

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL  
Instituto de Ciências Sociais – ISC  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia  
Mestrado em Sociologia

Jacqueline Nobre Farias Leão

**TESTEMUNHA DE CRIME, A VÍTIMA DO ACASO:  
Paradoxos do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada**

Maceió

2010  
Jacqueline Nobre Farias Leão

**TESTEMUNHA DE CRIME, A VÍTIMA DO ACASO:  
Paradoxos do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para obtenção do Título de Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Alagoas, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes e Programa de Pós-Graduação em Sociologia, sob a orientação da Profa. Dra. Ruth Vasconcelos Lopes Ferreira.

Maceió

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

**Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale**

L437t Leão, Jacqueline Nobre Farias.  
Testemunha de crime, a vítima do acaso : paradoxos do Programa de Proteção  
à Testemunha Ameaçada / Jacqueline Nobre Farias Leão, 2010.  
156 f.

Orientadora: Ruth Vasconcelos Lopes Ferreira.  
Dissertação (mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Alagoas.  
Instituto de Ciências Sociais. Maceió, 2010.

Bibliografia: f. 149-156.

1. Subjetividade. 2. Ideologia. 3. Testemunhas – Proteção. 4. Vitimização.  
5. Racionalidade burocrática. 6. Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada.  
I. Título.

CDU: 316.625

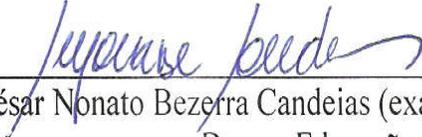
## BANCA EXAMINADORA

Aos vinte e quatro dias do mês de março do ano de dois mil e dez, foi instalada a Banca de Defesa de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas, com objetivo de avaliar a Dissertação ligada a Linha de Pesquisa Violência, Mídia e Representação Social, com o seguinte título: “Testemunha de Crime, a Vítima do Acaso: Paradoxos do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada”; elaborada pela aluna desse Programa de Pós- Graduação, Jacqueline Nobre Farias Leão. A Banca Examinadora, referendada pelo Colegiado do Curso, foi constituída pelos Professores Doutores Ruth Vasconcelos Lopes Ferreira, Remo Mutzemberg e Cezar Nonato Bezerra Candeias, sob a presidência da orientadora Ruth Vasconcelos Lopes Ferreira, tendo analisado o trabalho, atribuiu ao mesmo o conceito de aprovado, com indicação para publicação.



---

Ruth Vasconcelos Lopes Ferreira (orientadora)  
Dr.<sup>a</sup> em Sociologia



---

César Nonato Bezerra Candeias (examinador interno)  
Dr. em Educação

## **AGRADECIMENTOS**

Todo pesquisador é um peregrino “que acaba por defrontar-se com seus próprios fundamentos”: os sapatos com os quais caminha pela vida e as lentes através das quais percebe o mundo. Meus agradecimentos àqueles que encontrei nesse caminho e àqueles com os quais compartilhei essa estrada.

À professora Ruth Vasconcelos, por quem fui orientada e com quem tive a experiência de enveredar pelo mundo da Sociologia e mergulhar no universo da compreensão, que vai muito além do espaço acadêmico. Por seu olhar generoso, sua doação, seu entendimento e crença no ser humano, minha mais profunda gratidão e admiração.

A Paulo, Anna Paula e Luiz Cláudio, por acreditarem na importância desse desafio e creditarem a mim um tempo infinito para os que amam.

A Pedro e Meg, pela companhia e apoio.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação, por compartilharem seus saberes e afetos, pela oportunidade de crescimento.

Aos colegas com os quais partilhei inúmeros momentos e aprendizados.

Àqueles que se dedicam à causa dos  
Direitos Humanos.

A Anna Paula e Luiz Cláudio, com o  
desejo de que possam ter um olhar  
empático e generoso para com o Outro.

## DISPARADA

*Prepare o seu coração  
Pras coisas  
Que eu vou contar  
Eu venho lá do sertão  
Eu venho lá do sertão  
Eu venho lá do sertão  
E posso não lhe agradar...*

*Aprendi a dizer não  
Ver a morte sem chorar  
E a morte, o destino, tudo  
A morte e o destino, tudo  
Estava fora do lugar  
Eu vivo pra consertar...*

*Na boiada já fui boi  
Mas um dia me montei  
Não por um motivo meu  
Ou de quem comigo houvesse  
Que qualquer querer tivesse  
Porém por necessidade  
Do dono de uma boiada  
Cujo vaqueiro morreu...*

*Boiadeiro muito tempo  
Laço firme e braço forte  
Muito gado, muita gente  
Pela vida segurei  
Seguia como num sonho  
E boiadeiro era um rei...*

*Mas o mundo foi rodando  
Nas patas do meu cavalo  
E nos sonhos  
Que fui sonhando  
As visões se clareando  
As visões se clareando  
Até que um dia acordei...*

*Então não pude seguir  
Valente em lugar-tenente  
E dono de gado e gente  
Porque gado a gente marca  
Tange, ferra, engorda e mata  
Mas com gente é diferente...*

*Se você não concordar  
Não posso me desculpar  
Não canto pra enganar  
Vou pegar minha viola  
Vou deixar você de lado  
Vou cantar noutro lugar*

## RESUMO

Esta dissertação versa sobre o Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada – PROVITA. Buscamos analisar os impactos causados pelo Programa de Proteção à Testemunha no campo da subjetividade das testemunhas nele incluídas e a ideologia que permeia o Programa. Para abordar os conteúdos existentes no contexto do universo estudado, lançamos mão de fontes heterogêneas de informação, tais como a análise de documentos, entrevista e observação participante. Todo o *corpus* da pesquisa foi construído e analisado sob o ponto de vista de discursos que apresentam e descrevem o Programa, tomando como suporte metodológico para este estudo os pressupostos da Etnometodologia. Tratando-se de um trabalho de cunho sociológico, elegemos Weber e Gramsci como referências para discutir a racionalidade burocrática e a concepção de Estado que dá suporte ao Programa em análise. Os aspectos subjetivos foram discutidos sob o ponto de vista da Psicanálise freudiana. Verificamos que, embora o discurso do PROVITA o apresente como uma política pública de Direitos Humanos que protege testemunhas ameaçadas, reinsertando-as socialmente, este Programa apresenta paradoxos que interferem na eficácia e eficiência de suas ações e resultados, terminando por vitimizar as testemunhas nele incluídas.

**Palavras-chave:** PROVITA; subjetividade; ideologia; vitimizar; racionalidade burocrática; paradoxos.

## ABSTRACT

The present study investigates the Witness Protection Program – PROVITA. The study analyses the impact caused by the Witness Protection Program in the subjectivity of the witnesses and the ideology that governs the Program. Different information sources such as the study of documents, interviews and participant observation were used to analyze the contents in this particular universe. The research *corpus* was put together and analyzed under the point of view of the theories that inform the Program, namely the Etnomethodology. Since the study has sociologic connotations, this researcher used *Weber* and *Gramsci* as references for the discussion of bureaucratic rationality and the role of the State as central tenets of the Program. Freudian psychoanalysis was used to discuss aspects related to subjectivity. The conclusion is that the PROVITA claims to have a Human Rights public policy to protect and socially re-insert threatened witnesses. However, the Program presents paradoxes that compromise the efficiency and results of its actions and, ultimately, victimizes the witnesses it should protect.

**Key-words:** PROVITA, subjectivity, ideology, victimize, bureaucratic rationality, paradoxes.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Perfil dos acusados .....	71
<b>Figura 2</b> – Principais dificuldades para permanência do beneficiário .....	75

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CGPT – Coordenação-Geral do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada

CRAVI – Centro de Apoio de Vítimas de Crime

GAJOP – Gabinete de Assistência Jurídica a Organizações Populares

GAVTA – Gerência de Assistência à Vítimas e Testemunhas

GEN. – Gênesis

ONG – Organização Não Governamental.

PNDH – Plano Nacional de Direitos Humanos

PROVITA – Programa de Assistência à Vítimas e Testemunhas Ameaçadas

SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos

TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
1. Sobre a metodologia do trabalho.....	22
<b>1 ESTADO E SUBJETIVIDADE</b> .....	27
1.1. Definições, finalidades e papel do Estado moderno .....	28
1.2. Direitos Humanos, o Estado moderno e sua representação simbólica para o sujeito 30	
1.3. A falência do Estado moderno e suas consequências para o sujeito .....	34
1.4. Estado moderno, racionalidade burocrática e violência .....	38
<b>2 CONTEXTO HISTÓRICO DA CONSTITUIÇÃO DO PROVITA: MOVIMENTOS SOCIAIS <i>VERSUS</i> POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	44
2.1. Movimentos sociais e políticas públicas .....	44
2.2 O Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada – PROVITA .....	50
2.3 Aspectos e considerações positivas do PROVITA .....	54
2.4. Algumas críticas ao modelo de gestão participativa do PROVITA .....	55
<b>3 UMA LEITURA CRÍTICO-REFLEXIVA SOBRE OS DISCURSOS EM TORNO DO PROVITA</b> .....	63
3.1. PROVITA, “uma política de Direitos Humanos” – para quais humanos? .....	65
3.2. O caráter excludente do PROVITA .....	70
3.3. O segredo é a alma do negócio .....	80
<b>4 INVISIBILIDADE E VIOLÊNCIA: OS IMPACTOS SUBJETIVOS DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO À TESTEMUNHA AMEAÇADA</b> .....	89
4.1. O encontro com o PROVITA – trauma, medo e busca de proteção .....	93
4.2 A sedução das testemunhas ameaçadas e os objetivos do Estado .....	97
4.3. O testemunho como “moeda de troca”: a barganha como sintoma .....	100
4.4. Exigências irrealizáveis para qualquer ser humano – o ingresso no PROVITA .	106

4.5. Restrições, invasões e sujeição .....	108
4.6. Desenraizamento – a perda da identidade .....	111
4.7. O silêncio e a voz da testemunha .....	114
4.8. Testemunha como ser institucionalizado – invisibilidade e responsabilidade moral .....	117
<b>5 LIMITAÇÕES, PARADOXOS E IMPOSSIBILIDADES PARA A EFETIVAÇÃO DOS PROPÓSITOS DO PROVITA .....</b>	<b>124</b>
5.1. PROVITA, “uma política que combate a impunidade” .....	125
5.2. PROVITA, “programa de proteção baseado na reinserção social” .....	127
5.3. Digressão: a cidadania no papel .....	132
5.4. PNDH III – breves considerações .....	135
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>140</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>149</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>157</b>
<b>Anexo 1 – Tabela de Indicadores de Desempenho Propostos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) .....</b>	<b>158</b>
<b>Anexo 2 – Acórdão n. 600/2005 - Tribunal de Contas da União (TCU) .....</b>	<b>160</b>

## INTRODUÇÃO

A história social e política brasileira tem sido escrita com a forte presença de episódios de violência. A cada dia esses episódios ganham maior visibilidade e produzem inquietações, ansiedades e perplexidades no campo social. Este é um tema que envolve gestores públicos e privados do todo o país, e que tem gerado amplo interesse da academia, que, através dos seus núcleos de pesquisa e extensão, tem investido em estudos e pesquisas visando apontar possibilidades de reversão desta realidade.

Os crimes no Brasil estão associados a diversos e diferentes fatores, mas guardam uma profunda relação com as condições históricas constitutivas da nossa formação social e política em níveis nacional, regional e local, marcadas por um legado de relações hierarquizadas, arbitrárias e autoritárias no âmbito do poder e da sociedade. Trata-se de uma violência que assume diferentes formas, envolvendo tanto o poder público, político e financeiro do país, como agentes espalhados no tecido social. Vivenciamos a intensificação da violência urbana, traduzida numa dinâmica que envolve o crime organizado, grupos de extermínio, gangues de rua, e se complexifica com a expansão do narcotráfico, e por outras dimensões criminosas testemunhadas diariamente pelos cidadãos brasileiros.

A análise da violência, a partir dos estudos sociológicos, tem sido comumente dicotomizada por paradigmas que ora realçam a dimensão da miséria, da exploração, da ausência de investimentos na educação e saúde; ora priorizam os aspectos institucionais no que diz respeito às práticas de violência na esfera das instituições policiais e prisionais, na insuficiência do sistema jurídico e na inadequação e/ou ineficiência das políticas públicas de promoção e proteção à vida por parte do Estado.

Os crimes contra o patrimônio e os conflitos violentos inscritos nas relações interpessoais também revelam essa dimensão de ineficiência do Estado como instância garantidora da segurança para todo cidadão, sendo este um direito constitucional. A avaliação das causas estruturais e a quantificação dos fatores que atuam como vetores da violência têm fundamental importância para a compreensão do problema e para a busca de soluções.

Contudo, pensamos ser importante ir mais além dessas leituras, para que possamos fazer uma interpretação que nos revele, de forma mais fiel, o que acontece na realidade.

O aumento da violência e da criminalidade neste momento histórico está igualmente relacionado com fatores de ordem cultural, particularmente com uma profunda crise de valores expressa no tecido social. Acreditamos que questões subjetivas relativas ao declínio do poder da autoridade – simbólica e concreta – afetam profundamente as relações sociais, colocando em questão alguns valores que são imprescindíveis para o ordenamento da sociedade. Não se pode negligenciar o apelo consumista do capitalismo globalizado que incentiva a busca desenfreada do consumo como fonte de satisfação e prazer – marca da contemporaneidade – e que põe para o sujeito a urgência e a necessidade imperativa de satisfação do gozo imediato e sem limites; além de propor a busca das soluções dos problemas existenciais com a obtenção do objeto desejado – comprado quando possível, roubado se necessário.

No nosso entendimento, todos esses fatores – estruturais, econômicos e culturais – estão inter-relacionados e podem ser compreendidos à luz do que Weber (2002) definiu como o atributo central da modernidade: o processo de racionalização. Este faz com que o capitalismo moderno o Estado sejam regidos pela busca da excelência e da eficiência a qualquer custo, gerando a primazia da técnica em detrimento de todos os elementos pessoais e emocionais.

O mundo moderno traz a marca da racionalização instrumental que desumaniza, suplanta a emoção, cega a moral e determina como prioridade os fins que justificam os meios, mesmo que violentos. Nessa direção, Bauman (1998) afirma que o sonho civilizador e a racionalização instrumental deram origem a instituições que servem ao único propósito de instrumentalizar o comportamento humano a tal ponto que qualquer objetivo (fim) pode ser perseguido com eficiência e vigor, com ou sem dedicação ideológica ou aproximação moral da parte dos que o perseguem, gerando a violência como substrato do impulso moderno do processo de racionalização na modernidade.

Dentro do amplo espectro da questão da violência, situamos nosso trabalho no campo dos estudos da violência institucionalizada, no qual analisamos o Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada – PROVITA – a partir da constatação de que essa política pública de

Direitos Humanos apresenta antagonismos, paradoxos e contradições no que se refere à dimensão de proteção da testemunha<sup>1</sup> admitida no programa.

A violência institucionalizada apresenta-se como um processo que atravessa todas as etapas da história brasileira, que coleciona um inventário de episódios de terror nos espaços da vida social, tendo seu ápice no período da ditadura militar, reconhecido como os “anos de chumbo”. O aparelho repressivo montado pelo Estado durante o regime militar perseguiu, sequestrou, torturou, matou milhares de pessoas em nome da segurança nacional. A tortura ultrapassou a fronteira da classe menos favorecida, historicamente perseguida, e foi institucionalizada pelo Estado como um mecanismo de terror e como método de controle social amplamente utilizado para dizimar não somente seus opositores políticos, mas todos aqueles considerados “inimigos internos do regime”.

Terminada a ditadura militar, tem início o processo de redemocratização do país e é promulgada a nova Constituição, que tem definido como princípios fundamentais a cidadania e a dignidade da pessoa humana. A partir de 1988 todo cidadão brasileiro passa a ter o direito à igualdade, liberdade, segurança, propriedade, e o direito à vida digna, que inclui o direito à integridade física, à inviolabilidade da casa e da honra. A prática da tortura passa a ser crime inafiançável, e a nova Carta Magna estabelece que ninguém será submetido a tortura ou a tratamento desumano. Apesar disso, a violência policial continua e, a partir de então, passa a concentrar sua força dentro dos muros das prisões, onde, para muitos, a violência é justificável.

Aparentemente distinta daquela praticada nos anos da ditadura militar, há uma nova cartografia da violência institucionalizada no país, fazendo com que a violência impetrada pelo Estado se apresente reaparelhada e redirecionada para novos espaços, assumindo modos

---

<sup>1</sup> A palavra **testemunha** origina-se da palavra *testis*. Em latim a palavra *testis* tem duplo significado: tanto quer dizer testemunha, como serve para designar a gônada masculina – a palavra *testiculus* é o diminutivo da palavra *testis*. A associação semântica da glândula sexual masculina com o ato de testemunhar tem sido admitida por todos os filósofos e pesquisadores. Sendo o diminutivo de *testis*, os testículos seriam “pequenas testemunhas”. Segundo Antenor Nascentes (1966), assim chamados porque não tomam parte ativa na cópula, apenas testemunham. A associação está baseada no fato de que a testemunha jura dizer a verdade fundamentada na sua honradez do significado fálico – símbolo de respeito, valentia e honra. No Velho testamento encontra-se, entre os diferentes modos de proceder a um juramento, o gesto de colocar a mão em baixo da coxa do interlocutor. Essa prática era uma evocação à posteridade para cumprir o prometido e vingar a violação, sob o testemunha da virilidade e honra do homem. As mulheres e crianças não eram admitidas como testemunhas. “Pões agora a tua mão debaixo da minha coxa. Para que eu te faça jurar pelo Senhor” (GÊN:24,2-3). Para Skinner (1961), a aplicação do termo *testis* para nomear as gônadas masculinas decorre do fato de que, entre os romanos, nenhum homem sem testículos poderia ser aceito como testemunha. A palavra *testis* houve a junção do verbo latino *moneo*, que significa “instruir”, “trazer”. Carmignani (*apud* Vilas Boas, 2003) afirma que o vocábulo latino *testis* está em relação de sentido com os vocábulos *antesto* e *antisto*, que significam ‘o indivíduo que está em frente ao objeto e que guarda a sua imagem’ e que, somado ao verbo *moneo*, designa ‘aquele que está em frente do objeto e traz a memória da sua imagem’.

de operar. Se por um lado ganha visibilidade através da impunidade, da corrupção e de cenas indelévels como as da Candelária e de Carandiru<sup>2</sup>, por outro lado assume formas mais sutis de violentar e disseminar ideologias que desrespeitam a vida, criando novas subjetividades, como observamos em alguns procedimentos adotados pelo PROVITA.

Nosso estudo surge, então, como uma proposta de repensar a questão da violência institucionalizada a partir do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada – PROVITA. Implementado em alguns Estados brasileiros desde a promulgação da Lei 9.807, de 13 de junho de 1999, e baseado no Programa Nacional de Direitos Humanos, esta política pública tem como objetivo o combate à impunidade e ao crime organizado, e vem sendo apresentada à sociedade brasileira como exemplo de eficácia na proteção da testemunha ameaçada no Brasil.

A escolha e delimitação do tema surgiram da nossa experiência em atender a uma testemunha ingressa no PROVITA. O sofrimento agudo daquele indivíduo e as contradições e antagonismos percebidos na estruturação e funcionamento do Programa nos mobilizaram para as questões que permeiam este contexto social. A ambivalência proteção/vitimização que transpassa a dinâmica do PROVITA despertou o interesse para estudarmos esta problemática, na tentativa de responder ao seguinte questionamento: por que uma política de Direitos Humanos, criada para proteger, vitimiza a testemunha incluída no PROVITA? Para responder a essa questão, procuramos ter uma escuta diferenciada que leva em consideração não somente os clamores do indivíduo, mas também as questões sociais, institucionais e ideológicas que envolvem esta política pública.

É importante compreender o lugar da testemunha como um coletivo no sentido de que ela (a testemunha) é um reflexo de uma sociedade violenta que, através da testemunha, pode falar. A figura da testemunha é reveladora de problemas de ordem estrutural do Estado na medida em que a sua participação no processo só é necessária porque houve uma falha na promoção da segurança e no processo de punição. Em outras palavras, entendemos que a demanda por uma política pública de proteção à testemunha é um sintoma da natureza dos problemas a que esta veio tentar responder: entre eles, a insuficiência do Estado quanto à gestão da segurança pública e a consolidação da impunidade como expressão institucional da

<sup>2</sup> Dois acontecimentos que marcam para sempre a história da violência institucionalizada no Brasil, a chacina da Candelária e o massacre de Carandiru são episódios emblemáticos e indelévels. A chacina da Candelária ocorreu na madrugada do dia 23 de julho de 1993, no Rio de Janeiro, quando policiais militares desse Estado abriram fogo contra mais de setenta crianças e adolescentes que dormiam nas escadarias da igreja da Candelária. Seis menores e dois adultos sem-teto foram assassinados. O massacre de Carandiru aconteceu no dia 2 de outubro de 1992, na Casa de Detenção de São Paulo, quando cento e onze detentos foram mortos pela polícia militar do Estado de São Paulo.

injustiça, através da qual se exclui, dificulta e inverte o disposto na norma para favorecer gênero, raça e classe social. Mas, acima de tudo, é primordial enxergar o sujeito que é o protagonista desse processo social, porquanto ele passa a ser testemunha de algum fato que produziu violência contra alguém.

Desde os primeiros momentos de nossa investigação sobre o PROVITA sabíamos que enfrentaríamos dificuldades quanto a fontes de informações e também a fontes bibliográficas<sup>3</sup>. A carência de bibliografia, a falta de dados e números por parte das instituições envolvidas, a dificuldade de aproximação com testemunhas incluídas em função do sigilo necessário para a sua segurança, a postura distanciada e defensiva de algumas pessoas envolvidas no Programa são alguns dos aspectos que tornaram mais difícil o contato com o objeto de nossa investigação. A impressão colhida durante os trabalhos é de que a justificativa do sigilo como impossibilidade do contato externo com o sujeito que vivencia essa realidade coloca o Programa em uma confortável distância do olhar e da avaliação daqueles que não estão inseridos diretamente na implementação do Programa; portanto, ficam a salvo do olhar externo<sup>4</sup>.

Construído segundo o arranjo de participação entre atores coletivos da sociedade organizada e do Estado, o PROVITA foi gestado no Brasil num contexto marcado pela luta de movimentos sociais contra a violência e a favor da cidadania, e teve sua origem no projeto elaborado e implementado pela organização não governamental (ONG) - GAJOP, sediada em Pernambuco, em parceria com o Ministério Público daquele Estado. Foi posteriormente adotada como uma política pública de Direitos Humanos, criada pela lei 9.807, de 13 de julho de 1999, e regulamentada pelo decreto n. 3.518, de 20 de junho de 2000, tendo como base o

---

<sup>3</sup> Após quase duas décadas de funcionamento, são poucas as pesquisas acadêmicas relativas ao tema, embora seja este relevante, dada a sua atualidade e vinculação direta com a violência, um dos pontos de evidência na agenda pública não só nacional, mas mundial. A pouca bibliografia existente sobre o Programa é, quase exclusivamente, produzida pelas ONGS que estão envolvidas como parceiras no Programa ou pelo Ministério da Justiça e pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos. Existem poucos trabalhos produzidos academicamente e publicados. Ao que se sabe até agora, dois textos, ambos elaborados por autores que estão ou já estiveram envolvidos diretamente com o PROVITA.

<sup>4</sup> A dificuldade em obter informações nos instigou ainda mais a buscar uma resposta ao seguinte questionamento: por que o segredo? O tema do PROVITA nos ocupou tanto no tempo de nossa graduação, como na efetivação de uma especialização que realizamos na área do Direito. Durante a elaboração da monografia de graduação e também do trabalho para conclusão do curso de especialização, depois de inúmeras tentativas sem êxito de contato com a equipe responsável pelo PROVITA em Pernambuco e com as pessoas envolvidas com a proteção de testemunhas em Alagoas, dirigimo-nos à Brasília, onde através do contato com a gerente-geral do Programa Nacional de Proteção à Testemunha Ameaçada foi possível adquirir alguns textos produzidos pelo Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares - GAJOP, pelo Ministério da Justiça e, gentilmente cedida pela referida gerente-geral, a cópia de sua monografia, cujo tema é o trabalho em equipe realizado pelo Programa. Todos os obstáculos somente contribuíram para confirmar nosso propósito de seguir com o desafio de compreender este contexto que envolve violência e políticas públicas.

Plano Nacional de Direitos Humanos. O PROVITA foi adotado como política pública pelo Estado com o objetivo de combater a impunidade e o crime organizado.

Desde sua implementação, o PROVITA mantém suas atividades apesar de algumas dúvidas levantadas pela mídia mediante denúncias de testemunhas que participaram do programa e ainda daqueles que, por não terem sido acolhidos e protegidos pelo PROVITA, não conseguiram ter seu direito à vida assegurado. Identificamos que o PROVITA segue a lógica da racionalidade burocrática na medida em que: procura alcançar seu objetivo com o menor custo possível; propõe-se a proteger as testemunhas ameaçadas que possam atender ao alcance dos seus objetivos, mas não considera as questões e consequências relativas ao impedimento ou ao consentimento de ingresso e permanência dos sujeitos que buscam a proteção de suas vidas; por tratar seus resultados a partir de regras estatisticamente calculáveis, e tão somente a partir delas, mantendo o sigilo sobre seus procedimentos. No percurso de nossa dissertação discutiremos este aspecto da racionalidade burocrática assumida pelo PROVITA e os seus efeitos para o sujeito que procura o Programa como uma forma de se manter vivo, escapando das ameaças de morte por ter testemunhado algum crime de repercussão na sociedade.

O PROVITA tem sido apresentado pelas instituições responsáveis, através de números estatísticos, como eficiente e como uma política que veio responder eficazmente a seu objetivo, um sério problema de segurança pública: a impunidade, o crime organizado e a segurança da testemunha.

Ao questionar a política pública de Direitos Humanos que envolve o Programa de Proteção à Testemunha, procuramos refletir sobre os impactos indesejados e seus efeitos na subjetividade das testemunhas de crime ameaçadas e incluídas no PROVITA. Realçamos a dimensão da invisibilidade, quando o Programa assume um discurso que justifica a necessidade do sigilo com o argumento de que este é fundamental para suas ações eficientes de combate à impunidade e ao crime organizado. Apesar de reconhecermos a importância do PROVITA, destacamos que este Programa revela a insuficiência do Estado, encoberta na promessa de proteção. Problematizamos a invisibilidade do sujeito que se torna vítima desse discurso, que sofre pela inaudibilidade da sua voz, pelo desenraizamento na medida em que é bruscamente apartado de todas as suas referências sócioafetivas e quando é obrigado, por medida de segurança e como único recurso para manter-se vivo, a ser imediatamente transferido para outra localidade, passando a viver o exílio em seu próprio país. Esses, e outros efeitos adjacentes ao ingresso no Programa, têm graves consequências para a

integridade subjetiva da testemunha. Salientamos a racionalidade burocrática como o mecanismo que fundamenta o processo de funcionamento do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada e um fator determinante para a vitimização das testemunhas inseridas no PROVITA.

Consideramos que o Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada é indubitavelmente um avanço na luta pelos direitos humanos no Brasil, já que é um instrumento também utilizado para resguardar a vida de testemunhas que estejam em situação limítrofe de insegurança, portanto, um instrumento para a garantia de um dos direitos fundamentais do homem: o direito à vida. Nosso trabalho, no entanto, busca contribuir para uma reflexão crítica sobre o PROVITA, questionando até que ponto o Programa pode ser acatado como eficiente apenas em função dos dados numéricos que apresenta<sup>5</sup>. Entendemos que o Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada produz e traduz inúmeros fatos, aspectos, antagonismos, paradoxos e dilemas que vão muito além da quantificação de testemunhas fisicamente preservadas enquanto estiveram inseridas no Programa, questões essas que são problematizadas em nossa dissertação.

Neste sentido, a intenção desse trabalho é problematizar e levantar questionamentos a respeito da violência infringida à testemunha incluída no PROVITA, perceber suas especificidades e quem é o “Outro” de quem tal testemunha depende para manter-se, não sabemos se realmente protegida, mas viva. Propomos uma reflexão sobre as vicissitudes que enfrenta ao se deparar com esta realidade e com esta política pública. O que pretendemos questionar em termos de eficiência e eficácia são aspectos que não se relacionam com números e sim com a realidade vivenciada pelos sujeitos. A perspectiva da racionalidade burocrática adotada pelo Programa, perfeitamente sintonizada com as tabelas numéricas estatísticas apresentadas como sinal de eficiência dessa política pública, sob o nosso ponto de vista, fracassa ao negligenciar os aspectos subjetivos da testemunha no contexto da sua proteção no Programa, ou seja, ao negligenciar o sujeito.

Para compreendermos a política pública é preciso analisá-la considerando o que Michel Lipscky (*apud* DAGNINO, 2003) chamou de análise *botton up*, que parte de três premissas: (1) analisar a política pública a partir da ação de seus implementadores; (2) concentrar a análise na natureza do problema a que a política pública veio responder; (3) descrever e analisar as redes de implementação. Acredita-se que essa análise poderá contribuir

---

<sup>5</sup> O argumento que justifica a eficiência do PROVITA, por parte dos gestores do programa, sustenta-se no número de pessoas que o programa tem conseguido preservar vivas.

para tornar compreensíveis algumas questões que Laswell (*apud* SOUZA, 2003) considera como fundamentais na análise de políticas públicas: (1) Quem ganha o quê? (2) Por quê e (3) Se esta política pública de segurança cumpre seu objetivo e faz diferença na questão do combate à impunidade. Somadas a essas perguntas, levantamos outras: (1) Que incongruências e paradoxos existem no PROVITA? (2) O PROVITA é realmente uma política pública? A quem ela serve? (3) Que lutas políticas foram e/ou são travadas por seus atores? (4) Onde as questões subjetivas do sujeito entram nesse contexto, e que importância têm para a eficiência do Programa?

A formulação e implementação do PROVITA envolve diferentes atores sociais que produzem discursos diferenciados no sentido de garantir a legitimidade do seu lugar no processo. Assim, temos o discurso dos representantes do Estado, da sociedade organizada, dos Gestores do PROVITA, da Testemunha, e cada um deles apresenta justificativas e motivações para estar presente no processo. A questão dos Direitos Humanos e do combate à impunidade são os argumentos colocados explicitamente, e atuam como legitimadores de uma política pública que instrumentaliza o Judiciário para que possa cumprir o seu papel e, além disso, para executar uma política pública que salva vidas. No transcurso de nosso trabalho analisamos algumas falas de militantes dos Direitos Humanos que, por não fazerem parte do discurso legitimador, ficam obnubilados no processo.

Políticas públicas existem em função de demandas reais que justificam a sua existência e o gasto público destinado à sua efetivação e funcionamento. A análise de sua eficiência precisa ser norteada e diretamente relacionada com o objetivo que justifica sua existência. Algumas incongruências e paradoxos nos chamam atenção em relação ao PROVITA: por que uma política pública de combate à impunidade é denominada uma política pública de proteção à testemunha? O objetivo é combater a impunidade ou proteger a testemunha? Se for uma política pública de proteção à testemunha, por que não está inserida no capítulo do Plano Nacional de Direitos Humanos destinado à proteção à vida?

Nossa abordagem sociológica do PROVITA nos impõe a valorização da subjetividade da testemunha incluída no programa. Nosso trabalho revela que as questões subjetivas do sujeito inserido como testemunha no PROVITA não são priorizadas pelos que executam o Programa. Além disso, a própria sistematização do Programa – sua seletividade, as rígidas regras a que a testemunha precisa se submeter para ser protegida, o corte brutal de suas relações sócioafetivas – causa profundo sofrimento ao sujeito, podendo trazer consequências indeléveis para sua vida e, também, para a efetividade prática do PROVITA.

Sabendo da complexidade do contexto que envolve essa política pública, não temos a pretensão de poder responder a todas essas indagações que esta nos suscitou, contudo, acreditamos ser importante refletir sobre tal política e, possivelmente, a partir de um pensar crítico reflexivo, contribuir para tentarmos fazer uma análise mais profunda a respeito de seu funcionamento, objetivos, eficácia e problemas.

As hipóteses que nortearam nossas investigações foram as seguintes: 1) O PROVITA não protege a testemunha, mas sim o testemunho; 2) O PROVITA é ineficaz e ineficiente já que, além de não proteger adequadamente a testemunha, não reinsere a testemunha nele incluída; 3) A racionalidade burocrática que envolve a lógica e sistematização do PROVITA promove a vitimização da testemunha.

Ao aprofundar a compreensão da dimensão e do impacto causados por esta política pública que se propõe a diminuir a impunidade protegendo a testemunha de crime ameaçada, levantando questionamentos a respeito de seus efeitos na dimensão da subjetividade do sujeito ingresso, problematizando a ideologia que envolve o PROVITA, esperamos poder abrir espaços para novos questionamentos e pesquisas. Em face da precariedade de bibliografias a respeito do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada, esperamos contribuir com mais uma fonte de informação e com novos pontos de vista a respeito deste: um olhar que privilegia o sujeito, seus aspectos subjetivos e a interseção destes com os aspectos sociológicos e ideológicos da questão.

Enfatizamos a transversalidade do tema em diferentes áreas de conhecimento como uma possibilidade de enriquecimento do saber a respeito do objeto de estudo. No âmbito teórico, o estudo apresenta uma interseção da duas disciplinas – a Sociologia e a Psicanálise –, esperando ampliar as possibilidades de percepção de como os aspectos sociais e individuais são indissociáveis e do quanto esses dois campos do saber são congruentes e complementares. A Sociologia especificamente no que diz respeito às questões relacionadas à violência, ao Estado, aos fundamentos dos Direitos Humanos, dando relevo especial ao direito à vida, à proteção, à segurança e à ideologia. A Psicanálise, particularmente aos aspectos relacionados à subjetividade e aos significados simbólicos para os sujeitos e sua importância na construção de novas subjetividades.

Dessa maneira, o objetivo geral deste trabalho é avaliar o Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada, com a intenção de compreender a sua implementação e operacionalização enquanto política pública de Direitos Humanos. Como objetivos

específicos, este trabalho procura: 1) Compreender as ideologias que estão vinculadas à apresentação do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada, enquanto política pública de Direitos Humanos; 2) Apontar os impactos indesejados sofridos pela testemunha inserida no Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada; 3) Revelar que o Programa de Proteção à Testemunha é uma política de proteção ao testemunho e não à testemunha.

A sistematização do trabalho foi organizada em cinco capítulos. Assim, o primeiro capítulo é destinado à compreensão do significado simbólico do Estado para o sujeito e à reflexão sobre os efeitos da insuficiência do Estado moderno no que concerne à proteção dos indivíduos e a relação desse fato com o processo de constituição da subjetividade e suas repercussões para o tecido social. Trabalhamos o conceito de Estado, a sua função e seu significado simbólico como representação do pai simbólico, que tem a função de protetor, representante da Lei. Buscamos compreender a insuficiência do Estado moderno enquanto protetor do sujeito, seu papel como produtor de violência e a relação dessas questões com a subjetividade. Para tanto, articulamos o conceito de Estado, perpassando por alguns clássicos, até chegar às teorias weberiana e freudiana, que nos ajudam a compreender o significado simbólico do Estado, especificamente através dos estudos referentes à metáfora paterna.

O segundo capítulo traz uma abordagem acerca das questões sócio-históricas da evolução dos movimentos sociais no Brasil, relacionando-as ao papel dos novos atores sociais que surgiram ao longo do processo de redemocratização no país com o surgimento do Programa de Proteção à Testemunha, primeiramente em Pernambuco – PE –, e posteriormente, sua implantação enquanto política pública. Refletimos a respeito do modelo de gestão implementado pela participação da sociedade organizada nessa política pública e a respeito da natureza do problema a que esta veio responder, a saber, a impunidade. Explicitamos como a questão da barganha fica evidente na relação do Programa com a testemunha, entendendo que esse fenômeno surge como um sintoma das questões ideológicas que consubstanciam o PROVITA.

A partir do terceiro capítulo, passamos a fazer a Análise de Documentos, com a intenção de buscar respostas para as nossas hipóteses. Nesse capítulo analisamos o Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada, a partir dos critérios e restrições de inclusão e exclusão no Programa, disciplinados pela Lei 9.807/99 que o implementa e pelo Decreto 3.518/200 que o regulamenta. O foco é a questão relacionada ao objetivo do Programa: a proteção primordial do testemunho (no sentido de suas palavras e depoimentos) e não da testemunha ameaçada (a pessoa em si).

O quarto capítulo trata da estrutura e operacionalização do PROVITA e dos impactos e efeitos subjetivos advindos da sua operacionalização na subjetividade da testemunha incluída no Programa. Nosso objetivo é demonstrar a questão da vitimização e das revitimizações vivenciadas pelas testemunhas, que tem início desde o primeiro momento em que estas buscam a proteção no PROVITA e perdura ao longo de sua permanência no Programa.

No quinto capítulo fazemos uma reflexão a respeito da avaliação dessa política pública quanto à sua efetividade no que concerne aos seus objetivos: o combate à impunidade e a reinserção social da testemunha inserida no Programa.

Durante todo o texto, fazemos uma articulação com o *corpus* da pesquisa, demonstrando através desses discursos algumas incongruências e paradoxos do Programa e como seus efeitos são contundentes na subjetividade das testemunhas incluídas. Ao final do texto, levantamos algumas considerações que, sem a pretensão de ter responder a todas as interrogações que nos mobilizaram a produzir esta dissertação, buscam apontar as contribuições do nosso trabalho, que reflete criticamente sobre o complexo problema gerado pela existência do PROVITA. Sem aspirar a exaurir o tema, os capítulos procuram sintetizar o que foi posto ao longo deste trabalho. A nossa intenção é concorrer para a compreensão da dimensão e dos efeitos causados por essa política pública.

## **1. Sobre a metodologia do trabalho**

No âmbito metodológico, elegemos a pesquisa qualitativa como um caminho seguro por acreditarmos ser mais adequado para este estudo, já que nos permite a geração de dados e o acesso àquilo que é o objeto deste trabalho: os impactos causados pelo Programa de Proteção à Testemunha no campo da subjetividade das testemunhas incluídas e as ideologias que permeiam o Programa.

Bauer, Gaskell e Allun (2002, p. 32) defendem que “é necessário compreender as interpretações que os atores sociais possuem do mundo, pois são esses que motivam o comportamento que cria o próprio mundo social”. Concordando com os autores, tomamos como referencial de análise para o estudo alguns pressupostos da Etnometodologia como suporte metodológico, particularmente realçando o aspecto do sujeito como produtor de

sentidos e significados no mundo social. A partir da Etnometodologia podemos compreender o fenômeno social e suas interações simbólicas no campo social.

Tendo como pressupostos a Fenomenologia, o Existencialismo e o Interacionismo, a Etnometodologia possibilita a aproximação, a apreensão e a compreensão das interações sociais que, através da linguagem, constituem o mundo intersubjetivo, apontado por Schultz (*apud* COULON, 1995) como o mundo social, dos objetos culturais e das instituições sociais, no qual o sujeito nasce, se reconhece, e acessa mediante a linguagem.

A Etnometodologia permite, a partir do paradigma interpretativo disponibilizado pelos princípios que a regem, alcançar o sentido do fato social para os sujeitos. O conjunto de seus principais conceitos, tais como a prática, a reflexividade, a indicialidade, *accountability* e a noção de membro, permite o entendimento da estrutura, do tempo e da experiência do objeto desse estudo: o efeito do PROVITA na subjetividade da testemunha; o efeito e o sentido dos discursos que permeiam o PROVITA.

A preocupação da Etnometodologia é buscar as atividades e circunstâncias práticas e o raciocínio sociológico desenvolvido pelos autores sociais – membros – no decurso de suas atividades cotidianas, como método para tornar suas ações reportáveis, ou seja, descritíveis. Dessa maneira, Coulon (1995) define a Etnometodologia como o estudo dos modos de agir, atividades, procedimentos e saberes que são constituídos nos grupos, dando-lhes reconhecimento e distinção, possibilitando a seus membros comunicação, compreensão e a construção de um mundo social.

A Etnometodologia utiliza-se do conhecimento do senso comum – uma forma de interpretação da realidade imediata, construído historicamente. Seus princípios são complementares e permitem acessar a realidade social, que é construída na prática do dia a dia pelos atores sociais em interação, através da linguagem de seus membros. Segundo Coulon (1995), são cinco os conceitos-chave da Etnometodologia: 1) Prática: esse princípio está relacionado com o estudo das atividades práticas e cotidianas dos atores sociais; 2) Indicialidade: realça a dimensão da linguagem no sentido de que liga os sujeitos a situações específicas. Dessa maneira, a indicialidade é o conjunto das determinações que se ligam a uma palavra ou a uma situação, já que todo sentido que os sujeitos atribuem a um fato social ou a um enunciado refere-se ao contexto particular dessa ocorrência; 3) Reflexividade: pressupõe que as atividades produzidas pelos membros são idênticas aos procedimentos usados para tornar as mesmas situações descritíveis, ou seja, que os atores sociais são dotados

de capacidade de explicar a situação em que estão inseridos; 4) *Accountability*<sup>6</sup>: é a propriedade que a realidade social tem de ser descritível, inteligível; 5) Noção de membro: diz respeito ao domínio e à apropriação da linguagem comum a uma instituição ou grupo; assim sendo, o membro é aquele que compartilha a construção social que o grupo executa através da interação social.

É a partir desses conceitos que trabalhamos os discursos<sup>7</sup> proferidos pelos atores sociais envolvidos no PROVITA como membros que interagem num contexto comum, apesar de ocuparem lugares diferentes. Quando nos referimos aos discursos trabalhados nesse estudo, nos reportamos às falas produzidas no contexto que permeia o Programa e que nascem da interação desses atores sociais. Isso significa dizer que, ao contrário de trabalharmos com a Análise do Discurso – prática do campo da linguística, que analisa regras sintáticas e análises semânticas para extrair seus conteúdos ideológicos – partiremos da perspectiva etnometodológica, sob a qual todos os discursos/falas são percebidos em sua contextualização e valorizados como campos de significação de sujeitos reflexivos (capazes de compreender e analisar a situação em que estão inseridos).

Para suscitar os conteúdos interacionais existentes no contexto do universo estudado, o Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada, lançamos mão de fontes heterogêneas de informação. No caminho metodológico percorrido as técnicas utilizadas para a coleta de dados tiveram como critério a adequação à natureza do problema, assim como às restrições do Programa de Proteção referentes à impossibilidade de contato direto com as testemunhas incluídas no Programa. Para tanto, utilizamos a Análise de Documentos, entrevista e observação participante. Todo o *corpus* da pesquisa foi construído e analisado sob o ponto de vista de discursos que se constituem em fontes de significação, já que apresentam e descrevem o Programa.

---

<sup>6</sup> *Accounts* são os elementos de organização dos grupos que podem ser observados e descritos pelos sujeitos, ou seja, aqueles cujos membros entendem como possíveis de ser analisados e descritos (COULON, 1995).

<sup>7</sup> Quando nos referimos aos discursos com os quais trabalhamos nesse estudo, nos reportamos às falas produzidas no contexto que permeia o Programa e que nascem da interação desses atores sociais. Isso significa

dizer que, ao contrário de trabalharmos com a Análise de Discurso – prática do campo da linguística, que analisa regras sintáticas e semânticas para extrair conteúdos ideológicos dos mesmos – partiremos da perspectiva etnometodológica, sob a qual, todos os discursos/falas são percebidos em sua contextualização e valorizados como campos de significação de sujeitos reflexivos, capazes de compreender, analisar a situação em que estão inseridos.

A escolha da Análise de Documentos<sup>8</sup> deve-se, ainda, ao fato de que, assim como o Estado, o Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada assume o discurso de que é eficaz e eficiente. Os documentos analisados, apesar de conterem informações e críticas a respeito do Programa de Proteção, têm um discurso hegemônico que apresenta o PROVITA como uma política pública de Direitos Humanos que protege testemunhas ameaçadas, as reinsere socialmente, é eficiente e eficaz; ao contrário das nossas hipóteses.

Os documentos utilizados foram coletados de fontes primárias e secundárias. Os de fonte primária são documentos de natureza jurídica, documentos oficiais, publicações parlamentares, quais sejam: A Lei 9.807/99, que institui e normatiza o PROVITA; o Programa Nacional de Direitos Humanos I; o Programa Nacional de Direitos Humanos II; o Programa Nacional de Direitos Humanos III; o Relatório de Avaliação do Programa de Proteção às Testemunhas Ameaçadas, elaborado pelo Tribunal de Contas da União; o Primeiro Monitoramento do Acórdão 600/2005, elaborado pelo Tribunal de Contas da União; a entrevista realizada com um dos conselheiros do PROVITA; as falas dos membros do Programa, proferidas na apresentação do PROVITA em Alagoas. Os documentos de fontes secundárias foram revistas e dissertações de mestrado cujo objeto de pesquisa foi o Programa de Proteção. As dissertações utilizadas como fonte documental têm a particularidade de ter como autores membros do Programa de Proteção. Assim como os outros documentos analisados, todas elas apresentam o Programa em suas conclusões como eficaz e eficiente. As dissertações, por terem como autores membros do Programa, trazem em seu conteúdo depoimentos de testemunhas incluídas no Programa de Proteção, assim como as entrevistas concedidas por testemunhas excluídas do Programa, às Revistas Veja e Isto É. Dessa maneira, depoimentos de testemunhas inseridas no Programa figuram neste trabalho através dessas fontes indiretas.

Como método de entrevista o utilizado foi a entrevista episódica, por ser este o mais indicado, segundo Bauer e Gaskell (2002), para apreender o conhecimento cotidiano sobre certos objetos ou processos. Dentro da seleção de fontes do objeto estudado, dar espaço para a narrativa de um dos membros do Programa, participante do Conselho Deliberativo do PROVITA, foi imprescindível para a compreensão de como, quando e em que medida determinadas situações levam testemunhas a ingressar no PROVITA, os impactos indesejados

---

<sup>8</sup> 9 Para Godoy (1995), a Análise de Documentos caracteriza-se pelo exame de materiais de natureza diversa que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados à medida que o pesquisador busque novas formas e interpretações complementares e, ainda, a possibilidade de estudo de situações e pessoas às quais não se pode acessar pessoalmente.

do ingresso no Programa e os efeitos subjetivos dessas experiências, tanto na testemunha quanto nos sujeitos envolvidos nesse contexto.

