

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

James Batista Vieira¹

Ednaldo Cordeiro da Silva Júnior²

Luciana Silva Garcia³

O artigo analisa os resultados da proposta de publicização disposta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado a partir do estudo de caso do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. Após vinte anos da reforma gerencial, é possível observar que a medida de publicização foi de fato posta em prática pelo programa, mas diversas limitações em sua implementação – na dimensão institucional, de gestão e cultural – restringiram sua efetividade. A partir da experiência desse programa, o artigo evidencia essas limitações da publicização apontando as principais lições aprendidas.

Palavras-chave: gerencialismo; público não estatal; governança; programa de proteção.

THE PUBLICIZAÇÃO TWENTY YEARS AFTER THE STATE REFORM IN BRAZIL: A CASE STUDY OF THE PROGRAM TO PROTECT VICTIMS AND THREATENED WITNESSES

This article analyzes the initiative of publicização proposed in the Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, from the case study of the Brazilian Program to Protect Victims and Threatened Witnesses. After twenty years of the Brazilian management reform, it is observed that this initiative were actually implemented by the program, but several limitations in its process – in the institutional, managerial and cultural dimensions – restricted their effectiveness. From the experience of this program, the article highlights the limitations of these initiatives pointing out the main lessons learned.

Keywords: new public management; public non-state; governance; witness program.

1. Doutor em ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/UERJ). Professor no Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI) da UFPB. *E-mail:* <james@ccsa.ufpb.br>.

2. Bacharel em tecnologia em gestão pública pela UFPB. Agente de segurança penitenciária e assessor do gerente executivo do Sistema Penitenciário da Paraíba. *E-mail:* <ednaldocsjr@gmail.com>.

3. Doutora em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Professora no Mestrado em Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). *E-mail:* <luciana.garcia@idp.edu.br>.

LA PUBLICIZAÇÃO VEINTE AÑOS DESPUÉS DE LA REFORMA DEL ESTADO EN BRASIL: UN ESTUDIO DE CASO DEL PROGRAMA DE PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIMONIAS AMENAZADAS

En este artículo se analiza la iniciativa de publicização propuesta en el Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a partir de la investigación del Programa Brasileño de Protección de Víctimas e Testigos Amenazados. Después de veinte años de la reforma gerencial brasileña, se observa que esta iniciativa se ha implementado, pero con significativas limitaciones en las dimensiones institucional, administrativa y cultural que limitan su eficacia. A partir de la experiencia, se pone de relieve las limitaciones de estas iniciativas y se apunta las principales lecciones aprendidas.

Palabras clave: nueva gestión pública; público no estatal; gobernanza; protección de testigos.

LA PUBLICATION VINGT ANS DEPUIS LA RÉFORME DE L'ÉTAT AU BRÉSIL: L'ÉTUDE DE CAS DU PROGRAMME DE PROTECTION DES VICTIMES ET DES TÉMOINS MENACES

L'article analyse les résultats du propos de publication dispose dans le Plan Directeur de la Réforme d'Appareil de l'État de l'étude de cas du Programme de protection des victimes et des témoins menaces. Après vingt années de réforme managériale, on peut constater que la mesure de publicité a été réellement mise en pratique par le programme, mais que plusieurs limites dans sa mise en œuvre – dans les dimensions institutionnelles, managériales et culturelles – ont restreint son efficacité. De l'expérience de ce programme, l'article met en évidence ces limites de la publicité en soulignant les principales leçons apprises.

Mots-clés: managérialisme; acteur non-étatique; gouvernance; programme de protection.

JEL: H83.

1 INTRODUÇÃO

Eu acho que o Brasil não está preparado para esse tipo de parceria sociedade civil e Estado (2J, 2012, informação verbal).

Após vinte anos, quais são os resultados da proposta de publicização, disposta na reforma gerencial do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)? O Programa de Proteção a Víctimas e Testemunhas Ameaçadas oferece-nos evidências que permitem elucidar essa questão. A política brasileira de proteção a testemunhas, concebida entre os anos de 1995 e 1999, adotou a proposta gerencial de publicização que orienta a transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais prestados pelo Estado.

Esta política transformou-se em um exemplo típico de aplicação da concepção gerencial à gestão dos serviços públicos dedicados a garantir a integridade dos protegidos que cooperam com o sistema nacional de justiça – por meio de programas que protegem a vida e asseguram a reinserção social sigilosa, em uma rede de proteção de entidades da sociedade civil e do Estado. Ao adotar a forma de propriedade e controle público não estatal, o governo associaria aos objetivos

do programa a promoção de uma gestão pública mais flexível, eficiente e democrática (transparente e participativa).

Neste arranjo, cabe ao Estado assegurar a prestação do serviço, por meio da regulação, do compartilhamento da responsabilidade pela execução e do financiamento. A reforma propunha, como estratégia para descentralizar os serviços públicos, mantendo a responsabilidade fiscal e regulatória do Estado, o fomento às organizações sem fins lucrativos, cuja finalidade consistiria em prestar serviços de interesse público com métodos de funcionamento do setor privado, submetidas ao controle estatal e social.

Estas organizações sociais, segundo a proposta, deteriam elevada capacidade de articulação política associada à prestação de serviços sociais com alto grau de efetividade e eficiência, contribuindo para: reduzir o custo do serviço, incentivar a concorrência, elevar a satisfação dos usuários, promover a avaliação de resultados, fortalecer a articulação interinstitucional, disseminar os valores éticos da solidariedade e ampliar a democracia interna dessas organizações (Morales, 1999). A publicização dos serviços públicos não exclusivos foi considerada uma das principais inovações do PDRAE, proposto em 1995, reforçando o espírito republicano e democrático que florescia no Brasil após a Constituição de 1988. Havia, à época, um sentimento de que era preciso fortalecer a presença de novos atores sociais na gestão dos assuntos públicos, seja na formulação, seja na execução ou na avaliação e no controle das políticas (Pinto, 2006).

