



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

SARAH VALERY MANO QUEIROZ

O PROGRAMA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS:
uma avaliação política da política

São Luís
2025

SARAH VALERY MANO QUEIROZ

O PROGRAMA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS:

uma avaliação política da política

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do título de mestra.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira.

São Luís
2025

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Queiroz, Sarah Valery Mano.

O programa de proteção a vítimas e testemunhas
ameaçadas: uma avaliação política da política / Sarah
Valery Mano Queiroz. - 2025.
179 f.

Orientador(a): Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira.
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em
Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão,
São Luís/ma, 2025.

1. Política de Proteção. 2. Direitos Humanos. 3.
Combate À Impunidade. 4. Formulação de Políticas
Públicas. I. Pereira, Maria Eunice Ferreira Damasceno.
II. Título.

SARAH VALERY MANO QUEIROZ

O PROGRAMA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS:

uma avaliação política da política

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do título de mestra.

Aprovada em: / /

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira (Orientadora)

Profa. Dra. Lília Penha Viana Silva

Profa. Dra. Carla Cecília Serrão Silva

Dedico ao meu pai. Mais uma conquista que alcanço com imensa saudade, certa de que sua memória me acompanha onde quer que eu vá.

AGRADECIMENTOS

A minha família, por tudo que me antecede, me atravessa e me sustenta. Meus avós, minhas avós, meus irmãos, minha irmã e meus tios foram presença, história e afeto em diferentes momentos da minha vida. Cada um, à sua maneira, contribuiu para que eu pudesse ser quem sou e caminhar até aqui.

A minha mãe, por tudo o que nos ensinou e nos ofereceu. Mas, sobretudo, pela força de ter seguido quando tudo parecia faltar, por ter criado chão onde não havia, e por permanecer de pé por nós, mesmo quando o mundo desabava.

As minhas tias, por abrirem caminhos no mundo dos livros, do estudo e da curiosidade. Por me fazerem gostar de aprender e por me instigarem, cada uma ao seu modo, desde criança, ao exercício da imaginação.

A Will Barros, pelos quase dez anos de caminhada juntos e por ter sido porto seguro em tantas marés, especialmente nas mais turbulentas, como a reta final deste trabalho.

Aos meus amigos e amigas, que estiveram comigo nos dias bons e nos outros também. Que escutaram desabafos, celebraram conquistas, acolheram pausas e ausências. A vocês, que compreenderam os aniversários perdidos e os encontros adiados, meu carinho imenso.

À minha orientadora, Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira, sem a qual este trabalho não teria sido possível. Agradeço por cada aprendizado construído ao longo da elaboração desta pesquisa e por ter desempenhado com maestria o papel de orientadora, conduzindo cada etapa deste processo com paciência, firmeza, cuidado e afeto.

Aos companheiros de PROVITA, pelas trocas e pela prática reflexiva construída em conjunto. Os caminhos trilhados ao lado de vocês foram fundamentais para o olhar que se expressa neste trabalho.

A todas as mãos que constroem a SMDH, por seguirem firmes no compromisso cotidiano com os direitos humanos em um país que insiste em negá-los diariamente.

Em especial às mulheres da SMDH, que seguem como presença resistente na direção dos passos e na tessitura do que se torna possível.

À turma de 2022 do PPGPP, pelas trocas, pelos aprendizados e pelos caminhos trilhados em conjunto.

Aos professores e professoras do PPGPP, por contribuírem com reflexões que atravessaram este percurso e ampliaram o horizonte desta pesquisa.

Ao Colegiado, pela compreensão ao acolher a solicitação de prorrogação para a finalização deste trabalho.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCLF - Centro de Cultura Luiz Freire
CEAS – Centro de Estudos e Ação Social
CECUP – Centro de Educação e Cultura Popular
CEDECA - Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
CESE – Coordenadoria Ecumênica de Serviço
CGPT – Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas
CIMI – Conselho Indigenista Missionário
CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNPCD – Colégio Nacional de Presidentes de Conselhos Deliberativos dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas
CONDEL - Conselho Deliberativo Estadual
CTPS - Carteira de Trabalho e Previdência Social
FENAJ – Federação Nacional dos Jornalistas
FNEG – Fórum Nacional de Entidades Gestoras
FPSPVTA – Fórum Permanente do Sistema de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas
GAJOP – Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos
LEP - Lei de Execução Penal
MNDH – Movimento Nacional de Direitos Humanos
NEV-USP - Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGPP – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
PROVITA – Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas
SDH/PR – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SERPAJ - Serviço Paz e Justiça na América Latina
SMDH - Sociedade Maranhense de Direitos Humanos

WITSEC - Witness Security Program

RESUMO

Esta dissertação tem como objeto de análise o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), política pública que encontra respaldo legal na Lei Federal nº 9.807/1999. A questão central que orientou a investigação foi quais os referenciais teóricos, ideológicos e os princípios ético-políticos que fundamentam o modelo de proteção do PROVITA? Como objetivo geral, nos propomos a avaliar o PROVITA, identificando os processos de disputa e os sujeitos que influenciaram na sua formulação, evidenciando os referenciais ideológicos e princípios ético-políticos que o fundamentam e as dimensões que o configuram enquanto uma política de direitos humanos. Como objetivos específicos, buscamos compreender o contexto sócio-histórico e as determinações conjunturais que possibilitaram a inclusão da questão da proteção da vítima e testemunha ameaçada na agenda pública, identificando os processos de disputa, grupos de interesse e sujeitos envolvidos na institucionalização do PROVITA por meio da Lei 9.807/99; avaliar os referenciais ideológicos e princípios ético-políticos que fundamentam a concepção do PROVITA, evidenciando as dimensões que o configuram enquanto uma política de direitos humanos; e avaliar a engenharia do PROVITA, definindo a coerência interna entre seus componentes estruturais e a adequação do seu modelo de intervenção para enfrentamento da questão das vítimas e testemunhas ameaçadas. A metodologia adotada insere-se no campo da pesquisa avaliativa, fundamentada nos aportes do materialismo histórico-dialético. A investigação contemplou dimensões da avaliação política da política e da avaliação da engenharia do programa, utilizando procedimentos de análise qualitativa, revisão bibliográfica e documental. Considerou-se o PROVITA como uma política pública que foi formulada no contexto de redemocratização e pressão por respostas institucionais frente à impunidade, à violência estatal e à violação sistemática de direitos humanos. Nesse sentido, a análise dos princípios que orientam o PROVITA evidencia concepções de direito alinhadas aos fundamentos de uma política criminal embasada na criminologia crítica e na crítica ao direito penal, além de referenciais teórico-práticos inspirados nos ensinamentos de Paulo Freire. Destacou-se também a participação das organizações da sociedade civil no processo de formulação do PROVITA expressando uma trajetória de luta pelos direitos de grupos marginalizados; desse modo, evidenciou-se que seus princípios ético-políticos e suas perspectivas de atuação imbricam-se na estrutura do programa, conferindo-lhe um caráter emancipatório e contra hegemônico.

Conclui-se que o PROVITA se constitui uma política pública fruto da articulação entre Estado e sociedade civil, especialmente de “ONGs militantes” e movimentos sociais vinculados à tradição da educação popular e da assessoria jurídica popular, orientada por uma perspectiva ético-política de enfrentamento à impunidade e de promoção da justiça social. Considera-se que a pesquisa traz um esforço de remontagem da fase de formulação do PROVITA e espera-se que seus achados subsidiem o aprimoramento dele, sobretudo fortalecendo o seu pressuposto que é o de desenvolver práticas de proteção comprometidas com a defesa dos direitos humanos.

Palavras-chave: política de proteção; direitos humanos; combate à impunidade; formulação de políticas públicas.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the Witness and Victim Protection Program (PROVITA), a public policy grounded in Federal Law No. 9.807/1999. The central research question guiding this study is: What are the theoretical, ideological, and ethical-political frameworks that underpin the PROVITA protection model? As a general objective, the research seeks to evaluate PROVITA by identifying the processes of dispute and the actors that influenced its formulation, highlighting the ideological references and ethical-political principles that support it, as well as the dimensions that shape it as a human rights policy. Specifically, the study aims to: understand the socio-historical context and the conjunctural determinants that enabled the inclusion of the protection of threatened victims and witnesses on the public agenda; identify the disputes, interest groups, and actors involved in the institutionalization of PROVITA through Law No. 9.807/1999; evaluate the ideological references and ethical-political principles that underpin PROVITA's conception, highlighting its dimensions as a human rights policy; and assess the program's institutional design, analyzing the internal coherence of its structural components and the adequacy of its intervention model to address the issue of threatened victims and witnesses. The adopted methodology is situated within the field of evaluative research, grounded in the theoretical framework of historical-dialectical materialism. The investigation considered dimensions of political evaluation of public policy and assessment of the program's structure, using qualitative analysis procedures, along with bibliographic and documentary review. PROVITA was examined as a public policy formulated in the context of Brazil's redemocratization and institutional pressure to respond to impunity, state violence, and the systematic violation of human rights. The analysis of its guiding principles reveals legal conceptions aligned with a critical approach to criminal justice, based on critical criminology and critiques of the penal system, as well as theoretical-practical references inspired by the teachings of Paulo Freire. The participation of civil society organizations in the formulation of PROVITA is also highlighted, reflecting a historical trajectory of struggle for the rights of marginalized groups. Thus, the program's ethical-political principles and its modes of action are intertwined with its structural design, conferring an emancipatory and counter-hegemonic character. The study concludes that PROVITA is a public policy resulting from the articulation between the State and civil society, particularly militant NGOs and social movements rooted in the traditions of popular education and popular legal advocacy, guided by an ethical-political

perspective of confronting impunity and promoting social justice. The research represents an effort to reconstruct the formulation phase of PROVITA and hopes to contribute to its improvement, especially by strengthening its foundational principle: the development of protection practices committed to the defense of human rights.

Keywords: Protection Policy; Human Rights; Fight Against Impunity; Public Policy Formulation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 Contexto sócio-histórico e determinações conjunturais	26
2.1 Violência, impunidade e graves violações de direitos humanos no Brasil	26
2.2 Sujeitos envolvidos na concepção e institucionalização do PROVITA	48
2.3 Institucionalização do PROVITA	70
3 OS PRINCÍPIOS E REFERENCIAIS ÉTICO-POLÍTICOS DO PROVITA	78
3.1 Concepções sobre o Direito	78
3.2 Concepções sobre Política Criminal	96
3.3 Concepções sobre participação e acesso a direitos	111
4 AVALIAÇÃO DA ENGENHARIA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PROVITA	121
4.1 Componentes estruturais do PROVITA	121
4.2 Modelo de Intervenção do PROVITA: análise da sua adequação para enfrentamento da questão das vítimas e testemunhas ameaçadas	140
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	167
REFERÊNCIAS	173

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é uma dissertação de mestrado que tem como título **O PROGRAMA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS**: uma avaliação política da política, e apresenta os resultados de pesquisa investigativa realizada no curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (PPGPP/UFMA), área de concentração Políticas Sociais e Programas Sociais e na linha de pesquisa Avaliação de Políticas e Programas Sociais.

Nesse sentido, esta dissertação tem como objeto de análise o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), política pública que encontra respaldo legal na Lei Federal nº 9.807/1999, a qual estabelece normas para a organização e manutenção de programas especiais de proteção e institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.

Assim, a partir da citada legislação verifica-se que o PROVITA tem como objetivo proteger as vítimas ou testemunhas em situação de “grave ameaça física ou psicológica, em razão de colaboração com investigação ou processo criminal, diante da dificuldade despreveni-las ou reprimi-las pelos meios convencionais e da importância dessa pessoa para a produção da prova” (Brasil, 1999).

De forma geral, é importante destacar que o PROVITA tem origem em 1996, a partir de uma experiência piloto conduzida no estado de Pernambuco pelo Gabinete de Apoio às Organizações Populares (GAJOP). Trata-se de uma política construída em parceria entre Estado e sociedade civil, cuja formulação será examinada ao longo deste trabalho.

Como veremos, o fato de o PROVITA ter sua origem vinculada ao Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, reforça seu enquadramento enquanto uma política de direitos humanos. De acordo com o Catálogo de Políticas Públicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2022), o programa analisado figura entre as três primeiras políticas dessa natureza instituídas no âmbito do Poder Executivo Federal.

Portanto, a presente pesquisa consiste em uma avaliação política do processo de formulação desse Programa, situando-se no campo da avaliação de políticas públicas. Trata-se, assim, de uma pesquisa avaliativa sobre o processo de formulação de uma importante política pública, inserida em um contexto político marcado por determinações mais amplas.

O interesse pelo tema da pesquisa tem origem na minha inserção profissional nesse campo, enquanto advogada da equipe técnica do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do Maranhão – PROVITA/MA, atuando na Sociedade Maranhense de Direitos Humanos – SMDH, entidade gestora da referida política de proteção a nível federal e no Estado do Maranhão¹.

Desse modo, posso dizer que faço parte da política no Estado, daí a minha preocupação acadêmica em melhor compreender e demarcar os processos que determinaram a formulação de um programa dessa natureza e envergadura, e os sujeitos que participaram da sua construção. Tendo presente, ainda, que atuar na proteção de pessoas ameaçadas gera inquietações e inúmeros desafios diários, sobretudo dentro de uma prática que se propõe ser interdisciplinar, na qual as atividades desempenhadas vão muito além do fazer estritamente jurídico.

Portanto, dentre tantas escolhas possíveis nesse vasto e complexo campo pouco aprofundado, me propus a compreender as múltiplas determinações que envolvem a elaboração/formulação desta política de proteção no Brasil.

Assim, o fio condutor da investigação e da análise, cujos resultados estão aqui expostos, se voltou para buscar elucidar as racionalidades e princípios políticos, éticos, ideológicos, filosóficos e sociais que substantivam o desenho do Programa. Além disso, buscou compreender a atuação dos sujeitos envolvidos nesse processo de formulação, a dinâmica e as disputas em torno das concepções que moldaram o resultado expresso no desenho final do programa. Considero que a escolha desse percurso investigativo foi essencial para compreender os diferenciais do modelo de proteção que é preponderante no Brasil e que foi criado em articulação com segmentos do movimento social organizado, em contraponto ao modelo punitivista que sempre foi hegemônico.

Cumprido destacar que a SMDH possui um papel importante na defesa do modelo de proteção executado pela sociedade civil e no aprimoramento da política de proteção no Brasil, tanto por sua posição de entidade gestora do Programa Federal,

¹ Urge informar que o meu “envolvimento” com o objeto empírico estudado, teve prós e contras, pois de um lado, fornecia familiaridade com o Programa; de outro, exigiu um grande esforço para assumir uma postura de objetividade científica. De toda forma, por maior que tenha sido esse esforço, o resultado da análise desse objeto aqui exposto, não é neutro, ele expressa a leitura da realidade a partir do referencial teórico adotado e do envolvimento da pesquisadora com o Programa.

mas principalmente por seu compromisso com a luta pelos direitos humanos. Desse modo, espero que as formulações e questões fomentadas a partir dos resultados mostrados pela presente pesquisa possam contribuir para o fortalecimento da perspectiva de proteção defendida pelo PROVITA, haja vista serão compartilhadas, particularmente no âmbito da referida entidade.

Ademais, as diretrizes e princípios que ancoram a maior parte dos programas de proteção do país, são construídas dentro do Fórum Nacional das Entidades Gestoras dos Programas – FNEG, desse modo, os frutos da presente pesquisa poderão ser compartilhados também neste espaço e poderão servir como elementos de reflexão e análise para os Estados da Federação que compõem a referida rede.

Considero importante demarcar aqui o que estou entendendo por Políticas Públicas. Desse modo, me ancoo em Draibe (2001, p.17) que afirma ser:

Uma dada intervenção na realidade social [...], e se desenvolve em esferas públicas² da sociedade – e não no plano privado e interno das instituições ou organizações da sociedade. Políticas dessa natureza não se restringem, portanto, apenas às políticas estatais ou de governo, podendo abarcar, por exemplo, políticas de organizações privadas ou não governamentais de quaisquer tipos, sempre e quando preservado o caráter público acima referido.

Nesse sentido, é ressaltado que é o caráter público que caracteriza se uma política é pública ou não, e sendo ações públicas, as políticas se configuram como processos sociais, históricos, inacabados e complexos, composto de momentos, interdependentes e articulados, que são distinguidas mais para efeito de compreensão

² Esfera pública está sendo entendida aqui na perspectiva colocada por Hannah Arendt (1997) como uma esfera de visibilidade e aparecimento ou, como bem diz a autora, “o termo pública significa, em primeiro lugar, que tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível [...] Em segundo lugar, o termo “público” significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele [...] A esfera pública, enquanto mundo comum, reúne-nos na companhia uns dos outros e contudo evita que colidamos uns com os outros, por assim dizer (Arendt, 1997, p. 59-62).

E no caso particular das políticas públicas dizer que elas são ações que se efetivam em espaços públicos significa dizer, como Telles (1994, p. 92), “espaços públicos nos quais as diferenças podem se expressar e se representar em uma negociação possível; espaços nos quais valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam; e nos quais, sobretudo, a dimensão ética da vida social pode se constituir numa moralidade pública através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que elas carregam (...)”

Ou ainda como diz Raichelis (1998, p. 26-27); Os caminhos de formação dessa esfera comum são construídos, portanto, pelo discurso e pela ação dos sujeitos sociais que, estabelecendo uma interlocução pública, possam deliberar em conjunto as questões que dizem respeito a um destino coletivo. Aqui se inscreve sua dimensão propriamente política, na medida em que, nessa ótica a noção de esfera pública se afirma como *comunidade politicamente organizada* e baseada no reconhecimento do direito de todos à participação na vida pública.

e análise. Ademais, se entende que as políticas públicas se efetivam como processo político, nele sujeitos diferentes e diversos expressam demandas, interesses, fazem negociações ou desfazem coalizões e participam em momentos e de modo diferenciados. Nessa concepção, as Políticas Públicas devem ser analisadas em sua dinâmica e não enfocadas linearmente.

Foi com base no exposto e na minha inserção profissional no Programa que busquei analisar de forma mais amíúde o seu processo de formulação, no intuito de desnudar o arcabouço teórico político e filosófico que lhe dá sustentação. Nesse sentido, a investigação se voltou para analisar a seguinte questão central: Quais os referenciais teóricos e ideológicos e os princípios ético-políticos que fundamentam o modelo de proteção do PROVITA? Propomos, ainda, as seguintes questões secundárias: Quais os sujeitos, grupos de interesses e processos de disputas envolvidos no momento da formulação da política? Quais as determinações e aspectos conjunturais que contribuíram para que a execução da referida política ficasse ao encargo da sociedade civil? Considerando o fundamento central para ingresso no PROVITA, qual seja, a contribuição testemunhal como elemento de prova em investigação ou processo judicial, o que configura a política de proteção enquanto política de direitos humanos, e não uma política de justiça e segurança?

Cumpra informar que a pesquisa teve como objetivo geral avaliar o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas - PROVITA, identificando os processos de disputa e os sujeitos que influenciaram na sua formulação, evidenciando os referenciais ideológicos e princípios ético-políticos que o fundamentam, bem como, as dimensões que o configuram enquanto uma política de direitos humanos.

Como objetivos específicos, buscamos compreender o contexto sócio-histórico e as determinações conjunturais que possibilitaram a inclusão da questão da proteção da vítima e testemunha ameaçada na agenda pública, identificando os processos de disputa, grupos de interesse e sujeitos envolvidos na institucionalização do PROVITA por meio da Lei 9.807/99; avaliar os referenciais ideológicos e princípios ético-políticos que fundamentam a concepção do PROVITA, evidenciando as dimensões que o configuram enquanto uma política de direitos humanos; e avaliar a engenharia do PROVITA, definindo a coerência interna entre seus componentes estruturais e a adequação do seu modelo de intervenção para enfrentamento da questão das vítimas e testemunhas ameaçadas.

Para dar conta dos objetivos que foram definidos e fazer face aos desafios existentes no percurso da trajetória de recuperação histórica e análise do processo de formulação do PROVITA, é essencial não se perder de vista o viés analítico crítico e também a isenção necessária, para evitar posturas que viessem comprometer a pesquisa e a fidedignidade das informações. Para tanto, ao definir a estrutura teórico-metodológica fiz a opção pelo materialismo histórico-dialético, que de acordo com Minayo (2007, p. 24), “junta a análise dos contextos históricos, as determinações socioeconômicas dos fenômenos, as relações sociais de produção e de dominação com a compreensão das representações sociais”.

Desse modo, buscou-se partir da aparência e alcançar a essência (Marx, 2011), identificando as múltiplas determinações que compõem a questão da proteção a vítimas e testemunhas, compreendendo sua dimensão historicamente situada, sobretudo no que se refere à violência. Ademais, o aporte a partir do materialismo histórico implica considerar a dialética entre singularidade, particularidade e universalidade para compreender o fenômeno em sua processualidade e totalidade (Lukács, 1978).

Dessa forma, no decorrer do processo de avaliação política da política do PROVITA, os aspectos pesquisados e identificados foram situados e compreendidos como totalidade sócio-histórica e como tal, inseridos nas múltiplas determinações que compõem e configuram a realidade que lhe deram origem.

Além disso, não é demais dizer que é uma pesquisa de natureza avaliativa “de caráter aplicado, que se utiliza de métodos e técnicas da pesquisa social” (Silva, 2013, p. 42). Nesse sentido, Silva (2013, p. 43) a partir dos apontamentos de Rossi e Freeman (1993, p. 5), acrescenta:

A pesquisa avaliativa é uma aplicação sistemática de procedimentos de pesquisa para acessar a conceptualização, o desenho, a implementação, e as utilidades de programas sociais de intervenção, de modo que os avaliadores se utilizam de metodologias de pesquisa social para julgar e aperfeiçoar, mediante as quais políticas e programas sociais são conduzidos desde o estágio inicial de sua definição, elaboração e implementação. Permite distinguir programas efetivos e ineficientes, bem como, planejar, elaborar e desenvolver novos esforços que possam produzir, eficaz e efetivamente, impactos desejados sobre grupos e populações.

Na mesma perspectiva, Draibe (2001, p. 18) acrescenta que referir-se à avaliação como pesquisa de avaliação ou pesquisa avaliativa tem como objetivo

“preservar e enfatizar que trata-se de um novo conhecimento que será produzido a partir de uma investigação que se embasa em métodos e procedimentos científicos”.

Dessa forma, a avaliação sistemática se utiliza do método científico para se debruçar sobre um aspecto da realidade, sendo necessário rigor e técnica para assegurar a confiabilidade e validade dos resultados. Cabe destacar que o fruto da avaliação deverá ter uma finalidade, visto que sua função está direcionada a orientar soluções de possíveis problemas e reflexões de possíveis ajustes (Aguilar; Ander-Egg, 1994).

Contudo, apesar do caráter de objetivação, há de se estabelecer que a avaliação não é neutra e nem passa incólume pelas relações de poder; desse modo, a pesquisa avaliativa reconhece e considera as contradições presentes na realidade e como elas podem atravessar o objeto avaliado, contudo, sempre resguardando seu rigor técnico para garantir validade e confiabilidade nos resultados alcançados (Silva, 2001).

Nesse sentido, é fundamental considerar a avaliação a partir de uma perspectiva de colaboração para o exercício da cidadania, uma vez que a partir da publicação dos resultados do processo avaliativo, são oferecidos subsídios para que haja uma participação politizada da sociedade nas escolhas de políticas públicas (Gomes, 2001). Dessa forma, a avaliação “contribui no debate democrático na medida em que clarifica as escolhas públicas e ajuda na compreensão coletiva de mecanismos sociais particularmente opacos” (Gomes, 2001, p. 24).

Importa destacar, ainda, os referenciais que ancoram os modelos de avaliação aplicados no percurso dessa pesquisa. Para tanto, a avaliação política da política do PROVITA, foi embasada em Figueiredo e Figueiredo (1986), os quais afirmam que essa modalidade analisa os princípios implícitos ou explícitos que servem de base para formulação da política em exame, buscando compreender e desvelar os critérios que lhe dão fundamento, delimitando as razões que a tornam preferível a qualquer outra.

Na mesma senda, Arretche (1998, p. 30) acrescenta que “a avaliação política pode ressaltar quer o caráter político do processo decisório que implicou na adoção de uma dada política quer os valores e critérios políticos nela identificáveis”.

Nesse quesito, Silva (2001, p. 80) complementa argumentando que a avaliação política da política tem seu enfoque “na fase formulação de uma política ou planejamento do programa, podendo compreender duas abordagens: a avaliação

política da política, propriamente dita, e a avaliação da engenharia utilizada na construção do programa”.

No que diz respeito à abordagem centrada na engenharia do programa, Silva (2013) destaca que esta se propõe a avaliar a adequação dos mecanismos e recursos institucionais para o enfrentamento do problema que enseja a sua criação, a partir da apreciação da pertinência formal e potencial, evidenciando a coerência interna da sua composição.

[...] Podem ser consideradas dimensões da avaliação de engenharia ou formulação de um programa com os seguintes elementos: avaliação do diagnóstico no qual se fundamenta o programa, enquanto expressão da natureza, magnitude e principais características do problema objeto de intervenção; avaliação do modelo de intervenção ou programa, seus fundamentos, valorativos e conceituais, seus objetivos, estratégias de ação, atividades propostas, métodos, técnicas e procedimentos que pretende utilizar, verificando a pertinência do programa e a coerência interna entre seus componentes. Ou seja, a adequação entre a realidade a ser modificada, as alternativas de intervenção propostas e a coerência interna entre os componentes estruturais do programa (viabilidade entre o objetivos e meios/recursos); participação e contribuição dos diferentes sujeitos para formulação do programa; prioridades estabelecidas e critérios de elegibilidade da população beneficiária (aplicabilidade, coerência com a realidade, possibilidade de inclusão/exclusão); cobertura e impactos potenciais e sua relação com a dimensão do problema; adequabilidade e alcance da proposta de divulgação do programa; sua articulação com outros programas (parceria); modelos de gestão e avaliação propostos (pertinência e possíveis contribuição para o desenvolvimento do programa); financiamento, volume de recursos e fontes, bem como pertinência e adequabilidade dos demais recursos previstos, tendo em vista os objetivos propostos (Silva, 2013, p. 80).