A observação participativa teve seu momento na pesquisa quando acompanhamos algumas fases da implementação do PROVITA como observadores, em reuniões e encontros entre a Secretaria Nacional de Direitos Humanos e a sociedade organizada, destinados à efetivação do programa no Estado de Alagoas, ocorridos em Maceió, entre os dias 24 e 26 de março de 2008. Os discursos colhidos dessa observação são dos representantes do PROVITA, a saber: a Coordenadora Nacional do PROVITA e Coordenadora-Geral da Proteção à Testemunha – CGPT; a Monitora do CGPT e membro do PROVITA-BA; O Monitor do CGPT, membro do GAJOP e membro do PROVITA-PE. Além dos discursos dos representantes do PROVITA, foram colhidos os discursos dos representantes do Ministério Público de Alagoas e dos representantes da sociedade organizada neste Estado.

A associação da Etnometodologia e da Análise do Documental, a nosso entender, são consoantes e complementares enquanto metodologia e instrumento analítico para o objeto tomado para estudo neste trabalho. Partindo de bases epistemológicas confluentes que valorizam a questão da subjetividade humana e da ideologia, conformam um ímpar arcabouço metodológico para a apreensão das informações perseguidas na análise do *corpus* da pesquisa.

O Programa de Proteção à Testemunha enseja um fenômeno social de alta complexidade e sua compreensão exige a articulação de muitas áreas de conhecimento, estando entre as principais o Direito, a Sociologia, a Psicologia e a Assistência Social. Enquanto matéria de interesse de tantas disciplinas pode, portanto, ser analisado por muitos olhares e ângulos, todos importantes para a compreensão dos fenômenos que suscita.

Sendo um trabalho amparado em pressupostos sociológicos, tomamos Weber e Gramsci como referência para discutir a racionalidade burocrática e a concepção de Estado que dá suporte ao Programa em análise. O argumento que justifica a escolha de tais teorias está imbricado com a realidade do objeto de estudo: 1) A busca do entendimento dos impactos indesejáveis do Programa na subjetividade das testemunhas incluídas e sua relação com a visão de Weber, particularmente quando discute os efeitos da racionalidade burocrática no campo da razão na modernidade, impressa no serviço público através da racionalidade burocrática, que anula a subjetividade da percepção, ação e objetivos do serviço público; 2) A necessidade da compreensão das relações que envolvem essa política pública gerada na

relação entre o Estado e a sociedade civil, ou seja, nascida da ampliação do Estado, que cria novos espaços públicos.

Segundo Gerth e Mills, “Weber tem um olho agudo para as ‘racionalizações’, ou seja, para as ‘superestruturas’ fictícias e para as incongruências entre a afirmação verbal e a intenção real” (WEBER, 2002, p. 34). Para Weber (2002), as instituições no capitalismo moderno são a materialização da racionalidade e o homem é absorvido pelo processo da máquina burocrática que rege esse sistema econômico e o Estado. É sob esse olhar que procuramos analisar a ideologia e o processo de racionalização que permeiam o PROVITA, apontando as suas consequências para a testemunha incluídas.

Em Gramsci buscamos compreender a relação entre sociedade civil e Estado dentro da dinâmica do PROVITA a partir do seu conceito de hegemonia, traduzido na ampliação do Estado que, na visão desse autor, deixa de agir unicamente através da coerção e passa a adotar os recursos do consenso e da direção intelectual como meio para manutenção do poder. Assim, para Gramsci (LIGUORI,2003), o Estado se constitui de duas unidades – sociedade política e sociedade civil – que mantêm o mesmo objetivo: reproduzir a ideologia das classes dominantes.

## 1 ESTADO E SUBJETIVIDADE

*“Não há ciência isolada e integral; nenhuma pode ser  
manejada com mestria pelo o que ignoram todas as outras.  
Quando falham os elementos filológicos e os jurídicos,  
é força recorrer aos filosóficos e aos históricos,  
às ciências morais e políticas”.*

**Carlos Maximiliano**

Pensar o Estado como uma instância de ordenamento social e suas políticas públicas como instrumentos democráticos de promoção do bem-estar social pressupõe pensar nos sujeitos que o constituem – e que por ele são constituídos – como indivíduos plurais, sujeitos de desejos e subjetividades que integram o domínio de suas atitudes psíquicas, sentimentais, emocionais, cognitivas e volitivas.

Ao propor a dimensão subjetiva<sup>9</sup> como um campo de importante apreensão do entendimento dessa política pública, adota-se o pensamento de Ferreira (2003), segundo a qual a valorização do universo subjetivo faculta acessar as operações subjetivas que definem o lugar e a posição dos sujeitos no mundo social e político, dos quais surgem as práticas sociais. Analisar uma política pública que interfere diretamente na organização geográfica, emocional e social do sujeito, sem considerar as questões subjetivas que interferem nesse processo, é ficar à margem da sua complexidade.

Para uma análise das relações subjetivas adjacentes à relação sujeito/Estado, acreditamos ser imprescindível a introdução de elementos do discurso psicanalítico como um recurso de leitura das relações sociais. A revelação feita por Freud da existência do

---

<sup>9</sup> Para nós, assim como para Rauter, Passos e Regina Benevides (2002), o conceito de subjetividade tem o sentido de processo de produção de si, ou seja, processo de subjetivação que acontece através de componentes heterogêneos, matérias distintas e as experimentações diversas do sujeito como, por exemplo, suas relações familiares, acontecimentos da infância, componentes biológicos, relações sociais, relações com a cidade, com as novas tecnologias, com os meios de comunicação, com a política, com o Estado, com a violência.

inconsciente nos permite um olhar mais amplo e aprofundado de todos os campos de conhecimento que, neles, inclui o sujeito irremediavelmente implicado com esse inconsciente inevitavelmente permeado por desejos e significantes<sup>10</sup>.

Assim, este capítulo tem por objetivo compreender a finalidade e as relações do Estado moderno com o sujeito, seu significado simbólico e as implicações significativas dessa relação, considerando o campo da subjetividade sem, contudo, negligenciar o contexto histórico e social em que são produzidas.

### **1.1 Definições, finalidades e papel do Estado moderno**

O conceito de Estado tem sido alvo de muitas discussões no campo da teoria política e social, desde a extinção do Estado medieval até a tentativa atual de se construir um Estado democrático. O Estado moderno é o resultado da evolução dessa organização social que teve início com o declínio do sistema feudal e é um objeto que chama atenção do olhar filosófico há séculos. Segundo Naef (*apud* GALLO, 2008), o seu processo de desenvolvimento apresenta três grandes tipologias: a primeira – o Estado estamental – foi responsável, entre os séculos XV e XVI, pela concentração dos poderes políticos; a segunda, predominante nos séculos XVII e XVIII, caracteriza-se pelo Estado monárquico absoluto; a terceira grande tipologia do Estado moderno começa a surgir com a Revolução Francesa e consolida-se com a instituição dos direitos do homem e do cidadão e é representada pelo Estado democrático.

A partir de Karl Marx, muitos foram os teóricos que pensaram o Estado como uma superestrutura da organização social, política e econômica da sociedade, alguns ampliando essa concepção, como é o caso de Gramsci – autor italiano, fundador do partido comunista na Itália e um dos vultos mais ilustres do movimento socialista italiano. A concepção gramsciana distingue-se por sua atemporalidade e atualidade nos debates a respeito do Estado e seus mecanismos ideológicos e hegemônicos.

Ao longo da história da humanidade e das tentativas de elaboração de teorias que dessem conta da sua formação e função, o Estado sempre esteve ligado ao poder – o poder de

---

<sup>10</sup> Significante é o elemento do discurso que se refere tanto ao nível consciente como inconsciente, que representa e determina o sujeito. O termo foi tirado da linguística e coube a Lacan aprofundar este conceito e exemplificá-lo a partir da primeira cena de *Athalie*: “O temor a Deus”. Essa expressão não deve ser tomada no nível de significação, ao menos aparente, pois aquilo que se chama temor a Deus é o contrário de um temor. Essa expressão tomada como significante possui um efeito sobre a significação. Na peça, o significante “temor a Deus” comanda a conduta de um dos personagens na função do seu efeito e sentido, pois representa, numa economia subjetiva, o valor de significante (CHEMAMA, 1995).

proteger, de sancionar e de punir. A questão da proteção, seja por intermédio da segurança física, patrimonial ou de direitos do homem através de suas instituições, remete ao Estado o lugar da sua legitimação como operador da lei. Através de algumas concepções de Estado, apontaremos alguns elementos que expressam seu significado simbólico.

Na teoria marxista clássica o poder do Estado é colocado como um instrumento para proteger os interesses da classe burguesa. Segundo Coutinho (1985), Marx afirma que, com a divisão da sociedade em classes, o Estado deixa de ser a representação formal do suposto interesse universal, passando a exercer, a partir dessa divisão, uma função específica: “garantindo a propriedade, o Estado assegura e reproduz a divisão da sociedade em classes e, desse modo, conserva a dominação dos proprietários dos meios de produção sobre os não-proprietários (trabalhadores)” (COUTINHO, 1985, p. 16).

Como assinalamos anteriormente, o modelo gramsciano, que amplia a teoria marxista do Estado, considera-o como o resultado de uma correlação de forças entre a sociedade civil e a sociedade política. Gramsci define o Estado como “sociedade civil + sociedade política, isto é, hegemonia revista de coerção” (GRAMSCI, 1980, p. 149). O autor entende que as duas esferas fazem parte da superestrutura e buscam, com suas forças, a hegemonia – a sociedade civil através de seus aparelhos privados de hegemonia faz uma mediação entre a base econômica e o “Estado no sentido estrito” – este, definido como a sociedade política, “[...] exerce uma ‘ditadura’, ou mais precisamente, uma dominação fundada na coerção” (COUTINHO, 1985, p. 61). O Estado, no seu sentido estrito, tem como função proteger a classe dominante, já que “é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados” (GRAMSCI, 1980, p. 87).

Na ótica de Weber, o Estado moderno detém várias formas de dominação e poder, como a violência legitimada e a administração burocrática, e – como visto anteriormente – é responsável pela segurança da proteção pessoal, pela proteção da ordem pública, dos direitos adquiridos e pela proteção contra inimigos externos.

Guardadas as devidas e, por vezes, profundas e antagônicas diferenças históricas e conceituais das diversas teorias do Estado acima relacionadas – naturalistas, contratualistas<sup>11</sup>,

---

<sup>11</sup> Hobbes (2001), o primeiro dos filósofos contratualistas, concebe o Estado como o resultado de um pacto social, através do qual o indivíduo abdica de sua liberdade, conferindo obediência ao soberano instituído e, “graças à autoridade que lhe é dada por cada indivíduo no Estado, é-lhe atribuído o uso do gigantesco poder e força que o terror assim inspirado o torna capaz de conformar as vontades de todos eles, no domínio da paz em seu próprio país, e da ajuda mútua contra inimigos e estrangeiros” (HOBBS, 2001, p. 31). Portanto, para Hobbes, o Estado é a possibilidade de se obter segurança. Locke (2006) afirma que, quando os homens

marxistas –, o que percebemos de comum entre elas é a determinação do Estado como uma figura de poder, capaz de promover a proteção e a segurança – por vezes do indivíduo, por vezes da propriedade, por vezes de uma classe. O Estado tem a função de instaurador da Lei, como vetor dos valores sociais civilizatórios, como instrumento limitador dos desejos e pulsões humanas que possam impedir a convivência social, e como mediador de conflitos. É nessa função que o Estado pode ser visto como representante simbólico do pai enquanto operador da Lei, que expressa a metáfora do limite. Dentro desta perspectiva é que Bal (2001, p. 29) afirma que: “A psicanálise mostrou a importância da presença simbólica do pai, das suas funções de regulação, de mediação, de arbitragem e de iniciação que ele é chamado a desempenhar”.

## **1.2 Direitos Humanos, o Estado e sua representação simbólica para o sujeito**

A luta pela garantia dos Direitos dos homens é uma conquista que se desenvolveu ao longo da história da humanidade, paralelamente ao desenvolvimento da organização social, e deve ser compreendida dentro das circunstâncias de cada momento histórico em que houve avanços nessa direção. Cicco e Gonzaga (2008) acrescentam que a Declaração dos Direitos Humanos não institui o início da existência dos Direitos Humanos; elas somente confirmam o que todos devem saber. Direitos esses que muitas vezes são esquecidos em função de interesses pessoais ou de preconceitos. Para os autores, os Direitos Humanos podem ser definidos como:

[...] direitos derivados da natureza humana, independente da idade, sexo, religião, idéias políticas ou filosóficas, país, etnia ou condição social. Decorrem da dignidade da pessoa humana e têm abrangência universal e supranacional, de que todas as pessoas e Estados devem respeitá-lo. Sua compreensão é acessível à compreensão humana, isto é, são racionais, independentem de credo, cultura ou nível de educação (CICCO; GONZAGA, 2008, p. 136).

---

abandonam o estado da natureza, abdicando da igualdade, liberdade e do Poder Executivo que este estado proporciona, ele o faz “[...] com a intenção de melhor preservar a si próprio, à sua liberdade e propriedade” (LOCKE, 2006, p. 94). Portanto, o autor vê o Estado como a garantia e proteção da propriedade, o Estado como uma instituição [...] para proteger a sociedade contra incursões ou invasões. E tudo isso visando à paz, à segurança e ao bem geral do povo (LOCKE, 2006, p. 5). Rousseau (2000) entende o Estado como a união de todos os indivíduos que, a partir de um contrato social, celebram um pacto que dá origem a um único indivíduo social, cuja finalidade é “Achar uma forma de sociedade que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada sócio, e pela qual, unindo-se cada um a todos, não obedeça todavia senão a si mesmo e fique tão livre quanto antes” (ROUSSEAU, 2000, p. 29). O Estado passa a ser soberano enquanto união dos indivíduos.

Os Direitos Humanos estão intrinsecamente ligados à segurança. Gehlen (1984) nos lembra que o desejo de segurança é de essência pré-política e até pré-humana, já que entre os animais superiores capazes de convívio social, os indivíduos mais fortes apresentam sempre uma reação de defesa com relação aos filhotes e fêmeas prenhes e que, de forma muito semelhante a grupos humanos primitivos, como forma de preservação da espécie, mesmo sem terem ainda instituições articuladas. A figura de um chefe condutor do grupo social, protetor, está presente nas sociedades. Barus-Michel (2001, p. 29) afirma:

As Sociedades estão acostumadas com a figura dos chefes; parece que sempre houve chefes, pais para conduzir os povos, governar as sociedades. A história se constituiu, sobretudo, baseada na memória de personagens fortes e poderosos que presidiam o destino dos povos, personagens que literalmente ‘fizeram história’: aqui se misturam heróis, tiranos, condutores de homens, protetores, pais da pátria.

A partir do momento em que o homem começou a se estabelecer em grupos organizados – seja família ou Estado – a questão da segurança sempre esteve ligada a estes, ainda que possa não estar diretamente ligada ao seu conceito ou origem. Por este motivo o Estado sempre esteve relacionado à ideia de proteção, e é a partir desse *ethos* que surge o significado simbólico do Estado para o sujeito. A proteção pressupõe, através da instituição da Lei, não somente preservar o indivíduo ou seu território, mas também, suas instituições sociais. É a partir da função de proteção e do papel de instituidor da Lei que se pode compreender a função simbólica do Estado para o sujeito.

Ao revelar a existência do inconsciente e da relação de seus conteúdos com as escolhas e os atos humanos, Freud levanta o véu da subjetividade como elemento constitutivo da própria objetividade. A Psicanálise, ao estudar a construção e o funcionamento mental do sujeito, suscitou a função simbólica como parte dessa estruturação, confirmando que, para o sujeito, não existe universo – interno ou externo – que não esteja impregnado de simbolismos, de significantes; não existe sujeito sem subjetividade e, portanto, não existem dimensões e relações sociais sem subjetividade.

Ao eleger a Psicanálise como uma articulação teórica para compreender a representação simbólica do Estado para o sujeito, o fazemos por ser essa uma disciplina que possui como especificidade, segundo Laplanche (1988), a distinção de ser um método de investigação destinado a evidenciar o significado inconsciente das palavras, afetos e ações do sujeito, assim como um conjunto de teorias no qual são sistematizados os dados construídos através de seu método de investigação.

Buscando apreender a representação simbólica do Estado para o sujeito, objetivamos compreender dimensões outras que, se escapam à percepção em primeira vista, não deixam de, por isso, fazer parte da realidade imediata na relação do sujeito com a instituição maior da sociedade.

A partir de “Totem e Tabu”, a metáfora paterna de Freud, vamos buscar compreender a relação do sujeito com o Estado. É através de um mito que Freud (1987) busca explicar a origem da inscrição da Lei na subjetividade do sujeito. Freud entende que o tipo mais rudimentar de organização social é a horda primeva – dominada por um tirano violento que guarda para si todas as fêmeas do grupo e expulsa os filhos à medida que crescem. Certo dia, os irmãos se reúnem e, juntos, decidem matar o pai e devorá-lo, o violento pai que fora o modelo invejado por cada um dos irmãos. Pelo ato de devorá-lo, cada um dos irmãos do grupo realiza a identificação com o pai, adquirindo uma parte de sua força. Eles odiavam o chefe da horda que limitava seus anseios de poder e desejos sexuais, mas também amavam-no e admiravam sua força. Após a refeição sagrada, uma vez satisfeito o ódio, todos perceberam a rivalidade que havia se estabelecido entre os indivíduos do grupo, a qual poderia levar a uma guerra de todos contra todos, já que nenhum homem, isoladamente, possuía força suficiente para assumir, com êxito, o lugar do chefe tirânico. Depois de matarem o pai e comungarem da sua carne, os irmãos reconhecem a culpa pelo assassinato e, com receio de um novo combate entre o grupo, renunciam à onipotência, mitificando o chefe da horda, instituindo o totem – o signo – e determinando o veto àquilo que havia sido interdito pelo pai: assim é instituída a lei que proíbe o incesto e a lei que proíbe o assassinato do pai (parricídio).

Lacan (1987) ressalta que a função paterna, o “nome do pai”, traz como resultado o acesso ao simbólico. É a lei do incesto, instituída pela penalização da cena edípica, que possibilita ao indivíduo ingressar no mundo da cultura. Por intermédio dessa institucionalização, segundo Enriquez (1996), passamos de um mundo marcado por relações da força – um estado de natureza – para o Estado de direito, para o domínio do poder da comunidade, erigido sob a forma da lei e representado por aquele que, em vida, encarnava o arbítrio total.

Freud (1987) acrescenta a necessidade de uma instância interditora: aquela que impedirá a satisfação do desejo, ligando o desejo à Lei tanto no indivíduo quanto no corpo social. Nesse sentido, acrescenta Enriquez (1996, p. 34):

Compreendemos agora porque o parricídio é indispensável à criação da cultura: ele nos introduz no mundo da culpabilização, da renúncia (tanto à realização do desejo quanto ao seu inverso, ao desejo de realização), da instituição de uma função paterna na origem da humanidade, da necessidade da referência de uma lei externa transcendente (impedindo a arma de guerra de ser o único ‘julgamento divino’), que se manifestará em ‘organização social, restrições morais e da religião’.

No campo psicanalítico, a noção de Pai revela um sentido bem particular que transcende a aceção comum de pai enquanto agente da paternidade genética ou socio-afetiva. Dor (1991) esclarece que a noção de pai intervém no campo conceitual da Psicanálise como um operador simbólico a-histórico que não remete exclusivamente a um pai encarnado. De fato, nada pode garantir que essa encarnação corresponda seguramente à consistência de um pai investido de seu legítimo poder de intervenção estruturante do ponto de vista do inconsciente. Trata-se menos de um ser encarnado do que de uma entidade essencialmente simbólica que ordena uma função: a internalização da Lei.

É enquanto entidade simbólica, que ordena a Lei, que o Estado se confunde como um significante do Pai – o Pai social, simbólico, operador da sociedade com função de lei nas relações sociais, representante dos direitos e deveres do sujeito, que o priva e vem dizer que sua liberdade tem limite. É através de suas instituições que o Estado tem o papel importante na internalização da Lei e dos valores sociais civilizatórios.<sup>12</sup>

O Estado tem, portanto, um papel importante na estruturação da legalidade inconsciente, já que este fala “em nome do pai”. Ao nos remeter a uma lei primeira, basilar e fundamental, Freud (1987), em seu texto “Totem e tabu”, nos remete aos tabus primitivos e à relação totêmica como fundamentos da lei estruturante das convenções e proibições morais pelas quais somos regidos e que possibilitam a elaboração e a existência das leis jurídicas, ditadas pelo Estado através de suas instituições.

O pai, como representante simbólico da Lei, tem uma direta relação na estruturação e formulação da Lei interna no sujeito que, posteriormente, irá determinar a ordem social e as relações do sujeito com a Lei externa: Deus, Natureza, Autoridade, Estado – representado por suas figuras sociais: juiz, padre, professor, guardas de polícia etc.; e por suas instituições:

<sup>12</sup> Philippi (2001) atesta a função simbólica do Estado enquanto instância de interdição e veículo que impõe a internalização da Lei que o Estado toma sobre si quando é evocado um significante, quando afirma que: “Mais que um texto no qual se distingue, com toda inocência, a obediência que lhe é devida, a lei evoca um nome em cuja referência se apóia, retirando dele o seu sentido legítimo. Deus, Natureza, Autoridade, Estado, Razão são alguns nomes da lei que indicam o ponto de referência singular no qual o poder se abriga, constrói suas máscaras e forja suas marcas [...]. Desse modo, pode-se dizer, então, que os nomes da lei impõem as leis em seu nome, compondo, para além do visível e do formal, as direções autorizadas para a circulação do sujeito” (PHILLIPPI, 2001, p. 15).

escola, igreja, exército, polícia etc. (ver PHILLIPI, 2001, p. 15). A Lei paterna, nas suas variadas instâncias simbólicas, tem a função de operadora da sociedade, no sentido de possibilitar a organização social, determinando os limites que esta impõe.

Fica evidenciado que o Estado, através de sua representação simbólica, exerce um efeito na subjetividade do sujeito enquanto significante e interlocutor na inscrição da Lei. O papel simbólico do Estado como representante do pai e, portanto, da Lei, é o que ordena e limita o sujeito a agir de acordo com as imposições estatais.

Para Trindade (2002), o fracasso do pai ou de seus significantes em realizar a metáfora paterna, produtora das interdições, acontece quando há uma falha ou prejuízo no processo da internalização da Lei no sujeito; quando há uma ausência ou privação do significante pai, seja no âmbito da família ou no âmbito social. O resultado desse fracasso é “uma evolução inadaptada de personalidade ocasionada por uma incorreta internalização das normas de conduta” (TRINDADE, 2002, p. 178). Da falência do pai em cumprir o seu papel, assim como da insuficiência do Estado em fazer o mesmo, decorre o declínio da autoridade da Lei que compromete o comportamento e a qualidade da relação do sujeito com a Lei, com o limite, com o social.

### **1.3 A Insuficiência do Estado moderno e suas consequências para o sujeito**

A humanidade testemunhou o processo de desenvolvimento do Estado moderno como uma tentativa de construção de um tipo de organização social que promovesse a democracia, a liberdade e a segurança. Segundo Enriquez (2005), a partir da Revolução Francesa o homem passa a viver num Estado-nação, numa cidade ou vilarejo em que são desenvolvidos laços de solidariedade, onde o capitalismo floresce, criando seus grupos; por um lado, os operários e seus movimentos sociais; e, por outro, fazendo parecer que a humanidade caminhava para um futuro melhor, “para o qual todos contribuem e que é esperado, até mesmo pelos mais desfavorecidos” (ENRIQUEZ, 2005, p. 20). Porém, segue o autor, “um estado de coisas como esse não foi feito para durar” (ENRIQUEZ, 2005, p. 21).

Segundo Bauman (1999), o Estado moderno nasceu comprometido a dominar e transformar a sociedade em uma associação ordeira, utilizando o instrumento da racionalidade para planejar e cumprir seu objetivo. Mas, ainda segundo o autor, o processo civilizador, que

desemboca no Estado moderno, fracassou, levando consigo a ilusão da promessa primeira da ordem:

É o colapso e o declínio das primeiras ilusões modernas, isto é, existe um final para a estrada que percorremos – um estado de perfeição a ser atingido amanhã, no próximo ano ou no próximo milênio –, algo como uma sociedade boa, justa, livre de conflitos em qualquer de suas formas visualizadas; um estado com equilíbrio entre oferta e demanda, que satisfaça todas as necessidades; um estado em perfeita ordem, no qual tudo está em seu perfeito lugar e nenhum lugar está em dúvida; um estado de questões totalmente transparentes; um estado de completo controle sobre o futuro, livre de contingência, da contenção, da ambivalência e das conseqüências não antecipadas dos empreendimentos humanos (BAUMAN, 2008, p. 136).

Atualmente, início do século XXI, obtém-se uma lista nefasta de eventos que evidenciam distorções e descontinuidades ao que ficou demandado como processo civilizatório: massacres como os dos Grandes Lagos e Ruanda, crises na Bolívia, Venezuela e Argentina; violências no Afeganistão, Bósnia, Somália, Kosovo, Iraque; ditaduras que se multiplicam na África, conflitos sem fim entre palestinos e judeus; 11 de Setembro, entre outras tantas catástrofes e tragédias humanas. A incapacidade dos Estados de garantir a segurança e a estabilidade promove ondas de desordem, criminalidade e tráfico ilegais, como atesta Marthoz (2008, p. 11):

Dois milhões de pessoas vivem atualmente em ‘Estados frágeis’, quer dizer, em países cujos governos são incapazes de garantir condições mínimas de segurança e de sobrevivência a uma parte importante das suas populações. Dezenas de milhões de pessoas vivem mesmo em Estados desmoronados, sob o reinado arbitrário e brutal de milícias, de grupos criminosos e de senhores da guerra. Mesmo se essas noções são vagas e contestadas, se os peritos se lançam em elucubrações estereis sobre os qualificativos e se alguns governos se escandalizam por serem assim apontados, é, porém, uma realidade para todos nós a existência de um arquipélago de Estados vulneráveis ou sem saída. Segundo as fontes e definições, estão nesta situação de luta entre cão e gato da humanidade entre 20 e 60 países.

O Estado passa a se apresentar, cada vez menos, como o garantidor da segurança e provedor da regulação social, pois expõe a falência de suas instituições, sua insuficiência em cumprir com sua parte no contrato social, sua incompetência em promover uma sociedade livre, justa, segura e solidária, igualitária e capaz de respeitar os direitos fundamentais do homem. A autoridade e a legitimidade do Estado contemporâneo encontram-se enfraquecidas; a função simbólica do Estado, enquanto provedor de segurança e instituidor da Lei, está esmaecida. Segundo Tedesco (2007, p. 34):

O fracasso do Estado foi definido como sua incapacidade para prover os bens políticos fundamentais associados à estabilidade, tais como: segurança física, instituições políticas legítimas, administração da economia e bem-estar social. A maioria das definições faz referência ao funcionamento do Estado e tende a medir

sua capacidade de empenho. Assim, se entende que um Estado fracassa se é deficiente em áreas como segurança física e (ou) o sistema político, o estado de direito, administração, serviços públicos e bem-estar social.

No Brasil, a insuficiência do Estado perpassa o cotidiano da sua população em todas as instâncias do tecido social. Segundo Silva (2008), a falência institucional brasileira pode ser atestada pelos seguintes indicadores: (1) caos na saúde pública; (2) desorganização e déficit da previdência pública; (3) expansão urbana desordenada; (4) deterioração da infraestrutura; (5) índices elevados de desníveis sociais, regionais e setoriais; (6) déficit habitacional e precariedade dos serviços de saneamento; (7) baixa qualidade do ensino público e privado; (8) corrupção generalizada, privilégios para a elite e exclusão social e econômica para os pobres; (9) gestões burocratizadas, arcaicas, ineficientes, abertas para práticas corruptas e altamente onerosas para o bolso do contribuinte; (10) degradação ambiental; (11) insegurança generalizada, crescimento desenfreado da violência e domínio do crime organizado. Nesses indicadores elencados pelo autor, destacamos a corrupção e incluímos a impunidade como fatores que não somente atestam a falência institucional no Brasil, mas também a falência moral e simbólica do Estado, que se agrava e perpetua. Além desses fatores, existe ainda a relação do Estado com a violência. Quando aquele inverte a lógica e passa de protetor a promotor da violência contra o cidadão, assume simbolicamente a função de pai perverso.<sup>13</sup>

Para Gramsci (1980), ocorre uma crise de autoridade quando há uma falência da classe dirigente em determinado empreendimento político pelo qual pediu ou impôs o consentimento das grandes massas. Essa crise de autoridade nada mais é, para o autor, do que a crise da hegemonia ou crise do Estado no seu conjunto, que cria situações perigosas. A crise hegemônica, quando ocorre, é rapidamente equilibrada pela classe dirigente, como preconiza Gramsci (1980, p. 54):

---

<sup>13</sup> A palavra perversão aparece registrada pela primeira vez em 1444. Originada do latim *per-vertere*, cujo sentido era 'revirar', 'inverter', desde as primeiras vezes em que o termo foi empregado teve a conotação negativa de uma reviravolta ruim, inoportuna. O sentido de transformação do bem em mal, de desarranjo, de algo fora do lugar acompanhou o seu significado. Posteriormente relacionada aos distúrbios sexuais, primeiramente pelos médicos alienistas franceses e depois disso por Freud, a palavra perversão ficou estreitamente relacionada aos distúrbios sexuais condicionados à ideia de alteração da função sexual, como sinônimo de anomalias e aberrações. Relacionada a comportamentos sexuais anômalos e a comportamento moral agressivo, maligno e cruel, a perversão passou a cunhar duas expressões: a perversão sexual e a perversão moral. O psicanalista francês Recamier elaborou um terceiro conceito que parte da perversão: o conceito de perversão narcísica, relacionada a qualquer forma de prazer que está assentada no sofrimento e instrumentalização do outro. Perversos narcisistas são indivíduos que sentem um prazer imenso, vital com o sofrimento impetrado por ele ao outro através da tortura psicológica, da sujeição e humilhação de sua vítima. Associada a outros termos ou não, a palavra perversão está sempre ligada à anomalia, corrosão do caráter ou dos valores morais. Para saber mais a respeito, ver Hirigoyen, 2006.

A classe dirigente tradicional, que tem um numeroso pessoal preparado, muda homens e programas e retoma o controle que lhe fugia, com uma rapidez maior do que a que se verifica entre as classes subalternas. Talvez faça sacrifícios, exponha-se a um futuro sombrio com promessas demagógicas, mas mantém o poder.

A crise de autoridade, que também tem a origem na incapacidade do Estado de cumprir com o seu papel, na nossa opinião, cria raízes mais profundas, gerando uma crise moral que é disseminada na sociedade; e essa crise moral se espraia na sociedade democraticamente, fazendo ruir os valores e as crenças que formam os pilares do processo civilizatório. Nesse processo, a impossibilidade do interdito surge através do sintoma da violência.

Ferreira (2007) associa a questão da violência e a profunda esgarçada do tecido social à crise de legitimidade por que passam as instituições. Para a autora, a falta de legitimidade institucional altera o pacto de convivência social e destrói os referenciais e os interditos que possibilitam o ordenamento da sociedade. A autora observa:

[...] a crise de autoridade das instituições coletivas que representam ‘o lugar do pai’ em sua função de interdição – seja um pai real ou um pai simbolicamente constituído na figura de familiares, escola, instituições religiosas, organizações no mundo do trabalho e do político: a falta da inscrição da lei no campo subjetivo impede o reconhecimento das leis no campo social (FERREIRA, 2007, p. 27).

A insuficiência do Estado e sua relação com a impunidade, com a corrupção e com a violência se traduz em consequências que perpassam inúmeras questões nas dimensões objetiva e subjetiva, individual e social. Na dimensão objetiva, isso se expressa no desvio e desperdício de recursos com processos penais inócuos, no aumento da violência e da criminalidade, que resulta em incontáveis perdas de vidas. Na dimensão subjetiva, a insuficiência do Estado produz a crise da autoridade, afetando a legitimidade da Lei, originando a cultura da banalização do crime, do desrespeito, da irresponsabilidade e da falta de alteridade. Tudo isso produz um forte sentimento de injustiça, medo, descrença, desamparo e sofrimento nos sujeitos sociais. A anomia<sup>14</sup> do Estado e o estado anômico na sociedade são processos simultâneos, constituintes e constitutivos de processos que produzem a insegurança e a violência no tecido social.

---

<sup>14</sup> Durkheim entende por **anomia** o estado de desregramento, quando os indivíduos pautam suas ações por seu próprio arbítrio e não por seguir normas e valores coletivos (DURKHEIM, 2005). Para o autor, quando não existem regras e, portanto, o limite autenticamente regulamentado, por um ‘obstáculo intransponível’ que limite as paixões humanas e o seu desejo, o ser humano fica condenado a um descontentamento perpétuo, a uma inquietude e a um mal-estar que só o “liga à vida por um fio muito fraco que está sempre em risco de partir” (DURKHEIM, 2005, p. 268).

Assim, a insuficiência do Estado em sua função de alteridade desencadeia processos de liberalização das paixões individuais, ao tempo que provoca a crise dos valores morais, desequilibrando a sociedade. Quando não há limite, “já não se sabe o que é possível e o que não é, o que é justo e o que é injusto, quais são as reivindicações e as esperanças legítimas, quais as que são exageradas. Por conseguinte, não há nada que não se pretenda” (DURKHEIM, 2005, p. 273). Para o autor, somente a autoridade, advinda de uma instituição superior, pode livrar o sujeito do caos anômico:

[...] À medida que os desejos não são reprimidos automaticamente por mecanismos fisiológicos, só o podem ser por um limite que reconheçam justo. Os homens não estariam dispostos a limitar os seus desejos caso se julgassem autorizados a ultrapassar o limite que lhes é imposto. Simplesmente pelas razões que apresentamos, não são capazes de impor a si próprios essa lei *ed justiça*. Tem de ser, portanto, uma autoridade que respeitam, e diante da qual se curvem espontaneamente, a impor-lhes essa lei. Só a sociedade pode desempenhar esse papel moderador, quer direta, e globalmente, quer por intermédio de um de seus órgãos; com efeito, é a única autoridade moral superior ao indivíduo e cuja superioridade ele aceita. Só ela tem a autoridade necessária para estabelecer o direito e para fixar o limite para além do qual as paixões não se devem manifestar (DURKHEIM, 2005, p. 268).

Os pressupostos durkheimianos para a legitimação da Lei são concordantes com os pressupostos freudianos: para ambos a Lei é legitimada a partir do limite advindo da autoridade. Para Durkheim (2005), da autoridade moral oriunda dos órgãos sociais; para Freud (1989), advinda da autoridade paterna. A autoridade, para os dois autores, representa a Lei. Para a Psicanálise, a legitimação da Lei externa – da sociedade, do Estado – é possível a partir da inscrição da Lei interna através da metáfora paterna, como explicado anteriormente.

Dessa maneira, os efeitos subjetivos da insuficiência do Estado para o sujeito vão muito além dos sentimentos que ela provoca, tendo consequências na construção de sua subjetividade, que é edificada a partir de suas experiências, das relações sociais e da cultura que alimenta as suas crenças e valores. Irmanada à cultura do consumo no capitalismo moderno, a insuficiência do Estado constitui sujeitos sem limites. Além disso, a crise da autoridade e a insuficiência do Estado, aliadas a fatores como o processo de racionalização e burocratização da administração estatal, fazem surgir novos atores sociais sintonizados com a violência e com a intolerância.

#### **1.4 Estado moderno, racionalidade burocrática e violência**

Para a compreensão da violência institucionalizada impetrada pelo Estado que, em nome de proteger as testemunhas de crime ameaçadas, vitimiza esses sujeitos, vamos buscar respostas no pensamento teórico de Max Weber, autor que divisou o processo de racionalização ocidental como o elemento central do mundo moderno. Nesses termos, encontramos em Max Weber uma concepção de estado que está sintonizada com o processo de racionalização ocidental:

O Estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes, é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada por meio de coação legítima (quer dizer, considerada legítima). Para que ele subsista, as pessoas dominadas têm que se submeter à autoridade invocada pelas que dominam o momento dado (WEBER, 2004, p. 526).

Weber (2004) compreende a dominação como uma forma especial de poder e a burocracia como uma forma característica de dominação do Estado moderno. Segundo Weber (2004, p. 188), dominação é, “no sentido muito geral de poder, isto é, de possibilidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria”. O autor compreende o Estado moderno como um dos resultados do processo de racionalização do mundo e classifica a burocracia como elemento específico de administração racional. Os conceitos weberianos de racionalização e burocracia serão fundamentais para a compreensão dos aspectos que permeiam o funcionamento do Programa de Proteção à Testemunha e, portanto, serão aprofundados no transcurso deste trabalho.

Segundo Weber (2004), o processo de racionalização ocorrido no Ocidente propiciou o desenvolvimento do Estado moderno e instrumentalizou o monopólio dos meios da violência através da legitimação do seu poder coercitivo. Weber (2004,p.517-525) afirma:

O Estado, no sentido do Estado racional, somente se deu no Ocidente... somente se pode, afinal, definir sociologicamente o Estado moderno por um meio específico que lhe é próprio, como também a toda associação política: o da coação física. Evidentemente, a coação não é o meio normal ou o único do Estado – não se cogita disso – mas é seu meio específico.

O desenvolvimento do Estado moderno caminha concomitantemente ao processo de racionalização burocrática que potencializa e viabiliza a manipulação política através do controle social. Esse modelo de autoridade desenvolvido pela burocracia moderna que, com o caminhar da história, se revelou desumanizado, e as consequências da burocratização e

racionalidade instrumental são questões que serão aprofundadas ao longo deste trabalho, com o objetivo de compreender o nosso objeto de estudo.

Como visto anteriormente, a falência institucional, moral e simbólica do Estado tem uma relação inexorável com a violência, por vezes indireta – quando falha como significante de pai social e não promove a internalização da Lei e dos valores sociais civilizatórios; por vezes direta – quando inverte a lógica do poder legitimado a partir do seu compromisso social de proteger e passa a ser promotor da violência contra o sujeito.

Segundo Weber (2004), é conferido ao Estado o poder da coação legitimada da força, assim como também lhe é conferido o poder da ‘dominação dos homens pelos homens’ através de suas instituições. Para o autor, o Estado moderno somente pode ser definido sociologicamente pelo meio específico que lhe é próprio: o da coação física (WEBER, 2004).

Hoje o Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este o ‘território’, faz parte da qualidade característica –, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que a todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado o permita. Este é considerado a única fonte do ‘direito’ de exercer coação (WEBER, 2004, p. 526).

O direito do Estado de exercer a coação envolve uma estrutura – física e subjetiva – que viabiliza a produção da dominação<sup>15</sup>. A estrutura física é dada a partir das instituições estatais, e a estrutura subjetiva em virtude da autoridade, ou seja, do poder de mando do Estado e do dever de obediência do sujeito. Este autor conceitua a dominação como uma forma especial de poder que favorece “a possibilidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria” (WEBER, 2004, p. 188) e afirma que a associação do aparato coercivo e do poder de mando pode criar relações de autoridade formalmente regulamentadas, a exemplo da autoridade burocrática.

Gramsci, assim como Weber, não desconsidera a força da coerção e a violência do Estado como um instrumento de dominação e manutenção do *status quo*, contudo, afirma que

---

<sup>15</sup> Segundo os estudos de Weber, a dominação (a possibilidade de o sujeito obedecer a um determinado mandato) pode se apresentar segundo três tipos puros: 1) a dominação legal; 2) a dominação tradicional; 3) a dominação carismática. A dominação legal é baseada na existência de um estatuto, sancionado corretamente quanto à forma, que pode criar e modificar normas. Weber aponta a burocracia como a forma mais pura de dominação legal. A dominação tradicional é fundamentada na crença na santidade das ordenações e poderes senhoriais há muito existentes, na qual o “senhor” ordena e os “súditos” obedecem. O “senhor” é obedecido em virtude de sua dignidade própria, santificada pela tradição: por fidelidade. O tipo mais puro da dominação tradicional é o da dominação patriarcal. Já a dominação carismática é aquela que acontece em virtude de devoção afetiva à pessoa do senhor e seus dotes sobrenaturais (carisma) e, em particular, a faculdades mágicas, revelações ou heroísmo, poder intelectual ou oratória. Seus tipos mais puros são a dominação do profeta, do herói guerreiro e do grande demagogo (ver WEBER, 2004).

além dos aparelhos coercitivos e repressivos, o Estado utiliza-se de meios privados e públicos de hegemonia – meios de comunicação, partidos políticos, igreja, escola, sindicatos, entre outros componentes da sociedade civil – para garantir seu poder e sua legitimidade. A sociedade civil passa a ser vista como agente direto na conquista do espaço hegemônico e na transformação estrutural na sociedade e, dessa maneira, Gramsci propõe o conceito de Estado integral<sup>16</sup> (LIGUORI, 2003). O conceito gramsciano de hegemonia nos ajudará a compreender, em um segundo momento deste trabalho, as relações que permeiam a elaboração e implementação do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada.

Segundo Carvalho (2005), Max Weber atribui ao Estado o monopólio da violência e da legislação, baseado num sistema tributário centralizado, num poder militar permanente e, principalmente, numa administração burocrática racional. Weber afirma que a função do Estado está diretamente relacionada, entre outras, à questão da segurança e proteção:

Aquilo que atualmente consideramos as funções fundamentais do Estado – o estabelecimento do direito legítimo (legislação), a proteção da segurança pessoal e da ordem pública (polícia), a proteção dos direitos adquiridos (justiça), o cultivo de interesses higiênicos, pedagógicos, político-sociais e outros interesses culturais (diversos ramos da administração) e, por fim e sobretudo, a proteção organizada, por meios violentos, contra inimigos externos (administração militar) (WEBER, 2004, p. 158).

Segundo a compreensão de Weber (2002), o Estado moderno é regido por estruturas que seguem regras racionais, cuja estrela-guia são as razões do Estado. A burocracia, seu principal instrumento e técnica de dominação, age dirigida por seus aspectos específicos: o caráter racional – o cumprimento de tarefas segundo regras calculáveis – e a despersonalização – o cumprimento das tarefas sem que haja relação com as pessoas. Segundo o autor, a burocracia na administração do Estado moderno segue suas especificidades:

A burocracia oferece, acima de tudo, a possibilidade ótima de colocar-se em prática o princípio de especialização das funções administrativas, de acordo com considerações exclusivamente objetivas [...] o cumprimento objetivo das tarefas significa primordialmente um cumprimento de tarefas segundo regras calculáveis e sem relação com as pessoas...A peculiaridade da cultura moderna, e especificamente de sua base técnica e econômica, exige essa ‘calculabilidade’ de resultados. Quando plenamente estabelecida, a burocracia também se coloca, num sentido específico, sob o princípio do *sine ira ac studio*. Sua natureza específica, bem recebida pelo capitalismo, desenvolve-se mais perfeitamente na medida em que a burocracia é

---

<sup>16</sup> Para Gramsci, a ideia de Estado vai além das estruturas jurídicas e administrativas de governo – denominado, pelo autor, ‘sociedade política’ –, englobando todos os outros organismos da ‘sociedade civil’ voltados para a produção material e intelectual, tais como partidos políticos, indústrias, escolas, mídia. Estado integral é, portanto, a soma da sociedade política e da sociedade civil (COUTINHO; TEIXEIRA, 2003).

‘desumanizada’, na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio e todos os elementos pessoais irracionais e emocionais que fogem ao cálculo. É essa a natureza específica da burocracia, louvada como virtude especial (WEBER, 2002, p. 151).

A desumanização da administração burocrática é instrumentalizada pela técnica: desaparece o sujeito, ele é distanciado e reduzido a mero número, privado de qualidades e identidade. Os fins – precisão, calculabilidade de resultados – justificam os meios. A prática burocrática de expressar seus objetos a partir da técnica cria o pressuposto de que suas ações são eticamente neutras. Refletindo sobre os efeitos da racionalidade burocrática, Bauman salienta o processo de desumanização que este produz:

A desumanização liga-se de modo inextricável à tendência mais essencial, racionalizante, da moderna burocracia. Como todas as burocracias afetam em alguma medida alguns objetos humanos, o impacto negativo da desumanização é muito mais comum do que sugeriria o hábito de identificá-los quase totalmente com seus efeitos genocidas. Mandam os soldados atirar em *alvos*, que *caem* quando são *atingidos*. Os empregados de grandes companhias são encorajados a destruir a *concorrência*. Funcionários de agências previdenciárias operam com *abonos discricionários* numa hora, *créditos pessoais* em outra. Seus objetos são os *segurados com benefícios extras*. É difícil perceber e lembrar os seres humanos por trás de todos esses termos técnicos. A questão, no que concerne às metas burocráticas, é que é melhor não percebê-los e lembrá-los (BAUMAN, 1998, p. 128).

Segundo Bauman (1998), a burocracia mostrou-se, ao longo do tempo, como um instrumento de redistribuição do acesso à violência, fazendo surgir o ‘Estado Jardineiro’ como uma característica da moderna política racional. Para o autor, o projeto de engenharia social, a construção de uma sociedade perfeita e passível de padrões de criação de uma sociedade objetivamente melhor do que a que existe é colocada através da dimensão estética do mundo ideal a ser criado conforme os padrões de beleza superior, determinados pelo Estado.

Na ótica do “Estado Jardineiro”, analogia criada por Bauman (1998), a sociedade é um canteiro desse jardim, de onde devem ser arrancadas as ervas daninhas que estragam seus projetos, sendo a eliminação dessas uma tarefa criativa e não destrutiva. Segundo o autor:

A ordem, concebida originalmente como um projeto, determina o que é um instrumento, o que é matéria-prima, o que é inútil, o que é irrelevante, o que é perigoso, o que é uma erva daninha e o que é uma praga. Classifica todos os elementos do universo pela relação que têm com ela. Tal relação é o único sentido que lhes concebe e tolera – e a única justificativa para os atos do jardineiro, diversos como as próprias relações. Do ponto de vista do plano geral, todas as ações são instrumentais, enquanto todos os objetos de ação são coisas que facilitam ou estorvam o plano (BAUMAN, 1998, p. 115-16).

