

A PROBLEMÁTICA DA POLÍTICA SOCIAL

**Solange Aparecida de Souza Monteiro
(Organizadora)**



Solange Aparecida de Souza Monteiro
(Organizadora)

A Problemática da Política Social

Atena Editora
2019

2019 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Natália Sandrini

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

P962 A problemática da política social [recurso eletrônico] / Organizadora Solange Aparecida de Souza Monteiro. – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2019.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-148-0

DOI 10.22533/at.ed.480192202

1. Brasil – Política e governo. 2. Políticas sociais – Brasil.
3. Política pública – Brasil. I. Monteiro, Solange Aparecida de Souza.

CDD 320.60981

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2019

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

“O que transformou o mundo não foi a utopia. Foi a necessidade.”

José Saramago

Um dos maiores desafios dos governos na atualidade é a demonstração de eficiência na prestação de serviços e implementação de políticas públicas. As estruturas governamentais são, em todos os níveis de atuação, complexos sistemas organizacionais, os quais se apoiam em recursos humanos, equipamentos, tecnologia, e outros meios, com o objetivo de operar a diversidade de serviços à sociedade. Além de dar conta dos déficits sociais acumulados, sobretudo no caso de países em desenvolvimento, os governos lidam com interesses sociais, econômicos e políticos distintos que refletem a diversidade da sociedade. Deve-se compreender que os problemas sociais são multidimensionais e, por essa razão, sua resolutividade não está restrita a um único setor ou a mudanças meramente técnicas e administrativas na gestão pública, mas na superação da configuração fragmentada e desarticulada em que se encontram as políticas públicas. Travar o debate acerca da configuração das políticas sociais, considerar que existe um grande desafio a ser enfrentado, pois compreensão à base de uma leitura crítica que envolve reconhecer a importância da historicidade dos fenômenos que se manifestam na sociedade capitalista e o seu desvendamento dialético. Pereira (2011, p. 2), aborda que “a política social constitui um processo internamente contraditório, que ao mesmo tempo atende interesses opostos”, demandando assim esforços fincados no conhecimento dos seus movimentos, tendências e não convergências para que estratégias políticas possam favorecer a extensão da democracia e da cidadania. Para analisar o debate acerca da política social é necessário não só o entendimento da sua pertinência para o atual contexto de implementação das políticas públicas, como também é imprescindível a reflexão das abordagens conceituais sobre a referida temática. Esta discussão é entendida aqui como um processo que extrapola o âmbito da dimensão técnica, tendo como conjugação as dimensões políticas, ideológicas e culturais. Certas limitações têm perpassado os estudos voltados para essa temática, principalmente em relação ao entendimento da dimensão histórica e política que este debate exige. Embora a perspectiva da política social seja um elemento recente na agenda das políticas sociais, esta tem sido considerada como uma possibilidade de enfrentamento das problemáticas estruturais advindas do isolamento e fragmentação das políticas sociais brasileiras.

No artigo **A REPRODUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE NO BRASIL CONTEMPORÂNEO** as autoras Cláudia Maria Costa Gomes, Maria da Conceição da Silva Cruz, Ana Karoline Nogueira de Souza, Ana Manoela da Silva Lima, analisam, em particular, o período designado como a era Lula (2003-2016), em que o país apresentou uma melhora crescente nos indicadores sociais e econômicos. No artigo **A EDUCAÇÃO PERMANENTE: DIREITOS E A INCLUSÃO SOCIAL DA PESSOA**

IDOSA, os autores Sara do Nascimento Martins, Regiane de Nazare de Sousa Rocha, Maria Leonice da Silva de Alencar, Edinalva Pinto Poça buscam realizar uma análise conceitual sobre o envelhecimento e a educação permanente, e também sobre a implementação das políticas sociais que foram cruciais para garantir e efetivação de direitos sociais da pessoa idosa. No artigo **A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE CONTROLE SOCIAL**, a autora Ketnen Rose Medeiros Barreto, Faz uma discussão sobre a ideia de controle social a partir dos estudos realizados junto ao Programa de Pós Graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGSS/UERJ). No artigo **A POLÍTICA DE EMPREGO E RENDA NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA / MG**, os autores Ednéia Alves de Oliveira, Nelson Machado Pinho Junior realiza um levantamento dos programas e projetos em desenvolvimento na cidade e para qual público eles eram destinados, corroborando a hipótese de que tais políticas são direcionadas a jovens, na sua maioria, pobres e da periferia, promovendo renda baixa e não inserção no mercado de trabalho. No artigo **A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NA CONTEMPORANEIDADE**, a autora Vivian Lúcia Rodrigues de Oliveira explanar sobre a precarização do trabalho e discorrer sobre as suas expressões a nível mundial. Para tanto, referencia-se na teoria social crítica. No artigo **AS POLÍTICAS SOCIAIS NO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): NOVAS ATRIBUIÇÕES FRENTE A VELHOS DILEMAS**, analisa a presença das políticas sociais no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), buscando identificar as concepções orientadoras e os investimentos realizados no sentido de viabilizar as propostas apresentadas. No artigo **CAPITALISMO DEPENDENTE, NEOLIBERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS: RAÍZES, MARCAS E PARTICULARIDADES DA REALIDADE BRASILEIRA**, a autora Daniela de Carvalho Ciriaco trata de alguns elementos que auxiliam na compreensão da formação brasileira a partir da expansão do capitalismo e de como os processos que decorrem deste, as reformas neoliberais são implementados tardiamente trazendo sérias consequências para a efetivação das políticas sociais e para as condições de reprodução da classe trabalhadora. No artigo **CATADORES/AS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS: CONDIÇÕES DE VIDA E ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO A EXPLORAÇÃO DO TRABALHO**, as autoras Mari Aparecida Bortoli, Carlos Nelson dos Reis, Heloísa Teles busca discutir a relação entre as condições de vida e as estratégias de enfrentamento a exploração do trabalho engendradas pelos/as catadores/as de materiais recicláveis que atuam na coleta seletiva. No artigo **DA CASACA À RESISTÊNCIA: O SERVIÇO SOCIAL NA PROMOÇÃO CULTURAL DO CONGO**, os autores Ariele Azevedo da Silva Vieira, Leonardo Barcelos Vieira, Angela Maria Caulyt Santos da Silva refletiu-se sobre as possibilidades de atuação do Serviço Social frente às políticas sociais que contribuem para a resistência e preservação do Congo enquanto rica e expressiva manifestação cultural, na formação histórico-cultural do povo capixaba. No artigo **DIÁRIO DE BORDO: REFLETINDO A SUPERVISÃO DE ESTÁGIO EM SERVIÇO SOCIAL** as autoras Ermildes Lima da

