entretanto, a governança através de redes possui suas problemáticas, na medida em que se tornam elas mesmas arenas com suas próprias estruturas de conflitos e tendem a ser resistentes a mudanças, além de frequentemente não serem expostas a transparência pública e sofrerem com falta de legitimidade.

Quanto às complexidades de pesquisa, David Marsh e Martin Smith (2000) chamam atenção a três relações dialéticas que permeiam as redes. A primeira delas se dá entre estrutura e agência. Redes são estruturas que constroem e facilitam a presença de certos agentes, criando uma espécie de cultura interna – ou seja, a consolidação de uma rede envolve valores e rotinização de comportamentos. Esta estrutura define o alcance dos

problemas e soluções elencados, da mesma forma que as regras definidas predizem quem está incluído na rede e qual a forma de ação dos participantes. Apesar disso os interesses dos agentes não podem ser explicados apenas em função destas estruturas, e a análise não pode deixar de considerar suas habilidades de negociação – afinal, os agentes sempre tem a possibilidade de mudar as estruturas.

A segunda relação dialética a que se chama atenção se dá entre a rede e seu contexto. David Marsh e Rod Rhodes (1992) apontam quatro principais formas pelas quais as redes são afetadas por fatores ambientais: econômica, ideológica, política e baseado em conhecimento; sendo que o constrangimento pela autoridade política ganha destaque (porém, esses quatro elementos não levam em consideração a influência de outras redes). E por fim, há a relação entre as redes e os resultados obtidos. O êxito, ou não, de uma política coordenada por rede afeta a configuração de seus membros e os recursos disponíveis, além de que os agentes obviamente aprendem com a experiência e podem mudar seu comportamento.

Em suma, estas considerações foram inovadoras para a abordagem de redes devido à ideia de que elas não podem ser dissociadas dos atores participantes (EVANS, 2001). As redes devem ser vistas como parte de um universo social maior, devendo ser estudadas, portanto, a partir de um processo social também maior. Assim, a investigação empírica de uma rede deve considerar as ideias e ações de seus agentes, seus interesses objetivos e as relações de poder. Ou seja, é preciso levar em conta que uma organização é um espaço de luta entre interesses e concepções conflituosas, que influenciam gradualmente a formação de ideias, que por sua vez dependem de uma configuração de poder.

A governança de uma rede passa por sua capacidade de gerenciamento, o que implica num conjunto de estratégias. Gerenciar, aqui, significa coordenar atores com interesses diferentes de forma que tracem objetivos comuns e trabalhem em prol destes. É importante acrescentar que a noção de interdependência (ou “parceria”) não significa que não haja assimetrias de poder. Dito isto, o texto de Calmon e Costa (2013, p. 18-21) elenca as seguintes atividades envolvidas na governança de redes:

- Ativação da rede: Redes possuem laços potenciais que não são automática e adequadamente ativados. Cabe à coordenação da rede identificar e incorporar pessoas e organizações pertinentes à perseguição dos objetivos.
- Enquadramento das relações: Desenvolver as bases de interação. É importante notar que conflitos são esperados entre os atores, e essas bases de interação precisam prever mecanismos de resolução de conflitos.
- Intermediação: Eleição dos atores que promoverão os laços fracos entre os “cliques”, utilizando a linguagem de Granovetter.
- Facilitação e criação de consenso: É o mecanismo que permite a interação favorável entre os atores, já que interação entre diferentes provavelmente é marcada por dificuldades de comunicação e alto risco de conflitos.
- Mediação e arbitragem: Similar à função anterior, com o diferencial de que desta vez a ação é preventiva, enquanto aquela é corretiva.

Atenta-se que a capacidade de governança das redes de políticas públicas refere-se à capacidade de mobilizar atores na resolução de problemas enfrentados coletivamente. Isso se relaciona ao que Costa (2011) sugere em outro momento, que a capacidade de governança de redes depende de algumas variáveis: capital social, institucionalização, sustentabilidade, instrumentos e estruturas de cooperação, comunicação, informação e análise. Dentre estas variáveis implica a noção de que a governança depende do estabelecimento de credibilidade e confiança, ampla participação nos processos decisórios, transparência, fiscalização e responsabilização das ações; de normas e procedimentos que definam divisão de competências; de estabilidade através de trocas de governos; de legitimidade da coordenação; da interação e de um fluxo de informações entre os atores.

1.4. Governança democrática e participação social

Antes de entrar no tema de participação social, faz-se aqui uma observação pertinente. É bom atentar que a literatura que trata da governança e de redes de políticas públicas são centradas em autores predominantemente europeus ou anglo-saxões, onde as principais referências remontam a produções holandesas, alemãs, francesas, inglesas e norte-americanas. Isto é perpetuado inclusive em teses, dissertações e artigos brasileiros (onde este trabalho acaba não sendo exceção). Sugere-se que esta bibliografia não seja

tomada rigorosamente como referência de modelos interativos entre Estado e sociedade, já que foram elaborados a partir de Estados e sociedades que têm suas especificidades. Esta observação faz parte de um problema mais amplo, que não é objetivo desta dissertação em específico, de se pensar até que ponto o Estado das teorias políticas europeias é o mesmo do Brasil.

No caso da abordagem de redes essa atenção se redobra, uma vez que cada rede tem sua particularidade e muito do que se é levantado em uma rede em particular pode não ser generalizável. Para ilustrar isso, nota-se em pesquisa bibliográfica que o que vem sendo produzido a nível de teses e dissertações nas universidades brasileiras sobre o tema contém múltiplas generalizações, com discussões nem sempre bem criteriosas.

Esta observação dialoga profundamente com a transição da teoria sobre governança discutida anteriormente e o presente estudo sobre participação social. Isso porque os desenhos institucionais participativos brasileiros e latino-americanos têm sido trabalhados na academia como elementos de uma democracia participativa própria destes locais, em contraposição ao modelo democrático hegemônico do norte. Este é um debate pertinente a ser levantado através de Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002).

Para estes autores, foram temas típicos da academia europeia do pós-guerra a deseabilidade da democracia e sua compatibilidade com o sistema capitalista. Neste momento, democracia não dialoga necessariamente com participação social, centrando-se mais em uma forma de autorização de governo. Por sinal, é preciso ter em conta que a democracia é muito mais vista como um sistema de garantia de liberdade pessoal do que com um processo de decisão política (LINDBLUM, 1985).

Ainda segundo Charles Lindblom (1985), a democracia, que sempre esteve associada ao capitalismo, surge com o intuito de controlar o poder arbitrário das elites, e não de garantir participação popular. Desta forma, retorna-se a Santos e Avritzer quando dizem que os países do sul têm um papel determinante na transformação da democracia ao desenvolverem métodos participativos e plurais de decisão – o que traz a necessidade de uma nova gramática social e forma de relação entre Estado e sociedade (SANTOS, 1998). Se a teoria hegemônica da democracia restringe a participação social a um procedimento, os países recém-democratizados do sul têm experiências exitosas de participação

relacionada à “capacidade dos atores sociais de transformarem práticas e informações do nível social para o nível administrativo” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 55). Assim, estes autores elencam vários processos políticos que têm em comum a teoria contra-hegemônica da democracia, onde os atores que as implantaram questionam a identidade que lhes foram atribuídas por um Estado colonial – o que implica em “questionar uma gramática social e estatal de exclusão e propor, como alternativa, uma outra mais inclusiva” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 56).

Segundo Archon Fung (2006), as formas de participação devem ser analisadas pelo pesquisador a partir de três questões fundamentais: Quem participa? Como participa? E qual a ligação entre discussão e ação política? É importante frisar que o objetivo deste autor é utilizar estas questões para elaborar um modelo capaz de representar graficamente a governança democrática de um determinado programa através destes três eixos. Feito isso, o gráfico montado ofereceria subsídios para fazer uma avaliação quanto à legitimidade, justiça e efetiva governança em questão. Ainda para Fung, o processo decisório é resultado de interação entre múltiplas arenas políticas, inclusive aquelas em que não há participação pública. Dessa forma, a participação é desejada pelos atores sociais quando não há reconhecimento de eficiência ou legitimidade por parte dos tomadores de decisão (FUNG, 2006).

Para fins desta dissertação, não será dada atenção ao potencial explicativo do modelo de Fung. O propósito aqui não é fazer uma avaliação do nível de participação do Provita em comparação com outros programas, tal qual faz este autor e para o qual desenvolve seu modelo. Cabe aqui restringir às três perguntas anteriormente citadas, as quais são consideradas um bom guia de reflexão para um trabalho que lida com governança democrática. A este momento, é importante esclarecer que este conceito, governança democrática, é utilizado neste trabalho a partir da junção dos temas elencados – governança entre diferentes atores, e democracia enquanto regime que possibilita a participação social.

É bom lembrar que o que é visto como público a ser alvo das políticas, e consequentemente da administração, é algo em constante mudança (LEITE, 2010). Conforme dito, a governança está além de aspectos gerenciais e administrativos, incorporando padrões de articulação e cooperação entre atores. Para Luciana Ronconi

(2008) esta forma de articulação surge em função da demanda social por gestão compartilhada, já que na governança a gestão da coisa pública envolve a participação de diversos atores e possibilita espaços participativos de decisão e controle social. Ainda segundo esta autora, na governança o cidadão não apenas faz reivindicações, mas participa também dos processos decisórios. Deste modo, a governança pública sustenta-se no tripé participação, deliberação e democracia – notavelmente, palavras de uso comum nos discursos que circundam o Provita.

No Brasil, a constituição de 1988 é reconhecida como um marco à participação social. A partir dela há o esforço por parte do Estado de ampliar o envolvimento de outros segmentos da sociedade nos processos decisórios, sendo que na década de 1980 há uma importante ascensão da atuação privada na implementação de projetos sociais de diversos conteúdos. Já a relação entre Estado e sociedade civil possui um marco em 1995, com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 2007), que regulamenta o setor voluntário. Como diz Felipe Hevia (2011), a institucionalização de mecanismos de participação no Brasil se insere num contexto comum latino-americano, com o advento das novas democracias nestes países. Para o autor, estes mecanismos são interfaces socioestatais, que envolvem basicamente dois tipos de articulação no sentido de promover a interação de diversas organizações de base – vertical e horizontalmente. Por um lado, tem-se a geração de rede vertical de atores, no sentido em que permite ao Estado o controle de políticas públicas desde o nível federativo até a nível local, na ponta da execução junto ao público alvo. Por outro lado, há a rede territorial horizontal, que se relaciona à ativação de várias temáticas setoriais num mesmo território.

Dessa forma, à demanda por elementos coletivos de tomada de decisão, Hevia vê como métodos que permitem ampliar a capacidade de comunicação entre as organizações, coordenar as temáticas setoriais e melhorar a qualidade de discussão no campo de políticas públicas. Sendo assim, os conselhos e conferências se constituem como processos de participação que incorporam todos os níveis da administração pública e cumprem com as demandas democráticas e deliberativas. A participação social nestes moldes permite não apenas colocar em contato gestão e organizações sociais, mas também um nível interorganizacional de entidades locais e setoriais que talvez não ocorresse de outra forma. Desta maneira, as organizações envolvidas na política pública podem potencializar-se tanto

verticalmente quanto horizontalmente, viabilizando uma atenção mais integral das necessidades alvos da política em questão (HEVIA, 2011). Ter isso em vista é essencial na análise dos atores envolvidos nos conselhos deliberativos estudados nesta dissertação.

É claro que os conselhos e conferências não escapam de certas influências políticas tidas como danosas, como interesses clientelistas e empresariais. Assim, o conhecimento do desenho institucional é importante, mas não suficiente para explicar a participação em determinado programa. Seu êxito ou fracasso, tendo em vista as demandas sociais, está muito mais centrada na capacidade dos atores envolvidos de mobilizar recursos para defender suas posições e interesses. Isso porque “são diversos atores e coletivos sociais, governamentais, políticos e sociais, os que constroem as regras do jogo (...) e atuam sobre estas regras” (HEVIA, 2011, p. 39 – tradução livre). Em síntese, conhecer o desenho institucional é necessário, mas não suficiente, já que a mera cooperação acríica entre atores sociais e governamentais poderia se constituir em um simulacro de legitimidade de decisões tomadas em outros espaços, que não os de participação.

Desde a redemocratização brasileira há uma variedade de formas de participação nas políticas públicas, envolvendo um repertório amplo e heterogêneo de instituições envolvidas. Assim, a sociedade civil aposta a partir de então na possibilidade de novas e mais democráticas gramáticas relacionais entre Estado e sociedade, especialmente com a criação de instituições participativas. Neste contexto, a década de 1990 foi marcada por uma crise do Estado que fortaleceu o projeto de reforma que pleiteava outra forma de ação pública assentada na transferência de responsabilidades para a sociedade na execução de ações sociais, ancoradas no discurso da gestão eficaz (SILVA, JACCOUD e BEGHIN, 2005). Essa passagem é alvo de interpretações contraditórias. Há a crítica de que esta transferência insere-se num contexto neoliberal onde o Estado procura esquivar-se de suas atribuições fundamentais. Em contrapartida há a leitura de que se trata de um projeto alternativo de intervenção estatal limitada no espaço da proteção social. De qualquer forma, afirmou-se a relevância da participação social em amplos níveis, o que gerou uma dupla expectativa: a participação ocorreria num espaço crescentemente politizado, onde o Estado era objeto de disputa; e haveria uma ampliação da capacidade de intervenção estatal.

Os conselhos, objeto de interesse desta dissertação, formalizam a participação através de mecanismos de representação, de forma que há uma limitação estrutural no número de participantes e estes apresentam um perfil especializado através de um recorte setorial. Desta feita, seu potencial democrático está justamente na capacidade de abarcar conflitos de interesses e valores relativos à política pública em questão (BRASIL e CARNEIRO, 2011).

Atualmente, vem sendo dada atenção a experiências concretas de participação social colocadas em prática no Brasil. Segundo Leonardo Avritzer (2008), há uma diversidade de infraestrutura de participação quanto sua forma e desenho institucional. Para este autor, a academia vem dando maior atenção à experiência do orçamento participativo, deixando um pouco de lado outras formas de participação, tais como os conselhos gestores e planos diretores municipais. Todos os três modelos apresentam uma variedade de instituições participativas expressadas através de diferentes desenhos institucionais, sendo que no caso dos conselhos, o desenho é de partilha do poder com representação mista de atores da sociedade civil e do Estado. É preciso atentar a um aspecto conceitual.

Sendo “instituições um conjunto de regras e normas que estruturam a ação social e política”, Avritzer lança mão do termo “instituições participativas”; ou seja, “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45). Para mensurar o potencial participativo de uma instituição, o presente autor concorda com Fung que a análise dos desenhos institucionais é fundamental. Entretanto, enquanto Fung atribui o êxito dos processos participativos unicamente a este nível de análise, Avritzer avança e estabelece a categoria de desenho interativo participativo. Diz ele que mais que a forma com que se dá a participação, interessa perceber a maneira com que os atores envolvidos interagem dentro de determinado desenho – onde o nível de organização da sociedade civil e a vontade política de implementar os desenhos contam igualmente. Dessa forma, os desenhos institucionais de baixo para cima, demandados pela sociedade civil bem organizada, são “os mais fortemente democratizantes e distributivos” (AVRITZER, 2008, p. 60).

A nível de Estado, participação social é um dos elementos chave na organização das políticas públicas da atualidade (SILVA, JACCOUD e BEGHIN, 2005). Em

democracias, as ações do governo são passíveis de serem formuladas pacificamente e analisadas por pesquisadores independentes. Além disso, um dos fundamentos principais das políticas públicas é o envolvimento de atores e níveis de decisão, que inclusive abrange participantes informais (SOUZA, 2006). Desta feita, o período de redemocratização institucionalizou a participação social por meio de colegiados integrados por representantes do Estado e da sociedade – não apenas beneficiários das políticas, mas toda a sorte de atores envolvidos em sua execução. Estes colegiados constituem-se não apenas como um ator na implementação das políticas, como também em arena onde atuam diversas forças e interesses (SILVA, JACCOUD e BEGHIN, 2005).

Para a abordagem de redes no contexto brasileiro, Eduardo Marques (2006) destaca três especificidades: a política tende a ser mais centrada em órgãos estatais, devido uma fragilidade das organizações civis; há baixa institucionalização das organizações, portanto há uma proeminência dos indivíduos envolvidos na rede; e apenas parte dos vínculos que compõem o Estado foi construída de forma intencional. Aqui cabem algumas considerações quanto à mudança do papel do Estado, retornando a uma discussão anterior. A diferença de concepção que envolve a alternância entre governo e governança implica na forma de atuação predominante do Estado: enquanto governar é uma ação de um Estado que é ativo, governança corresponde a um Estado que é ativador (RAQUEL, 2012).

Esta suposta transformação do Estado tem suporte no que Manuel Castells (2001) chama de Estado-rede, que assume um novo papel de articulador de relações complexas que incluem sociedade civil e mercado. Estes novos atores compõem uma rede em que o centro nem sempre é óbvio e apresenta variações de acordo com a política pública em questão. Desta forma, organizações da sociedade civil podem executar políticas públicas, com pouco ou nenhum financiamento estatal. Contudo, interessa aqui os casos em que há parceria entre Estado e tais organizações, o que significa que há algum tipo de financiamento governamental envolvido. Nota-se que o dinheiro público destinado a atores privados, por investimentos diretos ou subsídios, pode ser relacionado à falta de controle estatal nos rumos da política pública em questão (OLIVEIRA, 2009).

Segundo Alketa Peci (2007) o momento atual da gestão pública é de reconhecer os limites de sua atuação, o que implica em abertura a iniciativas sociais e suas demandas de participação. Seguindo esta linha, Oliveira (2009) aponta que as fronteiras entre governo,

mercado e sociedade civil são cada vez mais fluidas. E é nas intersecções entre os atores públicos e privados que a capacidade de governança, que possibilita uma boa interação, torna-se essencial.

Para fins deste trabalho, os atores privados a se relacionarem com o Estado são organizações civis, que são caracterizadas pelo fato de serem organizações privadas que perseguem bens públicos. Entre associações, organizações filantrópicas, ONG's, OSCIP's e fundações; um de seus diferenciais é sua missão, que impulsiona adesões e visa sempre alguma forma de transformação social (DRUCKER, 2005). Além de agir por elas mesmas em políticas públicas, estas organizações podem apenas defender bandeiras – dedicando-se exclusivamente ao *advocacy*. Ou seja, dito em resumo, reconhece-se um setor não estatal da sociedade, tipicamente heterogêneo, que se articula em redes de políticas públicas e age com ou sem suporte governamental. O tema da participação trata exatamente do grau de abertura que essas organizações têm nos espaços legítimos de decisão do Estado e qual o grau de equilíbrio entre as agências estatais e não estatais.

É comum que os discursos oficiais tratem das redes interorganizacionais como espaços onde o que prepondera são relações de parceria. Jennifer Brinkehoff (2002) elabora um quadro que tipifica estas relações em termos de mutualidade e identidade organizacional. Neste contexto, a autora chama a situação contrária à parceira de relação de extensão, que ocorre quando uma das entidades envolvidas (provavelmente o ente governamental) se constitui como polo dominante. Neste caso, é a missão da organização civil e seu compartilhamento interno de valores que efetivamente garante sua sobrevivência nos espaços de gestão. Isso porque a prestação de serviços públicos não é mais monopólio do governo central, como foi dito. A contratação da sociedade civil pelo Estado para prestação de serviços públicos pode alterar sua natureza, numa transformação de papéis onde ela perde o foco no objetivo anterior, que era de transformação social. Dentre esse aglomerado de situações possíveis ocorre o fenômeno da publicização, semelhante à privatização, mas aqui o contrato é firmado com ONGs e há parceria de gestão (COSTIN, 2005).

Quanto a isso, um pronunciamento da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) é de grande esclarecimento (ABONG, *apud* Oliveira, 2009). A posição demonstrada é desejável a participação de ONG's na gestão de políticas públicas,

mas não da execução. Esta associação reconhece que a contratação de organizações sociais para atuarem neste nível é perigosa e serve para fins de despolitização e esvaziamento das atribuições do Estado, o que contrapõe seus princípios. O papel da sociedade civil organizada deveria, segundo esta ótica, se manter firme no controle e exigência do Estado, papel este que já executa por princípio de missão. Sendo que o Provita funciona primordialmente através desta polêmica parceria, é importante notar que este debate está inscrito na autocrítica dos atores envolvidos.

1.5. Uma reflexão sobre a literatura teórica utilizada

A crítica acerca do suposto esvaziamento do Estado é uma reação ao que as organizações sociais reconhecem como reformas neoliberais. O debate nessa área compila a literatura de governança, redes de políticas públicas e participação social trazida à tona neste trabalho, sendo eleito, portanto, como reflexão final deste trabalho. O esvaziamento do Estado é tema principalmente desenvolvido pelo que Michael Marinetto (2003) chama de escola da anglo-governança, liderada por Rhodes. Este autor elabora uma teoria de como novos métodos de governar a sociedade emergiram e como atores e instituições para além do Estado central contribuem para o processo de mudança, de um Estado burocrático e hierarquizado para um mais fragmentado e descentralizado. Tal abordagem não leva em conta, entretanto, a discricção dos arranjos institucionais na presunção da autonomia das redes em detrimento do Estado central, e no reporte histórico de mudanças institucionais (MARINETTO, 2003). Culmina que Rhodes adapta seu trabalho de forma que redes e suas relações entre centro e demais atores políticos compõem uma teoria de um Estado em transição, onde novas estruturas de governo emergem, a qual é chamada de governança. Essa concepção presume que formas mais horizontais e distribuídas de governo, incluindo maior heterogeneidade de atores, prevalecem.

Assim, a descentralização das instituições e criação de novas redes, aliados a fatores como globalização e consequente perda relativa de soberania nacional, é interpretada como esvaziamento do Estado. No limite desta visão, o Estado se torna um dentre vários autores. Contudo, a denúncia das organizações civis e críticas encontradas na literatura permitem pensar que o Estado, poder central, faz valer seus interesses a partir não

de intervenções diretas, mas manipulando condições pelas quais as redes operam (TAYLOR, 1997).

A perspectiva da governança olha para o processo político como sendo preocupado com o gerenciamento da proliferação de complexas interdependências funcionais entre atores e redes. Ou seja, as análises locais (em oposição ao poder central) mostram a capacidade do governo de monitorar os atores. Nas palavras de Marinetto (2003, p. 601), as parcerias são ativamente criadas e reguladas de perto pelo centro. Conclui-se que o governo central exerce uma influência decisiva definindo as regras pelas quais as instituições locais devem interagir. Para Rodney Lowe e Neil Rollings (2000) o século XX não representa uma ruptura entre governo e governança, como sugere alguns trabalhos referidos aqui, mas sim de uma longa tensão entre centralização e fragmentação.

Essa crítica permite a retomada do que foi trabalhado a partir de Foucault: esse governo difuso realmente acontece? É possível falar que o Estado realmente passa por uma transição que prima por valores democráticos e participativos, nesse sentido? O chamado “governo a distância” não seria um aprimoramento nas tecnologias de poder onde governar de longe significaria governar de forma mais eficiente? Talvez caiba colocar o paralelo inspirador de Ansell (2006) de que os avanços tecnológicos se tornaram mais como redes, e o mesmo ocorre com as instituições. Seguindo esta ótica, as redes podem ser vistas como um avanço na tecnologia de governo.