À disposição para esse trabalho burocrático está um exército de especialistas. Na opinião de Weber (2004), a burocracia detém um sistema de funcionários racionalmente organizados à disposição das normas e dos regulamentos estabelecidos que, em função da impessoalidade específica da burocracia instrumental, está facilmente disposto a trabalhar para qualquer um que tenha se apoderado do domínio no Estado. Nas palavras do autor, “onde quer que a burocratização da administração tenha sido levada conseqüentemente a cabo, cria-se uma forma praticamente inquebrantável das relações de dominação” (WEBER, 2004, p. 222). A substituição da responsabilidade moral pela técnica faz da violência um instrumento da dominação.

Dessa maneira, sob esse olhar, a ordem – eterna promessa do Estado moderno – termina por justificar a violência como meio de higiene, planejamento e controle da sociedade em desordem. A burocratização racionalizada do Estado moderno, insensível aos afetos, acaba por erigir a violência como um procedimento natural, corriqueiro, na maioria das vezes, invisível aos olhos dos dominados.

Encontramos, pois, dois fenômenos que, concomitantemente, oportunizam a criação de políticas públicas - a exemplo do PROVITA: 1) o surgimento de novas subjetividades, novos atores sociais, novos arranjos institucionais sincronizados com a violência que está diretamente ou indiretamente relacionada com a insuficiência das instituições estatais responsáveis pela proteção dos sujeitos; 2) o processo de racionalização que acompanha o desenvolvimento do Estado moderno e cria a burocracia como um instrumento de dominação.

É sob a ótica da dominação e da desumanização que procuramos compreender o papel da burocracia no Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada. As razões pelas quais o PROVITA, uma política pública de segurança e Direitos Humanos, criada com o objetivo de proteger a testemunha ameaçada, termina por vitimá-la, ficam mais aclaradas quando percebemos a estrutura e a administração burocrática existente, e o seu potencial racional-instrumental como técnica para alcançar os propósitos políticos que erigiram o Programa.

## **2 CONTEXTO HISTÓRICO DA CONSTITUIÇÃO DO PROVITA: MOVIMENTOS SOCIAIS *VERSUS* POLÍTICAS PÚBLICAS**

*“Age de tal forma que trates a humanidade tanto na tua pessoa como na pessoa de qualquer outro sempre ao mesmo tempo como um fim, e nunca simplesmente como um meio”.*

**Kant**

Como dito anteriormente, este estudo propõe uma reflexão crítica em torno do Programa de Proteção às Testemunhas Ameaçadas – PROVITA, instituído no Brasil em 1999 como uma política pública de Direitos Humanos. O Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada é apresentado como um instrumento de diminuição da impunidade, proteção e para a reinserção social da testemunha do crime em condição de ameaça.

O tratamento do PROVITA requer uma compreensão do momento histórico em que surgiu e da natureza do problema a que essa política pública veio responder, sua relação com a falência de algumas instituições do Estado moderno, sua insuficiência no oferecimento de proteção e segurança, e seus paradoxos.

### **2.1 Movimentos sociais e políticas públicas**

Segundo Dagnino (2000), a partir dos anos 70 surgiu um processo de renovação das esquerdas latino-americanas que provocou o surgimento de novas formas de pensar as relações entre cultura e política. O fundamental para que isso ocorresse foi dado pelos movimentos sociais que, em suas lutas, colocavam novas questões e reivindicações, gerando novas direções para questionamentos e análise de problemas sociais, novos atores sociais e novas arenas políticas. Para a autora, seguramente esta renovação está relacionada à

contribuição e influência das ideias de Antônio Gramsci que, consolidando um conjunto de concepções alternativas ao marxismo tradicional, concebe uma interligação da política, economia e cultura, alargando a concepção marxista fundada no reducionismo econômico<sup>17</sup>.

Como vimos no capítulo I, Gramsci (1980) elabora conceitos que abrem espaço para se repensar as possibilidades da relação Estado *versus* sociedade. A solução gramsciana para a transformação da sociedade supera a resolução marxista da tomada do poder do Estado pela revolução como um ato insurrecional e, também, a ideia reducionista relacionada às estruturas sociais objetivas (estrutura/superestrutura), introduzindo elementos subjetivos (vontade, fé, paixão e constituição dos sujeitos) como instrumentos para alcançar o poder de forma permanente, pacífica e progressiva. A cultura tem, para o autor, um papel fundamental no processo hegemônico enquanto produtora da reforma intelectual e moral, pois é graças a ela que o sujeito pode conhecer seu valor histórico, sua função na vida, seus direitos e deveres.

Segundo Gramsci (2004), a transformação social é um processo de construção histórico não fatalista e predeterminado, como preconizam algumas leituras de Marx. O poder deixa de ser uma ‘coisa’ a ser tomada e passa a ser visto como uma relação de forças sociais. O autor concebe a sociedade civil como uma arena de luta política onde uma ‘guerra de posições’ é travada em detrimento de uma ‘guerra de manobras’, com o objetivo de ataque frontal ao Estado.

A influência exercida pelas ideias de Gramsci na América Latina tem seu ápice no período que se estende da metade da década de 1970 aos anos 80. No Brasil, essa influência começa a despontar fazendo surgir, de acordo com Carvalho (2001), nos anos 70, dois tipos de organizações que se caracterizavam por estarem direcionados a reivindicar soluções para problemas concretos da vida cotidiana, que, em função da expansão da população urbana, causavam a deterioração das condições de vida da população.

Esses movimentos sociais urbanos, como os movimentos dos favelados e as associações de moradores da classe média, lutavam por direitos elementares como asfaltamento de ruas, transporte público, segurança, serviços de saúde. Os movimentos dos favelados reclamavam a legalização e posse de seus lotes. Além desses, também é importante

---

<sup>17</sup> Nas palavras de Dagnino, “o papel desempenhado pelo conjunto da obra de Gramsci no amplo processo de renovação da esquerda seguramente qualificou a sua contribuição ao campo específico das relações entre cultura e política. Em outras palavras, o impacto mais amplo de seu trabalho carregou no seu bojo, desde logo, uma contribuição significativa para alterar o estatuto teórico-político dessas relações. A base para o impacto renovador do pensamento gramsciano encontra-se em sua crítica poderosa ao reducionismo econômico. Essa crítica afirma uma imbricação profunda entre cultura, política e economia e estabelece uma equivalência entre forças materiais e elementos culturais dentro de uma visão integrada da sociedade como um todo” (DAGNINO, 2000, p. 66).

registrar o surgimento os movimentos de gênero e étnicos (mulheres, negros, índios, homossexuais), que colocaram na agenda política questões antes consideradas de foro privado. Essa “politização do privado”, mencionada por Vera Telles, teve desdobramentos importantes para esses segmentos sociais na reivindicação e garantias de seus direitos, como a autora esclarece:

De fato, sob o impacto das lutas sociais que agitaram toda década de 80, a nossa velha e nunca resolvida questão social foi colocada no centro das promessas que acenavam com a construção de uma sociedade capaz de conciliar maior liberdade e maior igualdade (TELLES, 2006, p. 80).

As ideias gramscianas descerraram possibilidades não somente para ações coletivas, que tentavam se organizar fora do pensar antigos problemas, mas também para colocar na agenda política novas questões e interesses e, ainda, a possibilidade de construir novos processos políticos que pudessem dar conta da problemática da democracia e de todo um conjunto de questões que ela implica.

No Brasil dos anos 70, além da influência das concepções gramscianas, a ampliação dos mercados de consumo, de emprego e o crescimento das cidades durante o período militar propiciaram as condições para que houvesse uma ampla mobilização e organização social, abrindo espaço para a eclosão de diversos movimentos sociais e de controle do Estado ou do mercado.

Segundo Carvalho (2001), a atuação dessas organizações foi saudada com otimismo por aqueles que percebiam em seu desenvolvimento um alargamento da esfera pública e o renascimento da discussão sobre questões políticas, sociais e culturais na ressurgente sociedade civil brasileira, configurando o nascimento de um Terceiro Setor<sup>18</sup> que indicava, em sua denominação plena, o distanciamento das lógicas e das regras tanto do Estado como do mercado.

As organizações que participam do Terceiro Setor delimitavam um espaço de participação no sentido de criar possibilidades de respostas para as carências sobre as quais o

---

<sup>18</sup> Mendonça (2005) conceitua as organizações que participam do Terceiro Setor como aquelas que pertencem à categoria de instituições autogeridas, institucionalmente separadas do governo, sem fins lucrativos, e baseiam-se no trabalho voluntário voltado para causas coletivas. Denominadas Organizações Não Governamentais, ONGs, elas se identificaram com as organizações voltadas para o desenvolvimento e defesa de direitos, para a promoção do meio ambiente e para o desenvolvimento das áreas rurais.

Estado não conseguiu efetivar soluções. O Terceiro Setor tornou-se presente de forma decisiva no Brasil, trazendo o sentimento de pertencimento, de cidadania, de exercício de direitos e deveres e possibilitando o alargamento da esfera pública, o surgimento de novos atores sociais e novas arenas políticas. Esse segmento da sociedade passou a representar um relevante papel na construção da noção de cidadania, de direitos sociais e a cumprir inquestionável função histórica nas lutas sociais, na modificação de valores e crenças, na criação de novas formas de sociabilidade e de subjetividades, implicando o sujeito no processo político de maneira inédita.<sup>19</sup>

Nos anos 80, a partir da transição política do sistema autoritário para o sistema democrático, surgem novos atores sociais que resultam em transformações políticas e econômicas desse momento histórico no Brasil. Segundo Carreteiro (2001), embora tenha sido um importante avanço, as mudanças políticas não se traduzem em mudanças nos campos da saúde, da educação e da infraestrutura. Os segmentos mais pobres da população continuaram sendo ignorados pelo Estado. A autora afirma:

Estimamos que ignorar os sujeitos significa uma ausência de reconhecimento. Portanto, os sujeitos se sentem deixados de lado, abandonados à sua própria sorte. Esse sentimento de angústia, associado à reestruturação econômica, incentivou o surgimento de outros atores alternativos (CARRETEIRO, 2001, p. 104).

Com o crescimento da violência, a segurança passou a ocupar não só o centro das preocupações estaduais como a penetrar as esferas municipais e federais, tornando-se uma das principais problemáticas nacionais. Dado o novo contexto político, as agendas públicas tornaram-se ainda mais sensíveis às percepções, às demandas e aos medos do conjunto da sociedade. Sendo a segurança um item eminentemente popular, sem deixar de ser tema prioritário também para as elites e as camadas médias, impôs-se com mais peso à consideração dos atores sociais e políticos.

Ao mesmo tempo que essas temáticas ganharam visibilidade, cresceu a participação da sociedade organizada e o amadurecimento dos movimentos sociais, resultado do processo histórico e evolutivo dos Direitos Humanos. A evolução da relação entre Estado e sociedade civil e a consequente expansão do Terceiro Setor em sua atual configuração tiveram uma importância primordial na construção de inúmeras políticas públicas no Brasil que deram visibilidade aos interesses das minorias.

---

<sup>19</sup> O GAJOP, organização não governamental surgida em 1978, responsável pela elaboração do PROVITA, é um exemplo desse modelo. Como uma ONG, teve a função desbravadora de ator ativo na construção da cidadania no Brasil.

O surgimento e o crescimento dos movimentos sociais foram decisivos para a formação de políticas públicas no âmbito estatal. Nesse sentido, Souza define políticas públicas como “o processo de formulação através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças desejadas no mundo real” (SOUZA, 2003, p. 3).

Nessa mesma direção, Bucci (2002) afirma que as políticas públicas<sup>20</sup> representam os instrumentos de ação dos governos, ou seja, os programas de ação governamental que visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para realização de objetivos relevantes e politicamente determinados, funcionando como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de uma coletividade.

Para Oliveira (2004) as políticas públicas são, dentro do modelo capitalista de produção, instrumentos de manutenção da hegemonia do Estado. Segundo o autor, o Estado é o poder público e cabe a ele a tarefa de promover o bem público, o bem comum a todos os cidadãos, embora essa tese não corresponda à realidade. E segue:

[...] as políticas públicas, no contexto dos Estados capitalistas, são muito mais instrumentos mitigadores das profundas contradições que afloram e que dificilmente serão superadas. Decorrem das próprias relações de produção, como fatores de reconfiguração do espaço de disputa política dos diferentes agentes sociais, que se reorganizam na medida do seu próprio embate, entre os interesses que possam ser identificados como coletivos e as suas possíveis representações pelo aparelho do Estado (OLIVEIRA, 2004, p. 72).

Como observado, o conceito de políticas públicas varia de acordo com a ótica do autor, podendo assumir a característica de instrumento de disseminação de bem-estar social e minimizador de desigualdades sociais ou instrumento de poder e hegemonia. O nosso entendimento é de que, em meio à complexidade das relações sociais, as políticas públicas podem ser utilizadas tanto para dominar quanto para promover o bem-estar social, não necessariamente uma opção excluindo a outra.

Vale frisar que este é um importante instrumento democrático de implementação de políticas sociais cujas raízes se encontram nos movimentos sociais. É na sociedade civil que

---

<sup>20</sup> Sob a ótica de Chrispino (2005), as políticas públicas são polissêmicas e sujeitas às influências e valores que caracterizam o grupo detentor do poder. Este detém as possibilidades de mover ações, implementar ou deixar de movê-las, implementar ou descontinuar projetos. O autor conceitua políticas públicas como “intencionalidade de ação de governo que vise atender à necessidade da coletividade e à concretização dos direitos estabelecidos” (CHRISPINO, 2005, p. 60).

se encontra o campo para que se legitimem, através das políticas públicas, propostas de garantias de direitos civis, de políticas que visem à diminuição das desigualdades.

Nesse campo, onde a sociedade civil pode reivindicar, questionar e garantir espaços de participação política; onde esta pode atuar como agente na construção de novas possibilidades políticas; onde podem ser refletidos problemas, diferenças e desigualdades, podem também ser geradas e produzidas novas subjetividades.

Mendonça (2005) entende que a questão da subjetividade surge transversalizando todo esse devir político no qual se insere, concomitantemente, um processo simbólico. Na concepção desse autor, a construção da cidadania passa pelas lutas políticas contra as desigualdades e a favor dos direitos, delimitando um campo no qual se desenvolve a possibilidade da fixação de sentidos na coletividade e tornando perceptível uma contraposição de valores modelados pelos padrões mercantis e de outras instituições autoritárias.

É nessa medida que o sujeito cria um espaço social para a existência de liberdade e autonomia, bem como para refletir sobre a sua inscrição no mundo e a sua responsabilidade pela condução do devir histórico. A importância e o imbricamento da cultura com a política, mencionados por Gramsci, são expressos nesse tipo de relação em que a primeira se torna constitutiva da segunda, possibilitando a promoção de reforma intelectual e moral e a abertura de caminhos para a construção do processo hegemônico.

Importante lembrar que a construção de novas subjetividades resultantes da crise e insuficiência do Estado tem vários desdobramentos. Por um lado, do esgarçamento do tecido social provocado pelo contexto da falência de algumas instituições do Estado, pela crise da autoridade, pela falta de legitimação das instituições e pela crise de valores morais, podem surgir fenômenos mórbidos como a naturalização do crime e a banalização da violência, fazendo nascer novas figuras simbólicas de chefes, de provedores, de protetores e novas possibilidades de representantes simbólicos do “pai”.

Nesse sentido, é possível que a insuficiência do Estado possa gerar situações ambivalentes na medida em que a cidadania e o crime – contextos sociais com significação moral antagônicos – assumem representação simbólica semelhante. Um desses exemplos pode ser a representação gerada pelos movimentos sociais e pelos chefes do tráfico de drogas, quando assumem a representação simbólica do pai. Esta representação pode encontrar identificação nesses atores sociais como o “pai”, já que evocam a postura de protetores: seja através da reivindicação e conquista de direitos e mobilização para melhoria das condições de

vida no meio urbano e rural, impetrada pelos movimentos sociais; seja pela “proteção” e “melhoria de vida” oferecidas pelos chefes do tráfico nas favelas do Rio de Janeiro e de outras cidades.

Por outro lado, os desdobramentos e a geração de novas subjetividades podem estar associados a fenômenos positivos e saudáveis para a sociedade. As carências, as desigualdades e o preconceito podem criar um campo para a percepção do sujeito como um sujeito de direitos, para o estabelecimento melhor de organização, a reivindicação dos interesses sociais e para o caminho da construção da cidadania.

O objeto deste estudo – o PROVITA – teve sua semente lançada dentro desse contexto dialógico entre sociedade organizada e Estado e é, no Brasil, um dos exemplos das possibilidades desse modelo de construção da cidadania. O Programa de Proteção a Testemunha Ameaçada nasceu da iniciativa de uma instituição da sociedade organizada, uma ONG, decidida a proteger testemunhas ameaçadas em Pernambuco e, posteriormente, foi adotada pelo Estado brasileiro como uma política pública, como veremos mais adiante na continuação deste trabalho.

O programa brasileiro de proteção a testemunhas revela a insuficiência do Estado, expõe o desamparo e a desproteção da testemunha ameaçada e evidencia a importância dos movimentos sociais em chamar à responsabilidade as instituições governamentais, ressaltando suas faltas e falhas e impulsionando o Estado para mudanças.

## **2.2 O Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada – PROVITA**

O Movimento pelas Eleições Diretas foi emblemático na história do Brasil. Fortalecendo a sociedade organizada e originando, no período de 1985 e 1988, o amplo movimento pela Constituinte, que produziu vários dispositivos centrados na garantia dos direitos sociais, alargou possibilidades para que, em 1988, fosse redigida a Constituição mais liberal que o país já teve, recebendo o nome de “Constituição Cidadã”. Segundo Benevides (1991), a partir de então, a expansão dos direitos políticos adquiriu uma amplitude nunca antes atingida. A prática democrática contou com muitos avanços, como a possibilidade da participação direta dos cidadãos através de institutos de democracia direta ou indireta, como o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular da lei, os conselhos e outros canais de participação popular.

Na concepção de M. Carvalho (2001), a década de 90 foi caracterizada pela reivindicação dos movimentos sociais para obter, garantir e ampliar os direitos já definidos e, ainda, participar da gestão desses direitos. A articulação dos movimentos sociais construiu, ao longo dessa e da década seguinte, espaços de cogestão nas políticas urbanas, nas áreas que envolvem políticas de defesa da criança e do adolescente, de assistência social e de segurança. As ONGs passaram a ter um papel importante nesse contexto como atores “com papel definido e independente na construção democrática” (M. CARVALHO, 2001, p. 64).

O Programa de Proteção à Testemunha – PROVITA – é um exemplo marcante de política pública construída segundo um novo arranjo de participação entre atores coletivos da sociedade organizada e o Estado. O PROVITA foi gestado no Brasil num contexto marcado pela luta de movimentos sociais contra a violência e a favor da cidadania, tendo sua origem em um projeto elaborado e implementado por uma organização não governamental, o Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares - GAJOP, sediada em Pernambuco. Foi, posteriormente, adotada como uma política pública de segurança nacional, criada pela lei 9.807/99 e regulamentada pelo decreto n. 3.518/00, que tem como base o Plano Nacional de Proteção aos Direitos Humanos – PNDH.

Para compreendermos a arena política em que esta foi construída e inserida, faz-se necessário observar o contexto sócio-histórico que viabilizou a sua realização: as dimensões históricas da desigualdade social brasileira, as transformações do mundo contemporâneo que propiciaram o avanço da democracia – o surgimento de novos atores sociais, as lutas dos movimentos sociais, a tentativa da edificação da cidadania e as consequências da política neoliberal na construção da cidadania.

Como citamos anteriormente, nos anos 70, momento histórico em que a natureza das relações entre Estado e sociedade civil começa a gerar novos espaços públicos, a sociedade organizada passa a ter um papel fundamental na democratização do Estado brasileiro. Nasce nesse contexto, em 1978, na cidade de Recife, Pernambuco, a organização não governamental Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP. Telles nos apresenta o conceito de ‘novos espaços públicos’ de maneira a entendermos o papel político e social dessa organização:

A questão (de novos espaços públicos) diz respeito às novas possibilidades da construção, entre Estado e sociedade, de arenas públicas que dêem visibilidade aos conflitos e ressonância às demandas sociais, permitindo, no cruzamento das razões e valores que conferem validade aos interesses envolvidos, a construção de parâmetros públicos que reinventam a política no reconhecimento de direitos como

medida de negociação e deliberação de políticas que afetam a vida de todos (TELLES, 2006, p. 163).

O GAJOP, uma ONG criada por um grupo de advogados que tinha como fim trabalhar a educação jurídica popular, determinou como objetivo realizar ações educativas capazes de elevar o nível de informação, consciência e autonomia das organizações do movimento popular naquele Estado, bem como oferecer assessoria jurídica sobre a questão da posse da terra nas favelas da Região Metropolitana de Recife. O GAJOP iniciou suas atividades atuando em planos e discussões sobre o uso do solo urbano, de urbanização e regularização fundiária, foco central das reivindicações sociais no início década de 70 (GAJOP, 2008).

Nos anos 80, seguindo o curso dos movimentos sociais no Brasil, o GAJOP amplia seu trabalho, dedicando-se a outro objeto de intervenção – o direito à segurança e à justiça. Esta ONG destaca-se por uma longa trajetória de lutas contra violência, injustiça e impunidade, com ações direcionadas para educação e assessoria jurídica nos casos individuais de violação dos direitos humanos, violência contra crianças e adolescentes, na elaboração de cartilhas e vídeos sobre criminalidade e segurança. Em 1995 o GAJOP elabora – com base na experiência de assessoria jurídica em diversos casos concretos de envolvimento de grupos de extermínio no Estado – um plano de ação e apresenta ao governo pernambucano a proposta para a criação do Programa de Apoio e Proteção a Vítimas, Testemunhas e Familiares de Vítimas de Violência – o PROVITA.

O Programa teve início, em nível local, no ano de 1996, contando com o suporte do Ministério Público Estadual de Pernambuco, com o qual firmou um convênio de cooperação técnica com o GAJOP. A proposta inédita refletia as transformações que o país atravessava com o retorno ao Estado Democrático de Direito e estava em sintonia com o cenário internacional de fortalecimento da luta pelos Direitos Humanos, após a Conferência das Nações Unidas, ocorrida em Viena, em 1993 (GAJOP, 2008).

O apoio do Movimento Nacional de Direitos Humanos foi fundamental para a formulação do PROVITA, pois propiciou a necessária legitimidade para adesão de outras entidades a ele afiliadas na execução dessa política pública e para inclusão, no Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH I, no capítulo dedicado à “luta contra a impunidade”. Através do PROVITA, surgiu a meta governamental de implementar serviços de proteção a testemunhas ameaçadas.

Em 1998 o Ministério da Justiça, através da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, firma um convênio de cooperação técnico-financeira com o governo estadual para

apoiar o PROVITA, ficando este afirmado como o modelo proposto de parceria entre o Estado e a sociedade organizada. Nesse mesmo ano foram firmados convênios de igual teor com os Estados do Espírito Santo, Bahia, Rio de Janeiro, com vistas à implantação de seus respectivos programas de proteção à testemunha. Posteriormente foi criado, pela lei n. 9.807/99, o Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, ampliando o alcance do programa. A partir daí foi elaborado o Sistema Nacional de Proteção às Testemunhas (GAJOP, 2008).

O Sistema Nacional de Proteção à Testemunha Ameaçada é um exemplo desse modelo de parceria de gestão entre a sociedade organizada e o Estado, como assinalamos anteriormente. Inicialmente criado pela Organização Não Governamental Gabinete e Assessoria a Organizações Populares – GAJOP, o PROVITA foi o precursor da política pública de proteção à testemunha. O PROVITA é um programa de proteção que, quando criado, tinha como ideia central a reinserção social de pessoas em situação de risco em novas comunidades, através da efetiva participação da sociedade organizada. O GAJOP criou um programa de proteção que partia do princípio da construção de uma rede solidária de proteção que tinha como objetivo assegurar a vida do indivíduo ameaçado e possibilitar a sua reinserção social em outro local e contexto social. Essa rede solidária é formada por sujeitos participantes da sociedade organizada que se voluntariam para colaborar no processo de reinserção da testemunha em uma nova comunidade.

O êxito do programa pernambucano como primeira iniciativa não governamental de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas culminou com o convênio entre esta ONG e a Secretaria de Direitos Humanos, que adotou o PROVITA como um modelo a ser difundido em outras Unidades da Federação. Diferentemente de outros programas de proteção de testemunhas existentes em outros países, a exemplo dos Estados Unidos e Itália, o Programa brasileiro é o único que não está sob a responsabilidade exclusiva do Estado.<sup>21</sup>

Criada a lei n. 9.807, de 13 de julho de 1999, e regulamentado pelo Decreto n. 3.518, de 20 de junho de 2000, como política pública nacional, o Sistema de Proteção a Vítimas e Testemunhas foi implementado com base no Plano Nacional de Direitos Humanos. Esta

---

<sup>21</sup> O PROVITA tem sua estrutura de funcionamento pautada na associação entre Estado e sociedade civil organizada. Um só Estado da Federação assumiu a total responsabilidade da proteção de suas testemunhas: o Rio Grande do Sul. Denominado PROTEGE, este programa faz parte do Sistema Nacional, mas é implementado e executado pelo Estado do Rio Grande do Sul, não tendo parceria com Organizações Não Governamentais. Segundo a Coordenadora-Geral do programa nacional de proteção, no Brasil é necessária a participação da sociedade civil organizada porque a maioria das testemunhas é ameaçada por agentes do Estado.

política pública de segurança é administrada pela Gerência de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas – GAVTA, cuja principal atividade consiste em apoiar a criação de programas equivalentes nos Estados, mediante convênio com a secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça.

A promulgação da Lei 9.807/99 tornou mais fácil a implantação de programas locais de proteção, já que estabeleceu normas para a organização de programas estaduais destinados a vítimas e testemunhas de crime que estivessem sob ameaça, em razão de colaborarem com as investigações ou processo penal, e instituiu o Programa Nacional de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.

Em 1999, quatro Estados – Mato Grosso do Sul, Pará, Rio de Janeiro e São Paulo – passaram a integrar o Sistema Nacional de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas e, em 2000, mais três Unidades federativas – Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul – também firmaram acordos com o Governo federal. Era criado, então, o Sistema Nacional de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, composto pelo Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas, gerenciado pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos, e pelos programas estaduais de proteção.

Em 2009, são 17 os Estados que integram o Sistema: além do Distrito Federal, Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo e Rio Grande do Sul, Alagoas e o Rio Grande do Norte.

### **2.3 Aspectos e considerações positivas do PROVITA**

É necessário sempre lembrar que o PROVITA nasceu da iniciativa da militância dos Direitos Humanos e, portanto, dos movimentos sociais. Foi do esforço de homens e mulheres que acreditaram ser possível proteger testemunhas no Brasil, assim como da luta pela garantia do direito à vida e à justiça, que se edificou uma política pública de âmbito nacional de proteção à testemunha ameaçada no país.

A importância desta política pública com relação à evolução dos direitos políticos, civis e sociais é inquestionável. Sua concepção nasceu da luta pela cidadania e efetivação dos Direitos Humanos e deu visibilidade ao problema agudo da testemunha ameaçada. O PROVITA é um exemplo de como uma política pública resulta do surgimento de arenas

públicas onde, segundo Telles, “[...] é permitido tornar a gestão da coisa pública permeável às aspirações e demandas emergentes da sociedade organizada, retirando do Estado o monopólio exclusivo (sic) da agenda de prioridades e problemas pertinentes à vida em sociedade” (TELLES, 2006, p. 163).

A implementação do Programa de Proteção à Testemunha representa uma evolução do processo democrático e da ampliação do espaço público no Brasil, e seu modelo de gestão participativa atesta a possibilidade e a importância da participação da sociedade organizada na garantia e ampliação dos direitos humanos.

Como afirmamos, hoje o PROVITA está presente em 17 Estados brasileiros, protegendo pessoas e construindo uma operação que envolve a participação de um número considerável de pessoas, desenvolvendo uma cultura de proteção e garantia dos direitos humanos e costurando uma rede voluntária de pessoas voltadas para as questões sociais, assim como desenvolvendo o aprimoramento de valores, como o de solidariedade, que estimula a compaixão pela dor do outro, propiciando a produção de um conhecimento e um saber específicos na área.

O fato de o Programa estar presente em 17 Estados brasileiros significa a média de implantação de quase dois programas por ano; um esforço extraordinário, que envolve a participação do Estado, municípios e sociedade organizada e da rede de proteção.

Em nove anos, o PROVITA atendeu 2.800 pessoas até setembro de 2008. Esse número não tem relação direta com o número de pessoas que não tiveram suas vidas ceifadas pelo crime organizado porque, entre essas pessoas, muitas deixaram o programa de maneira voluntária ou em decorrência da expulsão e acabaram sendo assassinadas. Contudo, durante o tempo em que estiveram sob a proteção do Programa, nenhuma testemunha perdeu a vida por assassinato, segundo a Coordenadora-Geral do Programa.

Outro grande avanço é o fato de que, hoje, está em tramitação no Congresso Nacional um Projeto de Lei que prioriza, no Judiciário, os processos cujas testemunhas protegidas estão envolvidas. Além disso, a Secretaria Especial de Direitos Humanos está elaborando, em razão da sua experiência no Programa de Proteção, um programa de proteção voltado para crianças e adolescentes vítimas e testemunhas de crime, sistematizado dentro das necessidades especiais que esses casos exigem e ampliando o universo de testemunhas ameaçadas atendidas hoje no Brasil.

## **2.4 Algumas críticas ao modelo de gestão participativa proposto pelo PROVITA**

O envolvimento da sociedade organizada na elaboração de políticas sociais tem sido um dos motes dominantes na agenda política brasileira nos últimos 30 anos. Em alguns setores das políticas públicas têm ocorrido esforços para fazer com que essa participação se torne significativa, a fim de que o cidadão, como um instrumento, possa contribuir para criar e aprimorar os serviços públicos. Os legisladores do direito têm procurado estender aos institutos da justiça os princípios de participação da sociedade organizada já consolidadas em outros campos das políticas públicas.

Essa tendência reflete, em grande parte, a evolução dos direitos humanos e de seus atores sociais, que passaram a transitar entre a postura crítica, no sentido de realizar protestos contra a violência institucional, e a atitude afirmativa, que busca analisar e reestruturar o sistema, focalizando o engajamento construtivo e a parceria na elaboração e execução de políticas públicas, assim como na necessidade de fiscalização e supervisão destas políticas.

O PROVITA – que adota esse modelo de gestão participativa – pode ser visto como um exemplo da ampliação da esfera pública que facilita a intervenção de atores sociais nas questões de interesse coletivo, viabilizando à sociedade organizada a ocupação de espaços de participação política. O reconhecimento dessa conquista não nos impede de considerar os problemas e distorções que podem ocorrer em casos de co-gestão entre Estado e sociedade organizada, a exemplo do que acontece em alguns aspectos dessa política pública, como veremos ao longo deste trabalho.

Existem críticas aos Movimentos Sociais relativas à sua participação em ações do Estado com relação à funcionalidade deste para manutenção de um sistema excludente e discriminatório. Quanto ao modelo participativo de cogestão, as críticas estão relacionadas à transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade organizada e ao utilitarismo da implementação de práticas participativas com o objetivo de viabilizar, de forma mais barata, políticas e serviços públicos sociais. Segundo Mendonça (2005, p. 33), a responsabilidade da atual configuração do Terceiro Setor deve-se às políticas neoliberais:

Por meio da hegemonia do capital financeiro, as políticas neoliberais recomendam a reestruturação e redução do papel dos estados nacionais e o avanço da lógica mercantil sobre todas as esferas da sociedade, além do já reconhecido recuo das instituições tradicionalmente identificadas com as demandas populares de toda ordem.

A introdução do modelo do “Estado mínimo”<sup>22</sup> abriu espaço para que organizações da sociedade organizada assumissem tarefas e passassem a atuar em áreas que, antes, eram de inteira responsabilidade do Estado, como é o caso da segurança pública. Aqui, mais uma vez, recorreremos a Gramsci (2004), e concordamos com a ideia de que o Estado se utiliza de meios privados e públicos de hegemonia para garantir seu poder e legitimidade, mantendo, dessa maneira, o *status quo* e, por outro lado, diante da crise de autoridade, o Estado – se necessário – muda homens, programas e políticas com o objetivo de retomar o controle e manter o poder, mesmo que para tal precise se expor a promessas populistas, demagógicas e até irrealizáveis.

M.Carvalho (2001) encara o modelo da participação das ONGs nas políticas e serviços públicos como uma maneira de diminuir custos e responsabilidades. Além disso, as ideias dessa autora se coadunam com as ideias de Gramsci quando nos fala da ‘oferta’ do Estado de participação social como uma proposta de ‘reforma do Estado’ que, na realidade, reflete a busca do resgate da sua legitimidade, desgastada e minorada pela crise de autoridade. A autora afirma:

A ‘participação cidadã’ é um discurso que acompanha essas reformas, redundando na criação de espaços de participação, com maior ou menor amplitude e efetividade, com os conselhos, e na realização de ações governamentais em ‘parceria’ com a sociedade (M.CARVALHO, 2001, p. 182).

Referindo-se ao PROVITA, a autora Santa (2006), analisando o processo de cogestão participativa entre o Estado e a sociedade organizada, avalia que esta, no caso do PROVITA, consolida-se na proposta do Estado neoliberal, cujas consequências são vivenciadas por todos, já que a responsabilidade estatal é reduzida, especialmente nas questões sociais. Para a autora, “invertem-se as responsabilidades e o retrocesso pode estar justamente quando as ações ficam sob a incumbência da sociedade civil” (SANTA, 2006, p. 99). A mesma autora explicita sua compreensão da realidade do PROVITA nessa parceria entre a sociedade organizada e o Estado:

A responsabilidade em garantir a proteção permanece sendo do órgão público, porém a execução fica a cargo da sociedade civil. Esta, por sua vez, deixa seu papel de controle público para o encargo da execução. Fica subentendido que o Estado é quem deve fiscalizar, mas mesmo assim, segundo vimos nos relatos das assistentes

---

<sup>22</sup> A concepção de Estado mínimo pressupõe a ideia de deslocar atribuições do Estado diante da economia para a sociedade, de maneira que não haja intervenção estatal, passando a ser a única forma de regulação econômica as forças o mercado – as mais racionais e eficientes possíveis. Ao Estado mínimo cabe concentrar seu papel nos serviços mínimos para garantir policiamento, forças armadas, poderes Executivo, Legislativo e Judiciário etc., de maneira a garantir a ordem e a legalidade.

sociais do PROVITA, esta co-participação estatal deixa bastante a desejar (SANTA, 2006, p. 101).

Para Carreteiro (2001), os movimentos sociais e as ONGs sabem que, ao estabelecer parcerias com o Estado, estão fazendo ‘apostas de risco’, cujos resultados são ambíguos. Não é raro que sejam acusados de incorporar a terminologia neoliberal e a ideia de que o Estado está falido e de que os movimentos e as ONGs são chamados a participar com o objetivo de substituí-lo, realizando tarefas que, na realidade, são deveres do Estado e não da sociedade organizada. O depoimento de um ex-integrante do PROVITA atesta essa impressão:

Quando teve essa discussão, nós do Serviço Social, que não somos bobos nem nada, sabemos o que significa trazer essa ONG pra co-gestão de um programa público. Por mais que o discurso fosse trazer a sociedade civil organizada, para atuar junto, na prática era um tipo de terceirização. Eu não era funcionário do Estado trabalhando numa política estatal, eu era funcionário de uma ONG com uma questão da co-gestão da política (ENTREVISTADA 3, *apud* SANTA, 2006, p. 100).

Outra questão trazida por Carreteiro (2001) é que esse modelo de participação vem sendo realizado, em muitos casos, sob fortes tensões e contradições. Entre as questões colocadas pela autora, veremos que algumas são exemplos do que ocorre no PROVITA, a exemplo de falhas de regras de prestação de contas, falta de adequação da burocracia estatal para a relação com as ONGs, falta de capacitação gerencial e administrativa por parte das instituições da sociedade organizada; questões que serão tratadas mais detalhadamente ao longo deste trabalho. Santa (2006) aponta algumas dessas questões nos depoimentos que colheu dos ex-participantes do PROVITA:

[...] Acredito muito mais no Programa gerenciado pelo Estado, assim os interesses pessoais seriam minimizados, porque quando é uma instituição que tem um cunho além do social, o político, esse último, prevalece. Parece que se o Estado tomasse conta disso poderia ser uma coisa mais técnica e mais profissional e não política (ENTREVISTADA 1, *apud* Santa, 2006, p. 100).

Um dos graves problemas que acontecem nos modelos de parceria entre Estado e sociedade organizada, e que está presente na gestão do PROVITA, diz respeito à questão apontada por Carreteiro (2001) sobre a falta de transparência do Estado para tornar acessíveis à sociedade as informações, os procedimentos, as decisões do governo, como veremos nos capítulos seguintes.

O levantamento dessas questões sociopolíticas nos dão a dimensão da complexidade da arena em que acontecem os embates sociais, políticos e econômicos relacionados ao

Programa de Proteção à Testemunha, e as lutas que são travadas por seus atores sociais, considerando que por vezes tenham interesses diferenciados e estejam alocados em segmentos sociais distintos, travando em alguns momentos, em um nível micropolítico, o que Gramsci definiu como guerra de posições. Depoimentos de assistentes sociais que trabalharam no PROVITA trazem à luz a realidade do cotidiano desse modelo de gestão:

Eu diria que existe uma relação ‘no papel’, não existe uma relação realmente de intercâmbio, até de avaliação do Estado quanto ao Programa. Grande parte, ou melhor, toda a verba que vem é do Estado, é do Governo, mas não existe uma avaliação. A preocupação do Estado com o trabalho é bem diferente. O que existe mesmo é o Conselho deliberativo, mas as pessoas que participam representando o Estado atuam de maneira muito política, não existe realmente uma presença do Estado para avaliar se está acontecendo ou não e como está (ENTREVISTADA 1, *apud* SANTA, 2006, p. 99).

Se é co-gestão, deve ser em tudo, [a ONG] não só assinar uma carteira e arcar com os encargos e tudo mais; deveria ser a condução política também. No começo a gente percebia que a entidade questionava isso nas reuniões de cúpula. Algumas coisas eram divididas, outras não. Se a gente já era funcionário da entidade gestora, tínhamos que fazer uma avaliação dessas questões, só que para o governo não interessava certas avaliações (ENTREVISTADA 3, *apud* SANTA, 2006, p. 100).

Por essas e outras questões, Valadão (*apud* SANTA, 2006) coloca em questionamento o modelo atual de gestão do PROVITA:

Parceria não parece o termo mais adequado. Nessa relação, deveriam ter os mesmos direitos e deveres, o que não ocorre no caso do PROVITA, no qual a Sociedade Civil teve a iniciativa de criar o Programa de proteção e o poder público entrou com os fundos para a sua viabilização. Dessa forma, a qualquer momento, o Estado poderá desarticular todo o trabalho da sociedade civil, não disponibilizando verbas para a proteção, declarando, assim, sua falência (VALADÃO, *apud* SANTA, 2006, p. 102).

O Programa brasileiro de Proteção à Testemunha, dessa maneira, surge como uma “colcha de retalhos”, mal definido, em que se procurou costurar os objetivos do Estado – difundir a ideologia de combate à violência e à impunidade no país através da proteção de testemunhas que interessem ao estabelecimento dessa meta – e os objetivos das instituições da sociedade organizada relacionados com os Direitos Humanos, ou seja, a proteção da vida de testemunhas em risco iminente de morte.

No caso do PROVITA, esse modelo de gestão não resultou em uma parceria equilibrada entre Estado e sociedade organizada. Ao contrário, a guerra de posições referida por Gramsci<sup>23</sup> acontece, no Programa, em um nível micropolítico, ficando o Estado sempre em condição de vantagem, já que é o provedor financeiro e ideológico do Programa.

---

<sup>23</sup> Para maiores informações, ver capítulo I, p. 27.

O entendimento de Dagnino (2002) sobre essa questão aponta para o fato de que nos modelos de relação Estado/sociedade organizada, em que as funções de decisão e execução das políticas são claramente separadas, recaindo sobre a sociedade organizada apenas a última (como é o caso do modelo de gestão do PROVITA), o poder de decisão fica muito enfraquecido, transformando-se na prática em uma função consultiva ou, mesmo, apenas legitimadora das decisões tomadas nos gabinetes.

A avaliação do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada, feita pelo Macro-objetivo 28, documento do Ministério da Justiça, atesta o problema na definição do PROVITA com relação a seus objetivos:

O programa de assistência e proteção a testemunhas, embora com resultados positivos já apresentados, sobretudo por estar atuando em uma área nova, ainda precisa definir melhor seus objetivos, tornando-os mais compatíveis à proposta que o originou. Assim, seu desenho, estratégia e metas precisam de revisão, conforme o parecer feito na avaliação (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2000, p. 67).

A dicotomia existente no Programa resulta na dificuldade da compreensão dos seus reais objetivos e, portanto, do entendimento do universo de seu alcance, fazendo a princípio a sociedade acreditar no PROVITA como um programa de proteção a testemunhas ameaçadas e não como uma política de proteção a algumas testemunhas ameaçadas – tão somente as testemunhas cujo testemunho interessa ao Estado.

A luta hegemônica entre Estado e sociedade organizada, dentro do contexto do Programa de Proteção, e as críticas ao seu modelo de gestão, nos permitem apontar um dos paradoxos percebidos no Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada: ao ser incorporado pelo Estado e transformado em política pública, o PROVITA recebeu *status* de política de Direitos Humanos, manteve o discurso dos Direitos Humanos, mas seu formato e operacionalidade obedecem ao padrão norte-americano<sup>24</sup>, circunscrevendo o universo da

<sup>24</sup> O Programa de Proteção às Testemunhas dos Estados Unidos – Witness Security Program (WITSEC) – está a cargo do Serviço Marshall - Marshall Service. O Serviço Marshall foi criado pelo Congresso dos Estados Unidos originalmente para reforçar leis federais, proteger juizes federais, jurados e também o Presidente dos Estados Unidos. Posteriormente, a proteção do Presidente daquele país ficou a cargo do Serviço Secreto, e o Marshall assumiu a proteção das testemunhas. O programa é federal e seus funcionários estão ligados aos Tribunais de Justiça. Totalmente financiado pelo Estado, o programa americano é claro e bem definido em sua proposta de proteger a testemunha em troca de sua colaboração com a Justiça. O programa consiste em realocar a testemunha e sua família para um local seguro, prover cuidados médicos e apoio financeiro, novas identidades, moradia e toda e qualquer estrutura para que a testemunha possa ser reinserida em um outro estado ou país (incluindo curso de línguas, cursos técnicos como computação, por exemplo). A testemunha e seus familiares recebem atendimento psiquiátrico e psicológico até que estejam adaptados à nova realidade e tenham superado os traumas que a experiência de desenraizamento oferece. Tudo é custeado pelo programa. As regras do WITSEC incluem a impossibilidade de contato com amigos e parentes, não retornar ao lugar de origem e não cometer crimes (RODRIGUES, 2000). O programa americano funciona como um negócio claro entre as duas partes: o Estado compra o testemunho e a testemunha o vende. O WITSEC é uma iniciativa

proteção às testemunhas ameaçadas cujos testemunhos possam contribuir com a polícia e o Judiciário em processos relacionados com o crime organizado que estejam em curso.

O conselheiro do PROVITA, cuja experiência com o Programa brasileiro de Proteção remete às primeiras tentativas de implantação de um programa de proteção a testemunhas ameaçadas pelo Estado, afirma:

Embora nós tenhamos tentado nos esconder atrás de algumas palavras e conceitos formais que foram lançados na Lei e no Programa Nacional de Direitos Humanos, é um esconderijo porque nós falamos do modelo americano e fazemos pior do que isso, não tratamos as pessoas como a situação exige, como é o modelo deles (CONSELHEIRO DO PROVITA).

Militante dos Direitos Humanos, o conselheiro do PROVITA fala a respeito do Programa de Proteção e da metodologia adotada pelos Estados Unidos:

No nosso ponto de vista, que é o dos Direitos Humanos, o programa só pode ser visto no combate à violência e ao crime se ele privilegiar a testemunha e não o testemunho. Esse corte finalístico que os americanos dão não nos deixaria colocar a cabeça no travesseiro e dormir. Na formulação do próprio programa brasileiro eu já tive muitos embates porque, embora o Programa brasileiro tenha cedido um pouco a essa exigência de não se ater somente ao testemunho, mas à testemunha, ocorre que a operacionalidade disso determina esse fragmento da organização americana, e nesse caso ele [o PROVITA] a repete, essa proteção esta condicionada ao papel dessa pessoa quanto à importância do testemunho, dentro de um processo determinado, de alto poder ofensivo. Copiamos o paradigma dos americanos nesse ponto, mas não damos o aporte que os americanos dão no campo material. Não compramos o testemunho.

Aqui encontramos o primeiro paradoxo do Programa: O PROVITA se apresenta como uma política pública de Direitos Humanos e se estabelece como uma política pública de Segurança Pública. Esta é sua vocação natural, já que o Programa possui atributos essenciais e específicos de políticas públicas de segurança: proteção e segurança de cidadãos, proteção e segurança do testemunho, objetivo da política pública vinculado à impunidade – todas essas questões relacionadas à Justiça e à polícia etc.

Esse paradoxo, a nosso ver, é uma das razões pelas quais o Programa está mal definido, e nos faz formular a seguinte pergunta: de que outra maneira justificar a presença da sociedade organizada no Programa, se não apresentá-lo como uma política pública de Direitos Humanos? De que outra maneira, para o Estado, estabelecer uma parceria que lhe possibilite

---

estatal com 25 anos de experiência com absoluto sucesso e, na opinião de Rodrigues (2000), “se o principal aspecto positivo do programa norte-americano de proteção a testemunhas está em sua eficácia, sua fraqueza é precisamente o alto custo” (RODRIGUES, 2000, p. 18).

dividir a conta da sua insuficiência, que se traduz na violência, na impunidade e na insegurança de todos os cidadãos neste país?

O discurso apregoado pelo PROVITA, de política pública de Direitos Humanos realizada através da parceria do Estado com a sociedade organizada, que oferece proteção às testemunhas ameaçadas e promove cidadania, fragmenta-se na mesma proporção em que nos aproximamos da realidade do Programa, revelando as suas contradições.