Silva, Louise Oliveira Ramos Machado buscaram ao longo do trabalho apresentar algumas inquietações, potencialidades e os desafios da supervisão de estágio na atual conjuntura caracterizada pela mercantilização e precarização da educação superior e das condições de trabalho e os rebatimentos no processo de formação profissional. No artigo **A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO NA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM JUIZ DE FORA – MG** o autor Nelson Machado Pinho Junior Este trabalho tem por objetivo refletir acerca da relação público-privado na gestão da Política de Assistência Social no município mineiro de Juiz de Fora, através da análise da dimensão do orçamento. No artigo **ACESSO E PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR: O CASO DO INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE-ESR/UFF** a autora Cassiana Ferreira Simões O presente trabalho analisou o acesso e as condições de permanência dos alunos das universidades públicas federais após a implementação das políticas de democratização do acesso Educação Superior, sobretudo, a Política de Ação Afirmativa. Para tanto, o campo para a realização da pesquisa foi o ESR/UFF, em que foram alvos os estudantes ingressos por meio das ações afirmativas, nas modalidades concernentes às cotas sociais, no período de 2013 a 2016.

No artigo **ÓBICES À EFETIVAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: PADRÃO DE FINANCIAMENTO**, os autores Letícia Batista da Silva, Luanda Café Santana dos Santos, Tarcila Freitas de Sousa desenvolve-se uma reflexão sobre o padrão de financiamento da política de saúde no Brasil, para a compreensão das condições objetivas e materiais ao trabalho em saúde. No artigo **ORÇAMENTO E SAÚDE PÚBLICA EM TEMPOS DE AUSTERIDADE** os autores Bruno Moretti, Ana Paula Menezes do Rego buscam examinar a evolução das despesas federais de saúde entre 2014 e 2018. Procura-se mostrar o impacto da crise sobre tais despesas, revelando como a austeridade constrange a ação do Estado, tendência intensificada com a Emenda Constitucional que limita as despesas primárias aos valores do ano anterior, ajustados pela inflação. No artigo **POR DENTRO DOS MUROS DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS** os autores Danielle Galdino, Cristiano Guedes trazem o resultado de uma pesquisa de mestrado que mostra a história do Programa Federal de Proteção a Testemunhas, seus desafios e limites, o perfil e as necessidades dos protegidos, o significado de proteção adotado por ele e quais necessidades humanas consegue atender. No artigo **QUEM TEM FOME TEM PRESSA! BANCO DE ALIMENTOS, DIGNIDADE PARA O INDIVÍDUO**, o autor Tauã Lima Verdán Rangel analisar o banco de alimentos, típico equipamento público de alimentação brasileiro, na promoção do direito humano à alimentação adequada e promoção de acessibilidade e disponibilidade a tal direito. No artigo **RACISMO INSTITUCIONAL: DA FAXINA ÉTNICA A VIOLÊNCIA NA CIDADE DE SÃO PAULO NOS ANOS DE 2010 A 2017**, as autoras Mônica Abud Perez de Cerqueira Luz e Flávia Abud Luz propõem-se a refletir sobre o racismo institucional no Brasil; um mecanismo fundado no poder e utilizado via

de regra e historicamente para dominar raças, povos, etnias de cor diferenciada (fator biologizante). No artigo **REFLETINDO SOBRE A INTERLIGAÇÃO ENTRE ESTADO, EDUCAÇÃO E CIDADANIA** Rosimary de Souza Lourenço, Marlene de Deus Lima, Yoshiko Sasaki, buscam discutir sobre a educação e sua relação com o processo de ampliação de cidadania implica em conhecer a concepção de educação e a natureza e intervenção do Estado. No artigo **SOCIAL-LIBERALISMO E O COMBATE À POBREZA NO BRASIL: QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E O PROGRAMA MULHERES MIL EM QUESTÃO**, as autoras Michele Ribeiro de Oliveira, Renata Lígia Rufino Neves de Souza. buscam discutir o Programa Mulheres Mil como parte das estratégias da política social com foco no enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais assumidas pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), as quais não se resumem a políticas compensatórias — via transferência direta de renda aos mais necessitados —, mas incorpora políticas estruturais, tais como ampliação ao acesso à educação e ao crédito. No artigo **TRAMAS E DRAMAS DO TRABALHO OLEIRO NO AMAZONAS**, autora Hamida Assunção Pinheiro busca trazer a discussão das tramas e os dramas que envolvem o trabalho dos oleiros do estado do Amazonas, dando destaque às condições de trabalho e de vida destes trabalhadores. No artigo **VIOLÊNCIA, RACISMO E GENOCÍDIO DA JUVENTUDE NEGRA NO BRASIL**, a autora **Wilma Lúcia Rodrigues Pessoa** analisa a articulação entre o racismo e a violência institucional do Estado Brasileiro na promoção do genocídio da juventude negra como componente estrutural da opressão de classe. Parto da consideração do que foi a constituição do racismo no Brasil suas especificidades e sua relação com o processo de expansão do capitalismo em escala global.