Ao passo que a avaliação política da política, propriamente dita, é centrada no valor do programa em si (Silva, 2001), tendo seu enfoque de análise:

Nos fundamentos e condicionamentos de ordem política, econômica e sociocultural que determinaram o processo de formulação da política ou de elaboração de um plano, voltando-se para identificação e análise dos princípios de justiça social, implícitos ou explícitos, que orientaram o processo de transformação de uma agenda pública em alternativas de políticas e de transformação de alternativas de políticas num programa a ser adotado e implementado. Interessa, na abordagem da avaliação política da política, considerar as seguintes dimensões: identificação e análise do referencial ético-político que fundamentou a política; dos determinantes de ordem econômica, política e sociocultural que condicionaram a formulação da política; dos princípios de justiça, explícitos e implícitos, identificando possível privilegiamento da acomodação social (caráter mantenedor ou meramente distributivo) ou promoção da equidade social (caráter distributivo) (Silva, 2001, p. 79).

Com base no exposto, entendo que o percurso metodológico³ desenvolvido no processo da pesquisa expressou as dimensões da avaliação política da política, propriamente dita, mas também se voltou para contemplar dimensões da avaliação da engenharia do programa.

Cumpra também dizer, que a tessitura de todo o processo de análise não foi descolado do esforço de problematização das categorias: concepção de direito, política criminal, participação e acesso a direitos que substantivam a compreensão do objeto, ele foi iniciado a partir de ampla pesquisa bibliográfica que se debruçou sobre livros, teses, dissertações e artigos científicos publicados em revistas que tratam da temática.

Além disso, foram retomados diversos autores da sociologia, com enfoque na sociologia jurídica, assim como da filosofia do Direito e da criminologia crítica. Destaca-se que esse aporte possibilitou a problematização das categorias que estruturam e fundamentam a compreensão e a análise do objeto da avaliação, fornecendo a base para o entendimento do Programa como totalidade sócio-histórica, suas determinações e a elucidação das concepções que orientam sua formulação.

Em síntese, foi o aporte teórico das problematizações construídas sobre estas categorias que permitiram analisar a concepção de direito subjacente no PROVITA me fazendo refletir sobre as noções de juridicidade que fundamentam o programa, desnudando as bases e dimensões teórico-práticas que o embasam. Da mesma forma, considero que o exame feito acerca dos referenciais ético-políticos da política criminal também propiciou formular compreensões em torno das condições estruturais e normativas que determinam o ingresso de um sujeito em um programa como o PROVITA, uma vez que tal ingresso está necessariamente vinculado à sua condição de vítima ou testemunha colaboradora em um inquérito ou processo penal.

Já as noções de participação e acesso a direitos orientaram o entendimento sobre a forma de atuação do PROVITA, indicando os princípios imbricados no tipo de ação e no modelo de proteção do referido Programa.

3 Informo que embora inicialmente previstas, as entrevistas semiestruturadas não foram realizadas em razão da indisponibilidade das pessoas selecionadas, que, apesar de acionadas, não retornaram aos pedidos. As entrevistas foram avaliadas enquanto instrumento de coleta essencial para compreensão das múltiplas determinações que compreendem o objeto, sobretudo, considerando a importância de ouvir fontes primárias envolvidas no processo de concepção da política de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, no entanto, não obtivemos sucesso em realizá-las.

Em suma, foi necessário o levantamento de um conjunto de obras e autores que estudam e fazem a crítica à noção tradicional de um campo jurídico que historicamente se colocou distante da sociedade, com pretensões de praticar um exercício da Lei lastreado nos valores liberais que preconizam o fazer pragmático e neutro do Direito e, por sua vez da justiça. Nesse sentido, é que busquei autores como Wolkmer (2002); Pazello (2019); Campilongo (1991); Lima Lopes (1988); Hurtado (2017) para dar corpo a essa análise.

Além disso, nos debruçamos em Baratta (2002); Santos (2021); Borges (2019); Batista (2011); Wacquant (2001) para analisar esse campo de conhecimento a partir de uma visão crítica da criminologia expondo que as estruturas políticas fundamentadas no positivismo contribuíram e ainda contribuem para a consolidação de sistemas que até hoje perpetuam desigualdades globais e locais.

Foram de suma importância as fontes documentais pesquisadas, em especial a Lei Federal nº 9.807/1999, que institui o PROVITA, no Decreto nº 3.158/2000, que regulamenta o Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas, e nas leis estaduais, que estabelecem os critérios específicos para a execução dos programas de proteção em cada unidade da federação.

Ainda que o Decreto nº 3.158/2000 não trate diretamente dos Programas Estaduais, uma vez que estes são regulamentados por legislações próprias, ele serviu como referência para a formulação dessas normativas nos entes federativos que passaram a implementar o PROVITA. Dessa forma, sua importância vai além da regulamentação do Programa Federal, haja vista que influenciou a estruturação das iniciativas locais de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas.

Também utilizamos como referência a Portaria SDH nº 1.772, de 16 de agosto de 2011, que divulga o Manual Geral de Procedimentos do Sistema Nacional de Proteção. Sobre essa normativa, cumpre ressaltar que embora ela tenha sido publicada durante a fase de implementação do programa, seu texto consolida diretrizes em funcionamento desde sua institucionalização, razão pela qual serviu de base para a nossa análise.

Outros documentos relevantes foram o Projeto de Lei 3599/97; o Programa Nacional de Direitos Humanos, publicado pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996; o relatório da 1ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 26 e 27 de abril de 1996, em Brasília; o relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, produto da visita da Comissão Interamericana de Direitos Humanos ao Brasil

em 1995; e o relatório do IX Encontro Nacional de Direitos Humanos do MNDH realizado em 1996.

No percurso investigativo que se debruça sobre o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), avalio que é imprescindível destacar as limitações enfrentadas no desenvolvimento da pesquisa, sobretudo em razão das especificidades do objeto em questão. O fazer protetivo que estrutura o PROVITA está intrinsecamente ancorado em estratégias de sigilo, o que impôs barreiras significativas ao acesso a determinadas informações.

A partir do levantamento realizado, não foi identificado nenhum documento que apresente de forma sistematizada o desenho institucional completo do PROVITA — incluindo seus princípios, objetivos, o contexto de origem e as disputas políticas que marcaram sua construção. De modo que uma das dificuldades enfrentadas pela pesquisa foi a escassez de fontes primárias e secundárias que abordassem o processo de formulação do programa.

Embora o GAJOP tenha publicado revistas temáticas sobre o PROVITA nos anos 1990, período que contempla o nosso escopo de análise, e nas quais estão contidas reflexões e publicações que tratam desse período de concepção da política de proteção, essas publicações estão disponíveis em meios digitais, sendo apenas mencionadas em trabalhos acadêmicos utilizados nesta pesquisa como referência. Destaco, no entanto, que, solicitei o citado material via e-mail com a referida entidade, inclusive me coloquei disponível, caso fosse necessário acessá-lo de maneira presencial, mas não obtivemos retorno à solicitação, impossibilitando nosso acesso a esse acervo.

Dessa forma, as fontes documentais a que tive acesso concentram-se, em grande medida, nos aspectos históricos e contextuais que circundam o surgimento do programa, sem, contudo, aprofundar os elementos de sua formulação. Reconheço que a não realização de entrevistas, inicialmente previstas como recurso metodológico, também impactou a análise, restringindo-a aos elementos disponíveis na legislação e na literatura.

Cumprе acrescentar que os fundamentos principiológicos que orientam o PROVITA não estão explicitados nas normativas da referida política de proteção. Muitos dos aspectos que atravessam sua concepção, especialmente no que se refere ao detalhamento de seus parâmetros éticos, parecem ter sido construídos ao longo

do processo de formulação por meio das experiências, debates e entendimentos dos formuladores.

Contudo, tais dimensões não foram explicitamente registradas em documentos oficiais ou sistematizadas em instrumentos normativos, o que nos impôs desafios à reconstituição crítica de como o programa foi originalmente pensado e estruturado. Tendo a inferir que essa ausência pode decorrer tanto das restrições inerentes ao sigilo institucional, quanto da própria natureza da legislação, que se limita à enunciação de diretrizes gerais e operacionais da política.

Nesse quesito, acrescento que a carência de produções específicas sobre o momento de formulação levou ao necessário exame de documentos e normativas já situados na fase de execução do programa. Essa condição, inevitavelmente, ressoou na perspectiva adotada, uma vez que os documentos acessíveis refletem a política em seu momento de funcionamento, e não os debates e disputas que permearam sua origem.

Assim, ainda que o acesso a fontes específicas sobre a fase de concepção do PROVITA tenha sido limitado, esta pesquisa empenhou um esforço voltado à identificação de elementos que pudessem lançar luz sobre esse momento inicial da política. A partir do exame das normativas existentes, busquei identificar aspectos relacionados à formulação do programa, além disso, a literatura referenciada na presente pesquisa forneceu subsídios importantes — ainda que esses estudos tenham se concentrado em outros aspectos.

Portanto, a categorização e a sistematização dos aspectos centrais da fase de estruturação da mencionada política de proteção, especialmente no que se refere aos princípios ético-políticos que a orientam, foram resultado direto do esforço analítico empreendido nesta pesquisa. Avalio que a limitação de fontes disponíveis sobre o processo de formulação, reforça a importância deste trabalho, que, mesmo reconhecendo suas restrições, se propõe a aprofundar a compreensão sobre esse momento constitutivo do PROVITA, ainda pouco abordado na literatura que se debruça sobre essa política de proteção.

Desse modo, os resultados obtidos nesta pesquisa e aqui expostos estão organizados da seguinte forma, além desta Introdução, que expõe a justificativa da escolha do objeto, as questões que sustentam a pesquisa, os objetivos e a metodologia; conta, ainda, com mais três seções, finaliza o texto com as considerações finais, seguido das referências bibliográficas e documentais citadas.

A primeira seção, intitulada “Contexto sócio-histórico e determinações conjunturais”, busca compreender o processo de inclusão da proteção a vítimas e testemunhas na agenda pública, a partir de eixos como violência institucional, direitos humanos e combate à impunidade. Além disso, analisa os sujeitos envolvidos na concepção do PROVITA, tanto no âmbito estatal quanto na sociedade civil, assim como os processos políticos que conduziram à sua formulação. Examina, ainda, o percurso de sua institucionalização, evidenciando as articulações que possibilitaram sua consolidação como política pública.

Na segunda seção, nomeada como “Os princípios e referenciais ético-políticos do PROVITA”, esses aspectos são avaliados a partir de três eixos centrais no desenho do Programa: concepções de direito, política criminal e participação e acesso a direitos, com vistas a analisar como esses elementos se manifestam na estrutura institucional do PROVITA.

Ao passo que a terceira seção, sob o título de “Avaliação da Engenharia Político-Institucional do PROVITA”, aborda a estrutura de funcionamento, considerando seus componentes institucionais e normativos, bem como, os critérios e procedimentos de inclusão e exclusão de pessoas no Programa. Outrossim, são analisadas as medidas de proteção adotadas, buscando avaliar a adequação do modelo concebido para o programa no enfrentamento da questão das vítimas e testemunhas ameaçadas.

2. Contexto sócio-histórico e determinações conjunturais

2.1 Violência, impunidade e graves violações de Direitos Humanos no Brasil

Este tópico tem por objetivo compreender as determinações sócio-históricas que favoreceram a inserção da luta contra a impunidade e a defesa dos direitos humanos — categorias centrais à criação do PROVITA — nas agendas pública e governamental. No entanto, antes de adentrarmos nessa temática, é necessário realizar um resgate histórico de aspectos referentes aos processos estruturais de violência institucional, exclusão e autoritarismo que marcam a trajetória política e social do Brasil. Compreender essas dinâmicas que historicamente estruturaram o contexto de violência no país, é parte fundamental da nossa análise, vez que tais elementos compõem o pano de fundo das contradições sociais que, em determinado momento, impulsionaram a formulação de políticas como o PROVITA.

Assim, observa-se que o entrelaçamento entre racismo, repressão e desigualdade marcam de forma contundente as políticas de segurança pública e os mecanismos de injustiça no país. Com isso, temos que o contexto sócio-histórico brasileiro sempre foi atravessado por graves violações de direitos humanos, sendo o país caracterizado por autoritarismos políticos e sociais que espelham marcas tanto do processo econômico, quanto organizativo, além dos traços da cultura política autoritária e conservadora que perpassam o Estado e a sociedade de modo geral. Para Marilena Chauí (2004), um aspecto fundamental da sociedade brasileira é o autoritarismo social, ele tem se efetivado através das relações de verticalização e hierarquização do poder.

Através desses mecanismos é que as relações sociais no país têm sido construídas sob a forma de mando e obediência. Desse modo, o país desenvolveu um padrão societário que resultou na baixa densidade da participação e no desconhecimento de direitos básicos de cidadania, ou seja, com o cariz de baixa perspectiva de inclusão social e política.

Nesse panorama, a análise das estruturas de segurança pública no Brasil revela uma continuidade histórica da criminalização das populações marginalizadas, especialmente as negras e pobres. O pesquisador Lucas Pedretti (2024) recorre ao conceito de "classes perigosas", amplamente disseminado no final do século XIX e início do século XX, para evidenciar como a violência e a periculosidade foram atribuídas como características intrínsecas aos sujeitos empobrecidos, sendo utilizado como justificativa para a implementação de políticas voltadas ao controle, extermínio e encarceramento dos "ameaçadores" da ordem social.

Desse modo, Pedretti (2024, p. 64) retoma a análise do historiador Thomas Holloway (1997), ao destacar que "uma razão importante para a criação da polícia foi suplementar a disciplina coercitiva tradicionalmente ministrada pelos senhores de escravos".

[...] Com o passar do tempo e a constituição de "um ambiente urbano cada vez mais complexo e impessoal", as forças policiais apareciam para atuar em espaços em que a autoridade do senhor não conseguia alcançar. "No entender das autoridades", sustenta Holloway, "quando os senhores de escravos não podiam ou não se dispunham a manter sua propriedade humana sob controle, ordenava-se à polícia que preenchesse a lacuna." Assim, era essa a instituição responsável por impedir "os escravos de portar armas, frequentar tavernas, antros de jogos ou as ruas à noite, criar tumulto ao redor de chafarizes ou integrar maltas de capoeira". Com isso, articulavam-se de forma intensa a aplicação da violência privada, por parte

dos senhores; e a mobilização da violência estatal, por meio de um aparato legal e institucional que operava dando garantias às classes proprietárias de que nenhuma ameaça de subversão da ordem poderia prosperar (Holloway, 1997 *apud* Pedretti, 2024, p. 65).

Diante disso, a estrutura repressiva estatal solidificada no pós-abolição foi diretamente voltada ao controle das populações anteriormente escravizadas. A criminalização da "ociosidade", manifestada pela tipificação da contravenção de "vadiagem" no Código Penal de 1840, é um exemplo de que mesmo após a abolição da escravatura, as populações negras continuaram a ser submetidas a um regime de vigilância e disciplina que perpetuava a subordinação social e racial.

Portanto, observa-se que ao longo da história do Brasil, o racismo se configurou como um elemento estruturante da política de segurança, de forma que a naturalização do combate às "classes perigosas" revela um processo contínuo de criminalização e estigmatização de raça e classe, que foi se transformando ao longo das décadas, mas mantendo sua essência de repressão àqueles considerados "fora da ordem" estabelecida (Pedretti, 2024).

Essa dinâmica de utilização do aparato legal e institucional para extermínio e contenção dos "indesejáveis", estabelecida desde o período pós-abolição, é fundamental para compreender as manifestações de autoritarismo nas políticas de segurança pública do Brasil. Na ditadura civil militar, observa-se a reprodução dessa dinâmica por meio do uso da violência legítima do Estado para práticas arbitrárias e abusivas como tortura, perseguição, desaparecimentos forçados e execuções clandestinas de opositores políticos.

Ainda sobre os mecanismos adotados pelo regime, o pesquisador Lucas Pedretti (2024) resgata o conceito de "legalidade autoritária", formulado pelo historiador Anthony Pereira (2010), ao descrever a articulação entre o terror estatal extrajudicial e uma judicialização estratégica e gradualista no contexto ditatorial. Assim como no período pós-abolição, quando mecanismos legais como o combate à "vadiagem" foram instrumentalizados para disciplinar e controlar os sujeitos anteriormente escravizados, a ditadura utilizou das estruturas legais como uma ferramenta para conferir aparência de legitimidade às suas práticas repressivas e abusivas.

Para Pedretti (2024), essa estratégia culminou na prisão e processamento formal de milhares de opositores, sobretudo após a transferência da jurisdição de civis

acusados de crimes políticos para a Justiça Militar, por meio do Ato Institucional nº 2 (1965), o que ampliou o alcance do aparelho repressivo estatal. Entretanto, essa legalidade aparente mascarava a coexistência de práticas abusivas e graves violações de direitos humanos, revelando a continuidade de uma tradição histórica do Estado brasileiro que combina a persecução judicial com métodos autoritários para sustentar formas de dominação e controle social.

Ademais, ainda que a ditadura tenha intensificado e concentrado sua ação na repressão aos opositores do regime, é fundamental reconhecer que o exercício da violência estatal também foi brutalmente direcionado à população negra, periférica e empobrecida. A ação das forças de segurança ganhou uma nova dimensão na ditadura civil-militar, com o abuso de poder e a impunidade como marcos de uma política de Estado voltada para o combate às ditas “classes perigosas”.

Nessa direção, Pedretti (2024) argumenta que a estrutura consolidada durante o regime militar não surgiu de forma isolada, mas foi fruto do aprimoramento das técnicas de repressão das quais as populações negras e pobres foram alvo desde o fim da escravidão. Essa continuidade entre ações de combate aos “indesejáveis” ao longo das décadas e o aprofundamento da violência de Estado durante a ditadura revela como o uso abusivo da força, perseguição, tortura, e desaparecimentos forçados são normalizados quando direcionados a grupos estigmatizados social e culturalmente.

Embora a Nova República tenha simbolizado a transição para a democracia após o período ditatorial, a história do Brasil pós-1988 evidenciou a continuidade de mecanismos de extermínio, controle e estratégias de impunidade que caracterizam a atuação das forças de segurança (Pedretti, 2024). Esses elementos, herdados de um longo processo histórico que remonta ao pós-abolição e se intensifica durante a ditadura militar, permanecem profundamente enraizados no uso da força e do poder punitivo do Estado.

A manutenção dessa lógica repressiva e a certeza da impunidade se consubstanciam em práticas de violência sistemática contra populações marginalizadas, sobretudo jovens negros, pobres e moradores de periferias, reafirmando uma estrutura de exclusão e desigualdade legitimada sob o pretexto da segurança pública.

Tendo em conta este perfil, vamos evidenciar que nos primeiros anos da década de 1990, o Brasil vivenciou episódios que até o presente são símbolos

emblemáticos da violência estatal, paraestatal e impunidade na história do país. Todos eles contam com participação parcial ou total de agentes do Estado, com uso ilegal e excessivo da violência, resultando majoritariamente em mortes de jovens pobres, negros e periféricos.

Ainda em 1990, têm-se que 11 jovens foram submetidos a desaparecimento forçado e posteriormente assassinados por policiais na favela do Acari, em Magé/RJ; em 1992, a partir da intervenção da Polícia Militar de São Paulo, em rebelião ocorrida no Complexo do Carandiru, 111 internos foram assassinados; em 1993, 8 jovens em situação de rua foram assassinados enquanto dormiam em frente à igreja da Candelária no Rio de Janeiro; ainda em 1993, 22 pessoas foram assassinadas dentro de suas residências na favela do Vigário Geral no Rio de Janeiro; e em 1994, 13 pessoas foram mortas em duas incursões policiais realizadas na favela Nova Brasília no Rio de Janeiro (Hirata *et al.*, 2022).

Os episódios relatados evidenciam que a presença de policiais em atos dessa natureza é característica comum no período, pois se mostrava recorrente a participação de agentes do Estado em grupos de extermínio, conhecidos em algumas regiões como “esquadrões da morte” (Hirata *et al.*, 2022). Com origem durante os anos 1960 e 1970, tais grupos eram compostos por membros das forças de segurança, policiais, ex-policiais (expulsos ou aposentados), membros das forças armadas (expulsos, aposentados ou ainda em serviço), guardas municipais, e cidadãos comuns que trabalhavam na função de vigilantes (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1997). Sua ação era direcionada ao extermínio de adultos ligados à criminalidade, além de adolescentes e crianças, sobretudo aqueles em situação de rua, que eram tidos pelos esquadrões da morte como “ameaça social” (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1997).

A atuação dos grupos de extermínio e o uso abusivo da força do Estado deram evidência ao termo “execução extrajudicial”; trata-se de uma execução arbitrária e sumária, por meio de homicídio realizado por agentes das forças de segurança do Estado, cometido de forma imediata diante da suspeita da prática de crime, sem direito a julgamento, contraditório, ampla defesa ou uma pena para a vítima conforme os ditames da lei (Lima Júnior, 2001).

Desse modo, ao considerar que os esquadrões da morte surgem durante a ditadura militar, sua atuação revela a continuidade da cultura de extermínio e higienização social enraizada nas forças de segurança e potencializada pelas táticas

abusivas legitimadas pelo regime autoritário. Esses grupos operavam com métodos que se intercomunicavam com as práticas oficiais de repressão, reforçando políticas de eliminação de "indesejáveis" e consolidando a lógica de violência seletiva que marcou a segurança pública no Brasil.

Assim, a despeito do dismantelo da estrutura de opressão da ditadura militar durante a redemocratização, a arbitrariedade das forças de segurança passou a se concentrar nos setores marginalizados da sociedade Brasileira, tais como os pobres, trabalhadores rurais, líderes comunitários, moradores de periferia, sindicalistas, crianças e adolescentes em situação de rua (Pinheiro, 1997).

Nesse sentido, vê-se que a parcela de "indesejáveis" para os grupos de extermínio não era constituída somente por sujeitos com suposta ligação à criminalidade, uma vez que em diversos Estados do Brasil, eles também eliminavam líderes comunitários em áreas urbanas, e líderes sindicais em áreas rurais, de modo que, entre 1991 e 1993, somente no Rio de Janeiro, 31 líderes comunitários foram assassinados por esses grupos (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1997).

Por serem agentes capacitados para ação armada e organizada, com conhecimento do funcionamento das instituições, a apuração dos crimes que envolviam estes grupos de extermínio tornava-se muito difícil, uma vez que detinham o poder de interferência no curso das investigações e no que era realizado a partir das informações obtidas, garantindo a impunidade em tais casos (Kuwahara, 2017).

Nesse quesito, Pinheiro (1997) sustenta que, a despeito da eleição democrática de um governo civil, as instituições estatais não operavam de tal forma, uma vez que, diante da sua responsabilidade de coibir as práticas arbitrárias institucionais que sobreviveram à ditadura, o Estado demonstrou-se incapaz de punir as práticas criminosas protagonizadas por seus agentes.

Naquele momento ficava evidente que a virada democrática ocorreria em dois momentos de transição; o primeiro seria a saída de um regime autoritário para um governo eleito, e o segundo seria a institucionalização das práticas democráticas em todos os níveis do Estado (Pinheiro, 1997). Entretanto, no geral, em países que passaram por ditaduras militares, como é o caso do Brasil, este segundo momento da transição não se fez plenamente, principalmente se considerarmos que a história social, política e cultural destes locais é atravessada por autoritarismos, dominação e discriminação (Pinheiro, 1997).

A impunidade consolidada pela Lei de Anistia de 1979 blindou agentes do regime de qualquer responsabilização pelos crimes cometidos durante o período. De forma que tal medida, além de perpetuar uma cultura de violência institucional, preservou a integração de práticas autoritárias nas estruturas estatais em tempos democráticos.

Nesse esteio, o pesquisador Lucas Pedretti (2024) também sustenta que, embora a Constituição de 1988 tenha contado com uma ampla participação popular em sua construção, ela apresenta limitações significativas no que tange ao enfrentamento das heranças autoritárias e militaristas deixadas pela ditadura, em razão de forte *lobby* e pressões realizadas pelas Forças Armadas, resultando em uma estrutura democrática que ainda conserva traços de uma sociedade militarizada.

Prosseguindo nessa linha argumentativa, é que Pinheiro (1997) diz que, os novos governos civis democraticamente eleitos seriam refrações de um mesmo sistema de dominação da mesma elite, uma vez que a democratização política, por si só, não teria capacidade de combater o que ele chama de “autoritarismo socialmente implantado”, que está entranhado na política e na sociedade.

As práticas autoritárias que marcaram historicamente a trajetória da sociedade Brasileira, persistem no nível macropolítico, a exemplo, das instituições do Estado como a polícia, que permanece insubmissa a formas de controle civil e externo (Pinheiro, 1997). As políticas de segurança pública continuam reproduzindo a lógica de uma guerra contra “inimigos internos” adotada durante o período ditatorial, com uma abordagem que privilegia a repressão e a violência em detrimento da proteção dos direitos civis e das garantias fundamentais da população (Pedretti, 2024).

De acordo com Amaral (1993, *apud* Adorno, 1999), somente no Estado de São Paulo, no ano de 1992, a polícia militar vitimou 1.359 pessoas em suas ações. E no ano de 1994, conforme dados parciais coletados em 14 Estados da Federação, registrou-se a ocorrência de 6.494 homicídios, destes 8% cometidos por policiais militares e 4% pelos denominados “esquadrões da morte” (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1997). Já no ano de 1995, no Estado do Pernambuco, de 1.176 acusações de homicídios ocorridos no período entre janeiro de 1994 e outubro de 1995, 215 (18,3%) foram de autoria atribuída a policiais e 154 (13,1%) a grupos de extermínio.

Em face deste panorama, nos anos 1990 também ocorre a expansão da cobertura midiática sensacionalista da violência e criminalidade nos grandes centros

urbanos, incidindo diretamente na opinião pública e reforçando o “pânico moral”, que exigia medidas eficazes de enfrentamento das refrações da questão social neste campo.

Nesse ponto, merece destaque o homicídio da atriz Daniela Perez, ocorrido em 28 de dezembro de 1992, pois ele conjuga de forma exemplar estes aspectos, ou seja, cobertura midiática, sensacionalismo, opinião pública, crime e impunidade. Para além da comoção gerada em razão da presença diária da vítima nas televisões dos brasileiros, visto que era protagonista na novela “De Corpo e Alma”, programa televisivo de maior audiência naquele período, a exploração midiática do caso representou um salto na cobertura da pauta da criminalidade e segurança pública no país (Kuwahara, 2017).

Os meios de comunicação noticiaram o ocorrido de forma extensiva e detalhada, a ponto de o caso tornar-se um “problema nacional” (Leite; Magalhães, 2013). O Jornal Folha de São Paulo manteve o homicídio em evidência pelo período de 3 meses após o ocorrido, destinando-lhe 29 manchetes; a revista Veja dedicou 3 capas ao caso, nos meses de janeiro e fevereiro; a Rede Globo realizou “especiais” do programa Globo Repórter, Jornal Nacional, Fantástico, e um bloco do Programa Retrospectiva 92, todos destinados a tratar do homicídio; o caso também foi noticiado internacionalmente na Revista *People* e no jornal *World News* da CNN (Leite; Magalhães, 2013).