No entanto, por que atores envolvidos na execução da política de proteção ainda expressam ceticismo sobre a viabilidade dessa parceria, a despeito de todas as potencialidades apontadas pela literatura? Vinte anos após a proposta de publicização, a experiência acumulada pela política de proteção oferece-nos lições importantes para o aperfeiçoamento da gestão dos serviços públicos pelo setor público não estatal. Este caso pode ser considerado paradigmático entre as medidas de publicização, pois tradicionalmente os países prestam o serviço de proteção à testemunha diretamente, tal como nos Estados Unidos, no Canadá e na Itália, onde cabe à polícia a execução dessa política de apoio à persecução penal. No Brasil, houve uma inovação na prestação do serviço, pois o Estado transferiu ao setor público não estatal a execução do programa – publicizando-o nos moldes da proposta do PDRAE, que se desenvolvia no mesmo período da formulação do programa.

Além disso, a proposta do programa brasileiro radicalizou a medida de publicização, pois não se limitou à mera contratualização das entidades da sociedade civil. A iniciativa brasileira foi além, ao estabelecer, por meio dos conselhos deliberativos (responsáveis por gerir todas as suas ações), uma legítima governança democrática da política, em que o Estado e a sociedade civil são entendidos como parceiros. Trata-se de um caso típico de programa executado pelo setor público não estatal

a partir da concepção, dos objetivos e dos valores dispostos no PDRAE (Gerring, 2007, p. 91-97).

2 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

A condução do estudo de caso incorporou evidências oriundas da observação direta e da análise de 157 entrevistas, realizadas com os integrantes de todos os conselhos deliberativos dos dezoito programas estaduais (em funcionamento até então) e do programa federal, ao longo dos anos de 2012 e 2013, no âmbito do Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Deliberativos do Programa de Proteção – parceria entre a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Esta abordagem qualitativa, que privilegia a análise de dados secundários, foi adotada para permitir o acesso aos dados, dificultado devido ao sigilo necessário às atividades da política pública.⁴ Por meio desta estratégia de pesquisa, o estudo garante a representatividade dos diversos atores que integram a política, entre os quais figuram secretários estaduais, integrantes dos Ministérios Públicos Estadual e Federal, juízes e desembargadores, agentes das Polícias Civil, Militar e Federal, membros e dirigentes de organizações não governamentais (ONGs) de direitos humanos.

A análise dos dados relacionou as evidências ao cumprimento dos “objetivos para os serviços não exclusivos”, descritos no PDRAE, agrupando os dados coletados em cinco categorias de análise (Brasil, 1995, p. 46-47). As evidências, oriundas também da análise documental, foram combinadas e dispostas ao longo da apresentação dos resultados, conforme quadro 1.

QUADRO 1
Categorias de análise

Conceito	Descrição
Institucionalização	Indica a efetiva transferência para o setor público não estatal dos serviços públicos, por meio de entidades que dispõem de autorização específica para celebrar contratos com o Poder Executivo, assegurando a regulação e o financiamento adequados do Estado.
Responsabilização	Indica a atribuição de mecanismos de autonomia e responsabilização aos dirigentes desses serviços públicos não exclusivos.
Controle social	Indica a promoção de um controle social direto desses serviços por meio de conselhos, fortalecendo a participação da sociedade, tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social.
Apoio	Indica o fortalecimento da parceria entre o Estado, a organização social e a sociedade, compartilhando responsabilidades.
Eficiência	Indica o aumento da eficiência e da qualidade do serviço público, atendendo melhor o cidadão a um custo menor.

Elaboração dos autores.

4. As entrevistas foram analisadas e codificadas, de forma que as informações não permitam a identificação do entrevistado ou do programa ao qual se vinculam nem comprometam o sigilo das suas operações.

3 O PÚBLICO NÃO ESTATAL NA REFORMA GERENCIAL

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

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

Alinhado a esta nova perspectiva gerencial, um novo arcabouço teórico (*new public management*) trazia consigo a perspectiva de que era necessário dar maior transparência e flexibilidade ao poder público, reduzindo os riscos de oportunismo e dimensionando o Estado, por meio da privatização, da terceirização e da publicização, a uma estrutura eficiente para a prestação dos serviços públicos.

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

O Estado, levado pela crise fiscal e pelo esgotamento da capacidade de gestão, busca formas de compartilhar suas responsabilidades com outros atores sociais. Nesse arranjo mais amplo, a forma de propriedade e controle público não estatal desempenha um papel fundamental em aproximar a reforma dos valores

democráticos ainda em construção no país, assegurar uma gestão mais eficiente dos recursos públicos e garantir maior qualidade na prestação dos serviços públicos. A organização dos serviços públicos que envolvem externalidades positivas importantes, como é o caso do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, é desestatizada, mantendo o caráter público do serviço. Em busca de maior efetividade, o Estado financia a política por meio de associações da sociedade civil, transferindo-se, desta forma, as atividades não exclusivas do Estado para as organizações não estatais, sem implicar privatização.

4 O PROGRAMA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS

Em 1994, foi elaborado um projeto de lei que atribuía ao governo federal a responsabilidade exclusiva pela execução do Programa de Proteção a Testemunhas. O projeto inspirava-se no Procura Nazionale Antimafia (o Programa Antimáfia de Proteção aos Colaboradores da Justiça italiana), que, naquele momento, gozava de prestígio em razão dos bons resultados da Operação Mãos Limpas. Entretanto, este projeto, fundado em um modelo federalizado de proteção (nos moldes do The United States Federal Witness Protection Program, dos Estados Unidos) não prosperou em face do alto custo que impunha aos cofres públicos da União (Miguel e Pequeno, 2000). Por essa razão, em 1997, a solução encontrada, proposta pelo Ministério da Justiça, foi a criação de uma política pública, coordenada pelo Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, que apoiaria a criação de programas estaduais de proteção (Exposição de Motivos nº 406/1997, do Projeto de Lei nº 3.599/1997), executados pela parceria entre órgãos do poder público e entidades da sociedade civil de proteção aos direitos humanos.

A experiência brasileira de parceria entre Estado e sociedade civil para execução compartilhada de um programa de proteção nasceu em 1995, quando o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (Gajop), entidade da sociedade civil engajada na defesa de direitos humanos e cidadania, buscando reduzir os elevados índices de impunidade em Pernambuco, apresentou uma proposta para a criação do Programa de Apoio e Proteção a Vítimas, Testemunhas e Familiares de Vítimas da Violência.⁵ O programa teve início em 1996 e contou com o apoio do Ministério Público Estadual, que firmou um convênio de cooperação técnica com o Gajop.