Solange Aparecida de Souza Monteiro

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
A REPRODUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	
Cláudia Maria Costa Gomes	
Maria da Conceição da Silva Cruz	
Ana Karoline Nogueira de Souza	
Ana Manoela da Silva Lima	
DOI 10.22533/at.ed.4801922021	
CAPÍTULO 2	17
A EDUCAÇÃO PERMANENTE: DIREITOS E A INCLUSÃO SOCIAL DA PESSOA IDOSA	
Sara do Nascimento Martins	
Regiane de Nazare de Sousa Rocha	
Maria Leonice da Silva de Alencar	
Edinalva Pinto Poça	
DOI 10.22533/at.ed.4801922022	
CAPÍTULO 3	26
A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE CONTROLE SOCIAL	
Ketnen Rose Medeiros Barreto	
DOI 10.22533/at.ed.4801922023	
CAPÍTULO 4	38
A POLÍTICA DE EMPREGO E RENDA NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA / MG	
Nelson Machado Pinho Junior	
Ednéia Alves de Oliveira	
DOI 10.22533/at.ed.4801922024	
CAPÍTULO 5	51
A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NA CONTEMPORANEIDADE	
Vivian Lúcia Rodrigues de Oliveira	
DOI 10.22533/at.ed.4801922025	
CAPÍTULO 6	60
AS POLÍTICAS SOCIAIS NO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): NOVAS ATRIBUIÇÕES FRENTE A VELHOS DILEMAS	
Edemar Rotta	
Carlos Nelson dos Reis	
DOI 10.22533/at.ed.4801922026	
CAPÍTULO 7	74
CAPITALISMO DEPENDENTE, NEOLIBERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS: RAÍZES, MARCAS E PARTICULARIDADES DA REALIDADE BRASILEIRA	
Daniela de Carvalho Ciriaco	
DOI 10.22533/at.ed.4801922027	

CAPÍTULO 8	88
CATADORES/AS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS: CONDIÇÕES DE VIDA E ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO A EXPLORAÇÃO DO TRABALHO	
Mari Aparecida Bortoli Carlos Nelson dos Reis Heloísa Teles	
DOI 10.22533/at.ed.4801922028	
CAPÍTULO 9	103
DA CASACA À RESISTÊNCIA: O SERVIÇO SOCIAL NA PROMOÇÃO CULTURAL DO CONGO	
Ariele Azevedo da Silva Vieira Leonardo Barcelos Vieira Angela Maria Caulyt Santos da Silva	
DOI 10.22533/at.ed.4801922029	
CAPÍTULO 10	117
DIÁRIO DE BORDO: REFLETINDO A SUPERVISÃO DE ESTÁGIO EM SERVIÇO SOCIAL	
Ermildes Lima da Silva Louise Oliveira Ramos Machado	
DOI 10.22533/at.ed.48019220210	
CAPÍTULO 11	128
A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO NA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM JUIZ DE FORÁ - MG	
UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO MUNICIPAL	
Nelson Machado Pinho Junior	
DOI 10.22533/at.ed.48019220211	
CAPÍTULO 12	140
ACESSO E PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR: O CASO DO INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE-ESR/UFF	
Cassiana Ferreira Simões	
DOI 10.22533/at.ed.48019220212	
CAPÍTULO 13	150
ÓBICES À EFETIVAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: PADRÃO DE FINANCIAMENTO	
Letícia Batista da Silva Luanda Café Santana dos Santos Tarcila Freitas de Sousa	
DOI 10.22533/at.ed.48019220213	
CAPÍTULO 14	161
ORÇAMENTO E SAÚDE PÚBLICA EM TEMPOS DE AUSTERIDADE	
Bruno Moretti Ana Paula Menezes do Rego	
DOI 10.22533/at.ed.48019220214	

CAPÍTULO 15	174
POR DENTRO DOS MUROS DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS	
Danielle Galdino Cristiano Guedes	
DOI 10.22533/at.ed.48019220215	
CAPÍTULO 16	188
QUEM TEM FOME TEM PRESSA! BANCO DE ALIMENTOS, DIGNIDADE PARA O INDIVÍDUO	
Tauã Lima Verdan Rangel	
DOI 10.22533/at.ed.48019220216	
CAPÍTULO 17	201
RACISMO INSTITUCIONAL: DA FAXINA ÉTNICA A VIOLÊNCIA NA CIDADE DE SÃO PAULO NOS ANOS DE 2010 A 2017	
Mônica Abud Perez de Cerqueira Luz Flávia Abud Luz	
DOI 10.22533/at.ed.48019220217	
CAPÍTULO 18	210
REFLETINDO SOBRE A INTERLIGAÇÃO ENTRE ESTADO, EDUCAÇÃO E CIDADANIA	
Rosimary de Souza Lourenço Marlene de Deus Lima Yoshiko Sasaki	
DOI 10.22533/at.ed.48019220218	
CAPÍTULO 19	222
SOCIAL-LIBERALISMO E O COMBATE À POBREZA NO BRASIL: QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E O PROGRAMA MULHERES MIL EM QUESTÃO	
Michele Ribeiro de Oliveira Renata Lúgia Rufino Neves de Souza	
DOI 10.22533/at.ed.48019220219	
CAPÍTULO 20	234
TRAMAS E DRAMAS DO TRABALHO OLEIRO NO AMAZONAS	
Hamida Assunção Pinheiro	
DOI 10.22533/at.ed.48019220220	
CAPÍTULO 21	246
VIOLÊNCIA, RACISMO E GENOCÍDIO DA JUVENTUDE NEGRA NO BRASIL	
Wilma Lúcia Rodrigues Pessôa	
DOI 10.22533/at.ed.48019220221	
SOBRE A ORGANIZADORA	255

POR DENTRO DOS MUROS DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS

Danielle Galdino

Mestra e doutoranda em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. Brasília – DF.

Cristiano Guedes

Doutor em Ciências da Saúde e professor do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. Brasília – DF.

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

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Humanos. Política Social. Necessidades Humanas Básicas. Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.

ABSTRACT: This work is the result of a Master

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

KEYWORDS: Human Rights. Social Policy. Basic Human Needs. Protection Program for Victims and Threatened Witnesses.

1 | INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultado da dissertação de mestrado intitulada “Proteção pela metade: um estudo sobre as necessidades humanas no Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas”, desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Política Social, do Departamento de Serviço Social, da Universidade de Brasília, concluída em 2013. E foi originalmente publicado nos Anais do 4º Encontro Internacional de Política Social e 11º Encontro Nacional de Política Social, sob

o título “Um olhar por dentro dos muros do Programa de Proteção a Testemunhas”, ocorrido em Vitória/ES, nos dias 06 a 09 de junho de 2016.