Desse modo, a exploração da temática da criminalidade pela mídia, sobretudo em face do crime ocorrido, foi fomentando junto à opinião pública o debate sobre aspectos da segurança pública, em especial a pena de morte e prisão perpétua no Brasil. Após o recebimento de diversas cartas de populares expressando preocupação com o aumento da violência, o presidente Itamar Franco indicou a formação de uma comissão para discutir a pauta (Leite; Magalhães, 2013).

Na ocasião, a pena de morte era endossada pela Rede Globo de Televisão, cujo presidente, Roberto Marinho, já havia afirmado ao Jornal Folha de São Paulo o seu apoio à medida (Leite; Magalhães, 2013). Nas coberturas jornalísticas realizadas pela emissora sobre a morte da atriz, destacava-se a ineficiência do sistema de justiça Brasileiro, o caráter brando da punição prevista na legislação penal, com menções ao sistema penal estadunidense, que se utiliza da pena capital (Leite; Magalhães, 2013).

Conforme aponta Gohn (2007), a mídia ganha bastante força como agente de pressão social ao longo dos anos 1990, sobretudo por meio da TV e dos jornais, e

funcionava como um termômetro do poder de pressão dos grupos que detinham o controle desses meios de comunicação.

É nesse sentido que a morte da atriz Daniela Perez deu origem a uma campanha nacional realizada em 1993 pela mãe da vítima, a autora Glória Perez, para inclusão do crime de homicídio qualificado no rol de crimes hediondos, previstos na Lei 8.702 de 1990, que até então previa os crimes de sequestro, estupro e latrocínio (Kuwahara, 2017).

Assim, após intensa mobilização, especialmente com apoio dos meios de comunicação, Glória Perez coletou 1.3 milhões de assinaturas no curto período de 3 meses, números suficientes para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular (Kuwahara, 2017). Entretanto, a autora não detinha meios de comprovação da autenticidade das assinaturas coletadas, de modo que a proposta em questão fora incluída em projeto de lei que se encontrava em tramitação na Câmara dos Deputados (Westin, 2022)⁴.

Outro episódio criminoso que também se destacou na mídia foi o conhecido como “Chacina do Acari”, ocorrido em 26 de julho de 1990; nele, 11 jovens, sendo 7 menores de idade, foram encapuzados e sequestrados na favela do Acari, localizada no município de Magé, no Rio de Janeiro (Carregosa, 2019). A ação criminosa teria sido realizada pelo grupo de extermínio chamado “Cavalos Corredores”, formado por vários policiais militares e liderado pelo Coronel Emir Campos Laranjeira, que posteriormente viria a ser eleito deputado estadual no Rio de Janeiro (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2021).

As mães das vítimas deste crime se organizaram na busca pelo paradeiro dos filhos, responsabilização dos envolvidos e para denunciar a atuação do supracitado esquadrão da morte, tendo ficado conhecidas como “Mães do Acari”. Elas realizaram diversas ações como peregrinações por cemitérios clandestinos, pronunciamentos na mídia, interlocução com autoridades, participação em eventos internacionais, dentre outros, sempre visando garantir que o desaparecimento dos seus filhos não fosse esquecido (Carregosa, 2019).

⁴ Este projeto tratava da inclusão de crime de homicídio cometido por grupo de extermínio no rol de crimes hediondos, proposta apresentada pelo Poder Executivo após a repercussão dos crimes da Chacina do Acari e do Massacre da Candelária (Westin, 2022).

De acordo com Freitas (2022), nesse caso, a mídia também teve um papel significativo para o desenvolvimento e consolidação das Mães do Acari, visto que os repórteres prestaram sólido apoio, abrindo espaço para que elas fossem ouvidas, até mesmo nos órgãos mais conservadores. O desaparecimento dos filhos das Mães do Acari foi amplamente noticiado na mídia, dando evidência às práticas dos grupos de extermínio compostos por agentes do Estado.

Frente a esses dois casos emblemáticos que deram notoriedade à pauta, é que em 06 de setembro de 1994, o presidente Itamar Franco sanciona a Lei nº 8.930, que altera a Lei de Crimes Hediondos, passando a incluir os crimes de homicídio qualificado e homicídio cometido por grupo de extermínio, após campanhas mobilizadas por familiares de vítimas, endossadas pela mídia (Kuwahara, 2017).

Os dois casos apresentados no âmbito deste texto expressam bem o que Capella (2018), ao citar McCombs e Shaw (1972), destaca sobre o papel da mídia enquanto um importante sujeito do processo de formulação de políticas públicas. Pois, ao colocar determinados temas em evidência, seja por meio da cobertura jornalística, pela quantidade de tempo reservada para a pauta em jornais, ela (a mídia) demonstra que possui um papel importante no adensamento de certas questões junto à opinião pública e para a inserção de temas na agenda pública.

De fato, o processo de formulação de uma política pública se faz a partir de um problema ou questão que se apresenta na esfera pública como relevante para a sociedade. Assim, à medida em que ele vai ganhando densidade, pela pressão social que os diferentes sujeitos sociais fazem, vai também ganhando visibilidade e apoios a ponto de chamar a atenção do poder público (Silva, 2013) e vir a se tornar elemento da agenda pública. Entretanto, cabe lembrar que para integrar a agenda pública, essa questão precisa ter “reconhecimento da sociedade, apresentar uma possibilidade de ação e ter legitimidade, sendo sujeitos importantes, nessa dinâmica, partidos políticos, mídia e os grupos de pressão (Silva, 2013, p. 23).

No que concerne ao objeto deste trabalho, no caso, a pauta dos direitos humanos e o combate à impunidade no Brasil, entendemos que o cenário de crimes e violações de direitos como os que foram citados aqui e a atuação da mídia, aliada à luta de outros sujeitos sociais e políticos que vocalizavam a questão, tiveram relevância para a inclusão do tema na agenda pública.

Desse modo, conforme declaração do Ministro da Justiça da época, o sr. Maurício Correa, a morte da atriz Daniela Perez causou uma “epidemia de

insegurança” no Brasil (Leite; Magalhães, 2013), e nos anos seguintes, a pauta da luta por justiça, contra a impunidade e contra a criminalidade continuaria em evidência na agenda governamental e na opinião pública.

Ainda nesse quesito, de acordo com Gohn (2007), havia um desgaste no tecido social do Brasil do início da década de 1990, de forma que o desemprego, a insegurança, corrupção, o aumento da violência urbana manifestada por meio de arrastões, chacinas, sequestros, a intensificação do narcotráfico e do consumo de drogas, criaram uma ambiência favorável para que a população tivesse uma recepção positiva em pautas direcionadas para o fim da violência.

Todo esse contexto trouxe urgência na adoção de medidas para o enfrentamento das dinâmicas de violência urbana que se impunham nas grandes cidades do Brasil nos anos 1990. A amplificação da sensação de medo e o clamor por justiça impulsionaram a formulação de políticas públicas voltadas ao reforço das estratégias de segurança e à reestruturação institucional voltada ao combate à criminalidade.

No entanto, um dos desafios era garantir que as testemunhas dos crimes colaborassem com a justiça, o que exigia a superação de obstáculos históricos relacionados à desconfiança nas instituições estatais e à ausência de mecanismos seguros e eficazes de proteção dessas pessoas.

Nesse cenário, em 20 de julho de 1993 ocorre o assassinato da sra. Edméa da Silva, uma das mães do Acari, (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2021), e segundo depoimentos de familiares, a referida senhora havia reunido novas provas sobre o desaparecimento do seu filho, porém, não conseguiu compartilhá-las com as autoridades (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2021). Este assassinato, exemplifica como operava a “lei do silêncio”, que impedia as pessoas de testemunharem e colaborarem com as instituições do sistema de justiça sobre fatos presenciados, pelo temor a possíveis represálias, seja por meio de intimidações, agressões ou até mesmo por homicídio.

Esta realidade de impunidade e de coação às testemunhas se mostrou bem evidente em 1994, com a realização de uma pesquisa na cidade de Recife/PE pelo Gabinete de apoio às Organizações Populares – GAJOP, em conjunto com o Centro de Cultura Luiz Freire – CCLF. Os dados levantados identificaram que dos 147 processos movidos contra grupos de extermínio com participação de agentes das forças policiais, na 10ª Vara Privativa do Júri em Recife, grande parte encontrava-se

paralisada em razão da ausência de provas testemunhais (Clemente; Cordeiro; Silveira, 2014).

Destaca-se, também, que no período em apreço, em todo o país foram realizadas campanhas e atos contra a criminalidade e impunidade, a exemplo da caminhada “Reage, Rio” mobilizada pelo movimento “Viva Rio” em 1995, que foi o primeiro grande ato público no Brasil desde a campanha “Diretas Já”, com participação estimada de 300 mil pessoas que clamavam por paz, justiça, contra a impunidade e a violência (Pinheiro, 1997).

É nessa conjuntura que se insere o início do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com o desafio de enfrentar não apenas os impactos da criminalidade crescente, mas também com a permanência dos resquícios autoritários advindos da ditadura civil-militar, ainda profundamente enraizadas nas estruturas do Estado.

Com isso, em 1995 o Presidente Fernando Henrique Cardoso assume o Governo Federal diante de um cenário bastante desfavorável no campo da segurança pública, marcado por uma escalada da violência no país. Ainda que esse fenômeno não se restrinja ao contexto nacional, considerando a inserção do Brasil nas rotas de crimes transnacionais, como o narcotráfico e o contrabando de armas, o período é caracterizado por um expressivo aumento dos crimes violentos, intensificado pela consolidação de organizações criminosas no território brasileiro. Como observa Adorno (1999), na década de 1990 o país passou a registrar índices alarmantes de homicídios, refletindo o aprofundamento das desigualdades e o esgarçamento das bases do pacto social.

A complexidade desse contexto exigia do governo federal um reposicionamento político e institucional tanto no plano doméstico, em resposta às recorrentes denúncias de violações de direitos humanos, quanto no cenário internacional, onde crescia a pressão por ações estatais que demonstrassem maior alinhamento aos princípios democráticos.

Diante do panorama apresentado, torna-se evidente que uma das tarefas centrais do novo governo consistia no fortalecimento dos mecanismos de controle sobre o exercício legítimo da força estatal. Como apontam Pinheiro e Mesquita Neto (1998), a conjuntura exigia medidas que submetessem as instituições de segurança pública aos parâmetros do Estado democrático de direito, rompendo com a lógica da

impunidade historicamente assegurada aos seus agentes e sinalizando uma inflexão nas formas de organização do poder punitivo no Brasil.

Dessa forma, avalio o início do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, como um marco relevante para o surgimento do PROVITA, na medida em que sua gestão favoreceu a construção de uma ambiência institucional mais receptiva às pautas relacionadas aos direitos humanos.

Ademais, considerando o contexto anteriormente apresentado, marcado pela forte presença da temática do combate à impunidade na agenda pública em razão de casos emblemáticos ocorridos no início da década de 1990, entendo que a atenção do novo governo na relação com as demandas por justiça e proteção dos direitos humanos contribuiu para criar condições institucionais propícias à incorporação do PROVITA como uma política pública voltada ao enfrentamento dessa problemática.

No plano de governo de Fernando Henrique Cardoso, intitulado Mãos à Obra, ele defendia que “a proposição de um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil exige, inevitavelmente, a definição dos modos de sua inserção na economia internacional” (Cardoso, 2008, p. 3). Ali já se delineava a importância de fortalecer a inserção do Brasil na dimensão internacional, com ênfase na necessidade de adequação do país às exigências impostas pela globalização.

No citado documento, o então candidato sinaliza a intenção de dar continuidade à atuação que havia iniciado à frente do Ministério das Relações Exteriores (1992-1993), com o objetivo de reposicionar o Brasil no sistema internacional e implementar reformas estruturais voltadas a esse propósito. Assim, no seu plano de governo, Fernando Henrique Cardoso propôs:

Um modelo de participação ativa na vida internacional, de abertura para o mundo, que conduza o Brasil a procurar no sistema internacional oportunidades para realização dos interesses nacionais e, fundamentalmente, um modelo de justiça social onde o direito à vida com dignidade seja garantido (Cardoso, 2008, p. 4).

Sobre esse contexto que impunha ao Brasil determinadas exigências de adequação no âmbito internacional, Vigevani, Oliveira e Cintra (2003, p. 32) destacam que:

A partir de 1990, os eixos Norte-Sul e Leste-Oeste das relações internacionais, tais como configurados ao final da Segunda Guerra Mundial, pareciam estar sendo substituídos por novas formas de estruturação da sociedade internacional. Essa estruturação emergiu a partir da agenda originada nos chamados "novos temas" políticos, valorativos e econômicos, tais como: meio ambiente, direitos humanos, minorias, populações indígenas e narcotráfico.

Assim, entendo que o alinhamento do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso com a pauta dos direitos humanos decorreu não apenas da necessidade de reposicionamento estratégico do Brasil no cenário mundial, mas sobretudo da percepção de que a legitimação internacional do país dependeria, em grande medida, de sua capacidade de incorporar e responder a esses temas emergentes, considerados critérios fundamentais para aferir o grau de compromisso dos Estados nacionais com os valores democráticos e humanitários, elementos cruciais naquele contexto histórico.

Nesse quesito, outro evento identificado como fundamental para esse contexto de surgimento do PROVITA foi a II Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena de 1993, realizada no período de 14 a 24 de junho daquele ano.

Como ato preparatório para o citado evento, quando ocupava o cargo de Ministro das Relações Exteriores do Brasil, em maio de 1993, Fernando Henrique Cardoso convocou representantes do Ministério da Justiça, da Procuradoria Geral da República e organizações não governamentais (ONGs) de direitos humanos, com o objetivo de elaborar um diagnóstico e a definição da agenda do Brasil para a Conferência de Direitos Humanos (Brasil, 1996a).

A II Conferência Mundial de Direitos Humanos “foi para os direitos humanos o que a Rio-92 foi para o meio ambiente” (Alves, 1994, p. 170), haja vista que reuniu delegações oficiais de diferentes países e representantes de diversas organizações da sociedade civil, o que contribuiu para universalizar e diversificar o debate sobre os direitos humanos, permitindo que fossem discutidos por sujeitos provenientes de distintos contextos sociais, culturais, políticos e econômicos.

No evento, o Brasil teve papel de destaque, vez que presidiu o Comitê de Redação, responsável pela elaboração do documento que viria se tornar a Declaração e Programa de Ação de Viena. Nesse quesito, Alves (1994, p. 172) ressalta que:

A indicação feita pela comunidade internacional para que o Brasil presidisse o Comitê de Redação, órgão da conferência encarregado da preparação do documento final – e sem que jamais houve pleiteado tal função – foi um voto

de confiança na diplomacia brasileira, respaldada pela transparência e pelas posições construtivas do regime democrático.

O citado autor ressalta que, em razão da ampla diversidade de sujeitos sociais presentes na Conferência — com a participação de 171 delegações estatais, cerca de 2.000 organizações não governamentais, das quais 813 atuaram como observadoras, totalizando aproximadamente 10 mil participantes —, a Declaração de Viena naquele período foi o documento mais abrangente já aprovado por consenso pela comunidade internacional no campo dos direitos humanos. Além de reafirmar diversos princípios fundamentais, esse documento consolidou o reconhecimento da responsabilidade da comunidade internacional com a promoção e proteção desses direitos (Alves, 1994).

Considerando, ainda, que a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 foi aprovada mediante votação em um contexto em que a Assembleia Geral da ONU era composta por apenas 56 Estados-membros, é possível afirmar que foi a Declaração e Programa de Ação de Viena que conferiu um caráter verdadeiramente universal aos direitos enunciados no documento de 1948 (Alves, 1994).

A aprovação da Declaração e do Programa de Ação de Viena representou um avanço significativo para a consolidação da pauta dos direitos humanos no cenário internacional, na medida em que a adesão a tratados e convenções sobre o tema passou a ser progressivamente incorporada como critério de legitimidade e alinhamento nas relações multilaterais ao longo da década de 1990.

Nesse contexto, dentre as diversas determinações contidas no referido documento, foi recomendado aos países signatários a elaboração de programas nacionais com o objetivo de garantir a promoção e proteção aos direitos humanos como programa de governo.

Com isso, observamos que o alinhamento aos direitos humanos passa a ser apresentado como requisito estratégico para a concretização desse projeto de reposicionamento do Brasil na comunidade internacional indicado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em seu plano de governo quando ainda era candidato, conferindo centralidade à temática na formulação da agenda governamental desde os marcos iniciais do mandato.

Nesse processo de crescente internacionalização da pauta, a visita do secretário-geral da Anistia Internacional, Pierre Sané, em março de 1995, simbolizou a ampliação da atenção internacional sobre o Brasil. Durante sua estadia de 15 dias, com visitas aos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, Sané

proferiu duras críticas à postura do Estado brasileiro, apontando a impunidade como o principal entrave à consolidação dos direitos humanos. Destacou, entre outros aspectos, a falta de empenho na apuração dos desaparecimentos forçados ocorridos durante a ditadura civil-militar e o tratamento seletivo das ações estatais, restritas aos casos de maior repercussão midiática. Chegou a afirmar que o discurso governamental sobre os direitos humanos servia “mais para efeito de consumo nacional e internacional” (Souza, 1995).

Diante da contundência das declarações de uma organização com o prestígio e legitimidade da Anistia Internacional, o Governo Federal foi instado a adotar medidas concretas capazes de reposicionar o país no cenário internacional e responder às críticas sobre sua conduta no campo dos direitos humanos.

Nesse sentido, compartilhamos das críticas formuladas por Sané, e destacamos que, conforme se buscou evidenciar ao longo do texto, o alinhamento do governo FHC com a pauta dos direitos humanos não pode ser dissociado da centralidade que esse tema assumia na ordem internacional do período. A incorporação da linguagem e dos compromissos com os direitos humanos por parte do governo brasileiro também se relacionava com a intenção de reposicionar estrategicamente o país no sistema internacional, ampliando sua inserção econômica, captando investimentos e viabilizando os projetos de desenvolvimento propostos pela nova gestão.

Conforme aponta Kingdon (2006a), eventos políticos, como mudanças de governo, podem abrir janelas de oportunidade para a redefinição da agenda pública. Nesse cenário, alternativas de políticas que se harmonizam com os valores ético-políticos do novo governante tendem a ganhar destaque, ao passo que certos problemas passam a ser priorizados em detrimento de outros.

Desse modo, compreendemos que o esforço do governo Fernando Henrique Cardoso em reconfigurar a imagem do Brasil no campo dos direitos humanos insere-se em um contexto em que essa pauta passa a operar como instrumento de legitimidade diplomática e de funcionalidade política, diante das dinâmicas da globalização e das novas exigências do sistema internacional.

Entretanto, ainda que motivada por exigências externas e orientada por interesses de governança internacional, a adoção dessa agenda representou um marco relevante na trajetória democrática do país, ao consolidar institucionalmente

temas historicamente negligenciados e abrir espaço para a afirmação de políticas públicas voltada à proteção de sujeitos historicamente negligenciados pelo Estado.

Como forma de simbolizar esse compromisso com a pauta, no dia 07 de setembro de 1995, o presidente da república profere o “discurso sobre os direitos humanos”, onde reafirmou sua posição em defesa dessa agenda, destacando a necessidade de concretização da recomendação da Conferência de Viena:

Nós precisamos, também, fazer o plano nacional dos direitos humanos, porque, na Declaração de Viena de 93, o Brasil teve um papel muito ativo no que aí foi aprovado. Chegou a hora de mostrarmos, na prática, num plano nacional, como vamos lutar para acabar com a impunidade, como vamos lutar para, realmente, fazer com que os direitos humanos sejam respeitados (Brasil, 1995a, p. 297).

Além de reafirmar o compromisso com a elaboração de um Plano Nacional de Direitos Humanos, alinhado às recomendações da Conferência de Viena, o presidente vincula, ainda, a promoção dos direitos humanos ao combate à impunidade e reconhece a gravidade de episódios emblemáticos de violência, sinalizando a necessidade de reformas institucionais.

Posteriormente, visando concretizar o compromisso firmado no citado discurso, o Governo Federal propõe a formulação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), cuja elaboração ocorreu entre outubro de 1995 e maio de 1996. Sua construção foi conduzida pelo então chefe de gabinete do Ministério da Justiça, o sr. José Gregori, sendo o projeto base elaborado pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP), sob a coordenação do Prof. Dr. Paulo Sérgio Pinheiro (Brasil, 1996a).

Ainda nesse panorama, cumpre dizer que ainda em 1995 ocorreu a primeira visita *in loco* da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Comissão IDH), atividade que estava sendo requisitada ao estado Brasileiro desde 1989, mas que só teve a anuência em 19 de Junho de 1995, através do presidente Fernando Henrique Cardoso (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1997), sendo mais uma ação notável do presidente na construção de uma imagem alinhada aos direitos humanos perante a comunidade internacional.

De acordo com o relatório produzido pela CIDH sobre a visita ao Brasil, a delegação da Comissão esteve no país no período de 27 de novembro a 8 de dezembro de 1995, promovendo diversas atividades com a finalidade de observação

da situação da realização dos direitos humanos na cidade de Brasília, e nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia, Pernambuco, Pará e Roraima (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1997).

Ainda segundo o mesmo documento, após a finalização da missão, a citada Comissão identificou que os principais problemas do Brasil no que se referia a efetivação e garantia dos direitos humanos se concentravam em questões como: administração da justiça; existência ação de grupos de extermínio; violência urbana e rural e falta de segurança das pessoas; na discriminação racial; a situação da população indígena; violência contra os ocupantes de terras rurais não exploradas; os problemas dos meninos e meninas de rua⁵; a violência contra as mulheres; violência policial e sua impunidade; tortura como meio de investigação; sistema penitenciário; competência dos tribunais militares para julgar delitos comuns cometidos por policiais estaduais militares; e situação de servidão forçada dos trabalhadores rurais (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1997).

Desse modo, as questões evidenciadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos passaram a constituir temas centrais da pauta de direitos humanos na agenda governamental, sendo diversas delas incorporadas ao Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). O referido documento destaca, em sua introdução, que, a partir da identificação dos principais obstáculos à promoção e proteção dos direitos humanos no Brasil, seu objetivo consistia em:

Eleger prioridades e apresentar propostas concretas de caráter administrativo, legislativo e político-cultural que busquem equacionar os mais graves problemas que hoje impossibilitam ou dificultam a sua plena realização. O PNDH é resultante de um longo e muitas vezes penoso processo de democratização da sociedade e do Estado Brasileiro (Brasil, 1996a).

Nesse sentido, cumpre destacar os esforços empreendidos para assegurar a participação popular no processo de construção do PNDH, por meio da realização de seis seminários regionais entre novembro de 1995 e março de 1996, nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belém, Porto Alegre e Natal. Os eventos reuniram, ao todo, 334 participantes, representantes de 210 entidades (Brasil, 1996a). Além

⁵ O termo “meninos e meninas de rua” ganhou destaque nos anos 1980, em meio à redemocratização do país, em especial em razão da atuação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMRR) que atuava na defesa e promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes, sobretudo aqueles em situação de rua.

disso, foram realizadas consultas remotas, via telefone e fax, com um amplo conjunto de centros de direitos humanos e outros sujeitos envolvidos com a pauta, com o objetivo de coletar subsídios para a elaboração do programa (Brasil, 1996a).

Em conformidade com as fontes documentais pesquisadas, a minuta do PNDH foi apresentada e discutida nos dias 26 e 27 de abril de 1996, durante a 1ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos, realizada em Brasília. O evento teve como finalidade “proporcionar a participação de instituições públicas e organizações não-governamentais na discussão e na apresentação das propostas ao Plano Nacional de Direitos Humanos, visando seu aperfeiçoamento” (Brasil, 1996b).

A Conferência foi promovida por um conjunto amplo e plural de instituições comprometidas com a pauta, incluindo a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, o Fórum das Comissões Legislativas de Direitos Humanos, a Comissão de Direitos Humanos do Conselho Federal da OAB, o Movimento Nacional de Direitos Humanos, a CNBB, a FENAJ, o INESC, o SERPAJ e o CIMI (Brasil, 1996a).

Assim, ao término desse extenso processo de construção e discussão, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) foi instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, tornando o Brasil o terceiro país do mundo — após Austrália e Filipinas — a implementar as recomendações da Conferência Mundial de Viena, por meio da formulação de um plano nacional voltado à proteção e promoção dos direitos humanos (Pinheiro; Mesquita Neto, 1997).

Observa-se que o PNDH denuncia, de maneira contundente, a naturalização da violência e da morte no cotidiano brasileiro, ao afirmar a necessidade de superar a “banalização da morte, seja ela no trânsito, na fila do pronto socorro, dentro de presídios, em decorrência do uso indevido de armas ou das chacinas de crianças e trabalhadores rurais” (Brasil, 1996a, p. 3-4).

Essa mesma compreensão é reiterada na introdução do documento, ao se afirmar que “os assassinatos, as chacinas, o extermínio, os sequestros, o crime organizado, o tráfico e drogas e as mortes no trânsito não podem ser consideradas normais, especialmente em um Estado e em uma sociedade que se desejam mais modernos e democráticos” (Brasil, 1996a, p. 4). Essa problematização evidencia uma tentativa de romper com o ciclo de omissão estatal e legitimar a urgência de políticas públicas voltadas à proteção da vida e à responsabilização por graves violações de direitos.

Para tanto, torna-se fundamental adotar uma perspectiva de direitos humanos que reconheça sua articulação com as múltiplas dimensões da vida social. É nesse marco que o PNDH se estrutura, ao se embasar numa concepção que os compreende de forma indivisível e interdependente, conceituando-os da seguinte forma:

Direitos humanos referem-se a um sem número de campos da atividade humana: o direito de ir e vir sem ser molestado; o direito de ser tratado pelos agentes do Estado com respeito e dignidade, mesmo tendo cometido uma infração; o direito de ser acusado dentro de um processo legal e legítimo, onde provas sejam conseguidas dentro da boa técnica e do bom direito, sem estar sujeito a torturas ou maus tratos; o direito de exigir o cumprimento da lei e, ainda, de ter acesso a um Judiciário e a um Ministério Público que, ciosos de sua importância para o Estado democrático, não descansem enquanto graves violações de direitos humanos estejam impunes, e seus responsáveis soltos e sem punição, como se estivessem acima das normas legais; [...] São aqueles direitos que garantem existência digna a qualquer pessoa (Brasil, 1996a, p. 4).