Fato é que a ascensão de novas formas de ação do Estado não implica no desaparecimento de antigas. Nesse sentido, o trabalho de Stijn Smismans (2006) mostra como modos de decisão mais flexíveis e horizontais não implicam em mais participação e inclusão, já que, no caso específico estudado por ele, há forte prevalência de mecanismos informais de influência nas arenas decisórias. Seguindo sua recomendação, sugere-se aqui que é importante que existam meios formais de participação social. Porém observa-se que a governança de redes, justificada através de um discurso que preza pela *horizontalidade* e *heterarquia* (em oposição à verticalidade e hierarquia), não implica necessariamente em maior participação social, em termos democráticos.

2. ORIGENS DO PROVITA

A origem deste programa é indissociável da atuação do Gajop em Pernambuco na década de 1990, bem como do contexto social e político em que se insere. O ano de 1993, além da Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos das Nações Unidas, teve os jornais marcados pelas chacinas da Candelária e da favela do Vigário Geral. Como é de conhecimento comum, a primeira foi episódio em que oito jovens sem teto foram assassinados por policiais militares; e a segunda foi resultado de invasão de grupos de extermínio à favela de mesmo nome, deixando 21 moradores mortos. Os dois eventos ficaram marcados pela participação de policiais nos crimes e vítimas oriundas de segmentos mais vulneráveis da população, isso com pouco mais de um mês de intervalo, e ambos geraram comoção e pressões internas e externas chamando atenção às altas taxas de homicídios no país e o perfil de violência contra a população pobre. Diante deste contexto, onde ficou evidente a violação de direitos humanos no Brasil para toda a sociedade, organizações não governamentais com esta temática passaram a demandar do Estado ações pontuais para a transformação dessa situação.

Evidentemente, a articulação de tais movimentos não se inicia com os acontecimentos relatados, estes demarcam apenas um momento oportuno aproveitado pelos segmentos interessados na implementação de uma política pública de proteção a testemunhas². Devido a isso, é preciso se ater na configuração política anterior, elencando episódios marcantes no relacionamento entre Estado e sociedade civil que pautam as identidades dos atores envolvidos no programa de interesse desta pesquisa.

De acordo com Fernando Matos, então advogado e coordenador geral do Gajop, “o Provita sintetiza, de maneira única, as transformações pelas quais o Brasil passou após o retorno ao Estado Democrático de Direito” (2001, p. 5). Isso porque foi construído no âmbito de uma pauta maior de direitos humanos, encabeçada por organizações não governamentais cada vez mais numerosas e influentes na política brasileira. A maior expressão dessa influência crescente se deu com o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-1) de 1996, que já prevê, dentre 226 propostas relacionadas à temática, a

² Kingdom (2011) possui uma teoria mais detalhada acerca de formação de agenda através de múltiplos fluxos e estabelecimento de janelas de oportunidade.

criação de um programa nacional de proteção. Além disso, a própria Secretaria de Direitos Humanos nasceu em 97, então no âmbito do Ministério da Justiça.

Em Pernambuco, o Provita foi idealizado em 1995 e criado formalmente em 96, em termo de cooperação técnica firmado entre o Ministério Público estadual de Pernambuco e o Gajop. Segundo a então advogada desta instituição, Kátia Pereira (1997, p. 20), o Gajop já havia anteriormente “recorrido a amigos próximos para esconder testemunhas ameaçadas”, conseguindo “construir uma enorme rede de solidariedade contando com inúmeros voluntários”. Essa *rede solidária de proteção*, conforme é chamada hoje, foi um grande atrativo para o estabelecimento do referido convênio. A cobrança nacional e internacional pela criação de mecanismos de proteção a testemunhas no Brasil esbarrava na dificuldade orçamentária que um programa desse porte teria, e a prática do Gajop de proteção baseada na voluntariedade de indivíduos e instituições parceiras barateava consideravelmente o projeto, o que foi bem aceito pelos poderes estaduais.

Isso não desconsidera o trabalho de pressão feita por organizações em prol dos direitos humanos feita em Pernambuco, ao qual se inclui o próprio Gajop; o que algumas leituras poderiam caracterizar como política de baixo para cima. Insinua-se que tanto este trabalho de pressão quanto a experiência de proteção informal e conveniência de gastos contribuem para um quadro em que o Gajop tem um papel mais relevante na implementação do Provita que qualquer órgão governamental. Isso se justifica tanto pelo destaque dado a esta organização na literatura que descreve as origens do programa; quanto ao fato de o Gajop ter se encarregado da redação do projeto (PEREIRA, 1997). E sua proposta definitivamente não é local, já que uma das primeiras publicações sobre o tema afirma que “os textos ora apresentados refletem as ideias sobre o programa de proteção a testemunhas que o Gajop deseja consolidar no Brasil” (MONTEIRO, 1997, p. 7).

2.1. Transformações do Estado

A ascensão das organizações civis na demanda, discussão e implementação de políticas públicas é alvo de um bom conjunto de trabalhos acadêmicos, que em geral identificam a segunda metade da década de 70 em diante como um ponto de origem mais

institucionalizado. Não por acaso este período é concomitante com o minguar do Regime Militar no Brasil (1964-85). Isto é importante porque a identidade política das organizações de direitos humanos, que pautaram o Provita, capta os conflitos deste processo. Nicolau Bakker (2008, p. 18) diz que o programa é “fruto de um longo processo de amadurecimento em torno da ideia dos direitos humanos, desencadeado principalmente a partir da ditadura militar”, sendo que posteriormente houve um “grande salto qualitativo” a partir da promulgação da constituição de 1988.

A lembrança do Regime Militar é algo extremamente recorrente na literatura que trata das origens do Provita, de forma que pode-se dizer que não há texto – a exemplo deste – que fale do programa sem mencionar o passado ditatorial do Estado brasileiro. Para além da influência na forma de articulação das organizações de direitos humanos, isto também justifica a legitimidade de saberes específicos que estas possuem. Claudio Vereza, por exemplo, explica que as pessoas e entidades comprometidas com a execução do programa “já passaram pela experiência de ter que ajudar a esconder pessoas que estavam sendo perseguidas”, já que “fugir de criminosos não é muito diferente de fugir de regimes políticos baseados no autoritarismo e na perseguição” (VEREZA, 1998, p. 27).

A menção à experiência que as organizações de direitos humanos supostamente têm com a clandestinidade, baseado em um período de perseguição política, é tão forte que chegou a inspirar uma dissertação exclusivamente dedicada a comparar a clandestinidade em ambos os momentos. Nesta, Elisonete Ribeiro (2006) faz uma comparação entre a clandestinidade da esquerda perseguida nos anos de chumbo com a clandestinidade vivida pelos usuários do Provita. Observando que a análise de Ribeiro será alvo de considerações posteriormente, atém-se por hora ao fato de que as organizações de direitos humanos em questão, unidas principalmente através do MNDH (BAKKER, 2008), possuem uma identidade forte com as lutas deste período político.

É importante remontar este passado, ou este discurso de origem, visto que o Provita foi acolhido pelas secretarias temáticas de direitos humanos, nacional e estaduais. De fato, sendo o Gajop e o MNDH os principais demandantes do programa, é de se supor que ambos tenham participação privilegiada na formação de seu conteúdo político. Desta, é recorrente na literatura sobre a origem do programa um discurso comum: o Estado como violador de direitos humanos, em continuidade do período anterior a 1985.

Ressalta-se que o objetivo desta dissertação não é tratar das violências cometidas por agentes do Estado no Regime Militar, nem tampouco em tempos mais contemporâneos. Considera-se que houve e há numerosas violações, e igualmente numerosos trabalhos que analisam e denunciam estas práticas com mais propriedade. A presente proposta se contém em assinalar os discursos sobre Estado, violência, direitos humanos, Regime Militar, etc. proferidos pelos atores que participaram da construção do Provita; e como estes influenciam o programa.

2.2. Ditadura, democracia e Estado violento

Feita esta observação, nota-se esta visão de continuidade nas práticas entre os dois períodos assinalados – Estado ditatorial e democrático – em um sem número de passagens, todas a seguir em publicações de entidades não governamentais ligadas ao Provita. Assim, James Callavaro e Simone Rocha abrem seu texto dizendo que a violação de direitos humanos no Brasil é muito vinculada a um regime autoritário, “cometidas por agentes do Estado ou mediante consentimento dos mesmos” (1997, p. 9). Já Suely Almeida diz que a redemocratização rompe com aspectos do Regime Militar, mas preserva algumas de suas características autoritárias; de forma que “o processo de redemocratização do Brasil não representou uma ruptura com a tutela militar” (2001, p. 7 e 10). Enquanto isso, Bakker diz que, apesar do “enorme salto qualitativo”, o reconhecimento formal de direitos “não foi suficiente para modificar substancialmente o padrão tradicional das graves violações” (2008, p. 19).

Este aspecto está presente também em trabalhos acadêmicos, lembrando que suas autoras sempre têm algum vínculo formal com o programa. Dessa forma, Elaine Santa abre sua dissertação defendendo que no período da ditadura foi assegurado um modelo de segurança pública baseado na repressão e violência, que se perpetuou apesar das mudanças políticas simbolizadas pela promulgação da Constituição de 1988. Para a autora, esse histórico levou a um quadro atual de insegurança e “formador de vítimas silenciadas” (SANTA, 2006, p. 19-21). Geny Valadão, em tom semelhante, afirma que a transição para a democracia trouxe mudanças significativas na política e no perfil dos crimes e de seus atores envolvidos. Entretanto, “os agentes estatais, ainda hoje, são responsáveis por graves violações de direitos humanos”, de forma que “o processo de redemocratização do Brasil é

lento e parece não estar se efetivando. Nos dias de hoje, há um cenário social de impunidade e violência muito similar ao do período ditatorial” (VALADÃO, 2005, p. 19-20). Sobre esta questão, Elisonete Ribeiro defende que “a herança daquela experiência (de Ditadura Militar) ainda se faz presente em contexto de democracia formal, quando os representantes do Estado (...) aparecem como autores de variadas formas de violação de direitos” (RIBEIRO, 2006, p. 73). E, por fim, Jacqueline Leão relata, já no prefácio de sua tese que foi transformada em livro, que o Estado brasileiro teve seu ápice de violência na época da Ditadura Militar. Neste período, houve consolidação de métodos violentos, em particular a tortura, que persistiu em tempos modernos – apenas realocada a novos espaços (LEÃO, 2011, p. 21-22).

Esta relação de continuidade entre Estado violador na ditadura e na democracia naturalmente tem sua importância analítica. Na realidade, o que se defende aqui é que este é o elo de ligação entre identidade política das organizações civis que demandam o Provita e o momento oportuno que se abria particularmente em 1993. Os acontecimentos deste ano, as chacinas da Candelária e de Vigário Geral, possuíam o aspecto comum de serem crimes praticados primordialmente por policiais. E tal é, segundo a maioria das fontes, a forma de violência a ser combatida pelo Provita: agentes do Estado que cometem violência contra segmentos estigmatizados da sociedade e saem impunes por seus crimes. Neste ponto faz-se necessário um pouco mais de atenção.

Segundo Cavallaro e Rocha (1997), crimes que envolvem violações de direitos humanos no Brasil passam por uma dificuldade comum: a dificuldade de encontrar testemunhas dispostas a depor, sendo que o medo de prestar depoimentos é o motivo principal do problema. Como diz Vereza, tal intimidação seria disseminada mais profundamente enquanto “a violência tem ganhado contornos de organização, cometida por grupos muito bem estruturados, que envolve membros das polícias, dos poderes públicos, empresários” (VEREZA, 1998, p. 26). Em consonância, Almeida (2001) fala sobre a alta incidência de participação de policiais em crimes, de forma isolada ou em grupos de extermínio, e enfatiza a participação do Estado no crime organizado. Desta maneira, a autora dita o discurso que seguirá predominante no Provita: de que o programa tem a função de desbaratar organizações criminosas que funcionam com anuência do Estado. Apesar de este último texto reconhecer brevemente o narcotráfico dentre uma das

formas de crime organizado, a autora foca com mais atenção em crimes que envolvem participação de agentes do Estado:

Este programa presta assistência a pessoas (e às suas famílias) expostas a graves ameaças, posto que têm conhecimento de crimes envolvendo agentes do próprio Estado ou seus parceiros e, nessa condição, prestarão testemunho contra os criminosos (ALMEIDA, 2001, p. 11).

Nota-se que a autora praticamente universaliza o público alvo do Provita restringindo àqueles que têm conhecimento de atividades criminosas de responsabilidade direta de representantes do Estado. De modo semelhante, Lena Zetterström diz que “o Programa presta apoio e proteção a testemunhas e vítimas de crimes de homicídio, tentado ou consumado, cometidos por grupos de extermínio, policiais e integrantes do crime organizado” (1999, p. 7-8).

Segundo Bakker, essa emergência de uma política voltada à proteção de testemunhas de crimes cometidos por agente do Estado já estava expresso em Relatórios do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo e da Comissão Teutônio Vilela, em 1993 (posterior às chacinas da Candelária e de Vigário Geral) e em 95. Ainda segundo este autor, a mobilização do Gajop, que resultou na criação do Provita, foi reação à “escalada da violência, nas décadas de 1980 e 1990, quase sempre praticada com a participação de órgãos do Estado destinados ao seu combate” (BAKKER, 2008, p. 21). Em publicação de 1999 a respeito do jovem programa de proteção, Zetterström inicia a apresentação com relato de denúncia de um esquema de tráfico internacional envolvendo “políticos, agentes federais, policiais civis e militares...” (1999, p. 7); e, mais adiante na mesma revista, Monteiro questiona “o que motiva uma vítima de crime de homicídio praticado por agentes do Estado (policiais civis e militares) ou grupo de extermínio, a submeter-se ao Programa”. (1999, p. 24). Por fim, com o mesmo tom, Leão afirma que o Gajop elaborou o plano de criação do Provita “com base na experiência de assessoria jurídica em diversos casos concretos de envolvimento de grupos de extermínio no Estado” (2011, p. 76).

De forma mais escassa, alguns trabalhos consideram como foco do Provita a impunidade que atinge outros tipos de criminosos. Cavallaro e Rocha (1997), por exemplo,

baseiam seu artigo destacando a participação de policiais em crimes de interesse do Provita, reservando a uma nota de rodapé (p. 10) a menção a atividades sem participação de tais agentes – e ainda com este reconhecimento, utilizam apenas exemplos de casos onde o gatilho foi puxado por policiais. Monteiro (2001, p. 15-16), após fazer a ressalva de que o presente programa faz parte de um desafio maior de controle da criminalidade em um panorama de impunidade e banalização da violência, relata sua importância num contexto em que vários testemunhos “expressavam o medo de denunciar arbitrariedades, principalmente àquelas cometidas por agentes do Estado”. Outros trabalhos descentralizam o papel do programa, incluindo organizações criminosas, como narcotráfico ou crimes de maior complexidade. Contudo, é notável como mesmo nos relatórios oficiais do programa os “estudos de caso” insistem a referir denúncias de crimes com participação de agentes do Estado, o que dá a entender que este é o perfil de crimes e testemunhas atendidos pelo Provita.

É bom notar que os trechos por ora selecionados dizem respeito às motivações da criação de um programa de proteção a testemunhas e seu início. Quanto a isso, observa-se a afirmação de Danielle Galdino de que os

policy makers (do Provita) não foram tecnocratas do Estado, mas militantes da sociedade civil, atuantes do campo da defesa dos direitos humanos e combate à violência institucionalizada, cujos principais violadores eram agentes do próprio Estado (GALDINO, 2013, p. 51).

Pretendeu-se demonstrar aqui que a fase de nascimento do Provita foi marcada pela crítica ao Estado como violador de direitos humanos³. Esta visão constrói um quadro onde houve manutenção de agentes especializados em controle social através da repressão e violência. Repete-se que a intenção aqui não é trabalhar este fenômeno, mas demarcar o quanto este discurso está presente na construção do Provita. Dá-se atenção a este porque possui implicações na formação do desenho institucional do programa e sua forma de execução. O trecho citado acima sintetiza o argumento de que o Provita é uma demanda e criação primordialmente da sociedade civil organizada em torno dos direitos humanos, em

³ Segundo a teoria institucionalista e suas vertentes, as diretrizes construídas no período de implementação de um programa tendem a repercutir longamente em seu formato definitivo. Para aprofundamento, recomenda-se Ansell (2006) e March & Olsen (2006), dentre tantos outros.

resposta a um problema que lhe era caro – em particular, a violência institucionalizada do Estado. A seguir serão discutidas as implicações desse discurso na estruturação organizacional do Provita, e mais adiante uma análise em relação aos dados disponíveis sobre o programa.

2.3. Discursos de formação do Provita

Em parte, o discurso de que o Provita é direcionado à proteção às vítimas e testemunhas de crimes cometidos por agentes do Estado legitimou a forma pela qual o programa foi estruturado. Cavallaro e Rocha, citando a escolta de uma testemunha da chacina de Vigário Geral realizada por um policial envolvido, dizem que “programas mantidos por agentes do Estado podem ficar aquém de cumprir as necessidades mínimas de proteção” (CAVALLARO e ROCHA, 1997, p. 11). Assim, segundo Almeida,

tudo indica que o Estado teria reduzida credibilidade de se responsabilizar por prover a integridade física dessas pessoas, posto que agentes das corporações policiais são os principais autores de execuções sumárias e violadores dos direitos humanos, com a conivência de instituições e autoridades governamentais (ALMEIDA, 2001, p. 11-12).

Em consonância com este argumento, Jayme Lima Jr diz mais explicitamente que

em função das características conjunturais dos órgãos públicos no Brasil – especialmente as polícias – dramaticamente atingidos pela participação de muitos de seus membros em atividades criminosas (...) nesse momento seria impensável que o Provita fosse desenvolvido com a prevalência dos órgãos estatais (LIMA JR, 1997, p. 25).

Este discurso não é restrito a autores que estavam envolvidos no processo de formulação do Provita enquanto política pública. Valadão, em sua dissertação, assegura que “o Estado não tem credibilidade para prover a integridade física dessas pessoas”, já que estas “têm conhecimento de crimes envolvendo agentes do próprio Estado” (VALADÃO, 2005, p. 82). Da mesma forma Gustavo Ungaro diz que

um programa dessa natureza não poderia, no Brasil, ser executado apenas pela polícia, vez que diversas situações de crimes graves são causados por grupos organizados compostos

por agentes da própria polícia, principalmente organizações voltadas ao extermínio de pessoas (UNGARO, 2001, p. 43).

Sendo assim, Monteiro sintetiza o argumento, afirmando que o primeiro desafio do Provita foi “como pensar uma proposta de política pública com o Estado que tem uma quantidade de agentes estatais violadores de direitos humanos” (2001, p. 16). A partir destas passagens, percebe-se que há um discurso forte de incapacidade do Estado de gerir um programa efetivo de proteção. E este discurso não provém unicamente de organizações não governamentais. Leão relata, em nota de rodapé, a afirmação da então Coordenadora-Geral do programa nacional de proteção de que “no Brasil é necessária a participação da sociedade civil organizada porque a maioria das testemunhas é ameaçada por agentes do Estado” (LEÃO, 2011, p. 77). Dessa forma, há uma concordância geral de que “é preferível que tais centros (de proteção a testemunhas) sejam mantidos pela sociedade civil, uma vez que no Brasil muitas das violações são cometidas por agentes do Estado” (CAVALLARO e ROCHA, 1997, p. 11).

2.4. Influências internacionais

À demanda pela criação de um programa de proteção e o momento político oportuno a sua criação, seguiu-se a consulta de órgãos interessados a experiências internacionais. Quanto a isso, há certo desacordo na literatura disponível sobre quais os modelos de proteção foram consultados e em que medida influenciaram a experiência brasileira. Por exemplo, Inácio da Silva (2008) inclui a experiência canadense no rol de influências internacionais, a qual não foi elencada aqui por falta de evidências de que tenha inspirado qualquer ator relevante na construção do programa.

Sendo que o Gajop é reconhecidamente o principal mentor do programa, o texto de Lima Jr – coordenador da instituição à época do texto – é emblemático para reconhecer as principais influências internacionais em jogo. O autor cita quatro experiências principais que foram alvos de estudo por parte da instituição, através de visitas ou relatos de especialistas. Os modelos destacados são dos EUA, Itália, Inglaterra e Holanda – sendo que este último foi apresentado apenas como similar à experiência Inglesa (LIMA JR, 1997).

O programa estadunidense em questão é o *Witness Security Program* (Programa de Segurança a Testemunhas), também conhecido como Witsec. Este programa foi iniciado efetivamente em 1971 e é executado pelo U.S. Marshals, instituição federal que tem a missão de garantir a eficiência do sistema judicial. Desta maneira, é responsável por serviços como transporte de prisioneiros, busca por fugitivos e segurança dos integrantes dos tribunais – incluindo testemunhas relevantes aos processos. O Witsec destina-se a promover a segurança destas testemunhas que estejam ameaçadas, com condição de que estas fiquem a disposição para depor sempre que solicitadas. Além da segurança – onde inclusive há escolta 24 horas – o U.S. Marshals provém também troca de identidade da testemunha e sua família, reinserção em novo local, assistência econômica e social; e sigilo. O Witsec é claramente um serviço de compensação do Estado em troca de um testemunho prestado, fazendo com que boa parte dos usuários seja de pessoas envolvidas com os crimes denunciados (DUBRO, 1989).

Já a experiência italiana se deu através da *Direzione Nazionale Antimafia* (Direção Nacional Anti-máfia), composta por um procurador geral anti-máfia e por vinte magistrados. Como o próprio nome sugere, o propósito aqui é combater especificamente a famosa máfia italiana – não abarcando testemunhas e vítimas de crimes comuns. A exemplo do que ocorre no Witsec, a proteção é comumente destinada a colaboradores que têm participação em crimes, e é realizada em troca de testemunhos que contribuam para o prosseguimento dos processos criminais de interesse do Estado. Possui, portanto, dois públicos-alvo distintos: tanto a testemunha e vítima de crimes considerados graves, quanto supostos integrantes de organizações criminosas. Atenta-se que tanto na Antimafia quanto no Witsec há uma grande incidência de usuários que outrora estiveram envolvidos com as organizações criminosas denunciadas, sendo que está embutida na proteção a ideia de um novo projeto de vida do protegido.

A influência do Reino Unido, sendo que a da Holanda foi relatada apenas como similar, se deu através do *Victim Support* (Suporte a Vítimas). Neste caso, há uma relação entre parceria entre poder judiciário e sociedade civil organizada, sendo que esta última assume papel principal. O trabalho é desenvolvido no apoio a vítimas de violência de qualquer natureza, fornecendo suporte, sobretudo psicológico, a vítimas de crimes violentos. Aqui não há contrapartida do apoio com o testemunho ou relevância em um

processo, e o ideal é que a vítima se aproprie da história de violência para retomar sua vida.

O espelhamento sobre as experiências citadas ficou evidente em 1998, com o primeiro Seminário Nacional de Proteção a Testemunhas, onde representantes desses programas figuravam entre os presentes (SANTA, 2006). Entretanto, antes de analisar as experiências que vingaram como influentes ao Provita, é preciso se deter a investidas anteriores que não tiveram o mesmo sucesso.

Como é possível perceber, as três diferentes influências possuíam pontos de difícil absorção no Brasil, devida a relação político-discursiva relatada anteriormente. Levando em conta a visão das organizações de direitos humanos, por um lado havia desconfiança na capacidade do Estado assumir um compromisso de execução de um programa aos moldes do Witsec ou da Antimafia. Por outro lado, a prevalência da sociedade civil organizada do Victim Support não correspondia às expectativas de desbaratar organizações criminosas de alta complexidade, que possuíam envolvimento de agentes estatais.