5. Nesse período, o Gajop e o Centro de Cultura Luiz Freire observaram o temor da população em prestar informações à Polícia e ao Poder Judiciário sobre crimes ocorridos, fato que favorecia a impunidade. As duas organizações realizaram pesquisas, cujo resultado demonstrava que a maioria das 147 ações penais movidas contra grupos de extermínio, em trâmite na 10ª Vara Privativa do Júri do Recife, encontravam-se paralisadas por ausência de provas testemunhais. Desse resultado, concluiu-se que a ausência de proteção efetiva a testemunhas inibia o seu comparecimento perante o Poder Judiciário. Tal comprovação, associada aos elevados índices de violência no estado de Pernambuco, favoreceu o interesse institucional em conhecer modelos de execução de programas de proteção desenvolvidos no exterior (Clemente, Cordeiro e Silveira, 2014).

No âmbito do governo federal, a proposta de implantação de serviços específicos para o atendimento de vítimas e testemunhas ameaçadas foi originariamente prevista no Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996 (PNDH-1), instituído por meio do Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, que estabelecia a meta de “apoiar a criação nos estados de programas de proteção de vítimas e testemunhas de crimes, expostas a grave e atual perigo em virtude de colaboração ou declarações prestadas em investigação ou processo penal” (Brasil, 1996). Em face da experiência pernambucana, o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, firmou, em 1998, um convênio de cooperação técnico-financeira para apoiar o Programa de Proteção a Testemunhas de Pernambuco. Esse fato marcou o reconhecimento do modelo proposto, de parceria entre o Estado e a sociedade civil. Naquele mesmo ano, diversos governos estaduais (Espírito Santo, Bahia e Rio de Janeiro) firmaram convênios semelhantes, com vistas à implantação dos seus respectivos programas estaduais de proteção a testemunhas.⁶

O modelo de governança proposto pelo Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas foi apresentado como uma importante iniciativa da sociedade civil e do Estado voltada para o aprimoramento da segurança pública, a promoção da justiça e a garantia dos direitos humanos. O cerne do programa brasileiro de proteção às testemunhas é a estruturação de uma rede de proteção, composta por organizações e indivíduos da sociedade civil, para o acolhimento sigiloso de vítimas e de seus familiares que estejam ameaçados em razão da colaboração para o esclarecimento de crimes e a responsabilização de seus autores, facilitando a inserção social segura dessas famílias em novas comunidades.

Com esse propósito, o governo federal instituiu, por meio da Lei nº 9.807/1999, regulada pelo Decreto nº 3.518/2000, um Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas, coordenado pelo Programa Federal de Proteção a Vítimas e Testemunhas, executado por uma entidade da sociedade civil responsável por viabilizar a permuta entre os usuários dos diversos programas estaduais de proteção e acolher os usuários do programa federal que atende os estados sem programa (Brasil, 2000).⁷ O programa federal, assim como os dezoito programas

6. O contexto de violência e impunidade que impulsionou a criação do programa em Pernambuco repetia-se nos demais estados da região Nordeste, no Rio de Janeiro e no Espírito Santo. O relatório *Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais: uma aproximação da realidade brasileira* (Lima Jr., 2001) expõe que, com o fim da ditadura civil-militar, por volta de 1985, as execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais de presos comuns voltaram a ser a regra no país, reforçadas pela ação de esquadrões da morte ou grupos de extermínio. São organizações criminosas que, em sua origem, contaram com a participação e o treinamento de policiais – junto a traficantes e seguranças privados – para a prática de execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais contra os presos comuns, como decorrência e em face do mercado de trabalho constituído durante o regime civil-militar. Não contando mais com o apoio financeiro do regime, passaram a cobrar “segurança” de comerciantes que se sentiam inseguros com o aumento crescente da violência comum. Com o tempo, esses grupos passaram a expandir sua ação criminosa para outros crimes.

7. A permuta de pessoas protegidas entre programas é medida de proteção embasada em avaliação de risco que indica a impossibilidade de proteção na rede estadual de origem do usuário. Em consequência, a pessoa protegida é retirada do seu estado de origem e transferida para outro estado a ser acompanhada pelo programa local (Brasil, 2013).

estaduais existentes até então, é gerido por um conselho deliberativo, formado por representantes do poder público e das entidades da sociedade civil, ao qual compete a gestão compartilhada da política.

O programa brasileiro de proteção diferencia-se dos principais programas internacionais de proteção a vítimas e testemunhas porque é executado, na maioria dos programas estaduais, pelas entidades da sociedade civil e por seu compromisso com a reinserção social dos usuários.⁸ Entre os dezoito entes federados que possuem o programa de proteção no Brasil, a única exceção à execução por entidades da sociedade civil ocorre no estado do Rio Grande do Sul, onde recebeu a denominação de Programa Estadual de Proteção, Auxílio e Assistência a Testemunhas Ameaçadas (Protege). Neste estado, a execução é realizada pelo próprio poder público, com apoio da sociedade civil. O estado é responsável pelo corpo técnico, composto por servidores públicos, sob a coordenação da Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos, que coordena, também, uma equipe de segurança do programa, constituída por policiais da Brigada Militar, destacados para atuarem exclusivamente no programa. Não obstante essa diferença, as entidades da sociedade civil fazem-se presentes no apoio às atividades (rede de proteção) e na composição do conselho deliberativo do programa, tal qual nos conselhos deliberativos dos demais programas, denominados Provita (Rio Grande do Sul, 2000).

Os conselhos deliberativos são o mais importante instrumento de gestão, discussão e decisão acerca do programa brasileiro de proteção, além de assegurarem o controle social por meio das entidades da sociedade civil. Cabe ao conselho deliberar sobre o ingresso no programa, motivado em razão da colaboração prestada na investigação ou no processo criminal, após expressa concordância do usuário com as normas de proteção. Ao ser aceito no programa, o usuário tem a obrigação de colaborar com o sigilo necessário para o sucesso das atividades do programa, durante o período de proteção oferecida, que é de dois anos, podendo ser prorrogado excepcionalmente, conforme a Lei nº 9.807/1999 (Brasil, 1999). Durante esse período, o conselho estabelece as medidas de proteção cabíveis ao caso, buscando minorar as ameaças aos usuários, prezando pela dignidade da pessoa humana, com a oferta e a manutenção de direitos sociais que são inerentes ao cidadão, por meio da rede de proteção.