A análise do PNDH permite observar que tanto o prefácio quanto a introdução do documento são utilizados para destacar os temas considerados mais urgentes no cenário político e social da época, em especial aqueles relacionados à violência e os demarcados como desafios para efetivação e garantia dos direitos humanos no Brasil pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

O documento evidencia, desde suas primeiras páginas, a prioridade conferida a temas como o enfrentamento à impunidade e à violência institucional, e a ampliação do acesso à justiça, indicando a centralidade dessas pautas na agenda pública e governamental do período, conforme discutido ao longo deste subitem.

Ao reconhecer expressamente a necessidade de romper com a banalização da violência e com a cultura da impunidade, o PNDH consolida-se como um marco institucional no qual o Estado brasileiro se propõe a adotar os direitos humanos como diretriz de sua atuação, e assume o compromisso de enfrentar um conjunto de práticas que refletem uma trajetória histórica de reprodução de desigualdades e de persistência de lógicas autoritárias no interior de suas próprias estruturas.

Posteriormente, com o objetivo de garantir a existência de um órgão no âmbito do governo federal capaz de viabilizar os compromissos assumidos no PNDH, foi criada, por meio do Decreto nº 2.193, de 7 de abril de 1997, a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, vinculada ao Ministério da Justiça. Entre suas atribuições, destacava-se a competência de “coordenar, gerenciar e acompanhar a execução do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH, dando coerência às políticas

setoriais das diversas áreas governamentais em matéria de direitos humanos e cidadania, em articulação com a sociedade civil” (Brasil, 1997).

A Secretaria Nacional dos Direitos Humanos foi assumida por José Gregori e foi mais uma medida rumo à caminhada do Presidente Fernando Henrique Cardoso com vistas à consolidação da política de direitos humanos no Brasil. Conforme reportagem localizada no sítio eletrônico do jornal Folha de São Paulo (FHC [...], 1997), o Presidente manifestou a intenção de conduzir o alinhamento do país aos direitos humanos, buscando romper com a imagem internacional do Brasil como violador dessas garantias.

O resultado deste “aceno” governamental se expressa no relatório publicado em 1997 pela Comissão IDH sobre a visita realizada ao Brasil, no qual os esforços empreendidos pelo Governo Federal no campo dos direitos humanos foram reconhecidos, em particular, a iniciativa de criação do PNDH:

Merece menção especial a iniciativa progressista do atual Governo de apresentar um Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), elaborado pelo Ministério da Justiça e organizações da sociedade civil. Esse programa inclui projetos relacionados com a matéria e constitui uma clara expressão do Governo Federal de tornar efetivos, no âmbito interno, os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no seu combate à violência e na defesa dos direitos humanos (...) O simples fato da preparação participativa de um programa dessa envergadura e de ter o Governo assumido esse programa é um fenômeno positivo que a Comissão considera valioso *per se* (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1997).

Desse modo, observa-se que a articulação entre a pauta dos direitos humanos e o enfrentamento da impunidade foi materializada em propostas concretas, como o PROVITA, que emergiu da confluência entre pressões sociais por justiça, compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e uma conjuntura política propícia à incorporação de novas alternativas no campo das políticas públicas.

Com efeito, cabe bem a colocação de Kingdon (2006b, p. 235), quando diz que “uma janela aberta para políticas públicas constitui uma oportunidade para que os defensores de uma determinada causa ofereçam suas soluções, ou para chamar atenção para problemas que considerem especiais”. Ele sustenta que as janelas podem se abrir em razão de questões relacionadas a problemas ou à política. Uma “janela de problema” surge quando um novo problema se manifesta, criando a oportunidade para a proposição de soluções. Já uma “janela política” pode ser aberta em diferentes circunstâncias, como a eleição de novos governantes, mudanças no

clima político nacional ou a atuação de grupos de lobby, permitindo que determinados problemas ou propostas sejam colocados em pauta (Kingdon, 2006b).

Diante do que foi exposto, observa-se que, embora a violência, a luta contra a impunidade e o combate à criminalidade sempre tenham estado presentes na agenda governamental, os acontecimentos do início dos anos 1990 conferiram caráter de urgência a essas questões, abrindo uma janela de problema que exigia soluções. A eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso abriu uma janela de oportunidade política, favorecendo a construção de propostas voltadas ao enfrentamento da violência sob a ótica dos direitos humanos e viabilizando a consideração do PROVITA como alternativa de política para o combate à impunidade.

Sem esquecer também que havia o compromisso governamental de lidar com os resquícios da ditadura nas estruturas do Estado, de renovação da imagem do Brasil perante os demais países, mediante o anseio de ser um governo alinhado a um novo marco civilizatório, que consolidaria e observaria os pactos firmados na Constituição de 1988.

Nesse sentido, a título de exemplificação desse novo momento político do país, destacam-se algumas medidas adotadas pelo novo governo como: sanção da lei que tipifica o crime de tortura; a transferência da justiça comum para a justiça militar a competência para julgamento de policiais militares acusados de crimes dolosos contra a vida; sanção da lei que torna crime o porte ilegal de armas e a criação do sistema nacional de armas; a estruturação da divisão de direitos humanos na polícia federal; e assinatura de convênio com a ONG Viva Rio para criação de balcões de direito para realização de serviços gratuitos de assessoria jurídica, auxílio para obtenção de documentos básicos e mediação de conflitos para populações da periferia (Pinheiro; Mesquita Neto, 1997).

Desse modo, a partir da análise feita ao longo deste subitem, pode-se dizer que ocorreu o que Kingdon (2006b) denomina de “elo completo”, que é quando há a combinação de um problema relevante, uma alternativa de política pública apta ao enfrentamento do problema em pauta, e um momento político favorável. Entretanto, a consideração do PROVITA enquanto alternativa de política não seria possível sem os sujeitos envolvidos no seu processo de construção e institucionalização.

2.2 Sujeitos envolvidos na concepção e institucionalização do PROVITA

Uma vez compreendidos os fatores que favoreceram a inserção da pauta dos direitos humanos e da luta contra a impunidade nas agendas pública e governamental, e tendo sido identificado, nesse processo, o papel de “participantes visíveis” da política, como o próprio Presidente da República (Kingdon, 2006b), torna-se necessário examinar outros sujeitos diretamente envolvidos na construção do PROVITA, com especial atenção às organizações não governamentais (ONGs), sujeitos que colaboraram ativamente para o surgimento dessa política de proteção.

Assim, para compreender os sujeitos políticos envolvidos na construção do PROVITA, cumpre inicialmente destacar que os anseios do presidente Fernando Henrique Cardoso em garantir a inserção do Brasil nas dinâmicas econômicas e diplomáticas da ordem global também significaram a implementação de um novo modelo de desenvolvimento, inaugurando um novo período no tocante ao processo de participação das organizações da sociedade civil no país.

Nesse quesito, conforme aponta Teixeira (2002), o conceito de participação endossado pelo governo federal, sobretudo no que diz respeito às políticas públicas, estava restrito a execução de projetos. Trata-se de uma lógica de participação social bastante distinta daquela reivindicada pelos movimentos e organizações sociais, bem como da concepção que subjaz às normativas constitucionais. Esta última preconiza não apenas a ampliação dos processos decisórios e a corresponsabilidade pública, mas também a construção de uma nova cultura política, pautada na transparência das ações governamentais, na deliberação coletiva e no controle social exercido por diferentes sujeitos sociais.

Isso porque a concepção de participação com a qual o governo FHC compactuava estava alinhada ao modelo neoliberal, sendo fortemente influenciada pelas exigências dos bancos multilaterais. Tratava-se de uma perspectiva tecnoburocrática, voltada para a economia de recursos e a obtenção de resultados eficientes, na qual a participação social era compreendida como um meio funcional para alcançar uma melhor relação custo-benefício (Leroy; Soares, 1997 *apud* Teixeira, 2002).

E naquele momento histórico, organizações como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, priorizavam a destinação de recursos para projetos que incorporavam a participação de organizações da sociedade civil, visto que, tais grupos teriam capacidade de chegar aos sujeitos empobrecidos e comunidades da periferia sem grandes custos, além da *expertise* para identificar as

necessidades locais, e incentivar a participação comunitária (Gibbs *et al.*, 1999 *apud* Teixeira, 2002).

Desse modo, visando garantir o alinhamento do Brasil ao ideário neoliberal conforme os ditames do Consenso de Washington, o Governo Federal empreende uma reforma sob o discurso de maior eficiência, qualidade, redução de custos e reformulação do papel do Estado. Conduzida pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, sob a liderança de Luiz Carlos Bresser Pereira, tal reforma previa a redefinição das funções do Estado, que “deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. (Brasil, 1995b, p. 12).

Este plano de reforma dividiu o Estado em quatro setores, sendo eles o núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado (Brasil, 1995b). Como estratégia de reforma no âmbito dos serviços não-exclusivos, o Estado adotou a “publicização”, que prevê a transferência para o setor “público-não estatal” dos serviços sociais, cabendo ao Estado assegurar a prestação do serviço através do controle da atividade, pelo compartilhamento da responsabilidade pela execução e pelo financiamento (Bresser-Pereira; Grau, 1999).

O setor “público não-estatal” é conceituado por Bresser-Pereira e Grau (1999, p. 16) como aquele que abrange “organizações ou formas de controle ‘públicas’ porque estão voltadas ao interesse geral; e são ‘não-estatais’ porque não fazem parte do Estado, seja porque não utilizam servidores públicos ou porque não coincidem com os agentes políticos tradicionais”.

Com essa perspectiva implantada a partir do modelo de reforma, ficou posta uma nova lógica de publicização incorporando a participação do chamado “terceiro setor” na execução de políticas públicas. A justificativa apontada se ancora na fundamentação pela garantia a ampliação dos direitos e da própria participação social (Bresser-Pereira; Grau, 1999).

Ainda de acordo com Bresser-Pereira e Grau (1999), a “publicização”, visava descentralizar os serviços públicos, garantindo a manutenção da responsabilidade fiscal e regulatória do Estado, apoiando organizações sem fins lucrativos no desempenho da prestação de serviços de interesse público, com métodos de funcionamento do setor privado, mas submetidas ao controle estatal e social (Vieira; Silva Júnior; Garcia, 2018).

A despeito de o Presidente reiterar, tanto em seus programas de governo quanto em instrumentos como o PNDH, a importância do fortalecimento da sociedade civil e do seu engajamento como condição para a concretização das diretrizes propostas, destacando a participação de organizações formais e de iniciativas não institucionalizadas, essa retórica não se traduzia, necessariamente, em um compromisso com a democratização das decisões. Na prática, o discurso articulava-se mais como uma estratégia de transferência de responsabilidades do que como a abertura efetiva de canais de deliberação e partilha de poder com as organizações da sociedade civil (Teixeira, 2002).

No entanto, apesar das críticas que se possa fazer, sabemos que esse modelo da transferência de atividades não-essenciais do Estado para a sociedade civil, sobretudo no âmbito das políticas sociais, não é de exclusividade do Brasil. Na verdade, trata-se da incorporação de um ideário vigente globalmente, imposto pelos organismos multilaterais em resposta às exigências dos ajustes estruturais determinados pelo modelo neoliberal (Dagnino, 2004). Esse momento histórico no Brasil constitui o que Dagnino (2004) conceitua como “confluência perversa” entre o projeto democratizante e o projeto de ajuste neoliberal:

De um lado, um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas (Teixeira, Dagnino e Silva, 2002). [...] De outro lado, com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia de Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. Este projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington (Dagnino, 2004, p. 95-96).

Cabe lembrar que o projeto democratizante teve suas bases construídas durante os anos 1970 e 1980, no Brasil, por meio das lutas empreendidas pela sociedade civil, que criaram espaços públicos fortalecidos, garantiram ampliação da cidadania, e teve seu epítome na Constituição Federal de 1988, dando origem a espaços de participação e gestão de direitos agora garantidos por lei (Dagnino, 2004).

Nesse contexto, as reivindicações por direitos e espaços de participação social, a partir das lutas travadas pelos setores populares nos anos 1970 e 1980, deram ensejo a uma “nova sociedade civil”, na qual se concebe a ampliação da

relação Estado-sociedade, e a existência de um espaço ocupado por diversas instituições situadas entre o mercado e o Estado, exercendo o papel de mediação entre coletivos de indivíduos organizados e as instituições do sistema governamental (Gohn, 2004).

Como exemplo das conquistas e força desse projeto citam-se o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica da Assistência Social, a luta pela reforma urbana, as câmaras de usuários do sistema de transporte coletivos, as experiências de orçamento participativo, e os conselhos gestores de políticas públicas (Gohn, 2004).

No entanto, o projeto neoliberal coloca em xeque as bases desse projeto democratizante, haja vista que preconiza o encolhimento do Estado, a mudança aos sentidos de participação, cidadania e democracia, e a progressiva transferência das responsabilidades sociais para a sociedade civil (Dagnino, 2004).

Assim, as forças impostas à cultura política por meio do ajuste neoliberal promoverão, principalmente na segunda metade da década de 1990, forte pressão ao projeto democratizante, desorganizando e enfraquecendo os movimentos e organizações populares, e redefinindo elementos fundamentais firmados durante as lutas contra a ditadura e pela redemocratização no Brasil (Dagnino, 2004).

Para Gohn (2004), nos anos 1990 verifica-se uma mudança na dinâmica dos movimentos sociais, principalmente com o aumento da miséria nos grandes centros urbanos, de forma que as reivindicações se centravam em questões relativas à sobrevivência individual, tais como combate à fome ou à violência. Segundo a autora, o padrão reivindicatório assentado em questões estruturais básicas de uso coletivo e a defesa de questões difusas, típicas das lutas travadas nos anos 1980, tais como direito ao transporte, saúde, educação e moradia, foram perdendo o espaço na arena pública.

Ainda nesse quesito, questões do campo da moral também foram ganhando centralidade como forças articuladoras das lutas sociais:

A indignação diante da ausência de ética na política e a agressão a certos valores consensuais da sociedade em relação à gestão da coisa pública foram fatores que levaram à eclosão de movimentos sociais de base pluriclassista, liderados pelas camadas médias e articulados em torno de problemáticas de gênero, raça idade etc. Muitos desses movimentos deram lugar a lutas cívicas, verdadeiras cruzadas nacionais com articulações difusas em termos de classes sociais, interesses locais e nacionais, espaços públicos e privados (Gohn, 2007, p. 309).

Tais mudanças decorrentes desse ajuste estrutural em curso no país deram vazão a ressignificação do sentido de participação, que se esvaziou do seu caráter político, enquanto ação coletiva e social assumido durante as décadas de 1970 e 1980, e passou a ser resumida a uma perspectiva privatista e individualista (Dagnino, 2004). Com o esvaziamento da categoria participação, há uma redefinição de solidariedade, que passa a se assentar no campo da moral e da filantropia, também despedindo-a de seu significado político (Dagnino, 2004).

Nesse sentido, é que Gohn (2004) destaca que a participação desse período se dará de maneira mais institucionalizada, sendo concebida como uma intervenção social periódica e planejada, realizada ao longo de todo o ciclo de formulação e implementação das políticas públicas, que terão um papel central como dinamizadoras dos canais de participação.

De acordo com a referida autora, a tendência à institucionalização da participação será arregimentada por meio da sua inclusão no ordenamento jurídico institucional do Estado, a partir de espaços de representação criados e compostos por sujeitos eleitos diretamente pela sociedade, sendo os conselhos gestores seu maior exemplo.

Nessa mesma senda argumentativa, Dagnino (2004) avalia que o projeto neoliberal implementa uma noção minimalista de política e democracia, vez que encolhe as responsabilidades do Estado, limita o espaço da política e da democracia, restringindo a arena da política, seus participantes, processos, agendas e campo de ação (Dagnino, 2004).

Desse modo, vamos evidenciar que no Brasil dos anos 1990 tem maior destaque um modelo de associativismo que se dá por meio de processos de mobilização pontuais, realizados a partir do atendimento do chamado de uma entidade plural, geralmente fundamentada em objetivos humanitários, a exemplo do *Greenpeace*, a nível internacional ou Campanha contra a Fome, a nível nacional (Gohn, 2004). Diferentemente do período das lutas pela redemocratização, as mobilizações não se fazem mais por meio de núcleos de militantes que atuam numa determinada causa seguindo as diretrizes de um movimento, mas se realizam independente de laços anteriores de pertencimento ou obrigações e deveres permanentes para com uma organização (Gohn, 2004).

Assim, ainda segundo Gohn (2004), esse novo modelo de associativismo foi assumindo as ações coletivas que emergiam no contexto do ajuste neoliberal. No

entanto, essas agregações coletivas não atuavam como movimentos sociais estruturados, mas sim como grupos de pressão, como nos atos e manifestações pela paz e contra a violência urbana. Nesses casos, a paz era reivindicada como uma necessidade do cidadão comum em seu cotidiano, sobretudo nas grandes cidades.

Dagnino (2004) expõe também que o ajuste neoliberal no Brasil redefine a noção da sociedade civil, visto que, a partir da metade dos anos 1990 no Brasil, esse fenômeno oportuniza a emergência do “terceiro setor e das fundações empresariais”, de atuação despolitizada, com ênfase na filantropia. Além disso, promove também a criminalização dos movimentos sociais que tiveram um papel tão essencial na luta pela redemocratização no país.

Para Dagnino (2004), a “publicização”, constitui o elo que possibilita a subversão do projeto democratizante, uma vez que os elementos de participação são absorvidos pelo ajuste neoliberal. Isso ocorre à medida que setores da sociedade civil passam a integrar as novas instâncias de participação com o Estado, previstas no processo de publicização.

Ademais, a criminalização dos movimentos sociais criou um campo ideal para preferência pela execução de projetos com o terceiro setor. Nesse contexto, os governos buscavam se desvencilhar de qualquer possibilidade de “politização” das políticas implementadas, dando preferência a parceiros “confiáveis” vinculados ao campo da filantropia (Dagnino, 2004). Ainda segundo Dagnino (2004), dentre os diversos sujeitos que compõem o terceiro setor, as organizações não-governamentais (ONGs) tinham a preferência nesse aspecto em razão da sua competência técnica, inserção social, e possibilidade de interlocução com variados setores no âmbito da sociedade civil.

Diante do cenário de possibilidades de celebração de “parcerias” aberto pelo processo de publicização, é importante destacar que as ONGs selecionadas pelo Estado para atuar na execução de políticas públicas apresentavam um perfil específico, sendo as categorizadas por Gohn (2004) como “ONGs propositivas”.

Nesse contexto, destacamos que as ONGs desempenharam papel central na institucionalização do PROVITA, com especial ênfase aquelas classificadas por Gohn (2004) como “ONGs militantes”. Consideramos necessário, portanto, caracterizar esse campo, distinguindo os tipos de organizações predominantes no país a partir do marco temporal adotado nesta análise — os anos 1990. Para isso, utilizamos a tipologia proposta por Gohn (2004), que diferencia os modelos dominantes de ONGs

no Brasil naquele período, dividindo-os em dois grupos: “ONGs militantes” e “ONGs propositivas”.

Inicialmente, abordaremos as “ONGs militantes”, campo identificado como aquele diretamente envolvido na formulação do PROVITA e na constituição de suas bases ético-políticas. Em seguida, trataremos brevemente das “ONGs propositivas”, com o intuito de compreender as dinâmicas sociais, políticas e econômicas que caracterizavam o contexto em análise.

Cumprе assinalar, contudo, que a própria denominação “ONGs” abrange um conjunto muito amplo de entidades, o que implica, por sua vez, uma multiplicidade de entendimentos e definições a seu respeito. Tomamos como referência Teixeira (2002), que aponta que o termo foi cunhado pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1946, com o objetivo de designar organizações que não fossem estabelecidas por acordo intergovernamental.

De todo modo, abstraindo as controvérsias e com suporte em Landim (1993), é possível dizer que as “ONGs militantes” em sua maioria surgiram ao final dos anos 1960 e se consolidaram nos anos 1970 e 1980. A autora sustenta que o campo das “ONGs militantes” foi constituído a partir de duas relações essenciais, primeiro, com as agências europeias, canadenses e estadunidenses que as financiavam, e segundo, com grupos, organizações, e movimentos sociais compostos pelos sujeitos empobrecidos, subalternizados e invisibilizados da população.

Para a autora, elas estavam inseridas no campo democrático popular, com perfil ideológico e projetos políticos definidos, consistindo num conjunto determinado de organizações da sociedade civil dedicadas aos movimentos sociais de corte popular, sobretudo por meio da realização de ações de educação de base, os quais nos referiremos aqui neste texto como centros de educação popular.

Nesse sentido, de acordo com Pedrosa (2014), a atuação dos centros de educação popular era oportunizada por meio de apoio das agências de cooperação internacional, que, sobretudo, incentivavam trabalhos no campo da educação e mobilização popular. Os centros de educação popular eram organizações autônomas, que, apesar de realizarem práticas já conhecidas naquele período, como projetos comunitários voltados para geração de renda, promoção de saúde, educação, cooperativismo, etc., diferenciavam-se à medida que direcionavam suas ações à criação de autonomia e contra poderes, “de costas para o Estado” e nas bases da sociedade (Landim, 2002).

Ainda segundo Landim (2002), em razão das ações comunitárias ou assistenciais realizadas junto a grupos invisibilizados, os centros de educação popular poderiam se aproximar do campo das organizações filantrópicas ou de assistência social; e pela atuação política na sociedade organizada poderia se traçar um paralelo com o campo das organizações associativas representativas, tais como sindicatos ou associações de profissionais. Entretanto, para esta autora, desde sua gênese, os centros de educação popular já demarcavam sua distinção a essas outras formas de ação e organização por meio da reafirmação das suas práticas e projeto político.

Neste processo, é possível dizer que os centros de educação popular foram determinantes para a queda do regime militar e transição democrática no Brasil. Para Gohn (2004), esses grupos contribuíram para a reconstrução do conceito de sociedade civil nas décadas de 1970 e 1980, ao ampliar a participação popular, introduzir novos agentes para a arena pública e inovar nas lutas sociais por meio da defesa de categorias historicamente marginalizadas. Dessa forma, fomentaram a construção de um novo horizonte ético-político e cultural, articulado por meio de ações coletivas em espaços alternativos voltados à expressão da cidadania (Gohn, 2004).

No entanto, como já indicado neste texto, no início dos anos 1980, o padrão de organização popular comunitário localizado perde o predomínio para os movimentos sociais que se expandiam no Brasil. Nesse contexto, os centros de educação popular passam a direcionar sua atuação para o assessoramento dos movimentos populares, tais como os de luta pela terra, e o sindical urbano e rural, mediando os processos e atividades realizadas por estes movimentos, através da produção de material, assessoria jurídica, auxílio na promoção de capacitação, formação e articulação, disseminação de ideias, etc. (Landim, 1993).

Essa inserção nas dinâmicas do sindicalismo, dos movimentos sociais, das correntes e dos partidos políticos contribuiu para a multiplicação dos centros de assessoria e apoio aos movimentos sociais no Brasil, consolidando sua presença na esfera pública. No entanto, apesar das resistências internas, a relação simbiótica com movimentos e sindicatos gradualmente impulsionou esses centros a demarcarem suas distinções e buscarem maior autonomia (Landim, 1993). A indefinição sobre suas dinâmicas de atuação, interesses e agentes levou à necessidade de demarcação de fronteiras de uma identidade própria, sem abandonar, contudo, a sua alocação em um polo determinado do campo político de oposição ao regime vigente e sem cortar suas ligações com os movimentos sociais (Landim, 1993).

Ainda de acordo com as análises de Landim (2002), tanto no período de atuação enquanto centros de educação popular ou no período de assessoria aos movimentos sociais, a conformação daquelas organizações a um campo determinado e com institucionalidade própria não se impunha enquanto uma questão. Na verdade, a autora argumenta que tratava-se de uma “anti-questão”, vez que a missão de atuação junto a sujeitos, grupos e classes historicamente invisibilizados, faria com que sua existência — dentro de um contexto ideal pelo qual se lutava e almejava — eventualmente iria se tornar prescindível, e a necessidade de apoio aos sujeitos e movimentos seria superada, visto que eles alcançariam toda a autonomia necessária para chegar aos seus fins.

Prosseguindo com base em Landim (2002), a pesquisadora indica que um elemento importante da ligação desse setor de organizações militantes com o termo “ONG” é a volta dos exilados pela ditadura militar a partir de 1979, pois muitos destes militantes e especialistas na política, aprofundaram sua atuação durante o período longe do Brasil e estabeleceram conexões e relações de confiança com agências governamentais financiadoras e organizações internacionais. Tais entidades foram fonte de apoio financeiro para viabilizar o refúgio político de alguns deles, além de ser canal de denúncias, parceiros de campanhas e, por vezes, fontes de emprego.

Landim (2002) afirma que, naquele período no Brasil, o termo ONG era utilizado para se referir a organizações internacionais que financiavam projetos e ações de entidades brasileiras. Nesse contexto, os exilados retornaram ao país com uma ampla rede de relações estabelecidas tanto com agências financiadoras quanto com diversos organismos internacionais. Além de conhecerem o funcionamento dessas instituições, seus papéis e suas diretrizes políticas internas e externas, também fomentaram o debate entre as “ONGs militantes” sobre a relação de dependência e o grau de autonomia frente às agências de cooperação internacional (Landim, 2002).

Para Landim (1993), o trânsito oportunizado por meio das informações que os exilados “trouxeram na mala”, diversifica o rol das organizações que possuíam acesso aos canais de reconhecimento pelas agências de financiamento, contribuindo para expansão do campo das “ONGs militantes”. Ainda que sem identidade definida naquele momento, essas organizações estavam inseridas em um campo específico e formavam um conjunto estruturado, no qual estão presentes relações de força e

monopólios, lutas, estratégias, e interesses, consistindo em um espaço onde são produzidas retóricas, problemáticas e práticas sociais específicas (Landim, 1993).

Na compreensão de Gohn (2004, p. 147), naquele momento, as “ONGs militantes” tinham diversas características semelhantes aos movimentos populares, tais como “enraizamento na sociedade, disciplina organizativa, formas de luta social que priorizam espaços na sociedade civil, pouca relação e interlocução com órgãos públicos e institucionalizados, e uso recorrente de práticas de desobediência civil, ou práticas não circunscritas à legalidade instituída”.

Embora cada uma com suas especificidades, essas organizações estavam situadas num campo político e social comum, podendo ser caracterizadas pelos seguintes aspectos:

São de origem recente e ligadas em grande parte a movimentos sociais, compreendendo-se como tal também os relacionados à criação de novas identidades e à defesa de direitos específicos e difusos; tem, portanto, determinados horizontes comuns no centro dos seus ideários, como a expansão de valores democráticos, de direitos civis, da cidadania; inserem-se marcadamente em redes de relações internacionalizada, onde a questão do financiamento está de alguma forma presente (Landim, 2002, p. 220).