Alexandre Miguel e Sandra Pequeno relatam que em 1994, logo após os eventos relatados de 1993, foi elaborado um projeto de lei que tratava da proteção às testemunhas. O projeto propunha a centralização dos programas de proteção aos cuidados da União e tinha como maior influência o modelo italiano (MIGUEL e PEQUENO, 2000). A razão do declínio desta proposta seria seu alto custo, de forma que a primeira publicação do Gajop a respeito do Provita é repleta de informações a respeito de custos, sempre afirmando a viabilidade econômica do modelo proposto.

O empecilho orçamentário surge em vários momentos. Nelson Pellegrino diz que não havia possibilidade, devido aos altos custos, de implementação de um “programa desta natureza, já que o parâmetro era o dos programas existentes nos EUA ou Itália” (PELLEGRINO, 1998, p. 30). Cavallaro e Rocha, colocando em números, dizem que o custo médio de uma família com quatro pessoas em proteção é de R\$554,00 a inclusão, e R\$220,00 a manutenção mensal; ao passo que o Witsec gastaria até US\$100.000,00 por indivíduo durante o período de proteção (CAVALLARO e ROCHA, 1997). Da mesma forma, Lima Jr atesta que o modelo estadunidense seria eficiente, porém altamente dispendioso, ao passo que o Gajop propunha um formato consideravelmente mais barato.

Este autor ainda afirma que com o orçamento estimado de 5,4 milhões de reais por estado brasileiro, o que representaria cerca de 27% do orçamento destinado ao Witsec, o Provita teria capacidade de atender cerca de 1.300 pessoas por ano, ao passo que a média nos EUA é de 150 protegidos no mesmo período (LIMA JR, 1997).

É importante frisar que há uma grande disparidade de informações se confrontados ambos os dados mencionados (ou o custo por atendido no Provita é muito superior ou a capacidade de atendimentos é bem inferior). Infere-se aqui que estes dados são mais estimados do que fundamentados, sendo ainda enunciados por autores diferentes – ainda que numa mesma revista. O ponto a ser demonstrado é que há um esforço argumentativo no sentido de provar a viabilidade econômica do Provita, já em execução pelo Gajop. O importante é salientar que, como diz Vereza, o Estado sempre adiou a criação de um programa de proteção com a justificativa de que seria caro, e o Gajop ofereceu uma alternativa a custos acessíveis (VEREZA, 1998). O motivo desta alta diferença de custos, em comparação com o modelo estadunidense, será discutido posteriormente. Por ora, faz-se necessária uma discussão conceitual que define o núcleo ideológico pelo qual se edifica o Provita.

2.5. Entre vítimas, testemunhas e algo mais

A este momento uma discussão um tanto quanto conceitual se faz necessária, pois foi abordada com frequência nas teses e dissertações disponíveis sobre proteção a testemunhas. Uma observação interessante se dá quando se percebe que, dentre os modelos apresentados, o Provita é o único que enquadra em sua denominação tanto vítimas quanto testemunhas. Nota-se que no Witsec a atenção é à segurança da testemunha, o Antimáfia evidencia a máfia a ser combatida, e no Victim Support a vítima terá suporte. Na realidade, o Provita foi adotado como sigla para uma gama de legendas, que incluem o apoio, assistência, proteção e os familiares dependendo do estado, sempre mantendo tanto vítimas quanto testemunhas.

A menção às experiências internacionais se faz relevante devido o significado que estes programas carregam. Aqueles que elencam a testemunha como alvo de proteção possuem um interesse além da integridade física da pessoa protegida: o testemunho que

estas podem fornecer. Desta forma, tanto o programa estadunidense quanto o italiano fornecem um serviço de proteção, e recomeço de vida, a indivíduos que possuem um depoimento considerado valioso. Não obstante, ambos atuam muito em função de indivíduos que faziam parte das organizações as quais denunciam. A título de exemplo, cita-se o artigo de Alec Dubro, onde este faz uma crítica sobre o uso do Witsec por criminosos como estratégia válida para recomeçar suas vidas com suas fichas limpas (DUBRO, 1989). Naturalmente, um programa que se pronuncia como de direitos humanos, operacionalizado por organizações de direitos humanos e que tem como meta de atuação o combate a violações de direitos humanos, teria dificuldades de proteger membros das organizações denunciadas – ou seja, violadores. Dessa forma, se acrescenta ideologicamente a influência do Victim Support, onde a vítima, aquela que teve seus direitos violados, se constitui como público alvo.

Assim, o formato híbrido brasileiro, originalmente, teria como público alvo as vítimas. Entretanto, possuem como objetivo enquanto política pública o combate à impunidade. Dessa forma, o usuário passaria por uma transição através do Provita que é da condição de vítima de violência à testemunha de um crime. Isto representa uma mudança de paradigma em relação aos demais programas na medida em que, para o sistema penal, tradicionalmente o crime lesa o Estado, e a testemunha é instrumento para a penalização do infrator (MONTEIRO, 1999). Assim, para o Estado, a vítima de violência tem seu valor enquanto testemunha (RIBEIRO, 2006). Quanto a isso, Santa (2006) afirma que a testemunha é tratada como elemento-chave num processo, o que pode chegar até a constituir uma descaracterização, ou desconsideração, da mesma enquanto pessoa.

De fato, a vítima é elemento facilmente esquecido nas discussões de criminologia. Em se tratando de reação penal do Estado perante um crime, raramente os interesses da vítima (reparação de danos, assistência social, resolução de conflitos) são considerados e monta-se um cenário onde ela é constantemente multipenalizada através de processos judiciais – tidos como desagradáveis, traumáticos, inconvenientes, etc. Dessa forma, a ação penal comumente é vista mais como um interesse do Estado que da vítima (LARRAURI, 1991).

De posse deste debate, o Provita trabalha uma dupla passagem. De um lado há a passagem da vítima para a condição de testemunha, e de outro a passagem da testemunha

para a condição de vítima. Se por um lado a vítima de violência só poderá ser atendida pelo Provita uma vez que exerça o papel de testemunha, e a testemunha só o será se estiver vitimada por uma situação de grave ameaça. E a vitimização da testemunha não ocorre apenas pela ameaça direta de seu algoz. Novamente, neste ponto se encontram discursos onde o Estado é violador. Se a ameaça não vem diretamente de seu agente, é através da omissão que a testemunha se encontra na situação de vítima.

O interesse no valor intrínseco à vida e a assistência a pessoas em situação de vulnerabilidade é clássico de organizações de direitos humanos. Segundo Leão, o propósito do programa impulsionado pelo Gajop “tinha como ideia central a reinserção social de pessoas em situação de risco em novas comunidades” (LEÃO, 2011, p. 77). Para ela, o objetivo inicial do Provita, nestes moldes, era sobretudo assegurar a vida do indivíduo ameaçado. Isso seria comprovado pelo que um conselheiro militante dos direitos humanos, citado e assim identificado pela própria autora, relata: que “o programa só pode ser visto no combate à violência e ao crime se ele privilegiar a testemunha e não o testemunho” (LEÃO, 2011, p. 87). De forma menos categórica, Ribeiro afirma que “inicialmente, o Programa visava a preservar a testemunha (e o testemunho)” (RIBEIRO, 2006, p. 90). Neste último caso, considera-se que a proteção à vida é sobressalente ao valor do depoimento devido o testemunho ser lembrado de forma secundária, entre parênteses.

Apesar de estas duas autoras defenderem a prioridade pela vida em relação ao valor do depoimento, sendo isto uma bandeira típica de direitos humanos, esta afirmação parece não se sustentar na literatura temática a época de implementação e consolidação do programa. Obviamente, o Gajop e demais debatedores não obscurecem a importância intrínseca da vida humana, e não deixam de remontar a situação de vulnerabilidade social a que se encontram e o descaso por parte do Estado. Nas palavras de Matos, “a relevância da proteção da prova não se dissocia da assistência social àqueles que se encontram sob ameaças” (MATOS, 2001, p. 5). Entretanto, não é isso que baseia o discurso que sustenta a necessidade da adoção de um programa de proteção a testemunhas. Nesse sentido, há consonância de que o Brasil carece de um programa que aja no combate à impunidade – sobretudo na impunidade de agentes do Estado que cometem crimes. Isso fica evidente quando o problema elencado a ser resolvido é a impunidade de agentes estatais autores de violências, conforme já foi discutido anteriormente. O perigo de vida que correm as

testemunhas de tais crimes surge como periférico deste problema, sendo referido como uma das causas que contribui com a impunidade. Prova disso é a inscrição da necessidade de um programa de proteção a testemunhas no tópico 39 do PNDH-1 de 1996, sob o tópico “luta contra impunidade”; e não sob “segurança das pessoas”, que figurava imediatamente antes (BRASIL, 1996).

Leão (2011) interpreta isso como uma apropriação indevida do Estado, de forma que a inserção do Provita na pauta dos direitos humanos apenas mascararia o fato de que o Estado forneceria proteção como moeda de troca ao testemunho, deixando o indivíduo totalmente desassistido quando perde sua utilidade nos processos judiciais. Desta feita, o candidato à atenção do programa seria instrumentalizado pelo Judiciário e “coisificado” em função de sua inserção, e neste âmbito o Estado discrimina quais testemunhos são de seu interesse e quais não o são. Assim, o nexos causal entre ameaça sofrida e valor do depoimento a ser prestado, como condição de inclusão no programa, seria uma evidência desta mensuração do valor testemunhal em detrimento da vida que estaria em jogo. Por fim, a autora tece sua hipótese central de que o objeto de proteção do Provita é o testemunho, e não a testemunha; ao contrário do que seria admitido pelos envolvidos.

Em suma, o que se encontra na maioria dos textos de formação do programa é o reconhecimento de que seu público alvo se constitui primordialmente em uma população vulnerável em função de se situar em camadas mais desprivilegiadas da sociedade. A pobreza, desigualdade, omissão do Estado, etc. seriam causas pelas quais uma maioria da população está sujeita a ação de organizações criminosas. Ou, como diz Valadão (2005), a vitimização individual é resultante da vitimização generalizada devido ao contexto socioeconômico. A proposta do Provita, então, busca incidir em um público específico, aquele que tem testemunho valioso para uma eventual condenação de membros do crime organizado – em especial quando estes são agentes do Estado. Nesse sentido, Santa (2006) diz que a inclusão de um indivíduo no programa se dá, no mais das vezes, como medida emergencial, devido a ausência de outra alternativa de segurança oferecida pelo Estado e relativa à situação de vulnerabilidade do atendido.

O reconhecimento do Estado como violador de direitos humanos traz uma representação interessante sobre as vítimas e testemunhas atendidas. Nas palavras de Márcia Conceição, o Provita tem a missão de proteger testemunhas “não apenas enquanto

instrumentos de prova, mas, sobretudo, considerando a possibilidade histórica de exercerem um papel político determinado na construção da sua cidadania e na redução da impunidade” (CONCEIÇÃO, 2001, p. 77). Esta representação dos usuários do Provita como agentes da cidadania é recorrente, e representa uma fusão do que se entende tanto por vítima quanto por testemunha. A conversão da vítima em testemunha e da testemunha em vítima, conforme dito anteriormente, seria uma caminhada em prol da militância contra a impunidade. Assim, Ribeiro chega a retratar o candidato à inclusão no programa como inconsciente do papel político-cidadão a ser desempenhado (RIBEIRO, 2006), o que haveria de ser transformado. Nota-se que a condição de vítima é um problema de si próprio, enquanto que a condição de testemunha é uma questão de interesse público. Dessa forma caberia o programa transformar uma vítima de violência, com toda a passividade que esta definição traduz, em uma testemunha ativa na denúncia – havendo um aumento de autoestima e superação de um episódio traumático através dessa passagem. Ou, dito em outras palavras, o programa buscaria ajudar os atendidos a “evoluir de uma situação de vítimas para a de cidadãos, conscientes da importância de seu papel na busca da justiça e do combate à impunidade” (CDHEP, 2008, p. 48).

Quanto a essa concepção, de que o Provita tem a missão de garantir o “direito de contribuir com a produção da prova” (CDHEP, 2008, p. 35), é importante acrescentar que valores e significados não são atributos simplesmente transpostos, no caso aqui trabalhado, seja entre organizações em prol de direitos humanos, agentes do Estado ou público atendido. Embora Ribeiro (2006) chegue a citar que essa transformação de vítima em testemunha, cidadã e comprometida com uma denúncia de interesse público é missão do Provita, há de se questioná-la. É preciso ter em vista que a maior, senão única, motivação de um indivíduo de enquadrar a si e sua família num programa como este venha a ser o medo. Ou, como diz Santa (2006), a aceitação de inclusão no programa se dá como medida emergencial, pela ausência de outra alternativa de segurança oferecida pelo Estado e relativa à situação de pobreza e vulnerabilidade da testemunha. Esta autora ainda questiona até que ponto se pode falar em voluntariedade de ingresso no programa, na medida em que o que motiva a permanência de seus protegidos não é a colaboração com a justiça, e sim o medo.

Embora esta crítica seja reconhecida pelos autores do período de formação do Provita, aparentemente a sua relevância na composição da política é limitada. Da mesma forma que o PNDH-1 inscreve o programa de proteção a testemunhas como recomendação de combate a impunidade, o PNDH-2 de 2002 traz a temática sob a importância da “Garantia à Justiça” (BRASIL, 2002). Esta visão é impulsionada, por exemplo, quando Anália Ribeiro e Neiba Barros defendem que o Provita é voltado às testemunhas que “querem exercer sua cidadania na busca da justiça para o combate a impunidade” (RIBEIRO e BARROS, 1997, p. 13). Quanto a isso, Leão traz a crítica de que

testemunha não é o sujeito que está reclamando a justiça, mas sim o sujeito que está prestando um serviço à Justiça e, portanto, ao Estado. A justiça, ou seja, a reparação do crime, deve ser direcionada à vítima e não à testemunha. Tampouco a intenção da testemunha que busca proteção é colaborar com a justiça, mas sim ser protegida da ameaça iminente de morte e tentar salvar sua vida (LEÃO, 2011, p. 96).

Para fins deste trabalho, compreende-se que o papel de testemunha sobressai ao de vítima, e portanto o usuário do programa será assim referido daqui para frente.

3. PROVITA INSTITUCIONALIZADO

A título de recapitulação, o quadro geral descrito anteriormente monta um cenário onde o Provita nasce a partir de pressões nacionais e internacionais pela criação de uma política com fim específico: o combate à impunidade de crimes cometidos primordialmente por agentes do Estado. Esta impunidade estaria ligada à chamada “lei do silêncio”, instituída historicamente entre a população em situação social mais vulnerável. Esta lei do silêncio seria a razão pela qual há escassez de testemunhas aptas a depor, fazendo com que as investigações de crimes ligados a organizações criminosas não avancem, ou ao menos não sejam capazes de gerar condenação. Dessa forma haveria um ciclo vicioso onde o Estado não consegue combater o crime organizado por falta de testemunhas, e não há testemunhas porque o crime organizado não é combatido.

Neste contexto, algumas experiências internacionais foram estudadas. O projeto de 1994 se embasava na experiência italiana, que centralizava um programa de proteção na União e tinha um financiamento e execução exclusivamente estatal. Este modelo, apesar de bem visto por setores demandantes, foi descartado por ser considerado demasiadamente oneroso. Paralelamente a isso, a organização não governamental Gajop colocava em prática métodos informais de proteção, impulsionada pela “sensação de impotência diante das absolvições, pela Justiça, de integrantes de grupos de extermínio” (PEREIRA, 1997, p. 18).

Como foi dito anteriormente, o método já empregado informalmente pelo Gajop, em grande parte por ser um modelo de proteção de baixo custo, foi formalmente adotado em Pernambuco. Assim, o Provita foi oficializado em 1996, num convênio entre Gajop e governo do estado, com representantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e da Anistia Internacional como testemunhas.

O que faz com que o modelo proposto fosse considerado barato e inovador é principalmente a chamada Rede Solidária de Proteção. Essa rede seria fruto de experiências anteriores do Gajop, acolhendo pessoal e informalmente, indivíduos ameaçados. Dessa forma, após o convênio feito em 1996, “o programa se vale tanto de recursos disponibilizados pelo Governo do Estado de Pernambuco, como, particularmente,

da participação ativa de uma rede de colaboradores, que oportunizam serviços e materiais, gratuitamente” (LIMA JR, 1997). Estes voluntários seriam “pessoas e entidades já engajadas na luta pela defesa e promoção dos direitos humanos” (VEREZA, 1998, p. 27); “instituições religiosas, organizações não governamentais, associações comunitárias, etc.” (PANNUNZIO, 2001, p. 34); ou, nas palavras de Ribeiro e Barros,

profissionais liberais, religiosos, donas de casa, enfim, pessoas que querem, individualmente, enquanto cidadãos, ou através de instituições sociais, se comprometer com o abrigo dos beneficiários e promover sua inserção na comunidade e adaptação a uma nova realidade de vida. Esse trabalho é realizado de forma voluntária (RIBEIRO e BARROS, 1997, p. 16).

Sendo assim, a existência de tal rede solidária seria causa tanto dos custos baixos de execução do programa, quanto indicativos de humanização e comprometimento com os direitos humanos. É mister que um agregado de atores com as características citadas é mobilizado fundamentalmente por organizações sociais.

Mais uma vez em contraste com os modelos estadunidense e italiano, o Provita afirma “a solidariedade como estratégia de proteção”, onde a Rede Solidária de Proteção se caracteriza pelo “esforço de reinserção social das testemunhas protegidas por meio da assessoria jurídica, da assistência social e psicológica” (CDHEP, 2008, p. 61). Dessa forma, segundo Ungaro (2001, p. 44), a qualidade do acolhimento está ligada a uma “extensa e diversificada teia de solidariedade”.

Segundo a publicação do Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo (CDHEP), entidade executora do Provita-SP, os parceiros que compõem a Rede Solidária de Proteção são de três tipos: *colaboradores*, que possuem ampla rede de relacionamento indicando novos parceiros; *prestadores de serviço*, que são profissionais que prestam serviços gratuitamente; e *protetores*, que acompanham os protegidos nos locais de reinserção, facilitando sua adaptação e reconstrução de vida.

O foco na solidariedade como instrumento de proteção diz respeito ao que se entende por proteção no programa. O imaginário popular e de apelo cinematográfico que pressupõe a proteção através de escoltas fortemente armadas, aparato tecnológico, mudança de identidade e ação de inteligência policial muito mais se aproxima dos modelos

adotados nos EUA e Itália – descartados exatamente pelo custo incompatível com a realidade brasileira. Quanto a isso, Eduardo Pannunzio diz que

desde o seu início, o Programa foge ao padrão tradicional baseado na proteção ostensiva por agentes policiais, constituindo um diferencial que até hoje alimenta confusões por parte de observadores incautos. A segurança do programa é baseada na mudança sigilosa de residência (PANNUNZIO, 2001, p. 34).

Portanto, ainda segundo este autor, é preciso notar que o funcionamento ideal do programa conta com o deslocamento da testemunha para uma nova residência, obedecendo às necessidades familiares dos protegidos, e a partir de então há uma série de assistências médica, psicológica e social. Esses serviços seriam prestados por profissionais e entidades comprometidos com os direitos humanos, no sentido de favorecer a inserção social e adaptação destas pessoas em seu novo local de moradia. Essa reinserção é relevante para o programa para que a proteção não signifique confinamento, como atenta Ungaro (2001), de forma que haja todo o suporte necessário para que os protegidos possam recomeçar suas vidas em segurança – da mesma forma com que possam colaborar com a justiça sem risco de sofrer represálias. A reinserção como norte do programa seria uma contribuição própria da sociedade civil, já que “extrapola a visão limitada de proteção da testemunha como mera prova e busca ajudar o usuário a sentir-se protegido de forma integral, nas dimensões objetivas e subjetivas” (CDHEP, 2008, p. 48).

O quadro montado coloca mais uma vez o Estado como interessado no depoimento que a testemunha tem a oferecer, ao passo que as organizações não governamentais possuem um interesse além, de atender as necessidades objetivas e subjetivas dos protegidos. Além disso, Cavallaro e Rocha observam que a disposição de uma vítima ou testemunha de ingressar no programa depende da confiança nos centros de acolhimento. E para tanto, “é preferível que tais centros sejam mantidos pela sociedade civil, uma vez que no Brasil muitas das violações são cometidas por agentes do Estado” (CAVALLARO e ROCHA, 1997, p. 11). O discurso exposto fecha um ciclo discursivo que remonta o Estado como agressor consumado e potencial, de forma que apenas as organizações civis tem capacidade para executar um programa de proteção com legitimidade perante a sociedade. De outro lado, este argumento ganha força entre agentes de governo devido sua viabilidade de resposta a pressões sem grande comprometimento orçamentário.

Neste momento cabe discutir acerca de uma crítica relevante deste modelo escolhido. O fato de ser financiado pelo poder público e gerido por uma organização da sociedade civil é “modelo de gestão que vem se difundindo no Brasil e em diversos outros países e que se encaixa muito bem à hegemonia neoliberal” (ALMEIDA, 2001, p. 11). Segundo Carlos Coutinho (2000), o método adotado casa com interesses de despolitizar a sociedade civil, transformando-a no chamado terceiro setor, na condição de mera prestadora de serviços. Dessa forma, serviços que seriam competência do Estado são transferidos a estas organizações, de tal feita que estas ganham um caráter puramente instrumental, perdendo seu apelo político.

Leão (2011), em sua tese, realiza uma análise sobre o Provita com este viés. Para ela, o método implementado no programa faz parte de uma conjuntura de Estado mínimo, neste caso relegando a responsabilidade de programas de segurança pública a organizações civis. Como diz Maria do Carmo Carvalho (2001), os reais motivos de desresponsabilização do Estado e corte de gastos com políticas sociais são mascarados com a égide de participação social. Neste ponto, é preciso frisar que esta crítica é de amplo conhecimento da sociedade civil, que não pode ser considerada ingênua em suas parcerias com o Estado.

A dicotomia posta coloca a participação de organizações não governamentais no programa entre a evidência de participação social e expansão do neoliberalismo. Segundo I. Silva, a “gestão compartilhada e a operacionalização da política pública de proteção a testemunhas” realizadas pela sociedade civil é fundamentada pela permissividade do Estado com a impunidade e seu comprometimento com violações, conforme já foi demonstrado em outro momento. Entretanto, no processo de redemocratização vivenciado recentemente, a dinâmica de interação entre a esfera governamental e civil vem se alterando. Neste contexto, o Provita se constituiria num “espaço privilegiado de experimentação de novas formas de relação entre Estado e sociedade” (SILVA, 2008, p. 77).

Este panorama de experimentação, segundo este autor, desafia as análises e as dividem em dois paradigmas. Assim, sob uma perspectiva neoliberal, a sociedade civil é tida como “terceiro setor”, considerado apolítico e com papel meramente técnico. Já numa perspectiva de construção democrática, a sociedade civil é protagonista na construção da

política pública, e não se propõe a meramente executar serviços (SILVA, 2008). É importante, neste momento, não polarizar opiniões prévias ao conhecimento de relações existentes na prática. Por ora, acrescenta-se que este pode ser outro aspecto de uma visão que compõe uma crítica mais ampla ao Estado. Conforme já foi dito, não raro o Estado e seus agentes, no Provita, são retratados como autoritários, violadores de direitos humanos, e agora ausente em suas competências. Esta posição é adotada não raro pelos atores, sejam indivíduos ou organizações, que participam do programa. Não querendo tirar o mérito destas críticas, o importante é observar como elas compõem um quadro onde a parceria nem sempre é a nota. Ou então, como posições políticas potencialmente conflitivas estão presentes nesta concepção.