8. A forte característica da reinserção social das pessoas protegidas no programa brasileiro dá-se pelo perfil das vítimas e testemunhas ameaçadas que ingressam no programa (perfil este também relacionado ao crime que testemunham), em geral, de baixa renda, com pouca ou nenhuma escolaridade e com baixa inserção no mercado de trabalho formal. Para mais informações, ver Danielle Galdino (2013).

5 RESULTADOS DA PUBLICIZAÇÃO NO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS

Primeiramente, a publicização prevista no PDRAE almejava a institucionalização. No entanto, as evidências apontam que a questão central, durante os primeiros quinze anos de funcionamento do programa, consistiu na frágil institucionalização do programa, expressa na incompatibilidade dos convênios como ferramenta de acesso aos recursos públicos.⁹

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

A descontinuidade na renovação dos convênios eu enumero como problema um (6E, 2012, informação verbal).

Renovação de convênio sempre tem um período que fica uma lacuna, num determinado período, de recebimento de verba (7I, 2012, informação verbal).

A questão prática é a solução de continuidade do repasse financeiro, né? Esse é o que a gente tem aqui, digamos assim, uma crise (4B, 2012, informação verbal).

Eu acho que a gente tem uma dificuldade nas renovações dos contratos, isso é a dificuldade do Provita em todo Brasil, e aqui não é diferente, e, por conta da dificuldade de renovação, a gente tem problemas na execução do serviço, e então muitas pessoas ficam desprotegidas porque não tem recurso, eu acho que essa questão é a mais grave de todas (4J, 2012, informação verbal).

A entidade está tendo uma deficiência de cumprir o programa porque sempre, ou nunca foi cumprido o repasse de recurso dentro do cronograma previsto de trabalho, sempre ocorre atrasado (2J, 2012, informação verbal).

A gente sempre discute que uns estados cobram mais do que outros, em termos de prestação de contas. Uns o Tribunal de Contas do Estado analisa a prestação de contas,

9. A despeito da frágil institucionalização do Provita, o mesmo modelo de acesso a recursos públicos por meio de convênios foi replicado em outros programas de proteção a pessoas ameaçadas, o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) e o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (PPDDH), cujas normas de criação (Decreto nº 6.231/2007 e Decreto nº 6.044/2007, respectivamente) preveem a parceria entre União, estados e organizações da sociedade civil para a execução das medidas de proteção, parceria que se dá por meio de convênios.

outros não, entendeu? Mas aí, tudo isso vai lá num princípio, quando eu falei aqui, *falta uma legislação específica para convênios e prestação de contas* de programa de proteção, porque o programa de proteção ele não pode ser tratado como qualquer outro programa (2B, 2012, informação verbal).

A carência de institucionalização foi apontada como o principal desafio do programa, pois inviabiliza a execução das decisões do conselho deliberativo e inviabiliza o atendimento aos usuários:

(...) é uma política pública que no estado sofre paralisações, suspensões (...) sempre no momento de renovação do convênio. Há uma paralisação do fluxo de recursos financeiros. (...) A gente teve que deliberar, em determinado momento, pela suspensão das deliberações de ingresso, de permuta, porque não se tinha recursos para cumprir essas deliberações. O conselho se reunia, deliberava, mas não tinha como executar essas decisões (8E, 2012, informação verbal).

O obstáculo maior para o fortalecimento do programa (...) *é a descontinuidade nos convênios* (3H, 2012, informação verbal).

Eu acho que um dos problemas que a gente encontra aqui no estado é no que diz respeito à solução de continuidade do programa; porque o que é que ocorre? Brasília renova o convênio, vamos criar aqui uma data, 1º de fevereiro, e só publica no DOU [Diário Oficial da União] no dia 15 de março, 45 dias depois, com efeito retroativo, só que a Procuradoria do estado entende que eu só posso abrir processo de contratação com a ONG quando eu tiver esse contrato assinado, tendo de juntar no processo ao abrir. Isso faz com que, 45 dias depois da assinatura do contrato, eu tenha esse contrato assinado para eu abrir o contrato aqui para contratar a ONG. Botando embaixo do braço, correndo de tudo quanto é jeito, levo, no mínimo, 15 dias. Então sempre fica um vácuo de dois meses. (...) Quando fica esse vácuo de dois meses, aí o que é que acontece? A ONG não paga o INSS, não paga FGTS, não paga equipe técnica, não repassa os valores para os outros municípios que abrigam as nossas testemunhas aqui. Então o que acontece? Sem pagar o INSS, o FGTS, ele não consegue a certidão, muitas vezes, não tem como contratá-lo porque ele não tem a certidão, ele tem que pegar dinheiro emprestado com A, com B, com C, para pagar. E é dinheiro perdido para a ONG (3E, 2012, informação verbal).

A aprovação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), instituído pela Lei nº 13.019/2014, abre a possibilidade de alteração desse quadro de fragilidade institucional no repasse e na prestação de contas do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, ao prever novas estratégias de relação entre o Estado e a sociedade civil, substituindo os convênios públicos, que eram o principal instrumento de contratualização dessas organizações da sociedade civil, pelos termos de fomento e colaboração. De acordo com o Artigo 87 da referida lei, as exigências de transparência e publicidade previstas em todas as etapas que envolvem a parceria, desde a fase preparatória até o fim da prestação de contas, naquilo que for necessário, passarão a ser excepcionadas

quando se tratar de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança, facilitando o difícil processo de prestação de contas junto às Controladorias e aos Tribunais de Contas dos Estados e da União. Entretanto, a relação entre União e os estados continua sendo formalizada por meio dos convênios que continuam a fragilizar a institucionalização do programa; razão pela qual, mesmo após a instituição do novo regime jurídico, é cedo para inferir se o cenário de fragilidade institucional constatado foi efetivamente superado.

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

O Estado se dá por suficiente, satisfeito, quando muito, ao aportar os recursos correspondentes à contrapartida, *como se o assunto não fosse responsabilidade do Estado* (2E, 2012, informação verbal).