Desse modo, externamente, havia uma ambiência internacional favorável à garantia de um espaço de protagonismo às organizações da sociedade civil e ao seu reconhecimento institucional, e internamente, a democratização deu espaço a novos sujeitos na arena pública, e a possibilidade de participação dos movimentos sociais na institucionalização de políticas públicas (Landim, 2002).

Ademais, a institucionalização dos movimentos sociais também impeliu às “ONGs militantes” uma reflexão sobre o seu papel, visto que com o avanço dos movimentos sociais e sindicais, esvazia-se a identidade de apoio e assessoria dessas organizações, reforçando mais uma vez a necessidade de um campo próprio (Landim, 2002).

Com efeito, vemos as “ONGs militantes” nascerem como centros de educação popular, atuando em grupos e comunidades, passando por um processo de transformação, enfocando sua atuação em apoio aos movimentos sociais, enquanto centros de assessoria. Já ao final dos anos 1980 vão construindo e amadurecendo um debate sobre a necessidade de afirmação de uma identidade distintiva, com protagonismo próprio, visando o alinhamento de determinados padrões de legitimidade impostos pelos novos tempos de fim de década (Landim, 1993).

Entretanto, ainda que diante dessa necessidade de afirmação de uma identidade própria, as “ONGs militantes” continuaram atuando no apoio e em parceria com os movimentos sociais populares, e tiveram contribuição na qualificação da ação destes, sobretudo nos anos 1990, seja por meio do fornecimento de infraestrutura, continuidade nas ações de assessoria, apoio para implementação de programas voltados à organização popular, etc. (Gohn, 2007).

A afirmação dessas organizações enquanto um campo particular decorre de um encontro realizado em 1986 no Rio de Janeiro, no qual Landim (2002) esteve presente na qualidade de observadora, do qual participaram diretores de 30 (trinta) “ONGs militantes”, representando várias regiões do país, além de 3 (três) organizações internacionais parceiras.

Conforme expõe Landim (2002), o objetivo do Encontro era a discussão de uma identidade distintiva própria, para além das temáticas de atuação e da existência “a serviço”, buscando discutir o papel dessas organizações em relação ao Estado, aos movimentos sociais e à cooperação internacional. Foi nesse encontro que muitos dos presentes ouviram o termo classificatório ONG pela primeira vez e se debruçaram na “afirmação de crenças e instâncias legitimadoras de um conjunto de entidades com um novo nome próprio” (Landim, 2002, p. 236).

De acordo com a citada autora, a discussão gerou conflitos, estranhamentos e desconfianças, levando algumas organizações a abandonarem o Encontro. Elas alegavam que o debate sobre sua própria existência era descabido, pois a questão central deveria ser a “realidade brasileira”, os movimentos sociais e populares, e não a justificativa para sua atuação (Landim, 2002). Contudo, apesar das resistências, a proposta obteve ampla adesão, e os diretores retornaram às suas bases anunciando uma “nova era”, marcada pela adoção de novos instrumentos de reconhecimento tanto dessas entidades quanto dos profissionais que integravam seus quadros (Landim, 2022).

Na ótica de estudiosos como Landim (2022, p. 237), por exemplo, a arregimentação desse campo específico para reivindicação da identidade ONG tratou-se de um investimento político, objetivando imprimir seus próprios contornos a um termo polissêmico, apropriando-se de uma categoria com valor simbólico de mercado e que possui contornos delimitados internacionalmente, “pondo o senso comum do seu lado”.

Dessa forma, Landim (2002) argumenta que o termo ONG foi apropriado pelas “ONGs militantes” antes que outras organizações o reivindicassem. No entanto, essa possibilidade era remota, pois, naquele período, além de constituírem um campo já estruturado, essas organizações possuíam notoriedade na sociedade e uma sólida capacidade de interlocução com grandes instituições, órgãos governamentais, igrejas, sindicatos, universidades e movimentos sociais de peso (Landim, 2022).

Nessa mesma perspectiva, Teixeira (2003) ressalta que um fator importante para arregimentação desse campo de organizações foi o ciclo de conferências da ONU ao longo dos anos 1990, tendo como marco emblemático a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente – a Eco 92, ocasião em que se consolidam apoios mútuos entre as ONGs no campo nacional e internacional. De acordo com a autora, foi essa Conferência que fez o termo ONG se popularizar no Brasil, especialmente após uma reunião paralela convocada por essas entidades, que contou com grande repercussão na mídia.

Cumprir destacar que, apesar da predominância do modelo de ONGs militantes até o fim da década de 1980, a partir do início dos anos 1990 surge e se expande no Brasil um novo modelo de ONG, impulsionado sobretudo pelo processo de publicização. Essas organizações passam a adotar um perfil alinhado ao ideário neoliberal e à lógica empresarial, estabelecendo “parcerias” com o Estado, muitas vezes com prioridade na execução de políticas públicas, especialmente àquelas de corte social.

Para Gohn (2007), ocorre uma alteração na correlação de forças sociais, resultando na ampliação da ala dos movimentos não combativos, que passaram a ocupar um papel privilegiado como interlocutores nas políticas sociais conduzidas por governos não vinculados a partidos ou composições populares.

Um exemplo desse fenômeno é o que Gohn (2004) denomina “ONGs propositivas”, surgidas, em sua maioria, no início dos anos 1990, muitas delas fundadas por personalidades do mundo artístico e esportivo, empresários e grupos econômicos. Essas organizações se consolidaram em um contexto em que empresas e bancos, ao buscarem implementar programas de responsabilidade social, passaram a apoiar diversos projetos sociais (Gohn, 2004).

De acordo com a literatura pesquisada e aqui referenciada, as “ONGs propositivas” não possuem um perfil ideológico definido. Seu discurso se aproxima do das agências financeiras internacionais, incorporando critérios da economia de

mercado para garantir a qualidade e eficácia de suas ações (Gohn, 2004). Além disso, operavam com estratégias de marketing, utilizavam a mídia para divulgar suas iniciativas e mobilizam voluntários para atuar em seus projetos (Gohn, 2004).

Assim, diante da solidificação do modelo de execução de políticas públicas em parceria com a sociedade civil, cresceu no Brasil uma movimentação dos organismos de cooperação multilateral em direção às “ONGs propositivas”, estabelecendo com elas colaborações para execução de programas, justificados pela confiabilidade e eficácia desses grupos (Landim, 2022).

Dessa forma, na segunda metade dos anos 1990, as transformações decorrentes da reestruturação produtiva impactaram as dinâmicas dos movimentos populares e das “ONGs militantes”, levando-os a repensar seus planos, estratégias e formas de atuação. Fatores como desemprego, violência urbana e o crescimento de redes paralelas de poder nas periferias, como o narcotráfico, contribuíram para desmotivar a população a participar das atividades promovidas pelas organizações populares (Gohn, 2004).

Nesse quesito, Gohn (2007) destaca, ainda, o enfraquecimento das fontes de financiamento internacional, como reflexo do reposicionamento das ONGs internacionais, que abandonam o apoio econômico-financeiro e se concentram no apoio técnico, como estratégia de pressão para que o governo fornecesse políticas de financiamentos para a sociedade civil. Para a autora, naquele momento, a sobrevivência das ONGs estava em xeque, vez que, fora das políticas públicas, restavam poucas alternativas para captação de recursos financeiros destinados ao desenvolvimento de seus projetos (Gohn, 2007).

Com efeito, a nova política de distribuição dos fundos públicos para as parceiras com as organizações da sociedade civil favorecia projetos focalizados, pontuais, voltados para um público bem definido, e impunha a necessidade de abandono da postura meramente reivindicativa e passiva, sendo requisito ao financiamento a adoção de um perfil propositivo e ativo (Gohn, 2004).

Podemos dizer que neste percurso histórico, o período Constituinte, a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as transformações no cenário da participação no Brasil durante os anos 1990 colocaram as “ONGs militantes” diante de um dilema: manter sua tradição de oposição ao Estado ou integrar as políticas sociais por ele estimuladas (Gohn, 2004).

Conforme aponta Pedrosa (2014), a decisão das ONGs militantes de integrar a execução de políticas públicas foi fundamentada na difusão de novos paradigmas, baseados na igualdade, diversidade, democracia e direitos humanos, indo além da representação política convencional. Além disso, o autor destaca que essas organizações não abandonaram suas práticas históricas, como a mobilização social e a reivindicação de direitos.

Para Gohn (2004, p. 150), as parcerias com a sociedade civil organizada, previstas na lógica de publicização adotada pelos entes governativos, representam a institucionalização da participação por meio da cogestão, proporcionando “possibilidades de desenvolvimento de um espaço público que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal, e, finalmente, a possibilidade da sociedade civil intervir na gestão pública via parcerias com o Estado”.

Considerando a multiplicidade de concepções, jogos de poder e disputas dentro de um mesmo campo, é de se destacar que a parceria entre organizações da sociedade civil e o Estado foi interpretada de formas distintas. Para as organizações envolvidas na experiência de cogestão, essa relação redefiniu o papel do Estado, que deixou de ser visto como “inimigo” para se tornar um interlocutor, inscrevendo as parcerias no campo da conquista de direitos (Gohn, 2007).

Por outro lado, para os críticos, a execução de políticas públicas pela sociedade civil representaria uma estratégia de redução de custos da atividade estatal, ampliação da cobertura a baixo custo, mitigação de conflitos sociais e uma manobra para transferir ao setor não governamental o atendimento direto e a responsabilidade por determinadas ações públicas (Gohn, 2007).

Sobre esse impasse, Teixeira (2002) defende que, apesar do receio em relação à possível perda de autonomia, as “ONGs militantes” optaram por estabelecer parcerias com o Estado, fundamentadas na convicção de que as políticas públicas devem ser formuladas com centralidade na sociedade civil. A autora reflete que essa escolha também se justifica pela necessidade de compartilhar o acúmulo de experiências, conhecimentos e tecnologias sociais desenvolvidos ao longo de sua trajetória, ampliando assim o impacto e a efetividade das ações implementadas.

Prosseguindo em suas argumentações, Teixeira (2002), ao analisar os perfis de atuação das ONGs em parceria com Estado, os classifica entre projetos de prestação de serviços e projetos participativos.

No contexto da prestação de serviços, a autora argumenta que o Estado se relaciona com as ONGs como se estivesse contratando uma empresa. Nessa dinâmica, ela afirma que os projetos são avaliados pelo Estado sem qualquer interferência das organizações não governamentais, e as ações são burocratizadas, caracterizadas pela exigência de eficiência, otimização de recursos e alta qualificação dos executores. Caso esses critérios não sejam atendidos, há o risco de cancelamento ou não renovação do projeto (Teixeira, 2002).

Nos projetos de prestação de serviços, Teixeira (2002) destaca que o alto nível de formalidade impede o diálogo, resultando em uma experiência sem partilha de poder. Esse modelo se caracteriza por relações altamente assimétricas entre as ONGs e o Estado, comprometendo a autonomia das organizações, que acabam sujeitas às diretrizes políticas estabelecidas pelos governos (Teixeira, 2002).

Ademais, a autora argumenta que esses projetos de prestação de serviços são pontuais, não incorporam o projeto político próprio da ONG que os executa, nem possibilitam uma participação efetiva, e assumem um caráter paliativo. Dessa forma, acabam induzindo as organizações a modificar seus objetivos e modos de trabalho para se adequarem às exigências do Estado (Teixeira, 2002).

Por outro lado, Teixeira (2002) sustenta que, nos projetos participativos, as ONGs participam ativamente da sua elaboração e execução. Nesse modelo, a autora destaca que há o estabelecimento de vínculos formais e um maior comprometimento do Estado, uma vez que um órgão governamental assume o projeto como seu. Além disso, esses projetos incluem um contrato formalizado — mas passível de ajustes —, espaço para diálogo e críticas mútuas, bem como a divisão de responsabilidades entre Estado e ONGs (Teixeira, 2002).

Nesse modelo, Teixeira (2002) avalia que os pactos políticos e a busca por consenso desafiam as dinâmicas de um Estado tradicionalmente privatizado e podem conduzir à construção de uma esfera pública efetivamente democratizada. Para a autora, a implementação desse modelo participativo requer que a participação seja concebida como poder compartilhado, corresponsabilidade e respeito à autonomia das ONGs, princípios que devem ser endossados por aqueles que integram os quadros dos órgãos governamentais (Teixeira, 2002).

Com efeito, Teixeira (2002) observa, ainda, que diversos projetos das ONGs foram financiados por organismos multilaterais ou pela cooperação internacional para a implementação de 'projetos-piloto' dos dois modelos de cogestão, cujo objetivo era

demonstrar seu êxito e viabilizar sua incorporação às políticas públicas. A autora ressalta que, posteriormente, essas experiências-piloto passaram a ser financiadas pelo próprio Estado.

É no bojo deste modelo de projetos pilotos financiados pelo Estado, que se insere o PROVITA do estado do Pernambuco, experiência que se inicia em 1996 naquele Estado, mediante termo de cooperação técnica entre o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP) e o Ministério Público do Estado de Pernambuco.

Nesse cenário, o GAJOP se situa no campo das “ONGs militantes”, fundada em 1981, por advogados que se propuseram a atuar na assessoria jurídica popular, com enfoque especial na temática direito à moradia na região metropolitana do Recife, e posteriormente, centralizou sua atuação no campo da justiça e segurança (Clemente; Cordeiro; Silveira, 2014).

Desse modo, entendemos que o PROVITA/PE pode ser enquadrado no que Teixeira (2003) categoriza como “projeto participativo”, uma vez que, desde sua experiência inicial, incorpora os elementos essenciais desse modelo de parceria. O programa conta com um contrato formalizado, representado pelo termo de cooperação técnica, além de prever espaço para diálogo e divisão de responsabilidades entre o Estado e a ONG.

A literatura pesquisada evidencia que o GAJOP desempenhou um papel determinante na concepção da política de proteção, ao elaborar o projeto-piloto do PROVITA e incorporar seus referenciais ético-políticos no desenho e na estruturação do programa. Além disso, a organização realizou uma série de articulações políticas, mobilizações e pressão para que a questão da proteção a vítimas e testemunhas viesse a entrar na agenda governamental estadual (Jakob, 2014).

Com efeito, destaca-se que, no documento que formalizou a experiência do projeto-piloto, o GAJOP definiu responsabilidades no âmbito do PROVITA, estruturando um desenho institucional fundamentado na corresponsabilidade e estabelecendo atribuições para órgãos e instituições estatais, como a Secretaria de Segurança Pública, a Secretaria de Justiça, a Polícia Militar de Pernambuco e a Secretaria de Trabalho e Ação Social (Clemente; Cordeiro; Silveira, 2014).

Além disso, a abertura às parcerias entre Estado e sociedade civil, viabilizada pela “publicização”, foi um elemento central para a institucionalização do PROVITA. Isso se evidencia pelo fato de que, em 1994, já havia sido proposta a criação de um

programa de proteção inspirado no modelo adotado na Itália, porém, a iniciativa não obteve êxito devido aos altos custos financeiros e materiais exigidos para sua execução (Brasil, 2005).

Nesse quesito, o baixo custo e o êxito da experiência-piloto implementada em Pernambuco foram fundamentais para destacar o modelo de proteção concebido no âmbito das organizações da sociedade civil. A análise dos documentos nos permite afirmar que a transferência da execução da política de proteção ao “público não estatal” representava uma alternativa viável para reduzir os custos operacionais de um programa dessa magnitude.

Essa proposta demonstrou tamanha viabilidade que o Ministro da Justiça, Íris Rezende, em sua exposição de motivos a um projeto de lei proposto pelo Executivo para a institucionalização do PROVITA, ressalta que:

[...] o Estado de Pernambuco vem adaptando, com baixo custo e ações bem mais limitadas, o modelo norte-americano ao contexto Brasileiro. Acrescenta-se que o programa pernambucano resulta de uma bem-sucedida parceria (mediante convênio) de órgãos públicos (Secretaria de Justiça, etc.) e entidades não-governamentais, tendo por executor o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares - GAJOP. Tal coparticipação é reputada como essencial ao seu êxito e aos custos reduzidos que apresenta (Brasil, 1995c, p. 2-3).

Outrossim, os documentos demonstram que a necessidade de um programa de proteção nos moldes do PROVITA se institucionaliza com base no reconhecimento da persistência de estruturas de violação de direitos humanos estabelecidas ainda no período da ditadura militar. Mesmo após a queda do regime, as forças de segurança permaneceram como principais agentes das graves violações de direitos, conforme discorrido anteriormente.

Por isso, observamos que a parceria entre Estado e sociedade civil, viabilizada pela “publicização” na execução de políticas públicas, possibilita a implementação desse modelo de proteção, que se estrutura à margem das forças de segurança, mas se inspira nas práticas protetivas desenvolvidas pelas “ONGs militantes” durante a ditadura.

Diante do sucesso da experiência, o GAJOP, em parceria com o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), elaborou um plano de ação voltado para a incidência política nos estados, articulando os movimentos que compunham sua rede para viabilizar a institucionalização do PROVITA. A partir da presença de figuras que

integravam ambos os espaços, foram desenvolvidas estratégias para ampliar a legitimidade desse modelo de proteção e consolidá-lo como política pública. O MNDH assumiu essa missão junto ao GAJOP, fortalecendo o diálogo com atores estratégicos e fomentando condições para o reconhecimento institucional do programa.

Nesse quesito, cumpre destacar que segundo seu documento institucional (Movimento Nacional de Direitos Humanos, 2023), o MNDH é um movimento da sociedade civil, sem fins lucrativos, organizado em rede, “democrático, ecumênico, laico e suprapartidário, com atuação em todo o território brasileiro, através de suas entidades filiadas e de suas instâncias organizadas, fundado em 1982, constituindo-se numa das principais articulações nacionais de luta pela promoção e exigibilidade dos direitos humanos no Brasil”. Além disso, tem como objetivo:

Colaborar de forma proativa na construção de uma cultura de direitos humanos, afirmando-os em sua universalidade, indivisibilidade e interdependência, centrais na efetivação de alternativas para um novo processo de desenvolvimento, para o exercício da cidadania, para a radicalização da democracia e para a promoção da igualdade e da liberdade (Movimento Nacional de Direitos Humanos, 2023).

Dessa forma, o MNDH reunia diferentes tipos de entidades em sua composição. Embora não seja possível restringir essa relação estritamente ao recorte temporal desta análise — os anos 1990 — o antigo site do movimento disponibiliza uma lista de organizações vinculadas, entre as quais se destacam comissões de direitos humanos da OAB, associações, pastorais, fóruns e grupos diversos, sendo preponderantes os centros de promoção e defesa dos direitos humanos (Movimento Nacional de Direitos Humanos, 2024).

Com efeito, as fontes pesquisadas indicam que durante os anos 1990 foram realizados cinco encontros nacionais do MNDH, sendo promovido um a cada dois anos. Entretanto, direcionamos o nosso olhar para o IX Encontro Nacional do MNDH, realizado de 28 de fevereiro a 3 de março de 1996, que teve como tema “violência no Brasil neoliberal: desafios e perspectivas para os direitos humanos”, mesmo porque foi o único ao qual tivemos acesso ao relatório.

De acordo ainda com o relatório do citado encontro, em 1996, o MNDH contava com aproximadamente 300 entidades e organizações, distribuídas por todo o território brasileiro e no encontro acima destacado, estavam presentes delegados de

todas as filiadas⁶. Estiveram presentes no encontro também representantes dos partidos PT, PC do B e PSDB, além de deputados e senadores (Movimento Nacional de Direitos Humanos, 1996).

Como indicador da relevância do MNDH no campo de debate sobre direitos humanos no país, destaca-se que foi aberto espaço na programação do IX Encontro Nacional para o Prof. Dr. Paulo Sérgio Pinheiro fazer a exposição da proposta do PNDH. Após a apresentação, os presentes pontuaram a necessidade de monitoramento das ações e continuidade da participação das organizações de direitos humanos no processo de implementação do Programa (Movimento Nacional de Direitos Humanos, 1996).

É também ressaltado nos documentos, que durante o IX Encontro Nacional do MNDH foram realizadas visitas pelos filiados aos três poderes, para realizar articulações e sensibilizar os agentes estatais para as pautas do movimento. Destacasse, nesse sentido, a atuação junto ao Poder Legislativo, onde o MNDH foi recebido pelos presidentes da Câmara e do Senado para discutir projetos de lei considerados prioritários, entre eles o que tratava da proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas (Movimento Nacional de Direitos Humanos, 1996).

De acordo com Pedrosa (2014), o apoio do MNDH foi fundamental nas articulações para a disseminação do PROVITA em nível nacional, especialmente ao incentivar suas entidades filiadas a aderirem ao programa, o que futuramente viabilizaria a criação de uma “rede de proteção”.

Assim, o autor argumenta que a vinculação ao MNDH se tornou um critério para a escolha das organizações responsáveis pela execução do PROVITA nos estados. Embora não fosse um requisito formal, tratava-se de uma diretriz política que assegurava a convergência de valores éticos, a centralidade dos direitos humanos e o compromisso com um projeto político alinhado à defesa das classes populares e dos sujeitos historicamente marginalizados (Pedrosa, 2014).

Concluída a análise sobre o campo das ONGs, com ênfase nos fatores que consideramos determinantes para a atuação das chamadas “ONGs militantes” na construção do PROVITA, avaliamos ser igualmente necessário examinar a contribuição de agentes estatais que desempenharam papel relevante nesse

⁶ Entretanto, não tivemos acesso à lista de presentes do Encontro, de modo que não é possível tecer maiores análises acerca das 300 organizações representadas no evento (Movimento Nacional de Direitos Humanos, 1996).

processo de institucionalização. Nesse sentido, dada a centralidade do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) na consolidação da política de proteção em questão, destacaremos dois sujeitos cuja atuação foi fundamental para a formulação do PNDH: José Gregori e Paulo Sérgio Pinheiro.

Para tanto, retomamos Kingdon (2006b) quando ele diz que os “participantes visíveis” no ciclo das políticas públicas, são aqueles que definem a agenda e correntemente estão em evidência pública. Nesse caso específico, trata-se do presidente, seus assessores de alto escalão, membros do Congresso de destaque, mídia, e sujeitos relacionados ao processo eleitoral, tais como partidos políticos (Kingdon, 2006b). Ao passo que os “participantes invisíveis”, segundo Kingdon (2006b), são aqueles que detêm maior poder de influência na escolha de alternativas de política, podendo ser classificados como acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas.

Já vimos no âmbito deste trabalho, como os direitos humanos e o combate à impunidade entraram na agenda pública pela ação dos “participantes visíveis”, entretanto, é igualmente importante destacar a presença de quadros favoráveis dentro do Estado.

Nesse quesito, as fontes bibliográficas indicam que capilaridade dessas organizações durante sua atuação no Brasil nas décadas de 1970 e 1980, aliada ao processo de institucionalização dos movimentos populares e à consequente migração de seus membros para o aparato estatal, facilitou a inserção de aliados das “ONGs militantes” na estrutura governamental.

De fato, a composição dos quadros do governo após a redemocratização oportunizou que sujeitos originalmente oriundos dos setores populares pudessem influenciar nas políticas públicas, de modo que em determinadas pastas, os funcionários estatais compartilhavam dos mesmos projetos políticos das organizações da sociedade civil, tendo o condão de influenciar alternativas de políticas (Teixeira, 2002).

Assim, Teixeira (2002) reforça que as articulações institucionais e interpessoais estabelecidas pelos componentes das “ONGs militantes” permitiram interlocução não somente no âmbito da sociedade civil, mas também dos sujeitos que estão nos governos. Portanto, a atuação destas organizações se direciona em termos políticos estratégicos, aproveitando-se das janelas de oportunidade que se abrem,

captando e conquistando sujeitos essenciais para a implementação de suas pretensões igualitárias.

Naquele cenário, a capacidade de mobilização e pressão da sociedade civil tinha um papel essencial na transformação de suas demandas em políticas públicas, a exemplo da Campanha contra a Impunidade realizada no Espírito Santo pelo MNDH de 1993 a 2002, que denunciou a infiltração da criminalidade no aparato estatal e atuação dos grupos de extermínio, favorecendo a criação do PROVITA naquele Estado (Carlos, 2021).

Nesse sentido, é possível afirmar que a capacidade de influência das “ONGs militantes”, sobretudo considerando o destaque que alcançaram na arena pública, também lhes permitiu sensibilizar, com seus projetos políticos, até mesmo funcionários do Estado sem vínculos anteriores com os movimentos sociais, que mais tarde se tornariam aliados na implementação de suas iniciativas (Teixeira, 2002).

Desse modo, tomamos como exemplo de “participante invisível” o então chefe de gabinete do Ministério da Justiça, José Gregori, a quem atribuímos um papel central no interior do Estado para a consideração do PROVITA como alternativa de política pública voltada ao enfrentamento da impunidade. Essa análise decorre da sua atuação destacada na formulação e implementação do PNDH e, posteriormente, na condução da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, cargo que ocupava à época da elaboração da referida política de proteção.

No entanto, a partir da análise documental fica evidente que sua trajetória é marcada por interlocuções com organizações da sociedade civil historicamente engajadas na defesa dos direitos humanos, revelando sua inserção em redes políticas e ideológicas comprometidas com o fortalecimento do Estado democrático de direito.

Nesse quesito, destaca-se que ele atuou enquanto denunciante ativo das graves violações de direitos humanos ocorridas na ditadura militar, tendo dentre outras ações, elaborado em 1969 um relatório com denúncias de prisões, torturas, assassinatos e desaparecimentos, que posteriormente foi apresentado no Congresso Nacional (Academia Paulista de Direito, 2025).

Além disso, foi fundador da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, onde atuou na defesa de presos políticos e de familiares de torturados e desaparecidos, presidindo a comissão de 1972 a 1982 (Academia Paulista de Direito, 2025). Também estruturou uma Rede Nacional de Advogados das Comissões de

Justiça e Paz, com o propósito de apoiar cidadãos perseguidos pelos órgãos de repressão (Academia Paulista de Direito, 2025).

Cabe ainda dizer que o Sr. José Gregori foi professor do curso de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e fundador da Comissão Teotônio Vilela, criada em 1983 com o objetivo de investigar e combater violações cometidas em estabelecimentos de privação de liberdade, sendo que, no início da década de 1990, a Comissão ampliou sua atuação para a proteção dos direitos humanos no Brasil (Higa; Alvarez; Salla, 2017).

Dessa forma, é possível afirmar que a trajetória de José Gregori na defesa dos direitos humanos, oportunizou que, ao longo dos anos, tenha estabelecido interlocuções pessoais e profissionais com diversos sujeitos e organizações que faziam parte do campo das “ONGs militantes”, sendo, além de um agente estatal afeito à causa, um ponto de interlocução e abertura dentro da institucionalidade para pautas como a institucionalização do PROVITA.