De fato, o discurso da parceria entre Estado e sociedade civil é onipresente no Provita, ainda que sempre atrelado às dificuldades e conflitos que isso traz. Para ilustrar isso, Pereira cita quatro preconceitos do Gajop na discussão sobre o formato do programa:

Como fazer um trabalho considerado assistencialista, se somos uma instituição que trabalha com políticas públicas? Trabalhar com o Estado!? Como enfrentar a falta de vontade política e o imobilismo das instituições estatais? E a articulação com as polícias? Até que ponto se pode confiar nos aparelhos policiais? E a falta de compromisso do atual governo tem com as questões de segurança? (PEREIRA, 1997, p. 19)

Sendo que posteriormente a autora reconhece que o preconceito é recíproco, é importante notar a tensão presente nesta relação. Para Lima Jr (1997, p. 27), o desafio era fazer com que organismos do Estado e sociedade civil “que se viram até então envolvidos em dificuldades de relação, buscassem colocar à parte possíveis desavenças do passado”. O texto de Pellegrino (1998) também ilustra esta relação de conflito, uma vez que consta que na Bahia o atrito era tanto que chegava a haver uma demanda das organizações não governamentais de que o Estado não participasse da execução do programa, e a partir disso, insiste que há inerente divergência entre Estado e sociedade civil. Monteiro (2001), por sua vez, concorda que existem contradições que dificultam a interlocução de ambas as partes, mas defende que isso é condição de uma relação democrática.

Segundo Bakker, esta concepção de parceria é experiência inovadora dentro da história política brasileira, sendo desejável que se expanda a outras modalidades de política

pública – mas apenas com o devido cuidado, visto que “os representantes do Estado e da sociedade civil provêm de ‘mundos’ muito diferentes” (BAKKER, 2008, p. 33). Ainda segundo este autor, o mundo dos primeiros é marcado pela estabilidade, e dos segundos pela mudança. Assim, argumenta ele, monta-se um quadro onde os atores estatais procuram reproduzir as estruturas de poder já estabelecidas enquanto que os atores civis almejam transformá-las em direção a um projeto de sociedade mais justa.

É importante acrescentar que divergências, conflitos, tensões e dissidências são dadas como superadas ou como condição essencial à governança democrática do Provita; ou seja, que tais fatores não atrapalham seu funcionamento. Sintetizando os discursos oficiais que circundam essa cooperação, Inácio da Silva diz que

o modelo Provita, pelo qual a sociedade civil compartilha a gestão e operacionaliza a proteção às testemunhas é, por um lado, decorrência do reconhecimento dos limites do Estado brasileiro para fazê-lo e, por outro, da crescente participação da sociedade civil, nas últimas duas décadas, na proposição, controle e implementação de políticas pública (SILVA, 2008, p. 73).

Desta feita, é amplamente difundido pelos relatórios oficiais que o método de execução do programa é sinal de participação social, em que os atores envolvidos estão em relação de parceria. Mais do que isso, o Provita é retratado como “política que é fruto da parceria exitosa entre Estado e Sociedade Civil Organizada” (BRASIL, 2012, p. 6).

Há de se acrescentar: por mais que a rede solidária de proteção seja eficiente em cobrir os protegidos com todas as assistências necessárias, o programa, fundamentalmente, é incapaz de funcionar com autonomia completa da sociedade civil. Apesar de a salvaguarda das vidas das vítimas e testemunhas ser o objetivo imediato do Provita, a proteção é condicionada a um processo judicial – até porque “não se pode proteger uma pessoa indefinidamente” (CAVALLARO e ROCHA, 1997, p. 12). Assim, é fundamental que os julgamentos e condenações em questão ocorram o mais breve possível. Naturalmente, isso faz com que a citada parceria não ocorra apenas entre organização não governamental e secretaria de governo. Segundo Cavallaro e Rocha, o Provita depende de “atuação conjunta do Ministério Público, do Poder Judiciário, das Secretarias Estaduais de Trabalho e Ação Social, Educação, Saúde, Justiça, e das Polícias Civil e Militar” (CAVALLARO e ROCHA, 1997, p. 12). E Pereira complementa, dizendo que o grande

mérito do Provita “é tratar de forma sistêmica os órgãos de Segurança Pública e Justiça” (PEREIRA, 1997, p. 21) – isso sem criar nenhuma nova atribuição aos órgãos envolvidos, o que seria um fator positivo por não gerar custos adicionais.

Dito isso, cabe comentar outro ponto fundamental de envolvimento da sociedade civil na política pública de proteção a testemunhas: o Conselho. Dada as articulações referidas entre o Gajop e os órgãos estatais relacionados tematicamente com o programa, o Provita, em Pernambuco, se inicia com um “Conselho Político” composto inicialmente por Secretaria de Justiça, Secretaria de Segurança Pública, Polícia Militar, Ministério Público e Gajop. Muito mais será falado a respeito do conselho, tanto enquanto formato adotado quanto sobre os desenhos institucionais em questão. Cabe por ora evoluir um nível de análise programática, uma vez que o Provita permanece restrito ao estado pernambucano por um curto período, e esta expansão deve ser considerada.

3.1. Marco legal e expansão a âmbito nacional

A razão pela qual se deu tanta importância à forma pela qual se construiu o Provita em Pernambuco se justifica devido sua expansão ao cenário nacional. Como será demonstrado, as diretrizes elaboradas a partir da experiência e iniciativa do Gajop servirão de espelho para o modelo adotado em outros estados, e posteriormente a nível de União. Mais que isso, o próprio Gajop assume as rédeas dessa expansão em muitos aspectos, com o reconhecido apoio do MNDH. De fato, desde o início que não estava nos planos da instituição restringir o programa apenas a Pernambuco, havendo o interesse da instituição em contribuir com a construção de um programa nacional (Monteiro, 1997 e 1998).

Este processo se concretiza em 1998 com o convênio entre Gajop e Ministério da Justiça, através da Secretaria Nacional de Direitos humanos, devido ao interesse de se aplicar programas semelhantes em outros estados – três, logo no primeiro ano. Entretanto, destaca-se por ora a lei federal 9.807 de 13 de Julho de 1999, que regulamenta oficialmente o programa. A lei é resultado de projetos enviados anteriormente pelo próprio Gajop, sendo reconhecida como “retrato fiel do modelo criado” (MONTEIRO, 2001, p. 17). A inspiração comprova-se, por exemplo, pelo discurso a época da aprovação, proferido pelo então deputado federal Alberto Mourão. Este destaca que “as disposições adotadas

inspiram-se na experiência que está sendo realizada, com êxito, no Estado de Pernambuco, com o chamado Provita” (MIGUEL e PEQUENO, 2000, p. 428). Posterior à lei, há também o decreto presidencial 3.518 de 2000.

Seguindo o método elaborado em Pernambuco, a lei regulamenta o que Bakker chama de “tripé organizativo”. Este tripé é composto por um Conselho Deliberativo, o órgão executor e a equipe técnica. Segundo Rui Calandrini Filho, a atribuição “deliberativa” destacada à atribuição do conselho aparece pela primeira vez com a citada lei. Ainda segundo este autor, o conselho é deliberativo, e não consultivo, para “superar os entraves político-institucionais que surgiriam para o Programa de Proteção em função de ser uma parceria entre Sociedade Civil e o Estado, e também a de sempre que possível tomar as decisões em consenso” (FILHO, 2001, p. 52). Assim, ao Conselho, que deveria ser composto preferivelmente de representantes de órgãos públicos de Justiça, Legislativo, Ministério Público e ao menos duas entidades não-governamentais (FILHO, 2001); caberia a direção superior do programa e a “responsabilidade pelas diretrizes gerais de funcionamento e supervisão” (BAKKER, 2008, p. 22).

Outra razão para que o conselho seja deliberativo é que se trata de uma política pública extremamente sensível, por lidar com pessoas em situação de risco iminente. A deliberação referida aqui se dá, em geral, sobre questões de inclusão ou exclusão no programa e acesso a serviços essenciais à segurança dos protegidos. Devido a isso, a demanda por uma instância regular que tenha poder de deliberação se justifica pela desconfiança por parte das organizações não governamentais da lentidão do Estado, através de seus procedimentos burocráticos e entraves institucionais que poderiam servir de entrave a uma proteção mais efetiva (FILHO, 2001). Por fim, a reunião de um conselho se faz essencial pela intersetorialidade. A necessidade do envolvimento de vários órgãos, e como se dá este envolvimento, foi brevemente referido anteriormente, e mais uma vez agora é citada com leviandade neste trabalho. Como este é um aspecto central desta pesquisa, será reservado um momento oportuno para tratar desta questão com maior profundidade.

De momento cabe a observação de que é atribuído a um órgão executor, sendo este uma das instituições presentes no Conselho, a responsabilidade de articulação junto às entidades da sociedade civil envolvidas com a temática dos direitos humanos, com o

objetivo de formação da rede solidária de proteção (PANNUNZIO, 2001). E por último, tem-se a equipe técnica, que possui caráter multidisciplinar, sendo composta por profissionais da psicologia, assistência social, direito e outros, a critério do órgão executor e das necessidades locais.

É importante notar que, apesar do que diz Vereza (1998) ou Pellegrino (1998), a lei 9.807 não obriga ou exige o Estado a implantar os programas em parceria com entidades da área de defesa dos direitos humanos. Logo no primeiro parágrafo do artigo 1º, consta nela que “a União, os Estados e o Distrito Federal *poderão* celebrar convênios, acordos, ajustes ou termos de parceria entre si ou com entidades não governamentais objetivando a realização dos programas” (BRASIL, 1999). Contudo, essa parceria foi o formato amplamente incorporado pelos estados, com exceção do Rio Grande do Sul, onde o governo estadual assume para si a responsabilidade de execução do programa.

Neste momento é importante se ater ao processo de expansão do Provita para além do estado de Pernambuco, já que não se pode inferir que a existência de organizações não governamentais e a relação entre governo e sociedade civil sejam análogas às encontradas naquele estado. Segundo Lima Jr, logo no início do programa o Gajop buscou “incentivar grupos da sociedade civil e órgãos do sistema de justiça e segurança locais a estabelecerem parcerias” (LIMA JR, 1997, p. 27). Este impulso proativo do Gajop é sentido no relato de Jorge Luiz Almeida, por exemplo. Este autor, membro da entidade executora do Rio de Janeiro, descreve passo a passo os esforços de articulação feitos junto a órgãos governamentais. Neste processo, a entidade em questão, juntamente com representantes do Gajop, praticamente vai de porta em porta em busca de parceiros governamentais – em reuniões com autoridades da Polícia Civil, Secretaria de Justiça, de Segurança, ministérios, Defensoria Pública, etc. (ALMEIDA, 1998). Se neste exemplo são organizações civis que saem em busca de parceria, o contrário ocorre no caso de São Paulo. Aqui, Bakker (2008) relata que sua entidade, o CDHEP, chega ao Provita através de convite do governo do estado.

Este ponto é interessante porque demonstra dois caminhos possíveis e distintos da institucionalização da parceria. Se em estados como Pernambuco e Rio de Janeiro ela ocorre após esforços da sociedade civil, em outros como São Paulo é o governo que procura estimulá-la. Ainda no citado texto de Bakker, há um aspecto relevante neste

processo. Segundo este autor, o convite recebido pela entidade a levou a uma reflexão que se relaciona à leitura da relação de parceria enquanto sinal de democratização e participação social ou enquanto cooptação em contexto neoliberal. Em suma, a reflexão era: é papel da sociedade civil assumir tal responsabilidade? À afirmativa justifica-se que “seria incoerente não assumir um programa de direitos humanos pelo qual o movimento de direitos humanos batalhava havia anos”, já que “sem essa política (...) seria quase impossível romper com a cultura da violência, arraigada nas próprias instituições do Estado” (BAKKER, 2008, p. 25). Ou seja, segundo o referido discurso, o CDHEP reconhece problemáticas nesta relação evocada como parceria, mas entende que é seu papel assumir a execução do programa – uma vez que o Estado seria incapaz. Quanto a isso, observa-se a recusa da Comissão de Justiça e Paz (CJP) da Arquidiocese de Salvador, convidada em circunstâncias semelhantes na Bahia. Tal recusa gerou empecilhos e debates acerca de qual organização não governamental deveria ser convidada – já que não existiria uma cultura de cooperação entre Estado e sociedade civil. Por fim, o convite foi direcionado à Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais (AATR), dando início ao Provita-BA (PELLEGRINO, 1998).

A este momento, cabe observar que os programas e parcerias que dão o tom ao Provita não podem ser inferidos apenas através de seu formato. Os casos citados acima demonstram diferentes organizações locais com diferentes relações com o Estado. Dessa forma, é compreensível que isso implique em variações de execução e gestão de estado para estado. Esta nuance é evidenciada no artigo de Rui Filho, que elenca vários perfis de Conselhos Deliberativos. Aqui, cita o autor exemplos de casos desde onde não há efetivamente um conselho, com participação muito limitada de atores; e outros que contam com participação efetiva da sociedade civil no controle e proposição (FILHO, 2001). Ressalta-se que o perfil das organizações não governamentais envolvidas na gestão e execução do Provita é aspecto fundamental para sua análise, onde podem ser encontrados dois extremos: a sociedade civil pode ser comprometida com a defesa dos direitos humanos e atuante no controle da política pública, ou então cooptada pelos órgãos de governo para a execução do serviço. Assim, nota-se a previsão legal de que os convênios sejam feitos com entidades que possuam um histórico na luta pelos direitos humanos – o que pode ser exemplificado no esforço argumentativo de Bakker na construção de um passado contestatório do CDHEP no período da ditadura militar (BAKKER, 2008). Quanto

a isso, recorda-se do que foi dito anteriormente, de que há uma construção discursiva que remonta as afinidades políticas das organizações sociais neste período, o que compõe uma visão de Estado que legitima a execução do programa através da sociedade civil.

3.2. Questões de funcionamento prático do programa

Após expostos alguns aspectos do processo de estabelecimento estrutural do Provita, intimamente ligado ao panorama político posto em termos de relação entre os atores envolvidos, cabe agora analisar alguns elementos mais palpáveis deste programa em seu funcionamento cotidiano. Cabe observar que há certa autonomia dos programas estaduais de desenvolverem seus próprios procedimentos e metodologias de trabalho, o que inclusive gera um debate sobre a padronização formal de medidas de proteção (há um manual de procedimentos, de caráter complementar à lei). Entretanto, ao que indica a literatura, há certa confluência nas práticas de Provita para Provita. Quanto a isto, pode ser considerado que além do modelo formal do programa ter sido construído a partir da experiência de Pernambuco, o Gajop acompanhou os programas nascentes através de atividades de formação ou mesmo assumindo a execução em alguns estados sem organizações civis propícias para tal serviço.

Feita esta observação, Ribeiro e Rocha (1997) simplificam os procedimentos de proteção em oito etapas: 1) identificação de casos; 2) encaminhamento provisório ou pouso temporário; 3) reunião em conselho, sem a testemunha, para deliberar sobre inclusão; 4) aplicação de questionário e coleta de dados psicossociais sobre o protegido; 5) contato com seu meio social; 6) esclarecimento de procedimentos e pacto através de termo de compromisso; 7) encaminhamento ao local de proteção e inserção na rede solidária; 8) visita de profissionais para firmar a relação de respeito e confiança, acompanhar o caso e o processo de reinserção social. Porém, antes de se ater a estes procedimentos, é preciso se ter em conta de que são realizados por uma equipe técnica.

Como dito anteriormente, esta equipe possui um caráter interdisciplinar, sendo composta por profissionais da área do direito, psicologia, assistência social e outras áreas que a entidade gestora julgar pertinente. Esta composição é justificada pelo caráter fundamental do Provita de oferecer uma proteção “integral”, onde a testemunha não é

tratada instrumentalmente em prol de um processo, e sim tem suas necessidades objetivas e subjetivas atendidas em função de uma reintegração social. Dito isso, compreende-se que esta equipe tem papel ativo em todas as etapas do programa, que são descritas a seguir.

A primeira etapa é a indicação de um caso. Esta indicação pode vir de qualquer órgão estatal, civil ou mesmo da própria testemunha ameaçada. A demanda chega à secretaria local constando os documentos a respeito do processo envolvido e das ameaças sofridas. Neste momento, é feita uma avaliação prévia imediata, de forma que é possível que haja o chamado acolhimento provisório. Nota-se que esta é uma medida emergencial e, como o próprio nome diz, temporária; sendo destinada a situações de risco iminente. Tal medida dura o tempo necessário para que a Equipe Técnica analise os documentos pertinentes e faça as entrevistas necessárias com a testemunha e sua família, de forma que sejam levantadas informações o suficiente para basear um relatório – ou “parecer técnico interdisciplinar” (BAKKER, 2008, p. 29) – a ser apresentado para o Conselho Deliberativo.

O presente parecer tem dois objetivos básicos: qualificar o caso em questão como digno de inclusão ou não; e estabelecer um perfil psicossocial dos protegidos de forma a traçar as formas de proteção adequadas. Assim, o documento deve dar conta da situação de risco vivenciada pela testemunha, a colaboração dela com a justiça, a relevância do processo e a personalidade compatível. Quanto a este último ponto, reconhecidamente genérico, justifica-se que o protegido deve ter conduta que não comprometa as medidas de segurança – ou seja, que obedeça aos métodos do programa, sem expor as medidas de proteção, membros da equipe técnica ou outras testemunhas. Em resumo, o parecer técnico interdisciplinar deve constar com uma linha argumentativa que qualifique a testemunha como propícia a ser incluída no programa ou não, juntando elementos jurídicos, psicológicos e sociais.

Caso o conselho seja favorável à inclusão, a testemunha e sua família deixa o acolhimento provisório rumo a um definitivo. Antes disso, é assinado um documento que conste o aceite destas quanto às regras do programa. É dada muita atenção a este momento, já que a anuência é um ponto lembrado constantemente: a testemunha só é incluída no programa se quiser, e se desliga também quando quiser, entretanto sua permanência é condicionada à obediência de regras rígidas. Tais regras incluem, dentre outras coisas, não

exposição da condição de protegido para terceiros, não envolvimento em práticas ilícitas, negar-se a prestar informações a autoridades competentes, quebrar normas de segurança, etc. (BRASIL, 2011). Todos estes momentos, de explicitação de regulamento e assinatura de contrato de anuência é feita através da equipe técnica.

Uma vez em lar definitivo, as medidas intermediadas pela equipe envolvem tanto a proteção quanto a reintegração social dos usuários. Estas se dão de diversas formas, com as mais diversas assistências às testemunhas e seus familiares. Incluem-se aqui atendimento psicológico, social, de saúde, educacional, qualificação profissional, trabalho propriamente dito e outras medidas que favoreçam a permanência do usuário em local seguro – incluindo ajuda de custo, se necessário. Nesta etapa, continua sendo a equipe a manter contato com os protegidos, sendo facultado àquela todos os acordos e intermédios de serviços a serem oferecidos a estes. É também a equipe que é acionada pela testemunha em caso de pedidos ou desabafos.

É importante ter em vista um aspecto da relação entre equipe e protegido, principalmente em decorrência da premissa fundamental do sigilo. Tudo no Provita é sigiloso. Durante a permanência no programa, os protegidos são privados de tudo que envolva sua identificação, incluindo acesso à internet, telefone, serviços públicos que possuem cadastro (como SUS, CREAS, trabalho com carteira assinada, etc.) e divulgação de sua situação a terceiros. Esta é uma situação problemática, sendo alvo de críticas ao programa. Quanto a isso, Ignácio Cano diz que há uma contradição entre o discurso dos gestores e a prática. Enquanto os primeiros ressaltam que o diferencial do programa de proteção brasileiro é a reinserção social de seus usuários, as condições oferecidas limitam drasticamente essa possibilidade. Muitas vezes, continua o autor, há uma extrema vulnerabilidade e dependência dos protegidos, que são controlados pormenorizadamente pela Equipe Técnica. Segundo Cano, o programa é tido como uma prisão, o que ocorre em função do que chama de *hipertrofia da segurança* (CANO, 2010). Essa hipertrofia de segurança está ligada ao problema que o programa tem com avaliação de riscos. Ainda na linha deste autor, esta avaliação simplesmente não é feita, e todos os casos são tratados como se houvesse perseguição de estruturas criminosas interestaduais extremamente complexas – o que não abrange todos os casos. Dessa forma, uma parte considerável de protegidos não suportam as condições internas de tutela excessiva e pedem para ser

desligados, o que inviabiliza a proteção nestes casos. Por fim, conclui Cano que a segurança é uma finalidade do programa, mas não pode ser a única, e elenca falas que sugerem que o discurso da segurança mais serve para proteger o programa do que seus usuários – ou seja, a superproteção opera mais para fins de controle que de segurança dos usuários (CANO, 2010).

Qualquer que seja a atuação da Equipe Técnica, seu papel é extremamente desafiador, já que sua relação com os protegidos é essencialmente tensa. Devido a isso, a interpretação desta relação pode ser de vitimização do usuário. Esta visão é defendida por Leão (2011), que ressalta os conflitos existentes entre equipe e protegidos. Quanto a isso Ribeiro (2006) lembra que os usuários passam por uma crise de identidade diante de sua situação, e que comumente têm atitudes agressivas na busca da atenção de suas necessidades – e é função da equipe intermediar seu acesso aos mais variados serviços. O ponto é que esta relação é marcada pela dependência do usuário em relação à equipe, o que pode se traduzir tanto em conflitos como em apego. Neste momento é preciso esclarecer que a equipe técnica se constitui na ponta da execução do programa, sendo ela a única unidade do sistema de proteção que de fato tem contato com os protegidos.

Assim, a cadeia de gestão e execução do programa se expressa, basicamente, da seguinte forma: A nível nacional tem-se a Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas (CGPT), atuando enquanto SDH/PR; esta secretaria convenia-se com uma secretaria estadual, onde atua a Coordenação do Provita local. A secretaria estadual, por sua vez, convenia-se com uma organização não-governamental, de acordo com termos expressos em edital. Por fim, esta entidade encarrega-se pela contratação de profissionais para a composição da Equipe Técnica.

O fato de a equipe ser a única que mantém contato com os protegidos dentre todos os atores explicitados nesta cadeia é tida como mais uma estratégia de segurança. Assim, os pareceres apresentados no Conselho Deliberativo são totalmente desidentificados e ninguém, que não os membros da equipe, têm conhecimento dos nomes e paraderos dos protegidos. Disso decorre alguns problemas fundamentais do Provita enquanto política pública. Como bem aponta Galdino (2013, p. 108), o sigilo, apesar de essencial, serve de entrave ao programa, já que dificulta o cumprimento das diretrizes de publicidade e transparência.

No relatório de avaliação do TCU de 2005, as informações obtidas são resultados de uma pesquisa documental ou entrevistas com profissionais envolvidos com o programa, onde reconhecidamente houve limitação de acesso aos usuários (BRASIL, 2005). Tal entrave foi semelhante à consultoria de Ignácio Cano, cujo produto foi publicado em 2010. Sendo que o alvo desta não foi o programa como um todo, e sim seus métodos de monitoramento, foi constatada uma série de falhas. Sem adentrar em todas elas, cabe lembrar que Cano aponta que o monitoramento não era de fato realizado, enquanto processo regular de acompanhamento do programa tendo em vista sua implementação e resultados. Desta forma, o autor aponta uma série de usos e práticas da equipe técnica, nenhum com base na percepção dos usuários enquanto público alvo do Provita. Desta feita, “fica difícil imaginar qualquer monitoramento ou avaliação de um programa que não confira atenção preferencial à percepção dos seus usuários” (CANO, 2010, p. 31). Quanto a isso, cabe complementar: se os profissionais responsáveis pelo monitoramento do programa não escutam seus usuários, até que ponto os gestores tem uma noção concreta de suas demandas e percepções?