Verificamos, assim, que são diversos e graves os impactos do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada, e inúmeras as causas que interferem negativamente na subjetividade das testemunhas ingressas ou não no Programa, estando todos eles relacionados à dicotomia e confusão quanto aos objetivos do PROVITA proclamados pela ideologia que anuncia o Programa, como veremos a seguir.

### **3 UMA LEITURA CRÍTICO-REFLEXIVA SOBRE OS DISCURSOS EM TORNO DO PROVITA**

*“O título é a hora da promessa”<sup>25</sup>*

**César Candeias**

A proposta de tratar do impacto causado pelo Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada é uma tarefa que sugere não somente refletir sobre as consequências na subjetividade do ingresso da testemunha no programa, mas também sobre a apresentação deste à sociedade brasileira. Nesse sentido, importa pensar aqui sobre a ideologia que envolve o discurso do PROVITA: “uma política pública, de Direitos Humanos, que combate a impunidade e a violência, que protege a testemunha ameaçada reinserindo-a socialmente, que promove a cidadania e é eficaz e eficiente”.

Ao nos referirmos à ideologia, tomamos como preceito a concepção de Gramsci, apresentada por Hall (2003) como um conjunto de ideias e sua elaboração em formas práticas que afetam as massas da sociedade, sob forma de movimentos culturais, tendências políticas e outras que incluem o senso comum e o cotidiano:

[...] uma concepção de mundo, qualquer filosofia, que se torne um movimento cultural, uma religião, uma fé, que produza um tipo de atividade ou vontade prática na qual está contida uma filosofia, enquanto premissa teórica – que se manifesta implicitamente na arte, na Lei, na atividade econômica e em todas as manifestações da vida individual e coletiva (HALL, 2003, p. 321).

Para acessar a ideologia que permeia o Programa, tomamos como fonte de apreciação os discursos tanto de documentos – como o PNDH I e II, a Lei 9807/99, o Relatório de Avaliação do PROVITA elaborado pelo Tribunal de Contas da União, entre outros –, quanto aqueles revelados nas falas de funcionários do Programa, de testemunhas ingressas e de pessoas de alguma maneira ligadas a essa política pública. Buscamos investigar potenciais conflitualidades, contradições e divergências entre o que é anunciado pelo PROVITA e o que este é na realidade.

---

<sup>25</sup> Frase proferida pelo Professor Dr. César Candeias, por ocasião da realização da banca de qualificação dessa dissertação de mestrado, em 11 de novembro de 2008.

A análise dessas falas e documentos, que fazemos a partir deste capítulo, está consubstanciada na observação de alguns pressupostos da etnometodologia, pois consideramos que as falas inseridas nesta pesquisa são descrições de processos reflexivos dos sujeitos que fazem parte e contribuem para com o Programa de Proteção à Testemunha e, portanto, capazes de analisar e descrever a realidade produzida e vivenciada.

Partimos do princípio de que os discursos que envolvem o PROVITA são resultado da interação de seus membros e do domínio de uma linguagem comum ao grupo, que reproduz a dinâmica racional e a ideologia que envolve o Programa. A indicialidade desses discursos, o sentido dado ao programa pelos seus membros, é o que torna essa linguagem homogeneizada e seus significados acessíveis. Assim, buscamos observar os elementos (*accounts*) que constituem e fundamentam a realidade do PROVITA.

Já a partir do título da política pública, iniciamos a nossa análise: “Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada”. O enunciado traz, seguindo os conceitos de reflexividade e indicialidade propostos pela etnometodologia, o sentido de que esta política pública se refere à proteção de **todas** as testemunhas ameaçadas e não a **algumas** testemunhas ameaçadas, pois não circunscreve o universo real das testemunhas atendidas pelo Programa – aquelas cujos testemunhos colaboram com a polícia ou a Justiça. Ademais, o discurso que cerca o Programa brasileiro de Proteção à Testemunha envolve a ideologia de que este representa uma ação do Estado em favor dos Direitos Humanos das testemunhas ameaçadas.

Tomando por base a observação e comparação dos documentos anteriormente relacionados, procuramos reconhecer na linguagem dos membros que fazem parte do universo do Programa os padrões que promovem significados ao PROVITA. Ao tempo que analisamos essas linguagem, buscamos apontar os paradoxos e desencontros do Programa.

Seguiremos a lógica do discurso do PROVITA, enumerando-o em cinco temas constantemente afirmados: 1) é uma política pública de Direitos Humanos; 2) protege a testemunha ameaçada; 3) produz a cidadania; 4) combate a impunidade; 5) é eficaz e eficiente. Todos esses temas estão imbricados, podendo se entremear ao longo do trabalho.

As contradições que envolvem o Programa, aliadas à racionalidade que permeia e fundamenta o seu universo, trazem consequências e impactos a todos os que estão envolvidos com essa realidade, o que veremos nos itens que se seguem.

### 3.1 PROVITA – “Uma Política Pública de Direitos Humanos” – para quais humanos?

Como decorrência da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena em 1993 e após o impacto da chacina da Candelária,<sup>26</sup> foi elaborado o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH, um documento que realça as questões da falta de segurança pública relacionadas com chacinas, sequestros, extermínio e o crime organizado. Formulando propostas de ações governamentais que priorizem os direitos humanos, o Programa Nacional de Direitos Humanos contempla um elenco de medidas na área de direitos civis, entre eles, o apoio à criação de programas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes, dando origem à proposta política de um programa nacional de proteção às testemunhas ameaçadas.

Contudo, o Programa de Proteção à Testemunha nasce primordialmente como uma política pública de combate à impunidade e não como uma política pública que tivesse como objetivo primeiro a proteção à vida. Isso pode ser constatado a partir do fato de constar no capítulo dedicado ao Combate à Impunidade e não no capítulo dedicado à Proteção do Direito à Vida. O objetivo do Programa é, portanto, proteger a vida da testemunha ameaçada na medida em que esta possa contribuir para a finalidade do programa, que é proteger o testemunho que interessa ao Estado no combate à impunidade. O PNDH, no item 39, especifica que este programa protegerá testemunhas e vítimas “que possam colaborar com seu testemunho em investigação ou processo penal atual e estejam em grave risco **em virtude dessa colaboração**” (BRASIL, PNDH, 1996, p. 6, grifo nosso).

O PNDH expõe um fato que explicita o interesse do Estado em demarcar o PROVITA como uma política de combate à impunidade e não como uma política de proteção à vida. O mesmo documento que dá origem ao PROVITA propõe um programa de proteção a familiares de policiais ameaçados. Diferente da proposta do PROVITA, esta se inclui no capítulo *Proteção do Direito à vida*, item 18, apoiando a criação de um sistema de proteção a essas famílias em razão das ameaças advindas de atividades desses agentes do Estado. O

---

<sup>26</sup> O episódio da Candelária, ou chacina da Candelária, ocorrido em 23 de julho de 1993, foi um crime que chocou a opinião pública nacional e internacional não só pelo fato de ter sido cometido contra crianças e adolescentes – algo que por si só assusta e deflagra a ação de defensores dos direitos humanos –, mas pela crueldade e frieza dos assassinos, que atiraram enquanto as vítimas dormiam, nas proximidades da igreja da Candelária, no centro do Rio de Janeiro. De um total de 72, oito morreram. Os tiros foram disparados por policiais militares – em sua maioria – e civis que pertenciam a grupos de extermínio. As vítimas dormiam e, por isso, não tinham como reagir. O motivo certo não se sabe, mas existem sérias indicações de acerto de contas ou de eliminação pura e simples.

PNDH propõe “Apoiar a criação de um sistema de proteção especial à família dos policiais ameaçados em razão de suas atividades” (BRASIL, PNDH, 1996, p. 5).

Essa proposta de proteção a familiares de policiais em risco de morte difere de maneira importante nos aspectos que a definem, em comparação com a proposta de proteção às testemunhas ameaçadas: o critério de eleição para proteção é o risco de morte a que essas pessoas estão expostas em decorrência das atividades de seus familiares como agentes do Estado. A localização dessa proposta no capítulo nomeado ‘Garantia do Direito à Vida’ declara a sua intenção e o seu objetivo.

Notamos que, desde sua proposta de criação até a lei que o institui, o Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada tem critérios e regras que o distanciam de propostas com o objetivo primordial de pautar ações oficiais para proteger minorias e grupos em risco – característica das políticas de Direitos Humanos. A Lei 9.807/99 não considera que a testemunha poderá estar correndo risco de vida sem que haja relação causal com processo em curso e, ainda, não considera o risco de morte da testemunha ameaçada como um critério para decidir sobre a exclusão da testemunha do Programa. Divergentemente, além da relação causal e temporal com processos penais de interesse do Estado – os processos penais relativos a crimes de alto poder ofensivo –, o Programa exige que o testemunho seja imprescindível para a prova, como afirma a Coordenadora Nacional do PROVITA:

Somente quando a prova testemunhal é imprescindível para a resolução do processo é que a testemunha é, sim, uma candidata ao ingresso no Programa [...] A testemunha deve ser imprescindível como prova testemunhal. O Programa não vai proteger a todo e qualquer cidadão ameaçado.

Os critérios de inclusão de testemunhas ameaçadas no Programa, determinados pela Lei 9.807/99, são ainda mais eletivos. Além da relação causal entre risco e colaboração de processo em curso, o art. 2º condiciona a proteção da testemunha ameaçada à impossibilidade dos meios convencionais de protegê-la, aprofundando sua intenção de proteção somente às testemunhas que possam dar contrapartida à proteção com um testemunho que esteja alinhado com os interesses do Estado e condicionando a proteção da testemunha à importância do testemunho como produção de prova. Esse aspecto fica definido no art. 2º da Lei 9.807/99:

Art. 2º A proteção concedida pelos programas e as medidas dela decorrentes levarão em conta a gravidade da coação ou da ameaça à integridade física ou psicológica, a **dificuldade de preveni-las ou reprimi-las pelos meios convencionais e a sua importância para a produção da prova** (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1999, grifo nosso).

Em 2002, com a revisão do PNDH, foi elaborado o Programa Nacional de Direitos Humanos II – PNDH II, a ser implementado a partir desse mesmo ano, com recursos orçamentários previstos no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária daquele ano. Após análise comparativa entre os Programas I e II, pudemos constatar algumas mudanças.

No PNDH II a proposta de continuação do investimento do Estado no PROVITA é deslocada do capítulo dedicado ao combate à impunidade, que deixa de existir. O Programa passa a constar no capítulo denominado *Garantia do Direito à Justiça*, onde se encontra, no item 66,<sup>27</sup> fazendo parte das questões relacionadas ao direito à justiça. Mais uma vez o Programa não faz parte do capítulo destinado à proteção à vida.

A partir do pressuposto etnometodológico da indiciabilidade, as mudanças observadas nos trazem indicações importantes para a análise em questão: 1) No PNDH II muda a justificativa para a existência do PROVITA: já não mais o combate à impunidade; 2) A retirada do capítulo destinado ao combate à impunidade declara as contradições relativas à justificativa e objetivos do Programa; 3) Na tentativa de se encontrar um propósito alinhado com as questões dos Direitos Humanos, que não seja especificamente o de proteger a vida, o PROVITA surge no PNDH II como a possibilidade de garantir, à testemunha ameaçada, o direito à justiça.

Dessa maneira, mais uma vez os objetivos do Programa se confundem, já 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 a sua vida, como vimos no capítulo II deste trabalho.

Mesmo que a testemunha seja vítima do fato que produziu o processo judicial que ensejou seu ingresso no Programa, seu papel no PROVITA é de testemunha e não de vítima, visto que, para ser admitido o sujeito precisa ser instrumento de produção de prova testemunhal e não simplesmente estar em situação de risco de morte. Como observa Santa, “a relação que se estabelece, em primeiro lugar, é a posição de testemunha e, em segundo, sua condição de vítima e sua impotência diante das ameaças” (SANTA, 2006, p. 59).

---

<sup>27</sup> Assim está exposto no item 66: “Apoiar a criação e o funcionamento, nos estados, de programas de proteção de vítimas e testemunhas de crimes, expostas a grave e real ameaça em virtude de colaboração ou declarações prestadas em investigação ou processo penal” (PNDH II, 2002).

O deslocamento da proposta do Programa de Proteção à Testemunha do capítulo dedicado ao “combate à impunidade” para o capítulo relacionado ao “direito à justiça” é uma ação alinhada com a ideologia que anuncia a testemunha ameaçada como o sujeito que, submetendo-se às necessidades do Estado e colaborando com o seu testemunho, pode tornar-se finalmente um “cidadão”. Sendo assim, o direito à justiça é tratado pelo PNDH II não como um direito constitucional, mas como uma “moeda de troca” pela proteção à vida de algumas testemunhas ameaçadas, que traz em uma de suas faces a promessa da cidadania.

Essa promessa do PROVITA pode ser percebida a partir dos “princípios ético-filosóficos” ou “os parâmetros que norteiam o PROVITA”, editados em uma das publicações do GAJOP. Esses princípios e parâmetros deixam clara a ideologia do Programa:

Princípios ético-filosóficos do PROVITA poderiam ser entendidos enquanto **prognósticos** de (re)construção da cidadania; de possibilidades concretas de exercício de direito de denunciar práticas de violência, sem riscos para a vida da testemunha, da vítima ou familiares; de perspectiva positiva de redução da impunidade e da criminalidade, pela remoção do medo de testemunhar. Ético-filosóficos são ainda os princípios que correspondem ao resgate dos valores pessoais e morais desconstituídos pela política de (in)segurança dos poderes públicos, e, ainda, à (re)formulação de políticas públicas viabilizadoras da construção da sociedade solidária, de que trata a Constituição Federal (CONCEIÇÃO, 2001, p. 77, grifo nosso).

Embora com características de uma política pública eminentemente de segurança, o Programa é apresentado à sociedade brasileira como uma política pública de Direitos Humanos. No discurso que permeia o Programa esse é o tema que fundamentalmente apresenta o Programa, como podemos observar na declaração da Coordenadora Nacional: “O PROVITA se afirma permanentemente como uma política de Direitos Humanos. O Brasil afirma os Direitos Humanos na proteção à testemunha”.

A fala dos membros que participam do universo do Programa tem a mesma natureza. O discurso do PROVITA como uma política pública de Direitos Humanos se caracteriza como um dos elementos da linguagem dos seus membros. Embora não cumpra os princípios fundamentais dos Direitos Humanos de igualdade e universalidade, a apresentação do Programa está estreitamente ligada à ideia divulgada à sociedade brasileira de que o Brasil oferece uma política pública eficaz e eficiente; que o programa protege as testemunhas ameaçadas neste país, promovendo a reinserção social dessas pessoas. Essa política pública é ainda apresentada como um importante instrumento no combate à impunidade e como um instrumento de promoção dos Direitos Humanos, como afirma o relatório de avaliação do TCU:

Entre os principais produtos do Programa, podemos citar a garantia da integridade física e psicológica de testemunhas e vítimas de violência, a diminuição da impunidade pelo cometimento de crimes e/ou delitos, bem como a diminuição nos índices de violação aos Direitos Humanos do cidadão (BRASIL, TCU, 2005, p. 22).

É possível afirmar o Programa de Proteção como uma ação afirmativa e, portanto, uma política de Direitos Humanos como assevera o Programa? Segundo Piovesan (2005), ações afirmativas se traduzem em instrumentos de inclusão social, tais como políticas compensatórias para aliviar e remediar as condições resultantes de um passado de discriminação, ou ainda, a proteção de grupos vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais, as mulheres, entre outros grupos.

A partir desse conceito, com o qual concordamos, a ação afirmativa engloba o universo de uma minoria e não uma parte desse universo. O PROVITA, então, poderia ser qualificado como uma ação eletiva que privilegiaria uns em detrimento de outros. Fazendo uma analogia com uma situação imaginária, seria o mesmo que afirmar como política pública de Direitos Humanos uma política de proteção a mulheres, negros ou índios que não oferecesse proteção a todas as mulheres, negros ou índios, mas somente para algumas mulheres, alguns negros e alguns índios: aqueles que, oferecendo algo em contrapartida ao Estado, fossem por este protegidos. Nesse sentido, tal política não seria pública, tampouco uma política de Direitos Humanos.

A declaração da Coordenadora Nacional do Programa deixa claro que no universo das testemunhas ameaçadas que buscam a proteção do PROVITA, uma parcela dessas testemunhas não será protegida pelo Programa, embora a demanda seja muito grande: “A princípio o Programa vai ter uma enorme demanda. A tendência é que se pense nele como panacéia. Não é isso. A demanda é grande, mas depois, quando se entende o critério de inclusão do programa, a demanda se qualifica”. Este enunciado explicita a insuficiência do Programa em atender à demanda existente – muito maior do que a atendida e, além disso, afirma que a testemunha precisa estar “qualificada” para ser protegida pelo Programa.

Esse discurso deixa clara a categorização do que o programa entende como testemunhos que justificam a proteção do Estado. Visto do ponto de vista etnometodológico, particularmente no aspecto da indiciabilidade, traz implícito que testemunhos “menores” não têm a mesma importância e não justificam o investimento da proteção oferecida pelo PROVITA. A Coordenadora-Geral do Programa enuncia esta justificativa utilizando a

expressão “panaceia”, ou seja, afirmando que o PROVITA não é um remédio para todos os males, nem para todas as testemunhas:

O Programa não se destina a todas as testemunhas. Somente quando a prova testemunhal é imprescindível para a resolução do processo é que a testemunha é, sim, uma candidata ao ingresso no Programa. O Programa não é panacéia para todos os riscos e para todas as testemunhas que estejam ameaçadas. Ele atende a casos especialíssimos, que envolvem crimes de alto teor ofensivo. A testemunha de roubo de galinheiro ou de crime passionai não é testemunha que deva ser incluída no Programa (COORDENADORA NACIONAL DO PROVITA).

A partir dessa declaração, proferida na apresentação do Programa de Proteção, em Alagoas, a Coordenadora e Gerente Nacional do Programa esclarece que testemunhas serão eleitas pelo Estado para receber seu direito de proteção à vida. O objetivo e a finalidade do Programa, como exposto anteriormente, determinam o universo, parco e limitado, de testemunhas que poderão ser beneficiadas com a proteção.

Diante da apresentação do PROVITA ao Ministério Público de Alagoas, ocorrida no dia 25 de março de 2008, com o intuito de informar aos Promotores Públicos o papel do Ministério Público com relação ao Programa de Proteção, registramos a fala de um membro do Ministério Público Estadual: “Em nenhuma das inúmeras vezes que eu solicitei o Programa de Proteção fui atendida, sequer recebi resposta. O programa é para a exceção da exceção. O programa é mais do que excludente”. Observamos que este enunciado revela a experiência vivida pelo membro do Ministério Público Estadual e sofrida pela testemunha cujo testemunho não a qualifica para a proteção: o caráter excludente do PROVITA. O conselheiro do PROVITA reconhece que “a situação das pessoas que não foram incluídas [no Programa] é um desastre”.

### **3.2 O caráter excludente do PROVITA**

O caráter excludente do Programa e o descarte das testemunhas que já não servem mais aos interesses do Estado são marcas do PROVITA que o distanciam das características essenciais das ações afirmativas que priorizam a garantia do direito à vida. O utilitarismo do Programa e sua estrutura racional ficam ainda mais evidentes no processo de interrupção da proteção de seus usuários.

Ao determinar a relação causal e temporal com o processo penal em curso e a imprescindibilidade do testemunho como prova, a Lei exclui todo um universo de

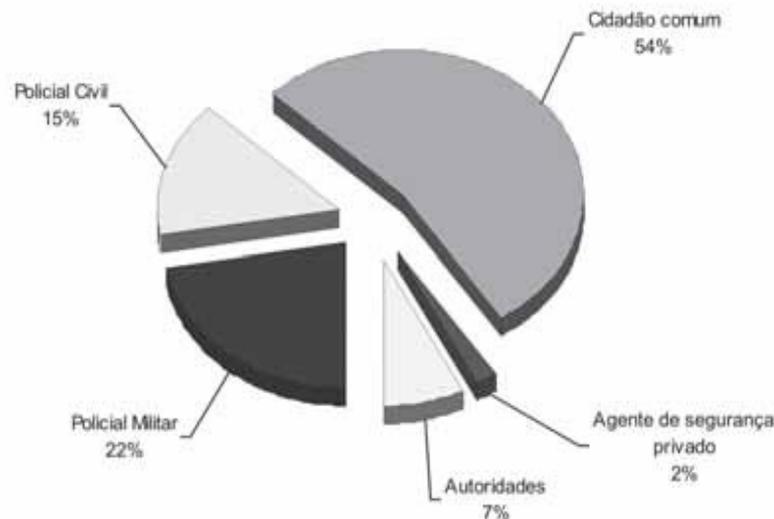
testemunhas que, igualmente àquelas que podem oferecer uma boa prova em troca da proteção, correm risco iminente de morte. Dessa maneira, a interrupção da proteção recoloca a testemunha ameaçada ante o risco iminente de morte. O caráter excludente do Programa invariavelmente vitmiza a testemunha ameaçada, embora o discurso do Programa sugira que não.

No seu § 2º, art. 2º a Lei 9.807/99 determina que, no caso de a testemunha não ser aceita por não corresponder aos seus critérios, “Tal exclusão não trará prejuízo a eventual prestação de medidas de preservação da integridade física desses indivíduos por parte dos órgãos de segurança pública”. Todavia, dados fornecidos pela Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH – e pelo TCU demonstram a inviabilidade de a testemunha ameaçada ser protegida pelo sistema tradicional de segurança pública.

Na avaliação do programa de Proteção à Testemunha feita pelo Tribunal de Contas da União em 2005, é especificado o problema da insuficiência dos órgãos de segurança pública no país:

Os programas estaduais também se ressentem da dificuldade de encaminhamento dos casos que não se encaixam no perfil definido para o Programa e não preenchem os pré-requisitos de admissão. Nessa situação, deveria haver proteção especial da segurança pública local para a pessoa que, não admitida ou excluída do Programa pelos mais variados motivos (não preenchimento dos pré-requisitos, quebra de sigilo, comportamento inadequado no Programa), corra risco pessoal de vida e colabore na produção de prova (BRASIL, TCU, 2005, p. 32).

Observa-se, ainda, que a porcentagem de policiais envolvidos nos crimes investigados cujas testemunhas estavam incluídas no Programa era de 37%, segundo quadro abaixo:



**Figura 1** – Perfil dos acusados Fonte: Relatórios de acompanhamento dos programas estaduais/TCU.

Segundo os dados da SEDH expostos na apresentação do PROVITA em Alagoas, em abril de 2008, dos indivíduos acusados de crime nos processos cujas testemunhas estão sendo protegidas pelo Programa, mais da metade é composta por agentes do Estado. Dos 581 acusados em processos de execução sumária, 273 eram policiais militares e 42 eram policiais civis. Isso significa que 54% dos acusados, somente nesses casos, são compostos por agentes do Estado, cuja função seria justamente assegurar os direitos de segurança dos cidadãos. Os dados revelam o aumento de participação de policiais nos crimes investigados de 37% em 2005 para 54% em 2008. A fala da Coordenadora Nacional do PROVITA atesta esta realidade:

Temos policiais protegidos no Programa, por incrível que pareça! Uma grande parcela dos casos tem participação de policiais na sua perpetração. O Programa tem esse paradoxo: também atende casos de policiais, que são testemunhas importantes (COORDENADORA NACIONAL DO PROVITA).

Se as testemunhas não se adequam aos critérios de inclusão vão ser protegidas pela Segurança Pública – aí começam os problemas. Se por um lado podemos falar em avanços no que diz respeito à testemunha e a programas especiais, por outro lado, a nível de (sic) Segurança Pública a gente ainda tem muito o que fazer (COORDENADORA NACIONAL DO PROVITA).

Corroborando essa declaração, o relatório do TCU (BRASIL, 2005) declara que não há equipes de policiais destacadas para a realização de proteção e escolta das testemunhas nos momentos necessários, assim como não há para onde encaminhar os casos que não se

encaixam no perfil definido para o Programa e que não preenchem os pré-requisitos de ‘qualificação’ para a admissão no PROVITA. Segundo o relator da avaliação, Dr. Lincoln Rocha, quando se constata a porcentagem do envolvimento dos acusados que pertencem às forças policiais, “é forçoso considerar-se a possibilidade de envolvimento, nos crimes investigados, de policiais designados para dar proteção à testemunha” (BRASIL, TCU, 2005, p. 32). O caso de Daniel Ponte ilustra a realidade das testemunhas que não são protegidas pelo Estado:

Médico-legista e professor universitário, Daniel denunciou uma quadrilha que agia no Instituto Médico Legal fluminense, liderada pelo chefe de Polícia Civil do governo anterior, delegado Álvaro Lins, hoje deputado estadual pelo PMDB. Mais de um ano depois, as investigações não chegaram a lugar nenhum e as ameaças continuam. Daniel tem consciência de que “o fato de não estar no Programa não desobriga o Estado de garantir a minha vida”. Sem proteção dos meios tradicionais de proteção, a testemunha ameaçada tenta se proteger usando um colete à prova de balas e uma pistola Glock 45. O Sindicato dos Médicos do Rio e outras entidades já apelaram ao governo federal para conseguir escolta, sem sucesso. Daniel declara: “Possivelmente serei assassinado”.<sup>28</sup>

A não inclusão de uma testemunha em situação de risco na única e última possibilidade de manter sua integridade física tem consequências desastrosas. Como afirma o membro do Conselho Deliberativo do PROVITA, as testemunhas que não conseguem ser admitidas no Programa “ficam à sua própria sorte”. E acrescenta: segundo a sua experiência, o assassinato é o que acontece com a maioria dos casos de testemunhas em situação de risco que não são inseridas no Programa, como descreve a seguir:

Lamentavelmente essas pessoas ficam à própria sorte. Uma das quais eu me lembro nesse exato momento as autoridades não ofereceram segurança, era uma pessoa envolvida em pistolagem. Era uma das testemunhas mais rumorosas daqui, ainda hoje é um caso no qual se fala muito, o caso do Silvio Viana. Essa pessoa foi embora daqui por um tempo, depois voltou e quando chegou, logo em seguida foi assassinada.

O conselheiro do PROVITA acrescenta que, quando não há interesse o testemunho, “ocorre simplesmente isso: o descarte”. Como relata, foi o que aconteceu com a Sra. Maria José, testemunha do caso da chacina do Arnon de Melo (bairro da periferia da cidade de Maceió-AL): “a testemunha já tinha prestado depoimento, o processo já tinha sido julgado e

---

<sup>28</sup> Reportagem publicada na Revista Isto É, em 29 de março de 2008. Disponível no endereço eletrônico [www.achanoticias.kmf?noticia=709855](http://www.achanoticias.kmf?noticia=709855)

não havia mais interesse para o Estado. O testemunho desprotegeu, aniquilou a pessoa. Isso é um absurdo”. E descreve o ocorrido:

Outro caso é o da Maria José, que foi testemunha do caso da chacina do Arnon de Melo, que é um caso bastante doloroso porque ela foi testemunha, prestou depoimento no Tribunal do Júri, todo mundo assistiu quando ela afirmou que aquelas pessoas eram os autores do crime, dois policiais militares, eles foram condenadas e ela saiu de lá sob situação de risco. [...] Tivemos que fazer ginástica de toda natureza para que ela se mantivesse minimamente protegida, com apoio das pessoas, da Igreja Católica, da Igreja Batista, dos movimentos. Então foi passando o tempo, eu fiz o encaminhamento formal de pedido para o ingresso no Programa Federal; o Programa Federal fez a consulta às autoridades locais e o Ministério Público – no meu ponto de vista um dos problemas do Programa passa por aí, o promotor do caso foi ouvido e ele disse que ela não tinha mais serventia para o processo, porque o processo já tinha sido concluído. Baseado nesse atributo formal a

equipe técnica concluiu que ela não era elegível para o Programa. Ela não foi incluída. Com esforço, nós a tiramos daqui, ela passou um ano e meio mais ou menos fora do Estado, com muito sacrifício. Eles eram muito pobres, a família dela sustentando com contribuição de um e de outro, sustentamos a família dela por algum tempo até que ela retornou. Cansou, não é? Ela disse isso a mim quando voltou: a vida que ela estava levando não tinha sentido e ela preferia correr o risco. E foi isso que aconteceu. Três meses depois ela foi assassinada em casa (CONSELHEIRO DO PROVITA).

A falência da segurança pública faz surgir algumas distorções. Testemunhas ameaçadas que deveriam ser protegidas pelo Estado acabam sendo protegidas por pessoas envolvidas na militância de Direitos Humanos e por algumas instituições que elegeram a vida como causa. Sem a menor ajuda do Estado, esses militantes procuram suprir-lhes as necessidades de proteção criando uma rede solidária de ajuda.<sup>29</sup> Para preservar a vida dessas testemunhas, esse grupo faz cotas de doação entre amigos ou chega ao extremo de, com a anuência do indivíduo em risco, mantê-lo presas – mesmo que não haja justificativa legal para tal –, numa tentativa desesperada de manter essa pessoa viva.

Outro foi um rapaz [...]. Ele denunciou, ele foi preso e denunciou uma gangue de policiais civis que resultou em uma chacina enorme de briga de gangue. Era uma gangue dentro da própria polícia, envolvida com pistolagem e roubo. E esse rapaz sabia dessas coisas e relatou isso ao Juiz criminal e o Juiz o encaminhou ele pra

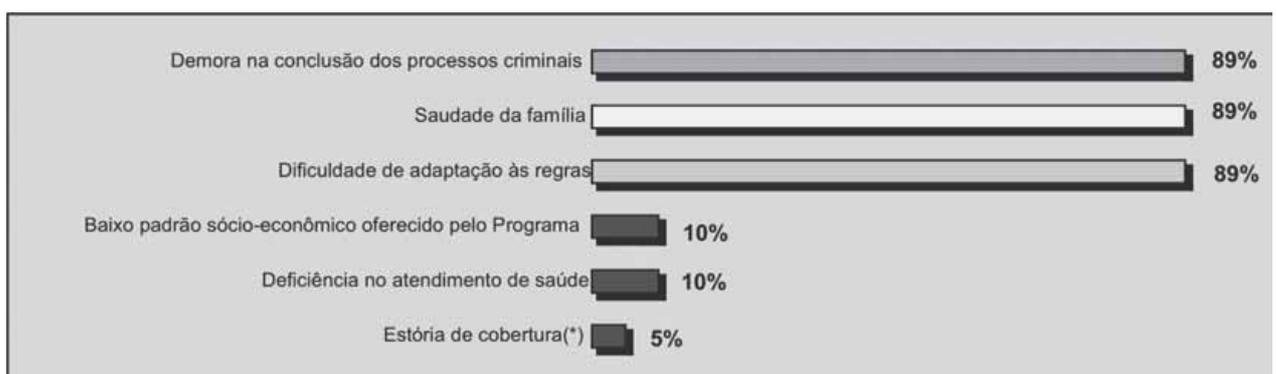
---

<sup>29</sup> Esses grupos de pessoas ligadas aos Direitos Humanos agem com os fundamentos dos primórdios do PROVITA quando criado pelo GAJOP, em Pernambuco: têm a vida, e não o testemunho, como prioridade de proteção.

gente. Ele tinha um mandato de prisão e as coisas começaram a se complicar e ele ficou preso para ser protegido, ficou na Polícia Federal um tempo, não podia entrar no Programa porque tem essa barreira, não é? Porque havia um mandato de prisão, então nós pedimos a remoção dele daqui, não houve inclusão dele no PDE (proteção ao depoente especial) por causa das barreiras formais – entenderam que não podia ser feito, até que esse Juiz disse que não poderia manter essa pessoa presa. O Juiz tinha determinado a prisão dele, mas quando ele falou comigo, ele disse: ‘Olha, essa prisão eu não posso manter, não há motivo para prendê-lo, esse rapaz é testemunha, ele não praticou crime nenhum’. Isso foi feito para protegê-lo. Ele ficou preso para que pudesse ser protegido – repare que contradição – e nós concordamos com isso, ele concordou com isso, mas o certo é que ele foi posto em liberdade e depois de três ou quatro meses ele também foi morto (CONSELHEIRO DO PROVITA).

Outra assustadora realidade se refere à interrupção da proteção. A exclusão da proteção oferecida pelo PROVITA se dá por três motivos previstos na Lei 9.807/99, que rege o Programa: 1) solicitação da testemunha; 2) cessação dos motivos que ensejam a proteção (extinção do processo penal relativo ao testemunho em questão); 3) conduta incompatível como o Programa. Em qualquer dos casos, o processo de interrupção da proteção é vitimizante e incorre na violência de devolver a testemunha ao risco iminente de morte.

Segundo o conselheiro do PROVITA, é elevada a frequência de casos de testemunhas que não se adaptam ao Programa: “É muito grande. Nos casos que eu conheço, diria que é quase 100%”. As principais dificuldades para a permanência da testemunha no Programa são, segundo avaliação feita pelo Tribunal de Contas da União, a demora na conclusão dos processos criminais, a saúde da família e a dificuldade de adaptação às regras, conforme a figura 2:



(\*) História de vida fictícia, criada para resguardar a identidade do beneficiário

**Figura 2** - Principais dificuldades para permanência do beneficiário.

Fonte: Questionários aplicados às equipes técnicas do Programa pelo TCU

As dificuldades de permanência no Programa apontam para graves problemas, como os relatados por testemunhas que, após desistirem ou serem expulsas do Programa de

Proteção, denunciaram à mídia graves ocorrências. Problemas na relação com a equipe técnica, único contato da testemunha incluída com o Programa, são comuns, como afirmado pelo conselheiro do PROVITA :

Nos casos em que temos retorno, quase todos os casos em que se deu a exclusão ou o término do período sem a renovação, as testemunhas relatam episódios de ruptura no relacionamento com coordenadores e isso é fácil de perceber, quando a relação humana se desgasta e numa relação humana com esse perfil, é bastante óbvio, e aí esse coordenador, que é a pessoa que lida com a testemunha, bota lá no papel o que ele quer e essa testemunha não tem possibilidade de contrapor, ou quando contrapõe ela fica numa situação interna de absoluta desigualdade porque ela não tem quem a faça representar adequadamente (CONSELHEIRO DO PROVITA).

A duração do ingresso no Programa é de dois anos. Após esse prazo a testemunha é desligada do PROVITA ou, se este achar procedente, haverá prorrogação do prazo de desligamento. Esse é sempre um momento delicado, porque o término do prazo, ou mesmo a resolução do processo, não significa o término do risco de vida da testemunha. A equipe técnica tem o poder de resolução sobre a permanência ou não da testemunha, e um dos principais requisitos é conduta e personalidade compatíveis com o Programa. Isso, em alguns casos, significa, na realidade, calar e submeter-se à equipe técnica e a possíveis abusos cometidos. Como exemplifica o conselheiro do PROVITA:

Há um casal, que ainda está no Programa. Eles são bem formados, graduados e enfrentaram fazer queixas do Programa. Mandaram denúncias para as autoridades e tudo. Eles continuam no Programa, mas fizeram essas críticas e estão agora num período delicado de renovação por causa do término dos dois anos, e me mandaram um recado porque estão achando que vão ser desligados. Isso tem a ver com essa postura de enfrentamento (CONSELHEIRO DO PROVITA).

Desligada do Programa por qualquer das razões – por não ser mais útil ao Estado ou por não ter conseguido se adaptar às exigências e limitações do PROVITA, a testemunha está mais uma vez à mercê dos seus algozes e, pior, depois da exigência de afastamento de todos os seus vínculos (familiares, laborais etc.), a testemunha deixa imediatamente de ter qualquer ajuda financeira e fica sem a menor estrutura para viver: sem casa, sem móveis, sem dinheiro para comer ou se vestir. A avaliação do TCU relata esse drama:

De forma geral, os beneficiários são desligados sem possuírem mobília, ou local de moradia. A falta de procedimentos que possibilitem a fixação de residência após a saída do sistema de proteção a testemunhas é um fator que prejudica a reinserção dos beneficiários. Durante a permanência, os beneficiários moram em residências alugadas e mobiliadas pelo programa. Quando ocorre o desligamento, os egressos devem desocupar esses locais e providenciar novos endereços, sem poder contar

com a possibilidade de retorno ao local de moradia anterior ao ingresso, devido à existência de risco de vida. Essa situação precisa ser enfrentada pelos ex-beneficiários que, muitas vezes, não possuem ainda fonte de renda estável e têm que arcar com despesas de aluguel e aquisição de móveis e eletrodomésticos. Alguns técnicos do Programa relatam que essa situação gera sentimentos de frustração entre os egressos, que tendem a se sentir abandonados depois do desligamento. Ressalta-se que, em todas as entrevistas realizadas, o acesso a moradia foi apontado como um dos principais critérios para garantir uma reinserção social bem sucedida (BRASIL, TCU, 2005, p. 52).

A sistematização do processo de desligamento da testemunha do Programa é a prova emblemática do utilitarismo do PROVITA em relação ao testemunho e da proteção do testemunho em primazia à proteção da testemunha. Quando a testemunha não é mais necessária ao Programa, mesmo ainda correndo risco de vida, ela é descartada, desprezada, sem a menor assistência ou amparo. O processo de desligamento do Programa dá visibilidade à violência infligida à testemunha, que é abandonada pelo Estado e deixa de ser vista como um cidadão merecedor de proteção.

O finalismo do Programa com relação ao testemunho também se apresenta no momento em que a testemunha é desligada do Programa: “A indicação é que, a partir do momento que a testemunha sai do Programa, não tenha mais contato com a equipe técnica. A equipe não tem como acompanhar o que acontece após o Programa”, declara o membro do GAJOP e do Monitoramento Nacional do Programa de Proteção à Testemunha.

Como a finalidade do Programa não é substancialmente salvar vidas, mas garantir testemunhos, o PROVITA não vê responsabilidade do Programa na relação entre a exclusão, expulsão ou desistência e a morte da testemunha, mesmo que a exclusão do Programa esteja relacionada a problemas referentes à sistematização e exigências desumanas deste, à possibilidade de erros na condução ou avaliação da equipe técnica ou à ineficiência do Estado e do sistema judiciário em dar encaminhamento aos processos em que as testemunhas estão envolvidas. Isso também faz com que algumas testemunhas permaneçam no Programa em condições precaríssimas de vida, confinadas e exiladas em seu próprio país, sem que sequer sejam convocadas para dar um só depoimento. Esses são os motivos que podem fazer, e fazem, com que testemunhas em risco iminente de vida desistam de permanecer no PROVITA, assinando suas sentenças de morte.

Há casos de morte onde testemunhas abandonaram o programa porque não aguentaram a saudade da família e retornaram e foram mortas. E também casos que não se adequaram às regras e se colocaram em risco – saíram e foram mortas. Esses casos estão fora do nosso alcance (CONSELHEIRO DO PROVITA).

Em inúmeros casos de desligamento em decorrência da finalização do processo, assim como nos casos de não inclusão e exclusão em função da não adequação da testemunhas às regras inexecutáveis do programa, o destino final da testemunha ameaçada e a consequência de seu descarte é a morte, assim como aconteceu com Manoel Décio Santos de Lima, 40 anos, policial do Estado do Acre, que fazia parte do Programa de Proteção à Testemunha, assassinado no dia 28 de agosto de 2008, no Município de Chapadão do Céu, nas margens da Rodovia GO 050, com 8 tiros de 380.<sup>30</sup>

Manoel foi testemunha no caso da atuação criminosa do deputado federal Hidelbrando Pascoal, relacionada com narcotráfico. Esse caso faz parte do discurso dos membros do Programa como um elemento que demonstra a importância do PROVITA como instrumento de combate à impunidade e a eficiência do Programa:

O Programa é hoje um importante instrumento de combate à impunidade no Brasil, dado o grande peso da prova testemunhal em processos criminais. Nesse sentido, podem ser citadas as investigações e a instrução criminal de diversos processos relacionados à atuação da organização criminosa que se dedicava ao narcotráfico internacional e nacional e ao extermínio de pessoas, a quadrilha liderada pelo Deputado Federal Hidelbrando Pascoal. A instituição do programa foi essencial para a elucidação desse caso e para instrução penal, e, em um curto período de tempo proporcionou o encarceramento e manutenção na prisão de quase cinquenta membros daquela organização criminosa e de seu líder, sendo todos condenados em primeira instância (BRASIL, TCU, 2005).

O testemunho de Manoel foi, portanto, fundamental para a elucidação do crime e a punição dos culpados. Para o Programa, o “caso” se encerra aí; para Manoel, não. Desligado do Programa em razão da “cessação dos motivos que ensejaram a proteção” (Lei 9.807/99, art. 10), Manoel dos Santos foi assassinado. Manoel, testemunha ameaçada, vítima do acaso por ter presenciado um crime, foi também vítima da racionalidade burocrática do Programa de Proteção às Testemunhas brasileiro, que encerra e circunscreve sua responsabilidade com relação às testemunhas ameaçadas na medida do finalismo e utilitarismo deste Programa.

A exclusão é o instrumento central do finalismo do Programa, que faz do testemunho eleito pelo Estado, objeto de proteção do PROVITA. A Coordenadora Nacional do Programa afirma: “O programa não é panacéia para prova testemunhal, ele é uma e última alternativa de garantia da prova testemunhal, porque ele é sempre excludente”. A primazia da finalidade e a

---

<sup>30</sup> Amplamente divulgado pelos principais meios de comunicação, os detalhes dessa informação foram colhidos em de reportagens do Jornal Correio News, endereço virtual: [www.Ocorreionews.com.br](http://www.Ocorreionews.com.br).

utilidade do testemunho como exigência para a proteção estão claras nas falas dos membros do PROVITA:

Essa proteção está condicionada ao papel dessa pessoa, à importância do testemunho, dentro de um processo determinado de alto valor ofensivo. Copiamos o paradigma dos americanos nesse ponto, mas não damos o aporte que os americanos dão no campo material (Conselheiro do PROVITA).

O requisito principal é avaliar a importância do testemunho para a promoção de prova. Avaliar a possibilidade de ter uma boa prova (Márcia Conceição, monitora do CGPT e membro do PROVITA- BA).

Se puder prescindir da prova testemunhal, então essa pessoa não será candidata. Quando essa for essencial para o processo, então a testemunha é candidata ao Programa (COORDENADORA NACIONAL DO PROVITA).

A análise do elemento de exclusão do Programa expõe o segundo paradoxo do Programa: o PROVITA se apresenta como uma política pública de proteção à testemunha, mas se estabelece como uma política pública de proteção ao testemunho. A exclusão elege os testemunhos que receberão a proteção do Estado e expõe a face cruel da racionalidade do Programa: a supremacia das razões do Estado, do cumprimento das metas em detrimento da emoção, da subjetividade e do olhar solidário para o sofrimento daqueles envolvidos na sua ação.

Nesse contexto, o Estado é o soberano que escolhe quando, onde e quem vive o estado de direito ou o estado de exceção. O estado de exceção, segundo Agamben (2007), se apresenta como forma legal daquilo que não pode ter forma legal: a suspensão dos direitos de parte da população. Nos casos de não inclusão, exclusão ou do desligamento do Programa de Proteção à Testemunha, pode haver a suspensão do direito à vida humana de categorias inteiras de cidadãos que, para o soberano, não se constituem em objeto primordial, transformando-as, assim, em *homo sacer* – categoria do humano cuja vida, para o soberano e na exata proporção de seu abandono, deixa de ser politicamente relevante.

Figura do Direito Romano arcaico, o *homo sacer* é um conceito que o filósofo Giorgio Agamben resgata e define como “aquele em relação ao qual todos os homens agem como soberanos” (AGAMBEN, 2007, p. 92); é o homem matável. Ao soberano cabe o poder de vida e de morte; “é aquele que decide sobre o valor ou sobre o desvalor da vida enquanto tal” (AGAMBEN, 2007, p. 149). Thiago Carvalho complementa a ideia da tese do filósofo:

Sugere a tese de Agambén, o *homo sacer* é sem dúvida o arquétipo (ideal-típico) do homem contemporâneo. Cada vez mais privado da referência da autoridade, privado da lei positiva quanto da eficácia dos direitos humanos, o homem vê-se diante da terrível diáspora de sua vida “matável e insacrificável”. Embora proclamada por extensos catálogos de direitos fundamentais dos Estados Constitucionais

contemporâneos, a vida digna (sacra) esbarra na dinâmica da exceção e da urgência, tornando-se facilmente descartável, e necessariamente desperdiçada (T. CARVALHO, 2007, p. 13).

O desrespeito, abandono, sofrimento e risco vividos pelas testemunhas descartadas pelo Estado denunciam a total desproteção, a nulidade dos Direitos Humanos decretada por essa política ‘pública’ àqueles que não servem mais aos objetivos decretados pelo PROVITA e passam a ser tratados como “refugio humano” – expressão usada por Bauman (2005) para explicar o direito de excluir dos Estados-nações atuais. O autor aponta as consequências da exclusão, o que nos remete à condição daqueles que são excluídos pelo PROVITA:

As causas da exclusão podem ser diferentes, mas, para aqueles situados na ponta receptora, os resultados parecem ser quase os mesmos. Confrontados pela intimidante tarefa de ganhar os meios para a sobrevivência biológica, enquanto se vêem providos de autoconfiança e da auto-estima necessárias para a sustentação da sobrevivência social, eles não têm motivos para contemplar e saborear as distinções sutis entre o sofrimento planejado e a miséria por descuido. Podem muito bem ser desculpados por se sentirem rejeitados, por serem irritáveis e raivosos, por respirarem a vingança e alimentarem a desforra – embora, tendo aprendido sobre a futilidade da resistência e aceitado o veredicto implícito, **mas nunca oficialmente publicado**, tornaram-se supérfluos, imprestáveis, desnecessários e indesejados, e suas reações, inadequadas ou ausentes, transmitem a censura de uma profecia auto-realizadora (BAUMAN, 2005, p. 54, grifo nosso).

Assim, podemos perceber os elementos da racionalidade burocrática – a omissão, o segredo, o sigilo – que possibilitam a construção do refugio humano ao largo do olhar da sociedade.

### **3.3 O segredo é a alma do negócio**

Como vimos no capítulo I, o Estado se institui como figura de poder, como instaurador da Lei e promotor da segurança e proteção dos indivíduos. Bauman (2005) afirma que o Estado proclama o direito de distinguir entre ordem e caos, lei e anarquia, cidadão e *homo sacer*, pertencimento e exclusão, apontando suas “salvasguardas de retórica” e “o palavratório bem-intencionado” para utilizar a prerrogativa da exclusão em nome da sua metafunção: a proteção.