Você vai ver que alguns estados, em alguns programas, (...) *ele é um programa muito mais da sociedade civil, da entidade* (3B, 2012, informação verbal).

A ONG ela vai tentar fazer, se não deu, não deu. Por que o que é que eu vejo? A ONG ela tá (*sic*) desenvolvendo um trabalho que deveria ser do Estado, no caso específico da proteção. *O Estado não deu conta de atender àquele serviço* (1I, 2012, informação verbal).

Hoje quem faz essa gestão são ONGS, eu acho que essa gestão no Brasil de forma geral fragiliza o sistema, *há quinze anos atrás para fazer o sistema funcionar foi necessário ONGs (sic), mas precisamos pensar para estruturar melhor o sistema ou pelo menos fazer de forma mista* (4J, 2012, informação verbal).

Existe uma compreensão, por parte da maioria dos conselheiros, de que o programa deveria ser uma parceria equilibrada entre Estado e sociedade civil. O instrumento da publicização, conforme o PDRAE, prevê expressamente o apoio do Estado aliado a uma maior autonomia das entidades da sociedade civil. No entanto, na prática do programa prevalece uma forte assimetria. Nesse vácuo do Estado, as entidades da sociedade civil passaram a construir uma determinada

visão, exclusivamente societal, do programa de proteção, por vezes acusada de encobrir seu próprio interesse de financiamento.¹⁰

Sem as entidades gestoras da sociedade civil num existe Provita. Provita só é Provita e só tem tido êxito porque todo o processo de segurança passa pela entidade gestora da sociedade civil; são pessoas que fazem esse trabalho por opção política, ideológica, por ideal de garantir dar a segurança da sociedade. Se for entrar instituição pública, policial militar, policial civil, acaba com tudo, eles se vendem, entram no mesmo ramo, se corrompem e, enfim, nada é descoberto e fica por isso mesmo (3H, 2012, informação verbal).

Na entidade, ele [o programa] ocupa um lugar, muitas vezes, de manutenção, de subsistência daquela entidade. No contexto mundial da cooperação, no momento em que o programa vai se ampliando nacionalmente, é o tempo em que as instituições migram para outros contextos mundiais, então cai o financiamento dos projetos, então o Provita termina sendo aquele programa que vai dar uma sustentabilidade à instituição (3B, 2012, informação verbal).

Em última instância, no caso do serviço de proteção a testemunhas, como pode o Estado se eximir da responsabilidade do serviço? Certamente não é possível transferir essa responsabilidade às entidades da sociedade civil, muito embora seja dada a ela a autonomia necessária à execução do serviço (cabendo ao Estado, no mínimo, a regulação, o estabelecimento do planejamento e das metas, a execução de serviços relacionados à segurança pública, o monitoramento e avaliação e o regular financiamento). Por isso, como forma de resolver esse problema de oportunismo do poder público, entrevistados das entidades da sociedade civil e do Estado afirmam a necessidade de o poder público assumir completamente a execução do programa.

Eu tenho o entendimento que os programas de proteção são políticas públicas do Estado e deve ser feita (sic) pelas estruturas políticas estaduais (2J, 2012, informação verbal).

Não se trata, evidentemente, de nenhuma desconfiança com relação à possibilidade da sociedade civil viesse a desempenhar (sic), como vem desempenhando, mas que seria, pela complexidade e pelos riscos que envolvia e pela natureza, pela essência da política ou do serviço deveria ser prestado pelo Estado (sic) (5I, 2012, informação verbal).

Conforme a terceira categoria de análise, a publicização almeja o controle social direto dos serviços públicos não estatais por meio dos conselhos, fortalecendo a participação da sociedade, tanto na formulação quanto na avaliação

10. O Manual Geral de Procedimentos, por exemplo, tem um capítulo específico sobre as instâncias de articulação e monitoramento do programa compostas pelas entidades da sociedade civil, um representante eleito entre os presidentes dos conselhos deliberativos e a Secretaria de Direitos Humanos do governo federal. Não há previsão de participação de representantes dos governos estaduais (Brasil, 2013).

do desempenho da organização social. Por isso, o conselho deliberativo dos programas de proteção foi criado como instrumento de governança democrática da política de proteção, expressando o espírito inovador da estratégia brasileira. Entretanto, o controle social exige a participação ativa dos conselheiros na gestão do programa, uma tomada de decisões informada sobre os casos e uma metodologia efetiva de deliberação que, segundo os conselheiros, ainda não é adotada pela maior parte deles.

Um [Condell] 100% chapa branca. Alguém da equipe técnica ou da secretaria executiva *prepara os votos, prepara os pareceres e eles deliberam assim* (6E, 2012, informação verbal).

Hoje não temos uma sala de reunião específica do conselho, não temos uma estrutura. (...) *Não se tem nem uma metodologia pra o (sic) acompanhamento dos casos* (2J, 2012, informação verbal).

A gente vê que tem casos que têm relevância e outros tantos não têm, outros tantos foram inseridos por uma necessidade de, enfim, por uma comoção, por *uma análise pouco acurada e que não vem ao encontro do espírito do programa. [A maioria?] Eu diria que 50%* (3B, 2012, informação verbal).

A maior dificuldade que nós sentimos é de capacitação, tanto dos membros do conselho, embora a maioria deles sejam pessoas capacitadas e representantes de instituições que já conhecem o programa, mas eu acredito que uma capacitação melhoraria em muito a qualidade do serviço. (...) Os próprios juizes, eles desconhecem o programa, muitos deles determinam ingresso como se não existisse o Condell, como se o Condell não fosse deliberativo (7E, 2012, informação verbal).

Nós temos aqui um perfil, assim, muito de incluir no programa mais por uma questão de inclusão social, do que propriamente proteção à vida das pessoas (7I, 2012, informação verbal).

Aqui não tem essa prática preventiva. Aqui é uma prática reativa, reacionária. Espera acontecer o problema pra poder (sic) achar uma solução, que muitas vezes a solução está ao arrepio da lei (4H, 2012, informação verbal).

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

O desconhecimento é generalizado. O Ministério Público tem um conhecimento maior (...), mas a justiça estadual, Poder Judiciário estadual, delegados, Polícia Militar, desconhecem o programa (3H, 2012, informação verbal).