Este é um ponto crítico na representação do público alvo do programa. Como já foi dito anteriormente, apenas a Equipe Técnica tem contato direto com os protegidos. Esta é uma regra rigorosamente mantida em nome da segurança, mesmo que quem demande o contato sejam auditores do TCU, consultores contratados pelo Programa ou pesquisadores universitários. Assim, percebe-se um certo padrão nas metodologias de obtenção dos dados disponíveis: eles são obtidos com intermédio da Equipe Técnica. A dissertação de Galdino (2013), por exemplo, elenca a impossibilidade de entrevistar os usuários, o que é fator dificultador de uma pesquisa que pretende traçar suas necessidades e em que medida são atendidas. Diante desse quadro, a autora se viu forçada a cumprir com seus objetivos através de documentos produzidos pelas equipes. Percebe-se isso também na publicação da CDHEP, onde as entrevistas com os usuários são feitas pelos técnicos, às vezes por *e-mail*. Observa-se que nestas duas fontes, aliadas aos relatórios oficiais de gestão, se concentram a maior quantidade de dados sobre os usuários, e a própria SDH/PR reconhece que há “precária sistematização de dados/informações” (BRASIL, 2012, p. 32). Portanto, é preciso se questionar até que ponto estes dados retratam a realidade dos usuários, sendo que são obtidos através da equipe técnica, com quem tem uma relação potencialmente conflituosa.

Assim como esta equipe serve de mediadora entre os pesquisadores e os protegidos, ela cumpre a mesma função no caminho inverso, onde os protegidos precisam acessar serviços essenciais. Ou seja, a equipe se posiciona entre o usuário e o resto do mundo. É neste sentido que a Equipe Técnica pode, ainda que involuntariamente, representar um papel de supercontroladora perante o usuário do Provita. Isso compõe um quadro onde estar protegido pelo Provita é ruim, sendo um elemento que compõe a situação de precariedade juntamente com a ameaça, vulnerabilidade social e clandestinidade.

Além destes fatores, há a dificuldade no acesso a serviços de assistência. Galdino defende que há um paradoxo de proteção: ao mesmo tempo em que as estratégias de segurança protegem a vida de seus usuários, esta se limita devido a dificuldade de acesso aos sistemas públicos de proteção social. Se tais serviços, continua a autora, já são de difícil acesso para a população comum, mais ainda o são para aqueles que precisam manter o anonimato – ainda mais numa era em que a informatização de cadastros é crescente. Desta forma, há certa “proteção às avessas, que para proteger precisa desproteger” (GALDINO, 2013, p. 16).

Apesar deste panorama, o Provita é tido como uma “política pública que deu certo” (BAKKER, 2008, p. 25), principalmente em função de nunca um protegido ter sido assassinado durante a proteção. Contudo, é preciso lembrar que existem outras variáveis de avaliação que não o impedimento da concretização de uma ameaça (ou seja, o homicídio de um protegido). O Provita desde o início se propõe como um programa que visa igualmente à reinserção social de seus usuários, e esta reinserção é constantemente questionada. E este quesito depende intimamente da disponibilidade de atenções e serviços oferecidos, ou pela chamada Rede Solidária de Proteção ou por órgãos governamentais. Além disso, o Provita elege como finalidade última o combate a impunidade, que é outro fator impossível de ser mensurado pela não mortalidade de seus atendidos. Ao contrário, é preciso se ater a indicadores de julgamentos, condenações e desmonte de organizações criminosas – indicadores estes que tampouco independem unicamente de uma secretaria ou organização civil. Todos estes temas têm a ver com a intersetorialidade proposta pelo programa e corporificada na figura do Conselho Deliberativo. É momento de se ater, portanto, a estes itens e à dimensão empírica desta pesquisa.

4. ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DO PROVITA-PE

O capítulo anterior mostrou como o Provita foi projetado para funcionar intersetorialmente. Como a criação de um programa de proteção a testemunhas centralizado na União foi considerado dispendioso e desconforme as condições brasileiras, uma alternativa viável foi apresentada pelo Gajop em Pernambuco. Em sua proposta, a proteção se baseia no acolhimento e mudança de residência, distanciando o protegido de sua região de risco e reinserindo-o sigilosamente em um novo local. Esta reinserção se dá com vistas à atenção integral de suas necessidades, compreendendo mais assistências fundamentais que aparato policial de escolta e segurança ostensiva. Assim, uma efetiva reinserção nestes moldes depende da oferta de serviços de saúde, educação, capacitação profissional, acolhimento, etc. Por outro lado, o Provita não pode basear suas ações unicamente na proteção e reinserção, necessitando de celeridade nos processos em que estão envolvidas as testemunhas protegidas. Sendo assim, obtêm-se um quadro onde o bom funcionamento do programa depende de múltiplas ações de múltiplas competências.

Como foi dito, o arcabouço discursivo presente na criação do Programa baseava-se na ampla crítica à atuação estatal. Nesta, o Estado era tido como uma engrenagem responsável pela violação de direitos humanos em diversos níveis: numa ponta, seus agentes policiais eram responsáveis por ações de extermínio; na outra, sua apropriação sob a ideologia neoliberal favorecia a terceirização de serviços fundamentais e gastos cada vez menores com políticas públicas de cunho social. Sob este contexto, tal Estado seria incapaz de gerir um programa de proteção a testemunhas, cabendo à sociedade civil desempenhar tal papel. A nível de gestão, o programa não poderia também ficar refém da burocracia e lentidão do Estado, necessitando da criação de um método mais rápido de decisão relativa a questões tão emergenciais quanto as que surgem no Provita.

Diante da necessidade de criação de uma instância decisória mais eficiente que a burocracia do Estado e de ações intersetoriais foi criado o Conselho Deliberativo, ao qual se acrescenta a prerrogativa de participação social democrática ao programa. Tal conselho depende da participação de várias entidades de organizações governamentais e não governamentais para ser efetivo, sendo que possui poder de decidir acerca de medidas a serem aplicadas imediatamente no programa.

Como este programa é gestado no âmbito estadual, é compreensível que cada unidade federativa apresente uma forma de arranjo institucional – assim como cada um possui uma relação entre governo e sociedade civil específica. Desta forma, cada Conselho Deliberativo possui uma configuração distinta. Portanto, é difícil estabelecer um padrão de funcionamento destes conselhos apenas a partir da lista de entidades participantes. Nesta pesquisa, a análise da estrutura de governança se restringirá ao caso de Pernambuco.

Antes de tratar especificamente do Provita e seu conselho, é preciso se ater a uma questão. Assim como em âmbito federal, em Pernambuco o Provita se insere juntamente com o Programa Estadual de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) e o Programa Estadual de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (PEPPDDH), no Sistema Estadual de Proteção a Pessoas (SEPP). Nota-se que o SEPP se inscreve na Secretaria Executiva de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH), por sua vez atrelada à Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SESDSDH).

Além dos três programas supracitados, o SEPP é composto também pelo Núcleo de Acolhimento Provisório (NAP). Este núcleo possui a função de servir como “guarda-chuva” das demandas por proteção recebidas pela secretaria. Segundo seu *folder*, o encaminhamento pode ser feito pelo Poder Judiciário, Ministério Público, Polícia Civil e Militar, e Conselho Tutelar. Como o próprio nome diz, ele prevê acolhimento emergencial, de caráter provisório de no máximo 20 dias, para pessoas em situação de risco que sejam potencialmente usuárias dos programas de proteção.

“O NAP serve para aquelas demandas emergenciais. Então nós fazemos o acolhimento provisório e ficamos com aquele indivíduo por cerca de 20 dias, que é o tempo de encaminharmos para um programa, no caso o Provita, e a entidade fazer os trabalhos e deliberar no Conselho” (ator 6 - Estado).

De tal maneira,

“O NAP deveria servir como guarda-chuva dos programas de proteção. Seria acolher provisoriamente aquele indivíduo e encaminhar para o programa específico, se é PROVITA, PPCAAM, Defensores ou assistências” (ator 1 – sociedade civil).

Desta feita, observa-se que o Sistema Estadual de Proteção a Pessoas é composto pelos três programas de proteção e pelo NAP. É importante atentar que todos estes quatro elementos seguem o mesmo modelo de execução: a SEJUDH realiza convênio com uma organização civil encarregada de contratar uma equipe técnica que preste os serviços previstos em cada programa. De tal forma, o PPCAAM é executado pelo Movimento Tortura Nunca Mais, o PEPDDH e o NAP pelo Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social (IEDES), e o Provita, obviamente, pelo Gajop.

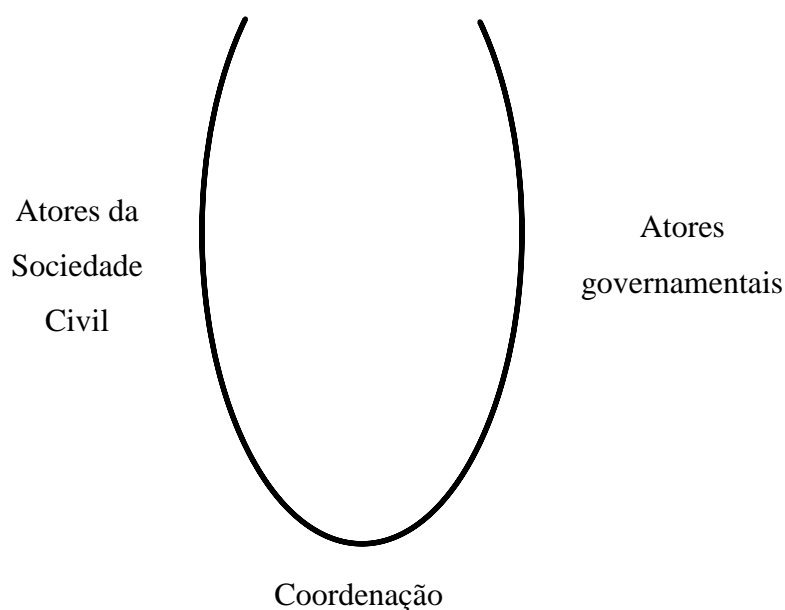
Aproveitando o fato de a política de proteção, tanto a nível federal quanto estadual, possuir um viés sistemático (vide o SEPP); a presente pesquisa desconsidera uma análise profunda dos outros programas que não o Provita. Para tanto, estes só serão remetidos quando houver interesse explicativo pontual de algum aspecto do programa de proteção a testemunhas.

4.1. Conselho em “U”

A razão primordial do Provita ter no Conselho Deliberativo o espaço privilegiado de decisão dos rumos do programa, como já foi exposto anteriormente, está no potencial de articulação que este método representa. De fato, quando Rui Filho (2001) diz que a opção por um conselho que sirva mais que consultar, mas deliberar, ele justifica como sendo um método de dar velocidade a decisões urgentes. Decisões estas que, de outra forma, seriam leneadas pelos processos de burocracia estatal. Neste contexto, dada à natureza intersetorial dos métodos protetivos do programa, tomar decisões rápidas significa comprometer imediatamente os órgãos competentes através de suas presenças no conselho.

Remetendo à representação gráfica da pág. 29, será elaborada aqui uma alegoria que serve unicamente para auxiliar o esforço argumentativo desta dissertação, sem se apegar de forma rígida às pretensões teóricas de Granovetter. Com base nas atribuições do conselho e da relação de parceria entre sociedade civil e Estado, propõe-se aqui que seu funcionamento ideal seja em “U”, de acordo com a ilustração abaixo.

Alegoria do Conselho em “U”



Esta representação em “U” corresponde a uma proposição deste trabalho onde atores da sociedade civil e atores governamentais, distantes idealmente, reúnem-se em parceria em prol de um objetivo comum. Assim, a metáfora do “U” simboliza uma linha que se curva aproximando dois extremos. Coincidentemente ou não, o “U” também se equipara ao formato que possivelmente tem as mesas de articulação política, cabendo a equiparação: a instituição que se posiciona na curva, no arco do “U”, assume a responsabilidade pela intermediação entre os diferentes atores.

Obviamente, cada ator no esquema é uma instituição com identidade própria e não pode ser simplificado em termos de pertencimento à sociedade civil ou ao Estado. Entretanto, utilizando os termos de Granovetter, os grupos colocados em contraposição poderiam funcionar como “cliques” diferentes a serem interligados através de uma determinada ponte. É nesse sentido que entra a importância da coordenação da rede. Lembrando que os laços potenciais entre os atores não são automática e adequadamente ativados, cabendo à coordenação da rede identificar e incorporar organizações pertinentes à perseguição dos objetivos postos (CALMON e COSTA, 2013) – como visto na revisão bibliográfica desta dissertação.

No caso do Provita-PE, quem assume a posição de presidência do conselho é a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SESDDH), que indica o presidente do Conselho Deliberativo (CONDEL). Em termos de ponte e intermediação entre diferentes atores, esta posição é conveniente de duas formas: em primeiro lugar, é esta a instância estadual a qual se insere a rubrica do Provita; em segundo lugar, uma secretaria de direitos humanos, em princípio, teria tanto a afinidade temática com as organizações da sociedade civil quanto o peso institucional necessário para a articulação com outros órgãos estatais.

Além da SEDSDH, são representantes governamentais no CONDEL-PE: Poder Judiciário, Ministério Público, Secretaria de Defesa Social (SDS) e Assembleia Legislativa. Já a sociedade civil está representada pelas seguintes organizações: Gajop (enquanto entidade executora), MNDH, Conselho Regional de Psicologia (CRP), Conselho Regional de Serviço Social (CRSS) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Nota-se que três destas não são exatamente organizações da sociedade civil pautadas na militância pelos direitos humanos, e sim conselhos de classe. Justifica-se a presença destes últimos por serem *“os três conselhos de classe que ganharam espaço na medida em que os profissionais foram agregados dessa forma, através da equipe”* (ator 1 – sociedade civil).

Ressalta-se que cada instituição representada no conselho tem uma importância vital ao funcionamento do Provita, na medida em que cada uma possui capacidade de articulação específica. Nesta lógica, por exemplo, a SDS é capaz de mobilizar recursos policiais enquanto que o Poder Judiciário pode dar celeridade aos processos cujas testemunhas estão em proteção, e assim por diante. Como o Provita inova ao propor o conceito de proteção integral das necessidades, o desenho institucional com os citados atores não significa que estes encerram os recursos necessários ao bom funcionamento do programa. Entretanto, em tese, cada ator presente no CONDEL seria uma ponte em potencial para outras instituições capazes de prover outras assistências. Inclusive, uma das justificativas fundantes do programa em torno da execução pela sociedade civil era exatamente a rede de atores voluntários que apenas esta poderia acessar.

4.2. Mesa em “X”, intersetorialidade e problemas de quórum

Como visto no capítulo anterior, um dos fatores estruturantes do Provita em sua origem era a oferta de serviços através da solidariedade de atores comprometidos com os direitos humanos. Este seria, inclusive, elemento que contribuiria com o barateamento do programa, algo que serviu de estímulo a sua implementação a época. Contudo, a experiência logo demonstrou que não era viável a manutenção de um programa de proteção baseado no voluntarismo. Desta feita, os serviços de atenção às necessidades integrais dos usuários passaram a depender da atenção do Estado.

“Chegou um momento que percebemos que não deu certo a ideia que a gente criou de rede. A rede social é um engodo, porque na medida que você institucionaliza que as pessoas façam doações, caridade, não dá para ser programa de proteção. É aí que a gente percebe que as entidades dos outros estados poderiam se envolver no que a gente chama de traslado. Aí mudou totalmente, a gente fica chamando de rede social ainda, mas a perspectiva que a gente tinha de padre, convento, igual na ditadura militar ali guardado, foi se reconfigurando. Porque houve uma institucionalidade. Daí quando isso muda, há a institucionalidade, muda, reconfigura tudo. Antes íamos em busca de doação para comprar cesta básica... O provita foi reconfigurado e a gente ficou com o discurso antigo, que é um programa barato, que a sociedade civil acolheria. A gente ficava com um discurso dos anos 70 de solidariedade, que a sociedade civil acolheria, quando não comportava mais. E a gente continuou com esse discurso” (Entrevistada – Gajop).

Assim, a chamada Rede Solidária de Proteção, algo que consta nos discursos ainda hoje, deixou de se referir a voluntários e passou a se referir ao conjunto de outros Provita’s estaduais. Deste modo, o procedimento padrão de mudança sigilosa de residência realocando o protegido em local seguro pode ser feito através do que é chamado de permuta. Dito de maneira resumida, caso a equipe técnica local avalie que determinado usuário não pode ser transferido de residência dentro do próprio estado, solicita permuta a uma outra equipe, esta federal e com atribuição de encaminhar a testemunha a outros estados. Portanto, o que se chama de rede de proteção hoje é o conjunto de Provita’s que intercambiam protegidos entre si para retirar os usuários dos locais onde correm risco de vida.

De toda maneira, os protegidos do Provita reconhecidamente possuem um histórico de vida marcado pela carência de serviços como saúde, educação, trabalho, moradia, etc.

Devido a isso, a prerrogativa do programa de proteger reinserindo socialmente, com atenção integral às necessidades dos protegidos, reforça a necessidade de uma intersetorialidade efetiva no conselho, já que cada ator presente poderia cobrir uma gama específica de políticas públicas.

Um ponto interessante do CONDEL-PE é que ele é valorizado por ser paritário, ou seja, por ter o mesmo número de entidades governamentais e não governamentais. Isto é usado como indicativo de sociedade civil atuante e com grande participação, já que é comum em outros estados a presença majoritária de atores estatais⁴.

“a gente é uma referencia por ter um conselho paritário, porque não é todo estado que tem o mesmo número de atores da sociedade civil e do Estado” (ator 2 – sociedade civil).

Segundo o regimento do CONDEL-PE, em vigor desde 06 de junho de 2011, as reuniões do conselho são válidas e possuem poder de deliberação com a presença de no mínimo seis das dez entidades representadas, sendo que cada uma dessas possui um membro titular e um suplente. Institui ainda o regimento que o conselho reúne-se duas vezes por mês ordinariamente.

Segundo entrevistados, num primeiro momento o conselho se reunia mensalmente, oportunidade onde se deliberava todos os aspectos de caráter imediato do programa, como os casos a serem incluídos ou não, acesso dos usuários a determinados serviços, medidas de proteção, etc. Com o tempo, as dificuldades do programa mostraram que apenas um encontro mensal era insuficiente, já que as necessidades imediatas sufocavam o tempo para discussão de questões mais diretas do programa.

“Começou-se a se perceber que uma reunião mensal não dava conta. Precisávamos muito mais conversar questões macro de política e não dava tempo, porque ficávamos apenas deliberando se o usuário teria direito ou não a fazer um curso, se um usuário iria ganhar um financiamento de um benefício. E questões de direcionamento da política ficavam sufocadas por questões do cotidiano” (ator 1 – sociedade civil).

Desta forma, se num primeiro momento as reuniões se davam uma vez por mês, a insuficiência destas para discussão de aspectos políticos mais gerais forçou a duplicação

⁴ Para consulta à lista de instituições que compõem os demais CONDEL's e CONDEF, ver Anexo I.

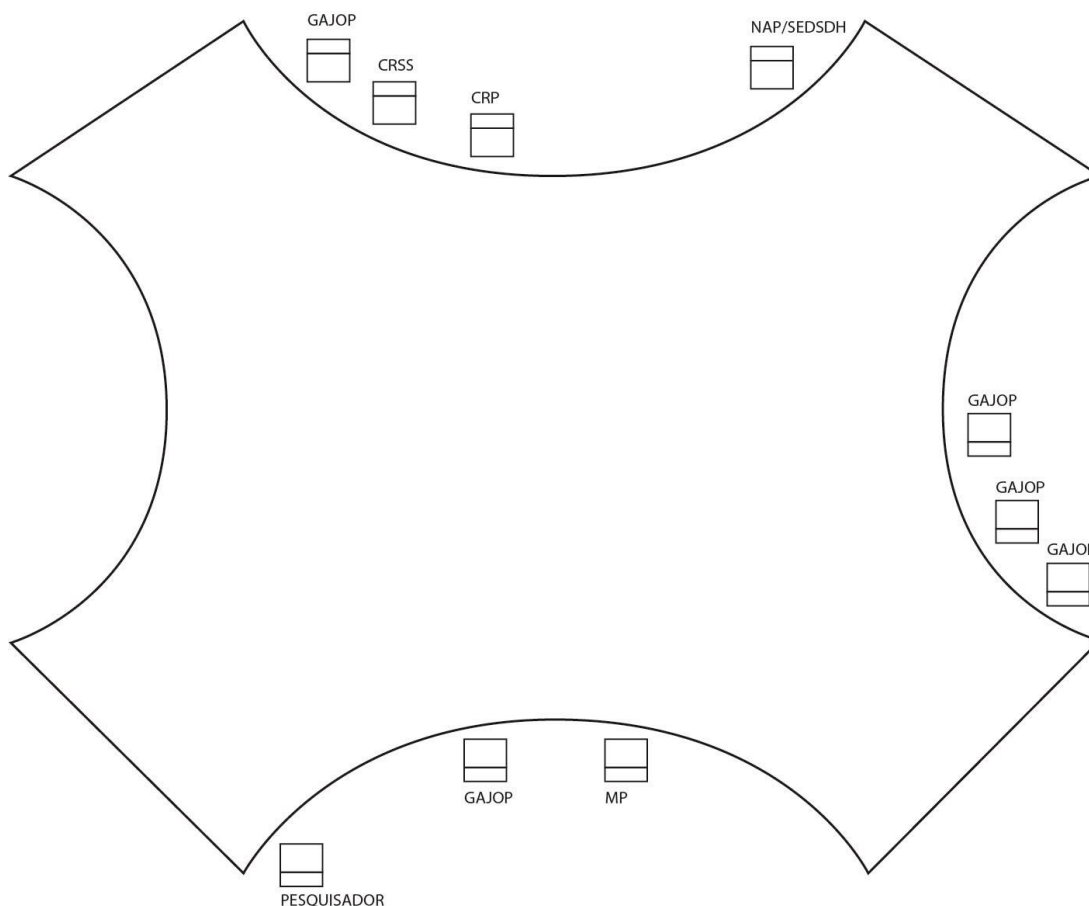
dos encontros. Assim, atualmente o CONDEL-PE possui uma reunião de caráter exclusivamente deliberativo, onde são tratadas aquelas questões de cunho mais prático em relação aos usuários; e outra de aspecto político, onde são tratadas questões de articulação e direcionamento da política.

Como as reuniões deliberativas tratam de questões práticas que envolvem diretamente os protegidos, seu acesso é extremamente restrito, sendo que a presença de alguém que não seja membro do conselho é vista como brecha de segurança. Desta feita, esta pesquisa se concentrou nas informações acerca das reuniões políticas, onde uma destas foi acompanhada.

As reuniões do CONDEL-PE ocorrem na sede da SEJUDH, secretaria executiva da SEDSDH, que ocupa o assento de presidência do Conselho. Sendo que foi autorizada a presença do pesquisador em uma reunião política, este acompanhamento foi realizado antes das entrevistas com os atores, de forma que o universo do Conselho só poderia ser apreendido anteriormente a partir da literatura.