Assim nasce o discurso do PROVITA, baseado na ideologia de uma política pública de Direitos Humanos protetora da testemunha ameaçada contra seus algozes e da população contra a impunidade. A exclusão como elemento do Programa é justificada no discurso de que

o PROVITA não é uma “panacéia para prova testemunhal” e de que “não haverá prejuízo” para as testemunhas excluídas, já que estas “serão protegidas pelos meios tradicionais de proteção” – a segurança pública. O discurso se encerra aí. O Programa não “sabe o que acontece com as testemunhas excluídas”, já que seu protocolo determina que “a equipe técnica não tenha mais contato com a testemunha a partir de seu desligamento do PROVITA”.

O silêncio do PROVITA a respeito das consequências negativas geradas pelas ações do Programa, assim como o sigilo que cerca a testemunha fazem parte de sua normatização e operacionalização, fundadas pela racionalidade burocrática. Weber tem um olhar agudo para as racionalizações e para as incongruências entre a afirmação verbal e a intenção real – ideologia e ação. O autor entende a burocracia como uma forma de dominação, e o segredo que cerca suas ações, um meio de aumentar esse poder. Esses elementos, o sigilo e o segredo, são instrumentos da burocracia que – através do silêncio – servem como uma estratégia de fuga à crítica ao seu fazer.

O fato de que a organização burocrática é o meio de poder tecnicamente mais desenvolvido nas mãos de quem dispõe dela nada revela sobre o grau em que a burocracia, como tal, consegue impor suas idéias dentro do complexo social em questão [...] a consulta de interessados ou outros especialistas que não funcionários

ou, ao contrário, de representantes leigos não familiarizados com a matéria, a criação de órgãos deliberativos locais, interlocais ou centrais parlamentares ou de outro modo representativos ou recrutados de grupos profissionais parece opor-se diretamente a tal aumento de poder (WEBER, 2004, p. 225).

O segredo: “a administração burocrática é sempre uma administração que exclui o público. A burocracia oculta, na medida do possível, o seu saber e o seu fazer da crítica” (WEBER, 2004, p. 224). Para a administração burocrática do PROVITA, quanto mais distanciado o seu fazer da apreciação alheia ao programa, mais poder lhe é atribuído pois menos críticas e, portanto, menor visibilidade aos seus erros. O segredo protege a administração burocrática e legitima o seu fazer ‘especializado’.

A especificidade da condição de risco das testemunhas incluídas no programa faz com que a administração burocratizada do PROVITA eleja o segredo como instrumento legitimado de distanciamento do seu fazer.

O sigilo é uma condição *sine qua non*. A compartimentação da informação para manter a informação sigilosa. Às vezes o Conselho Deliberativo ou a Secretaria tem dificuldade em entender que não pode saber onde a testemunha está. Eu não sei onde está nenhuma das testemunhas. É uma questão de segurança (COORDENADORA NACIONAL DO PROVITA).

No caso específico da testemunha protegida, naturalmente o sigilo quanto ao seu paradeiro e quanto às razões para que esteja sendo protegida são fundamentais. Contudo, isso não pode ocorrer de forma universal no que tange à vida desse sujeito, mesmo porque, paradoxalmente, para que ele possa ser protegido, algumas pessoas precisarão conhecer não a sua história, mas a sua condição. Por outro lado, o sujeito inserido no programa, ao passo que está protegido pelo sigilo, está também vulnerável, em razão de sua “invisibilidade” e da sua “inaudibilidade”. A questão do sigilo torna o programa hermético, protegido da avaliação externa e independente dos seus membros. A vulnerabilidade das testemunhas em razão do sigilo e o impedimento da avaliação externa ao Programa são atestados por um conselheiro do Programa:

A questão do sigilo impede qualquer avaliação externa. Esse é um desafio muito grande. Essa avaliação poderia e deveria ser feita por um controle. Não existe essa dimensão de algo tão sigiloso que se torne intocável. Exceto o acesso à testemunha. Poder-se-ia montar um mecanismo com um grau de 100 por cento de pessoas de instituições internas a essa avaliação, até porque, em todo esse percurso, são pessoas que lidam com a testemunha. Se quiser fazer, é possível fazer. Tem os juízes, tem o Conselho da magistratura, Conselho Federal da OAB, Conselho Federal dos Psicólogos, enfim, essas instituições deveriam entrar envolvidas nisso e aí poder-se-ia montar um mecanismo compartilhado e bastante sério que fizesse uma avaliação mais real e que desse visibilidade. A falta de visibilidade do Programa serve de um lado para esconder alguns desvios, problemas de relacionamentos que se inserem num campo bastante complexo, incidentes entre testemunhas e coordenadores. Nos casos em que temos retorno, quase todos os casos em que se deu a exclusão ou o término do período sem a renovação, as testemunhas relatam episódios de ruptura no relacionamento com coordenadores e isso é fácil de perceber, quando a relação humana se desgasta, e numa relação humana com esse perfil é bastante óbvio que esse coordenador, que é a pessoa que lida com a testemunha, bota lá no papel o que ele quer e essa testemunha não tem possibilidade de se contrapor, ou quando se contrapõe ela fica numa situação interna de absoluta desigualdade, porque ela não tem quem a faça representar adequadamente. Os advogados a que ela tem acesso, quando tem, são os advogados do Programa, e os advogados do Programa, assim como os psicólogos, têm uma pauta de atuação, eles vão tratar do caso segundo a pauta do Programa. Isso é o que o Programa acaba por produzir. Estamos falando de comportamento humano. Tem uma posição na linha de que o Programa deve ser avaliado, não só o Programa, mas o CAVE também precisava ser avaliado por pessoas estranhas ao CAVE. Isso é necessário, não para fazer julgamento de ninguém, mas para o aprimoramento e, mais ainda, para melhorar a relação (MEMBRO DO CONSELHO DELIBERATIVO DO PROVITA).

Mesmo a autoridade maior do Estado, o Tribunal de Contas da União, teve sua auditoria limitada pelo sigilo e obteve, como fonte para sua avaliação, informações baseadas em relatórios e entrevistas elaboradas por funcionários e equipes do PROVITA:

As informações necessárias foram obtidas a partir de pesquisa documental, especialmente dos relatórios de acompanhamento e de monitoramento do Programa, e a pesquisa via *e-mail* com equipes técnicas e coordenadores de ONG executoras em cinco Estados (CE, MA, MS e SC). Também foram realizadas visitas a oito

Estados brasileiros (AM,BA,MG,PA,PE,RJ,RS e SP), permitindo a realização de entrevistas semi-estruturadas da equipe técnica, representantes do Ministério Público, Secretaria Estadual e Judiciário no Conselho Deliberativo e Presidentes de Comissões de Direitos Humanos das Assembléias Legislativas. A principal limitação ao desenvolvimento dos trabalhos de auditoria foi a necessidade de resguardar o sigilo dos dados operacionais, especialmente em relação aos beneficiários (BRASIL, TCU, 2005, p. 11).

O Programa limita o trabalho de auditorias e avaliações externas ao Programa sob a justificativa do sigilo como a base da proteção das testemunhas; não obstante, é uma política pública que traz na sua base operacional a participação de redes solidárias constituídas de pessoas envolvidas em Movimentos Sociais. O relatório de avaliação do TCU atesta essa realidade, fazendo com que o sigilo como argumento para que pessoas estranhas ao Programa não possam entrar em contato direto com as testemunhas caia por terra:

A Rede Solidária de Proteção é o conjunto de associações civis, entidades e demais organizações não governamentais que se dispõem voluntariamente a receber os admitidos no programa, proporcionando-lhes moradia e oportunidades de inserção social em local diverso de sua residência habitual. Ela é composta de pessoas físicas e jurídicas que atuam junto aos programas como prestadores de serviço (médicos, dentistas, psicólogos etc.), protetores ('vizinhos solidários') e colaboradores (BRASIL, TCU, 2005, p. 25).

Diante desse universo, parece-nos singular que somente pessoas que tenham como função analisar e avaliar o Programa sejam percebidas como possíveis fontes de vazamento de informações. Pensar os órgãos públicos de controle ou pesquisadores vinculados a instituições de ensino como possíveis fontes de informação aos algozes dessas pessoas em situação de risco sonega às testemunhas a possibilidade de serem protegidas de situações vitimizadoras surgidas dentro do Programa. Além disso, impossibilita o desenvolvimento e o aprimoramento do PROVITA.

As inúmeras tentativas de obtenção de informações ou entrevistas com testemunhas incluídas foram barradas pelo discurso de que o sigilo no Programa é absoluto. Além da impossibilidade de entrar em contato direto com o objeto do nosso estudo, observamos outro fenômeno advindo da permanente defesa do Programa a questionamentos ou críticas. Durante o nosso acompanhamento à implementação do PROVITA em Alagoas, nos momentos em que a palavra foi franqueada ao público e surgiram os questionamentos quanto ao funcionamento – à limitação do programa, à falta de indicadores e dados que possam mensurar realmente sua eficácia e eficiência, ao acompanhamento psicológico das testemunhas –, as respostas vieram acompanhadas de indícios de um discurso defensivo que, implicitamente, coloca os interlocutores que buscavam informações como possíveis depreciadores da imagem do

Programa, ou ainda, como profissionais inabilitados para pensar as questões do PROVITA, por não conhecerem a sua realidade e cotidiano.

No primeiro exemplo, apresentaremos a pergunta formulada pelo Dr. Carlos Alberto Alves de Melo, Promotor de Justiça da Procuradoria Militar do Estado, presidente da AMPAL – Associação dos Promotores de Alagoas:

Eu gostaria de entender melhor: para ser contemplado é preciso ser almejado o risco decorrente da colaboração prestada em processo em curso. Na maioria das vezes, a testemunha já merece a proteção pelo fato de ter sido testemunha. Parece que quando a testemunha coloca para fora a informação que ela tem, ela perde a importância; é como o eleitor que acabou de votar. A proteção é ao testemunho ou à testemunha? (PRESIDENTE DA AMPAL, 2008).

A pergunta feita pelo Promotor – se o programa protege a testemunha ou o testemunho – remete, em sua indiciabilidade, ao descarte da testemunha quando essa já não serve mais aos interesses do Estado e à dúvida de que essa, por ser excludente, seja uma política de Direitos Humanos. A resposta a essa questão é a que segue:

O Programa vai impor dificuldades à testemunha. Eu não gostaria de ser testemunha em lugar nenhum do mundo, menos ainda no Brasil, menos ainda ser testemunha protegida, porque isso significa negar minhas raízes, minha identidade cultural. A pessoa tem como único ponto de apoio inicial uma equipe técnica desconhecida. Imagine família e testemunha que sofrem isso. Existem medidas que não o ingresso, esse [o ingresso no Programa] é o último caminho. O Programa é para garantir integridade física e psicológica da testemunha. Mesmo que ela tenha que perder outros direitos. Programa não é panacéia para criminalidade ou para produção de provas. O Programa tem dificuldades ainda – mas garante necessidades essenciais e não é só para pessoas em situação de pobreza não. O Programa trabalha com perspectiva de cidadão que vai reconstruir a sua vida em outro espaço comunitário. Por trás o Programa tem uma proposta de reconstrução de autonomia, é uma política de Direitos Humanos. Eu tenho uma família que mora num bairro popular, incluo no Programa e não posso colocar padrão de vida além do que ela pode garantir para ela quando sair do Programa. O Programa busca garantir que o padrão de vida dessa pessoa seja respeitado e tenha seus direitos essenciais garantidos. O Programa não pode pretender ser substituto de nenhuma outra política, ele [testemunha] deve buscar os serviços de outras políticas que garantam o direito dele (COORDENADORA NACIONAL DO PROVITA).

E complementou:

Costumo dizer que só interessa descredibilizar o Programa – só quem tem esse interesse é o Crime Organizado. Sempre digo que, quanto mais o Programa se mostra eficaz e eficiente instrumento de garantia da testemunha e garantia de proteção ao testemunho, quanto mais colabore como instrumento de efetivação da justiça, mais ficará vulnerável aos ataques do crime organizado, porque o crime organizado adoraria matar uma testemunha do Programa, qualquer uma protegida

pelo Programa. É preciso ter cuidado (COORDENADORA NACIONAL DO PROVITA).

A resposta traz os elementos comuns à linguagem dos membros do Programa, tais como: 1) a afirmativa de que o PROVITA não é panaceia para os problemas da criminalidade ou de produção de provas; 2) a promoção de cidadania; 3) que o Programa é uma política pública de Direitos Humanos; 4) que é eficaz e eficiente. A pergunta não é respondida e, em contrapartida, o que surge é a manifestação de desagrado e crítica ao questionamento feito, manifestado através das expressões “desacreditar”, “quem tem interesse é o crime organizado”, “ataques”, “adoraria matar”, “é preciso ter cuidado”.

No segundo exemplo, apresentamos a pergunta formulada pela autora do presente estudo, psicóloga com especialização em Psicologia Clínica e Psicologia Jurídica, mestranda em Sociologia. A pergunta foi subdividida em dois temas e direcionada ao representante do GAJOP e Monitor Nacional do PROVITA:

O senhor falou na experiência de ‘desenraizamento’ que têm as testemunhas incluídas. (1) Como é feita a assistência psicológica à testemunha incluída, como isso acontece? (2) Segundo os números apresentados, mais de 3.000 pessoas foram atendidas pelo Programa. Quantas continuaram nos locais para onde foram realocadas? Quantas foram reinseridas?

A resposta do membro do Programa esclarece:

Dentro da rede existe necessidade de encontrar parceiros que possam dar conta da demanda dos usuários. Fazemos parceria com profissionais por onde (sic) pessoas são acompanhadas. É bem verdade que esse acompanhamento é quebrado, não acontece a contento. A equipe técnica faz um acompanhamento desse acompanhamento – faz reuniões com esse profissional. É isso que o Programa dispõe como instrumento de preservação da subjetividade da testemunha que entra no Programa – os parceiros colaboradores. As crianças estão tendo suas subjetividades forçadas dentro do Programa, dentro desse contexto – nós não sabemos o grau do impacto que isso está tendo na construção da subjetividade dessas crianças. Se não cuidamos, a gente tende a minimizar essa repercussão na subjetividade das pessoas.

Diante da afirmativa do Monitor do Programa de que as testemunhas não têm atendimento psicológico adequado, a Coordenadora Nacional do PROVITA pede um aparte:

Queria complementar uma questão da Psicologia – é uma questão que se coloca. A Psicologia se reinventa cotidianamente no Programa de Proteção à Testemunha. Não existe nenhum manual da psicologia para testemunhas vítimas de violência. A gente costuma dizer que a complexidade desse fenômeno é uma demanda enorme e é também para os técnicos. Quando a gente está no Programa e lida com esse fenômeno, a gente perde a inocência, a gente vê que o ser humano não é essa coisa maravilhosa, bom essencialmente, e é capaz de atos extremados de violência, de organizar-se de forma exemplar para dar conta da criminalidade. Diante da testemunha a gente aprende que é impotente diante dessa grandiosidade. Trabalhar

no Programa, como psicólogo, assistente social e dar conta da complexidade do que seja proteção à testemunha, do que seja a complexidade da violência, vai além daquilo que a gente aprende na Universidade. Existe uma exigência permanente de reinvenção dessas áreas do saber. Quem entra no Programa não entra para fazer terapia. O programa não vai fazer terapia, não vai fazer atendimento.

O aparte desloca a questão da falta de atendimento adequado da testemunha incluída para questões relativas à conduta das testemunhas atendidas pela proteção do Programa, trazendo indícios de que esses sujeitos fazem parte do universo da criminalidade, tais como: “quando a gente está no Programa e lida com esse fenômeno, a gente perde a inocência”, “a gente vê que o ser humano não é essa coisa maravilhosa, bom essencialmente”, “é capaz de atos extremados de violência”, “se organiza de forma exemplar para dar conta da criminalidade”. A resposta remete a responsabilidade da falta de atendimento adequado à testemunha incluída no Programa à própria testemunha ameaçada: “diante da testemunha a gente aprende que é impotente diante dessa grandiosidade”(da criminalidade), “trabalhar no Programa, como psicólogo, assistente social e dar conta da complexidade do que seja proteção à testemunha, do que seja a complexidade da violência, vai além daquilo que a gente aprende na Universidade”.

Esse aparte se complementa com um discurso que indicialmente desqualifica o questionamento da interlocutora, que havia se apresentado como mestranda da Universidade Federal de Alagoas:

**Eu fiz um doutorado** numa Universidade de excelência e eu costumo dizer que aprendi muito mais no Programa de Proteção do que nesse doutorado num lugar de excelência – **não se encontra resposta para demanda dessas pessoas nesses lugares** (a Academia)– **a demanda vai muito mais além das áreas de saber** – tem que se lidar com a equipe, as demandas que são alocadas para equipe, com demandas da rede de proteção, com as testemunhas e suas demandas e as demandas do que seja estar sendo protegido. (Grifos nossos)

As expressões em grifo trazem como indícios 1) a afirmação de estar mais qualificada do que a interlocutora, 2) de que fora das relações intersubjetivas do Programa e do universo de seus membros não é possível obter o conhecimento adequado para atender às questões da testemunha.

Nos dois exemplos citados, fica claro que quando o discurso de excelência do Programa é questionado, as respostas não são objetivas, ao contrário, são sempre permeadas de discursos na primeira pessoa – o que faz com que o objeto da questão mude de foco –, da questão levantada que diz respeito às testemunhas para questões pessoais do membro do Programa –, ou ainda, as respostas são desviadas das questões da testemunha para as

dificuldades das equipes técnicas. São refutações carregadas de defesas, ora desacreditando, ora desqualificando o interlocutor. Também é possível observar que questionamentos, críticas ou dúvidas levantadas com relação ao Programa são replicados por alguns membros de maneira a causar constrangimentos àqueles que estão dispostos a pensar o PROVITA criticamente. A afirmação “a crítica ao Programa só interessa ao crime organizado” é uma resposta recorrente no discurso de alguns de seus membros.

Outra técnica de sigilo apresentada por Weber (2004), para que a racionalização ideológica possa abafar e inverter a realidade, está relacionada à publicação nas estatísticas oficiais somente daquilo que não pode prejudicar os propósitos da burocracia administrativa racional. A exemplo disso, segue o que ocorre quanto às estatísticas apresentadas pelo PROVITA.

Segundo o TCU (2005), o Programa de Proteção a Testemunhas adota, para comprovação e mensuração de sua eficácia e eficiência, um único índice de desempenho, qual seja: Taxa de Atendimento de Pessoas com Necessidade de Proteção. A fórmula de cálculo é a relação percentual entre a quantidade de admissões no Programa e a quantidade de solicitações apresentadas para análise de inclusão. Esse indicador tem o objetivo de acompanhar a capacidade de atendimento de inclusão de beneficiários em face das demandas de proteção apresentadas via pedido de admissão.

Ainda de acordo com o Relatório do TCU (2005), elaborado a partir do relatório gerencial do PROVITA, apresentado àquela instituição para avaliação do Programa, o valor do indicador sempre se manteve em 100% desde a criação do PROVITA, já que “todos os pedidos de admissão que se enquadram nos critérios legais são deferidos” (BRASIL, TCU, 2005, p. 22).

Aqui ocorrem três problemas: o primeiro está relacionado com o evidente fato de que um único índice não é suficiente para avaliar as ações do programa, e tampouco, sua eficiência. O segundo problema consiste no fato de que o resultado apresentado pelo relatório do PROVITA – o valor do indicador na casa de 100% de eficácia desde sua implementação – revela a falta de variabilidade no índice, o que pressupõe uma distância da realidade e sua pouca utilidade, como evidencia a avaliação do Tribunal de Contas da União:

De acordo com o relatório de avaliação gerencial, o valor do indicador sempre esteve em 100% desde a criação do Programa, já que todos os pedidos de admissão que se enquadram nos critérios legais são deferidos. Este fato revela a falta de variabilidade no índice, e conseqüentemente, sua baixa utilidade. O próprio relatório sugere a reformulação do indicador, além de propor o acréscimo de outro que

aferisse quantos processos criminais foram solucionados com o auxílio de testemunhas protegidas (BRASIL, TCU, 2005, p. 22).

O terceiro problema observado está relacionado com as incongruências no discurso do PROVITA: 1) o próprio Programa declara ao TCU, no relatório enviado para a avaliação feita no ano de 2005, que este indicador precisa ser reformulado, assim como sugere que outro – o que afira a eficiência do Programa no combate à impunidade – seja estabelecido. Contudo, quatro anos depois desse fato, o Programa não reformulou o índice inadequado, não estabeleceu aquele proposto por ele mesmo, e tampouco implementou os índices de desempenho propostos pelo TCU, como vimos anteriormente; 2) o índice se refere à ‘Taxa de Atendimento de Pessoas com Necessidade de Proteção’ e não à ‘taxa de atendimento de pessoas com necessidade de proteção **que se enquadrem nos critérios legais do Programa**’, o que tornaria o índice aplicável à realidade do PROVITA.

Todas essas questões apresentadas – o “sigilo”, apresentado como instrumento de defesa da testemunha incluída, o discurso defensivo a possíveis críticas ou questionamentos ao programa, as distorções no índice de desempenho apresentado pelo programa, as incongruências no discurso do PROVITA observadas neste trabalho – são, a nosso ver, estratégias de sustentação do segredo como tecnologia de manutenção não somente do poder, mas da ideologia que consubstancia o Programa, afirmando-o como uma política pública de Direitos Humanos que protege a testemunha em risco iminente de morte e promove a cidadania. Um discurso que procura, a nosso ver, encobrir a calamitosa situação da segurança pública, da violência e da impunidade no país e, ainda, manter longe do público, e de pesquisadores, os problemas, limitações e deficiências do Programa de Proteção à Testemunha.

A análise das questões que se relacionam ao sigilo como elemento do Programa levanta o terceiro paradoxo referido por este estudo: o sigilo, anunciado pelo PROVITA como um instrumento de proteção da testemunha ameaçada incluída no Programa, se institui como um instrumento de proteção do Programa ao olhar e avaliação externos ao universo dos seus membros.

#### **4 INVISIBILIDADE E VIOLÊNCIA: OS IMPACTOS SUBJETIVOS DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO ÀS TESTEMUNHAS AMEAÇADAS**

*“Eu fico um pouco, depois eu saio daqui. Eu vou embora, eu fico fora de si.*

*Eu fico oco, eu fico bem assim: eu fico sem ninguém em mim”.*

**Arnaldo Antunes**

A testemunha ameaçada incluída no Programa vive um paradoxo com relação à sua visibilidade – o quarto paradoxo que apontamos neste estudo: ao contrário de todos os atores sociais e das minorias que buscam a garantia dos seus direitos tornando visíveis as violências de que são vítimas, é a invisibilidade que dá à testemunha em situação de risco a garantia de permanecer vivo. Este paradoxo, ao tempo que a protege do seu algoz, torna-a invisível enquanto sujeito e a isola socialmente, fazendo-a vítima de outros tipos de violência. A invisibilidade da testemunha de crime inserida no Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada protege-a e a violenta.

O ingresso no PROVITA e a consequente invisibilidade da testemunha ameaçada fomentam a violência em muitos sentidos: (1) no sentido da subjetividade, quando a faz

negar-se enquanto sujeito e a circunscreve a um papel – o de objeto: a testemunha de um crime, um sujeito sem rosto, instrumentalizada e reificada pela racionalidade burocrática do Programa; (2) no sentido político, quando sonega desse sujeito a possibilidade de se organizar enquanto minoria e reivindicar direitos, quando não a reconhece como sujeito de direitos e lhe nega um canal de voz; (3) no sentido social, quando a isola de seus vínculos sócioafetivos; (4) no sentido cultural, quando a obriga a abandonar tudo aquilo que a constitui como sujeito: suas raízes, seu lugar, suas referências no mundo. A invisibilidade sonega o poder, pois, como diz Wittgenstein (*apud* CALVINO, 2000, p. 90), “o que está oculto não nos interessa”.

A experiência vivida pela testemunha que ingressa no Programa é vitimizante e notavelmente pode ser definida pela concepção de violência apresentada por Felipe (1998, p. 29), como:

Um ato que suspende definitivamente os contornos da identidade do sujeito; mobilizando-o, impedindo-o de qualquer ação, o anula absolutamente como sujeito significador, o degrada, o impede radicalmente de continuar sendo sujeito da sua própria construção; elimina no sujeito qualquer possibilidade de fazer uso de sua força para garantir-se íntegro.

O encontro da testemunha ameaçada com o Programa de Proteção é permeado pela frustração, sofrimento e vitimização que derivam dos determinantes da operacionalidade e da sistematização do Programa, mas não tão somente disso: origina-se igualmente da postura racional dos que operam o Programa e da dinâmica das relações que se estabelecem entre a testemunha e a instituição, entre a testemunha e os operadores do PROVITA.

A violência impetrada e o sofrimento da testemunha provêm 1) da possibilidade de desqualificação da testemunha como sujeito a ser protegido e seu possível abandono pelo Estado; 2) da frustração e sofrimento decorrentes de promessas irrealizáveis, feitas por policiais ou integrantes do Ministério Público, insuficientemente treinados pelo PROVITA; 3) da obrigatoriedade da testemunha em se submeter a um protocolo de restrições, invasões e sujeição que tornam o Programa, sob o ponto de vista emocional da testemunha, inexecutável, submetendo-a a um sofrimento emocional e psicológico que, segundo um dos Conselheiros do PROVITA, “é irrealizável a qualquer ser humano”; 4) da experiência de desenraizamento a que a sistemática do Programa a obriga; 5) da falta de um canal de voz através do qual possa ser ouvida e reconhecida enquanto sujeito de direitos; 6) das distorções nas relações com as equipes técnicas nas quais a subordinação que a situação impõe à testemunha a obriga a suportar situações de abuso de autoridade e assédio; 7) da impossibilidade emocional de

suportar as exigências do Programa e lançar-se ao risco de morte, não aceitando ingressar no PROVITA ou abandonando-o; 8) da dificuldade de reinserção social vivida pelas testemunhas e do total abandono delas após seu desligamento do Programa, entre outras situações que veremos neste capítulo.

Os aspectos operacionais e a sistemática do Programa acima relacionados são visivelmente vitimizadores e, naturalmente, não foram previstos e muito menos projetados por aqueles que pensaram fazer dessa uma política pública de Direitos Humanos. Então o que acontece? A única possibilidade de proteger a testemunha ameaçada passa pela sua vitimização? Por que uma política pública criada para proteger violenta o sujeito?

Como definimos anteriormente, Weber nos ajuda a pensar as respostas a essas indagações a partir da concepção que constrói da burocracia moderna que, dominada pela racionalidade, busca através da técnica fazer prevalecer o princípio da eficiência a qualquer custo. O autor afirma que “a burocracia tem um caráter racional: regras, meios, fins e objetivos dominam sua posição” (WEBER, 1982, p. 282), e explica que “a burocratização de todo o domínio promove, de forma muito intensa, o desenvolvimento de uma objetividade racional e do tipo de personalidade do perito profissional” (WEBER, 1982, p. 276).

Dessa maneira, Weber (2002) nos esclarece que o padrão estabelecido na cultura racional moderna prioriza a eficiência com o menor custo, o alcance das metas a qualquer preço e o descarte da emoção no comando das ações, desumanizando suas práticas. Assim, são desenvolvidas técnicas e subjetividades racionais que criam uma disciplina organizacional burocrática: estabelecimento de ordens superiores que devem ser obedecidas a qualquer custo, protocolos que devem ser cumpridos à risca para que o bem-estar da organização prevaleça a qualquer crença, valor ou preocupação com os sujeitos envolvidos. A posição do funcionário burocrático tem “a natureza de um dever” (WEBER, 1982, p. 277), sendo decisivo para a sua atuação que ele “não estabeleça relação pessoal” (WEBER, 1982, p. 277) na prática funcional.

A operacionalização do Programa de Proteção às Testemunhas obedece às regras da racionalidade burocrática e, por conseguinte, é desumanizada – a testemunha é “coisificada” e sua subjetividade desconsiderada. Os integrantes do PROVITA obedecem a um protocolo rígido de regras que são mantidas à risca e em detrimento do sujeito que está por trás do testemunho.

Como visto anteriormente, a análise do discurso do Programa entendido sob o ponto de vista de alguns pressupostos da etnometodologia, suscita sua ideologia através da

pasteurização e institucionalização na fala de seus membros que apresentam e descrevem a prática do Programa, denunciando a linguagem comum de eficácia e eficiência. Por outro, faz surgir da interpretação dos seus enunciados o caráter da racionalidade, da frieza burocrática do PROVITA e da desumanização do Programa.

Segundo Weber (1982), o cumprimento ‘objetivo’ das tarefas na burocracia racionalizada pressupõe que não haja relação entre as pessoas, fazendo desaparecer da sua operacionalização a subjetividade, ou seja, aquilo que torna os sujeitos humanos. Dentro dos preceitos da burocracia racional a desumanização foi desenvolvida como um instrumento tecnológico de eficiência. Para o autor, “a racionalidade burocrática elege a técnica – precisão, velocidade, discricção, unidade, subordinação rigorosa, redução do atrito e dos custos de material e pessoal são levados a seu ponto máximo através da ‘calculabilidade’ de resultado” (WEBER, 2002, p. 151). O autor explica:

Quando plenamente desenvolvida, a burocracia também se coloca, num sentido específico, sob o princípio do *sine ira ac studio*. Sua natureza específica, bem recebida pelo capitalismo, desenvolve-se mais perfeitamente na medida em que a burocracia é ‘desumanizada’, na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo. É essa a natureza específica da burocracia, louvada como virtude especial (WEBER, 1982, p. 250).

As subjetividades construídas pela racionalidade no seio da burocracia moderna – o *tipo de personalidade do perito profissional* –, que se desumaniza em função da técnica e da busca da eficiência, podem ser explicadas sociologicamente pela definição de Weber de disciplina, “cujo conteúdo é apenas execução da ordem recebida, coerentemente racionalizada, metodicamente treinada, e exata, na qual toda crítica pessoal é incondicionalmente eliminada e o agente se torna um mecanismo preparado para a realização da ordem” (WEBER, 1982, p. 292). A fala da assistente social do PROVITA revela a racionalidade das ações no trabalho deste Programa:

Existem profissões que se você fizer várias tarefas, você é ótimo, é competente. Lá [no PROVITA] também. O Serviço Social, quanto mais fizer de tarefa, você vai ser mais competente. Isso é uma arma letal, realmente não era refletido. Nós nunca pegamos o código de ética e fomos repensar, ver como estava a postura do Serviço Social frente a isso, o que o Serviço Social acreditava aqui no Programa em relação a isso ou aquilo (ENTREVISTADA 1, *apud* SANTA, 2006, p. 88).

A racionalidade que permeia as subjetividades e as condutas dos indivíduos envolvidos na burocracia tem explicações não somente na Sociologia, mas também seus processos encontram explicações na Psicanálise. Segundo Freud (1987), quando o sujeito

experimenta situações de intensa densidade afetiva ou cujos motivos reais não conhece ou não compreende, o indivíduo lança mão de defesas psicológicas traduzidas em explicações lógicas ou que se ajustem à moral do grupo a que pertence e que justifiquem a situação. A racionalização da experiência vivida impede a percepção profunda e a clara interpretação dos fatos.

A racionalização mantém a consciência em um nível de funcionamento superficial e sem densidade, como podemos observar no discurso de um dos membros do PROVITA, participante de uma das equipes técnicas que acompanham testemunhas inseridas no Programa:

Na verdade, tinha muita resistência em falar sobre essas coisas. A gente, às vezes, não tinha tempo para fazer reunião e eu acho que não tinha tempo porque não queria se criar um tempo para isso, para estudar, para pensar os atendimentos. Eu acho que isso é um investimento que a própria equipe tem que ter (ENTREVISTADA 2, *apud* SANTA, 2006, p. 91).

Traduzida para a realidade do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada, a racionalidade burocrática desvela o que faz com que essa política pública, cuja finalidade é proteger, acabe por inverter seus propósitos, desprotegendo e vitimizando a testemunha e, ainda, que mantenha um discurso uníssono de eficácia e eficiência.

Reconhecida nos enunciados que refletem o cotidiano e a qualidade das relações entre os atores sociais que vivem esse contexto, a racionalidade e a autoridade burocrática invertem a ordem transformando este ambiente em um meio perverso, como veremos a partir da análise dos impactos subjetivos do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada.

O aporte teórico weberiano, associado aos princípios da Etnometodologia, permite explicitar a realidade do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada através da riqueza dos enunciados que revelam a racionalidade da sistemática operacional do Programa, a violência da institucionalização do sujeito e a violência institucionalizada que aniquila a subjetividade da testemunha incluída no PROVITA.

Para melhor sistematizar nossa apresentação, seguiremos o caminho percorrido pela testemunha ameaçada que busca a proteção do PROVITA, apresentando as sucessivas etapas que se seguem e a conseqüente vitimização da testemunha, vivenciada em cada um desses momentos.

#### **4.1 O Encontro com o PROVITA – trauma, medo e busca de proteção**

Como visto no capítulo III, o PROVITA é uma política pública excludente que protege as testemunhas eleitas pelo Estado em função da sua capacidade de produção de provas em processos relacionados com o crime organizado. Essas são as razões do Estado para proteger testemunhas ameaçadas. As razões das testemunhas ameaçadas para buscar a proteção do PROVITA são outras, divergentes das razões do Estado, e então vinculadas especificamente à necessidade premente de salvar a própria vida.

Quando uma testemunha chega a buscar proteção no PROVITA isso significa que os meios tradicionais de proteção, a segurança pública, não conseguiram fazê-lo. A única opção que resta é o Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada. O que move o sujeito nessa direção é o medo. Santa (2006) reconhece que a busca de amparo no PROVITA não tem um caráter voluntário ou espontâneo, não é uma “escolha”. O que motiva o sujeito a pedir a proteção do Programa é, de fato, o risco iminente de morte, o medo das ameaças e dos riscos que corre e a total impossibilidade de encontrar segurança nos meios tradicionais de segurança pública. As declarações de assistentes sociais, técnicas do Programa, evidenciam os motivos pelos quais as testemunhas buscam o PROVITA e decidem nele ingressar:

[...] é o medo que os faz ficar. Eu diria que não é o fato de colaborar com a justiça que os faz ficar. A pessoa teria que se abstrair muito de si mesma para falar isso: ‘estou aqui porque quero exercer meu direito de cidadão e de acabar com a impunidade’. Realmente é o medo, é para salvaguardar a própria vida que os faz entrar no PROVITA (ENTREVISTADA 1 *apud* SANTA, 2006, p. 63).

[...] era o medo de voltar e a ausência do Estado. A ausência de qualquer tipo de segurança, de qualquer apoio que eles poderiam ter se voltassem para a vida normal deles e a falta de alternativas. Se não fosse o Programa, qual seria a alternativa? Não existe (ENTREVISTADA 1 *apud* SANTA, 2006, p. 63).

[...] era saber que, se voltasse, ia morrer (ENTREVISTADA 3 *apud* SANTA, 2006, p. 64).

A partir dessas declarações, pode-se perceber a distância entre as razões do Estado e as razões das testemunhas no que concerne ao seu ingresso no Programa. Mais que isso, expressa o sofrimento que a situação extrema de risco imputa a esses sujeitos.

O Programa, denominado “Programa de Proteção a Testemunhas Ameaçadas” e apresentado como “uma política pública de Direitos Humanos”, em razão do que promete com o enunciado em seu título e no *status* de política pública, faz a sociedade acreditar, por analogia, que esta segue os princípios e a lógica dos Direitos Humanos: a universalidade e a igualdade, ou seja, que é uma política de proteção para todas as testemunhas ameaçadas. Mas isso não acontece na prática do Programa, como foi constatado neste estudo: nem todas as testemunhas que se encontram em risco de morte são protegidas pelo Estado. O ingresso no

Programa não é garantia de proteção, e o pavor de encarar a morte é dividido pela testemunha que não é aceita pelo PROVITA.

O primeiro grande impacto causado pelo programa acontece quando a testemunha ameaçada descobre que não está ‘qualificada’ para ser protegida no entendimento e segundo as exigências do PROVITA e lhe é negada a única possibilidade de proteção da sua vida. Este impacto é causado pela racionalidade das regras impostas, que friamente são cumpridas pelos membros do Programa. Para estar ‘qualificada’ como testemunha é necessário que seu testemunho possa ser classificado pelo Ministério Público como uma prova imprescindível, como deixa claro a representante do PROVITA – BA, na apresentação do Programa para o Ministério Público de Alagoas: “O requisito principal para que a testemunha seja aceita no Programa é avaliar a importância do testemunho para a promoção de prova. Avaliar a possibilidade de ter uma boa prova”. A Coordenadora Nacional do Programa acrescenta: “A testemunha deve ser imprescindível como prova testemunhal [para ser incluída no Programa]. O Programa não vai proteger a todo e qualquer cidadão que esteja ameaçado”.

No momento em que não é inserida no Programa, mais uma vez, a cidadania e os direitos – incluindo os direitos à proteção e à igualdade – são negados a esse indivíduo. Desaparece o Estado como instância de ordenamento social, sonega-se desse sujeito a possibilidade de tomar parte do único instrumento de segurança do qual ele pode lançar mão nesse momento; invalida-se o Estado de Direito; desmorona o significado simbólico do Estado como signifiante do Pai<sup>31</sup> e inverte-se a ordem. A testemunha é lançada à sua própria sorte. Homens são desqualificados para ter suas vidas protegidas pelo Estado em decorrência da sua ‘inutilidade’ para o Programa. É rompido o contrato social pelo contratado; o contratante não tem a quem recorrer, está só, abandonado.

Segundo um dos conselheiros do PROVITA, esse é um dos grandes problemas do Programa: pessoas que não são aceitas vivenciam uma situação desesperadora, de total desproteção. Segundo esse conselheiro, além das restrições relacionadas com o critério subjetivo de “perfil” ideal para ser aceito, existem questões operacionais que limitam o ingresso de testemunhas:

Os requisitos formais, por um lado, e as características do Programa em si, por outro, impedem o ingresso de muitas pessoas. O Programa não tem perfil para receber pessoas, profissionais liberais, ou coisa assim. Não estou falando de questão econômica, estou falando de nível social. Ele tem essa característica. O aporte dele [do Programa], o mecanismo de apoio não possibilitam o ingresso de muitas pessoas

---

<sup>31</sup> Ver capítulo I, item 1.2.

[...] Ele atende bem a pessoas que têm esse padrão lamentável de miserabilidade, fato de viverem em situação de exclusão social mesmo, para o resto da população não tem possibilidade e isso é um fato limitador.

A declaração de uma testemunha ameaçada que viveu a experiência de não ser aceita pelo Programa nos dá a dimensão do sofrimento e desespero experimentados nessa situação:

Assisti a um crime bárbaro: vi um grupo de garotos matar um outro a pancadas na minha frente. Corri para tentar ajudar, salvar aquele rapaz. Estava no lugar errado na hora errada. Desde então minha vida virou um inferno. Não fui aceito no Programa de Proteção e não podia acreditar nisso. Fiquei totalmente desesperado. Sou funcionário público, eles disseram que eu podia me proteger sozinho porque tenho dinheiro para isso. Vivo fugindo desde então. Já me mudei de cidade várias vezes, não posso mais trabalhar, estou separado da minha esposa por que ela não aguentou fugir para sempre, vivo da ajuda de familiares e amigos. Os assassinos foram soltos, sei que um dia irão me matar porque testemunhei. Sou um homem indignado com essa situação – eles estão soltos e eu vivo preso dentro de casa, com medo de sair. Paguei meus impostos a vida inteira, fiz meu papel de cidadão sendo testemunha e não sou protegido pelo Estado. Minha vida está acabada, nunca mais terei paz. Alguém pode achar que isso é justo? (Z. TESTEMUNHA NÃO ACEITA PELO PROVITA, ENTREVISTADA PELA PESQUISADORA).

A violência do abandono quebra a ordem na relação Estado/sujeito, protetor/protegido e joga o sujeito ao abismo do desamparo e da indignação. Dentro da experiência vivida pelo sujeito desse enunciado não há lógica para a sonegação da sua proteção pelo Estado. Dentro dos valores culturais e sociais que procuram manter o ordenamento social – o cumprimento de seus deveres enquanto cidadão pagador de seus impostos e a tentativa de salvar uma vida – não cabem o não reconhecimento da sua ação positiva e o abandono do Estado. A cidadania que esse sujeito tentou exercer (fazer prevalecer a verdade e a ordem com o seu testemunho) tirou dele os seus direitos; os assassinos estão soltos e ele está encarcerado pelo medo. A cidadania (cumprir o seu dever) anulou a cidadania (o seu direito à proteção).

A “lógica” da não inclusão dessa testemunha está diretamente relacionada à questão da racionalidade, sendo justificada pelo fato de que não sendo prova imprescindível em crime de alto valor ofensivo, a testemunha está fora daquilo que é determinado pelas regras estabelecidas no Programa como a única razão para que o Estado proteja um cidadão que se encontre em situação extrema de risco: a troca do testemunho que interesse ao Estado pela proteção. A vida, em si, não tem valor e esses são os classificados *homo sacer*. Como afirma Bauman, expressões como “a santidade da vida humana” soam estranhas nas salas assépticas e sem fumaça de um escritório burocrático” (BAUMAN, 1998, p. 49).

O abandono como sinônimo de violência perpetrada pelo Estado, que decide quem qualifica para o testemunho e quem qualifica para ocupar o lugar dos *homo sacer*, tem origem

na racionalidade burocrática do Programa. Segundo Bauman (1998), a racionalização deu origem a instituições que se utilizam de tecnologias e técnicas gerenciais que buscam instrumentalizar o comportamento humano, fazendo com que qualquer objetivo seja perseguido com eficiência e vigor, com ou sem dedicação ideológica ou aprovação moral por parte daqueles que estão envolvidos em alcançar esses objetivos. Estes definem suas ações como meios e os meios como subordinação à instituição ou àqueles que decidem as ações necessárias para alcançar seus objetivos. É essa a dinâmica que faz do abandono da proteção de testemunhas em situação iminente de risco de morte, que não são aceitas no Programa, uma decisão apartada de avaliação das suas consequências e, portanto, apartada da avaliação moral sobre tal atitude.

A fala da Coordenadora Nacional do Programa revela que aquele que não for qualificado como testemunha a ser incluída no PROVITA passa a ser uma demanda para os meios tradicionais de proteção, sem considerar que o PROVITA existe justamente porque os ‘meios tradicionais’ falharam nessa proteção e não se qualificaram para assegurar a vida dessas pessoas.

Se puder prescindir da prova testemunhal, então essa pessoa não será candidata [...] O Programa não vai substituir a Segurança Pública. Tem que haver os dois. A demanda é grande, mas depois, quando se entende o critério de inclusão do programa a demanda se qualifica. As outras testemunhas deverão receber a proteção pelos meios tradicionais de proteção. O PROVITA demanda para a Segurança Pública estadual.

O enunciado acima revela a explicação racional e distanciada da realidade do cotidiano do Programa, atestado nas palavras daqueles que vivenciam o drama das testemunhas que têm sua proteção negada, como visto anteriormente.

A avaliação do TCU sobre o Programa de Proteção a Testemunhas Ameaçadas detectou esse como um dos problemas dos procedimentos do Programa, já que “não existe previsão de proteção aos casos de pessoas que não se adequem aos critérios de inclusão” (BRASIL, TCU, 2005, p. 31) e, aceitando tacitamente que os ‘meios tradicionais de proteção’ não estão aptos a assegurar a vida dessas testemunhas, sugere no Acórdão 600/2005 o estabelecimento de “proteção dos casos que não se adequam às hipóteses de inclusão” (BRASIL, TCU, 2005, p. 87). Embora essa recomendação tenha sido feita como resultado da avaliação do Programa, em 2005, pelo órgão máximo de controle das políticas públicas do Estado – o Tribunal de Contas da União –, nada mudou até então; o discurso do PROVITA continua o mesmo, assim como suas regras e práticas racionais na escolha dos que serão protegidos pelo Estado e daqueles cuja vida não tem valor para os objetivos do Programa.

## 4.2 A sedução das testemunhas ameaçadas e os objetivos do Estado

Na apresentação do PROVITA às autoridades governamentais e não governamentais, ocorrida no dia 24 de março de 2008, em Maceió – AL, um dos conselheiros estaduais de Direitos Humanos levantou uma questão recorrente no Programa: a sedução da testemunha, feita por pessoas interessadas em seus testemunhos, com promessas de vantagens e ganhos financeiros irrealizáveis pelo Programa: “a porta de entrada da testemunha é normalmente a delegacia de polícia ou o Ministério Público. Um dos principais problemas é a expectativa que se cria na testemunha e que não é cumprida”.

Para a Coordenadora Nacional do Programa, “é importante que os conselheiros estejam presentes apresentando o Programa, participando para que os envolvidos possam saber as consequências que isso traz para a testemunha”.

Essa prática de sedução pelo testemunho engana e frustra a testemunha que decide ingressar no Programa em razão do que lhe foi prometido. A Coordenadora Nacional afirma que a testemunha que chega ao Programa porque foi seduzida com promessas, “fica decepcionada, desiludida, frustrada e seu processo no Programa será muito difícil”, e complementa: “já houve caso de a testemunha que saiu do Programa para acertar contas com o promotor. Ela se sentia ludibriada, e foi mesmo [...] é preciso falar dos limites e exigências do Programa para testemunha não ter mais esse prejuízo”. O depoimento do conselheiro do PROVITA nos esclarece a dimensão e gravidade desse problema:

Na verdade é mais grave ainda, pela experiência que nós vivenciamos, chega a ser uma fraude praticada por alguns policiais ou por algumas pessoas do Ministério Público. Não é que seja com uma má intenção, mas é porque as pessoas estão empenhadas em esclarecer o caso, a sociedade também, e aí surgem essas coisas, as pessoas utilizam esses expedientes. Para convencer as testemunhas, as pessoas acham que é válido fazer essas promessas do reino da bondade e da felicidade – que seria o Programa –, essas promessas são feitas e eles então encaminham essas pessoas para quem lida com o assunto [...] e aí você fica naquela situação de confrontar essa pessoa que foi encaminhada e estimulada por essas promessas, confrontá-la com uma realidade que é desde logo frustrante, e isso gera muito problema. A causa para frustração começa nos primeiros momentos e caso ela supere esse momento inicial, quando ela conhece as condições para permanecer no Programa, é terrível.