Outro agente público que se mostrou importante no processo de formulação do PROVITA foi o prof. Dr. Paulo Sérgio Pinheiro. Nos termos de (Kingdon, 2006b), ele também pode ser classificado como um “participante invisível”, estando inserido no campo dos acadêmicos e consultores que podem ter poder de influência na escolha de alternativas de política.

Além de ser membro fundador da Comissão Teotônio Vilela ao lado de José Gregori, Paulo Sérgio Pinheiro também fundou o Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV-USP), que desde 1987 desenvolve pesquisas sobre violência, democracia e direitos humanos (Núcleo de estudos da violência da Universidade de São Paulo, 2024). Ademais, como mencionado anteriormente, o projeto-base do PNDH foi elaborado pelo NEV-USP sob sua coordenação.

Nesse sentido, identificamos nas fontes bibliográficas que NEV-USP defende o enfrentamento da violência e da impunidade como um dos eixos centrais para a realização dos direitos humanos no Brasil, razão pela qual o grupo naturalmente apresentaria propostas voltadas à garantia e proteção de testemunhas impactadas pela “lei do silêncio” (Pinheiro; Mesquita Neto, 1997). Outrossim, essa questão era amplamente vocalizada por diversos setores da sociedade civil, sendo reconhecida por órgãos nacionais e internacionais como um obstáculo à efetivação dos direitos humanos no país (Pinheiro; Mesquita Neto, 1997).

Portanto, de acordo com Bakker (2008), um relatório produzido em 1993 pelo NEV-USP em parceria com a Comissão Teotônio Vilela — grupos dos quais Paulo Sérgio Pinheiro e José Gregori faziam parte — recomendava a adoção de medidas para a proteção de testemunhas em casos de violência policial. No ano seguinte, ambas as organizações publicaram um novo relatório, no qual sugeriam a criação de programas de proteção a testemunhas em nível federal e estadual (Bakker, 2008).

Desse modo, a análise da trajetória dos sujeitos diretamente envolvidos na formulação do PNDH nos permite afirmar que a criação de um programa voltado à proteção de testemunhas já estava prevista desde as primeiras versões do documento, uma vez que o coordenador do projeto-base recomendava tal medida desde 1994.

2.3 Institucionalização do PROVITA

A partir da identificação dos principais sujeitos que contribuíram para que o PROVITA fosse considerado uma alternativa de política pública voltada ao enfrentamento da impunidade, passamos agora à análise do seu processo de institucionalização, consolidado prioritariamente por meio de iniciativas no campo legislativo, embora também tenha contado com contribuições significativas do Poder Executivo. Neste subitem, serão apresentados novos sujeitos e marcos relevantes que reforçaram a visibilidade do programa, colaborando para sua consolidação enquanto política pública.

No que se refere ao processo de institucionalização do PROVITA, Bakker (2008) aponta que um evento significativo nesse percurso foi a já mencionada visita do Secretário-Geral da Anistia Internacional em 1995. Na ocasião, ele declarou que, diante dos alarmantes níveis de violência e impunidade no país, era inaceitável que o Brasil não dispusesse de um programa de proteção a testemunhas (Bakker, 2008).

Assim, como medida para enfrentar esse cenário, ainda em 1995 foram apresentados os Projetos de Lei Nº 610/95, que teve como autor o então Deputado Humberto Costa (PT/PE) e o Projeto de Lei Nº 1.348/95, proposto pelo Deputado Sérgio Arouca (PPS/RJ).

Cabe também lembrar que em seu “discurso sobre os direitos humanos”, de 07 de setembro de 1995, o presidente FHC pontua a existência de um projeto em tramitação no legislativo destinado a garantir proteção às testemunhas nas investigações criminais:

Porque, não havendo proteção às testemunhas, ela, muitas vezes, se sente inibida e não tem condições de, efetivamente, dizer o que sabe e, assim, impede que a sociedade, através da justiça, possa cumprir os seus objetivos de restaurar, muitas vezes, a dignidade pública e, outras vezes, coibir violações de direitos da pessoa (Brasil, 1995a, p. 295-296).

Destaca-se que o Projeto de Lei mencionado pelo Presidente era o de nº 610/95, apresentado pelo Deputado Humberto Costa, uma vez que a proposta do Deputado Sérgio Arouca somente seria encaminhada em 7 de dezembro de 1995. A referência ao programa de proteção a testemunhas em um discurso proferido em data emblemática e de ampla repercussão pública reforça a centralidade da proposta enquanto alternativa política para o enfrentamento da impunidade, sinalizando disposição concreta de transformar a proposta em política pública efetiva.

Temos ainda que no ano de 1995, o GAJOP já iniciava o processo de idealização do PROVITA, tendo realizado naquele ano visita *in loco* às sedes dos programas de proteção em operação na Inglaterra e Holanda, e estabelecido diálogos diretos com agentes dos programas da Itália e Estados Unidos (Clemente; Cordeiro; Silveira, 2014). Ainda naquele ano, o GAJOP conclui a proposta do programa de proteção a ser implementado em Pernambuco e a apresenta para a Polícia Militar, Ministério Público e Delegados de Polícia (Clemente, 2008). Ao passo que em janeiro de 1996 são iniciadas as atividades do PROVITA/PE, mediante termo de cooperação técnica entre GAJOP e o Governo do Estado de Pernambuco (Clemente; Cordeiro; Silveira, 2014).

Cumpramos lembrar que em 1995 os membros da delegação da Comissão IDH que estiveram em Pernambuco se reuniram com diversas organizações locais, incluindo o GAJOP. Considerando que a impunidade era um dos principais focos de atenção da Comissão e que, naquele momento, as tratativas para a implementação do PROVITA no Estado já se encontravam em fase avançada, ainda que as fontes não explicitem essa informação, o contexto permite supor que a proposta foi apresentada à Comissão.

Prosseguindo na linha histórica, retomamos a 1ª Conferência Nacional de Direitos Humanos de 1996, oportunidade na qual o PNDH foi submetido à apreciação e aberto para colaboração dos presentes no evento. No relatório da Conferência, a partir do processo de discussão com as organizações presentes, o eixo temático “Justiça e Direitos Humanos”, registrou sugestões de alterações no enfrentamento à

impunidade, incluindo 21 metas de curto e médio prazo (Brasil, 1996b). Entre elas, destaca-se a meta de curto prazo nº 2, que recomenda:

Estabelecer programa, com parceira com organismos não governamentais de direitos humanos, de proteção e assistência às vítimas e testemunhas de crimes, e seus familiares, a fim de garantir a segurança de pessoas expostas a grave perigo, atual ou futuro, em virtude de colaboração ou declarações prestadas em investigação criminal ou processo penal, com enfoque especial quando a testemunha for criança ou adolescente (Brasil, 1996b, p. 10).

Assim, na versão final do PNDH, a questão da proteção a vítimas e testemunhas é incluída no rol de propostas de ações governamentais na luta contra a impunidade, e prevê “apoiar a criação nos Estados de programas de proteção de vítimas e testemunhas de crimes, expostas à grave e atual perigo em virtude colaboração ou declarações prestadas em investigação ou processo penal” (Brasil, 1996a).

A partir da análise das fontes documentais e da literatura sobre o PROVITA, é possível afirmar que a inclusão dessa previsão no PNDH foi um marco simbólico e um instrumento fundamental para que o processo de institucionalização dessa política se tornasse politicamente exigível. Sua incorporação em um documento dessa envergadura, construído em meio a disputas no campo dos direitos humanos e reconhecido como referência normativa e política no período, conferiu densidade e legitimidade à demanda por um programa de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas.

Nesse sentido, é importante destacar as diferenças entre as duas redações do texto: a versão elaborada no âmbito da Conferência Nacional de Direitos Humanos e aquela que foi promulgada. A versão final apresenta um caráter mais genérico, ao limitar-se a expressar apoio em vez de estabelecer diretrizes concretas. Além disso, suprime a referência ao grave perigo futuro, exclui a proteção aos familiares e elimina a previsão de parceria com entidades não governamentais de direitos humanos.

Desse modo, considerando que na Câmara dos Deputados tramitavam dois projetos de lei sobre o tema e que, já em janeiro de 1996, o GAJOP havia iniciado as atividades do programa no Estado de Pernambuco, é possível afirmar que a pauta da proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas já ocupava uma posição de destaque. A presença simultânea de mobilizações legislativas e experiências práticas em curso indica que o tema havia conquistado visibilidade e densidade política, tornando-se

objeto de atenção tanto de organizações da sociedade civil quanto de setores do Estado.

Ainda nesse teor, destaca-se a promoção de debates públicos sobre a temática, a exemplo do seminário “Proteção a Testemunhas”, realizado em 25 de setembro de 1996 (Brasil, 1995c). O evento foi promovido pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e pelo Fórum Nacional contra a Violência no Campo, e contou com a presença de Gerald Shur, idealizador do Programa de Proteção a Testemunhas dos Estados Unidos (Brasil, 1995c).

Sobre este seminário, conforme subsídios apresentados pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 3.599/97⁷, o Deputado Pedro Wilson (PT), membro do Conselho Nacional do MNDH, destacou no documento que o evento em questão confirmou a necessidade de criação de um programa dessa natureza no Brasil (Brasil, 1997b).

Com efeito, em 1997⁸ a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) publicou um relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, resultado da visita ao país no período de 27 de novembro a 8 de dezembro de 1995. No documento, o órgão avaliou a implementação do PROVITA em Pernambuco:

A Comissão manifesta sua esperança de que o mencionado convênio produza os resultados pretendidos e que o exemplo pernambucano seja seguido por outros governos estaduais, uma vez que esse projeto que prevê a proteção das testemunhas data de alguns anos; fora proposto em 1993 e retirado do Congresso pelo Executivo em 1996, para estudo a respeito da incompatibilidade de seus dispositivos com a estrutura legal brasileira. Apesar disso, a Comissão observa com satisfação o interesse do Governo em apoiar a criação, pelos Estados, de seus respectivos programas de proteção das testemunhas, interesse que foi manifestado no PNDH, que o inclui como meta de curto prazo (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1997).

Desse modo, é relevante destacar que, no capítulo 3 do referido relatório, dedicado à violência policial, à impunidade e ao foro privativo militar da polícia, a CIDH

⁷ Trata-se de um projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, que visava instituir um programa de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas no Brasil. No documento que acompanha a proposta legislativa, a iniciativa é apresentada como parte dos esforços para concretizar as diretrizes estabelecidas pelo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Como será discutido adiante, conforme indicam as fontes consultadas, trata-se de uma proposição originada a partir de um processo de construção coletiva protagonizado por “ONGs militantes”, posteriormente encaminhada ao Executivo para fins de formalização e posterior submissão ao Poder Legislativo.

⁸ A despeito da referida visita ter sido realizada em 1995, o relatório do órgão contempla até o período de 1997, dado que a aprovação da sua versão definitiva ocorreu somente em 29 de setembro de 1997 durante o 97º período ordinário de sessões da Corte IDH (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1997).

reafirma a proposta do PNDH que prevê a criação de um programa de proteção, recomendando:

Aplicação de um programa nacional de proteção das testemunhas, alterando sua identidade e permitindo sua mudança a outras áreas do país, bem como elaboração de procedimentos especiais que permitam o uso de testemunhos filmados ou gravados a fim de acelerar as investigações e proteger as testemunhas de confrontação direta com seus agressores (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1997).

Diante da incorporação de um programa de proteção a testemunhas entre as recomendações de um órgão de ampla projeção na comunidade internacional, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o PROVITA se fortalece como alternativa de política para o enfrentamento da impunidade. Nesse contexto, como veremos adiante, a proposta ganha impulso com a iniciativa do Poder Executivo ainda em 1997.

Nesse contexto, a visibilidade conferida à questão da proteção de vítimas e testemunhas naquele período favoreceu articulações voltadas à nacionalização do PROVITA. Entre 1997 e 1998, o GAJOP e o MNDH elaboraram um plano para expandir o programa em âmbito nacional, fundamentado tanto na recomendação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos quanto na inclusão da pauta no PNDH. A literatura pesquisada aponta que o objetivo era disseminar as discussões sobre o modelo de proteção implementado em Pernambuco, articulando-se com grupos sociais locais e governos estaduais para a apresentação da proposta (Clemente; Cordeiro; Silveira, 2014).

Tomando como base o exemplo do Estado da Bahia, Barreto (2010) narra que as articulações voltadas à implementação do PROVITA em diferentes Estados ocorriam, em geral, por meio de Fóruns compostos por diversas entidades. Naquele Estado, integravam esse espaço o Movimento Tortura Nunca Mais, Movimento Negro, CEAS, CESE, Movimento Vida Brasil, Movimento Anarcopunk, Movimento Antimanicomial, Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa, OAB, Comissão Pastoral da Terra, Comissão Justiça e Paz, CECUP, CEDECA/BA, entre outras (Barreto, 2010). Na experiência baiana, o eixo central do debate girava em torno de questionamentos sobre se a sociedade civil deveria, de fato, assumir um programa dessa natureza e se esse papel não implicaria o risco de sua cooptação pelo Estado (Barreto, 2010).

Como será retomado mais adiante, a experiência desses Fóruns se refletiu diretamente nas medidas de proteção adotadas, a partir de uma perspectiva em que as organizações que participaram dos debates e da construção da proposta passaram, posteriormente, a integrar formas colaborativas de apoio à política, contribuindo com ações diversas voltadas à proteção de pessoas ameaçadas nos Estados.

No contexto desse movimento, ocorre o 1º Encontro Interestadual sobre Apoio e Proteção às Testemunhas, promovido pelo GAJOP e realizado no Recife no ano de 1997, que contou com a participação de representantes dos programas dos Estados Unidos, Reino Unido, Itália e Holanda (Santa, 2006). Além disso, estiveram presentes representantes de “ONGs militantes” dos estados da Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte, considerando o projeto de expansão da experiência do PROVITA de Pernambuco, buscando articular uma rede interestadual de proteção (Santa, 2006).

Naquele encontro, foi acordado em plenária, a elaboração de um projeto de lei sobre o PROVITA, com a contribuição de todas as organizações que estavam envolvidas na luta pela institucionalização da política, e posteriormente a proposta foi enviada pelo GAJOP à Secretaria Nacional dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, e proposto pelo Poder Executivo (Bakker, 2008).

Assim, o Ministro da Justiça Iris Rezende endossa essa proposta enviada pelo GAJOP e MNDH, encaminhando ao Presidente da República a Exposição de Motivos nº 406/97 com a propositura do Projeto de Lei nº 3599/1997. No documento, o Ministro expõe que:

A criminalidade organizada, a ocorrência de chacinas nos bairros periféricos das grandes cidades e outras manifestações da violência urbana, os conflitos agrários, a participação de agentes públicos, sobretudo policiais, na prática de atos criminosos graves, estão a exigir – pelas características e fatores que os cercam – a adoção de mecanismos capazes de coibi-los e de proporcionar as necessárias respostas do Estado (Brasil, 1995c, p. 2).

Dentre as proposituras apresentadas sobre programas de proteção, elencam-se também Projeto de Lei nº 4264/1998, proposta do Deputado Federal João Coser (PT/ES), inspirado na Lei Estadual que cria o PROVITA no Estado do Espírito Santo (Kuwahara, 2016a) e o Projeto de Lei Nº 4449/1998, proposto pelo Senador Júlio Campos (PFL-MT). Destaca-se que este último, diante das delongas ocorridas no seu

processo de tramitação, fora arquivado diante do encerramento da legislatura do Senador que o propôs. Por tratarem de matérias correlatas, os Projetos de Lei nº 610/1995, nº 1.348/1995, nº 3.599/1997 e nº 4.264/1998 foram apensados, passando a tramitar conjuntamente sob o número nº 610/1995 (Brasil, 1999).

Nesse cenário, as fontes consultadas (Bezerra, 2021; Barreto, 2010) indicam que, em 1998, como resultado das articulações promovidas pelo plano de nacionalização impulsionado pelo GAJOP e pelo MNDH, o PROVITA foi implementado nos estados da Bahia e do Espírito Santo.

No ano seguinte, o Ministério da Justiça, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ampliou o apoio à expansão do programa para outros Estados, em colaboração com o GAJOP (Galdino, 2013). Nesse contexto, a organização realizou missões nos estados do Ceará, Bahia, Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro, com o objetivo de discutir e avaliar a viabilidade da implementação do programa nesses locais (Galdino, 2013).

Ainda de acordo com as fontes documentais, os critérios de escolha dos locais foram embasados nos índices de violência e impunidade, além de evidências de articulações da sociedade civil com disponibilidade para estabelecer ou ampliar o diálogo com o poder público local (GAJOP, 1996 *apud* Galdino, 2013). Desse modo, em 1999, como fruto das articulações realizadas pelo GAJOP e MNDH, as fontes bibliográficas indicam que houve a criação do PROVITA nos Estados do Pará, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo (Galdino, 2013).

Cumprе ressaltar que o trabalho de articulação e mobilização empreendido pelo GAJOP e MNDH, teve um papel central para inclusão da proteção a vítimas e testemunhas na agenda governamental, de modo que o apoio do Governo Federal através do Ministério da Justiça a esse projeto de expansão do PROVITA, foi mais um indicador da relevância da questão.

Assim, é possível afirmar que o embrião para a institucionalização do PROVITA em nível nacional foi sua inclusão no PNDH. No entanto, ainda que essa inclusão represente um marco formal, ela não teria ocorrido sem a atuação da sociedade civil na afirmação desse modelo como resposta legítima e necessária ao enfrentamento da impunidade.

A expressiva quantidade de projetos de lei que tramitaram sobre o tema reforça a relevância atribuída ao modelo de proteção frente a outras alternativas de política. Entendemos que tal reconhecimento decorre, em grande medida, do trabalho

persistente de divulgação, articulação política e incidência promovido pelas “ONGs militantes”, que atuaram para consolidar a proposta do PROVITA como política pública.

Observa-se, ainda, que os diversos projetos e ações voltados à disseminação desse modelo de proteção foram igualmente fundamentais para sua institucionalização. A formulação e tramitação de proposições legislativas expressam não apenas a importância da questão em pauta, mas também a pressão exercida por esses coletivos, como evidenciado pela visita ao Legislativo promovida pelas organizações reunidas no Encontro Nacional do MNDH, em 1996.

Mesmo diante de um contexto político favorável, é preciso reconhecer que a consolidação desse modelo de política de proteção — com marcas evidentes da atuação da sociedade civil e inspirado em experiências de resistência forjadas durante o regime ditatorial — não teria sido possível sem o engajamento contínuo das “ONGs militantes”.

Assim, o Projeto de Lei nº 610/95 seguiu em discussão em meio aos ritos de tramitação durante o período de aproximadamente dois anos para ser aprovado e em 1999 teve sua sanção e publicação. Por fim, os documentos registram que em 13 de julho de 1999 o PROVITA é institucionalizado por meio da Lei Federal nº 9807.

Nesse sentido, Leão (2011, p. 79) sublinha que naquele momento, a institucionalização do PROVITA foi “uma evolução do processo democrático e da ampliação do espaço público no Brasil, e seu modelo de gestão participativa atesta a possibilidade e a importância da participação da sociedade organizada na garantia e ampliação dos direitos humanos”.

Portanto, a institucionalização do PROVITA, consolidada pela Lei nº 9.807/1999, reafirma o compromisso do Brasil com a proteção de vítimas e testemunhas, ao mesmo tempo em que evidencia as disputas e desafios inerentes à implementação de políticas de direitos humanos. Esse processo ressalta a necessidade contínua de aprimorar e fortalecer os mecanismos de enfrentamento às estruturas de violência e desigualdade que persistem no país.

A partir dessa trajetória de institucionalização, torna-se essencial examinar os princípios e referenciais ético-políticos que estruturam o PROVITA, a fim de compreender como esses elementos orientam a formulação da política de proteção no Brasil.

3 OS PRINCÍPIOS E REFERENCIAIS ÉTICO-POLÍTICOS DO PROVITA

Esta seção se propõe a analisar os princípios ético-políticos e referenciais ideológicos que fundamentam o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA). Para tanto, a análise se voltou para os três eixos considerados centrais no desenho deste Programa que são: as concepções de direito, política criminal, participação e acesso a direitos.

É o resultado deste esforço de análise que será exposto aqui nos itens que seguem.

3.1 Concepções sobre o Direito

É pertinente lembrar que as transformações pelas quais o Brasil atravessou, principalmente durante a década de 1980, reverberaram nos diversos setores da sociedade brasileira, não somente sobre as instituições sociais e políticas, mas também sobre a intelectualidade e a cultura em geral, de modo que no campo jurídico não foi diferente. Assim, vamos evidenciar que durante a luta pela redemocratização, articularam-se diversos movimentos em defesa dos direitos humanos e do acesso à justiça no Brasil.

Desse modo, as experiências relatadas e já analisadas no corpo deste trabalho, envolvendo o assessoramento jurídico a movimentos sociais, a comunidades rurais, aos sindicatos e aos sujeitos historicamente marginalizados, foram fundamentais para a construção de saberes e práticas jurídicas desvinculadas dos dogmas, ritos e tradições que sustentaram historicamente o direito hegemônico. Portanto, temos presente que a atuação de advogados e advogadas junto a esses grupos possibilitou o desenvolvimento de concepções alternativas de juridicidade estruturando e sedimentando uma nova cultura e moldando um novo “tipo” de profissional.

Cabe dizer que naquele momento, estruturava-se um movimento articulado entre teoria e prática que passou a questionar os limites do paradigma jurídico hegemônico vigente, o positivismo normativista (Andrade, 1993).

Desse modo, sujeitos inseridos no campo do saber jurídico, inspirados na tradição marxiana, especialmente pela ideia de práxis, passaram a ancorar suas ações em pressupostos teóricos que propiciavam a reflexão crítica acerca das situações analisadas e/ou julgadas, buscando alinhar as práticas jurídicas aos interesses das classes populares.

Cumprir destacar que essas concepções críticas sobre o Direito começaram a emergir na Europa no final da década de 1960, tendo se consolidando na década de 1970, absorvendo influência do economicismo soviético de Stucka e Pachukanis, da releitura gramsciana do marxismo feita pelo grupo de Althusser, da teoria crítica frankfurtiana, e das teses arqueológicas de Foucault sobre o poder (Wolkmer, 2002).

Nesse sentido, podemos compreender e afirmar que no campo teórico, o pensamento jurídico crítico não é homogêneo, haja vista que conta com múltiplas correntes e tendências, sendo, portanto, caracterizado por Warat (1983, p. 39) como um “espaço teórico bastante fragmentado, produzido a partir de diferentes perspectivas metodológicas e norteado por objetivos relativamente compatíveis”.

No entanto, entendemos que há pontos de convergência entre essas correntes; tais pontos são observados, por exemplo, quando se busca expor as funções político-ideológicas do normativismo estatal, ao questionar os fundamentos epistemológicos que estruturam a ciência jurídica tradicional, romper com a ideia de uma verdade absoluta, neutralidade e objetividade, e enfatizando a relação do direito com as práticas sociais que lhe conferem significado (Wolkmer, 2002).

Na América Latina, a teoria crítica do direito chegou nos anos 1980, inserida em um contexto político, econômico e social profundamente marcado por desigualdades estruturais, como a dependência aos países centrais e as ditaduras militares que dominaram a região (Wolkmer, 2002). Ao contrário das abordagens predominantes no norte global, o pensamento jurídico crítico latino-americano se distingue pela sua profunda conexão com as demandas populares, refletindo a urgência das lutas que visavam superar as condições de opressão, exploração e injustiça.

No contexto brasileiro, esse movimento crítico se consolida no momento histórico de transição política, marcado pela reivindicação de direitos até então negligenciados, assim como “novas formas de fazer política, ampliando os espaços de incidências, desde a reconstrução do espaço público da rua, através do protesto social, até a atuação num campo mais institucional, como debate sobre a constituinte” (Gorsdorf, 2010, p. 7). A dita crise dos paradigmas jurídicos tradicionais revelou a incapacidade do direito hegemônico de lidar com as demandas dos movimentos populares e com a complexidade dos fenômenos sociais que emergiam naquela época.

Informo que no âmbito deste trabalho, aglutinaremos essa perspectiva sob o termo “teoria crítica do direito”, que é conceituada por Wolkmer (2002, p. 18) como uma formulação teórico-prática que busca contrapor e romper com o que está “disciplinarmente ordenado e oficialmente consagrado (no conhecimento, no discurso e no comportamento) em dada formação social e a possibilidade de conceber e operacionalizar formas não repressivas e emancipadoras de prática jurídica”.

Desse modo, o movimento de crítica jurídica começa a ganhar relevância no Brasil a partir da segunda metade da década de 1980, impulsionado por intelectuais influenciados pelas correntes críticas emergentes na França e na Itália (Wolkmer, 2002). Entre os pioneiros do pensamento jurídico crítico no país, destacam-se Roberto Lyra Filho, José Geraldo de Sousa Júnior, e Luiz Alberto Warat, professores que atuaram nos campos da filosofia e da sociologia jurídica, cujas contribuições abriram novos horizontes para a compreensão e transformação do direito (Wolkmer, 2002).

Assim, as dinâmicas políticas, sociais e culturais do período influenciaram diversos juristas, que transpuseram as fronteiras entre o direito e as ciências sociais, adotando abordagens críticas e problematizadoras (Faria; Campilongo, 1991). Essa virada epistêmica deu origem a análises que se debruçaram sobre historicidade do direito, os pressupostos ideológicos da dogmática jurídica implícitos na cultura tecnicista dos operadores dos códigos, e rejeitaram a pretensão de objetividade e imparcialidade das instâncias jurídicas (Faria; Campilongo, 1991).

Além disso, essas perspectivas críticas evidenciaram a dimensão político-ideológica do Direito, desvelando suas contradições e sua natureza instrumental na manutenção dos interesses da classe dominante e da ordem econômica, social e política vigente. Estabelecidas inicialmente no espaço acadêmico, essas tendências influenciaram diversos profissionais e sua aplicação passa a ser verificada na sociedade civil, no Estado e no Poder Judiciário (Pinto, 2021).

Ademais, essas formulações centram-se, ainda, no desajuste do paradigma de cientificidade que sustenta o discurso jurídico liberal-individualista, sobretudo diante das contradições estruturais geradas pelo processo de reestruturação produtiva daquele momento (Wolkmer, 2002). Diante desse contexto, impôs-se a necessidade de construção de uma teoria jurídica que estivesse vinculada às experiências concretas da sociedade, atuando como um mecanismo normativo capaz de promover mudanças sociais e enfrentar as condições de exploração e exclusão impostas às classes dominadas e excluídas das estruturas de poder (Wolkmer, 2002).