Eu queria uma problematização maior por parte deles nas questões apresentadas pela equipe, *eu queria que eles pudessem de fato levar esse programa para as instituições* (1J, 2012, informação verbal).

Eu nunca vi um secretário (...) frequentar a reunião, e isso é muito simbólico e quer dizer muita coisa, ele coloca como representante suplente dele um técnico que faz “tripa coração”, quer resolver, mas *não tem o poder realmente político, você tem o problema do órgão conveniente estadual uma questão de falta de articulação estadual* (2J, 2012, informação verbal).

A grande questão é encontrar o equacionamento ideal disso: *entre a excessiva mutabilidade e a excessiva sedimentação, petrificação*. Agora, em qualquer caso, a qualificação permanente é essencial (5I, 2012, informação verbal).

Uma coisa que eu vejo, assim, de forma negativa, é que *existe muito a questão da rotatividade e, dentro dessa questão da rotatividade, eu ainda não vi, que na verdade não fizeram comigo, a questão da formação* (2H, 2012, informação verbal).

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

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

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

Não é uma coisa, assim, que a gente pode ir falar com a Secretaria de Assistência Social, que vai estar tudo resolvido e que está sistematizado. Isso não existe (3I, 2012, informação verbal).

Já tentamos anteriormente contato com a secretaria para fechar as articulações de políticas públicas. Ai eu não sei, adiamos no ano passado, *ano retrasado iríamos visitar vários órgãos da secretaria, nós do conselho, mas pela mudança no governo, entra outro governo muda o secretário e começa outra articulação* (4J, 2012, informação verbal).

Aqui dentro do estado *a gente não tem diálogo, um diálogo bom, um canal de comunicação direto, uma parceria firmada com os outros sujeitos, com as outras instituições, que são responsáveis por executar políticas públicas e sociais (...)* (8B, 2012, informação verbal).

Eu acho que tem que ser uma articulação mais macro da Coordenação-Geral de Proteção com esses ministérios, de ter uma forma dos protegidos fazerem uso das políticas públicas (1E, 2012, informação verbal).

Temos dificuldade total pra articulação (sic) (7B, 2012, informação verbal).

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

Por conta da questão política a gente consegue fazer a articulação entre os movimentos sociais, mas em termos de governo, tá *(sic)* muito difícil, *entre os movimentos sociais, a gente vê o desgaste dos próprios movimentos em relação à legitimidade do programa*. No início tivemos uma rede estruturada política maior, hoje já não temos muito (2J, 2012, informação verbal).

A Rede Solidária de Proteção, foi dada a ela esse papel, se não formalizado, mas na prática se direcionava muito para que a Rede Solidária, na figura dos protetores, dos colaboradores e dos prestadores de serviço pudessem ser essas pessoas que favorecessem esse espaço de reinserção (1B, 2012, informação verbal).

Conforme a quinta categoria de análise, a publicização prevista no PDRAE almeja lograr maior eficiência na prestação do serviço público, aumentando sua qualidade, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor. De acordo com o TCU (Brasil, 2005, p. 61), o programa de proteção é uma iniciativa fundamental no combate à impunidade no país. Desde sua implantação, centenas de testemunhas foram protegidas, contribuindo para a resolução de diversos crimes de alto poder ofensivo e repercussão oficial. Ao mesmo tempo, o programa não registra nenhum caso de morte de beneficiários por atentado.¹¹ No entanto, na prática, os múltiplos objetivos do programa ainda parecem distantes de serem alcançados.

11. Em 2015, o orçamento federal brasileiro destinado ao Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas (ação 10.64101.14.422.2064.210G/PO-0003) foi de aproximadamente R\$ 15 milhões, enquanto nos Estados Unidos, o Departamento de Justiça solicitou para o Programa de Proteção a Testemunhas US\$ 270 milhões para o mesmo ano fiscal (Brasil, 2015; United States, 2015). No mesmo período, o programa brasileiro de proteção a testemunhas custou menos de cinquenta vezes o valor de seu congêneres internacional.

Eu acho que tem que ter certa preocupação com esse usuário que sai do programa. (...) *temos “n” exemplos de várias pessoas que ficaram praticamente embaixo da ponte depois do programa* (...) (4J, 2012, informação verbal).

Tem estados que, se eu não me engano, é só no papel. Não funciona! Não tem dinheiro, falta dinheiro, enfim. Como é que vai incrementar, aumentar o número de pessoas no programa, se você não tem o programa funcionando? (4H, 2012, informação verbal).

Eu acho o programa, nesse tempo que eu estou lá, um ano e pouco, *eu acho uma gambiarra.* Acho uma forma de se gastar dinheiro público sem objetividades, sem nenhum resultado para a própria sociedade, pelo menos no nosso caso aqui [estado]. (...) *Então eu acho o programa, a filosofia do programa é muito bonita, acho que o programa tem como colaborar bastante, mas não o programa estar servindo, por exemplo, de moeda de troca para um Estado despreparado que não tem como fazer suas investigações para se chegar aos criminosos e se desvendar os crimes. Eu não acho que o dinheiro público esteja sendo bem gasto e que isso dê resultado absolutamente nenhum, nem diminuição da violência, que deveria ser o principal objetivo, e nem para a própria agilização processual* (9E, 2012, informação verbal).

Conforme os entrevistados, existe um sério problema de perfil, derivado de diferentes concepções sobre o público-alvo do programa, associado a uma dificuldade em completar a reinserção social e realizar o desligamento dos usuários.

O nosso segundo problema em magnitude é a falta de noção do que seja o programa pelos que demandam e acessam o programa. (...) *Então, a gente tem uma incompreensão ainda muito grande do que seja o programa no Brasil* (6E, 2012, informação verbal).

Nós temos muitos casos, pessoas com perfil, que se identificam e que sem o programa essas pessoas não sobreviveriam. *Sobrevivem e se dão bem e tocam a vida delas. Eu não sei se seria a maioria. Eu dividiria em três blocos: talvez uns 40%. (...) Até porque o programa ele tem um corte socioeconômico bastante estigmatizante. Ele não atende pessoas que sejam de uma classe média – média alta (...).* E por último aquele grupo que não há, nem tem nenhuma compatibilidade. Nós temos alguns casos aqui, tanto de lá, quanto de cá, que não há nenhum perfil de ingresso e de permanência no programa. É zero! (2E, 2012, informação verbal).