A pesquisa teve um caráter exploratório, dada a incipiência de estudos sobre proteção a pessoas ameaçadas no Brasil e a dificuldade de penetração nesse campo. Conscientes de que estaríamos pisando em solo ainda pouco explorado, optamos por realizar um estudo de caso, de métodos mistos (quantitativo e qualitativo), por meio de levantamento bibliográfico, socioeconômico e documental no arquivo sigiloso dos protegidos e no acervo histórico do Programa. Ressaltamos que não foi realizada entrevista com os protegidos por motivo de segurança, considerando que a localização dessas pessoas é a informação mais sigilosa do Programa.

A pesquisa se debruçou sobre 25 casos que estavam sendo acompanhados pelo Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no ano de 2011, independente da data que ingressaram ou foram excluídos/desligados do Programa. O que equivale a 89 (oitenta e nove) pessoas, sendo que 29 estavam no Programa porque colaboraram com o Sistema de Justiça por meio de seus depoimentos (são as vítimas, testemunhas e réus colaboradores); 60 (sessenta) ingressaram como acompanhantes desses colaboradores (são familiares e dependentes que mantinham convivência habitual com as pessoas ameaçadas), formando 27 (vinte e sete) grupos familiares. Dos 25 casos, 10 (dez) foram desligados entre os anos de 2011 e 2012 e 15 (quinze) permaneciam acompanhados até o término da coleta de dados.

O objetivo central do estudo foi conhecer a criação do Programa Federal de Proteção, o significado de proteção adotado por ele e quais necessidades humanas busca atender, em um contexto de restrição da liberdade e da autonomia dos protegidos, identificando ainda o perfil desse público que precisa viver sob anonimato e cumprir difíceis regras de segurança, colocando a sua vida (e liberdade) sob a tutela do Estado.

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

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

Outra categoria importante é a política social, em razão do conjunto de asseguramento socioassistencial a que se propõe o Programa. A concepção de política social aqui abordada é influenciada pela perspectiva dialética, trazendo à luz a contradição de que essa não está a serviço meramente da classe burguesa nem da classe trabalhadora. Nesse sentido, recorreremos aos estudos de Pereira (1999;

2008), Yamamoto (2001) e Behring (2008); e Boschetti (2009), que nos inspirou a pensar no método de análise e avaliação do Programa de Proteção, considerando suas dimensões histórica, política e econômica que mantêm, interagem e influenciam a decisão governamental por este modelo de proteção e não outro.

Considerando o interesse do estudo por identificar o nível de satisfação das necessidades humanas dos protegidos, se era mínimo ou básico social, buscamos respaldo na teoria das necessidades humanas de Doyal e Gough (1991) e, no contexto nacional, Pereira (2008). Para os autores, tais necessidades são universais e objetivas, e o seu não atendimento traz sérios prejuízos à saúde e à autonomia dessas pessoas, podendo levá-las a uma condição sub-humana de vida.

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

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

2.1 Um breve histórico sobre a proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas no Brasil

O debate nacional sobre proteção a vítimas de violência foi influenciado pelo 8º Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em 1990, em Havana, com o fim de estabelecer acordos de cooperação entre os estados para a prevenção da violência terrorista, a partir de ações e políticas de proteção, além de medidas legislativas e investimento de recursos (VALADÃO, 2005; SANTA, 2006). Outro importante marco foi a Conferência das Nações Unidas sobre os direitos do homem, ocorrida em Viena, em 1993. O Brasil passa a sofrer fortes pressões internacionais e internas para o enfrentamento às graves violações de direitos humanos, sobretudo com as chacinas da Candelária e da favela do Vigário Geral, e o massacre dos índios Yanomami (VALADÃO, 2005).

Como fruto também da pressão dos movimentos sociais brasileiros e de organizações não governamentais militantes na defesa dos direitos humanos, ainda no calor das lutas pela redemocratização do Estado, ações públicas nessa área são cobradas. Obrigados a reconhecer a falta de segurança e o aumento da violência, o governo brasileiro assinala a necessidade de uma atitude firme, segura e perseverante dos diversos atores sociais e governamentais no respeito e proteção dos direitos humanos (PNDH-1, 1996). O governo brasileiro reconhece o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) como um passo de compromisso com o povo brasileiro e

com as organizações internacionais de direitos humanos pela luta contra a violência (PNDH-1, 1996). O apoio à criação de programas de proteção nos estados foi prevista já na primeira versão do PNDH, em 1996, como proposta de ação governamental na linha de luta contra a impunidade (SILVEIRA, 2006).

Diante das pressões externas e internas, o governo brasileiro não poderia continuar omissivo à necessidade de proteger vítimas e testemunhas ameaçadas de morte num contexto nacional de altos índices de violência e grande impunidade. À época da pesquisa, o Mapa da Violência 2012 apresentava dados que revelavam a dimensão do cenário de violência crônica, onde, de 1980 a 2010,

[...] o país já ultrapassou a casa de um milhão de vítimas de homicídio. [...] Nos 12 maiores conflitos, que representam 81,4% do total de mortes diretas, nos 4 anos [2004 a 2007] foram vitimadas 169.574 pessoas. Nesses mesmos 4 anos, no total dos 62 conflitos, morrem 208.349 pessoas. No Brasil, país sem disputas territoriais, movimentos emancipatórios, guerras civis, enfrentamentos religiosos, raciais ou étnicos, morreram mais pessoas (192.804) vítimas de homicídio, que nos 12 maiores conflitos armados no mundo (WASELFSZ, 2011, p. 19-20).

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

Todas essas experiências são caracterizadas pela presença do Estado na sua concepção, implementação e execução, centralizado na administração pública federal, sob a custódia da polícia e com fortes elementos da política de justiça e segurança pública. Esse modelo se apresentou muito oneroso, sobretudo numa conjuntura neoliberal de redução de gastos públicos com políticas de cunho social.