As expectativas são geradas em decorrência da tentativa de garantia de boas provas testemunhais e em detrimento do respeito e proteção à testemunha. Essa prática atesta o despreparo, a falta de entendimento e de treinamento das pessoas que são a porta de entrada do Programa e que, na ansiedade de garantir a prova testemunhal, o transformam em um

engodo para a testemunha. Além disso, o corte finalístico e racional do Programa faz deste, segundo o conselheiro do PROVITA, ‘um sistema perverso’:

A realidade é que esse sistema é perverso. Embora nós tenhamos tentado nos esconder atrás de algumas palavras e conceitos formais que foram lançados na Lei e no Programa Nacional de Direitos Humanos, é um esconderijo porque nós falamos do modelo americano e fazemos pior do que isso: não tratamos as pessoas como a situação exige e as autoridades fazem essas barganhas. Se fosse no modelo americano, eles diriam ‘o preço pelo seu testemunho é tanto’ e ponto final. Aqui as pessoas são enganadas porque não vão receber o prometido. Nós misturamos as coisas. Em todos os casos, sem exceção, bate de frente o finalismo do testemunho no processo com a expectativa que foi gerada na pessoa.

Na avaliação do Programa realizada pelo TCU(2005), fica claro que a atuação do Programa no que concerne ao treinamento, supervisão e apoio ao desempenho adequado de seus agentes é deficiente:

Os relatos indicam que a sistemática atual de treinamento não tem sido suficiente para atender às necessidades dos programas estaduais. Embora 90% dos técnicos entrevistados tenham recebido treinamento para iniciar os trabalhos no Programa, 47% informam que não foi bastante para o desenvolvimento de suas atividades. Por sua vez, a maioria (80%) dos coordenadores técnicos das ONG considera que o treinamento é insuficiente, havendo necessidade de maior aprofundamento dos temas discutidos (BRASIL, TCU, 2005, p. 41).

Ainda segundo o TCU, um dos pontos mais importantes na divulgação de soluções e boas práticas para o aprimoramento nos programas estaduais é o monitoramento, a partir do qual se podem identificar e analisar problemas potenciais e o sucesso de um programa ou projeto, como é o caso do PROVITA. No caso do Programa de Proteção a Testemunhas Ameaçadas, os principais instrumentos de monitoramento do Programa são os relatórios trimestrais de acompanhamento elaborados pelas equipes técnicas e os relatórios de monitoramento desenvolvidos pelas equipes de monitores. Esses dois instrumentos são direcionados para o Conselho Deliberativo e para o CGPT.

Segundo a avaliação feita pelo TCU (2005), os relatórios de acompanhamento e de monitoramento não têm sido eficazes como instrumentos para o aprimoramento do Programa porque carecem de características necessárias para subsidiar programas estaduais e permitir o tratamento de problemas, a divulgação de soluções e o cumprimento de boas práticas.

O monitoramento e a supervisão do Programa seguem suas práticas burocráticas e racionais, mantendo a consciência daqueles envolvidos em um nível superficial, fazendo com que a execução de suas ordens aconteça sem crítica pessoal e, como consequência, que as

práticas do Programa não sejam aprimoradas ou alteradas. Alguns aspectos importantes, detectados pela avaliação do TCU quanto à ineficiência dos relatórios, nos chamam a atenção por estarem diretamente relacionadas com técnicas que podem gerar a impossibilidade de seus funcionários aprofundarem seu nível de consciência e crítica pessoal a respeito das práticas do Programa, a seguir:

1) a inexistência de divulgação de boas práticas através dos relatórios de monitoramento.

A direção do GAJOP revelou que não existem procedimentos para registro de boas práticas adotadas e nem sistemática para compartilhamento de experiências entre os programas estaduais (BRASIL, TCU, 2005, p. 45).

2) A falta de objetividade e clareza dos relatórios.

Constatou-se que as recomendações apresentadas nos relatórios são pouco objetivas, não havendo uma definição clara de medidas a serem adotadas, estimativas de prazo, recursos necessários etc. Além disso os relatórios não fazem registro do grau de implementação das recomendações anteriores (BRASIL, TCU, 2005, p. 45).

3) A repetição e superficialidade de temas tratados:

Outro aspecto é a repetição de temas que comprometem a inclusão de novos, deixando de tratar de temas específicos com mais profundidade. A frequência dos monitoramentos realizados por estado e o curto tempo de permanência da equipe de monitores em campo comprometem o aprofundamento dos trabalhos e a qualidade dos resultados (BRASIL, TCU, 2005, p. 45-46).

4) Desconsideração das informações como ferramenta de aprimoramento do Programa:

Por sua vez, os membros dos Conselhos Deliberativos estaduais entrevistados declararam não fazer uso dos relatórios de monitoramento. Além da intempestividade, o desconhecimento dos objetivos do documento prejudica seu uso pela instância decisória superior do programa no estado (BRASIL, TCU, 2005, p. 45).

A sedução da testemunhas com o objetivo de atender às razões do Programa – a obtenção de boas provas nos processos judiciais de interesse do Estado – é, ao nosso ver, resultado da dinâmica racional que mantém seus funcionários e aqueles responsáveis pelo

encaminhamento e ingresso de testemunhas no Programa em um nível de consciência superficial, fazendo-os cumpridores de suas metas de obtenção de boas provas a qualquer custo – mesmo que este seja a sedução da testemunha com promessas irrealizáveis e seu sofrimento psíquico.

#### **4.3 O testemunho como “moeda de troca”: a barganha como sintoma**

O encontro da testemunha com o Programa é determinado por uma marcante divergência de realidades, necessidades e objetivos entre os dois: quando o sujeito busca a proteção do PROVITA, o que o impulsiona é a real e urgente necessidade de buscar um meio para salvar a própria vida que, naquele momento, corre o risco iminente de ser ceifada. Quando o PROVITA aceita uma testemunha no Programa, sua meta é a obtenção da produção de provas que combatam a impunidade e o crime organizado.

Transformado em objeto produtor de prova testemunhal pelo Estado, esse mesmo sujeito cria novas subjetividades ao se transformar em “moeda de troca”: a sua vida pelo seu testemunho, pelo menos enquanto não houver, para o Estado, “cessação dos motivos que ensejam a proteção” (Lei 9.807/99). Perpetua-se, dessa maneira, um fenômeno crônico sob o qual as sociedades capitalistas fundaram seus alicerces baseados no princípio das determinações mercantis: a reificação, que Costa (2004) conceitua como o processo pelo qual, nas sociedades industriais, o valor do que quer que seja – pessoas, relações inter-humanas, objetos, instituições – apresenta-se na consciência dos homens como valor de troca, passando a contar como mercadoria.

Nasce daí uma irreconciliável ambivalência: de um lado, uma política pública que nasce da insuficiência do Estado em assegurar o cidadão e que se pretende instrumento contra a grave e complexa problemática da impunidade e, do outro, um sujeito desesperado em busca de salvar a própria vida a qualquer preço. Há aí uma questão importante para a relação entre o Programa e a testemunha, que marca entre os dois atores uma profunda diferença: o Programa sabe de antemão o que espera da testemunha; a testemunha não tem consciência do seu papel naquele contexto ou o preço que precisa pagar por isso que, naquele momento crítico, ela entende simplesmente como a proteção da sua vida. R. Benevides (2002, p. 12) esclarece:

O ingresso no Programa não é propriamente uma escolha, mas uma tentativa desesperada de autoproteção. Testemunhas e/ou vítimas comprometem-se a observar rígidas normas de segurança: não podem revelar suas identidades nem fragmentos

de suas histórias mesmo na esfera da intimidade; a sua comunicação com o mundo externo é estritamente condicionada por sua capacidade de fazer uso seletivo da memória e da linguagem (...) [as testemunhas] são sujeitos que vivem experiências de desenraizamento forçados pelas tentativas de escapar da violência institucionalizada cuja consequência mais imediata é a probabilidade do seu próprio aniquilamento. A memória desse Programa é constituída por experiências compartilhadas por diferentes sujeitos, em uma época em que há uma enorme quota de luto humano.

Segundo a autora, as testemunhas incluídas no Programa são pessoas que nunca sentiram ou viveram a proteção do Estado; ao contrário, não é raro que suas denúncias sejam contra seus agentes. Sentem-se desamparadas, acreditam que a denúncia traz imenso risco para suas vidas e verbalizam não saber por quanto tempo irão viver com medo de ser as próximas vítimas, um medo do futuro que tem relação direta com a realidade desse Estado insuficiente na sua mais prosaica obrigação: a proteção do cidadão.

A testemunha ameaçada incluída no PROVITA é, como vimos anteriormente, um instrumento de produção de provas para o Estado. Embora “coisificado”, esse sujeito continua a ter uma subjetividade e essa subjetividade fala. Esse sujeito transformado em objeto expressa seu sentimento através de um sintoma comum entre as testemunhas incluídas no Programa: a barganha. Monteiro comenta: “é comum tentarem barganhar tudo, e quando não conseguem o que desejam, exploram sua condição de vítima como mecanismo para que a equipe técnica do Programa supra suas perdas. Também é comum barganhar seu testemunho por situações estáveis, às vezes superiores à vida anterior ao Programa” (MONTEIRO, 2002, p. 87). O depoimento de uma testemunha incluída no Programa confirma essas palavras: “eu denunciei gente grande envolvida com narcotráfico. Meu testemunho é importante”<sup>32</sup> (MONTEIRO, 2002, p. 88).

A partir da compreensão de que sua proteção no Programa depende do seu testemunho e de que este representa a possibilidade de permanecer viva, a testemunha passa a ter consciência de que o seu testemunho e, portanto, a sua vida passam a ser uma mercadoria, um objeto, uma moeda de troca. A barganha – engrandecer o valor do seu testemunho – da sua moeda – para tentar trocá-lo por algo – mais conforto, a possibilidade de se comunicar com um familiar, ou qualquer outra coisa que o valha – é uma *práxis* do mercado, onde quem determina o valor das coisas e o lucro é sempre o dono da mercadoria.

---

<sup>32</sup> Os depoimentos de testemunhas incluídas no Programa de Proteção tiveram como fonte a monografia de Mestrado sobre o PROVITA, elaborada por Valdênia Brito Monteiro, integrante da equipe técnica do Programa, cuja referência bibliográfica se encontra nesse trabalho.

Ao contrário do que acreditamos, a barganha é entendida por R. Benevides (2002) como uma questão pertinente à identidade, tema central em programas como o PROVITA, sobre o qual discorreremos posteriormente. A barganha se apresenta na concepção dessa autora e participante direta do Programa não como um sintoma da reificação, como acreditamos ser, mas como uma ‘faceta’ de uma operação de vitimização da testemunha em relação à equipe técnica que lhe dá assistência:

É o caso de vítimas que, ao se depararem com a situação de mudança – mudança de local de moradia, de vínculos, mas principalmente de identidade (de vítima a testemunha) – enrijecem-se em posições despóticas. Passam a cobrar pela lesão que sofreram. Atingidas em sua identidade, desestabilizadas em suas referências, respondem com exigências em que toda a proteção é insuficiente e insatisfatória. Tornam-se vítimas da falta. Carentes de tudo, demandam das equipes soluções

impossíveis. Pedem que o outro, a equipe, dê o passo que elas não estão conseguindo dar: passar de vítima a testemunha-cidadã (...) Fazendo uma estranha mistura entre impotência-onipotência. Veem-se como possuindo algo que a equipe não tem; viram o que os outros não viram, sofreram o que os outros não sofreram. Cobram por isso, exigem ser reconhecidas nesse lugar vitimizado. Ficam capturadas na teia sempre inacabada daquele que só quer receber (R. BENEVIDES, 2002, p. 219).

A barganha é, então, na visão de R. Benevides, uma cobrança indevida à equipe (representante do PROVITA e, portanto, do Estado), uma posição “despótica”, uma projeção da testemunha dirigida à equipe em razão da sua incapacidade de se perceber não como vítima ou testemunha, mas como “testemunha-cidadã”.

Nessa concepção, ser “testemunha-cidadã” é pertencer a uma categoria da qual a testemunha só passa a fazer parte quando abandona o testemunho como instrumento de barganha e a troca como um passaporte para a ‘cidadania’. Nesse caso, não há “sujeito cidadão”, há “testemunha cidadã” – inversão na qual o sujeito, para se ‘tornar cidadão’, percorre o caminho do desrespeito, do abandono, da violência, do medo, do descrédito, do desespero, da reificação, do exílio e da imposição dessa nova identidade para tornar-se cidadão. Nesse caso, a cidadania não é construída pelo sujeito de direitos, mas concedida como título à testemunha ameaçada, desde que esta possa ser utilizada como instrumento produtor de provas e esteja disposta a trocar o seu testemunho pela proteção a sua vida e pelo título de cidadão.

Segundo Marx (2004, p. 20), “não é a consciência que determina a vida, mas sim a vida que determina a consciência”. O homem tem sua consciência construída a partir da sua

vida real, de suas relações efetivas no mundo em que transita, no qual vivencia suas experiências. Esse sujeito que, na busca desesperada para permanecer vivo ingressa no PROVITA, não se reconhece como cidadão porque não viveu essa experiência.

O testemunho não é fruto da consciência de um sujeito que o reconhece como instrumento de cidadania, porque a maioria desses sujeitos não tem a experiência da cidadania em sua vida real, e portanto, como foi dito anteriormente, não pode reconhecer o que não conhece, nem ter consciência do que não viveu. Seu sentimento e entendimento nascem da sua realidade concreta, da sua experiência no mundo: do medo, do desrespeito, da insegurança, da descrença. Sendo fato corriqueiro e cotidiano a impunidade como algo corrente no país, na sua vida e à sua volta, como esse sujeito pode pensar que seu testemunho irá contribuir para romper o ciclo da impunidade? Segundo Monteiro, há uma fala recorrente entre as testemunhas ingressas no Programa: “o processo não vai dar em nada” (MONTEIRO, 2002, p. 89).

O testemunho é a moeda de troca, o pagamento da testemunha à sua proteção. O medo é a marca, o sentimento que acompanha a testemunha e que é revelado em seus depoimentos, na pesquisa realizada por Monteiro (2002) e que tomamos como fonte de dados secundários:

Será que estou seguro no Programa, mesmo? E o futuro? (TESTEMUNHA 1).

E quando passar o risco, saio da proteção e aí? Não posso voltar para meu lugar de origem e não tenho emprego fixo. O grupo que denunciei tem 15 policiais (TESTEMUNHA 2).

Eu denunciei vários homicídios na Zona da Mata. Foram mais de cem homicídios, doutora. Eu não tenho costa larga (TESTEMUNHA 3).

Eu fui perseguido pela polícia e quando cheguei na delegacia ainda fui acusado de estar armado e de ter resistido à prisão. Não tenho como provar que não estava com uma arma. A polícia pode tudo (TESTEMUNHA 4).

Esses sujeitos, vitimados pela falta de segurança, pela ameaça iminente de morte, eleitos objetos produtores de provas por um Programa de Proteção que tem como objetivo primordial o combate à impunidade, têm sua “subjetividade aniquilada”, como foi anteriormente salientado por R. Benevides.

Na nossa opinião, o aniquilamento da subjetividade origina-se dos efeitos da racionalização que permeia o PROVITA e se materializa na reificação da testemunha incluída. Muller (1995) afirma que há uma violência, variada nos seus processos e surpreendente nos seus efeitos, que é aquela que não mata. Aos olhos da autora: “do poder de transformar o homem em coisa, fazendo-o morrer, deriva um outro poder prodigioso de uma outra forma, o de fazer uma coisa de um homem que continua vivo” (MULLER, 1995, p. 31).

Ocorre um fenômeno preocupante quando o PROVITA deixa de ser previsto no capítulo relativo ao direito de garantia à vida do Programa Nacional de Direitos Humanos. Disposto no capítulo referente à “luta contra impunidade” e, posteriormente, no capítulo referente à “garantia à justiça”, o PROVITA surge com o propósito de combater a impunidade e garantir a justiça, e não com o propósito de garantir a vida da testemunha ameaçada. Nesse momento o sujeito – a testemunha ameaçada – é deslocado do lugar de protagonista, quando sua vida é o princípio e o fim de uma política pública e passa a figurar no lugar de instrumento, um meio para que o objetivo do Programa seja alcançado.

Assume como protagonista o Estado (e suas razões) que, em nome dos Direitos Humanos, cria o discurso de proteção da sociedade contra a impunidade e o crime organizado (produtos gerados no coração das suas instituições), e de proteção da vida da testemunha ameaçada (indivíduo que, de maneira geral, é ameaçado pelos seus próprios agentes<sup>33</sup> e que participa desse contexto como meio e não como fim).

É em nome dos Direitos Humanos que, segundo Deleuze (1992), podem-se iludir os subalternos com a promessa de participação e de que as elites se preocupam com o seu bem-estar, afirmando a possibilidade de um capitalismo humanista no qual a nossa experiência não nos permite acreditar, embora tantos trabalhem e lutem por isso a partir de um desejo genuíno.

Diante dos antagonismos do Programa de Proteção à Testemunha, a afirmação do Estado de que o PROVITA é uma política de Direitos Humanos, protetora da testemunha ameaçada, e de que o testemunho é um caminho para que esse sujeito se transforme em um cidadão, exige refletir até onde essa bandeira é usada como instrumento hegemônico. O antagonismo do Programa e suas contradições acabam por causar impactos negativos e indesejáveis aos atores envolvidos no universo da PROVITA. A barganha, fenômeno presente no cotidiano do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada é, acreditamos, o sintoma que dá visibilidade a essas questões.

A certeza que alguns transmitem de que o Programa é bom para a testemunha nos inquieta e nos estimula a pensar sobre essa política pública partindo das incertezas, que, segundo Kehl (2004), é o caminho que nos abre para a alteridade e para o processo civilizatório. A autora cita Montaigne e sua atitude para a dúvida e a abertura no pensamento moderno:

---

<sup>33</sup> O fato de que a maioria das testemunhas de crime é ameaçada por agentes das instituições do Estado é uma das justificativas do programa para a participação e execução do programa por Organizações Não Governamentais.

Se existe em Montaigne uma ética para a modernidade, ela se baseia em dois pontos: a afirmação da dúvida, não como uma dúvida cínica – se nada posso fazer, não reconheço verdade alguma e me autorizo a fazer o que me convém –, e sim como ponto de partida para a investigação de si mesmo e para o diálogo com o outro. E a ética da alteridade, que defende uma abertura, tanto no campo do eu, que só se completa com o outro, como diante do desconhecido, mesmo ao preço da perda das mais confortáveis convicções (KEHL, 2004, p. 115).

Nas relações sociais não há linearidade, mas um campo em construção onde não existem verdades absolutas. Para podermos avaliar em que medida essa política pública é positiva ou negativa para a testemunha e para a promoção dos Direitos Humanos, é preciso avaliar em que medida isso acontece para o sujeito que está por trás desse ator social e em que medida o Programa atua na subjetividade de cada um deles, impactando esses sujeitos e criando novas subjetividades. Para compreendermos esse aniquilamento apontado anteriormente por R. Benevides, é necessário conhecermos o funcionamento do Programa e em que particularidades essa sistematização está relacionada com as consequências na subjetividade do ingresso da testemunha no Programa de Proteção.

#### **4.4 Exigências Irrealizáveis Para Qualquer Ser Humano – Ingresso no PROVITA**

Estando classificada como testemunha que pode gerar boa prova testemunhal e, então, qualificada para a proteção do PROVITA, a testemunha aceita no Programa irá se deparar com outra carga de sofrimentos. Hoje, com quase duas décadas de funcionamento, não é possível negar os efeitos e impactos causados pelo ingresso no Programa do sujeito que, como última e única alternativa de preservar a sua vida, submete-se às severíssimas normas e regras do PROVITA. Esses impactos subjetivos são reconhecidos pelo Programa, embora suas consequências não sejam tratadas com o cuidado necessário. Pensar a dor das testemunhas aceitas no Programa só acontece quando, em um lapso, a dor do outro pode ser sentida na dor do eu e, ainda assim, de uma maneira que, nem de longe, reflete o cotidiano de sofrimentos dos sujeitos inseridos no Programa de Proteção às Testemunhas Ameaçadas.

Eu não gostaria de ser testemunha, especialmente não gostaria de ser testemunha protegida. É uma exigência muito grande. Olha, tem que mudar de Estado, é uma demanda enorme. A gente pode ligar para quem quiser. Eu hoje moro em Brasília. Eu morro de saudade da minha terra, da minha rede de relações. Enfim, deixei para trás tudo o que era meu, o que constitui minha identidade cultural e familiar. Ser testemunha significa abandonar tudo isso e negar tudo isso permanentemente: não posso me reconhecer como a filha do Sr. fulano, eu vou ter que negar a minha história enquanto testemunha protegida. Como um jovem adolescente vai arrumar uma namorada e não poder contar a sua história? (COORDENADORA NACIONAL DO PROVITA).

As regras que deverão ser rigorosamente obedecidas, também reconhecidas pelo Programa como ‘severíssimas’<sup>34</sup>, incluem, entre outras, rigorosas formas de comportamento, tais como: 1) disfarces; 2) adoção daquilo que o Programa denomina “história de cobertura” – uma nova história de vida construída para que ela possa justificar sua inserção em um novo espaço social, o que significa para a testemunha a negação da sua própria história; 3) controle de comunicação, ou seja, todo tipo de comunicação é controlado pelo Programa, o que inclui violação de correspondência recebida e enviada pela testemunha; 4) se necessário, mudança de nome completo; 5) controle da vida individual e social da testemunha; 6) corte imediato, afastamento e isolamento de referências e relações sócioafetivas da testemunha; 7) limitação do direito de ir e vir, entre outras.

Todos esse fatores, associados à reificação do sistema, que faz do testemunho uma moeda de troca pela proteção, é, como já argumentados, sob o ponto de vista da subjetividade do sujeito, algo perverso<sup>35</sup> e vitimizador. O desencontro entre os objetivos do Programa e os da testemunha ameaçada surge logo nos primeiros momentos em que a testemunha busca proteção, causando imensa frustração, como afirma o conselheiro entrevistado do PROVITA:

A causa para frustração começa nos primeiros momentos, e caso ela supere esse momento inicial, quando ela conhece as condições para permanecer no Programa, é terrível, é muito difícil, porque ela se despoja de tudo que é comum à condição humana e aceita um protocolo de comportamento inaceitável. É irrealizável para qualquer ser humano. Eu já tive oportunidade de dizer isso várias vezes: o que se exige para que a testemunha seja incluída no Programa não é compatível com o que é possível, com o que é humano, não é, não é não. Isso aprofunda essa situação e, no aprofundamento dessa frustração, causa a própria frustração do Programa; a pessoa não se adapta, não se condiciona, acaba adotando atitudes rebeldes. É uma coisa muito complexa.

A violência da qual o sujeito está tentando desesperadamente escapar é, antagonicamente, encontrada por ele sob outras formas e signos dentro do Programa, que deveria existir com o objetivo primordial de protegê-lo, mantendo não somente sua integridade física resguardada, mas priorizando também seu bem-estar, sua integridade psíquica e mental, preservando aquilo que nos faz humanos: a subjetividade.

O decreto 3.518, de 20 de junho de 2000, que regulamenta o Programa de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, disciplina no parágrafo único do art. 1º:

---

<sup>34</sup> Expressão insistentemente utilizada pelos membros do Programa durante a apresentação do mesmo em Maceió, AL.

<sup>35</sup> Ver conceito na nota da página 4 da introdução deste trabalho.

Parágrafo único, Art. 1º. As medidas do Programa, aplicadas isolada ou cumulativamente, objetivando garantir a integridade física e psicológica das pessoas a que se refere o *caput* deste artigo e a cooperação com o sistema de justiça, valorizando a segurança e o **bem-estar dos beneficiários** (grifo nosso), consistem, dentre outras, em: I – segurança nos deslocamentos; II – transferência de residência ou acomodação provisória em local sigiloso, compatível com a proteção; III – preservação da identidade, imagem e dados pessoais; IV – ajuda financeira mensal; V – suspensão temporária das atividades funcionais; VI – assistência social, médica e psicológica; VII – apoio para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam comparecimento pessoal; e VIII – alteração de nome completo, em casos excepcionais (Brasil, DECRETO n. 3.518, 2000, grifo nosso).

Proteção refere-se à integridade física e psicológica, à justiça, à segurança e ao bem-estar das testemunhas. Segundo Maggi (2006), o conceito de bem-estar formulado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) exprime a ideia de saúde em termos de bem-estar físico, mental e social. Essa ideia, pelos seus termos positivos<sup>36</sup>, coloca em evidência a prioridade da promoção da saúde relativa aos cuidados, associando o corpo e a psique à dimensão social da pessoa, incluindo aí a dimensão do trabalho.

A sistematização do Programa e suas exigências, conforme afirmou anteriormente o seu conselheiro, em alguns casos impossibilitam a aceitação dessas normas e o ingresso por parte da testemunha; em outros, impedem a sua adaptação ao Programa. Segundo o conselheiro do PROVITA, a dificuldade de adaptação ao Programa é muito grande, e frequentemente isso acontece:

Nos casos que eu conheço, diria que a falta de adaptação é quase de 100 por cento. É como se o prazo de dois anos fosse o limite que a própria testemunha se dá para suportar o Programa. A pessoa vai suportando, suportando, suportando. Muitas delas, que não chegam a tanto, aos dois anos. As outras chegam aos dois anos no limite e saem. Ela continua em situação de risco – isso é doloroso.

Rosato (2005) evidencia o grau de vulnerabilidade e impotência da testemunha ameaçada que busca o Programa. Sua condição de fragilidade e insegurança torna imperioso ingressar em algo absolutamente desconhecido; não sabe para onde vai, como sua vida será gerenciada, que futuro a espera. Ingressar no Programa e aceitar suas exigências nunca é uma escolha, mas sempre uma necessidade imperiosa.

#### **4.5 Restrições, invasões e sujeição**

---

<sup>36</sup> O conceito de saúde, anterior à concepção da OMS, era relacionado à sua definição negativa que explicava a saúde como a ausência de doença.

A longa trajetória de vitimizações a que é submetida a testemunha de um crime é iniciada antes de sua chegada ou ingresso no Programa: no momento em que esta presencia o crime. Na maior parte das vezes, são crimes violentos, traduzidos em imagens chocantes. Haverá, sempre, o trauma provocado por essa visão.

Segundo Chemama (1995), trauma é a consequência de um fato acompanhado de uma emoção violenta, que vai modificar a personalidade de uma pessoa, sensibilizando-a de uma forma especial para emoções análogas posteriores. É um evento inassimilável para o sujeito, do tipo que pode parecer constituir uma condição determinante de neurose.

Segundo Ferenczi (1992), o trauma equivale à aniquilação do sentimento de si, da capacidade de resistir, agir e pensar com vistas à defesa do *Self*<sup>37</sup>. Uma comoção física e/ou moral implica uma comoção psíquica geradora de um imenso desprazer que, não podendo ser superado, tem como consequência imediata a angústia. O crescimento do desprazer exige uma fuga, que pode ser encontrada na autodestruição da consciência – a coesão das formações psíquicas numa entidade. Assim nasce a desorientação psíquica decorrente dos acontecimentos traumáticos. Para Ferenczi (1999), o vivido no trauma é a experiência mais próxima da morte que a subjetividade pode sentir sem que haja razões físicas que a justifiquem.

Peixoto (2008) complementa o conceito de trauma e trata de sua relação com a subjetividade:

Estas formulações permitem notar que, no fundo, o trauma também faz um apelo momentâneo, ainda que premente, ao corpo. Um de seus objetivos é o de apagar para sempre o acontecimento, cavando um buraco na própria história, afastando das trocas psíquicas uma parte do próprio ego. Quem sofre um trauma mata uma parte de si próprio. Um trauma pratica sobre a subjetividade um assassinato em que ela é, ao mesmo tempo, assassina e vítima (PEIXOTO, 2008, p. 33).

A essa primeira experiência traumática e dolorosa sofrida pela testemunha somam-se outras, que passam a ser continuamente vivenciadas sob forma de revitimizações e de traumas. No caso das testemunhas ameaçadas, a testemunha se encontra em situação de risco de vida, condição em que é necessário tomar medidas rápidas e ágeis para a proteção imediata desse sujeito, situação prevista pela Lei 9.807, no artigo 5º, parágrafo 3º, que regulamenta o Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada, segundo o qual:

---

<sup>37</sup> *Self* é, para a Psicanálise freudiana, o sinônimo de si-próprio no que concerne à pessoa como um todo e, ainda, como os atributos e funções especiais da mente que incluem as experiências subjetiva e experiencial do sujeito.

Em caso de urgência e levando em consideração e procedência, a gravidade e a eminência da coação ou ameaça, a vítima ou testemunha poderá ser colocada provisoriamente sob custódia de órgão policial, pelo órgão executor, no aguardo de decisão do conselho deliberativo, com comunicação imediata a seus membros e ao Ministério Público (BRASIL, LEI 9.807, 1999).

Nesse contexto, a testemunha é trasladada para local seguro, circunstância em que há uma interface com a força policial. Na maioria das vezes, esse é um momento de extrema ansiedade, regido pelo temor, visto que esse traslado é praticado por policiais que, sem capacitação para lidar com essa realidade, muitas vezes tratam a testemunha como um criminoso encarcerado. Existe ainda o fato já mencionado de que essa ‘proteção’ do traslado pode ser praticada por policiais envolvidos com o crime, que submetem a testemunha a mais ameaça e risco, como atestam as afirmações do TCU e do conselheiro do PROVITA:

Os procedimentos de segurança do Programa necessitam ser aprimorados em alguns aspectos, especialmente na relação com as forças policiais [...] Na maioria dos estados, não há uma equipe de policiais destacada especificamente para a realização dos serviços de proteção e escolta [...] quando se constata que 37% dos atuais acusados pertencem às forças policiais, é forçoso considerar-se a possibilidade de envolvimento nos crimes investigados de policiais designados para dar proteção a testemunhas (BRASIL, TCU, 2005, p. 83).

Um grande problema que as testemunhas aqui sofrem é aquele momento de passagem entre a caracterização da situação de risco e a remoção daqui. Não tem ninguém fazendo isso. É uma coisa sempre muito improvisada. Depende do apoio dos militantes, das organizações que se disponibilizam para isso, porque o Estado não se preparou para esse trabalho, que é a proteção provisória [...] é preciso que as autoridades entendam que a testemunha está prestando um serviço e não pode ser tratada dessa maneira: ser colocada nos lugares mais horríveis que se possa imaginar para uma pessoa ou uma família, como a cavalaria da Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros, Academia da Polícia, coisa assim. Esse é o tipo da experiência que só gera problemas para os dois lados (CONSELHEIRO DO PROVITA, 2008).

Existem casos em que as testemunhas passam longos períodos em lugares absolutamente inapropriados, aguardando a resolução quanto ao seu ingresso ou não no Programa. Esta espera pode ser longa, aumentando o sofrimento da testemunha. Em Maceió – AL uma testemunha, enquanto esperava sua admissão no Programa Federal, morou por um ano nas dependências do Corpo de Bombeiros, vagando pelos corredores até não suportar mais esse sofrimento e preferir expor-se ao risco de morte a viver daquela maneira ‘*indigna*’, abandonando o abrigo<sup>38</sup>.

Os pedidos de admissão são avaliados e decididos em um primeiro momento pelo Ministério Público, como explica a monitora e membro do PROVITA – BA: “o parecer do Ministério Público é fundamental. É o promotor vinculado ao caso que vai dar o parecer e

---

<sup>38</sup> Relato de um dos conselheiros do PROVITA.

opinar sobre o ingresso. O requisito principal é avaliar a importância do testemunho para a promoção de prova, avaliar a possibilidade de ter uma boa prova”.

Após esse primeiro crivo, a testemunha passa pela avaliação do Conselho Deliberativo do Programa, ao qual é também conferido o poder de admiti-la ou não no Programa. Como afirmamos anteriormente, o que determinará a proteção da testemunha será a importância do seu testemunho para produção de prova e a avaliação do Conselho Deliberativo da compatibilidade entre sua personalidade e a conduta da testemunha e as exigências do Programa<sup>39</sup>.

Estar sob ameaça de seus algozes, também sob ameaça de não receber a proteção devida pelo Estado e, ainda, sob o risco de estar exposta a policiais envolvidos no crime do qual é testemunha<sup>40</sup>, eleva o estresse vivido pelo sujeito, fazendo com que os sentimentos de medo e insegurança cheguem ao extremo. Os direitos de igualdade e de direito à vida, garantidos pela Constituição Federal<sup>41</sup>, são suplantados pelos critérios utilitaristas do testemunho.

Tendo sido aceita pelo Programa, a testemunha será deslocada do local de proteção provisória, de sua cidade de origem, em operações de traslados que envolvem estratégias de segurança, como remoções imediatas sem aviso de familiares, disfarces, entre outros aspectos estressantes. Deixará para trás sua história de vida – de relações familiares, afetivas e sociais, abandonando projetos, trabalho, sonhos. Ao fazê-lo, abrirá mão de identidades construídas ao longo de sua trajetória na vida, podendo chegar a ponto de precisar assumir outro nome.

#### **4.6 Desenraizamento – a perda da identidade**

---

<sup>39</sup> Os critérios de compatibilidade de personalidade e conduta da testemunha são criticados em razão de alguns fatores: a avaliação da personalidade de um indivíduo requer um trabalho específico, que não pode ser feito sob a urgência que a situação impõe. A conduta da testemunha aceita, igualmente, é uma condição que requer um determinado tempo para que possa ser avaliado, o que dificilmente pode ser feito dentro das circunstâncias do momento de chegada da testemunha no Programa e do seu ingresso.

<sup>40</sup> Há uma elevada porcentagem de agentes do Estado envolvidos com o crime organizado, o que propicia o risco de a testemunha sofrer coação por parte deles nos momentos em que a força policial é acionada para fazer sua guarda provisória ou traslado. Ver capítulo III, p. 63.

<sup>41</sup> A Constituição Federal, no seu art. 5º, disciplina que: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. No art. 6º, a Constituição disciplina que: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Os deslocamentos geográficos, sociais e psíquicos da testemunha – mudança de cidade, de *status* e papel social e de situação emocional – causam o sentimento de desenraizamento. Para Weil (2001), o desenraizamento faz com que o homem conheça uma das piores formas de escravidão: a perda da autonomia, tornando-se vulnerável a várias potências tutelares. Para a autora, o desenraizamento é “o assassinato do passado. Um ato suicida, pois não possuímos outra vida, outra seiva, senão os tesouros herdados do passado e digeridos, assimilados, recriados por nós” (WEIL, 2001, p. 50). O monitor do CGPT e membro do GAJOP, ONG executora do PROVITA, nos dá a dimensão dessa realidade ao narrar um caso acompanhado por ele:

O Programa tem um grau de complexidade que a gente às vezes se pega falando: ‘Você ta reclamando da vida, está morando num lugar melhor do que morava, não trabalha, tem tudo pago, ta (sic) reclamando do quê?’ Tem coisas que o dinheiro não paga. As perdas subjetivas que a testemunha tem não são resolvidas com nenhum tipo de benefício financeiro. Teve um caso que, quando a pessoa recebia o dinheiro, ficava olhando (...) Ele nunca tinha visto tanto dinheiro. Dois meses depois ele disse: ‘Eu abro mão de tudo o que vocês estão me proporcionando, mas eu quero de volta minhas origens’.

O sentimento de desenraizamento é agravado pelo medo da certeza do risco iminente de morte e, outrossim, pelo medo do desconhecido: desconhecido, o lugar para onde foi deslocada sem que isso fosse uma escolha; desconhecidas, as pessoas das quais passa a depender completamente a partir de então; o futuro. O monitor do CGPT, PROVITA e membro do GAJOP complementa:

O público desse Programa são pessoas que sofrem desenraizamento – pessoas que deixam para trás todas as suas referências, suas vidas. Imagine como é difícil reinserir uma pessoa num lugar desconhecido, que ela não escolhe, onde ela não pode apresentar referências anteriores [...] O desenraizamento tem, além disso, relação com a ausência de referências no lugar.

Por tudo isso, entendemos que a experiência da testemunha inserida no Programa de Proteção está inexoravelmente inter-relacionada com as questões do desenraizamento e da identidade. R. Benevides (2002) afirma que o tema da identidade é central na dinâmica do PROVITA, já que o Programa lida com sujeitos que estão vivendo um momento de ruptura avassaladora das fronteiras habituais que configuram a sua vida. Esta experiência desestabilizadora principiada pelo processo de desmanchamento do território onde o sujeito construiu ao longo da vida sua história e estabilidade psíquica pode chegar a ser aterrorizante: “muitas vezes a sensação é a de que nos perdemos de nós próprios. O passado e o futuro nos

condensam de forma supercompactada num presente sem espessura. A reação é muitas vezes de medo, medo de não poder mais encontrar seu mundo” (R. BENEVIDES, 2002, p. 218).

O desenraizamento da testemunha desagrega sua vida privada, corrói seus laços sociais e estabelece uma ruptura com a própria identidade. Para Arendt (1989, p. 244), “não ter raízes significa não ter no mundo um lugar reconhecido e garantido pelos outros, ser supérfluo significa não pertencer ao mundo de forma alguma”.

Conforme Erikson (1987), a identidade é construída ao longo da vida do indivíduo. Possuir uma identidade própria significa experimentar o sentimento de que é um ser humano único e preparado para assumir um papel na sociedade. Ao construir uma identidade, a pessoa toma consciência das características individuais que lhe são próprias, suas preferências, aversões, planos para o futuro e o poder e o propósito de controlar e escolher o próprio destino.

A construção da identidade promove o desenvolvimento do autoconceito – a imagem que uma pessoa faz de si mesma, passando pelos aspectos físicos, características de personalidade, hábitos, ideário político, estado civil, particularidades extremamente pessoais que dão ao indivíduo a ideia de seu complexo e multifacetado eu. Para Hall (2005, p. 70), “as identidades culturais são pontos de identificação, os pontos instáveis de identificação ou sutura, feitos no interior dos discursos da cultura e da história. Não uma essência, mas um posicionamento.” O deslocamento abrupto das fronteiras habituais que configuram a vida do sujeito altera este posicionamento, esgarçando as suas suturas psíquicas estruturais. A fala da Coordenadora Nacional do Programa atesta isso:

O Programa vai impor dificuldades à testemunha. Eu não gostaria de ser testemunha em lugar nenhum do mundo, menos ainda no Brasil, menos ainda ser testemunha protegida, porque isso significa negar minhas raízes, minha identidade cultural. A pessoa tem como único ponto de apoio inicial uma equipe técnica desconhecida. Imagine família e testemunha que sofrem isso.

O conselheiro do PROVITA complementa:

[...] é muito difícil, porque ela se despoja de tudo que é comum à condição humana aceita um protocolo de comportamento inaceitável, é irrealizável para qualquer ser humano. Eu já tive oportunidade de dizer isso várias vezes. O que se exige para que uma testemunha seja aceita no Programa não é compatível com o que é possível, com o que é humano, não é, não é não.

Esses dois construtos – a identidade e o autoconceito – são aspectos estruturantes<sup>42</sup> do ser humano e constituem sua referência no mundo. O desenraizamento e a perda da identidade pessoal desestruturam o indivíduo, desestabilizam o autoconceito, provocando um altíssimo

grau de ansiedade neurótico-destrutiva<sup>43</sup>. O processo de revitimizações por que passa a testemunha aceita no Programa de Proteção à Testemunha – o deslocamento, a perda de autonomia, o isolamento, o desenraizamento – pode levá-la a um estado de despersonalização e ansiedade que insere este indivíduo num alto grau de sofrimento psíquico. Todo esse processo pode levar tal indivíduo à perda da significação individual, ao esfacelamento de um bem que levou a vida para edificar – sua identidade.

#### **4.7 O Silêncio e a Voz da Testemunha**

A testemunha incluída não fala de si – ela não pode. Sua fala é controlada e mutilada; seu silêncio é imposto; seu discurso é seletivo; sua história é inventada. A testemunha admitida no Programa não tem voz, tem testemunho a dar. Não existe canal de expressão, de questionamento ou de denúncia para a testemunha incluída, além daquele que passa pela equipe técnica e pelo controle e censura de sua fala e correspondência. Segundo o conselheiro do PROVITA, “A constatação é essa: a testemunha não tem outros caminhos que não sejam os caminhos do Programa”. O drama da testemunha não se resume ao ato de violência que impede diretamente a sua fala; ele refere-se também à condição de ser dita pelo outro: pelo Programa, pela equipe técnica.

Como afirmamos, o sigilo é um fator preponderante para a segurança do ingresso, que precisará ter a capacidade de obedecer a esse critério, tendo como pressuposto o fato de que não poderá dividir ou revelar fatos da sua história e mantendo sua comunicação pessoal estritamente condicionada por essa limitação. A testemunha ingressa passa a ter como discurso uma “história de cobertura”, elaborada como substituta para sua história real.

---

<sup>42</sup> A identidade e o autoconceito são elementos estruturantes do Ego e, portanto, da saúde mental e psicológica do sujeito.

<sup>43</sup> A ansiedade destrutiva é o estado, em maior ou menor grau, daqueles que perderam a vivência de sua própria identidade no mundo. Ela consiste em contrair a consciência, em bloquear a percepção, e, quando prolongada, leva a um sentimento de despersonalização e apatia. É a perda do sentido de si mesmo em relação ao mundo objetivo (May, 2000).

Condição para a proteção da testemunha, o sigilo transformou-se, todavia, numa blindagem. Como visto anteriormente, o sigilo é tomado como um argumento do Programa para criar uma couraça de proteção que extrapola a proteção à testemunha e se transforma no total impedimento à avaliação dos procedimentos, da realidade do Programa de Proteção e das condições, denúncias e apreciações das testemunhas incluídas com relação ao PROVITA.

O silêncio imposto à testemunha como condição para sua proteção é também um dispositivo discursivo e defensivo do Programa quanto às denúncias que lhe são feitas por testemunhas não incluídas, excluídas ou que abandonaram o Programa:

Nota técnica da CGPT relata que ‘alguns beneficiários excluídos do Programa (por reiteradas quebras de normas de segurança ou por término dos motivos que ensejaram a inclusão) ou ainda interessados que não foram incluídos por deliberação do Conselho vêm a público com denúncias improcedentes, provocando, em muitos casos, descredibilização do Programa junto à sociedade, além de colocar em risco todos os agentes da rede de proteção’. (...) Por questões éticas, a SEDH se vê impedida de se defender da maneira adequada (BRASIL, TCU, 2005, p. 36).

O silêncio revela mais do que esconde, aliás, o silêncio revela ao ocultar:

Não existe essa dimensão de algo tão sigiloso que se torne intocável. [...] A falta de visibilidade do Programa serve de um lado para esconder alguns desvios, problemas de relacionamentos que se inserem num campo bastante complexo, incidentes entre testemunhas e coordenadores (Conselheiro PROVITA).

A denúncia de M.N.<sup>44</sup>, que testemunhou com o marido um esquema de fraudes nas eleições em 1996, no Paraná, revela que é necessário dar voz à testemunha e não somente utilizar a sua voz. Mais do que isso, denuncia que silenciar a respeito das distorções do Programa é conciliar com a impunidade e com o desrespeito aos direitos humanos:

Vivo sem liberdade desde que eu e meu marido ingressamos no Programa de Proteção. Inicialmente fomos levados, junto com nossos filhos, para uma delegacia de Polícia Federal, em Foz do Iguaçu. Ficamos em um auditório onde não havia sequer um banheiro. Lá acabei presenciando corrupção entre policiais e fui novamente ameaçada. Fomos transferidos para o Rio, mas nos colocaram numa casa no Morro do Alemão, uma das favelas mais violentas da cidade. Apesar de não receber nada, era obrigada a assinar recibos em branco. Só nos davam comida, mesmo assim, uma só vez por semana. Acabei expulsa do Programa sob alegação de que não me adaptava às regras. Fomos então para o Programa do Depoente Especial, em Brasília. O inferno continuou. Sofremos todo tipo de agressão por parte de quem, em tese, deveria nos proteger. Minha filha, de 19 anos, chegou a sofrer uma tentativa de estupro. Em setembro do ano passado deixei o Programa (Revista VEJA, 2008)

A produção do silêncio impõe à testemunha outras formas de exclusão, de isolamento, de exílio, de aprisionamento, além daquelas vividas em decorrência do deslocamento e do

---

<sup>44</sup> Entrevista de M.N., concedida à revista Veja e publicada na edição de 25 de fevereiro de 2008.

desenraizamento produzidos pelos procedimentos do Programa. A produção do silêncio impõe uma zona de abandono: a impossibilidade de uma porta de acesso ao seu direito de cidadão que o liberte de uma condição de opressão. O silêncio é a tradução da invisibilidade

da testemunha admitida no Programa. Esta invisibilidade é sinônimo de vulnerabilidade, vitimização e abandono.

Embora a falta de um canal de voz para a testemunha incluída no Programa tenha sido questionada pela auditoria do TCU e tenha sido recomendada ao gestor do Programa a adoção de “uma ouvidoria à disposição dos beneficiários para apresentação de denúncias, reclamações e sugestões” (BRASIL, TCU, 2005, p. 66), isso nunca foi feito. Segundo a resposta do Programa a essa recomendação, “embora procedente a necessidade de se instituir uma ouvidoria, [o gestor] considera inviável a sugestão feita de instituir-se o disque 800 para tal função, por contrariar a orientação de que todas as comunicações dos usuários devem ser realizadas por meio da equipe técnica” (BRASIL, TCU, 2005, p. 59).

A respeito da possibilidade de um canal de voz para a testemunha e da avaliação do Programa, o conselheiro do PROVITA tem opinião diferenciada:

Se quiser fazer, é possível fazer. Tem os juízes, tem o Conselho da magistratura, Conselho Federal da OAB, Conselho Federal dos psicólogos, enfim, essas instituições deveriam estar envolvidas nisso e aí poder-se-ia montar um mecanismo compartilhado e bastante sério que fizesse uma avaliação mais real e que desse visibilidade à testemunha.