Estavam presentes na citada reunião: Dois representantes do Gajop (conselheiro e suplente); três membros da equipe técnica, também ligados ao Gajop; uma do CRP; uma do CRSS; um do Ministério Público; e uma funcionária do NAP, enviada em nome da SEJUDH. Nota-se que esta última não tinha poder de representação da secretaria, visto que não é conselheira nem suplente (e nem o poderia por não ter vínculo formal com a SEDSDH). Desta feita, o quórum instituído para a reunião política acompanhada contava com a representação de três organizações da sociedade civil e uma do Estado. A distribuição dos membros, a partir de uma representação livre, é retratada a seguir:

Distribuição dos presentes na reunião política de Dez/2013



Em um primeiro momento, o que chamou atenção foi a configuração simbólica em que ocorreu a reunião. A mesa, em formato de “X”, foi ocupada majoritariamente por indivíduos ligados ao Gajop, ainda que esta instituição formalmente conte apenas com uma dentre as demais representações. Assim, se a reunião acompanhada contou com quatro atores representados, sendo o Gajop apenas um deles, a presença em peso de indivíduos ligados a esta instituição fez com que seus membros fossem distribuídos ao longo da mesa, de forma que consistissem na maioria dos presentes. De qualquer forma, nota-se a ausência da maioria dos representantes do CONDEL-PE, não havendo quórum suficiente para qualquer deliberação. Ainda assim, a reunião teve prosseguimento.

Já de início a funcionária do NAP esclareceu que foi enviada pelo presidente do Conselho, com a finalidade de tomar nota das demandas trazidas a mesa. Em seguida, solicitou ao Gajop que desse início a reunião. A partir daí o Gajop propõe dois pontos de pauta. Primeiramente reclamou-se acerca do atraso no estabelecimento do convênio entre a SEDSDH e o Gajop, de forma que esta entidade não estava recebendo os recursos da secretaria, constituindo um grave empecilho à continuidade nos serviços prestados. Em segundo lugar levantou-se a necessidade de articulação com outros órgãos estratégicos no oferecimento de certos serviços, com meios sigilosos que possibilitam aos usuários acessarem serviços bancários, de educação e saúde pública.

Além da reunião acompanhada, a SEJUDH disponibilizou o acesso às atas dos encontros políticos desde outubro de 2008. As atas disponibilizadas ao pesquisador seguirão critério de escolha e disponibilidade desta secretaria, sem maiores explicações por parte da mesma. Como poderá ser observado, as atas são extremamente irregulares e não permitem uma noção de continuidade. Pode-se dizer que não há uma sistematização regular entre elas, sendo que umas apresentam relatos detalhados de quais indivíduos estão presentes e o que foi discutido em reunião, ao passo que outras possuem informações tão genéricas quanto possível. Assim, ressalva-se que não é possível considera-las enquanto amostras representativas do conjunto total de reuniões, já que é crível que boa parte das atas não chegaram às mãos do pesquisador.

Apesar de tudo isso, optou-se por manter as informações relativas a todas as atas disponibilizadas. Faz-se isso, por um lado, para exemplificar a irregularidade das atas; e, por outro, para defender que os discursos reproduzidos anteriormente são elementos presentes historicamente no CONDEL-PE – a começar pelo quórum.

Então, a seguir, consta em tabela a descrição destas reuniões no que tange ao quórum. Nela descreve-se a data da reunião, se há ou não quórum o suficiente para deliberações, a descrição dos ausentes e presentes enquanto atores governamentais (gov) e da sociedade civil (civ). É assinalado como “sem informação” (s.i.) os dados que não constam em ata. Frisa-se novamente que há irregularidade de informações e disponibilidade, de forma que há alguns intervalos extensos sem atas, ao passo que alguns meses possuem mais de uma ata. Assinala-se também que algumas atas não possuem informações relativas ao quórum (sobressaindo a marcação de “sem informação”. Nestes

casos, optou-se por mantê-las na tabela para dar uma dimensão de que todas as atas disponibilizadas foram analisadas sob os mesmos critérios.

Tabela 1. Quórum das reuniões políticas

Data da reunião	Há quórum?	Presentes	Ausentes
out/08	Sim	5 civ (Gajop, MNDH, CRP, CRESS e OAB); 3 gov (SESDH, MP, SDS)	2 gov (TJ, AL).
jan/09	Sim	s.i.	s.i.
jun/09	Não	3 civ (Gajop, MNDH, CRESS, OAB); 1 gov (SESDH)	2 civ (CRP, OAB); 4 gov (MP, SDS, TJ, AL)
jun/09	Não	3 civ (Gajop, MNDH, CRESS, OAB); 1 gov (SESDH)	2 civ (CRP, OAB); 4 gov (MP, SDS, TJ, AL)
ago/09	Sim	s.i.	s.i.
out/09	s.i.	s.i.	s.i.
ago/11	Não	3 civ (Gajop, MNDH, OAB); 2 gov (SESDH, SDS)	2 civ (CRP, CRESS); 3 gov (MP, TJ, AL)
set/11	Sim	4 civ (Gajop, MNDH, CRP, OAB); 3 gov (SESDH, SDS, MP)	1 civ (CRESS); 2 gov (TJ, AL)
jun/12	Não	s.i.	s.i.
ago/12	s.i.	s.i.	s.i.
set/12	Não	s.i.	s.i.
set/12	Não	4 civ (Gajop, CRP, CRESS, OAB); 0 gov	1 civ (MNDH); 5 gov (SESDH, MP, SDS, TJ, AL)
mar/13	Não	s.i.	s.i.
abr/13	Não	s.i.	s.i.
out/13	Não	4 civ (Gajop, MNDH, CRESS, OAB); 0 gov	1 civ (CRP); 5 gov (SESDH, MP, SDS, TJ, AL)

Fonte: atas das reuniões políticas disponibilizadas pela SEJUDH.

Segundo a tabela acima, das 15 reuniões que tiveram suas atas disponibilizadas, nove não possuíam o quórum mínimo de seis atores representados, sendo que quatro delas possuíam o quórum mínimo e em outras duas não havia informação sobre quórum na ata. Analisando os atores presentes e ausentes, ainda que a descrição conste em apenas sete atas, nota-se uma tendência análoga a observada presencialmente: em geral, a sociedade

civil comparece muito mais assiduamente que os órgãos estatais. Observa-se ainda que a SEDSDH foi considerada ausente nas reuniões de set/12 e out/13 porque sua representação nestas foi feita por funcionários destacados que não o conselheiro ou suplente – da mesma forma como ocorreu na reunião que foi acompanhada.

Segundo os entrevistados, a problemática da falta de quórum procede e constitui hoje uma das maiores dificuldades do Provita. E este não é um empecilho encontrado apenas nas reuniões políticas.

“Existe uma dificuldade maior nas reuniões deliberativas, porque nestas reuniões nós precisamos de quórum, já nas reuniões políticas nós não dependemos de quórum. O quórum é apenas necessário para a deliberação. Às vezes as reuniões deliberativas não ocorrem por causa da falta de quórum” (ator 1 – sociedade civil).

Há de se notar que a falta de quórum nas reuniões deliberativas se traduz em dificuldades imediatas ao usuário. Sendo que estes encontros são mensais, uma determinada reunião que seja incapaz de deliberar sobre os assuntos em pauta pode significar a negação de serviços básicos a um usuário ou mesmo sua inclusão definitiva no programa.

“A gente tem uma reunião deliberativa por mês, então se a gente deixa de deliberar sobre um assunto por falta de quórum, é um mês de espera do usuário. E as vezes o que eles estão pedindo são coisas simples, como um óculos” (ator 5 – sociedade civil).

“Já teve momentos em que eu, que estou aqui para defender os direitos humanos, me senti a pior violadora. Porque cada reunião que a gente não faz ou que a gente não delibera é uma agressão no usuário. Muitas vezes a gente chegava aqui e não tinha como deliberar, por falta de quórum. Então a gente só chegava e discutia, sem deliberar. Daí eu já ouvi queixas dos usuários, dizendo que só agiu de tal maneira, quebrando uma regra, porque esperou mais de três meses sem resposta. E era por conta disso, de a gente se reunir e não conseguir deliberar” (ator 2 – sociedade civil).

Dado este contexto de dificuldade sistemática em realizar reuniões com quórum mínimo, é preciso acrescentar que alguns atores são considerados como ausências certas. Lembra-se que o Provita foi desenhado para atuar na intersetorialidade, e que cada

membro do CONDEL-PE representaria uma instituição estratégica ao funcionamento pleno do programa.

“O problema de quórum é comum, é corriqueiro. A gente tem muito a perder em termos de contribuição. Porque não é qualquer sujeito, qualquer instituição que é escolhida para estar ali. São instituições estratégicas, que podem trazer contribuições diretas para o programa” (ator 5 – sociedade civil).

Apesar disso, alguns entrevistados relataram que determinadas instituições historicamente não são representadas no conselho, de forma que nem se espera mais suas presenças. Desta feita, o quadro apontado é que as expectativas mais otimistas contam com o quórum mínimo de seis, não o quórum completo com dez atores. Há de se notar que as chamadas *ausências históricas* são órgãos do governo, e o conselho sobrevive muito graças à persistência da sociedade civil.

“Cada Condel possui suas dificuldades particulares. A nossa é o quórum. Existem instituições que historicamente não comparecem ao conselho, então a gente nem as contabiliza mais. Eu percebo que a sociedade civil, não por acaso, sempre está representada no conselho deliberativo. Quando há dificuldade de quórum não é por falta das representações da sociedade civil, é por causa das representações do Estado, e é a sociedade civil que consegue fazer com que o conselho caminhe. É a sociedade civil que dá quórum. Atualmente há muito mais participação da sociedade civil que do Estado. Toda reunião estão presentes o Gajop, o MNDH, o CRESS e o CRP. Só aí são quatro. O quórum que a gente tem é de seis, metade mais um. E geralmente o quórum é exatamente esse. Então de seis, quatro são da sociedade civil” (ator 1 – sociedade civil).

“Fica bem apertado o quórum, dos que vêm ninguém pode faltar, se adoecer tem que vir mesmo assim, porque se faltar não dá quórum e daí não dá para deliberar. Houve um momento em que o Conselho se viu um pouco travado porque a gente não conseguia encaminhar as demandas. Demandas de saúde, de educação. Sempre tinha problema com quórum, ninguém pode faltar. Porque tem aquelas pessoas que sempre faltam, então se alguém faltar não dá quórum para fazer a reunião” (ator 2 – sociedade civil).

Este é um problema que não pode ser considerado recente. Além das atas que registram a falta de comprometimento de alguns atores estatais desde 2008, já no relatório

de avaliação do TCU de 2005 há a sugestão de que haja maior envolvimento por parte do Estado nos programas em todo o país (BRASIL, 2005, p. 62).

A falta de quórum no CONDEL-PE chega a atrapalhar também na medida em que desvia a atenção dos atores assíduos. Isso porque faz com que estes dividam sua atenção entre as atividades do programa propriamente dito e a elaboração de estratégias de mobilização das instituições ausentes, sempre no sentido de alcançar o número mínimo de instituições necessário a deliberação.

“Depois de ter muita dificuldade de quórum a gente viu que não tinha alternativa, que a gente ia ter que fazer uma mobilização para chamar a atenção desses órgãos para eles comparecerem. A gente não para, quando não tem quórum para fazer as reuniões a gente está sempre ocupando o nosso tempo pensando estratégias para mobilizar as instituições a comparecer no conselho” (ator 2 – sociedade civil).

“A gente tenta sensibilizar as instituições, os representantes, mas nem sempre a gente consegue” (ator 1 – sociedade civil).

Outra decorrência do problema com quórum, lembrando que a inclusão de novos usuários depende da deliberação do conselho, é que a falta de reuniões faz com que alguns candidatos sejam incluídos *ad referendum* – algo que apenas o presidente do CONDEL tem poder de fazer. Ou seja, muitas vezes os candidatos são incluídos previa e provisoriamente no programa enquanto aguardam deliberação definitiva do conselho.

“Tem um problema de organização muito sério que é a questão do ad referendum. Muitas vezes o usuário é acolhido por ad referendum, daí não dá nem para fazer uma investigação para saber se o risco que ele corre é do jeito que ele está falando, ou se precisa ser tomada aquelas medidas. O ad referendum é isso, não teve o alicerce do conselho” (ator 3 – Estado).

“Existe um problema específico por conta da falta de quórum, que é o ad referendum. Muitas vezes o indivíduo é incluído ad referendum por conta da situação específica de risco dele. Daí não temos reuniões deliberativas por conta da falta de quórum. Quando temos, a deliberação é negativa à inclusão dele, mas ele já estava incluído a três meses ad referendum, que é o tempo de três reuniões. E agora? Nós já tivemos uma série de gastos

com esse indivíduo, ele já teve contato com a equipe, quer dizer, já fragilizou a estrutura de proteção e de caráter orçamentário” (ator 1 – sociedade civil).

4.3. Representação institucional e personalidade

Há uma observação comum no que tange a algumas presenças e ausências no conselho. Primeiramente, *“o conselheiro deveria ser um facilitador do movimento do programa e um disseminador do que é o programa dentro da sua instituição”* (ator 1 – sociedade civil). Ou seja, a qualidade de representação de determinado conselheiro é determinada pela capacidade que este tem de implicar sua instituição nas ações necessárias ao funcionamento do programa. Assim, o ideal é que *“todas as instituições estejam representadas por quadros o mais qualificados possíveis e que estejam comprometidos com a causa de direitos humanos”* (ator 1 – sociedade civil). Entretanto, o CONDEL-PE se vê num dilema. Ou *“algumas pessoas que são indicadas para representar as instituições do Estado são pessoas de alto escalão, extremamente atarefadas”* (ator 1 – sociedade civil), e portanto não comparecem a reuniões em função de outros compromissos tidos como mais importantes; ou então o representante não possui um cargo alto o suficiente para implicar seu órgão de origem.

“Às vezes acontece de serem enviados para a reunião o suplente do suplente do suplente, e nós combatemos veementemente essa situação. Porque quando nós temos uma representação de primeiro escalão da secretaria, é possível obter uma resposta ali mesmo do que a secretaria se compromete em fazer” (ator 1 – sociedade civil).

O CONDEL-PE possui grandes dificuldades de uma representação que seja institucional de fato, o que repercute nas estratégias de mobilização dos conselheiros que não comparecem às reuniões. Nota-se que muitas vezes instituições assíduas passam a se ausentar com uma eventual troca de gestão interna, ou seja, mudam-se os representantes indicados e a organização deixa de ser representada. Assim, muitas vezes os contatos institucionais falham, enquanto que os interpessoais podem funcionar.

“Antes a OAB estava sempre presente, bem participativa. Daí teve mudança lá de gestão, trocou o representante e essa pessoa nunca veio. A gente tentou muito fazer ofício para a

instituição, fazendo solicitação formal, mas isso nunca funcionou. A hora que a gente vai na pessoa, percebe que ela nem está sabendo, e daí dá certo” (ator 2 – sociedade civil).

“A gente está sempre inventando e reinventando mecanismos de implicar as instituições que já deveriam estar implicadas legalmente na condição de conselheiro. Muitas vezes nós temos que mandar um ofício, depois um ofício reiterando, depois a re-reiteração. Às vezes nosso ofício é só o número dos ofícios que mandamos anteriormente e ficamos sem resposta. E é coisa que quando conversamos pessoalmente com o conselheiro resolve na hora” (ator 1 – sociedade civil).

Dessa feita, entende-se que a presença de uma instituição no conselho está muito vinculado aos interesses pessoais dos conselheiros, não significando necessariamente a relevância que este possui em seu órgão de origem, no sentido de implicar ações de importância ao Provita. Isso pode ser considerado um ponto positivo, quando o indivíduo demonstra gosto e comprometimento com o programa, mas representa um retrocesso na medida em que sua contribuição sempre está atrelada à pessoa, não à instituição.

“Eu estou no conselho porque gosto da missão. Quando fui para lá meu trabalho no conselho não tinha nada a ver com meu trabalho na secretaria. Agora, meu trabalho aqui não tem nada a ver com meu trabalho desenvolvido no conselho” (ator 3 – Estado).

“Eu não sabia o que se fazia aqui, eu fui aprender já aqui no Conselho. E ninguém sabe ainda lá na minha instituição o que se passa por aqui no CONDEL” (ator 2 – sociedade civil).

“Não necessariamente a figura de um representante de um determinado órgão significa a implicação deste órgão. Acontece de mudar um representante e a gente perder a capacidade de articulação dele, porque a colaboração era muito mais do indivíduo que da instituição que ele representa. É normal quando troca o representante que o novo conselheiro chegue meio patinando, que fique pelo menos duas reuniões sem entender direito o programa. E duas reuniões significam dois meses sem poder contar com aquele órgão. Então a gente sente muito. Não há continuidade das representações, não são as instituições que estão ali representadas. Vai muito do comprometimento pessoal dos conselheiros. (...) Hoje em dia em Pernambuco nós contamos com uma grande contribuição de voluntarismos pessoais, dos representantes do Estado. Mas que fique claro, não é a instituição, é a pessoa, pessoa mesmo. Que sem determinada pessoa, aquela articulação não aconteceria” (ator 1 – sociedade civil).

O aspecto da personalidade na representação implica em como são ofertadas as assistências no Provita. Lembrando que a primeira estratégia fundamental é o sigilo e que muitas vezes o poder de capilaridade da organização criminosa é desconhecido, há uma problemática que envolve o acesso dos usuários nas redes de serviços públicos. Segundo Galdino, isso representa um paradoxo do programa, ou uma “proteção às avessas”. Segundo esta autora, sobretudo por conta da crescente informatização e interligação entre os programas e benefícios sociais, a inserção do usuário “fragiliza o sigilo da localização de pessoas protegidas, caso acessem os serviços socioassistenciais públicos e o mercado de trabalho” (GALDINO, 2013, p. 16). Portanto, o acesso a benefícios sociais que serviriam de indicadores de inclusão para os cidadãos comuns podem representar um risco para o usuário do Provita. Assim, o usuário é impedido de ser incluído em cadastros públicos como o SUS, educação pública ou de tirar a carteira de trabalho, porque isso representaria uma brecha de segurança.

Além disso, apesar de ser previsto tanto na lei 9.807 quanto no decreto 3.518 como medida protetiva, a alteração de identidade não é realidade. Desta forma, muitos serviços essenciais que são ofertados pela rede pública tornam-se inacessíveis aos usuários. Portanto, o Provita carece de métodos regulares de acesso especial a uma gama de serviços, de forma que salvaguardem o sigilo de identidade e localização do indivíduo em proteção. Com a falta de articulação institucional que garanta isso, muitas demandas dos usuários passam a ser atendidas caso a caso, na base do favor e contatos pessoais.

“O Provita tem uma demanda histórica de necessidade de articulação com outros entes do Estado, como segurança, saúde, educação, judiciário... são demandas históricas, que deveriam ser abordadas dentro das reuniões políticas do conselho. Por exemplo, se um filho de um usuário está em idade escolar, como que nós vamos garantir seu acesso à rede estadual de ensino? Geralmente alguém vai lá, fala com a diretora, dá um jeito. Mas é muito caso a caso, é tudo muito casuístico. O conselho tem que pegar essa complexidade e articular, de secretaria para secretaria, criar um protocolo. E a gente não tem experiência em articular, a gente vem de um modelo de Estado muito fragmentado e compartimentalizado. Eu não vejo como essas articulações podem acontecer sem o protagonismo dos entes específicos” (ator 6 – Estado).

“Tem dia que a gente discute o miudinho do caso. Por exemplo, o cara tem dois filhos pequenos e precisa de não sei qual remédio, e a gente fica pedindo um favor aqui e ali

para conseguir. A gente tem que pensar em políticas públicas em um nível mais profundo. Não dá para ficar na política do 'por favor'. Existem programas públicos de assistência que tem que ser articulados. Programas de moradia, por exemplo, a própria secretaria é responsável pelo Minha Casa Minha Vida e a gente não consegue acessar isso para o usuário” (ator 2 – sociedade civil).

“A pessoa está doente, está morrendo e você precisa dar um jeitinho? Porque não existe uma política séria, um modelo de acesso aos serviços. Tem que ficar ligando para sua prima que é enfermeira e pedir para atender?!” (ator 5 – sociedade civil).

“O grande problema que a gente tem é a articulação de políticas públicas, e isso é responsabilidade do Estado. O Estado precisa dar meios e mecanismos para acessar políticas de saúde, educação, habitação, assistência social, todas essas políticas de forma segura, de uma maneira específica que garanta a proteção. Só que isso não acontece. O próprio Estado, entre as pastas, não dialoga. A gente tenta tencionar, esses diálogos as vezes acontece, mas de forma muito pessoal. Não há uma institucionalização do diálogo entre as políticas e o Provita. Essa é uma grande barreira” (ator 1 – sociedade civil).

Em consonância com estas falas, Lima Jr diz que os serviços de educação e saúde funcionavam graças ao “compromisso pessoal de profissionais das secretarias, que viabilizam ações pertinentes” (LIMA JR, 1997, p. 27). Da mesma forma, o TCU aponta que

as atividades oferecidas para reinserção social dos beneficiários têm sido prejudicadas pela precariedade da articulação com órgãos e programas de governo, feitas geralmente de forma pessoal (BRASIL, 2005, p. 49).

Além da dependência do favor e da pessoalidade, a falta de articulações institucionais entre órgãos faz com que alguns serviços tenham que ser prestados através da rede privada. Galdino, por exemplo, traz transcrições de relatórios onde o PRO-SUS (Promotoria de Justiça que trata de encaminhamentos ao SUS) é acionado através de solicitação de meios ágeis para realização de uma cirurgia necessária a um usuário – que por fim teria sido encaminhada para a rede hospitalar particular (GALDINO, 2013, p. 143). E essa é uma ideia corroborada novamente pelo relatório de avaliação do TCU, tida como algo que é contraindicado por onerar excessivamente o Estado (BRASIL, 2005).

. Assim, por vezes o Provita arca com despesas de usuários que têm de utilizar serviços privados, unicamente por falta de resoluções que o possibilitem o acesso regular dos mesmos serviços na rede pública. Nota-se que isso constitui uma contradição com a prerrogativa inicial de que o formato do programa consistiria numa alternativa barata de proteção a testemunhas.

“Quando eu recebo a planilha com os gastos que o programa teve com aquele indivíduo eu fico escandalizada. Eu digo ‘meu deus do céu, como é que pode um negócio desses? E é tudo com coisa que tem programa de saúde, de habitação, Enem... mas daí fica pagando pela via privada’” (ator 7 – sociedade civil).

É preciso acrescentar que tanto na reunião presenciada quanto nas atas analisadas, o tema da articulação intersetorial, no sentido de criar métodos de inserção de usuários em serviços públicos, é onipresente. Em todos estes momentos, o tema é levantado com o tom de demanda, no sentido de a sociedade civil pedir ao Estado que se façam as articulações com órgãos competentes, para que estes solucionem problemas regulares de acesso a serviços públicos. E, em geral, *“quando é enviado um funcionário de quarto escalão, o máximo que conseguimos é isso: ‘vou anotar um recado e levar ao meu superior’”* (ator 1 – sociedade civil).

Portanto, há um impedimento claro que a ausência sistemática dos órgãos estatais ao CONDEL-PE traz à capacidade que o conselho tem de pôr em prática suas discussões, o que pode trazer consequências dramáticas quando está em jogo o acesso a serviços básicos aos usuários. Apesar de o CONDEL-PE sofrer com a falta de quórum tanto nas reuniões políticas quanto deliberativas, o problema não se encontra igualmente distribuído.