Nesse contexto, em 1995 desenvolvia-se embrionariamente em Pernambuco, pela entidade não governamental Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP), uma experiência efetiva de proteção a pessoas ameaçadas, desenvolvendo práticas informais de proteção, escondendo pessoas que denunciavam “homicídios cometidos (ou tentados) por grupos de extermínio, agentes do crime organizado e de violência policial” (GAJOP, 1996, p. 2).

A experiência foi institucionalizada em 1995, inicialmente pelo governo estadual, e, a partir de 1998, em âmbito federal, por meio da criação de um modelo de proteção com perfil híbrido de responsabilidades (apoio financeiro do Estado e de estrutura, serviços e benefícios por parte de seus órgãos; e articulação e execução por parte da sociedade civil). A principal justificativa para essa parceria público-privada foi:

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

À época da pesquisa o modelo havia sido expandido nacionalmente para 17 estados da federação (AC, AM, PA, MA, CE, RN, PE, AL, BA, MG, ES, RJ, SP, MS, PR, SC e RS), conhecido como Provita, contando com a parceria efetiva de entidades da sociedade civil, à exceção do estado do Rio Grande do Sul, que decidiu estatizar o programa de proteção (conhecido como Protege). Mas dados recentes do governo federal obtidos com respaldo na Lei de Acesso à Informação (processo protocolado sob nº 00083.000349/2017-25), de dezembro de 2017, indicam o funcionamento atual de 14 programas estaduais (AC, AM, BA, CE, ES, MA, MG, PA, PE, PR, RJ, RS, SC e SP).

Tais encaminhamentos confirmaram as tendências mais gerais da década de 1990, de baixos investimentos públicos nas políticas sociais e de parceria público-privada como alternativa não apenas menos burocráticas, mas também menos onerosa para minimização dos efeitos da questão social relacionados à (in)segurança pública e à (in)justiça. Um dado apresentado pelo Jornal do Commercio (1997) sobre a comparação entre o custo por testemunha do programa americano e do programa brasileiro nos revela que nos “Estados Unidos [...] são gastos por testemunha US\$ 100 mil anuais ao passo que em Pernambuco o custo mensal para uma família de quatro pessoas é de R\$ 253,00”, segundo dados do mesmo Jornal. Em outras palavras, guardadas as devidas proporções, o modelo brasileiro de proteção era, à época, exponencialmente mais barato.

Apesar da forte influência neoliberal dessa perspectiva de proteção, para as entidades não governamentais, em especial o GAJOP, que encabeçava esse movimento, existia na essência da proposta o interesse de se criar no Brasil um programa que mudasse o quadro de impunidade no país e que influenciasse a construção de uma política pública de segurança e justiça em âmbito nacional, e apostava na participação social. (Idem, p. 3). Assim, pretendiam enfrentar os resquícios de um Estado autoritário, que ainda era incorporado por alguns agentes públicos para perpetrarem violações de direitos e manterem o *status quo* que legitimava essas violências através da impunidade.

Nesse contexto de mudanças no Estado e no perfil da violência, inclusive institucional (praticada por agentes do próprio Estado), foram criados os programas de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, a fim de: 1) enfrentar a impunidade contra as graves e sistemáticas violações dos direitos humanos; 2) encarar os crimes que desafiavam a política de segurança pública; 3) corresponder ao compromisso firmado pelo Brasil com os ordenamentos jurídicos internacionais de direitos humanos, os quais estão vinculados ao Direito interno, por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004 (VALADÃO, 2005).

2.2 O Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas

O Programa Federal de Proteção, criado pela Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e regulamentado pelo Decreto nº 3.518, de 20 de junho de 2000, tem a missão

de proteger vítimas e testemunhas que ingressam sozinhas ou acompanhadas por seus respectivos familiares, que estejam sob coação e/ou grave ameaça, em razão de prestarem testemunho em inquérito ou processo criminal, cuja procedência seja de estados onde não exista programa estadual de proteção. À época da pesquisa, havia nove estados atendidos pelo Programa Federal de Proteção (AP, GO, MT, PB, PI, RO, RR, SE e TO) . Dados mais recentes do governo federal obtidos com respaldo na Lei de Acesso à Informação (processo protocolado sob nº 00083.000349/2017-25), de dezembro de 2017, informam que foram agregados mais quatro estados ao Programa Federal de Proteção (AL, DF, MS e RN), totalizando agora 13 estados atendidos pelo Programa Federal.

De acordo com o Relatório Anual da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas – 2011, (BRASIL, 2012), até 20 de dezembro de 2011 havia no Programa Federal de Proteção 30 vítimas e/ou testemunhas ameaçadas, que ingressaram sozinhas ou acompanhadas por familiares, o que representa um total de 93 pessoas. A sua meta anual de atendimento é de 30 famílias. No Brasil inteiro, no mesmo período (2011) foram protegidas 897 pessoas. Dados mais atuais indicam que em 2017 havia 140 pessoas protegidas no Programa Federal e, em 2016, 458 pessoas sob proteção no país (BRASIL, 2017).

Quanto aos critérios de acesso dessas pessoas ao Programa, a Lei nº 9.807/99 é o parâmetro nacional. Considerando que esse tipo de proteção possui um caráter excepcional e limite de atendimento, não podemos considerar que se trate de uma política de princípio universalizante. Sua excepcionalidade se refere aos casos cujas ameaças sofridas não possam ser contidas pelas ações convencionais de segurança pública. Seu limite de atendimento está condicionado a uma restrita meta de atendimento (30 famílias), conforme o plano e o projeto de trabalho do convênio nº 019/2011, vigente na época da pesquisa. Portanto, trata-se de uma política de exceção, seletiva e focalizada, no sentido de seguir condicionalidades específicas e restritivas de entrada, de acordo com os artigos 3º e 4º do Decreto Federal nº 3.518/2000:

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

O acesso ao Programa pode ser solicitado pelo próprio interessado, por

representante do Ministério Público, por autoridade policial que conduz a investigação criminal, por juiz competente para a instrução do processo criminal ou órgãos públicos e entidades com atribuições de defesa dos direitos humanos, conforme a Lei Federal nº 9.807/99 e o Decreto Federal nº 3.518/2000. Até a deliberação de ingresso pelo Conselho Deliberativo Federal (CONDEF – instância decisória superior do Programa Federal de Proteção, segundo a Lei), a pessoa ameaçada poderá receber proteção provisória (conforme Parágrafo 2º, do artigo 6º, e artigo 12º, do Decreto Federal nº 3.518/2000) no Serviço de Proteção ao Depoente Especial (SPDE) do Departamento de Polícia Federal.