No campo metodológico, Machado (2021) compreende que a superação das bases positivistas deve se fundamentar em uma abordagem materialista e dialética, essenciais para compreender as dimensões concretas e históricas dos fenômenos do direito. Assim, essa perspectiva exige analisá-lo em sua dinâmica contraditória, reconhecendo-o como essa construção social marcada por relações de poder e pela luta de classes.

Portanto, Pazello (2019, p. 153) ao compactuar com esse entendimento, expõe que o materialismo histórico é a “única teoria que conseguiu captar a essência do fenômeno jurídico, não como norma jurídica ou justiça abstrata, mas como relação social histórica, que em nada se assemelha a um dever-ser, mas antes faz parte do ser da sociedade capitalista”.

Prosseguindo nessa mesma perspectiva, embasado na teoria marxista, Pazello (2019) assinala que no contexto das formações históricas das sociedades, aqueles que detêm o controle sobre os meios de produção material também controlam a produção intelectual. Assim, o autor reflete que a classe dominante, ao consolidar sua posição de poder no aparato estatal, confere à sua vontade particular um caráter universal, apresentando-a como vontade do Estado. Essa universalização se dá por meio da criação de normas jurídicas, cujo conteúdo é definido pelas relações de classe que estruturam a sociedade.

Com base nessas reflexões, passou-se a compreender que o Direito pode também atuar como instrumento de legitimação do processo de exploração da força de trabalho, uma vez que sua organização e institucionalização não apenas refletem, mas também reproduzem as estruturas e relações de poder vigentes na sociedade, configurando-se, simultaneamente, como produto e agente dessas dinâmicas de dominação (Pinto, 2021).

Essa percepção acerca do campo jurídico possibilita compreendê-lo como um campo de forças e de poder, portanto, em permanente disputa, perpassada por tensões e contradições, estando conectado aos processos históricos e sociais que definem as condições materiais da existência (Pinto, 2021).

Desse modo, com base no pensamento de Warat (1983), Wolkmer (2002) sustenta que é possível se entender que as concepções normativistas do direito e do Estado desempenham uma função política e ideológica crucial na medida em que mantém uma falsa separação entre o direito e a política, o que favorece a naturalização das estruturas de poder.

Os autores antes referidos refletem que a crença na primazia da lei como garantia dos indivíduos ignora as relações de poder e os interesses subjacentes que moldam as leis e sua aplicação, desconsiderando as desigualdades sociais e reforçando-as, sobretudo quando o direito se apresenta como um campo neutro e distante das disputas políticas reais.

Nesse sentido, quando nos referenciamos nas concepções destes autores (Warat, 1983; Wolkmer, 2002), desvelamos que o direito é profundamente político e instrumentalizado pelas elites, ocultando tensões sociais e conflitos, uma vez que, no geral, são apresentados como questões individuais resolvíveis por meio da aplicação impessoal da legislação. Em síntese, as crenças epistemológicas dos juristas sobre a verdade e a objetividade cumprem uma função ideológica, mascarando a natureza política do direito sob a aparência de neutralidade técnica.

Prosseguindo nessa reflexão, a professora Vera Regina Pereira de Andrade (1993) argumenta que a cultura jurídica brasileira encontra suas raízes em duas matrizes estrangeiras que moldaram sua base de formação e sustentação: o positivismo normativista, no campo epistemológico, e o liberalismo, no plano político e ideológico. A autora sustenta que esse alinhamento resulta em uma tradição jurídica caracterizada por uma orientação positivista, sustentada por fundamentos de inspiração liberal.

Assim, reconhecer as contradições e a historicidade do direito implica compreender que, no Brasil, a ordem político-jurídica liberal, fundada em princípios como consentimento individual, representação política, divisão dos poderes, descentralização administrativa, direitos fundamentais, supremacia constitucional e Estado de Direito, nasceu, coexistiu e ainda coexiste, com uma estrutura que é atravessada pelos traços da herança patrimonialista, conservadora e marcada pela dominação econômica escravista das elites agrárias (Wolkmer, 2015).

A partir dessa perspectiva, Wolkmer (2015) demonstra que, no Brasil, a ideologia liberal foi adaptada para sustentar os interesses das oligarquias, dos grandes proprietários de terra e do clientelismo vinculado ao regime monárquico imperial. Dissociado de práticas efetivamente democráticas, o liberalismo brasileiro marginalizou as demandas dos setores populares rurais e urbanos, ao mesmo tempo em que se ajustava aos mecanismos burocrático-centralizadores característicos da dominação patrimonialista (Wolkmer, 2015).

Implementou-se no país uma conciliação ambígua entre patrimonialismo e liberalismo, resultando em uma estratégia liberal-conservadora que combinava a perpetuação do favor, clientelismo e cooptação política com a imposição de uma cultura jurídico-institucional formalista, retórica e essencialmente ornamental (Wolkmer, 2015). Logo, a constituição da ordem jurídica no Brasil refletiu as demandas de uma elite sucessora da dominação colonial, que buscava afirmar a independência político-cultural enquanto fazia a recomposição ideológica das estruturas de poder e preparava uma nova camada burocrático-administrativa responsável pela gestão do país (Wolkmer, 2015).

Nesse contexto, a criação das primeiras faculdades de Direito no Brasil, inspiradas em modelos europeus como o de Coimbra, ocorreu simultaneamente ao processo de independência e à construção do Estado nacional e foram concebidas para atender aos interesses do Estado e das elites dominantes, em detrimento das necessidades sociais e judiciais mais amplas (Wolkmer, 2015). Conseqüentemente, sua função não era formar juristas voltados à advocacia como prática social, mas qualificar quadros técnicos capazes de responder às demandas burocráticas e administrativas das elites que construíam o Estado nascente (Wolkmer, 2015).

Observa-se, portanto, que desde a sua origem, a formação da cultura jurídica brasileira revelou-se historicamente divorciada dos interesses populares e articulada aos interesses das elites, que, ao moldarem a ordem jurídica, selecionaram de maneira estratégica os elementos do liberalismo que favorecessem sua emancipação do controle colonial, ao mesmo tempo em que rejeitaram qualquer aspecto que pudesse ameaçar sua estrutura de poder.

É em contraposição a essa lógica que o pensamento jurídico crítico se coloca com a perspectiva de entender as manifestações do direito na realidade material e suas conseqüências no plano histórico, considerando-o como um fenômeno complexo e em constante transformação, moldado por fatores políticos, sociais, culturais, éticos e normativos, que se desenvolve e se dissolve ao longo de um processo histórico marcado por conflitos, contradições e lutas sociais (Machado, 2021).

Portanto, a partir desse modelo, propõe-se que o direito seja analisado como totalidade histórica, inserido na trama social sendo um produto das lutas sociais, e não somente fruto da vontade geral abstrata captada pelo legislador.

Com efeito, o pluralismo jurídico de Wolkmer (2015) entende que essas práticas embasadas pela teoria crítica do direito se fundamentam em uma

hermenêutica jurídica pluralista, que reconhece os fenômenos jurídicos como resultantes não apenas de fontes estatais oficiais, mas também da coexistência de múltiplas ordens normativas, produzidas pelas relações sociais concretas.

O autor acima citado reflete que essa abordagem plural e crítica rompe com o reducionismo do direito formal, promovendo uma compreensão mais ampla, plural e democrática do fenômeno jurídico, voltada à articulação entre o saber dogmático e as práticas sociais que questionam as estruturas de poder e a ordem jurídica vigente.

Ainda nesse campo, a partir dos ensinamentos de José Geraldo de Sousa Júnior (1993), destaca-se a formulação teórico-prática do Direito Achado na Rua, resultado das reflexões e da atuação de um coletivo de intelectuais vinculados à Nova Escola Jurídica Brasileira, cujo principal expoente foi o professor Roberto Lyra Filho.

Inserido no contexto de lutas sociais e críticas teóricas, esse movimento apresenta-se como um pensamento alternativo, heterodoxo e não conformista, voltado à construção de uma concepção jurídica orientada para a transformação social (Sousa Júnior, 1993). A partir de uma abordagem dialética do fenômeno jurídico, objetiva-se a construção de um modelo de juridicidade comprometido com a transformação social, que entende o direito como expressão dos múltiplos ordenamentos sociais e dos projetos políticos emergentes que buscam reorganizar a sociedade a partir dessa pluralidade (Sousa Júnior, 1993).

Por isso, para o professor José Geraldo de Sousa Júnior (1993), o Direito Achado na Rua se propõe a analisar as práticas jurídicas e políticas protagonizadas por novos sujeitos sociais, tomando como referência experiências populares de criação de direitos. A partir dessas experiências, busca-se identificar os contextos políticos em que elas se desenvolvem, frequentemente em oposição ao direito estatal ou em construção extralegal, como é o caso dos direitos humanos (Sousa Júnior, 1993).

Esse movimento também propõe a elaboração de novas categorias jurídicas capazes de estruturar as relações solidárias que fundamentam uma sociedade orientada para a superação da opressão e da exploração, concebendo o direito como um instrumento emancipatório, legitimando a construção de uma organização social voltada à realização da liberdade (Sousa Júnior, 1993).

Desse modo, um dos principais méritos de movimentos teórico-práticos, como o pluralismo jurídico de Antônio Carlos Wolkmer e o Direito Achado na Rua de Sousa Júnior e Lyra Filho, é a consolidação da compreensão que as práticas sociais de

grupos historicamente excluídos e oprimidos se constituem como fontes legítimas de juridicidade. Tal perspectiva rejeita o paradigma positivista que limita o Direito àquilo que é produzido e reconhecido exclusivamente pelo Estado, ampliando as bases para a concepção de uma ordem jurídica comprometida com a emancipação social.

Por conseguinte, Lima Lopes (1988) argumenta que na América Latina, a defesa dos direitos humanos deslocou-se do domínio estatal, vez que o Estado foi o principal violador desses direitos durante os regimes de ditadura militar em diversos países do subcontinente. Nesse contexto, essa luta encontrou um espaço privilegiado na sociedade civil, onde organizações populares emergiram como protagonistas, estruturando práticas e discursos que resistiram às violações sistemáticas e fomentaram uma luta pautada na resistência coletiva contra o arbítrio estatal.

É nesse cenário que se formulam e consolidam os direitos humanos no século XX, a partir de uma reflexão política, teórica e prática sobre o fenômeno jurídico, reconhecendo-se que o direito não se limita à norma e que as práticas sociais populares também constituem fontes legítimas de juridicidade. Amparados no humanismo dialético de Roberto Lyra Filho, Costa *et al.* (2021) argumentam que essa categoria, inicialmente consolidada com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, foi transformada e ressignificada pelos contextos políticos, econômicos, culturais e históricos ao longo do tempo.

Em consonância com essa reflexão, Paulo César Carbonari (2010) sustenta que os direitos humanos se consolidam historicamente por meio da luta contínua contra formas de exploração, exclusão e desumanização, representando a base para a emancipação e a construção de relações solidárias e justas. O autor destaca que esses direitos estão profundamente vinculados às lutas libertárias protagonizadas por grupos oprimidos ao longo dos séculos, configurando-se como processos históricos que transcendem os instrumentos jurídicos que os formalizam.

Assim, textos legislativos, convenções, pactos e tratados representam uma síntese possível e circunstanciada ao momento histórico, funcionando como referências fundamentais, mas não que constituem o objetivo final das lutas em torno dos direitos humanos e não esgotam seu significado, cuja essência está centrada na superação concreta das condições de opressão (Carbonari, 2010).

Desse modo, os direitos humanos passam a abarcar dimensões que transcendem o conteúdo estritamente previsto no âmbito jurídico, refletindo avanços históricos conquistados por meio de mobilizações sociais e consolidando-se como

ferramentas fundamentais de transformação social (Costa *et al.*, 2021). Enquanto conquistas históricas, eles superam suas origens como uma reivindicação da burguesia frente às classes dominantes pré-capitalistas, passando a se tornar instrumentos apropriados historicamente pelas classes trabalhadoras e por grupos marginalizados (Costa *et al.*, 2021).

Nesse sentido, Carbonari (2010) também ressalta que os direitos humanos possuem um potencial emancipatório, derivado dessas lutas populares contra as hegemonias políticas e econômicas. Esse caráter utópico não meramente é abstrato, mas torna-se realizável desde que ações concretas sejam empreendidas para criar as condições necessárias à sua efetivação, articulando o conteúdo normativo aos desafios e necessidades do contexto histórico por meio de políticas públicas transformadoras (Carbonari, 2010).

No caso brasileiro, a agenda dos direitos humanos incorporou um conjunto amplo e diversificado de demandas provenientes de movimentos populares e lutas democráticas. Essas exigências englobaram, de forma significativa, a defesa de políticas públicas, a proteção das minorias e críticas estruturais ao funcionamento do Estado. Dessa forma, os direitos humanos se consolidaram como um projeto político voltado à transformação social.

De acordo com João Batista Moreira Pinto (2021), na década de 1980 emergiu uma nova base política e cultural associada aos “novos movimentos sociais”, contribuindo para o fortalecimento de uma cultura jurídica inovadora. O citado autor enfatiza que essa cultura jurídica se afirmava, muitas vezes, em confronto com a ordem legal vigente, como evidenciado pelas ocupações de terras improdutivas promovidas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Esse cenário revelava, na prática, a insuficiência do sistema jurídico em lidar com demandas de caráter difuso e coletivo, típicas dos novos sujeitos políticos que se organizavam no período.

Assim, o fortalecimento das organizações populares criou espaço para que os grupos demandantes passassem a vocalizar suas causas e a recorrer ao sistema de justiça para reivindicar seus direitos. Para Lima Lopes (1988), esses movimentos, em sua maioria, não buscavam a positivação de novos direitos, mas a efetivação de direitos já previstos na legislação que lhes eram sistematicamente negados. No entanto, o aumento da busca por acesso à justiça pelas classes populares evidenciou

limitações estruturais do Judiciário, incluindo a ausência de canais efetivos de diálogo entre a sociedade civil e o sistema judiciário.

Esse cenário de mobilização social e institucionalidade insuficiente abriu espaço para o surgimento de práticas jurídicas alinhadas às demandas das organizações populares, que buscaram a superação das barreiras impostas pelo formalismo, se aproximando de uma atuação mais comprometida com as transformações sociais.

Frente ao exposto, podemos afirmar que apesar das reflexões no campo da teoria crítica do direito terem influenciado diversas iniciativas práticas no Brasil, aqui, neste trabalho, a nossa análise será circunscrita às experiências categorizadas como "assessoria jurídica popular" (Pazello, 2019).

Considero importante esta explicitação, pois essa perspectiva ultrapassa a atuação de advogados e operadores do sistema de justiça com afinidade às causas populares em gabinetes, configurando-se como uma prática interconectada com a luta pelos direitos de grupos historicamente excluídos dos espaços de poder. Com base em Pazello (2019), entendemos que essa concepção tem como objetivo operacionalizar o uso político do direito, promovendo uma experiência que demarca o comprometimento de uma teoria crítica do direito engajada com as práticas de reivindicação e contestação características dos movimentos sociais.

A opção por essa abordagem se fundamenta na sua relação histórica com os movimentos de direitos humanos e com as "ONGs militantes", que compartilham sujeitos, princípios, estratégias e objetivos. Esses vínculos foram essenciais para a formulação de alternativas emancipatórias no campo jurídico, especialmente por meio da atuação junto aos setores populares, práticas essas que se refletiram no PROVITA.

Conforme observado pelo pesquisador Fernando Rojas Hurtado (2017), na busca por articular teoria e prática, a assessoria jurídica popular surge na América Latina como um encontro de várias forças e fenômenos sociais da história do subcontinente no final do século XX. Essa experiência começou a se consolidar a partir da segunda metade da década de 1970, registrando um crescimento significativo nos anos 1980.

Em consonância com o projeto político consolidado pelas organizações populares nas décadas de 1970 e 1980, a assessoria jurídica popular destacou-se pela ênfase na autonomia dos movimentos populares e pela resistência ao arbítrio estatal, em resposta a um histórico de regimes autoritários e exclusão política.

Priorizando uma atuação independente e alinhada às necessidades das comunidades marginalizadas, esse modelo jurídico de atuação caracteriza-se por sua desvinculação do Estado e por sua forte ligação a organizações não governamentais, movimentos sociais e entidades religiosas progressistas, que apoiavam a promoção de justiça social e a organização comunitária (Hurtado, 2017).

Importa destacar que muitas das práticas adotadas no campo da assessoria jurídica popular eram igualmente desenvolvidas no âmbito das organizações populares, em uma relação tão simbiótica que se torna difícil delimitar onde uma começa e a outra termina. Essa integração reflete a sobreposição de práticas, personagens e espaços de atuação que caracterizam esses movimentos.

Nesse quesito, essa articulação fortaleceu a atuação das organizações populares e da assessoria jurídica e permitiu a construção de um campo de ação comum, onde o saber jurídico se conectava diretamente às práticas cotidianas de resistência. Ao compartilhar espaços, recursos e estratégias, esses movimentos consolidaram um modelo de atuação que buscava fomentar a autonomia política e organizativa das comunidades marginalizadas.

Por conseguinte, pode-se afirmar que um dos fatores determinantes para o surgimento da assessoria jurídica popular foi o envolvimento da Igreja Católica com as lutas por justiça social durante aquele período histórico, especialmente no contexto latino-americano da segunda metade do século XX (Hurtado, 2017). No Brasil, a Igreja Católica desempenhou um papel central na organização e mobilização das camadas populares, comprometendo-se com mudanças sociais estruturais que iam além do combate ao regime militar e a transição para a redemocratização, mas objetivando a transformação das condições sociais e econômicas que sustentavam a desigualdade e a exclusão no país (Hurtado, 2017).

Desse modo, a influência de segmentos da Igreja Católica na consolidação da assessoria jurídica popular está diretamente relacionada à sua atenção às necessidades imediatas e estruturais das classes populares (Hurtado, 2017). Além de fornecer apoio material e organizacional, a Igreja desempenhou um papel central na formação de comunidades eclesiais de base e associações populares, promovendo a luta por justiça social e a criação de espaços para a mobilização coletiva (Hurtado, 2017).

Essas iniciativas apoiadas pela Igreja Católica enfatizaram a importância de que os grupos marginalizados desenvolvessem autonomia para conduzir suas

próprias lutas políticas e jurídicas, fortalecendo suas capacidades organizativas e de decisão (Hurtado, 2017). Observa-se, ainda, que no contexto da época, a luta por esse novo modelo de justiça estava profundamente entrelaçada com os processos de redemocratização em diversos países do subcontinente.

Tal abordagem refletiu a compreensão de que, para superar as condições de opressão, era essencial promover uma educação jurídica voltada para a conscientização e a democratização do acesso à justiça, desmistificando o papel do advogado e colocando as comunidades como protagonistas na reivindicação de seus direitos e na mobilização por suas demandas sociais (Hurtado, 2017).

Outro fator relevante foi a força organizativa dos movimentos sociais latino-americanos, que por meio de sindicatos, associações camponesas, movimentos indígenas, organizações de bairros e de mulheres, consolidaram uma tradição única de mobilização em defesa de direitos como terra, moradia e serviços públicos (Hurtado, 2017). Essa dinâmica impôs a necessidade de práticas jurídicas voltadas à efetivação dessas demandas, o que exigia uma compreensão das condições históricas e estruturais que originaram tais desigualdades.

Para entender essas demandas, tornava-se imprescindível uma análise crítica das razões pelas quais esses direitos são sistematicamente negligenciados pela estrutura jurídica dominante, evidenciando a inadequação do modelo tradicional para atender às necessidades e aspirações dos grupos marginalizados.

De outro lado, a assessoria jurídica popular tem como uma de suas vias de atuação a efetivação das promessas de igualdade formal inscritas no ordenamento jurídico, utilizando estratégias que garantam o acesso à justiça para populações invisibilizadas e possibilitem a reivindicação de direitos através da via administrativa, legislativa e judicial.

Sobre essa questão, Pazello (2019) ressalta que as garantias previstas na ordem jurídica são mobilizadas de forma estratégica, reconhecendo-se que embora a igualdade formal reproduza desigualdades materiais, ela pode funcionar como um instrumento provisório de luta política e de resistência, contribuindo para a conquista de direitos no contexto das lutas sociais, enquanto a superação do sistema capitalista permanece um horizonte ainda não alcançado.

Porém, no contexto latino-americano, os desafios sociais, econômicos e culturais apresentam-se de forma mais intensa do que nos contextos norte-americanos ou europeus, dificultando essa concretização da igualdade formal

preconizada pelo sistema de justiça liberal. Ainda que se proponha igualdade substantiva e processual como uma de suas premissas, ela raramente se efetiva, dado o peso das desigualdades estruturais perpetradas pelo capitalismo.

Na esteira dessa discussão, Marx (2023), compreendendo o direito como essa ferramenta que organiza e regula as relações de produção e troca de mercadorias, ressalta que a igualdade formal professada pelas instâncias jurídicas oculta a desigualdade real que se expressa na apropriação do trabalho sem justa compensação, beneficiando aqueles que controlam os meios de produção.

Portanto, partindo desse pressuposto, superar tais barreiras representa um desafio para a assessoria jurídica popular, pois, ao mesmo tempo em que se propõe a lutar pela ampliação do acesso à justiça, encontra-se confrontada com as contradições do próprio sistema legal que legitima, evidenciando a complexidade de sua atuação (Hurtado, 2017).

Assim, ao reivindicar direitos dentro da ordem existente, partindo do marxismo como fundamento teórico e metodológico, reconhece-se que o direito, enquanto expressão de uma relação social inerente ao capitalismo, apresenta limites estruturais que devem ser enfrentados (Pazello, 2019). Esses limites tornam-se evidentes ao considerar que o direito está intimamente ligado à manutenção das relações de produção capitalistas e, conseqüentemente, à reprodução das desigualdades sociais.

Desta feita, a luta por direitos, embora necessária como estratégia de resistência e conquista imediata, não pode ser dissociada da compreensão de que a superação do capitalismo requer também a superação da forma jurídica que perpetua as relações de dominação e exploração (Pazello, 2019).

Por isso, Hurtado (2017) entende que a atuação da assessoria jurídica popular tem como finalidade principal promover a organização e a mobilização de setores historicamente marginalizados. O autor sustenta que além de questionar as limitações do direito, essa perspectiva busca também transformá-lo e substituí-lo, fomentando a construção de um novo sistema jurídico que seja capaz de atender às demandas populares e, de maneira mais ampla, impulsionar a criação de uma nova ordem social.

Hurtado (2017) prossegue refletindo que a citada prática tem como objetivo central a criação de um poder político para os grupos historicamente discriminados, por meio do estímulo à autoconfiança, à autoconsciência e à participação ativa dos envolvidos, promovendo a formação de associações de trabalhadores e outras organizações populares como metas de médio alcance.

Outrossim, essa experiência propõe um rompimento com a tradição da cultura jurídica dominante, distanciando-se de relações paternalistas que concebem a atuação junto aos grupos populares como um serviço de caráter assistencial, filantrópico, paternalista e caritativo (Lima Lopes, 1988). Essas relações dão lugar a uma abordagem centrada na emancipação e na organização popular, que reconhece o trabalho organizativo como elemento essencial para engajar sujeitos marginalizados na transformação de sua realidade, sendo a consciência sobre os próprios direitos um passo decisivo para transformar reivindicações em políticas públicas.

A atuação dos advogados e advogadas vinculados à assessoria jurídica popular prioriza a defesa de direitos coletivos, com ênfase em estratégias que rompem com a lógica individualista predominante, com atenção dedicada às demandas de comunidades rurais, organizações populares, movimentos sociais, além de sujeitos historicamente excluídos das estruturas de poder, como mulheres, indígenas, quilombolas.

Assim, busca-se fomentar processos que colaborem para mudanças sociais significativas, fundamentadas em princípios de solidariedade, coletividade e na substituição da igualdade formal pela igualdade material. Nesse processo, advogados e os sujeitos implicados no processo colaboram de forma horizontal, aprendendo mutuamente e contribuindo para desconstruir a imagem sacralizada do Direito.

Para Campilongo (1991), o Direito carrega uma “aura de mistério” que lhe confere um caráter sacralizado, sustentado por uma mística legitimadora que encanta e subjuga, direcionando o deslumbramento social ao poder, à lei e ao saber jurídico. O autor descreve que essa mística se manifesta quando o advogado assume o papel de “prestidigitador” do direito, utilizando o domínio técnico para conduzir uma clientela não iniciada pelo mundo jurídico. Ele também acrescenta que o monopólio da representação judicial reforça a imagem do advogado como tutor e mantém a clientela em uma posição de dependência e desconhecimento, consolidando o elitismo e a inacessibilidade do saber jurídico.

Desse modo, a assessoria jurídica popular trabalha a partir da lógica de desconstrução desses signos de distinção do direito, dessacralizando-o por meio da educação popular, e criando condições de autonomia para que os sujeitos possam defender seus direitos sem a presença de um advogado, quando necessário (Pazello, 2019). Assim, realizam-se processos formativos para operação e trânsito nas instâncias jurídicas, informações sobre o funcionamento do sistema de justiça,

estratégias de desenvolvimento comunitário, ações de mobilização e organização das coletividades marginalizadas.

Portanto, desmonta-se toda a estrutura de subordinação, hierarquias, indumentária vocabular, e tecnicismos, buscando estabelecer uma relação dialógica com os sujeitos, de forma que o advogado se posiciona como apenas mais uma voz entre as diversas que compõem o processo de defesa de direitos do grupo, promovendo uma abordagem horizontal e colaborativa que fortalece o protagonismo coletivo. O atendimento se desloca dos gabinetes e espaços simbólicos de poder e passa a operar nas comunidades, em reuniões, associações de moradores, sindicatos e espaços que conferem maior horizontalidade entre advogado/a e quem está sendo acompanhado.

Ainda nesse sentido, Campilongo (1991) analisa que a assessoria jurídica popular compreende que as demandas populares podem ser tratadas em campos além da arena judicial, como nas vias administrativas e legislativas. Para tal, também são utilizadas estratégias de pressão política características dos movimentos populares, como manifestações públicas e ocupações, além de um trabalho de articulação e interlocução com os espaços de poder para diálogo sobre as demandas das classes populares.

Outra característica da assessoria jurídica popular é a importância dada à interdisciplinaridade e o diálogo com outras áreas do conhecimento, reconhecendo o caráter complexo, interrelacional e multifacetado das demandas apresentadas pelos sujeitos. Esse enfoque ganha especial relevância em campos como o direito à cidade e à moradia, por exemplo, onde a atuação conjunta com urbanistas e outros profissionais se torna essencial para enfrentar as complexidades sociais, econômicas e territoriais, promovendo soluções que transcendam o âmbito jurídico e integrem outras perspectivas (Campilongo, 1991).