“Mas em termos de número de conselheiros, acredito que as reuniões políticas acontecem com um número menor de conselheiros. A reunião deliberativa trata de questões específicas de casos, de necessidades de indivíduos. E isso de certa forma mobiliza os órgãos a comparecer, porque a vida do indivíduo está sujeita as deliberações do conselho. Já a reunião política exige um pensar na política pública. A reunião deliberativa assusta menos os gestores que as reuniões políticas. Porque na reunião deliberativa é votado se o sujeito pode ter ou não determinado tipo de benefício e o comprometimento dos gestores acaba aí. Já a reunião política compromete as instituições, gera um fluxo e contrafluxo de trabalho que continua fora dos espaços do conselho” (ator 1 – sociedade civil).

“Eu percebo que quando a reunião é deliberativa os conselheiros participam mais, porque sabem que tem usuário aguardando. Já na reunião política o desgaste é maior. Não é todo conselheiro que consegue estar ali, contribuindo com toda a complexidade do programa de proteção” (ator 6 – Estado).

A maior facilidade que os atores estatais têm de comparecer às reuniões deliberativas muito se deve ao fato de que elas se encerram ali mesmo, no momento em que os pontos de pauta são votados contra ou a favor. Já as reuniões políticas, cujo propósito principal é justamente articulação entre órgãos, há uma maior ausência dos conselheiros. Justifica-se isso, em parte, pelo apelo que as reuniões deliberativas têm de serem emergenciais e lidarem com aspectos essenciais e urgentes de indivíduos concretos. Entretanto, segundo estas falas percebe-se a indisposição que alguns atores têm de agirem intersetorialmente para além dos espaços do conselho. Assim, o potencial de cada conselheiro agir como ponte para uma rede ampla de políticas públicas é desfigurado, seja pela falta de comprometimento institucional ou simples ausência.

“Fica tudo na mão da gente. Cadê o Estado que devia estar discutindo o melhoramento dessa política? O Estado é extremamente cobrado e com razão. Ele tem responsabilidades que não são cumpridas. As ONGs não fazem mágica. Tem recurso para fazer tudo pela via privada? Não. Saúde privada? Não. Educação privada? Não. Então como as pessoas vão acessar esses serviços? Não funciona por falta de articulação setorial, que muitas vezes não tem reforço do Estado. O que impede a secretaria fazer um trabalho articulado em nível estadual? Não é gestão compartilhada? Então, cadê as responsabilidades compartilhadas?” (ator 5 – sociedade civil).

“A maior dificuldade do Provita é que ele trabalha em interlocução com outras políticas. Ele trabalha casadinho com a saúde, a educação, a moradia. E a possibilidade desses serviços existe, falta vontade política. A função do conselheiro é trazer sua contribuição do lugar onde se encontra e a partir do lugar onde se encontra fazer também as devidas articulações com campos que os outros conselheiros talvez não consigam. É como se fosse uma ampliação da rede, como se cada conselheiro trouxesse seu campo de articulação para um conselho que seria um espaço privilegiado de articulação de vários setores de política pública. Infelizmente, por não contarmos com todos os conselheiros, especialmente aqueles com caráter de ausência histórica, a gente perde em relação a estes pontos” (ator 1 – sociedade civil).

4.4. Convênio e recursos

Outro problema da relação entre sociedade civil e Estado se dá na formalização do convênio entre entidade conveniente e conveniada, no caso, da SEDSDH e do Gajop. A exemplo dos outros tópicos, este também é um problema recorrente abordado em praticamente todas as atas disponíveis, bem como na reunião acompanhada presencialmente.

Antes de focalizar no caso de Pernambuco, é preciso observar que, mais uma vez, esta é uma temática presente na literatura referente aos outros estados. Bakker, por exemplo, conta que já em 1999 “todas as entidades gestoras presentes (...) citaram problemas com relação a verbas governamentais em atraso ou reduzidas” (BAKKER, 2008, p. 26). De forma semelhante, Galdino diz que o Provita passa “por contingências no período de renovação convenial”, mas que, apesar da falta de pagamento, é mantido o padrão do programa (GALDINO, 2013, p. 16 e 43).

Em outras palavras, dizer que o Provita enfrenta problemas de formalização do convênio significa dizer que a entidade contratada não recebe os recursos da secretaria conveniente previstos para execução do programa. Assim, além do pagamento de salários e despesas fundamentais da equipe técnica, fica prejudicado também o custeio dos usuários. Dessa forma, percebe-se que

“o problema do convênio é gravíssimo. Porque os usuários vivem com o básico do básico, não tem nenhum luxo que pode ser cortado. E esse é o assunto principal que tratamos em toda reunião política” (ator 2 – sociedade civil).

A falta de regularização do convênio, apesar de ocorrer repetidamente ano a ano (que é a duração do convênio em Pernambuco), não pode ser considerada como algo que atinge o Provita pontualmente em curtos períodos, como se o processo de renovação fosse rápido. Em atas de reuniões passadas, estão registradas, por exemplo, falas que citam dívidas acumuladas com hotéis usados para acomodação de protegidos e possibilidade do Gajop encerrar as atividades de proteção em função dos múltiplos meses seguidos sem recursos. Para se ter ideia da dimensão do problema, o período em que foi realizado a

pesquisa de campo, o Gajop já se encontrava a cerca de quatro meses sem convênio, o que representa quatro meses sem a cobertura do Estado. Nota-se que o período sem cobertura convencional foi apelidado de “entressafra”.

“Nós temos um convênio de um ano, daí você imagina. Quando o dinheiro chega já está a um tempo na entressafra, daí quando antes do fim do ano o dinheiro já acabou, porque a demanda é muita. É um período grande que fica no vazio. Desde que eu entrei no programa eu vejo essa dificuldade do programa de bancar o ano todo, de ponta a ponta. Geralmente tem essa entressafra que o programa praticamente para. Daí ou estão fazendo esforços para guardar recursos para o período que fica sem, ou fica sem acolher ninguém. E o ciclo da violência não é nada sazonal. Não pode ter essa solução de continuidade. Por exemplo, o último convênio terminou em agosto e até agora, em dezembro, não foi renovado” (ator 3 – Estado).

“O que fazemos no dia a dia é resolver essa questão do convênio, mas são tantos entraves, tantos empecilhos na burocracia do Estado que o tempo para repasse desse valor não é o mesmo tempo da dinâmica do programa. Esse é um problema da estrutura do Estado” (ator 6 – Estado).

“Acaba que todo ano a gente passa por períodos que a gente chama de entressafra. É o momento em que acaba o convênio e a gente entra numa espécie de limbo, porque você não tem nada até começar o outro convênio, sem recurso para gastar. Isso traz um ônus para a entidade, que não pode fechar, não pode deixar os usuários sem acompanhamento e os próprios funcionários sem pagamento. Um dos pontos que estamos sempre cobrando é que esse problema acabe. Então nós temos uma política de proteção em estado de calamidade. Mas mesmo assim nós nunca abandonamos o usuário, o que é grande diferencial de a política ser tocada pela sociedade civil. E o Estado sabe disso, que mesmo com todas as dificuldades, quando é uma sociedade civil de direitos humanos, que tem uma história, que tem um compromisso, ela não vira as costas para o usuário. Nem que seja para pedir dinheiro com chapéu. Então tem uma situação delicada formada pela ausência de recurso, que forma um panorama nacional extremamente difícil” (ator 1 – sociedade civil).

Dado este empecilho do convênio, o NAP, que deveria servir de porta de entrada para o sistema de proteção, acaba sendo usado para preencher lacunas deixadas pela falta de cobertura convencional.

“Na prática não é o que acontece, o que acontece é que o NAP é usado para suprir as deficiências da burocracia do Estado. Em teoria era para o NAP ser porta de entrada, e o Provita nem aparecer, porque quanto mais invisível nós somos, mais segurança somos capazes de oferecer” (ator 1 – sociedade civil).

“O NAP, como o próprio nome diz, era para ser provisório, para ninguém ficar aqui mais que quinze dias. Mas não é o que acontece, por conta dos problemas convencionais. Ele acaba ficando por tempo indeterminado. O que acontece é que quando tem solução de continuidade, que é quando o Gajop está sem convênio, é que o NAP estende o acolhimento provisório, até que o Gajop tenha condições de acolher, até que o Provita tenha recursos. Este prazo legal de 20 dias é naturalmente extrapolado, sem problemas” (ator 6 – Estado).

Não é possível, no âmbito desta dissertação, afirmar em que medida o NAP é utilizado desta forma. É bom acrescentar que o NAP, assim como o Provita, o PPCAAN e o PEPPDDH; também é executado a partir de convênios com organizações da sociedade civil. E, da mesma forma que no Provita, houve relatos de problemas análogos aos aqui descritos nos outros programas de proteção, inclusive em outros estados. Dessa forma, é crível que a chamada “solução de continuidade” se constitua em mais uma dificuldade sistemática e histórica no sistema de proteção.

4.5. Discursos acerca do Estado na execução do Provita

A partir da análise das atas do CONDEL-PE, das entrevistas feitas com seus atores participantes e da observação presencial, identificaram-se três problemas práticos principais que envolvem o conselho. Primeiramente, há dificuldade de reunião de quórum mínimo, uma vez que muitos atores, sobretudo os estatais, são historicamente ausentes. Em segundo lugar, o Provita foi desenhado para um funcionamento em parceria de instituições, o que depende de articulação entre múltiplos órgãos – algo que dificilmente ocorre, sendo mais provável a articulação casual e interpessoal. Por último, o método de execução através de convênio entre secretaria estadual e sociedade civil enfrenta entraves já em sua formalização, o que deixa a entidade conveniada amplamente descoberta em termos de recursos.

Como bem diz Inácio da Silva (2008), o papel do Estado no Províta é de garantir o repasse de recursos à entidade executora e garantir as articulações entre os órgãos governamentais que sejam pertinentes. Conforme demonstrado anteriormente, estas funções não são satisfatoriamente cumpridas. Com um cenário amplo em que o Estado falha na parte que lhe cabe, há a interpretação de que os problemas apontados, sobretudo no que tange a recursos e articulação intersetorial, seriam amenizados com a execução do programa sem o intermédio da sociedade civil.

“Essa nossa dificuldade de estar fazendo articulação com outras políticas, se é o Estado que está executando, tende a não existir” (ator 1 – sociedade civil).

Na realidade, o modelo atual é largamente criticado pelos atores participantes. O entendimento geral é de que o Estado não só tem capacidade para executar diretamente os serviços de proteção, como isso faz parte de sua responsabilidade, e não da sociedade civil.

“É um programa estatal delegado a uma entidade particular. E nada obsta que o Estado tome esta responsabilidade para si. Muitas tarefas é a polícia que tem que fazer, então porque é delegado para a sociedade civil? Se de qualquer forma acaba sendo o Estado que tem que fazer, na medida em que é o Estado que tem que fazer uma escolta, estar lá protegendo. O que precisa é o Estado se preparar para ter uma linha segura. Porque toda ação do programa é voltada para uma rede segura para enviar o usuário para parceiros. Tem o Protege, do Rio Grande do Sul, que é inteiramente executado pelo Estado. Porque o Estado não é capaz de cuidar de todas as ações? Não só de proteger, mas acolher provisoriamente? Eu não conheço direito, mas tinha que se estudar melhor esse modelo. Daí a sociedade civil poderia ficar com a parte que lhe cabe, que é fiscalizar o Estado” (ator 3 - Estado).

“Eu sou completamente contra esse modelo de terceirizar os serviços do Estado. Isso é uma forma autoritária, do tipo ‘eu passei o recurso então faça’. Isso é uma realidade. O que se devia ter era a estruturação dos programas de proteção dentro do organograma do Estado, concursos públicos e execução por parte do Estado” (ator 6 – Estado).

“Eu preferia que fosse o Estado a executar o programa. Isso é função do Estado, pela própria função do Estado. E a gente vê que alguns componentes da própria sociedade civil já está clamando por isso” (ator 4 – Estado).

“Isso faz a gente repetir que essa política precisa ser assumida pelo Estado, é claro que com a sociedade civil fazendo um controle social e atuação mais ampla, mas ela precisa ser assumida pelo Estado numa assunção de responsabilidade que ele hoje não tem. Uma obrigatoriedade que ele não assume, até mesmo pelo fato de ser uma terceirização de responsabilidade através da sociedade civil” (ator 1 – sociedade civil).

Assim, percebe-se que a leitura de que o Estado deveria assumir o programa vem tanto dos órgãos governamentais como não governamentais. Há de se notar que mesmo o Gajop se posiciona no sentido de que o modelo criado fosse provisório, sendo que o ideal seria a execução direta do Estado.

“O Gajop nunca fez o programa de proteção para ser executado pela sociedade civil, o Gajop construiu o programa de proteção para mostrar para o Estado que era possível fazer um programa de proteção. E que o próprio estado teria possibilidade de acolher essa estrutura dentro da proposta estatal. Enquanto isso não se estabelecesse o Gajop iria continuar realizando seu trabalho. E para isso, claro, entra a questão dos convênios. Inicialmente com o estado de Pernambuco. Até hoje o Gajop possui essa visão: que a proteção de testemunhas ameaçadas não é papel da sociedade civil, é papel e responsabilidade do Estado. A gente desde o começo apresentou o projeto já tendo em vista que ele tinha um prazo de validade, que ele não podia ficar sendo executado para sempre pela sociedade civil. A sociedade civil deveria fazer outras coisas mais importantes, monitoramento, controle, e o Estado assumiria a responsabilidade” (entrevistado - Gajop).

De acordo com o que foi discutido anteriormente, um dos discursos que fundamentava a execução pela sociedade civil no início do Provita era a incidência generalizada e sistemática de agentes do próprio Estado como violadores e ameaçadores. Segundo esta ótica, o papel fundamental do programa era proteger testemunhas chave de processos que envolviam organizações criminosas em que atuavam estes agentes, de forma a desbaratar tais organizações. Desta feita, os textos que remontam as origens do Provita lembram constantemente casos de violência cometidos em geral por policiais – como foram as chacinas da candelária e vigário geral.

Ainda que o envolvimento de agentes do Estado em organizações criminosas seja um problema que persiste e deve ser combatido, não se pode dizer que isto faz do Estado incapaz de executar um programa de proteção aos moldes do Provita.

“Daí você escuta: como que o Estado é o agressor e vai ser encarregado da proteção? Mas às vezes isso é falácia. Eu não conheço o modelo estatal, mas eu acho que deveria ser esse. Porque é o papel do Estado fazer a proteção, e cabe à sociedade civil cobrar do Estado. Mas esse modelo é para diminuir o custo? Não sei. É para facilitar a desenvoltura da proteção? Não sei também. É para evitar que o protetor seja o próprio agente violador? Definitivamente não” (ator 3 - Estado).

Na realidade, uma breve análise dos dados disponíveis sobre as testemunhas protegidas pelo Provita mostram que o número de representantes do Estado envolvidos nos processos denunciados é limitado, não se constituindo sequer a maioria dos casos. Na terminologia contida no relatório anual da CGPT de 2013, “agente público” é uma categoria que abrange: “policial (militar, civil, federal), políticos, juízes, promotores, delegados ou servidores públicos (dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário; das esferas municipal, estadual e federal)” (BRASIL, 2013, p. 17). Tendo isso em vista, 28% dos acusados de participação nos crimes denunciados pelas testemunhas protegidas em todo o Brasil são agentes públicos, em contraposição a 72% de agentes privados (BRASIL, 2013, p. 32). Curiosamente, em dados relativos apenas ao Provita-SP oriundos de outra fonte, é indicado que 33,9% dos acusados se enquadram na categoria “Agentes do Estado”; ao mesmo tempo em 38,5% são “cidadãos comuns” sem relação com organizações criminosas (CDHEP, 2008, p. 43). Apesar de os próprios relatórios oficiais admitirem falhas na sistematização dos dados, as informações acima sugerem que o perfil médio do usuário do Provita não é como o descrito nos discursos iniciais, onde este corresponderia à testemunha que denuncia agentes do Estado envolvidos com organizações criminosas.

Outro aspecto que descaracteriza a impossibilidade de o Estado assumir a execução do Programa é a origem das demandas de inclusão dos casos. A grande maioria das solicitações é feita através de órgãos públicos, sendo que muito pouco é demandado a partir da própria sociedade civil. Ainda segundo o relatório da CGPT de 2013, consta que 53% das solicitações vêm do Ministério Público, 24% de autoridades policiais e aproximadamente 2,4% de ONG's, dentre outros demandantes de menor expressão (BRASIL, 2013, p. 23).

Assim, é possível abrir alguns questionamentos. Como pode ser o Estado incapaz de assumir integralmente o Provita por ser o principal violador de direitos humanos, e ao

mesmo tempo ser o principal demandante do programa? O Provita é realmente uma ferramenta de denúncia a organizações criminosas que envolvam principalmente agentes públicos? As denúncias que envolvem agentes do Estado mexem com organizações que de fato comprometem a execução do Provita por parte do Estado?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resgatando alguns pontos levantados na introdução, esta dissertação baseou sua argumentação a partir dos discursos dos entrevistados, e como se pode notar, os entrevistados não foram igualmente distribuídos entre organizações governamentais e não governamentais. Contudo, a distribuição se deu de uma forma análoga à participação das instituições no Conselho Deliberativo do Provita-PE. A primeira vista, é crível que a disposição dos atores para a pesquisa seguiu a mesma lógica de sua disposição ao envolvimento nas demais atividades do programa.

Entretanto, esta dissertação possui uma limitação essencial. Seria fundamental uma pesquisa a fundo de reconstrução das razões pelas quais determinados atores são tão ausentes no Provita. A personalização pode justificar até certo ponto, mas não consegue alcançar a questão das “ausências históricas”.

Há algumas possibilidades para que um determinado problema deixe de estar nas agendas de governo. Uma ação governamental pode ser suficiente para tirar a atenção ao problema, seja por ter sido resolutivo, por ter gerado frustração pelo fracasso, ou pelo simples fato de “algo ter sido feito”. Outra possibilidade é a população ter se acostumado com o problema. Ou outras questões surgem tirando atenção do problema inicial. Por fim, existiriam ciclos de atenção, de forma que nenhum problema pode ficar na agenda para sempre (KINGDON, 2011).

Sem ser capaz de avaliar nestes termos, a presente pesquisa trouxe que alguns eventos da década de 1990 serviram como catalizadores para uma demanda social por um programa de proteção, que toma o formato do Provita também a partir de um momento político particular. Cabe então a pergunta: o interesse das instituições que compõe o CONDEL-PE no Provita persiste? Se sim, porque algumas não participam do conselho como acordado? Se não, porque houve este declínio de interesse?

Contudo, alguns discursos que são fundantes ao Provita dão pistas de não ser tão pertinentes atualmente. A concepção de um Estado corrompido pelo crime organizado em todos os níveis da segurança pública e justiça parece não se sustentar, e a escolha do

modelo de execução pautado na sociedade civil parece ser muito mais uma tendência de terceirização.

Além disso, e seguindo a crítica de Cano (2010), mesmo os poucos dados disponíveis acerca das testemunhas ameaçadas compreendem apenas o universo dos usuários incluídos no Provita. Há toda uma gama de pessoas ameaçadas que ou não passaram na triagem ou não se dispuseram a obedecer às regras do programa, e que, portanto, não configuram como testemunhas protegidas. Se o perfil das testemunhas protegidas não corresponde majoritariamente a denunciante da participação de agentes do Estado em organizações criminosas, então qual é o perfil de quem não chega a ingressar no Provita? Há alguma relação de correlação ou complementação entre protegidos e não protegidos?

Em uma expectativa prévia, esperava-se que as contradições históricas entre o Estado e sociedade civil, tal qual estava posto na literatura temática, montasse um quadro de conflito entre as instituições que partilham o conselho do Provita. De tal feita, estes conflitos seriam um empecilho a relação proposta de parceria, de forma a se constituir num desafio a ser enfrentado no dia a dia do programa. Entretanto, o que se viu foi que existe sim uma relação de conflito entre as instituições, mas uma parte delas sequer aparece às reuniões para dar uma contraparte das críticas.

O modelo de proteção pelo Provita prevê a atenção integral que, essencialmente, depende de uma mobilização generalizada de órgãos para funcionar plenamente. Ou seja, reinserir a testemunha atendendo suas amplas necessidades só é possível com o envolvimento concomitante das amplas frentes setoriais e institucionais. Nesse sentido, o conselho, que deveria ser um espaço privilegiado para articulação intersetorial, acaba servindo apenas para a deliberação – de forma que há um esvaziamento especial das reuniões políticas, tidas como menos importantes.

E com a falta de envolvimento dos órgãos governamentais, em vez de atenção ampla, o Provita só consegue oferecer o mínimo, que é a proteção limitada através da mudança de residência e da clandestinidade. Por sinal, com a falta de estabilidade no firmamento de convênio e transferência de recursos, mesmo este mínimo não é assegurado satisfatoriamente pelo Estado.

A discussão feita aqui, se apropriando do debate dos atores, sugere que as deficiências do Provita se originam no abandono do Estado, que por vezes não se dispõe sequer em comparecer às reuniões do CONDEL-PE. Como visto no capítulo anterior, foi proposta uma alegoria do conselho em “U” que simboliza um conselho funcional de acordo com as diretrizes do programa. Tal conselho contaria com a representação de instituições temáticas, coordenada através de um membro central que intermediaria a relação entre atores heterogêneos.

Para além desta proposta, as reuniões de conselhos em geral possivelmente são realizadas em mesas que condizem com o formato em “U”, de forma que o que era simbólico se torna físico. Neste caso, em teoria, não seria difícil identificar os grupos presentes que compartilham de identidades semelhantes sentando-se em blocos contrapostos (como organizações de direitos humanos ou órgãos estatais de justiça e segurança pública, por exemplo). Da mesma maneira, este esquema evidencia a ator central, aquele que se posiciona no arco do “U”, que seria responsável maior pela política pública em questão e assumiria a responsabilidade de conduzir as relações.

Obviamente, pouco importa, na prática, o formato da mesa em que se dão as reuniões de conselho. As alegorias do “U” e do “X” foram utilizadas como metáfora de um tipo específico de relação entre Estado e sociedade civil na governança do Provita. Nesta representação, se o “U” era o ideal, o “X” é a prática. Cabe analisar, portanto a relação concreta e as responsabilidades assumidas por todos os atores envolvidos, a começar a presença nas reuniões como algo fundamental.

E no caso do Provita de Pernambuco, o que se viu não foi um conselho em “U”. As reuniões são feitas em uma mesa em “X”, em que os atores sentam-se de forma dispersa e sem agrupamento evidente. A dispersão aparentemente disforme na sala ganha contornos mais significativos na medida em que mal há a contraposição da parte estatal nas reuniões, sendo que o conselho é tomado pela presença maciça de indivíduos ligados à sociedade civil – principalmente ao Gajop. Não que a participação de organizações não governamentais seja qualquer coisa de negativo, mas estas não têm poder de articular institucionalmente as políticas públicas múltiplas as quais depende o programa.

Na realidade, o CONDEL-PE mostra dificuldade em ter presente aquele que senta no arco do “U” e assume a coordenação entre os atores, a começar buscando meios para que estes estejam presentes na construção conjunta do Provita, numa relação de parceria tal qual se faz os discursos. Em outras palavras, o arco do “U” é a ponte que liga dois grupos heterogêneos e, portanto, sua ausência implica na falta de ligação entre ambos. E pode-se dizer que é isto que ocorre no conselho em “X”. A falta de uma figura que atue como ponte, como arco do “U”, deixa os grupos temáticos isolados, onde o “X” é apenas uma letra a representar o formato de uma reunião que conta apenas com um lado da política. Com a falta de soluções institucionais articuladas, cabe apenas aos que comparecem assiduamente às reuniões buscar soluções personalistas e pontuais para problemas recorrentes. E assim se perpetuam as reuniões, com as mesmas pautas e problemas mês a mês, ano a ano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, J. L. A Função de um Conselho Deliberativo no Programa de Proteção. **Proteção a Testemunhas: Uma construção nacional**, p. 32-36, 1998.