Dentre as medidas de proteção adotadas (Artigo 1º, Parágrafo Único, do Decreto Federal nº 3.518/2000), estão: mudança de endereço para outro estado seguro; assistência financeira para manutenção da família no novo local, no que tange às suas necessidades humanas; apoio e assistência social, médica e psicológica; acompanhamento e orientações jurídicas; formação de uma rede solidária de apoio às famílias protegidas; e prioridade no andamento dos inquéritos ou processos criminais em que o usuário do Programa figure como testemunha, a partir da aprovação da Lei nº 12.483, de 8 de setembro de 2011, conhecida como lei de celeridade processual.

Existe também a previsão legal para mudança de nome, em casos excepcionais, a depender das características e gravidade da coação ou ameaça, conforme o artigo 9º da Lei Federal nº 9.807/99, embora não seja efetivamente praticada. Silveira (2006) informa que até o momento de sua pesquisa, no modelo de proteção brasileiro houve apenas três casos de mudança de nome (um no Rio de Janeiro e dois no Rio Grande do Sul). No período da pesquisa não havia registros quantitativos sobre essa informação. Portanto, o Programa compreende medidas amplas de proteção que vão desde a esfera da segurança até a de assistência psicossocial e jurídica, através de uma Rede Solidária de Proteção (Art. 9º e o Parágrafo Único do Decreto Federal nº 3.518/2000), composta por entidades não governamentais e voluntários.

A grande extensão geográfica brasileira favorece a realocação das pessoas ameaçadas para um local distante do risco. No caso dos protegidos do Programa Federal, a desterritorialização é norma inegociável – todos mudam para um dos estados que possuem Programa de Proteção. Ou seja, a proteção é feita estritamente em território nacional.

O Programa Federal de Proteção é executado segundo o modelo de gestão do primeiro programa de proteção inaugurado no país, por meio de parceria convencional entre a Secretaria Especial de Direitos Humanos (atual Ministério dos Direitos Humanos) e a entidade não governamental Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH). Os programas estaduais de proteção têm obrigação de disponibilizar 30% de suas cotas de atendimento para protegidos federais, acolhendo-os e assumindo os custos da proteção dessas pessoas, em razão da aplicação de recursos da União no programa do estado.

Os métodos de proteção são estudados caso a caso pela equipe técnica do

Programa, com o apoio da avaliação de risco do Ministério Público, dentre outros órgãos. O compartilhamento das informações de localização dos usuários é restrito a um grupo reservado de pessoas, exclusivamente da sociedade civil, responsável diretamente pela proteção. As equipes técnicas do Programa são formadas por assistentes sociais, psicólogos e advogados.

Quanto às condicionalidades de permanência dos protegidos, podemos listar os seguintes critérios:

(1) cumprir as regras do programa com as quais se comprometeu no momento em que assinou o Termo de Compromisso de Ingresso;

(2) prazo de dois anos de proteção, podendo ser prorrogado excepcionalmente se perdurarem as razões que deram causa ao ingresso, a partir do parecer favorável de permanência do Ministério Público, que se baseia no risco e na necessidade de colaboração da testemunha;

(3) o desejo do protegido de permanecer no Programa, caso contrário, nada lhe impede de solicitar o desligamento, independente do estágio do inquérito ou processo criminal no qual é vítima e/ou testemunha (BARROS, 2006).

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

Enquanto durar sua permanência no Programa, os protegidos irão receber o subsídio financeiro mensal, o que representa 59,2% de famílias recebendo mais de 2 até 6 salários mínimos. O custo médio per capita do Programa com cada usuário era de 1,1 salário mínimo por usuário. Não existe um conjunto sistematizado de parâmetros para a definição desta “ajuda de custo mensal” (termo expresso na legislação). Percebeu-se que são levados em consideração alguns fatores como: tamanho da família, custo de vida do local da proteção, necessidades específicas do núcleo familiar, renda da família (quando possui), alto risco de acesso aos serviços públicos (demandando atendimento pela rede privada). O Decreto Federal nº 3.518/2000 apenas delimita que cabe ao Conselho Deliberativo fixar o teto dessa ajuda (Art.6º, Inciso VI).

Constatamos que a assistência social aos protegidos foi indexada na legislação. É direito de todas as pessoas que cumpram os requisitos legais de ingresso no Programa. Portanto, compete ao mesmo não apenas assegurar o direito (natural) à vida, por meio das medidas de segurança já apontadas, mas também o conjunto de direitos que garantam a segurança social dessas pessoas – e aqui entram as medidas de assistência. Com exceção dos que são servidores públicos e militares,

que não recebem o subsídio financeiro mensal porque têm o direito de afastamento remunerado de suas funções enquanto estiverem inseridos no Programa, com base na Lei nº 9.807/99.

Ou seja, para além da noção de persecução penal, combate à impunidade e segurança pública, o Estado reconhecia não ser possível proteger pessoas sem garantir assistência. Sobretudo em decorrência da situação de contingência e excepcionalidade a que ficavam submetidas as pessoas ameaçadas que, necessariamente, precisavam deixar para trás a vida que construíram e recomeçar do zero em um lugar distante.

De acordo com Pereira (1999, p.111) a assistência social deve preventivamente “funcionar como uma rede de proteção capaz de impedir todo e qualquer cidadão de resvalar para abaixo de um umbral socioeconômico considerado mínimo pelo conjunto da sociedade”. Este também deve ser um parâmetro para as medidas protetivas de cunho socioassistencial do Programa Federal de Proteção.