O perfil do programa de proteção hoje não pega pessoas de poder aquisitivo alto, pega pessoas que vivem com salário mínimo, de repente a pessoa mora em uma casa na beira do riacho, de repente ela vai para uma casa com água, luz, telefone, ela se acostuma, e como será o desligamento dela, temos caso no programa de pessoas que simulam ameaça de morte para permanecer (2J, 2012, informação verbal).

Deveria ter a entrevista de desligamento, ter alguém que pudesse ir até esta pessoa, que estivesse completamente alheia à execução do programa (...), uma pessoa capacitada em fazer essa audiência de desligamento daquele protegido (4E, 2012, informação verbal).

No entanto, um dos maiores desafios do programa de proteção, que já conta com dezesseis anos de existência, consiste exatamente em aprender com sua própria experiência. Além da já comentada alta rotatividade dos conselheiros e gestores, há pouca troca de experiência entre programas. O TCU, em 2005, já destacava que existiam poucos mecanismos que permitissem a troca sistemática de experiências entre os programas estaduais, sendo possível que dificuldades enfrentadas em certo estado já tivessem sido resolvidas por outro.

Porque é tudo tão sigiloso que, às vezes, as pessoas nem escrevem sobre as experiências. Então, assim, a gente não tem registros internos de como é que tudo se deu. Então eu acho importante a gente retomar isso, até pra (sic) que fique na história do programa mesmo, e que a gente possa contribuir com os Provitas (11, 2012, informação verbal).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: AS LIÇÕES DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DA PUBLICIZAÇÃO

Na década de 1990, momento de criação do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, o governo brasileiro buscou implementar as diretrizes gerenciais na administração pública em favor, entre outras medidas, da publicização dos serviços públicos prestados pelo Estado. Essa proposta incentivou a parceria entre o Estado e a sociedade civil e explorou seus eventuais ganhos, como a redução do custo e a melhoria da qualidade do serviço público, garantindo a participação e o controle social, por meio de uma nova proposta de gestão do aparelho do Estado. Naquela ocasião, algumas questões importantes foram propostas em favor da publicização. Hoje, após vinte anos, alguns resultados podem ser apreendidos à luz da experiência, com o propósito de aprimorar essa medida gerencial.

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

Segundo, a publicização também exige do Estado o estabelecimento de redes de parceria em que os órgãos do poder público prestam apoio à execução do serviço, reconhecendo as peculiaridades das atividades prestadas e a importância da parceria para o atendimento do cidadão. O Estado oferece prioridade à parceria com o setor público não estatal, entendida aqui como responsável pelo avanço

de uma nova concepção social de prestação do serviço público. Neste quesito, há informações de que o apoio exigido do poder público, por meio das políticas sociais e até mesmo do apoio policial e do sistema de justiça, ficou aquém do previsto pelo modelo proposto pelo PDRAE. As evidências apontam que: *i)* os governos estaduais geralmente agem como se, ao firmar os termos de parceria, estivessem se desincumbindo da responsabilidade pela prestação do serviço, em vez de contribuir para a melhoria de sua prestação; *ii)* os integrantes do sistema de justiça desconhecem as peculiaridades da gestão compartilhada do programa; e *iii)* o apoio policial especializado devido não é oferecido. Desta forma o Estado desprestigia a parceria na prática cotidiana da gestão das operações do programa, não só na sua institucionalização, fragilizando ainda mais a rede que deveria expandir por meio da cooperação prevista no PDRAE.

Terceiro, a publicização é um mecanismo único de promoção da participação e do controle social, expressa no programa de proteção por meio de um conselho deliberativo exemplar da proposta de governança democrática incentivada no PDRAE. No entanto, participação e controle social exigem que: *i)* a representação nos conselhos expresse o compromisso institucional dos órgãos públicos e privados representados, parceiros da iniciativa; *ii)* o conhecimento sobre as atividades e responsabilidades inerentes à representação e ao programa; *iii)* além de uma metodologia de gestão participativa e transparente das ações e dos resultados do programa. Neste sentido, as evidências apontam que a representação não passa de um compromisso individual; os integrantes dos conselhos carecem de capacitação e o colegiado pode simplesmente servir para chancelar decisões das entidades da sociedade civil, sem maior envolvimento dos parceiros, tal como previsto no PDRAE.¹²

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

12. O estudo de caso ora apresentado também aponta para reflexões (que não são objeto do presente artigo) sobre o compromisso dos governos estaduais e federal com as políticas públicas de direitos humanos. A inércia dos governos estaduais quanto à efetiva execução do programa, conforme descrito, e o baixo orçamento federal destinado à proteção a testemunhas, dão indícios negativos da atuação do Estado neste campo. Um estudo semelhante junto aos programas de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte e proteção a defensores de direitos humanos poderá trazer mais subsídios sobre o tema.

Há vinte anos, Bresser-Pereira e Grau (1999) reconheciam que a dimensão gestão seria a mais difícil de ser implementada, afirmando que as mudanças institucionais estavam em andamento e que o patrimonialismo da administração pública brasileira só existia como prática, não mais como valor; porém a implementação da publicização, como demonstra esse estudo de caso, mostrou-se tão difícil nas dimensões institucional e cultural, como de gestão.

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

REFERÊNCIAS

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

_____. Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1999. Disponível em: <<https://goo.gl/2N4UeU>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

_____. Decreto nº 3.518, de 20 de junho de 2000. Regulamenta o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, instituído pelo art. 12 da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e dispõe sobre a atuação da Polícia Federal nas hipóteses previstas nos arts. 2º, § 2º, 4º, § 2º, 5º, § 3º, e 15 da referida lei. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2000. Disponível em: <<https://goo.gl/Q43Mtu>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

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

_____. **Manual Geral de Procedimentos do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas**. Brasília: SEDH, 2013.

_____. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop**. [s.l.]: [s.n.], 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/ApTXw5>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Instituições, bom estado e Reforma da Gestão Pública. *In*: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. (Orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Núria. **O público não estatal na Reforma do Estado**. São Paulo: FGV, 1999.