ALMEIDA, S. D. S. Ética e Institucionalidade. **Direitos Humanos Gajop: Proteção a Testemunhas no Brasil**, p. 7-13, 2001.

AMOS, K. Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.36, 2010. 23-38.

ANSELL, C. Network Institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 75-89.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, Junho 2008.

BAKKER, N. J. História da construção do Provita São Paulo. In: SILVA, I. D. **Provita São Paulo: História de uma política pública de combate à impunidade, defesa dos direitos humanos e construção da cidadania**. São Paulo: CDHEP, 2008. p. 18-35.

BEVIR, M. **Democratic Governance**. New Jersey: Princeton, 2010.

BÖRZEL, T. A. Organizing Babylon - on the different conceptions of policy networks. **Public Administration**, v. 76, p. 253-273, 1998.

BRASIL. **Lei 9.807**. 13 de Julho de 1999.

BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos**. Ministério da Justiça, 1996.

BRASIL. **Decreto 3.518**. 20 de Junho de 2000.

BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos 2**. Ministério da Justiça, 2002.

BRASIL. **Relatório de avaliação de programa: Programa de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.** Tribunal de Contas da União. Brasília. 2005.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, 2007.

BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos 3.** Ministério da Justiça, 2010.

BRASIL. **Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas: Manual Geral de Procedimentos.** Brasília, 2011.

BRASIL. **Relatório Anual da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas.** Secretaria de Direitos Humanos. Brasília. 2012.

BRASIL. **Relatório Anual da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas.** Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília. 2013.

BRASIL, F. D. P. D.; CARNEIRO, R. Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea. **Íconos Revista de Ciencias Sociales**, Quito, v. 39, p. 71-87, mayo 2011.

BRINKEHOFF, J. Government-nonprofit partnership: a defining framework. **Public Administration and Development**, v. 22, p. 3-18, 2002.

BURT, R. **Structural Holes: The Social Structure of Competition.** Cambridge: Harvard University Press, 1992.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. **Roteiro para Elaboração de Estudos de Caso.** Escola Nacional de Administração Pública. 2010.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. **Redes e Governança das Políticas Públicas.** Brasília, 2013.

CANO, I. **Parecer Técnico sobre a estratégia de monitoramento do Provita.** 2010.

CARVALHO, M. D. C. A. **Participação social no Brasil hoje.** Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede.** São Paulo: Paz e Terra, 2001.

CAVALLARO, J.; ROCHA, S. Proteção a Testemunhas: Um Passo Importante contra a Impunidade. **Direitos Humanos Gajop: Proteção a Testemunhas da Violência**, p. 9-12, 1997.

CDHEP. A Rede Solidária de Proteção no Provita São Paulo. In: SILVA, I. D. **Provita São Paulo: História de uma política pública de combate à impunidade, defesa dos direitos humanos e construção da cidadania**. São Paulo: CDHEP, 2008. p. 60-72.

CDHEP. A reinserção cidadã de usuários. In: SILVA, I. D. **Provita São Paulo: História de uma política pública de combate à impunidade, defesa dos direitos humanos e construção da cidadania**. São Paulo: CDHEP, 2008. p. 47-59.

CDHEP. O Programa de Proteção a Testemunhas como instrumento de acesso à Justiça e combate à impunidade. In: SILVA, I. D. **Provita São Paulo: História de uma política pública de combate à impunidade, defesa dos direitos humanos e construção da cidadania**. São Paulo: CDHEP, 2008. p. 35-46.

CONCEIÇÃO, M. C. G. Segurança: direito que assiste a testemunhas e vítimas de crimes. **Direitos Humanos Gajop: proteção a testemunhas no Brasil**, p. 74-78, 2001.

COSTA, A. T. M. **A investigação de homicídios no Brasil**. UnB. Brasília, p. 65. 2008.

COSTA, A. T. M. A discricionabilidade do sistema de justiça criminal: uma análise do inquérito policial no Distrito Federal. In: MISSE, M. **O inquérito policial no Brasil**. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

COSTA, A. T. M. **Estado, Segurança Pública e Governança: Uma análise das Secretarias Estaduais de Segurança Pública**. 2011.

COSTIN, C. Organizações sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, 2005.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

DRUCKER, P. F. **Managing the non-profit organization: practices and principles**. New York: Collins Business, 2005.

DUBRO, A. The Witness Protection Program. **The Threepenny Review**, N°. 36, p. 27-28, 1989.

EVANS, M. Understanding Dialectics in Policy Network Analysis. **Political Studies**, v. 49, p. 542-550, 2001.

FILHO, R. T. C. A experiência do Conselho Deliberativo. **Direitos Humanos Gajop: Proteção a testemunhas no Brasil**, p. 51-67, 2001.

FOUCAULT, M. **Segurança, Território, População**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance. **Public Administration Review**, p. 66-75, December 2006.

GAJOP. Provita: História, 2013. Disponível em: <http://www.gajop.org.br/programas_provita_historia.php>. Acesso em: 18 Março 2013.

GALDINO, D. D. S. **Proteção pela Metade**: Um estudo sobre as necessidades humanas no programa federal de assistência a vítimas e testemunhas ameaçadas. Brasília: Universidade de Brasília, 2013. 229 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social).

GRANOVETTER, M. The Strength of Weak Ties. **American Journal of Sociology**, p. 1360-1380, 1973.

GRANOVETTER, M. The Strength of Weak Ties: A network theory revisited. **Sociological Theory**, v. 1, p. 201-233, 1983.

HEVIA, F. J. Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social. **Revista de Estudios Sociales**, Bogotá, v. 39, p. 95-108, abril 2011.

INNES, M. Organizational Communication and the Symbolic construction of Police Murder Investigation. **British Journal of Sociology**, v. 42, p. 67-87, 2001.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Boston: Longman, 2011.

- KOOIMAN, J. **Governing as governance**. London: SAGE, 2003.
- LACOMBE, D. Reforming Foucault: a critique of the social control thesis. **The British Journal of Sociology**, v. 2, p. 332-352, Jun. 1996.
- LARRAURI, E. **La herencia de la criminología crítica**. Madrid: Siglo XXI, 1991.
- LATOUR, B. **Ciência e Ação**. São Paulo: Unesp, 2012.
- LEÃO, J. N. F. **Testemunha de crime: a vítima do acaso**. Paradoxos do programa de proteção à testemunha ameaçada. Maceió: EDUFAL, 2011.
- LEITE, M. C. B. **Avaliação da estrutura de governança da rede de políticas públicas do setor saneamento por meio da utilização de métodos multicritérios de apoio à tomada de decisão**. Brasília: Universidade de Brasília, 2010. 180 p. Dissertação (Mestrado em Administração).
- LIMA JR, J. B. Perspectivas: Proteção a Testemunhas no Brasil e no exterior. **Direitos Humanos Gajop: Proteção a Testemunhas da Violência**, p. 23-28, 1997.
- LINDBLOM, C. E. **O Processo de Decisão Política**. Brasília: Editora UnB, 1985.
- LOWE, R.; ROLLINGS, N. Modernising Britain, 1957-64: A classic case of centralisation and fragmentation? In: RHODES, R. A. W. **Transforming British Government, Volume I: Changing Institutions**. Basingstoke: Macmillan, 2000.
- LUCENA, J. I. D. **O papel da sociedade civil na construção da rede de serviços públicos no contexto dos programas de proteção**. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2009. 56 p. Monografia (Especialização em Direitos Humanos).
- MAGUIRE, M. Criminal Investigation and Crime Control. In: NEWBURN, T. **Handbook of Policing**. Cullompton: Willian Publishing, 2003.
- MARCH, J.; OLSEN, J. Elaborating the "New Institutionalism". In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 3-10.

MARINETTO, M. Governing beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School. **Political Studies**, v. 51, p. 592-608, 2003.

MARQUES, E. C. Redes Sociais e Poder no Estado brasileiro: Aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 60, p. 16-41, fevereiro 2006.

MARSH, D.; RHODES, R. A. W. Policy communities and issue networks: beyond tipology. In: MARSH, D.; RHODES, R. A. W. **Policy Network in British Government**. Oxford: Clarendon, 1992. p. 229-268.

MARSH, D.; SMITH, M. Understanding Policy Networks: towards a dialectical approach. **Political Studies**, v. 48, p. 4-21, 2000.

MATOS, F. Apresentação. **Direitos Humanos Gajop: A Proteção a Testemunhas no Brasil**, 7, Ano 3, Janeiro - Julho 2001. 5-6.

MIGUEL, A.; PEQUENO, S. M. N. D. S. Comentários à Lei de Proteção às Vítimas, Testemunhas e Réus Colaboradores. **Revista dos Tribunais**, p. 426-443, 2000.

MONTEIRO, V. B. Apresentação. **Direitos Humanos Gajop: Proteção a Testemunhas da Violência**, p. 7-8, 1997.

MONTEIRO, V. B. Apresentação. **Proteção a testemunhas: Uma construção nacional**, p. 7, 1998.

MONTEIRO, V. B. Vítimas da Violência: Por que entram no Programa de Proteção. **Direitos Humanos Gajop: Testemunhas e Conflitos**, p. 24-37, 1999.

MONTEIRO, V. B. PROVITA: Uma proposta de Política Pública. **Direitos Humanos Gajop: Proteção a Testemunhas no Brasil**, p. 15-19, jan - jul 2001.

OLIVEIRA, F. **O Estado articulador e o direcionamento de Redes de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009. 142 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública).

PANNUNZIO, E. O Programa Brasileiro: Resultados e Perspectivas. **Direitos Humanos Gajop: A Proteção a Testemunhas no Brasil**, p. 33-40, 2001.

PAULA E SILVA, A. L. D. **Governança Institucional**: um estudo do papel e da operação dos conselhos das organizações da sociedade civil no contexto brasileiro. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001. 241 p. Dissertação (Mestrado em Administração).

PECI, A. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **ENANPAD**, Rio de Janeiro, v. 31, 2007.

PELLEGRINO, N. Estado e sociedade civil: Um casamento necessário. **Proteção a testemunhas: Uma construção nacional**, p. 30-31, 1998.

PEREIRA, K. C. Projeto Piloto: Proteção é Possível. **Direitos Humanos Gajop: Proteção a Testemunhas da Violência**, p. 18-22, 1997.

PETERS, G. Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. **Transformación**, v. Año 6 nº 47, p. 105-114, 2011.

PIERRE, J. Introduction: Understanding Governance. In: PIERRE, J. **Debating Governance: Authority, Steering and Democracy**. New York: Oxford University Press, 2000. p. 1-10.

RAQUEL, I. **Governança Pública**: A consolidação de uma Matriz com Atributos que Caracterizam o Tema, na Perspectiva de Especialistas. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2012. 175 p. Dissertação (Mestrado em Administração).

RIBEIRO, A. B.; BARROS, N. Provita: Uma ação interdisciplinar. **Direitos Humanos Gajop: Proteção a testemunhas da violência**, p. 13-17, 1997.

RIBEIRO, E. **Direitos Humanos e clandestinidade**: as várias faces do fenômeno dos anos de chumbo aos dias atuais. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006. 123 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social).

RONCONI, L. F. D. A. **A Secretaria Nacional de Economia Solidária**: Uma experiência de Governança Pública. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2008. 279 p. Tese (Doutorado em Sociologia Política).

ROSE, N.; MILLER, P. Political Power beyond the State: Problematics of Government. **The British Journal of Sociology**, v. 2, p. 173-205, Jun. 1992.

SANTA, E. C. **Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas - PROVITA**: Um estudo sobre o serviço social. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006. 142 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social).

SANTOS, B. D. S. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Gradiva, 1998.

SANTOS, B. D. S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. D. S. S. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SECCHI, L. Modelos Organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, n. v. 43, p. 347-369, 2009.

SILVA, F. B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas Sociais no Brasil: Participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília : IPEA, 2005. p. 373-407.

SILVA, I. D. A relação entre o Estado e a sociedade civil na política de proteção a testemunhas. In: SILVA, I. D. **Provita São Paulo**: História de uma política pública de combate à impunidade, defesa dos direitos humanos e construção da cidadania. São Paulo: CDHEP, 2008. p. 73-84.

SMISMANS, S. New modes of Governance and the Participatory Myth. **European Governance Papers (EUROGOV)**, 2006.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

TAYLOR, A. "Arm's Length but Hands On". Mapping the New Governance: The Department of National Heritage and Cultural Politics in Britain. **Public Administration**, v. 75, p. 441-66, 1997.

TREIB, O.; BÄHR, H.; FALKNER, G. Modes of Governance: A note towards conceptual clarification. **European Governance Papers (EUROGOV)**, p. 1-22, 2005.

UNGARO, G. Acesso à Justiça: proteção a testemunhas no Brasil. **Direitos Humanos Gajop: Proteção a Testemunhas no Brasil**, p. 41-44, 2001.

VALADÃO, G. R. **Aspectos psicológicos implicados no Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2005. 91 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia).

VEREZA, C. A Primeira Lei Estadual que dá Proteção a Testemunhas. **Direito e Cidadania Gajop: Proteção a Testemunhas, uma construção nacional**, p. 26-29, 1998.

ZETTERSTRÖM, L. Apresentação. **Direitos Humanos Gajop: Testemunhas e Conflitos**, p. 7-8, 1999.

Anexo I – Composição dos CONDEL's e CONDEF⁵

- PROGRAMA FEDERAL DE PROTEÇÃO

Instituições representadas: 06

Ministério Público Federal (MPF)

Poder Judiciário Federal (PJF)

Secretaria de Direitos Humanos (SDH)

Secretaria Nacional de Justiça (SNJ/MJ)

Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ)

Departamento de Polícia Federal (DPF/MJ)

Sociedade Maranhense de Direitos Humanos

- PROVITA-AC

Instituições representadas: 07

Ministério Público do Estado do Acre (MPE/AC)

Ministério Público Federal (MPF/AC)

Poder Judiciário Estadual (TJE/AC)

Poder Judiciário Federal (PJF/AC)

Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos

Centro de Defesa de Direitos Humanos e Educação Popular do Acre

Rede Acreana de Mulheres e Homens

- PROVITA-AL

Instituições representadas: 10

Ministério Público do Estado de Alagoas (MPE/AL)

Ministério Público Federal (MPF/AL)

⁵ Relação gentilmente cedida pelo Dr. James Batista Vieira.

Poder Judiciário Estadual (TJE/AL)
Poder Judiciário Federal (PJM/AL)
Secretaria de Estado da Mulher Cidadania e dos Direitos Humanos
Secretaria de Estado e Defesa Social
Fórum Permanente Contra a Violência
Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos
Defensoria Pública do Estado
Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/AL)

- PROVITA-AM

Instituições representadas: 05

Ministério Público do Estado do Amazonas (MPE/AM)
Poder Judiciário Estadual (TJE/AM)
Secretaria de Segurança Pública
Fundação Desembargador Paulo dos Anjos Feitoza

- PROVITA-BA

Instituições representadas: 09

Ministério Público do Estado da Bahia (MPE/BA)
Poder Judiciário Estadual (TJE/BA)
Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos
Associação de Advogados de Trabalhadores no Estado da Bahia
Secretaria de Segurança Pública
Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate a Pobreza
Secretaria de Saúde
Assembleia Legislativa (Comissão de Direitos Humanos)
Mosteiro de São Bento

- PROVITA-CE

Instituições representadas: 12

Ministério Público do Estado do Ceará (MPE/CE)
Ministério Público Federal (MPF/CE)
Poder Judiciário Estadual (TJE/CE)
Poder Judiciário Federal (PJM/CE)
Secretaria de Justiça do Estado
Associação de Parentes e Amigos de Vítimas de Violência
Defensoria Pública do Estado
Procuradoria-Geral do Estado
Secretaria de Segurança Pública e Desenvolvimento Social
Corregedoria-Geral do Estado
Departamento de Polícia Federal
Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/CE)

- PROVITA-DF

Instituições representadas: 11

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT)
Poder Judiciário Distrital (TJDFT/DF)
Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania
Centro Popular de Formação da Juventude
Secretaria de Segurança Pública (SSP/DF)
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda
Corregedoria do Distrito Federal
Defensoria Pública do Distrito Federal
Associação Nacional dos Defensores Públicos
Movimento Nacional dos Direitos Humanos

- PROVITA-ES

Instituições representadas: 07

Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPE/ES)
Poder Judiciário Estadual (TJ/ES)
Centro de Apoio aos Direitos Humanos “Valdício Barbosa dos Santos”
Centro de Defesa dos Direitos Humanos - Serra
Secretaria de Estado da Assistência Social e Direitos Humanos
Secretaria de Segurança Pública (SSP/ES)
CJP – Arquidiocese de Vitória

- PROVITA-MA

Instituições representadas: 11

Ministério Público do Estado do Maranhão (MPE/MA)
Poder Judiciário Estadual (TJE/MA)
Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Cidadania
Sociedade Maranhense de Direitos Humanos
Secretaria de Segurança Pública
Secretaria da Educação
Secretaria de Saúde
Defensoria Pública do Estado
Comissão Arquidiocesana de Justiça e Paz
Centro de Defesa Padre Marcos Passerine
Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/MA)

- PROVITA-MG

Instituições representadas: 09

Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPE/MG)
Poder Judiciário Estadual (TJ/MG)
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
Providência Nossa Senhora da Conceição
Advocacia-Geral do Estado

Defensoria Pública do Estado
Polícia Militar – Secretaria de Segurança Pública (SSP)
Polícia Civil – Secretaria de Segurança Pública (SSP)
Conselho Estadual dos Direitos Humanos

- PROVITA-MS

Instituições representadas: 10

Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (MPE/MS)
Ministério Público Federal (MPF/MS)
Poder Judiciário Estadual (TJ/MS)
Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social (SETAS)
Secretaria de Segurança Pública (SEJUSP)
Organização Não Governamental Azul
Defensoria Pública do Estado
Departamento de Polícia Federal (DPF/MS)
Polícia Civil – Secretaria de Segurança Pública (SSP)
Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/MS)

- PROVITA-PA

Instituições representadas: 11

Ministério Público do Estado Pará (MPE/PA)
Ministério Público Federal (MPF/PA)
Poder Judiciário Estadual (TJE/PA)
Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos
Secretaria de Estado de Assistência Social
Secretaria de Segurança Pública – Polícia Militar
Secretaria de Segurança Pública – Polícia Civil
Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública
Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/PA)

Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA/EMAÚS)

Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos

- PROVITA-PE

Instituições representadas: 10

Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPE/PE)

Poder Judiciário Estadual (TJE/PE)

Secretaria de Defesa Social (SDS)

Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SEDS DH)

Assembleia Legislativa

Gabinete de Assessoria Jurídica as Organização Populares (GAJOP)

Conselho Regional de Serviço Social (CRSS-4ª região)

Movimento Nacional de Direitos Humanos

Conselho Regional de Psicologia (CRP – 2ª região)

Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)

- PROVITA-PR

Instituições representadas: 13

Ministério Público do Estado do Paraná (MPE/PR)

Poder Judiciário Estadual (TJ/PR)

Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos

Associação para a Vida e Solidariedade

Secretaria de Segurança Pública (SSP/PR)

Polícia Militar – Secretaria de Segurança Pública (SSP)

Polícia Civil – Secretaria de Segurança Pública (SSP)

Polícia Federal

Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RS)

Assembleia Legislativa

COPEL

CEEDH

IDDEHA

- PROVITA-RJ

Instituições representadas: 10

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPE/RJ)

Ministério Público Federal (MPF/RJ)

Poder Judiciário Estadual (TJ/RJ)

Poder Judiciário Federal (PJM/RJ)

Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis

Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDHRJ)

Secretaria de Segurança Pública (SSP/RJ)

Defensoria Pública do Estado

Defensoria Pública Federal

Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RJ)

- PROVITA-RN

Instituições representadas: 05

Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (MPE/RN)

Poder Judiciário Estadual (TJE/RN)

Secretaria de Justiça e da Cidadania

Secretaria de Segurança Pública

Centro de Estudos, Pesquisa e Ação Comunitária

- PROTEGE-RS

Instituições representadas: 10

Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SJDH)

Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPE/RS)

Poder Judiciário Estadual (TJ/RS)
Assembleia Legislativa (AL/RS)
Defensoria Pública do Estado
Procuradoria-Geral do Estado
Secretaria de Segurança Pública (Polícia Civil)
Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS)
Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RS)
Igreja Luterana

- PROVITA-SC

Instituições representadas: 6

Polícia Militar - Secretaria de Segurança Pública (SSP)
Polícia Civil - Secretaria de Segurança Pública (SSP)
Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPE/SC)
Poder Judiciário Estadual (TJ/SC)
Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RS)
Centro Cultural Escrava Anastácia

- PROVITA-SP

Instituições representadas: 15

Ministério Público Estadual (MPE/SP)
Ministério Público Federal (MPF/SP)
Poder Judiciário Estadual (TJ/SP)
Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania (SJDC/SP)
Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Campo Limpo
Polícia Militar (SSP/SP)
Polícia Civil (SSP/SP)
Departamento de Polícia Federal (DPF/SP)
Secretaria de Saúde (SS/SP)

Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP)
Conselho Nacional de Igrejas Cristãs - CONIC
Conferência dos Religiosos do Brasil - CRB
Universidade de São Paulo (Núcleo de Estudos da Violência)
Instituto São Paulo contra a Violência - ISPCV
Associação dos Juizes Federais de São Paulo e Mato Grosso do Sul

Anexo II – Roteiro Básico de Entrevistas⁶

1. Qual o papel de sua instituição no Conselho do Provita?
2. Você descreveria o CONDEL como um espaço de participação social?
3. Em sua opinião, quais são os principais problemas deste modelo de conselho deliberativo? E especialmente no CONDEL-PE?
4. Normalmente, como são as reuniões deliberativas do CONDEL? E as políticas?
5. Como você descreveria sua relação com os demais conselheiros? Há diferença de relação com as instituições governamentais ou não governamentais? Se sim, com quais tem maior afinidade?
6. Como são as relações de parceria e conflito no CONDEL? O que você diria que predomina, no geral?
7. Como você enxerga a execução do Provita pelo GAJOP?
8. Como você enxerga a atuação da SEDSDH no programa? E enquanto órgão responsável pela presidência do CONDEL?
9. Além de sua participação no CONDEL, o quanto você está envolvido(a) com o Provita?
10. Qual a importância do Provita perante sua instituição? O quanto ela está envolvida com o programa? Sua participação no conselho implica no seu trabalho cotidiano?
11. E as demais organizações representadas no conselho, o quanto se envolvem com o Programa para além destes espaços deliberativos?
12. O que é a Rede Solidária de Proteção? Em que medida o Provita depende do acesso a serviços públicos? Como estão formalizados os procedimentos que garantem este acesso?
13. Quanto ao quórum, é comum que se constitua como uma dificuldade? Porque você acha que há este problema? Ocorre mais na reunião deliberativa ou política?
14. E o convênio, é comum que seja outra dificuldade? Por quê?

⁶ O presente roteiro serviu como guia básico de entrevistas, de forma que, a depender do momento, diversas outras questões podem ter surgido. É bom acrescentar alguns assuntos foram tratados de forma diferente, de acordo com a instituição entrevistada.