2.3 Um retrato dos protegidos e suas necessidades humanas

Quanto ao retrato socioeconômico das 89 pessoas presentes no Programa Federal de Proteção no ano de 2011, 72% dos protegidos principais ingressaram com familiares; são na maioria famílias nucleares e unipessoais (22% cada), mas apareceram outros perfis familiares seguindo a tendência nacional. É interessante notar que dos protegidos que entraram sozinhos no Programa, 16% constituíram famílias com pessoas do local de proteção por casamento e/ou nascimento. De modo geral, o perfil das famílias protegidas confirma o quadro de contínua mudança da estrutura familiar – a convivência de uma pluralidade de expressões acerca da instituição família.

Quanto ao perfil geral dessas pessoas, 79% tinham idade entre 18 e 39; 50,6% são do sexo masculino e 49,4% do sexo feminino; a maioria (56%) é solteira, mas 28% vivem em união estável; 86% são negros (pardos e pretos); a maior parte (36%) dos protegidos tem apenas o Ensino Fundamental Incompleto e 62% permaneceram no mesmo nível escolar que ingressaram no Programa; a maioria (55,1%) estava inserida no mercado de trabalho informal, 17,2% possuíam emprego (quer em regime celetista ou no serviço público) e 17,1% estavam sem trabalho. Esse é o primeiro retrato das pessoas protegidas pelo Programa Federal de Proteção. É, em âmbito nacional, bastante escassa a produção acadêmica e mesmo institucional de conhecimentos e informações sobre esse público específico. Há a necessidade do desenvolvimento de pesquisas também junto aos programas estaduais, a fim de verificar se esse perfil se repete ou apresenta novas feições na atualidade.

Quanto às necessidades humanas dos protegidos federais, elas não diferem na essência das necessidades de qualquer ser humano, dentro ou fora de um Programa de Proteção, confirmando a teoria das necessidades humanas de Doyal e Gough (1991), de que elas são universais e objetivas, e o seu não atendimento traz sérios prejuízos à saúde e à autonomia dessas pessoas, podendo levá-las a uma condição sub-humana de vida.

Não desconsideramos, contudo, que algumas necessidades dos protegidos são maximizadas pelas peculiaridades da condição de vítima de violência e pessoa ameaçada de morte, o que demanda formas de atendimento diferenciadas. As necessidades socioeconômicas observadas nos relatórios psicossociais dos protegidos estão vinculadas ao campo da habitação, educação, segurança socioeconômica, convívio socioafetivo etc.; destacando-se as necessidades relacionadas ao trabalho e profissionalização (46%), seguido de saúde e assistência social, com 18% cada.

Do conjunto de dados trazidos por esta pesquisa, salta aos olhos o nível de dependência socioeconômica das pessoas protegidas, onde 89% das famílias têm sua manutenção garantida em alguma medida pelo Programa, sendo que quase a metade (48%) depende exclusivamente dele. Se considerarmos que essas pessoas ficam no Programa 1.347 dias, em média, e dos que permaneciam protegidos até a fase de coleta de dados, 33% já estão há pouco mais de quatro anos protegidos; e 8% já passaram de sete anos, trata-se de um significativo tempo sem perspectivas de futuro fora dos muros da proteção.

Quanto ao atendimento das necessidades observadas, ficou evidenciado que, embora o Conselho Deliberativo do Programa tenha autorizado em média 50% delas, é alto o nível de espera do seu efetivo atendimento em razão do desconhecimento do poder ofensivo dos ameaçadores. A falta ou insuficiência de informações, que deveriam ser oferecidas por um trabalho de inteligência investigativa, somada a baixa interlocução e poucas parcerias firmadas entre a política de proteção a pessoas ameaçadas e outras políticas sociais, bem como a inoperância da mudança de identidade, acabam maximizando o risco de um simples acesso ao serviço público ou ao mercado formal de trabalho. Isto, na nossa avaliação, é o maior limite e, ao mesmo tempo, o maior desafio do Programa Federal de Proteção, no que tange ao atendimento das necessidades humanas dos protegidos.

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

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados sucintamente neste trabalho revelam um dos grandes desafios do Programa Federal de Proteção: a garantia do acesso seguro de pessoas protegidas às políticas públicas e ao mercado formal de trabalho. Quando se trata de programa de proteção, acesso seguro representa a certeza de que informações de pessoas protegidas, registradas nos bancos de dados públicos, por motivo de acesso

as suas respectivas políticas, não cairão nas mãos erradas (dos ameaçadores). Tal vulnerabilidade pode acarretar a localização dessas pessoas e o consequente risco de morte.

Diante dessa dificuldade, muitos usuários ficam de fora do sistema de seguridade social e de outras políticas públicas de caráter social, não obstante serem estes os mais importantes mecanismos de proteção de uma nação para sua população. Estar fora desse circuito protetivo pela inexistência de mecanismos seguros de acesso revela uma incongruência no papel do Estado como garantidor do bem-estar social. O que representa um paradoxo, pois ao mesmo tempo em que as estratégias de segurança do Programa têm garantido a proteção da vida, esta fica ameaçada fora dos sistemas públicos de proteção social, sobretudo para aqueles que não estão inseridos no mercado de trabalho, aprofundando desigualdades sociais.

Tal desafio perpassa toda a dinâmica do processo de proteção dos protegidos numa nova localidade distante da ameaça. A inexistência de mecanismos de segurança das informações nos bancos de dados de políticas públicas, associada à incipiência de articulações institucionais (pouca transversalidade entre a política de proteção a pessoas ameaçadas e as demais políticas públicas), a dificuldade de se adotar a medida de mudança de nome e a inexistência de uma metodologia sistemática e contínua de satisfação das necessidades humanas, revelaram-se limites do Programa para promover a proteção integral, cujo enfrentamento se faz necessário e urgente. Pois tal iniciativa poderia mitigar as múltiplas expressões da questão social (IAMAMOTO, 2001) que perpassam a vida das vítimas e testemunhas ameaçadas de morte, bem como a de qualquer outra pessoa no contexto da sociedade capitalista.

Essa situação reforça a tendência atual de minimização do Estado na condução das políticas públicas como resposta ao receituário neoliberal, implementado no Brasil desde a década de 1990 (BEHRING, 2008). Confirmamos que, diante dessa conjuntura, as necessidades dessas pessoas são atendidas na perspectiva dos mínimos sociais, acompanhando a tendência mais geral dos encaminhamentos dados às demais políticas públicas brasileiras (PEREIRA, 2008).