Os procedimentos do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada rompem a interlocução natural da testemunha com o mundo. Surge, então, uma outra forma de violência: aquilo que Maria Laurinda de Souza (2005) denomina a violência expressa pelo “impedimento da palavra”, ocasionando a aniquilação daquele que tem sua fala obstaculizada e sua anulação enquanto “sujeito de direito”. Também para Muller (2005), a imposição do silêncio é uma forma de violentar o sujeito: “fazer calar é privar o homem da sua palavra, é já privá-lo da sua vida” (MULLER, 1995, p. 30).

A testemunha passa a viver o que Conrado (2007) denomina “cárcere simbólico”: uma forma de aprisionamento que restringe o espaço social e afetivo do sujeito. A insegurança, o medo, a descrença na justiça, entre outros sentimentos, a sensação de desenraizamento, a perda da liberdade de ir e vir, o exílio, a sensação de abandono e o impedimento da sua voz são recorrentes fatores de revitimização para as testemunhas admitidas no Programa, abalando

a subjetividade desse sujeito, anulando e destituindo-o de sua *condição humana* – para Arendt (1989), isso significa estar privado da liberdade, da visibilidade; estar obscurecido e condenado a não deixar vestígios da sua existência.

O exame dessas questões enuncia o quinto paradoxo focado neste trabalho: a voz da testemunha incluída no Programa é o instrumento que permite a realização do objetivo do PROVITA: a utilização do testemunho em favor do combate à impunidade. No entanto, o Programa não possibilita um canal de voz para que a testemunha possa expressar a sua experiência, queixas e questionamentos a respeito do PROVITA.

#### **4.8 Testemunha como ser institucionalizado – Invisibilidade e responsabilidade moral**

O ingresso da testemunha no Programa é acompanhado da “compartimentação da informação” relativa às testemunhas como uma “medida de segurança”. Segundo a Coordenadora Nacional do PROVITA, “Às vezes o Conselho Deliberativo ou a Secretaria tem dificuldade em entender que não pode saber onde a testemunha está. Eu não sei onde está nenhuma das testemunhas”. Ao ser incluída no Programa, a testemunha, institucionalizada, torna-se invisível – um número para o Programa, um indivíduo sem rosto e sem endereço para a sociedade.

A testemunha admitida no PROVITA passa a ser, segundo Almeida (2001), um ser institucionalizado. A liberdade da testemunha é o preço a pagar, tornando-se o acesso à vida a moeda de troca pelo testemunho. Para o autor, trata-se de seres singulares, que, no limiar do século XXI e do terceiro milênio, repõem a luta por direitos em um outro lugar, pugnam pelo direito a um dos mais básicos dos direitos civis – o direito à vida, e, ao fazê-lo, renunciam a dois direitos civis também básicos: o direito à liberdade de expressão e o de ir e vir. A liberdade torna-se o preço a pagar pelo direito à vida.

Testemunhas comprometem-se a observar rígidas normas de segurança – não podem revelar suas identidades, nem fragmentos de suas histórias. Mesmo na esfera da intimidade, a sua comunicação com o mundo externo é estritamente condicionada por sua capacidade de fazer uso seletivo da memória e da linguagem, e será acompanhada por um terceiro – o Programa – ao qual sua vontade estará submissa.

Sob o manto da invisibilidade a testemunha vive um isolamento social; ela está no mundo, mas não no seu mundo. Desenraizada, e como *outsider*, a testemunha incluída no

Programa vivencia a manipulação social do isolamento físico e espiritual. A perda da sua autonomia é completa: moradia, alimentação, dinheiro para pequenas despesas, comunicação com familiares ou amigos, acesso à justiça, entre muitas outras que se podem elencar. A equipe multidisciplinar passa a ser o único canal de comunicação desse sujeito com o seu ‘novo e o velho mundo’ e, em alguns aspectos, desempenha o papel de controladora de sua vida pessoal e social.

A tutela da testemunha pela equipe é estabelecida, assim como sua vulnerabilidade à conduta desta. O relato de Clodoaldo Turcano<sup>45</sup> dá a dimensão do controle da vida e do comportamento que é imposto à testemunha admitida no Programa. Clodoaldo cometeu um erro considerado grave pelo Programa quando se separou da mulher e casou-se com outra pessoa. Ele relata: “Deram-me duas opções: ou me separava ou deixava o Programa. Fiquei com a segunda alternativa.” Por esse motivo foi expulso do Programa.

O controle do comportamento é um dos recursos utilizados pelo poder racionalizado e burocraticamente organizado. Segundo Bauman (2005), a burocracia mantém o monopólio incondicional daquela função especializada que desempenha, com o objetivo de evitar toda e qualquer interferência externa e induzir ações funcionalmente indispensáveis a seus propósitos, embora essas ações estejam em dissonância com os interesses vitais dos atores afetados pelas suas práticas racionais.

A burocracia que conduz uma política ‘objetivada’ e detém o direito exclusivo de fazê-lo é plenamente competente para estabelecer os parâmetros de comportamento das suas vítimas e, assim, capaz de mobilizar os próprios motivos racionais das vítimas como um dos recursos que pode utilizar na busca de seus objetivos (BAUMAN, 2005, p. 148).

Um outro aspecto a ressaltar diz respeito à desigualdade da testemunha na relação com o Programa. Por um lado, a testemunha em situação de risco e dependência; por outro, o Programa como provedor de sua segurança, de suas necessidades básicas e com o poder absoluto de excluí-la a qualquer momento. O poder da equipe técnica multidisciplinar<sup>46</sup> é soberano, já que é esta que mantém contato com a testemunha e é ela que descreve a conduta

---

<sup>45</sup> Reportagem publicada no jornal Diário de Cuiabá, no dia 10 de outubro de 2008, disponível em: <<http://www.diariodecuiaba.com.br/detalhe.php?cod=129907>>. Acesso em: [s/d]

<sup>46</sup> A equipe multidisciplinar é formada por um assistente social, um psicólogo e um advogado.

da testemunha em relatórios<sup>47</sup>, através dos quais seu destino é decidido. Este aspecto é reconhecido pelo conselheiro do PROVITA:

A relação é muito desigual. O sistema atual é uma coisa que se deve constatar. A constatação é essa: a testemunha não tem outros caminhos que não sejam os caminhos do Programa. Se precisar fazer uma compra, se precisar mandar um recado pra mim, ela tem que fazer isso através do Programa. Já recebi correspondências, mas essa correspondência é aberta, é lida, isso faz parte do protocolo.

Os problemas de ruptura das testemunhas com as equipes técnicas são recorrentes<sup>48</sup> e, se denunciados, a situação da testemunha fica ainda mais vulnerável, já que sua permanência depende da anuência das equipes técnicas que avaliam o seu comportamento, apresentando relatórios a respeito dela às instâncias superiores (questão já discutida anteriormente).

Bauman (2005) explica que, dentro da dinâmica de poder da burocracia racionalizada, qualquer apelo a centros autorizados ou competentes que não a administração burocrática a que o sujeito está subjugado é inútil e ineficaz. E complementa: “em alguns casos, tais apelos podem ser feitos como exceção às regras e então trazer conseqüências ainda mais sinistras que a obediente submissão à burocracia dirigente” (BAUMAN, 2005, p. 148). Acreditamos que essa é uma comum realidade presente na vida das testemunhas incluídas no Programa.

Seguindo esse preceito da burocracia racionalizada, o perigo de assédio moral e/ou sexual dentro dessas relações estabelecidas com tamanha desigualdade é constante. Existem relatos de testemunhas que atestam casos de deformação da relação entre testemunha e equipes técnicas, como o exemplificado pelo conselheiro do PROVITA, demonstrando que o problema não é local e merece providências urgentes:

Aqui tem o caso de um rapaz, ele é solteiro, ele mudou de canto várias vezes, ele ficou mais de dois anos no Programa; quando ele retornou, ele conversou comigo e me contou uma série de coisas [...] Ele relatava coisas, como desvios de recurso, pediam a ele para assinar notas de despesas que não haviam sido feitas, ele sendo homossexual foi muitas vezes procurado por pessoas da coordenação para eventuais relacionamentos. Na medida em que se dá uma aproximação com esse grau de deformação, imagine. As pessoas fazem isso em busca de proveito; quando não

---

<sup>47</sup> Os relatórios de acompanhamento são elaborados trimestralmente pelas equipes técnicas e contêm informações relativas aos atendimentos realizados, ao andamento jurídico dos processos, à situação psicossocial da testemunha, entre outras relacionadas ao estado da rede de proteção. Os relatórios são direcionados para o CGPT e para o Conselho Deliberativo (BRASIL, TCU, p. 2005).

<sup>48</sup> Ver citação do conselheiro do PROVITA relativa à ruptura nas relações de testemunhas com a equipe técnica no capítulo III, p. 84.

conseguem o proveito, se dá a ruptura. Em quase todas as unidades do Programa que foi, ele passou por problemas parecidos.

Na avaliação do conselheiro do Programa, “é o que acaba sendo o Programa [...] Os relatos são muito ruins, assim como o perfil das equipes. As equipes precisam ser avaliadas. Porque a gente sabe que essa relação superioridade inferioridade é algo terrível. O sujeito fica numa relação de superioridade em relação ao outro e acaba abusando desse outro, tendo uma relação contraditória”. Na sua opinião, na relação entre testemunha e equipe técnica existem situações despóticas, incentivadas e protegidas pela falta de visibilidade do Programa e da testemunha:

A falta de visibilidade do Programa serve de um lado para esconder alguns desvios: os problemas de relacionamentos que se inserem num campo bastante complexo, os incidentes entre testemunhas e coordenadores. Nos casos em que temos retorno, quase todos os casos em que se deu a exclusão ou o término do período sem a renovação, as testemunhas relatam episódios de ruptura no relacionamento com coordenadores e isso é fácil de perceber, quando a relação humana se desgasta e numa relação humana com esse perfil, é bastante óbvio, e aí esse coordenador, que é a pessoa que lida com a testemunha, bota lá no papel o que ele quer e essa testemunha não tem possibilidade de se contrapor, ou quando se contrapõe ela fica numa situação interna de absoluta desigualdade, porque ela não tem quem a faça representar adequadamente. Os advogados a que ela tem acesso, quando tem, são os advogados do Programa, e os advogados do Programa, assim como os psicólogos têm uma pauta de atuação, eles vão tratar do caso segundo a pauta do Programa. Isso é o que o Programa acaba por produzir.

A equipe técnica do Programa é formada por um advogado, um psicólogo e uma assistente social, e seu trabalho, anunciado pelo Programa como assistência jurídica e psicossocial, está relacionado com a manutenção do testemunho através de procedimentos de controle do comportamento das testemunhas e da sua vigilância. A explanação de Monteiro, que justifica o controle e a vigilância das equipes como um trabalho que é direcionado no sentido de “fortalecer as vítimas/testemunhas para que dêem um testemunho seguro [...] a equipe está sempre refletindo com as vítimas /testemunhas sobre os limites, os direitos e as normas de segurança” (MONTEIRO, 2002, p. 100), reflete a técnica de controle do comportamento no sentido de alcançar os propósitos objetivados pelo Programa.

Em seu estudo de caso sobre o PROVITA, Monteiro (2002) esclarece o papel da equipe técnica como o de “explicar as implicações decorrentes da assinatura do ‘termo de compromisso’; a importância das normas de segurança como condição indispensável à preservação de sua vida e dos seus familiares e, por fim, a importância do testemunho” (MONTEIRO, 2002, p. 100).

Rosato (2006) reflete a respeito da dicotomia do Programa enquanto agente que protege vidas e, ao mesmo tempo, funciona como instância de vigilância e controle, e adverte que ignorar a dimensão subjetiva da testemunha e considerá-la objeto de intervenções corretivas de acordo com o manual de procedimentos do Programa concorre para a analogia de “você finge que não vê e eu finjo que não faço”.

Em tal conjuntura, como ficou demonstrado, a testemunha admitida no Programa vive cotidianamente situações de medo, insegurança, desenraizamento, fragilidade, vulnerabilidade, estresse, entre outros aspectos que configuram uma complexidade de situações de fragilidades emocionais e psicológicas. Para além disso, as testemunhas correm o risco de ser alvo de abusos físicos e emocionais, o que pode aumentar a sua vitimização.

Embora as circunstâncias emocionais que cercam a testemunha sejam reconhecidas pelo Programa, os aspectos subjetivos da testemunha não são priorizados. O acompanhamento da equipe técnica, denominado pelo Programa como “assistência jurídica e psicossocial”, é feito com o objetivo de resguardar o que é o objetivo do Programa: testemunho e não a testemunha. A equipe multidisciplinar que acompanha a testemunha, o advogado, o psicólogo e o assistente social, tem como objetivo manter a testemunha dentro das rígidas regras de segurança e assegurar o seu depoimento. Segundo o conselheiro do PROVITA: “Os advogados a que ela tem acesso, quando tem, são os advogados do Programa, e os advogados do Programa, assim como os psicólogos, têm uma pauta de atuação; eles vão tratar do caso segundo a pauta do Programa”.

Os impactos do Programa na subjetividade das testemunhas são reconhecidos e atestados pelo próprio Programa, a exemplo dos inúmeros depoimentos de seus coordenadores e monitores, colhidos durante a realização deste trabalho. Na avaliação do TCU, baseada somente nos relatórios de monitoramento e informações dos funcionários do Programa<sup>49</sup>, consta a informação de que:

O acompanhamento psicológico busca garantir a minimização dos possíveis efeitos traumáticos da experiência de violência vivenciada, além de promover tranquilidade e equilíbrio emocional garantidos de um testemunho qualificado, com credibilidade e força suficiente para influir na decisão de um processo (BRASIL, TCU:2005,27).

Esse enunciado deixa claro o objetivo da assistência psicológica como um recurso para garantir qualificação, “credibilidade e força suficientes para influir na decisão processual”. A

<sup>49</sup> Como visto nos capítulos anteriores, a avaliação do TCU foi circunscrita às informações colhidas nos relatórios de monitoria do PROVITA, não tendo sido possível ao Tribunal das Contas da União averiguar essas informações junto às testemunhas, em decorrência da barreira que o sigilo impõe.

racionalidade burocrática do Programa interfere nas subjetividades para alcançar tais objetivos.

Ainda que constatada a dor e o sofrimento psicológico e os “possíveis efeitos traumáticos” originados da experiência, segundo o monitor do Programa e membro do GAJOP quando arguido a respeito da assistência psicológica da testemunha, o acompanhamento psicológico com objetivo de minorar esses efeitos e manter a integridade psicológica da testemunha não é prioritário nem sistemático dentro da dinâmica do Programa; e, quando acontece, na maioria das vezes fica a cargo de eventuais parceiros colaboradores – voluntários e estagiários de centros formadores o que não propicia uma sistematização adequada, já que há uma rotatividade de profissionais e estudantes envolvidos e o risco de pouco compromisso com a assistência às testemunhas.<sup>50</sup>

Certamente não é o objetivo da testemunha, ao ingressar no Programa de Proteção, resolver seus pregressos problemas existenciais<sup>51</sup>. Contudo, já vitimizada, ao ingressar no PROVITA a testemunha vivencia uma sequência de novas vitimizações ocasionadas pela sistematização do Programa, gerando uma demanda para esses cuidados que, lamentavelmente, não é assegurada à testemunha admitida pelo Programa.

O sofrimento psicológico é tratado racionalmente como uma condição *sine qua non* das circunstâncias. Essa é mais uma forma de violência com a qual a testemunha se encontra ao ingressar no Programa de Proteção: “ideologia da violência” que, segundo Muller (1995), é a construção de uma cultura que permite aos indivíduos justificar a violência. A função dessa cultura é construir uma representação da violência que evite ver aquilo que ela é efetivamente – desumana e escandalosa. A concepção do autor da ideologia da violência assevera que:

Ela visa ocultar aquilo que a violência tem de irracional e inaceitável e fazer prevalecer uma representação racional aceitável. Trata-se de dissimular a realidade escandalosa da violência através da representação de que a valorize positivamente. O objetivo pretendido – e muitas vezes alcançado – é a banalização da violência declarada em conformidade com a Lei. Desde logo, mais nenhum travão intelectual se oporá ao uso da violência (MULLER, 1995, p. 11).

A racionalidade justifica a violência e o sofrimento da testemunha não somente para os que estão inseridos diretamente no Programa. Em muitas ocasiões em que a pesquisadora

---

<sup>50</sup> Ver citação do monitor do PROVITA no capítulo III, p. 96.

<sup>51</sup> Como mencionamos anteriormente, quando arguida pela pesquisadora sobre a importante questão da preservação psicológica daqueles que vivenciam esses sofrimentos, a Coordenadora Nacional do PROVITA respondeu que “nenhuma testemunha entra no Programa para fazer terapia”.

teve oportunidade de colocar a questão da dor e do sofrimento originários dos impactos e efeitos subjetivos do PROVITA às testemunhas ingressas os contra-argumentos ouvidos invariavelmente indicam a falta de escolha desses sujeitos como uma justificativa para tal violência. Ou seja, se não ingressarem no Programa eles iriam irremediavelmente morrer; melhor então o sofrimento. O julgamento moral da vitimização da testemunha é suplantado pela lógica racional e pelo distanciamento social que lhe confere invisibilidade.

Segundo Bauman (2005), a substância da moralidade é a responsabilidade pelo outro, um dever que precede todo interesse. O autor afirma que a responsabilidade surge da proximidade com o outro. O atributo moral da proximidade é a responsabilidade; já o atributo moral da distância social é a ausência de responsabilidade moral. É nessa medida que o distanciamento social e a consequente invisibilidade da testemunha tornam a sua condição inacessível à avaliação moral.

Para Bauman (2005, p. 222), “com o aumento da distância, a responsabilidade pelo outro encolhe e as dimensões morais do objeto se embaçam, até que ambas atingem o ponto de desaparecimento e somem de vista”. Dessa maneira, os ferimentos psicológicos são aferidos como menos importantes ou desconsiderados como prioridade em face da invisibilidade das testemunhas, da frieza burocrática e da visão racionalizada a respeito do que significa, para o Programa, a proteção da testemunha ameaçada.

A análise dos impactos causados pela racionalização burocrática do Programa à subjetividade da testemunha ingressa, nos possibilita apontar o sexto paradoxo do Programa: essa política pública que se diz protetora da testemunha ameaçada termina por vitimizá-la.

## **5 LIMITAÇÕES, PARADOXOS E IMPOSSIBILIDADES PARA A EFETIVAÇÃO DOS PROPÓSITOS DO PROVITA**

*“Como é difícil acordar calado, se na calada da noite eu me dano. Quero lançar um grito desumano, que é uma maneira de ser escutado. Esse silêncio todo me atordo, atordoado eu permaneço atento na arquibancada, pra a qualquer momento, ver emergir o monstro da lagoa”.*

**Chico Buarque de Holanda**

Como assinalado anteriormente, o Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada se apresenta com uma política pública de Direitos Humanos que combate a impunidade, protege testemunhas ameaçadas, reinsere socialmente e promove a cidadania às testemunhas nele incluídas. Como constatamos neste trabalho, essas são afirmações continuamente repetidas pelos membros do Programa que, em seus discursos, garantem obstinadamente a eficácia e eficiência do PROVITA.

A partir do momento em que foi adotado e transformado em política pública de âmbito nacional, o Programa brasileiro de Proteção à Testemunha Ameaçada passou a ser um instrumento de combate à impunidade e ao crime organizado, uma distorção em relação aos objetivos iniciais do GAJOP, ONG que fundou o PROVITA com o propósito de proteger pessoas em situação de risco de vida e não de salvaguardar as questões relativas à impunidade no país.

A desvirtuação do objetivo desse Programa – nascido da luta de atores da sociedade organizada para proteger a vida de testemunhas de crime em situação de risco de morte – e seu redirecionamento para atender às questões relativas à insuficiência do Estado na garantia da segurança pública e do combate à impunidade, geram uma série de paradoxos, apontados neste trabalho. Essas contradições, a nosso ver, limitam a eficácia e a eficiência do Programa na efetivação de seus propósitos.

Neste capítulo, avaliaremos as questões da eficácia e da eficiência do Programa quanto aos seus objetivos: o combate à impunidade, a reinserção social e a promoção da cidadania.

### **5.1. PROVITA, “uma política pública que combate a impunidade”**

O discurso hegemônico de combate à impunidade, que aponta o PROVITA como um instrumento eficaz de resolução ou minoração desse mal que brota das instituições brasileiras, foi discutido por Guimarães de Sousa (1999) e por Haroldo dos Anjos (2002), nos seus estudos sobre o Programa.

Ao estudar a Lei 9.807/99, que trata do Programa de Proteção à Testemunha, Guimarães de Souza (1999) afirma que, embora o Estado apresente o PROVITA como uma política pública de combate à impunidade, essa estratégia tem pouco ou nenhum efeito no controle desse fenômeno. Segundo o autor, a autuação de testemunhas, vítimas e acusados durante o decorrer da instrução criminal pouco ou nada tem a ver com o combate à impunidade, já que a instrução criminal resulta de atitudes patrocinadas e dirigidas por interesses escusos no sentido de conduzir a investigação criminal para o vazio e, por conseguinte, para a impunidade, independentemente de prova probatória. Para Guimarães de Souza (1999), enunciar a verdade não determina o combate à impunidade, já que a verdade pode ser manipulada e corrompida durante o processo criminal. Com essa afirmação concorda Haroldo dos Anjos (2002) em sua tese sobre as raízes do crime organizado.<sup>52</sup>

Anjos (2002) afirma que a impunidade surge da forte relação entre corrupção e crime organizado, tendo sua origem no próprio Estado, através dos principais focos da corrupção, que estão na polícia e no Judiciário. Os esquemas de corrupção existentes incluem pagamento de propinas, tráfico de influência e troca de favores, alguns deles no sentido de obtenção de vantagens indevidas por meio de despachos omissos e decisões contrárias às leis. Segundo o autor, as práticas corruptas de funcionários de cartórios, magistrados e de policiais inescrupulosos, que provocam a ‘crise da justiça’, decorrem de dois desvios que a prática brasileira vem mantendo e acentuando: a arbitrariedade – quando há desvios administrativos

---

<sup>52</sup> Ver Anjos, 2002; e, Souza, 2001.

– e a corrupção – caracterizada pelo uso subordinado do poder, que se apresenta de maneira disfarçada por atos aparentemente perfeitos e corretos.

O errado legalmente pode nunca ser descoberto ou, se descoberto, pode nunca chamar atenção de uma corte. Da mesma forma, nós podemos ser capazes de prever que alguém cujo comportamento é legalmente impecável pode receber uma decisão desfavorável da corte como resultado de um engano ou de corrupção oficial (ANJOS, 2002, p. 46).

Para Anjos (2002), os processos criminais e os inquéritos policiais são os maiores instrumentos das práticas de corrupção, e o Poder Judiciário e os órgãos que compõem a administração da Justiça, o berço da corrupção. A impunidade nasce da inversão do direito e é alimentada pela negação da justiça mediante a prática da corrupção nessas instituições. Para o autor, “o fundamento principal do crime organizado está no Estado, através de seus agentes infratores, subornados pelos esquemas de corrupção. Daí a razão dessa transparente impunidade” (ANJOS, 2002, p. 122).

Bekerman (2000) aponta uma justaposição entre impunidade e violação dos direitos humanos como ‘face de uma mesma moeda’ que constitui “um sistema perverso, cujo núcleo seria um Estado não cumpridor do seu papel” (BEKERMAN, *apud* MOURÃO, 2002, p. 59), o que Guimarães de Souza corrobora ao afirmar que “um Estado assim passa atestado de incompetência e de falência de seu sistema de segurança pública e procura transferir ao administrador responsabilidades constitucionalmente suas”<sup>53</sup> (GUIMARÃES DE SOUZA, 1999, p. 98).

A questão da impunidade no Brasil, inexoravelmente ligada à corrupção e à violência, tem suas raízes na chegada da corte portuguesa ao país, perpassa toda sua história e instala-se como uma doença crônica no país. Esse mal é tratado pelo Estado com remédios inócuos que podem, quando muito, melhorar circunstancialmente e temporariamente alguns de seus sintomas. Suas causas – múltiplas e nefastas – não são categoricamente combatidas porque são geradas e alimentadas no coração do próprio Estado. Nesse sentido, o Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada perde o vigor enquanto instrumento de combate à impunidade. Essas afirmações nos remetem ao tema da insuficiência do Estado e suas

---

<sup>53</sup> A reforma administrativa que transforma o Estado provedor no Estado sócioliberal, ou seja, regulador, transfere responsabilidades que antes eram do Estado para o setor privado, e ainda transforma o Terceiro Setor em uma possibilidade de redução de custos para o setor público. Há uma discussão no país a respeito das novas relações entre a sociedade civil organizada e o Estado, que indicam o ceticismo com relação à possibilidade de que essa parceria possa ter como premissa a participação da sociedade civil sem que haja a repetição da expressão das desigualdades existentes no país ou ainda a cooptação desta pelos interesses do Estado.

consequências para o tecido social, entre as quais a impunidade e a violência, assinaladas no capítulo I, e ao tema da ideologia que cerca o Programa, examinado no capítulo III deste trabalho.

Embora os membros do PROVITA afirmem o Programa como uma política eficaz e eficiente no combate à impunidade, não existem dados estatísticos referentes à eficiência do PROVITA enquanto tal, ou seja, não existem números relativos à relação entre testemunhos realizados por testemunhas incluídas no PROVITA e a resolução de processos criminais.

Isso significa dizer que as afirmações de eficiência e de eficácia do PROVITA, enquanto instrumento de combate à impunidade, não têm nenhum embasamento técnico e estatístico e caem no vazio quando se busca uma resposta real quanto à eficácia e à eficiência do Programa.

## **5.2 PROVITA, “programa de proteção baseado na reinserção social”**

O verbo inserir, do latim *inserere*, significa incluir, fixar, implantar. Reinsere socialmente um sujeito significa, portanto, transferi-lo de um espaço social e incluí-lo, implantá-lo e fixá-lo em um novo espaço social. Isso pressupõe integração familiar e dela com a comunidade, participação no sistema de ensino, ocupação de um lugar na comunidade, exercício de uma atividade laboral e, no âmbito da sua subjetividade, pressupõe o sentimento de pertença a um novo espaço geográfico e simbólico.

A reinserção social é um dos argumentos que apresentam O PROVITA como uma política de Direitos Humanos, como afirma sua Coordenadora Nacional: “o PROVITA se afirma permanentemente como uma política de Direitos Humanos. O Brasil afirma os Direitos Humanos na proteção à testemunha”. Em palestra ministrada no lançamento do PROVITA em Maceió - AL, em abril de 2008, a Coordenadora do Programa explicou que, ao contrário do modelo americano, o Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada – PROVITA – não tem somente o objetivo de proteger a testemunha, mas de inseri-la socialmente.

A questão da reinserção da testemunha é apresentada como uma perspectiva de proporcionar a esta um lugar no mundo dos direitos humanos: “o Programa trabalha com a perspectiva de cidadão que vai reconstruir a sua vida em outro espaço comunitário. Por trás o Programa tem uma proposta de reconstrução de autonomia, é uma política de Direitos

Humanos.” Os representantes do PROVITA , o monitor do CGPT e membro do GAJOP e a Coordenadora Nacional, asseguram:

O Programa não se resume à proteção da prova testemunhal. A partir do momento que ela entra, a preocupação do Programa passa a ser muito maior do que a proteção daquela prova testemunhal, até porque o Programa conta com a reinserção social como uma medida de segurança – a partir da reinserção social em lugar seguro é que vai ser possível manter a segurança dessas pessoas (MONITOR DO PROGRAMA E MEMBRO DO GAJOP).

Por sua característica, no modelo brasileiro é uma política pública de Direitos Humanos. Em que pese os programas internacionais garantirem a segurança, não há garantia de Direitos Humanos nesses programas. Na execução o Programa brasileiro também se diferencia: não se baseia na escolta policial 24 horas por dia. A filosofia do Programa está baseada na inserção social da testemunha e de seus familiares em novos espaços comunitários (COORDENADORA NACIONAL DO PROVITA).

O Relatório da avaliação do Programa, feito pelo TCU, reafirma a reinserção social como um produto do Programa:

Além do caráter protetor, o programa também desempenha um papel significativo na promoção de Direitos Humanos, uma vez que seus beneficiários contam com assistência psicossocial para reinseri-los de forma autônoma em um novo espaço social. O objetivo é oferecer as condições possíveis e necessárias para reconstrução de suas vidas em uma nova cidade, propiciando-lhes os meios para que se tornem, gradualmente, independentes do Programa (BRASIL, TCU, 2005, p. 20).

No mesmo documento, contudo, o TCU (2005) apresenta a ineficácia das ações para a reinserção social dos beneficiários. O Relatório afirma que o acesso aos serviços de saúde, educação e assistência social não é garantido de forma institucional nos Estados, sendo fruto de articulações pessoais das entidades gestoras ou membros da equipe técnica com diretores de escola, postos de saúde ou secretários estaduais, ocasionando a perda do trabalho feito quando há mudança dos ocupantes desses cargos públicos<sup>54</sup>.

Esse fato demonstra a fragilidade da assistência à testemunha incluída e a inoperância do Estado; aponta o finalismo do Programa, quando a instituição se abstém de garantir o bem-estar físico, psíquico e social das testemunhas, preocupando-se somente em obter seu testemunho. Saúde, educação e moradia – obrigação do Estado para com todos – são questões que ficam a cargo de ‘articulações pessoais’ e da boa vontade de alguns.

O Relatório aponta, ainda, dois outros sérios problemas com relação à possibilidade de reinserção das testemunhas: a dificuldade de obtenção de trabalho, devido à impossibilidade de comprovação de experiência profissional, dificuldade esta também apontada pelo monitor

---

<sup>54</sup> Ver citação, capítulo IV, p. 29.

do CGPT – PROVITA: “Essa proposta de reinserção não é uma proposta fácil. A testemunha entra no Programa com pouca qualificação profissional [...] Qualquer um de nós sabe como é difícil no Brasil arranjar emprego – imagine para uma pessoa que sequer pode dar suas referências anteriores, ou o local de origem.”

O segundo problema apontado pelo Relatório do TCU (2005) é o fato de que, mesmo não tendo para onde ir, quando desligadas do PROVITA, as testemunhas devem desocupar os locais de moradia que eram alugados e mobiliados pelo Programa e, por conta própria, providenciar novos endereços, sem poder levar a mobília ou eletrodomésticos adquiridos pelo PROVITA para atendê-los<sup>55</sup>. Essa situação de abandono é enfrentada pelo beneficiário que, na maioria das vezes, não tem fonte de renda estável e, em algumas vezes, nem sequer para onde ir, já que em decorrência das ameaças, não pode voltar a seu antigo local de moradia. Desligado do Programa, sem utilidade, a testemunha é abandonada e fica à sua própria sorte.

Quanto ao questionamento feito ao monitor do CGPT- PROVITA- PE e membro do GAJOP sobre quantas, das 2.800<sup>56</sup> pessoas que foram atendidas pelo PROVITA, permanecem nos lugares em que foram realocadas depois de desligadas do Programa, ou seja, quantas haviam sido reinseridas socialmente, a resposta reafirma a nossa impressão de utilitarismo do Programa e da impossibilidade de este afirmar sua eficiência e eficácia quanto à reinserção da testemunha admitida no Programa:

Sobre a reinserção, esse é um dos problemas do PROVITA: a gente não tem esses dados. **O que a gente tem é baseado na experiência e no que a gente acha que acontece.** A indicação do Programa é que, a partir do momento que a testemunha sai do PROVITA, não tenha mais contato com a equipe técnica. A equipe não tem como acompanhar o que acontece após o Programa. (Grifo nosso)

Assim como acontece com relação à questão da impunidade, também não existem índices de avaliação da reinserção social promovida às testemunhas incluídas no Programa e, por conseguinte, dados técnicos e estatísticos disponíveis a respeito de quantas testemunhas admitidas no Programa permaneceram nos locais onde foram realocadas, quantas tiveram condições de realmente fixar-se em um novo contexto social e reconstruir suas vidas.

Segundo o conselheiro do PROVITA, na sua experiência com relação à testemunhas protegidas pelo PROVITA, são pouquíssimos os casos de reinserção: “foram dois casos que

---

<sup>55</sup> Ver citação, Capítulo III, p. 85.

<sup>56</sup> Dado apresentado pela Coordenadora Nacional do PROVITA, na apresentação deste Programa em Alagoas, em março de 2008.

eu tenho conhecimento de pessoas que se adaptaram, que mudaram de vida, permaneceram no local – esse é o desfecho final ideal,mas esses são pouquíssimos casos”.

Segundo o mesmo relato, diante dos 30 casos de encaminhamento e ingresso de testemunhas no Programa, conduzidos por ele, somente em 2 casos as testemunhas conseguiram se reinserir socialmente. Esses dados, vistos como uma amostra, representam 6% de sucesso na reinserção de testemunhas inseridas no Programa, um número irrisório se comparado com o discurso de 100% de ‘eficácia e eficiência’ do Programa.

A reinserção social da testemunha é apresentada como um dos objetivos do PROVITA e a razão de ser, este, uma política de Direitos Humanos. Não obstante, o Programa, além de não estabelecer índices que possam medir e comprovar a eficácia de suas ações nesse sentido, tampouco se interessa ou sabe o que acontece com as testemunhas depois que estas deixam ou são excluídas dele, conforme explicação do próprio programa, nas Palavras de um de seus membros, como mencionado anteriormente.

A avaliação feita pelo TCU (2005) traz a afirmação de que o PROVITA é uma iniciativa de fundamental importância no combate à impunidade no país, afirmando que, desde sua implantação, centenas de testemunhas foram protegidas, contribuindo, assim, para a resolução de diversos crimes de alto poder ofensivo e, ao mesmo tempo, não registra nenhum caso de morte de beneficiários por atentado. Afirma também que, além de seu caráter protetor, o Programa desempenha um papel significativo na promoção de Direitos Humanos, uma vez que seus beneficiários contam com assistência psicossocial para reinseri-los, de forma autônoma, em um novo espaço social. Contudo, não existem índices ou dados disponíveis pelo Programa para que se possa comprovar nenhuma dessas afirmações.

Em contrapartida à afirmação do TCU, os fatos observados neste trabalho levantam a precariedade das ações do Programa no sentido de promover o combate à impunidade, a reinserção social e, por conseguinte, a cidadania das testemunhas integrantes do PROVITA. Apontando para a realidade do abandono das testemunhas que não interessam mais ao Estado, os fatos levantados neste trabalho deixam claro que a racionalidade burocrática e o utilitarismo do Programa geram uma operacionalização desumanizada e vitimizante para com as testemunhas do PROVITA, como examinado no capítulo IV deste trabalho.

Ainda na avaliação do Programa feita pelo Tribunal de Contas da União, o fato de o Programa adotar somente um índice de desempenho, a saber, a “Taxa de Atendimento de Pessoas com Necessidade de Proteção”, não favorece a avaliação da eficiência do PROVITA,

mesmo porque este apresenta uma complexidade que envolve inúmeras variáveis que não são priorizadas, e tampouco avaliadas.

Para que a eficácia e eficiência do Programa de Proteção à Testemunha seja avaliada enquanto uma política que promove os Direitos Humanos, é necessário que sejam mensuradas e analisadas variantes tais como: a real demanda de testemunhas em situação de risco e com necessidade imediata de proteção em relação ao número de testemunhas atendidas pelo PROVITA; capacidade de atendimento do Programa às necessidades de moradia, saúde física e mental, necessidade de ocupação laboral para a testemunha nele incluída; relação do número de testemunhas do Programa com a resolução de processos criminais; acompanhamento do trabalho das equipes de atendimento e capacitação destas; avaliação da qualidade do atendimento das equipes do Programa em relação às testemunhas; avaliação da gestão baseada na parceria Estado e sociedade organizada; mensuração e avaliação do emprego de dinheiro público em relação à eficiência e eficácia do Programa; avaliação da qualidade e viabilidade de convênios com instituições estaduais e federais voltadas para a saúde e educação; mensuração da reinserção social das testemunhas; viabilidade de alternativa efetiva de proteção para as testemunhas que não são aceitas no Programa; entre outras.

As questões de eficiência do Programa, muito além de relacionadas ao número de pessoas que são eleitas para a proteção do Estado, dizem respeito à qualidade da proteção desses sujeitos e ao que é feito daqueles que não foram aceitos e dos que foram desligados do Programa.

Na tentativa de criar um instrumento de controle e verificação da efetividade do cumprimento das metas estabelecidas pelo Programa, tais como o combate à impunidade, a reinserção social da testemunha e também dos procedimentos específicos para a prestação de contas do Programa, o TCU propôs uma tabela de desempenho do Programa, na qual determina os indicadores, a periodicidade e a fórmula de cálculo desses indicadores para que essas avaliações possam acontecer de maneira sistemática e eficaz.<sup>57</sup>

Embora, segundo o Relatório de Avaliação do Programa de Proteção a Testemunhas Ameaçadas (2005), o TCU tenha recomendado à Secretaria Especial de Direitos Humanos estabelecer um grupo de contato de auditoria com a participação de representantes da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República para atuar como canal de comunicação com esse Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações

---

<sup>57</sup> A tabela se encontra no anexo 1 deste trabalho.

dessa Corte de Contas, o estabelecimento da tabela de desempenho proposta a partir desses indicadores sugeridos e o alcance das respectivas metas nunca foram feitos. A Coordenadora Nacional do PROVITA atesta a falta de indicadores:

Na verdade o Programa não tem banco de dados, de indicadores. Tem algumas informações a partir de uma auditoria técnica que foi feita pelo TCU. Há necessidade de trabalhar com indicadores, mas não damos conta de mensurar todos os indicativos do Programa (Coordenadora Nacional do PROVITA).

Diante da falta de dados e indicadores concretos nos perguntamos como se realiza o gerenciamento de uma política pública sem que se possam avaliar seus efeitos em relação aos seus objetivos e aos sujeitos atendidos por ela. Como afirmar a eficácia e eficiência de algo sobre o qual não existem dados concretos e sobre o qual não se conhecem os reais (e)feitos?<sup>58</sup>

### **5.3 Digressão: a cidadania no papel**

Entre as ideias difundidas pelo Estado a respeito do PROVITA, encontra-se a de que o Programa é uma política pública que restitui os direitos da testemunha ameaçada, que a reinsere na sociedade e a transforma em cidadão; que o Programa acontece dentro do modelo de gestão de participação entre o Estado e a sociedade organizada em razão de uma ampliação dos espaços públicos e em favor da democracia; a ideia de que o Programa protege as testemunhas ameaçadas no Brasil e de que é eficaz e eficiente na proteção desses sujeitos. Todas essas questões estão relacionadas com os Direitos Humanos e poderíamos dizer que o PROVITA se enquadraria como uma política que promove Direitos do Homem se as ideias difundidas pelo Programa correspondessem à realidade, o que não ocorre.

Segundo o histórico apresentado pelo relatório do TCU (2005), as primeiras iniciativas visando à proteção de testemunhas ameaçadas no Brasil impunham ao governo federal a centralização dos programas de proteção. Esse projeto não prosperou em face do seu alto custo financeiro e material (TCU, 2005). A propósito, a respeito de gastos públicos, vale lembrar uma reflexão de Weber (2003, p. 149):

---

<sup>58</sup> A partir do exemplo de falta de dados para avaliação da eficiência e eficácia do PROVITA, é possível observar outra característica dessa política pública, já assinalada anteriormente: a inacessibilidade de pesquisadores e mesmo de auditores do Estado a informações e, principalmente, às testemunhas atendidas pelo Programa, ou seja, a impossibilidade de pessoas externas ao Programa atestarem e mensurarem os seus efeitos, eficiência e eficácia.

As múltiplas tarefas da chamada ‘política de bem-estar social’ operam principalmente no sentido da burocratização, pois essas tarefas são, em parte, atribuídas ao Estado pelos grupos de interesse e, em parte, o Estado as usurpa, devido à sua política de poder ou a motivos ideológicos. É claro que tais tarefas são, em grande parte, determinadas economicamente.

Implementando o programa desenvolvido pelo GAJOP<sup>59</sup> como uma política pública de proteção, o Estado incorporou uma metodologia desenvolvida por uma entidade da sociedade organizada e, ainda, adotou um modelo de gestão que diminui imensamente os seus custos da proteção, transferindo para a sociedade organizada, e para a rede de voluntária de parceiros, custos financeiros e operacionais, como apresentado em capítulo anterior. Retomamos as ideias de Carreteiro (2001), quando coloca o modelo participativo de gestão como uma política neoliberal que desobriga o Estado de encargos e deveres sociais, gerando uma transferência de responsabilidades, resultando, invariavelmente, em economia de recursos.

O Programa é apresentado como uma parceria entre o Estado e a sociedade organizada. Essa parceria ocorre na contramão do que comumente acontece na relação Estado/sociedade: no caso do Programa, a sociedade organizada executa a política pública e o Estado fiscaliza (ou deveria fiscalizar), o que não ocorre de maneira adequada em razão do sigilo, que aparta o órgão de controle estatal da realidade que cerca o Programa.

A inversão também ocorre com relação à prioridade dos militantes dos Direitos Humanos, criadores do Programa, executores dos Programas estaduais, cujo objetivo primordial é proteger a testemunha, garantindo-lhe seus direitos civis, em particular, o direito à vida. A metodologia de proteção a testemunhas ameaçadas desenvolvida pelo GAJOP foi baseada no direcionamento dado pela militância dos Direitos Humanos, aptidão natural daqueles envolvidos nos movimentos sociais que buscam a garantia dos direitos para todos os cidadãos, como declara o conselheiro do PROVITA: “No nosso ponto de vista, que é o dos Direitos Humanos, o programa só pode ser visto, no combate à violência e ao crime, se ele privilegiar a testemunha e não o testemunho”.

Embora tenha partido de uma metodologia que leva em consideração a questão dos Direitos Humanos, o Estado deu um corte finalístico ao PROVITA distinto daquele instituído inicialmente pelo GAJOP, quando o Programa atendia testemunhas, familiares e vítimas de crimes de homicídio, o que ampliaria o universo de pessoas que poderiam ser protegidas por ele. Além de atender uma população mais abrangente, o critério determinante para a proteção

---

<sup>59</sup> Para maiores informações a respeito do GAJOP, ver capítulo II, p. 44.

era o risco a que a pessoa estava exposta e não a importância do testemunho para a produção de prova, como é o caso hoje do PROVITA, que embora tenha um discurso que apregoando o contrário, na prática funciona de maneira a priorizar a importância do testemunho enquanto prova imprescindível – como assinalado anteriormente –, a exemplo dos programas americano e italiano de proteção a testemunhas.

Na concepção de Dagnino (2002), um dos fatores que permeiam as relações entre o Estado e a sociedade organizada diz respeito à clivagem entre as concepções distintas e o conflito entre projetos políticos que se confrontam no espaço público. No caso do Programa de Proteção à Testemunha, como atesta o conselheiro do Programa, essa clivagem fica muito clara na dicotomia entre as prioridades distintas para as ONGs que executam o Programa, invariavelmente instituições envolvidas na militância dos Direitos Humanos, e as prioridades do Estado:

Há uma dicotomia no modelo do Programa. No PROVITA isso é muito caracterizado. Tem a militância, que não recebe nada com isso, isso só dá dor de cabeça, o militante está ali só pela causa. E a causa do militante é a vida. Enquanto que o resto, o Poder Público, não. Eles estão lá em função de um protocolo formal. Se eles tiverem uma convicção firme em defesa da vida, ele vai dosar toda sua análise com esses valores. Se não, ele vai ter uma atuação simplesmente muito protocolar. E aí o testemunho é que vai prevalecer como objetivo (CONSELHEIRO DO PROVITA).

Essa dicotomia foi observada na apresentação do PROVITA em Alagoas. O discurso da coordenação do Programa deu ênfase à proteção ao testemunho e sua importância enquanto prova:

O requisito principal para proteção é avaliar a importância do testemunho para a promoção de prova. Avaliar a possibilidade de ter uma boa prova (...) **Não é a pessoa que está em risco – é a pessoa que está em risco decorrente de colaboração** – tem que haver esse nexos causal (MEMBRO DO PROVITA – BA, grifo nosso).

Enquanto no discurso do representante de uma ONG ligada aos Direitos Humanos a questão da proteção à vida é mais relevante:

A partir do momento que ela entra, **a preocupação do Programa passa a ser muito maior do que a proteção daquela prova testemunhal**, até porque o programa conta com a reinserção social como uma medida de segurança. A partir da reinserção social em lugar seguro é que vai ser possível manter a segurança dessas pessoas ( MONITOR NACIONAL do PROVITA, Grifo nosso)

Essa clivagem traduz a contradição entre os membros do Estado e os membros das ONGs que fazem parte do PROVITA, o sétimo paradoxo do Programa de Proteção às Testemunhas Ameaçadas: a dicotomia do Programa – ao passo que os membros do Estado dão ênfase à proteção do testemunho e sua importância enquanto boa prova, os membros do Programa, ligados à luta pelos Direitos Humanos, dão ênfase à testemunha (ao sujeito) e à proteção à vida.

Como visto no capítulo II, na prática do modelo de relação Estado/sociedade organizada – como é o caso do PROVITA –, o poder de decisão fica nas mãos do Estado, enquanto a sociedade organizada acaba por assumir uma função consultiva e, em muitas situações, apenas legitimadora das decisões tomadas nos gabinetes estatais – como demonstrado nas falas de alguns membros do Programa. Isso significa dizer que, embora haja uma clivagem, o que prevalece no Programa é a decisão do Estado de priorizar a proteção ao testemunho e não à testemunha, como mostrado no capítulo III deste trabalho. Na prática, o modelo de gestão participativa do PROVITA está muito distante do discurso do Estado, que propõe esse modelo de gestão em parceria com a sociedade organizada como uma “interação democrática entre Estado e sociedade organizada como instrumento de fortalecimento da democracia participativa” (BRASIL, PNDH III, p. 23).

A cidadania que o PROVITA se propõe a promover parece não sair do papel, já que esta cidadania é um fator circunscrito ao utilitarismo da testemunha enquanto promotora de prova em processo que interesse às razões do Estado<sup>60</sup>. Ao sair desse universo reificador em que seu testemunho é moeda de troca pela proteção da sua integridade física, a testemunha leva consigo o seu atestado de morte e caem por terra os seus direitos: à moradia, à saúde, à proteção, à vida.