CANO, Ignácio. **Parecer técnico sobre a estratégia de monitoramento dos programas de proteção**. [s.l.]: [s.n.], 2010.

CLEMENTE, Flávia da Silva; CORDEIRO, Rosineide Meira; SILVEIRA, Sandra Maria Batista. A “parceria” entre a ONG Gajop e o Estado na execução do Programa de Proteção a Testemunhas. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 14, n. 1, p. 99-113, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/KfHtEV>>. Acesso em: 26 maio 2018.

GALDINO, Danielle de Souza. **Proteção pela metade**: um estudo sobre as necessidades humanas no Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. 2013. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

GERRING, John. **Case study research**: principles and practices. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

LIMA JR., Jayme Benvenuto (Org.). **Execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais**: uma aproximação da realidade brasileira. Recife: Fundação Ford, 2001.

MIGUEL, Alexandre; PEQUENO, Sandra Maria. Comentários à Lei de Proteção às Vítimas, Testemunhas e Réus Colaboradores. **Revista dos Tribunais**, v. 773, p. 425-443, 2000.

MORALES, Antônio Carlos. Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não estatais: aspectos gerais. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Núria Cunill. (Orgs.). **O público não estatal na Reforma do Estado**. São Paulo: FGV, 1999.

PETERS, Guy *et al.* **Interactive governance**: advancing the paradigm. Oxford: Oxford University Press, 2012.

PINTO, Celi. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 49, n. 3, p. 651-613, 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 40.027, de 27 de março de 2000. Institui o Programa Estadual de Proteção, Auxílio e Assistência a Testemunhas Ameaçadas – PROTEGE, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, 2000. Disponível em: <<https://goo.gl/ChLrnv>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

UNITED STATES. United States Department of Justice. **Fees and expenses of witnesses**. Washington: US Department of Justice, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/NgsG5i>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

1B. **Entrevista XXII**. [out. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (39 min.).

1E. **Entrevista XX**. [out. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (28 min.).

1I. **Entrevista XII**. [dez. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (106 min.).

1J. **Entrevista XVI**. [nov. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (19 min.).

2B. **Entrevista VI**. [out. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (42 min.).

2E. **Entrevista X**. [out. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (33 min.).

2H. **Entrevista XVII**. [dez. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (12 min. 1 seg.).

2J. **Entrevista I**. [nov. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (36 min.).

3B. **Entrevista XI**. [out. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (60 min.).

3E. **Entrevista IX**. [out. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (11 min. 18 seg.).

3H. **Entrevista VIII**. [dez. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (29 min.).

3I. **Entrevista XVIII**. [dez. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (26 min.).

4B. **Entrevista IV**. [out. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (29 min.).

4E. **Entrevista XIV.** [out. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (35 min.).

4H. **Entrevista XV.** [dez. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (46 min.).

4J. **Entrevista V.** [nov. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (16 min.).

5I. **Entrevista XIII.** [dez. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (62 min.).

6E. **Entrevista II.** [out. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (21 min.).

7B. **Entrevista XXI.** [out. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (55 min.).

7E. **Entrevista XIV.** [out. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (11 min. 59 seg.).

7I. **Entrevista III.** [dez. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (32 min.).

8B. **Entrevista XIX.** [out. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (60 min.).

8E. **Entrevista VII.** [out. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (8 min. 52 seg.).

9E. **Entrevista XXIII.** [out. 2012]. Entrevistador: James Batista Vieira. [s.l.], 2012. 1 arquivo .mp3 (25 min.).

Data da submissão: 16/12/2016

Primeira decisão editorial em: 16/01/2017

Última versão recebida em: 23/02/2017

Aprovação final em: 07/03/2017

NOTA AOS COLABORADORES DE PESQUISA E PLANEJAMENTO ECONÔMICO

1. A revista só analisa, com vistas a eventual publicação, artigos com conteúdo inédito, tanto no país quanto no exterior. Além disso, o seu tema deve se inserir em uma das áreas da ciência econômica, contribuindo de modo significativo ao avanço do conhecimento científico nessa área.
2. Resenhas de livros recentemente publicados poderão ser consideradas para publicação, mas resenhas temáticas e os textos essencialmente descritivos não serão, de um modo geral, aceitos.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo à revista implica a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. Em geral, os artigos submetidos à revista devem ser escritos em português. Em casos excepcionais, poderão ser recebidos textos em língua inglesa para análise, mas se ele vier a ser aceito para publicação, o autor deverá se responsabilizar por sua tradução.
5. Só serão publicados artigos em português, mas sua versão em inglês poderá ser disponibilizada no sítio da revista na internet. Os anexos muito longos ou complexos para serem publicados, bem como as bases de dados necessárias para reproduzir os resultados empíricos do trabalho, serão também oferecidos aos leitores em versão virtual.
6. Caso o trabalho seja aceito para publicação, cada autor receberá 3 (três) exemplares do número da revista correspondente.
7. Para submeter um trabalho à revista, o autor deve acessar a página de Pesquisa e Planejamento Econômico na internet, em <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/pppe/index>, e seguir os procedimentos ali descritos.
8. Os artigos recebidos que estejam de acordo com as instruções acima serão avaliados pelo Corpo Editorial com o auxílio de dois pareceristas escolhidos pelo Editor. O trabalho dos pareceristas é feito observando-se o método duplamente cego: o autor não saberá quem são os pareceristas, nem estes quem é o autor. Dessa análise poderá resultar a aceitação do artigo, condicionada, ou não, à realização de alterações; sua rejeição, com ou sem a recomendação de nova submissão após modificações; ou a rejeição definitiva. No caso de uma segunda submissão, o artigo será novamente avaliado por pareceristas, podendo vir a ser enquadrado em qualquer das situações acima. A rotina de análise se repete até que uma decisão final de rejeição ou aceitação seja alcançada. O processamento do artigo é conduzido pelo Editor, a quem cabe também a comunicação com os autores.
9. A decisão final quanto à publicação dos artigos cabe ao Corpo Editorial, que se reúne ordinariamente para decidir a composição de cada um dos números da revista, por recomendação do Editor. A aprovação do artigo para publicação só então é comunicada aos autores dos artigos respectivos, por escrito.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Ipea

Revisão e editoração

Editorar Multimídia

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than
Portuguese published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