Apesar das peculiaridades da política de proteção a pessoas ameaçadas, esta não está desconectada do contexto sociopolítico e econômico mais amplo. Realidade essa marcada historicamente pelo processo de formação do Estado brasileiro – caracterizado por uma economia periférica, dependente dos países centrais, com desenvolvimento desigual e combinado, de modernização conservadora (IANNI, 1992). Como afirma István Mészáros (2006), as estratégias do Estado nos planos econômico e político para viabilizar e sustentar as tendências capitalistas atuais é um fenômeno global.

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

fictícia de cobertura, desprovida de qualquer legitimidade jurídica que possibilitasse ao protegido o acesso livre a qualquer política pública durante a proteção e a decisão de continuar com essa nova identidade/história, ao sair do Programa.

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

Contudo, essa pequena parcela da população brasileira, que necessita ingressar em um programa de proteção, precisará aderir e se subordinar às normas de segurança que aprofundam a alienação social, cultural, política e econômica. Portanto, limitadoras das possibilidades de satisfação das necessidades humanas na direção da liberdade e da autonomia. Sendo assim, o atendimento de suas necessidades ocorre de forma compensatória, incipiente, seletiva e assistemática, seguindo no rastro das demais políticas públicas de atendimento de mínimos sociais.

De fato, o Programa tem cumprido a sua missão no que tange à preservação da integridade física das pessoas protegidas e, em alguns casos, promove uma reinserção social mínima, na perspectiva dos mínimos de subsistência. Notou-se a incapacidade do Programa de construir canais de promoção da cidadania e autonomia dessas pessoas, oferecendo assim uma proteção pela metade. O que não é característica apenas dessa política pública, mas uma tendência global das políticas sociais sob a égide do capital.

Apesar disso, não há dúvidas quanto à imprescindibilidade do Programa Federal de Proteção. Desde sua criação, o Estado brasileiro, com o apoio da sociedade civil organizada, garantiu a vida de centenas de pessoas. E por lidar com situações de extrema gravidade e urgência, requer atenção e prioridade por parte do Poder Público, sobretudo no que tange aos limites e desafios apontados neste estudo.

REFERÊNCIAS

BARROS, A. M. de. **A lei de proteção a vítimas e testemunhas e outros temas de direitos humanos comentados**. 2. ed. São Paulo: Lemos & Cruz Publicações Jurídicas, 2006.

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

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

BRASIL. **Ofício nº 35/2017/SEI/GAB.SNC/MDH**, de 1º de dezembro de 2017. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão. 2017b. Protocolado e-SIC nº 00083.000349/2017-25.

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

_____. **Lei nº 12.483**, de 8 de setembro de 2011. Acresce o art. 19-A à Lei no 9.807, de 13 de julho de 1999, que estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12483.htm>. Acesso em: 5 abr.2012.

_____. **Convênio nº 019/2011**. Convênio firmado com a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos-SMDH, visando à execução do projeto: “Manutenção do Programa Federal de Proteção às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, Coordenação Nacional do Monitoramento e de Permutas”, conforme Plano de Trabalho aprovado. D.O.U. nº 212, sexta-feira, 4 de novembro de 2011, Seção 3. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=3&data=04/11/2011>> Acesso em: 6 abr.2012.

_____. **Decreto nº 3.518**, de 20 de junho de 2000. Regulamenta o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3518.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. **Lei nº 9.807**, de 13 de julho de 1999. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19807.htm>. Acesso em: 10 jun. 2012.

_____. **Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-1**. Brasília: Ministério da Justiça, 1996.

DOYAL, L.; GOUGH, I. **A theory of human need**. London, MacMillan, 1991.

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

_____. **Relatório do I Encontro Nacional Interestadual Sobre Proteção a Testemunhas**. Recife/PE: 1997.

GALDINO, D. de S. Proteção pela metade: um estudo sobre as necessidades humanas no Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. 230 f. 2013. Dissertação (Mestrado em Política Social)–Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, Brasília (DF), 2013.

GALDINO, D. de S.; GUEDES, C. Um olhar por dentro dos muros do Programa de Proteção a Testemunhas. In: **Encontro Internacional de Política Social**, 4., 2016, Vitória. *Anais...* Vitória: UFES, Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2016. p.1-18. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/EINPS/article/view/12924/9382>>. Acesso em: 16 out. 2018.

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

IAMAMOTO, M. A questão social no capitalismo. In: **Temporalis** 3. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, janeiro a junho de 2001.

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

LIGUORI, G. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade. In: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA, A. de P.(Orgs.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MÈSZÁROS, I. Desemprego e precarização: um grande desafio para a esquerda. In: ANTUNES, R. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

MIGUEL, A.; PEQUENO, S. Comentários à Lei de Proteção às Vítimas, Testemunhas e Réus Colaboradores. **Revista dos Tribunais**, v. 89, n. 773, p. 425-443, mar, 2000.

NUCCI, G. de S. Proteção a vítimas e testemunhas (delação premiada). In: _____. **Leis penais e processuais penais comentadas**. Disponível em: <<http://pt.extpdf.com/leis-penais-e-processuais-penais-comentadas-guilherme-nucci-pdf.html#pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

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

_____. Assistência Social e cidadania. In: MARTINS, C. E.; SILVA, L. A. P. e; STANISCI, S. A. (Orgs). **Mínimos sociais**: questões, conceitos e opções estratégicas. Brasília: MPAS/SAS; São Paulo: Fundap, 1999.

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

SANTA, E. C. **Programa de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas – PROVITA: um estudo sobre o Serviço Social**. 2006. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)–Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

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

VALADÃO, G. R. **Aspectos psicológicos implicados no processo de proteção a vítimas e testemunhas de violência – PROVITA**. 2005. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social). Departamento de Psicologia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

WAISELFISZ, J. J. W. **Mapa da Violência 2012**: os novos padrões da violência homicida no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-148-0



9 788572 471480