#### **5.4 PNDH III – breves considerações**

A manutenção dos Planos destinados a inserir propostas de ações oficiais para proteger minorias em risco nas agendas políticas é um compromisso dos países que participaram da Conferência Mundial da ONU, realizada em 1993. Como salientamos anteriormente, a Lei 9.807/99 é baseada na proposta do estabelecimento do PROVITA como um instrumento de combate à impunidade, recomendada pelo PNDH I. Em dezembro de 2009, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva lançou o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH III –

---

<sup>60</sup> Ver capítulo III, p. 63.

e, entre outras propostas delineadas pelo documento, encontra-se a de “consolidação do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada”.

Embora a análise não tenha sido originalmente objeto deste trabalho, visto que o PNDH foi recentemente lançado, pensamos ser importante fazer algumas breves considerações a respeito desse documento e das propostas nele contidas que estão relacionadas ao PROVITA.

O Programa está mencionado no seu Eixo Orientador IV, designado “Segurança Pública, acesso à Justiça e Combate à Violência” (BRASIL, PNDH III, p.103). Esse capítulo possui 17 Diretrizes e propõe 153 Ações Programáticas, acompanhadas das respectivas recomendações.

Assim como no PNDH II, no PNDH III mais uma vez há uma mudança quanto à disposição do capítulo no qual é inserido o Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada. No PNDH II o Programa se encontra no capítulo relacionado à garantia do direito à justiça, como assinalado no capítulo III deste trabalho. No PNDH III, embora o capítulo, ou Eixo Orientador, tenha no seu título a questão do acesso à justiça, o PROVITA não está proposto na Diretriz 17, relacionada a essa questão.<sup>61</sup> Tampouco o PROVITA surge como uma proposta relacionada à “Prevenção da violência e da criminalidade e profissionalização da investigação de atos criminosos” – Diretriz 13<sup>62</sup> –, onde se encontram ‘objetivos estratégicos’ relacionados à produção de ‘boas provas’ criminais e à segurança pública – natureza real do Programa, como vimos no capítulo III deste trabalho.

No PNDH III, as propostas relativas ao PROVITA encontram-se na Diretriz 15, denominada “Garantia dos direitos das vítimas de crime e proteção das pessoas ameaçadas”, mais uma vez sugerindo que o Programa existe para dar garantias de proteção a todas as pessoas ameaçadas, reafirmando a ideologia de que o PROVITA é uma política de Direitos

---

<sup>61</sup> A Diretriz 17 do Eixo IV no PNDH III está relacionada à “Promoção de sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, para o conhecimento, a garantia e a defesa dos direitos” e tem como objetivos estratégicos 1) acesso da população à informação sobre direitos e sobre como garanti-los; 2) garantia do aperfeiçoamento e monitoramento das normas jurídicas para proteção dos Direitos Humanos; 3) utilização de modelos alternativos de solução de conflitos; 4) garantia de acesso universal ao sistema judiciário; 5) modernização da gestão e agilização do funcionamento do sistema de justiça; 6) acesso à justiça no campo e na cidade (BRASIL, PNDH III, p.7-9).

<sup>62</sup> Os Objetivos Estratégicos relacionados na Diretriz 13, do IV Eixo do PNDH III, estão intimamente relacionadas com a segurança pública e são: 1) ampliação do controle de armas de fogo em circulação no país; 2) qualificação de investigação criminal; 3) produção de prova pericial com celeridade e procedimento padronizado; 4) fortalecimento dos instrumentos de prevenção da violência; redução da violência motivada por diferenças de gênero, raça ou etnia, idade, orientação sexual e situação de vulnerabilidade; 5) enfrentamento ao tráfico de pessoas (BRASIL, PNDH III, p.8).

Humanos que prioriza a proteção da testemunha e não do testemunho, como demonstrado neste estudo.

São dois os “Objetivos Estratégicos” relacionados especificamente ao PROVITA nesse documento, quais sejam: 1) Instituição de sistema federal que integre os programas de proteção; 2) Consolidação da política de assistência a vítimas e a testemunhas ameaçadas. No que se refere ao primeiro objetivo, O PNDH III propõe: a) um projeto de lei para integração dos programas existentes; b) o desenvolvimento de um sistema nacional que integra as informações dos programas em um banco de dados único; c) a ampliação do Programa para os Estados que aponte índices de violência que justifiquem essa ação; d) a formação de agentes da Polícia Federal para proteger as testemunhas admitidas; e) a ampliação dos recursos orçamentários do Programa. No que se refere ao segundo objetivo estratégico, o PNDH III propõe: a) um projeto de lei para aperfeiçoar o marco legal do Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, ampliando a escolta policial para as equipes técnicas do Programa; b) criar um sistema de apoio à reinserção social dos usuários do PROVITA; c) regulamentar procedimentos e competências para execução do PROVITA, conforme os convênios firmados.

Das oito ações programáticas sugeridas para o PROVITA, cinco são de ordem burocrática ou econômica; uma diz respeito à proteção das equipes técnicas do Programa através da escolta policial; apenas duas têm relação direta com a assistência a testemunhas incluídas no PROVITA, a saber: a formação de agentes da Polícia Federal para fazer escolta das testemunhas e a criação de um sistema de apoio à reinserção social dos usuários do PROVITA. Essas duas recomendações, assim como a que se refere à ampliação da escolta policial para equipe técnica e a que se refere à criação de um banco de dados que facilite o intercâmbio de informações entre os Programas estaduais (totalizando quatro, das oito ações programáticas propostas pelo PNDH III), foram feitas pelo Tribunal de Contas da União, em 2005, através do Acórdão n. 600/2005, gerado pelo Relatório de Avaliação do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada e dirigido à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH –, responsável pelo Programa<sup>63</sup>.

Considerando o fato de que as experiências internacionais mais significativas de proteção a testemunhas ameaçadas têm sua execução baseada no aparato estatal, o principal

---

<sup>63</sup> A partir de 1998, o Tribunal de Contas da União – TCU iniciou a realização de auditorias de natureza operacional com o objetivo de examinar o desempenho de programas do governo federal. Por meio de recomendações e determinações, o TCU visa, através desse trabalho, contribuir para a melhoria do desempenho de instituições governamentais e para a melhor utilização dos recursos públicos (BRASIL, TCU, 2006).

objetivo da auditoria realizada no PROVITA pelo TCU, em 2005, foi verificar “em que medida a concentração de atribuições de execução do Programa sobre a sociedade organizada poderia estar comprometendo o alcance dos resultados esperados” (BRASIL, TCU, 2006, p. 4).

As recomendações do TCU que agora são afirmadas no PNDH III estão entre as determinações desse Tribunal, feitas de acordo com a relatora do Primeiro Monitoramento do Acórdão 600/2005, Flávia Mascarenhas:

De certa forma, boa parte das análises e propostas da auditoria realizada apontam no sentido de reforçar o elemento estatal no programa. Isso não implica críticas à atuação da sociedade civil, mas significa a necessidade de uma divisão mais equilibrada de atribuições entre os dois setores, em benefício da **segurança pública** no país (Brasil, TCU, 2006, p. 5, grifo nosso).

O Acórdão 600/2005<sup>64</sup>, proferido em 18 de maio de 2005, contém uma lista de dezessete recomendações feitas à SEDH, entre elas as quatro recomendações anteriormente citadas. Segundo o Relatório do Primeiro Monitoramento de implementação do Acórdão 600/2005, elaborado pelo TCU em fevereiro de 2006, do total de dezessete recomendações, apenas duas foram implementadas: a determinação 9.3.1, referente ao estabelecimento de um grupo de contato de auditoria para atuar como canal de comunicação com o TCU para acompanhar a implementação das determinações desse Tribunal; e a determinação 9.3.2, referente à remessa do plano de ação contendo o conjunto de metas correspondentes às medidas necessárias para implementação das recomendações prolatadas pelo TCU (cf. anexo 2).

A redundância de recomendações encontradas entre o PNDH III e o Acórdão n. 600/2005 e a análise do Primeiro Monitoramento fazem notar: 1) as consequências do sigilo<sup>65</sup> e a consequente desinformação a respeito do Programa; 2) o órgão máximo de fiscalização no Estado – Tribunal de Contas da União – não é atendido na grande maioria de suas determinações ao Programa e as recomendações feitas ao órgão responsável pelo PROVITA não ultrapassam a fronteira das “ações programáticas”, ou seja, dos “planos de ação”; 3) ao contrário da hipótese levantada pelo TCU – de que o comprometimento dos resultados do Programa se dá em razão da concentração de atribuições sobre a sociedade organizada –, a auditoria constatou que o Programa tem seus resultados comprometidos em razão de o Estado não assumir as atribuições que são de sua responsabilidade; 4) o modelo de gestão

---

<sup>64</sup> Em anexo

<sup>65</sup> Ver capítulo III, p. 63.

participativa acontece de maneira desequilibrada, como apontado anteriormente neste trabalho.

Em que pese a importância do Programa Nacional de Direitos Humanos como uma carta de intenção do Estado na direção de buscar caminhos para a garantia dos direitos dos cidadãos brasileiros, esse documento repete – devido à má definição do PROVITA como uma política de Direitos Humanos e não como uma política de segurança pública – os mesmos desencontros relacionados com o Programa, verificados no PNDH I e no PNDH II e apontados neste trabalho.

## CONCLUSÕES

Neste estudo analisamos o Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada. Nosso escopo foi divisar a testemunha como um coletivo – o reflexo de uma sociedade violenta que, através dela, fala. Procuramos perceber a demanda de uma política pública de proteção à testemunha como um sintoma da natureza dos problemas a que aquela veio tentar responder, entre eles, a insuficiência do Estado quanto à questão da segurança pública e a consolidação da impunidade como instrumento institucional da injustiça, através do qual se exclui, dificulta e inverte o disposto na norma. Acima de tudo, procuramos neste trabalho enxergar o sujeito que é o protagonista nesse processo a partir de um olhar sociológico, dando visibilidade à testemunha ameaçada incluída no Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada.

O Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada foi adotado como uma política pública de Direitos Humanos, criada pela lei 9.807, de 13 de julho de 1999, e regulamentada pelo decreto 3.518, de 20 de junho de 2000, tendo como base o Plano Nacional de Direitos Humanos. Desde então, apesar das dúvidas levantadas mediante denúncias de testemunhas que participaram do Programa, e ainda daqueles que, por não terem sido acolhidos e protegidos pelo Programa, não conseguiram ter seu direito à vida assegurado, o PROVITA tem sido, de maneira geral, apresentado pelas instituições responsáveis como eficaz e eficiente e como uma política de Direitos Humanos que veio responder ao sério problema de segurança pública: a impunidade, o crime organizado e a segurança da testemunha, com a promessa de promover cidadania à testemunha nele admitida. A certeza de que o Programa é eficaz e eficiente parte do princípio de que manter a testemunha ameaçada viva, enquanto esta se encontra sob a proteção do Programa, encerra a questão.

Por acreditarmos que a avaliação do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada deve ir além da quantificação de testemunhas que não tiveram suas vidas ceifadas por seus algozes enquanto estiveram protegidos pelo PROVITA, analisamos as ações dessa política pública; as ideologias que permeiam seu corpo e sua criação; que atores sociais estão a ela ligados; que lutas estão sendo travadas e a correlação de forças políticas que permeiam essa

política pública e seu modelo de parceria entre Estado e sociedade organizada; os interesses, incongruências, resistências e paradoxos que existem subjacentes a ela e, sobretudo, seus efeitos na subjetividade dos inseridos no Programa.

Diante do desafio de analisar várias vertentes do PROVITA, elegemos alguns pressupostos da Etnometodologia, cujo arcabouço metodológico se propõe a entender o sujeito como produtor de sentidos e significados, buscando compreender o fenômeno social e suas interações simbólicas. Utilizamos a análise de documentos, a observação participativa e a entrevista como métodos para analisar o Programa, seu discurso e suas práticas. Tomamos os discursos que permeiam o Programa como um meio de compreensão da dinâmica desse fenômeno social a partir da análise etnometodológica destes, buscando seus sentidos e significados, o que se mostrou um artifício metodológico adequado para tal estudo, assim como a articulação entre os saberes da Sociologia e da Psicanálise se mostrou um importante fator para a análise das questões levantadas neste trabalho.

Sendo um dos objetivos deste estudo a avaliação dos impactos na subjetividade das testemunhas incluídas no Programa, examinamos o sentido e o significado subjetivo do Estado (promotor dessa política pública) para o sujeito. Constatamos que, embora existam profundas e até antagônicas diferenças históricas e conceituais entre as diversas teorias do Estado, há um encontro entre elas no que concerne à determinação do Estado como figura de poder, capaz de promover proteção e segurança, como vetor de valores sociais e instaurador de Lei, como instrumento limitador dos desejos e instintos humanos e mantenedor da ordem social.

Comprendemos, através da articulação com a teoria psicanalítica, a representação simbólica do Estado para o sujeito, ressaltando sua dimensão de instaurador da Lei. Dessa maneira, quando o Estado falha na proteção e na instituição da Lei enquanto limite, instaura-se uma crise de autoridade que faz ruir os valores morais, impossibilitando o interdito e fazendo surgir o aumento da violência e da impunidade como sintomas, exigindo o surgimento de políticas públicas com o objetivo de buscar o equilíbrio na ordem social, assim como a tentativa de construir ideologicamente a ideia do Estado como provedor de segurança e cidadania – a exemplo do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada.

Constatamos que, embora o PROVITA seja apresentado como uma política pública de Direitos Humanos, ele não atende às testemunhas ameaçadas que buscam sua proteção de maneira igualitária e universal, promovendo a proteção somente para as testemunhas

promotoras de ‘boas provas’ nos processos judiciais de interesse do Estado e, somente pelo tempo em que essas testemunhas estiverem ligadas a esses processos. Dentre outros fatores, enfatizamos neste trabalho a ideologia que envolve a criação e implementação do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada, que inverte a realidade deste. O discurso hegemônico do PROVITA – que o apresenta como uma política pública de Direitos Humanos – cria a ideia de que: 1) o objetivo primordial do Programa é a proteção de **todas** as testemunhas ameaçadas; 2) o Programa oferece a garantia dos Direitos Humanos através da proteção destas testemunhas e 3) promove a reinserção social. Esse discurso difere da nossa constatação: 1) a de que o objetivo primordial do Programa é a proteção dos testemunhos que são qualificados como provas imprescindíveis nos processos e inquéritos de investigação relacionados a crime de alto valor ofensivo, de interesse do Estado no combate à impunidade, e não o de proteger todas as testemunhas em situação de risco. 2) a proteção está circunscrita ao tempo em que a testemunha está ligada ao processo que ensejou seu ingresso no Programa, portanto, a “garantia de seus direitos” também. 3) Verificamos que a reinserção social é uma promessa que, na maioria das vezes, não se realiza. Na prática, depois de deixar o Programa – seja por quaisquer razões, ou ainda, se os motivos que ensejam o ingresso da testemunha no Programa de Proteção não mais existirem –, a testemunha é descartada e o vínculo desta com o Programa é definitivamente cortado, estando esta testemunha sob risco de morte ou não; reinserida socialmente ou não. Observamos que, ao ser excluída do Programa, a testemunha é abandonada a sua própria sorte, sem local de moradia ou estrutura financeira, não tendo direito sequer a permanecer com os eletrodomésticos que estavam à sua disposição durante sua permanência no Programa.

A reinserção social da testemunha encontra sérios entraves: 1) a falta de estrutura do Programa e apoio das instituições estatais no que concerne ao acesso da testemunha aos serviços de saúde e educação; 2) a dificuldade de inserir a testemunha no mercado de trabalho; 3) o abandono da testemunha após seu desligamento do Programa, sem qualquer apoio material para que essa permaneça no local de moradia. Acreditamos que, além falta de infraestrutura material para que a reinserção social da testemunha possa se realizar, a falta da assistência psicológica voltada para as questões emocionais e psicológicas desses sujeitos contribui como um fator importante para a dificuldade da sua realização.

Confirmamos, mediante a teoria gramsciana, que a ampliação do espaço público possibilitou a alocação de novas questões e interesses na agenda política do país, propiciando novas formas de pensar as relações entre sociedade organizada e Estado. Novas arenas

políticas foram criadas com o objetivo de construir processos políticos que pudessem dar conta da problemática da democracia e do conjunto de questões que ela implica, incluindo aí os interesses das minorias levantadas pelos movimentos sociais. Esses avanços não implicam, no entanto, o exercício pleno da cidadania para todos os sujeitos sociais. Assim, muito há que se percorrer para que a efetividade democrática no Brasil possa ser vivenciada.

O Programa de Proteção à Testemunha – PROVITA, é um exemplo marcante de política pública construída segundo esse novo arranjo de participação entre atores coletivos da sociedade organizada e o Estado. O PROVITA foi gestado no Brasil num contexto marcado pela luta de movimentos sociais contra a violência e a favor da cidadania, tendo sua origem em um projeto elaborado e implementado por uma Organização não Governamental, o Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares – GAJOP, sediado em Pernambuco. Foi, posteriormente, adotado pelo Estado como uma política pública de Direitos Humanos, tendo como base o Plano Nacional de Proteção aos Direitos Humanos –PNDH, e obedecendo ao modelo de gestão participativa entre o Estado e a sociedade organizada.

Embora não fosse objeto do estudo, detectou-se a fragilidade do modelo de gestão do PROVITA estruturado através da parceria entre Estado e sociedade organizada. Há uma dicotomia no Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada, ocasionada por dois motivos: 1) na partilha não igualitária de poder entre Estado e sociedade organizada; 2) no desencontro de prioridades entre os objetivos da sociedade organizada e do Estado. Enquanto a sociedade organizada, representada no Programa por ONGs ligadas à militância dos direitos humanos, tem como objetivo primordial a proteção da pessoa humana (a testemunha ameaçada), o Estado tem como objetivo primordial a proteção do testemunho e a obtenção de boas provas.

Esse desencontro de objetivos se traduz em três aspectos na dinâmica do Programa: 1) na cultura organizacional despótica do Programa, revelada nos casos de relação disfuncional entre a equipe técnica e a testemunha; 2) no fenômeno da barganha da testemunha, resultado da sua reificação; 3) na blindagem do Programa, fundamentada na questão do sigilo, que impede a sua avaliação em profundidade e o seu aprimoramento.

O modelo de gestão do Programa, embora configure um enorme avanço na democratização do país, esbarra na organização burocrática, que institui uma estrutura racionalizada, impedindo a construção de uma gestão configurada pela parceria, onde os poderes são equilibrados. Não há clareza e transparência de suas ações, o que confere distorções e uma complexidade dos fatores que impedem seu desenvolvimento e

aprimoramento. Percebendo a importância de tal questão, sugerimos o modelo de gestão participativa de Programa como um objeto de pesquisa para futuros estudos sobre o PROVITA.

A partir do aporte teórico weberiano, evocado para a compreensão da dinâmica das práticas do Programa, verificamos que os impactos resultantes dessa política pública e a violência sofrida pelas testemunhas nele incluídas não têm, por parte do PROVITA e de seus operadores, uma intencionalidade elaborada. Esse sofrimento é, sim, produto da racionalidade burocrática do Programa, que obscurece a visão crítica dos envolvidos na sua dinâmica, desumaniza suas práticas, pasteuriza seu discurso e negligencia a responsabilidade do Programa com o sujeito que está por trás da testemunha que pode prestar ‘boas provas testemunhais’.

Embora o PROVITA assegure que nenhuma testemunha foi assassinada enquanto se encontrava sob a guarda do Programa, vimos que a sua sistematização impõe exigências inexecutáveis ao ser humano, causando a recusa de muitas testemunhas a se submeterem a essa proteção e, por outro lado, impossibilitando a adaptação de uma parcela grande de testemunhas que, por não suportarem os impactos subjetivos causados por essa sistemática, abandonam o Programa, voltando a ficar em estado de risco iminente de morte e, na maioria das vezes, terminando por ser assassinadas.

Com base na teoria da racionalidade burocrática de Weber, constatamos que o PROVITA segue as regras racionais que regem o Estado moderno, utilizando a burocracia como técnica de poder, instituindo suas práticas a partir do caráter racional: o cumprimento de tarefas segundo regras calculáveis, que desumanizam as suas práticas, e a busca do alcance de suas metas a qualquer custo. Esta estrutura termina por inverter o resultado do Programa, concedendo-lhe um caráter perverso na medida em que, em alguns momentos, inverte sua função: ao contrário de proteger, o Programa vitimiza a testemunha nele admitida.

Os procedimentos do Programa e/ou sua falta de estrutura imprimem à testemunha experiências reiteradas de violência: indução da testemunha ao Programa, com barganhas pelo seu testemunho através de promessas que não se cumprem; procedimentos de segurança realizados por agentes do Estado envolvidos no crime organizado, o que confere ameaça, fragilização e vulnerabilidade às testemunhas; locais de guarida totalmente inadequados e insuficientes.

As exigências impostas à testemunha ameaçada incluem o corte e o afastamento dos vínculos pessoais, sociais e laborais da testemunha, o cerceamento do seu direito de ir e vir, o controle e a vigilância de sua vida privada e social, o uso de disfarces, o controle da sua comunicação e a violação da sua correspondência, bem como a adoção de uma história de cobertura – fatores estressantes que contribuem para o fenômeno do desenraizamento.

O desenraizamento – a sensação gerada pelo afastamento de suas raízes, cultura e história de vida e o sentimento de não pertencimento –, atinge diretamente a identidade e autoconceito do sujeito, provocando-lhe imenso sofrimento psicológico. A testemunha é, também, exilada e isolada através do silêncio. Assim, a falta de um canal de voz é outra forma de violência que lhe é imposta, impedindo que ela tenha à sua disposição um instrumento para que possa fazer denúncias, reclamações e questionamentos a respeito do Programa.

A testemunha incluída no Programa vive cotidianamente sentimentos como medo, sensação de abandono, descrédito, desesperança, insegurança, estresse, entre outras circunstâncias que configuram uma complexidade de fragilidades emocionais e psicológicas. A testemunha duvida que o seu testemunho possa mudar a realidade da impunidade no país, da capacidade do Judiciário de fazer justiça e escapar da corrupção.

O acompanhamento jurídico e psicossocial da testemunha é feito segundo o protocolo e as necessidades do Programa, e não da testemunha. Não obstante, a dor e o sofrimento, as circunstâncias emocionais e psicológicas que cercam a situação e o cotidiano da testemunha ingressa sejam reconhecidos pelo Programa, o acompanhamento psicológico com o objetivo de manter a integridade psicológica da testemunha não é prioritário nem sistemático dentro da dinâmica do Programa.

Outro problema detectado diz respeito à problemática relação entre a testemunha e a equipe técnica, tutora de seu comportamento e vínculo entre aquela e as instituições responsáveis pelo seu ingresso no ou expulsão do Programa (a coordenação nacional do PROVITA e o Conselho deliberativo). Foi constatado que essa relação é desigual, ensejando, por vezes, uma relação despótica e abusiva de membros da equipe técnica para com a testemunha. Estas distorções ensejam violência contra a testemunha e aumentam a sua vitimização.

A insuficiência do Estado e sua falência institucional encontram-se na essência dos problemas relacionados à violência, à criminalidade e à impunidade, assim como estão relacionadas à criação dessa política pública. Contudo, acreditamos que a implementação de

políticas públicas, a exemplo do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada, que têm como objetivo o combate à impunidade e à criminalidade são, *per si*, instrumentos ineficientes e de valor diminuto, que somente poderiam ter real eficácia na luta contra esses males a partir de ações movidas pelos testemunhos e, para além dessas, de ações que reprimissem e expurgassem das instituições jurídicas e estatais os agentes corruptos que, de cima dos seus pedestais intocáveis, subtraem e invertem as leis.

Um dos problemas detectados foi a falta de índices de avaliação do Programa que possam contribuir para avaliar sua eficácia e eficiência, detectar falhas e para o seu aprimoramento. Não existem dados referentes a quantos processos foram solucionados com a contribuição do testemunho prestado por testemunhas incluídas no Programa e qual a relação direta desse resultado com a diminuição da impunidade no país; tampouco existem dados sobre quantas testemunhas foram reinseridas socialmente, quantas se recusaram a ingressar, quantas abandonaram o Programa e por quê. Constatamos que o argumento do sigilo como fator de proteção à testemunha admitida no Programa, assim como a falta de índices de avaliação que possam fazer transparecer os resultados reais do Programa, acabam por tornar-se um instrumento de blindagem do PROVITA, que obscurece suas práticas e resultados, característica dos métodos utilizados pelas instituições burocratizadas para manter o poder.

É enorme a complexidade do contexto que envolve a política pública de proteção à testemunha – PROVITA. Em que pese a importância do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada, seu mérito e seu saldo positivo na preservação da integridade física das testemunhas inseridas no Programa, o PROVITA tem graves questões a serem resolvidas, a exemplo dos impactos negativos na subjetividade de seus integrantes, como explicitado no corpo desta dissertação. Verificamos empiricamente que, a despeito de existir há uma década, e de ter recebido inúmeras críticas, inclusive do órgão maior de avaliação do Estado – o Tribunal de Contas da União –, o Programa não aprimorou suas práticas no que concerne às solicitações feitas pelo Relatório de Avaliação do TCU, feito em 2005 – única avaliação oficial do Programa promovida até o momento.

A partir da análise feita neste trabalho, constatamos incongruências e conflitualidades que fazem surgir os seguintes paradoxos no Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada:

1º- O PROVITA se apresenta como uma política de Direitos Humanos e se estabelece como uma política pública de Segurança Pública. Acreditamos ser a segurança pública, a sua

vocação natural, já que o Programa possui atributos essenciais e específicos dessa área: proteção e segurança de cidadãos, proteção e segurança de testemunhos, objetivo da política pública vinculado à impunidade – todas essas questões relacionadas à justiça, polícia e segurança pública;

2º- O modelo de gestão participativa do Programa promove uma dicotomia entre seus membros: ao passo que os membros do Estado dão ênfase à promoção e proteção de “boas provas” testemunhais, os membros do Programa, ligados à luta pelos Direitos Humanos, dão ênfase ao sujeito e à proteção à vida;

3º- O PROVITA se apresenta como uma política pública de proteção à testemunha, mas se estabelece como uma política pública de proteção ao testemunho;

4º- O sigilo, anunciado pelo PROVITA como um instrumento de proteção da testemunha ameaçada incluída no Programa, se institui como um instrumento de proteção do Programa ao olhar e avaliação externos ao universo dos seus membros;

5º- A invisibilidade da testemunha de crime ameaçada admitida no Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada, ao tempo que a protege, a violenta, pois a isola socialmente, fazendo-a vítima de outros signos e tipos de violência;

6º- A voz da testemunha é o instrumento que permite a realização do objetivo do PROVITA: a utilização do testemunho em favor do combate à impunidade. No entanto, o Programa não possibilita um canal de voz para que a testemunha possa expressar a sua experiência, queixas e questionamentos a respeito do Programa;

7º- O PROVITA, anunciado como uma política pública de proteção à testemunha ameaçada, termina por vitimizá-la;

Os paradoxos identificados no Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada neste trabalho são, a nosso ver, resultantes da má definição do Programa. Embora com características eminentemente de uma política pública de segurança, o PROVITA é apresentado à sociedade brasileira como uma política pública de Direitos Humanos. Dessa maneira, o Programa surge como uma “colcha de retalhos”, onde se procura costurar os objetivos do Estado – difundir a ideologia de combate à violência e impunidade no país através da proteção de testemunhos relacionados a crimes de alto valor ofensivo – e os objetivos das instituições da sociedade organizada relacionados com os Direitos Humanos – a proteção da vida de testemunhas em risco iminente de morte.

As contradições existentes no Programa resultam de sua má definição, que terminam por promover a dificuldade da compreensão dos seus reais objetivos e, portanto, do entendimento do universo de seu alcance, fazendo, a princípio, a sociedade acreditar no PROVITA como um programa de proteção a todas as testemunhas ameaçadas, e não uma política de proteção a algumas testemunhas ameaçadas – tão somente às testemunhas cujo testemunho interessa ao Estado.

Acreditamos que a apresentação do Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada como uma política pública que “se afirma permanentemente como uma política de Direitos Humanos” é uma ação deliberada do Estado que, através do apelo humanístico de proteção aos Direitos Humanos e de inserção social, estabelece uma parceria com a sociedade organizada que possibilita a diminuição dos custos financeiros do Estado relativos à operacionalidade de uma política pública de segurança que se responsabilize pela proteção de testemunhas ameaçadas e pelos custos políticos relativos à falência da segurança pública no país, devido à corrupção desenfreada de seus agentes e à impunidade.

Embora existam sérios problemas e dificuldades na implementação do Programa de Proteção à Testemunha, ele é uma ferramenta indispensável, construída pelo esforço de muitos que dedicaram suas vidas à questão dos Direitos Humanos e acreditaram que é possível proteger testemunhas ameaçadas no Brasil. A criação do Programa de Proteção à Vítima e Testemunha Ameaçada é, sem dúvida, um inexorável avanço e exige, de toda a sociedade brasileira, deferência e respeito. O Programa, desde que aprimorado e devidamente definido, pode vir a ser um instrumento fundamental de segurança pública para que a cidadania possa, efetivamente, ser exercitada.

Assim, para que o Programa de Proteção à Testemunha Ameaçada possa estar em constante processo de aperfeiçoamento, é necessário que todos os saberes estejam voltados para a sua continuada construção, contribuindo, com o exercício intelectual, para que este seja um eixo de interlocução na direção da edificação da cidadania.

## REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- \_\_\_\_\_. **O estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.
- \_\_\_\_\_. **O que resta de Auschwitz**. São Paulo: Boitempo, 2008.
- ALMEIDA, Suely S. **Ética e Institucionalidade**. In Revista Direitos Humanos, Recife: Gajop, mar. 2001.
- \_\_\_\_\_. Violência, impunidade e Direitos Humanos: a contribuição do Serviço Social no Programa de Proteção a Testemunhas. In **Revista Direitos Humanos**, Recife: Gajop, dez. 1999.
- ANJOS, J. Haroldo dos. **As raízes do crime organizado**. Florianópolis, IBRAD, 2002.
- APOLINARIO, Carlos. **O Papel da Vítima no Processo Penal**. São Paulo: Malheiros, 1999.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense universitária, 1989.
- ARISTÓTELES. **A política**. Tradução Roberto Leal Ferreira, 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- BAL, M. B. Da revolta contra os pais à revolta dos pais. In Araujo, J.; Souki, L. & Faria, C. (orgs.). **Figura paterna e ordem social**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.
- BAUER, W. Martin; GASKELL, George; ALLUM, Nicholas C. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento, evitando confusões. In **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- BARROS, Antonio Milton. **A Lei de Proteção a Vítimas e Testemunhas**. Franca, SP: Ribeirão Gráfica e Editora, 2003.
- BARUS-MICHEL, J. **Figura paterna e ordem social**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2001.
- BAUMAM, Zygmunt. **Modernidade e ambivalência**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

\_\_\_\_\_. **Modernidade e holocausto** Rio de Janeiro : Jorge Zahar, 1998.

\_\_\_\_\_. **Vidas desperdiçadas** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

\_\_\_\_\_. **A sociedade individualizada.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BENEVIDES, Maria Vitória. **A cidade ativa.** São Paulo: Ática,1991.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e Democracia.** Lua Nova (33), 2002.

BENEVIDES, Regina. De vítima a testemunha, de testemunha a cidadão: crises e identidades. *In* **Ciência e Política. Subjetividade e violação dos direitos humanos.** Org. RAUTER, Cristina, PASSOS, Eduardo, BENEVIDES, Regina. Rio de Janeiro: Te Corá, 2002.

BOBBIO, Norberto, BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na filosofia política moderna.** São Paulo, Brasiliense, 1987.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de política.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, v.1, 2004.

BOURDIEU, Georges. **O Estado.** Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva 2002.

BRASIL, Decreto 3.518, de 20 de junho de 2000. [s.n.t.]

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: RT, [s/d].

BRASIL. Lei 9.807, de 13 de julho de 1999. [s.n.t.]

BRASIL, Macroobjetivo 28, Ministério da Justiça, avaliação Programa de Proteção à Testemunha.

BRASIL, Programa Nacional de Direitos Humanos I, 1996.

BRASIL, Programa Nacional de Direitos Humanos II, 2002.

BRASIL, Programa Nacional de Direitos Humanos III, 2010.

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

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Relatório do primeiro monitoramento do Acórdão 600/2005, Tribunal de Contas da União; Relatora Flávia Monken Mascarenhas. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2006.

CANCELLI, Elizabeth. **A Cultura do Crime e da Lei.** Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

CARRETEIRO, Tereza Cristina. Tráfico de drogas e cotidiano urbano no Rio de Janeiro: da lógica do controle social paternalista autocrático à subjugação **despótica in Figura paterna e ordem social**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

\_\_\_\_\_. Perspectivas da cidadania brasileira; entre as lógicas do direito, do favor e da violência. *In* ARAÚJO, José Newton Garcia; CARRETEIRO, Tereza Cristina. **Cenários Sociais e abordagem clínica**. São Paulo: Escuta, 2001.

CARVALHO, Alonso Bezerra de. **Max Weber – modernidade, ciência e educação**. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil, o longo caminho *in* **Figura paterna e ordem social**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, Thiago Fabres. O “Direito Penal do Inimigo” e o “Direito Penal do homo sacer da baixada”: exclusão e vitimação no campo penal brasileiro. *In* [http://www.ihj.org.br/pdfs/ArtigoTiago\\_Fabres.pdf](http://www.ihj.org.br/pdfs/ArtigoTiago_Fabres.pdf). Acesso em 15/7/2007.

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

CHEMAMA, Roland. **Dicionário de Psicanálise Larousse**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.

CHRISPINO, Álvaro. Os conceitos de política pública e ideologia e seus impactos na educação *in* **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre v 21 n.1/2. dez. 2005.

CICCO, Cláudio de, GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e ciência política**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais. 2008.

CONRADO, Mônica P. **A juventude negociada entre a vida adulta e a adolescência**: uma abordagem sobre gênero, cor, violência e sexualidade. <[http://www.google.com/search?q=cache:t\\_vTrtY54fwJ:www.sbsociologia.com.br/congresso\\_v02/papers/GT26%2520Sociologia%2520da%2520Inf%C3%A2ncia%2520e%2520Juventude/A\\_juventude.pdf+a+juventude+negociada+entre+a+vida+adulta+e+a+adolescencia&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&lr=lang\\_pt](http://www.google.com/search?q=cache:t_vTrtY54fwJ:www.sbsociologia.com.br/congresso_v02/papers/GT26%2520Sociologia%2520da%2520Inf%C3%A2ncia%2520e%2520Juventude/A_juventude.pdf+a+juventude+negociada+entre+a+vida+adulta+e+a+adolescencia&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&lr=lang_pt)>. Acesso: [s/d].

CONCEIÇÃO, Márcia C. G. Segurança: direito que assiste a testemunhas e vítimas de crimes. *In* **Revista de Direitos Humanos**, GAJOP, ano 3, n. 7, Jan/Jul, Recife, 2001.

COSTA, Fernando Braga da. **Homens invisíveis**: relatos de uma humilhação social. São Paulo: Globo, 2004.

COULON, Alan. **Etnometodologia**. Petrópolis: Vozes, 1995.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A dualidade de poderes**: introdução à teoria marxista de Estado e revolução. São Paulo: Brasiliense, 1985.

DAGNINO, Evelina. Cultura, Cidadania e Democracia. A transformação dos discursos e práticas na esquerda Latino-Americana *In*: **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos**, Belo Horizonte: UFMG, 2000.

- \_\_\_\_\_. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DELEUZE, Gilles; GUATARI, Felix. **Conversações**. Rio de Janeiro: Editora 32, 1992.
- DOR, Joel. **O pai e sua função em psicanálise**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.
- DRAIBE, S. M. A nova Institucionalidade do Sistema Brasileiro de Políticas Sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. *In: Cadernos de pesquisa*. [s/l]: [s.n], 2001.
- DURKHEIM, **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- ENRIQUEZ, Eugéne. Da solidão imposta a uma solidão solidária *In Cronos: Revista do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da UFRN*. Natal, volume 5/6 ½ de janeiro/dezembro 2004/2005.
- \_\_\_\_\_. **Da horda ao Estado** – psicanálise do vínculo social. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.
- \_\_\_\_\_. **As figuras do poder**. São Paulo: Via Lettera Editora, 2007.
- \_\_\_\_\_. Instituições, poder e desconhecimento. *In* ARAÚJO, José Newton Garcia; CARRETEIRO, Tereza Cristina. **Cenários Sociais e abordagem clínica**. São Paulo: Escuta, 2001.
- ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Os estabelecidos e os outsiders**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2000.
- ERICKSON, Erick H. **Identidade, juventude e crise**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.
- DAGNINO, E. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. *In* PAUSSINOTTO, R. M. e FUKS, M.(orgs.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.
- FELIPE, Sônia T. Violência, agressão, força. Uma tentativa de diferenciação de conceitos. *In* PHILLIPPI, Jeanine N., FELIPE, Sônia T. **O corpo violentado: estupro e atentado violento ao pudor**. Florianópolis: Editora UFSC, 1998
- FERENCZI, **Adaptação da família à criança**. Obras completas. São Paulo: Martins Fontes, 1992. v. 4.
- FERREIRA, Ruth Vasconcelos Lopes. Uma luz sobre a violência. *In Sociologia, ciência e vida*. São Paulo: Editora Escala, vol. II, número 15, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Reflexões sobre o Estado na modernidade**. Maceió: EDUFAL, 2000.
- \_\_\_\_\_. **A cultura de violência em Alagoas: um estudo em representação social**. Recife: UFPE, 2002. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.

\_\_\_\_\_. **A dimensão educativa e o potencial ‘subversivo’ dos movimentos sociais; o reconhecimento dos direitos na construção da identidade coletiva.** In SCOCUGLIA, Afonso Celso; JEZINE, Edineide (org). João Pessoa: Editora Universitária, 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa.** 3ª. ed., São Paulo: Editora Positivo, 2004.

FREUD, Sigmund. **Totem e tabu.** Rio de Janeiro: Imago, 1987.

\_\_\_\_\_. **Edição Standard das obras psicológicas completas.** Rio de Janeiro: Imago, versão em CD-ROM.

GEHLEN, Arnold. **Uma ética pluralista** Tradução Margit Martinic. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

GERTH, H.;MILLS, W. Orientações intelectuais. In GERTH, H.;MILLS, W (org). **Max Weber, ensaios de Sociologia.** Rio de Janeiro: LTC, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Metodologia do ensino superior.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

GODOY, Arilda S. **Introdução à Pesquisa Qualitativa.** São Paulo: Loyola,1995.

GRAMSCI, Antonio. Org. Carlos Nelson Coutinho. **Escritos políticos.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, vol. 1, 2004.

\_\_\_\_\_. **Maquiavel, a política e o Estado moderno.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

\_\_\_\_\_. **Os intelectuais e a organização da cultura.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.

\_\_\_\_\_. **Obras escolhidas.** São Paulo: Martins Fontes, 1978.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

GUATARI, Felix. **Psicanálise e transversalidade: ensaios de análise institucional.** Aparecida, SP: Idéias e Letras, 2004.

GUIMARÃES DE SOUZA, Marcus Valério. **A Lei de proteção a testemunhas.** Terezina: Juz Navigandi, ano 4, n. 37, 1999.

FREUD, Sigmund. **Totem e tabu.** Rio de Janeiro: Imago, 1987.

HERKENHOFF, João Batista. **Direito e Utopia.** São Paulo: TPG Ed., 1998.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio moral; a violência perversa do cotidiano.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

HOBBS, Thomas. **Leviatã.** São Paulo: Martin Claret, 2001.

JAEGER, Werner. **Paidéia: a formação do homem grego.** São Paulo: Martins Fontes, 4 ed., 2003.

KAUFMANN, Pierre. **Dicionário enciclopédico de psicanálise**. Rio de Janeiro; Jorge Zahar, 1996.

KEHL, Maria Rita. Civilização Partida *in* **Civilização e Barbárie**. Org. NOVAES, Adauto. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

LACAN, J. **Os complexos familiares**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987b.

LAPANCHE, J; PONTALIS, J, **Vocabulário de psicanálise**, 10 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

LIGUORI, Guido. Estado e sociedade civil; entender Gramsci para entender a realidade. *In* COUTINHO, CARLOS Nelson; TEIXEIRA, Andréa Paula **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LINDSEY, Gardner e HALL, Calvin. **Teorias da Personalidade**. 18ª ed. São Paulo: EPU, 1984.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

LOPES, Maurício A. **Código de Processo Penal**. São Paulo: Tribunais, 2001.

LYRA, Roberto. **Criminologia**. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

MAGGI, Bruno. Bem-estar. *In* **Laboreal**, 2(1)62-63 <http://laboreal.up.pt/revista/artigo.php?id=48u56oTV65822337627679;762>.

MARCONI, Mariana de Andrade & LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. São Paulo: Atlas, 1996.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

MATHOZ, Jean-Paul. Los arrabales del mundo. *In* Edição especial. Estados falidos. [Injeux internationaux org/ aticles/n.11/jpmatyhoz.es.htm](http://injeux.internationaux.org/aticles/n.11/jpmatyhoz.es.htm). acesso em 15 de outubro de 2008.

MARX, Karl. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MARX, Karl. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MAY, Rollo. **A psicologia e o dilema humano**. Petrópolis: Rocco, 2000.

MENDONÇA, M.L.M. **Terceiro setor e mudança sociocultural**: uma questão ainda em aberto. *In* Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 28., 2005 São Paulo: Intercon, 2005.CD-ROM.

MONTEIRO, Valdênia Brito. **Proteção a vítimas e testemunhas da violência, Lei n. 9807/99: um estudo de caso**. Monografia de Mestrado, Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.

MOURÃO, Janne; AURÉLIO JORGE, Marco; FRANCISCO, Sônia de Abreu. Violência organizada, impunidade e silenciamento. *In* **Clínica e Política, subjetividade e violação dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Te Corá, 2002.

- MULLER, Jean-Marie. **O princípio de não-violência**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.
- NAEF, Werner. apud GALLO, Silvio. **A Filosofia Política Moderna e o Conceito de Estado**. <http://www.cedap.assis.unesp.br/cantoliterario/textos/0109.html>
- NASCENTES, A. **Dicionário Etimológico Resumido**. Rio de Janeiro: INL, 1966.
- OLIVEIRA, Roberto M Filho. Fundamentos para criação do conselho de políticas públicas do Estado de Goiás *in* **Políticas públicas e cidadania**. RABELO, Francisco Chagas E., BERNARDES, Genilda D'arc. ORG. Goiânia: Cãnone Editorial, 2004.
- PEDRA, Aline. **Mas o que é Vitimologia?** Doutrina, São Paulo. Setembro de 2000.
- PEIXOTO, Carlos Augusto J. **Trauma, Vida Nua e Estado de Exceção; notas sobre a clínica política**. Interações, jun. 2006, vol 11, n, p.57-78, ISSN 1413-2907.
- PHILIPPI, Jeanine Nicolazzi. **A lei: uma abordagem a partir da leitura cruzada entre direito e psicanálise**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- PHILIPPI, Jeanine Nicolazzi; FELIPE, Sônia T. **O corpo violentado: estupro e atentado violento ao pudor**. Florianópolis: Editora UFSC, 1998.
- PIEDADE JR, Heitor. **Temas de Vitimologia**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.
- PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos Direitos Humanos. *In* **Cadernos de pesquisa**, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, v. 35, n 124, Jan/abr. 2005.
- ROSATO, Cássia Maria. **A psicologia no Provita: trajetórias da subjetividade e cidadania**. Psic. Cienc. Prof. Dez. 2005, vol. 25, n.4, p 636-655. ISS 1414-9893.
- RODRIGUES, Alfredo José Gonçalves. **A viabilidade do Programa de Proteção à Testemunha no Direito Brasileiro em relação ao Direito Comparado**. São Paulo, PUC, 2000. Dissertação de Mestrado-Programa de Pós-graduação em Direito, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.
- RAUTER, Cristina; PASSOS, Eduardo; BENEVIDES, Regina (Org.). **Clínica e política-subjetividade e violação dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Te Corá/Instituto Franco Basaglia, 2002.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2000.
- SANTA, Elaine Christina. **Programa de Proteção à Vítima e Testemunha Ameaçada – PROVITA: um estudo sobre o serviço social**. São Paulo, PUC, 2006. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.
- SILVA, Juacy. **A falência do Estado brasileiro**. <http://www.brasilbrasileiro.com.br>. Acesso em 25 julho de 2008.

SILVEIRA, José Braz da. **A proteção da testemunha e o crime organizado no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2004.

SKINNER, H.A. **The Origin of Medical Terms**. 2ª ed., Baltimore: Williams & Wilks, 1961.

SOUZA, Celina. (coord.) **Políticas Públicas: questões temáticas e pesquisa**. in Dossiê: Políticas Públicas. Caderno de CRH, Salvador: UFBA, 2003.

SOUZA, Marcus Valério Guimarães de, **A lei de proteção às testemunhas**. Informativo Jurídico Consulex, v.15, n 30, p. 5-6, 23 de jul.1999.

SOUZA, Maria Laurinda Ribeiro de. **Violência**. São Paulo; Casa do Psicólogo, 2005.

TEDESCO, Laura. El Estado em América latina.? Falido o em proceso de formación? Fundación para las relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. FRIDE. Documento de trabajo, n.37.mayo de 2007.

TEIXEIRA, Andréa Paula. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais, afinal do que se trata?** Belo Horizonte: UFMG, 2006.

TRINDADE, Jorge. **Delinqüência juvenil, compêndio transdisciplinar**. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2002.

TRINDADE. A. **A proteção dos direitos humanos e o Brasil (1948-1977): as primeiras cinco décadas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

VALADÃO, Geny. **Aspectos psicológicos implicados no Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas**. São Paulo, PCU, 2005. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Psicologia, faculdade de Psicologia, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2005.

VIEIRA, Liszt. **Os Argonautas da Cidadania**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VILAS BOAS, Marco Antonio. **A Reparação Civil na Investigação Criminal**. São Paulo: Universidade de Direito, 2003.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito capitalista**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade – fundamentos da Sociologia Compreensiva**. São Paulo: Editora UNB, 2004.

\_\_\_\_\_. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC editora, 2002.

WEIL, Simone. **O enraizamento**. Bauru: EDUSC, 2001.