No campo dos processos educativos, os profissionais de assessoria jurídica popular entendem as limitações do sistema jurídico, e ao dialogar sobre o funcionamento desse espaço com os sujeitos acompanhados, explicitam os limites daquilo que pode ser alcançado por essa via. Nesse sentido, por meio dos momentos formativos, evidencia-se que a desigualdade perante a lei não pode ser resolvida de forma isolada e por meio de soluções individuais, mas exige ações integradas que promovam transformações estruturais nas dinâmicas econômicas, sociais e políticas.

Reconhecendo os limites que o sistema jurídico inserido numa dinâmica capitalista apresenta, é que se impõe a necessidade de fortalecimento dos sujeitos por meio de processos políticos e pedagógicos, compreendendo que a transformação social não pode depender exclusivamente da forma jurídica.

Assim, para além da assessoria jurídica, essa abordagem baseia-se na promoção da autonomia, no fortalecimento comunitário e no reconhecimento das dinâmicas de luta de classes presentes na sociedade. Esse processo permite que os sujeitos marginalizados compreendam as determinações estruturais das condições da desigualdade que lhes afetam. Trata-se, portanto, de um projeto político de emancipação que visa superar as condições de dominação e opressão.

Desse modo, compreende-se que a forma como o advogado concebe o direito, a função dessa instância na sociedade e as compreensões sobre sua natureza refletem diretamente nas práticas e princípios que orientam sua atuação profissional.

Diante de tudo o que foi exposto e problematizado acerca das noções teóricas e metodológicas construídas e aplicadas no campo jurídico, torna-se indispensável analisar a noção de juridicidade que orienta o PROVITA, pois ela permite compreender os significados e as diretrizes que sustentam seu modelo de intervenção enquanto uma política pública de efetivação de direitos humanos.

No PROVITA, o direito constitui um eixo central, de modo que, sem a discussão apresentada aqui, corre-se o risco de não compreender suas bases fundadoras. Isso porque sua estrutura está diretamente relacionada não apenas aos inquéritos policiais, às ações penais e aos mecanismos de responsabilização, mas também à garantia dos direitos das vítimas e testemunhas que compõem o cerne de suas ações interventivas. Além disso, como visto, a origem do programa está profundamente vinculada às organizações de assessoria jurídica popular e aos movimentos de direitos humanos.

Portanto, a prática protetiva, informada por uma reflexão crítica sobre o direito e sua historicidade, reafirma o papel do PROVITA como espaço de disputa no campo jurídico, onde os interesses das classes populares são elevados a um protagonismo que frequentemente lhes é negado.

Assim, conforme destacado na primeira seção deste trabalho, organizações de assessoria jurídica popular figuraram entre as primeiras a implementar o PROVITA no Brasil, a exemplo do GAJOP, em Pernambuco, e da Associação de Advogados/as de Trabalhadores Rurais (AATR), na Bahia. Essa convergência de personagens não

decorre do mero acaso, mas reflete os projetos políticos em curso naquele período e o campo político no qual a concepção do PROVITA foi gestada.

Dessa forma, considerando que o PROVITA foi concebido por “ONGs militantes” vinculadas a práticas políticas orientadas por princípios da assessoria jurídica popular, é possível afirmar que essas concepções críticas de direito e juridicidade se refletiram nas diretrizes e práticas do programa, mesmo que não constem de forma expressa em suas legislações e normativas.

Ao longo do texto, buscou-se evidenciar que o contexto social, histórico e político em que essas organizações atuavam, marcado pela defesa de sujeitos historicamente invisibilizados, pelo diálogo com movimentos sociais e pela construção de práticas de resistência, exerceu influência direta na conformação do PROVITA como uma política comprometida com um projeto político emancipatório.

A análise dos sujeitos envolvidos na construção do programa, das dinâmicas que os atravessavam e dos princípios que orientavam suas ações permite compreender que o PROVITA foi sustentado, desde sua origem, por perspectivas ideológicas voltadas à promoção da justiça social. Embora houvesse diferenças internas entre essas organizações, era dominante naquele campo político uma concepção crítica do direito, voltada à ampliação do acesso à justiça e à defesa das classes populares.

Considerando que tal perspectiva estava enraizada na prática cotidiana e na atuação junto a grupos marginalizados, é possível afirmar que ela foi incorporada à proposta de proteção construída por essas organizações.

Desta feita, inferimos que foi com base neste arcabouço teórico-prático que o PROVITA foi desenhado e buscou construir práticas jurídicas e políticas alinhadas aos referenciais da teoria crítica do direito, questionando a neutralidade do aparato judicial e propondo um modelo de proteção que reconhece a influência das relações de poder na definição de quem é digno de proteção e justiça⁹.

Consideramos que é extremamente pertinente que o PROVITA esteja ancorado numa perspectiva teórico crítica, haja vista que se propõe a atender sujeitos

⁹ Como mencionado na seção anterior, a adesão das organizações ao MNDH, embora não seja obrigatória para a execução do PROVITA, é desejável por assegurar alinhamento com esse projeto político comprometido com a defesa das populações historicamente invisibilizadas e excluídas. Esse vínculo reforça a construção de práticas fundamentadas nas experiências acumuladas por movimentos populares e na implementação de políticas voltadas à emancipação desses sujeitos.

que estão inseridos em contexto de profundas desigualdades sociais. Nesse sentido, compreendemos que as ações e/ou intervenções propostas pelo Programa estão alicerçadas nessa abordagem e vão além da aplicação técnica das normas jurídicas, orientando-se por princípios ético-políticos que buscam assegurar a proteção integral dos sujeitos que historicamente tiveram seus direitos negados.

Logo, o modelo de proteção pensado para o PROVITA, reafirma uma concepção do direito enquanto ferramenta de transformação social, ainda que reconheça suas limitações em um cenário marcado por dinâmicas de poder e de disputas efetivadas entre desiguais. Contudo, ainda que o Programa se consolide como uma política pública essencial para a proteção de sujeitos em situações de risco de vida, ele não está isento das contradições, desafios e limites impostos pelo sistema jurídico no qual opera. Como destaca Pazello (2019), o direito pode ser mobilizado como ferramenta de resistência, mas permanece condicionado às relações de produção que sustentam as desigualdades estruturais da sociedade capitalista.

Reconhecendo as contradições presentes nas relações sociais de uma sociedade estruturada em classes, portanto, geradora de assimetrias, a proposta do PROVITA se fundamenta em um projeto político emancipatório que prioriza a proteção de grupos historicamente marginalizados, reafirmando o compromisso com a construção de práticas jurídicas voltadas à transformação social.

Assim, ainda que diante desses dilemas inerentes ao sistema, o programa aponta que vai buscar transcender essas limitações atuando de forma estratégica, com a proposição de ações que promovam mudanças que dialoguem com a realidade concreta dos sujeitos em proteção.

Além disso, se faz necessário reconhecer que o PROVITA, embora centrado na proteção de vidas, opera em um sistema de justiça que, em algumas circunstâncias, pode resultar no encarceramento. Portanto, compreender as estruturas que configuram a justiça penal no Brasil é indispensável para evidenciar as contradições que permeiam sua aplicação.

A partir de um olhar crítico, entende-se que a criminalidade e o encarceramento são fenômenos determinados por fatores estruturais e sociais mais amplos, que não podem ser explicados por abordagens jurídicas simplistas ou formalistas. Esses fenômenos exigem políticas públicas, a exemplo do PROVITA, que considerem as complexidades históricas e políticas que atravessam a sociedade e reafirmem a importância de práticas que transcendam os limites tradicionais do direito.

Em síntese, a análise da concepção de direito subjacente no PROVITA nos impôs refletir sobre as noções de juridicidade que fundamentam o programa, abordando suas bases e dimensões teórico-práticas.

Por outro lado, o exame acerca dos referenciais ético-políticos sobre política criminal significa considerar as compreensões em torno das condições estruturais e normativas que determinam o ingresso de um sujeito em um programa como o PROVITA, uma vez que tal ingresso está necessariamente vinculado à sua condição de vítima ou testemunha colaboradora em um inquérito ou processo penal.

Já as noções de participação e acesso a direitos orientam o entendimento sobre a forma de atuação do PROVITA, indicando os princípios imbricados no tipo de ação e no modelo de proteção do referido Programa. Estas categorias irão ser tratadas nos itens que seguem.

3.2 Concepções sobre Política Criminal

Cabe dizer inicialmente que a proposta analisada indica que o ingresso no Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) tem como mote inicial o risco enfrentado por uma vítima ou testemunha que colabora em processos penais ou inquéritos policiais. Portanto, sua origem está intrinsecamente ligada à esfera criminal e penal, especialmente no contexto da responsabilização de agentes infratores e no enfrentamento à impunidade.

Nesse sentido, considerou-se fundamental refletir sobre as perspectivas que orientam o projeto político das organizações responsáveis pela construção do PROVITA no âmbito da política criminal. De acordo com Nilo Batista (2007), esse campo envolve a política de segurança pública, a política judiciária e a política penitenciária.

Ainda que as concepções analisadas nesse tópico não sejam pacíficas entre as organizações do campo teórico-prático e político onde o PROVITA se insere, observa-se um esforço deliberado em consolidar reflexões e encontrar lugares comuns dentre as ONGs gestoras para defender um modelo de justiça e segurança pública que não reforce práticas de extermínio ou marginalização sistemática da população preta e pobre. De modo que o PROVITA seja entendido como uma ferramenta articulada para proteger aqueles que enfrentam risco de vida ao colaborar com a justiça, ao mesmo tempo em que foi construído para buscar enfrentar a

impunidade e assegurar a responsabilização dos agentes estatais, esforçando-se para se desviar de práticas punitivistas e excludentes.

Nesse sentido, como política pública fundamentada em direitos humanos e embasada numa perspectiva crítica sobre o direito, o PROVITA adota um enfoque que analisa a historicidade e as contradições inerentes à questão criminal. Compreender os direitos humanos como um esse projeto político emancipatório implica reconhecer que o modelo tradicional de justiça criminal é estruturado para encarcerar uma "clientela" composta por grupos sociais historicamente marginalizados e considerados indesejáveis pela sociedade.

Nesse sentido, é possível afirmar que as perspectivas sobre política criminal que orientam a ação teórico-prática do PROVITA tiveram forte influência da criminologia crítica e da crítica do direito penal, que, na esteira do movimento de contestação ao direito tradicional, emergem como uma vertente transformadora no campo do direito penal.

A partir dessa perspectiva, conforme ensina Alessandro Baratta (2002), o crime não é uma característica intrínseca de um ato, mas sim uma qualificação atribuída pelo controle social e pelas estruturas punitivas. Da mesma forma, o autor em comento concebe que o criminoso não é um indivíduo com falhas inerentes, mas alguém que foi rotulado como tal pelo sistema de justiça criminal, que opera com base em processos seletivos e critérios sociais que reforçam desigualdades e estigmatizações.

Portanto, essa abordagem direciona sua atenção para as condições estruturais e institucionais que moldam o comportamento desviante, deslocando-se da análise das causas individuais do desvio, para os mecanismos sociais e institucionais que determinam a realidade do crime, analisando como as definições de crime são criadas e aplicadas no processo de criminalização (Baratta, 2002).

Ainda nesse sentido, Baratta (2002) sustenta que a concepção liberal-burguesa da questão criminal opera prioritariamente em favor dos interesses da classe dominante, ao isentar seus comportamentos socialmente lesivos de criminalização e direcionar o controle punitivo às classes subalternas, reforçando as estruturas de exploração e exclusão social.

Assim, seguindo a mesma linha que os movimentos de crítica ao direito analisados no tópico anterior, a criminologia crítica desenvolve-se em oposição às concepções tradicionais do sistema penal, também influenciada pelo marxismo, a

Escola de Frankfurt e as reflexões de Michel Foucault acerca das relações de poder e controle social.

Nessa perspectiva, temos a professora Vera Malaguti Batista (2011) que diz que obras como *Vigiar e Punir* de Michel Foucault (1975) e *Punição e Estrutura Social* de Georg Rusche e Otto Kirchheimer (1939), foram essenciais para o surgimento da criminologia crítica. De acordo com ela, esses textos forneceram aportes para a compreensão das dinâmicas de poder e do papel do sistema penal na perpetuação das desigualdades sociais, contribuindo para a formulação de perspectiva que desafia o paradigma punitivista e reivindica um olhar crítico sobre o controle social.

Nessa seara, o contexto brasileiro de resistência ao arbítrio estatal, marcado pelo regime ditatorial e contestado pelas lutas sociais, somado a essas mudanças paradigmáticas no campo teórico a nível global, propiciou terreno fértil para a consolidação da criminologia crítica no país, que ganha destaque durante as décadas de 1970 e 1980.

Desse modo, a necessidade de insumos teórico-metodológicos capazes de orientar práticas alinhadas aos movimentos populares e às demandas por justiça social, incentivou a articulação de experiências próprias de resistência e a aplicação de teorias em desenvolvimento em outros países, adaptadas às particularidades do contexto nacional. Essa adaptação das reflexões marxistas e foucaultianas às realidades nacionais evidenciou o papel do sistema penal como ferramenta de perpetuação das desigualdades de raça e classe no contexto brasileiro.

Nesse cenário, a criminologia crítica no Brasil teve forte influência do movimento italiano, especialmente pelo já citado Alessandro Baratta, cujas análises a partir da perspectiva marxista evidenciaram como o sistema penal reflete e perpetua as desigualdades de classe, enfatizando a seletividade do controle social e a instrumentalização do direito penal pelos interesses das classes dominantes.

A referida perspectiva também dialogou com autores latino-americanos como Rosa Del Olmo (1981), Lola Anyiar de Castro (1987) e Raúl Zaffaroni (1989), cujas reflexões enriqueceram o debate no subcontinente por meio da análise da criminalidade e o sistema penal no contexto das desigualdades estruturais da América Latina, destacando questões como o impacto do colonialismo, a seletividade penal e a instrumentalização do direito em favor das elites.

Desse modo, a criminologia crítica brasileira tem como principais expoentes os autores Nilo Batista (1990), Vera Regina Pereira de Andrade (1997, 2003), Vera

Malaguti Batista (2003), Juarez Cirino dos Santos (1981) e Ana Lúcia Sabadell (2005) que contribuíram para a análise das dinâmicas de controle social e das desigualdades no sistema penal do Brasil.

O criminólogo Salo de Carvalho (2021) compreende que o fortalecimento das conexões entre as ciências criminais no Brasil e em grande parte da América Latina possibilitou o avanço desse campo do direito penal crítico. O movimento foi marcado pela incorporação dos dados empíricos fornecidos pela criminologia crítica, que passaram a subsidiar a elaboração dos argumentos da dogmática penal.

Para Carvalho (2021), esse modelo integrado de ciências criminais busca superar a dicotomia que atribui ao direito penal a análise do aspecto normativo, e à criminologia o estudo das causas e determinações do crime, construindo um campo unificado, no qual ambos se inter-relacionam de forma crítica e complementar.

Complementando essa reflexão, Alessandro Baratta (2002) sustenta que sob essa ótica, a questão criminal passa a ser abordada sob uma perspectiva macrossociológica que contextualiza historicamente o comportamento desviante e revela suas conexões com as estruturas política, econômica e social.

Baratta (2002) alude que a criminologia crítica supera o paradigma etiológico ao demonstrar que a criminalidade não é ontológica, mas é resultado de um processo de dupla seleção: a escolha dos bens protegidos (criminalização primária) e a escolha, dentro do universo de infrações, de quais comportamentos e indivíduos serão criminalizados (criminalização secundária).

Por conseguinte, o professor Juarez Cirino dos Santos (2021) analisa a criminalização primária a partir de uma dimensão ideológica, refletindo que ela se expressa através da seleção dos bens jurídicos e comportamentos lesivos, e por meio de uma dimensão real, que protege os privilégios das classes dominantes enquanto criminaliza comportamentos típicos das classes subalternas. Ao passo que a criminalização secundária reflete a posição de classe do autor, com maior repressão às classes subalternas e imunização às dominantes (Santos, 2021).

Com base no paradoxo entre a igualdade formal e a desigualdade material de Marx, Baratta (2002) aprofunda essa análise ao expor a lógica que sustenta essa desigualdade, evidenciando o vínculo instrumental entre esses mecanismos seletivos do sistema penal e o processo de acumulação capitalista.

Conforme discutido anteriormente, embora a igualdade formal seja garantida pelo sistema jurídico, ela encoberta as desigualdades concretas entre os indivíduos.

No campo da política criminal, essa assimetria se traduz em chances desiguais de criminalização, afetando de maneira desproporcional as populações empobrecidas, demonstrando esse papel seletivo que reforça desigualdades históricas e econômicas (Baratta, 2002).

Assim, a contribuição da criminologia crítica reside em transcender a mera descrição dessa desigualdade para explicá-la, analisando as dinâmicas de poder que são acionadas no processo de criminalização (Baratta, 2002). Desse modo, ao analisar a historicidade das estruturas punição e controle, a criminologia crítica expõe a relação íntima entre a política criminal e o processo de acumulação de capital, revelando como o poder punitivo foi historicamente moldado conforme os interesses das classes dominantes.

Nesse esteio, a professora Vera Batista (2011) analisa que entre os séculos XIV e XVIII, a consolidação da sociedade capitalista forjou uma divisão de classes que dependia do disciplinamento das camadas empobrecidas para a extração de mais-valia, de forma que tal controle foi legitimado por discursos ideológicos e utilitaristas, que fundamentaram a criação de estruturas de gestão dos corpos indesejados e do exército industrial de reserva, promovendo seu confinamento em prisões, manicômios e asilos.

Desse modo, o paradigma etiológico foi fundamental na legitimação dessa estrutura de controle. Dado o fato da maioria dos encarcerados serem oriundos das camadas empobrecidas da sociedade, embasado em discursos médicos, esse paradigma defende que a criminalidade pode ser atribuída exclusivamente às características do indivíduo que comete o delito (Batista, 2011). A partir dessa perspectiva, o positivismo deslocou o foco para a figura do infrator, desconsiderando o ato ilícito e as condições estruturais que ensejam os comportamentos criminalizados (Batista, 2007).

Com isso, consolidou-se um sistema penal que opera como instrumento de controle social das classes populares, vez que a individualização da responsabilidade penal despolitiza as causas do crime e legitima uma política criminal que perpetua assimetrias e desigualdades econômicas e sociais (Batista, 2007). Esse discurso de que o crime é um ato praticado “por escolha” do indivíduo, ocultava as diversas contradições geradas pelas transformações estruturais do capitalismo, legitimando legislações criminais severas e a criação de forças policiais voltadas para reprimir os setores excluídos do mercado de trabalho (Santos, 2021).

Logo, o processo punitivo está profundamente relacionado ao controle e disciplinamento do mercado de trabalho, funcionando como um mecanismo de regulação da força de trabalho, de forma que a relação entre cárcere e sociedade revela uma dinâmica de exclusão: de um lado, aqueles que possuem o poder de criminalizar; de outro, os que estão sujeitos à criminalização (Baratta, 2002). Portanto, observa-se que o sistema penal se adapta às necessidades e conveniências da estrutura econômica, modulando-se para atender aos interesses de regulação e exploração da mão de obra (Batista, 2007).

Nesse esteio, Baratta (2002) reflete que a função simbólica da pena e a seletividade na punição de determinados comportamentos operam como uma cobertura ideológica que legitima os mecanismos de controle social sobre as "classes perigosas", representadas majoritariamente pelos pobres. De modo que a política criminal não somente reflete as desigualdades estruturais da sociedade, mas também as perpetua e aprofunda, consolidando sua função como instrumento de manutenção das hierarquias sociais e econômicas (Baratta, 2002).

No contexto brasileiro, a professora Vera Malaguti Batista (2011) situa o positivismo como uma prática estruturalmente enraizada nas dinâmicas sociais e políticas do nosso país. A autora destaca que essa abordagem, além de influenciar na organização do pensamento, se manifesta como uma sofisticação dos esquemas classificatórios e hierarquizantes produzidos pela colonização capitalista, consistindo em parte de uma cultura que moldou as instituições e o imaginário social brasileiro.

Assim, no âmbito local, essa lógica hierarquizante se manifesta na marginalização de grupos empobrecidos e considerados indesejáveis, ao passo que em escala global, legitima a subjugação e desvalorização de nações e culturas periféricas (Batista, 2011). Esse processo exigiu a construção de uma infraestrutura de poder que mantivesse a ordem colonial e justificasse práticas de controle, confinamento e violência contra os dominados, tanto internamente quanto no cenário internacional.

Mais do que um método de interpretar a realidade social, o positivismo configura-se como um aparato que moldou e ainda molda profundamente as sensibilidades e percepções em relação ao "outro" (Batista, 2011). Essa abordagem ainda hoje legitima a patologização e a discriminação daquilo que é diferente do modelo eurocêntrico e branco, reforçando um arcabouço científico, cultural e social que acaba servindo para justificar a criminalização, o domínio e o extermínio de

populações periféricas, perpetuando estruturas que naturalizam a violência e a exclusão como fundamentos de organização social (Batista, 2011).

Desse modo, ao reforçar estereótipos de inferioridade do “outro”, o positivismo forneceu, e ainda continua fornecendo as bases ideológicas para a legitimação de políticas que dizimam culturas e povos inteiros, criando um discurso científico que deu suporte às estruturas coloniais e sua lógica de exploração e extermínio, mas que hoje também substantiva discursos conservadores e reacionários de pessoas e grupos que se manifestam abertamente em favor de pautas xenofóbicas, misóginas, racistas, etc.

Portanto, essa visão crítica da criminologia expõe como as estruturas políticas fundamentadas no positivismo contribuíram para a consolidação de sistemas que até hoje perpetuam desigualdades globais e locais.

É nessa linha teórico-crítica que os trabalhos do sociólogo Loïc Wacquant (2001) também contribuem no enriquecimento da nossa análise, quando ele destaca que a atuação das forças de segurança no Brasil está intimamente ligada a uma tradição histórica de controle social violento das populações marginalizadas. Para Wacquant (2001), essa prática que remonta ao período da escravidão e aos conflitos agrários, é sustentada em uma concepção hierárquica e paternalista de cidadania, e se baseia na oposição entre categorias culturais que classificam “selvagens” e “cultos”. A partir dessa perspectiva, Wacquant (2001) defende que a manutenção da ordem de classe é frequentemente disfarçada como um esforço para garantir a ordem pública e controle dos “indesejáveis”.

É fato que o componente racial ocupa no Brasil uma posição central na estrutura de hierarquização social, tanto que até hoje se evidencia a persistência do racismo como um dos pilares fundamentais na organização da sociedade brasileira, podendo mesmo ser compreendido como um traço cultural que se reconfigura ao longo do tempo, adaptando-se às dinâmicas socioeconômicas e políticas do país (Borges, 2019). Essa lógica atravessa as relações sociais e estrutura as instituições estatais, revelando-se como uma força sistêmica e latente que sustenta desigualdades históricas e aprofunda as divisões sociais por meio de práticas institucionalizadas de controle e criminalização (Borges, 2019).

Nesta perspectiva, Juliana Borges (2019) analisa como o Estado brasileiro historicamente construiu e perpetuou políticas que associam a população negra à violência e ao perigo, justificando sua repressão e marginalização. Estes construtos sócio-históricos acabam substantivando as narrativas de vários segmentos sociais,

além de serem introjetados nas instituições e nas políticas públicas, haja vista que muitas das ações planejadas e implementadas reforçam a inferiorização e o controle da população negra, evidenciando como as instituições brasileiras foram moldadas para sustentar desigualdades raciais (Borges, 2019).

No caso da política criminal, podemos dizer que esta herança histórica reforça o caráter punitivo dela, fazendo-a funcionar como mecanismo de controle social e racial. Para Wacquant (2001), a intervenção policial no Brasil agrava as condições de insegurança, disseminando o terror e banalizando a brutalidade em sua atuação. Ademais, a concentração de práticas sistemáticas de violência contra jovens negros nas periferias das cidades brasileiras demonstra como o racismo permeia as instituições policiais e judiciais, reforçando a vigilância e a punição desproporcional contra essa população.

Essa dinâmica também se expressa na naturalização de práticas abusivas, como tortura, desaparecimentos forçados, execuções sumárias e invasões de domicílio, bem como na sistemática violação de garantias legais, incluindo o contraditório, a ampla defesa e os direitos assegurados pela Lei de Execução Penal (LEP).

A construção desse imaginário social racista também legitima a indiferença em relação ao processo sistemático de desumanização de jovens negros, cujas mortes deixam de ser vistas como tragédias e passam a ser aceitas como uma rotina inevitável nas periferias urbanas e no contexto do combate à criminalidade.

Os mesmos traços do racismo estrutural estão fortemente presentes no sistema penitenciário brasileiro, que reproduz dinâmicas de exclusão e repressão, além de historicamente impor condições degradantes à população encarcerada. Majoritariamente composta por jovens negros das periferias, essa população é submetida a um contexto de violações que contradiz qualquer pretensão de ressocialização. Longe de cumprir as funções formais da pena privativa de liberdade, as prisões se assemelham a “depósitos” de seres humanos marginalizados.

De modo geral, esses espaços são marcados por condições desumanas de superlotação, reproduzindo as desigualdades e violências presentes na realidade das famílias e comunidades de onde provêm as pessoas privadas de liberdade. Ao mesmo tempo, evidenciam as estruturas que atravessam e sustentam as relações sociais. Assim, as prisões não operam como instrumentos de justiça, mas como dispositivos de controle e apagamento das desigualdades sociais.

Além disso, é fundamental destacar que a crise sistêmica do capitalismo contemporâneo, acompanhada da incorporação dos pressupostos neoliberais e do processo de reestruturação produtiva, aprofundou a pobreza, a desigualdade e a violência em escala global (Batista, 2011). Para lidar com as populações empobrecidas e desamparadas, o modelo neoliberal adotou estratégias de criminalização e controle social, implementando políticas que intensificam a repressão e restringem direitos. Nesse contexto, observa-se a ampliação da tortura, o enfraquecimento de garantias jurídicas, o endurecimento das penas e o encarceramento em condições degradantes, reafirmando a seletividade do sistema penal e a perpetuação das desigualdades estruturais (Batista, 2011).

Nesse contexto, a mídia desempenha um papel central ao utilizar o medo como ferramenta de controle social, propagando discursos que naturalizam o extermínio das chamadas classes indesejadas ou perigosas (Batista, 2011). Ao construir narrativas que associam pobreza e criminalidade, reforça estereótipos que legitimam políticas repressivas e sustentam uma cultura punitivista. Dessa forma, a punição se consolida como eixo estruturante dos discursos que buscam justificar a gestão das tensões sociais decorrentes desse modelo econômico, que, além de intensificar a repressão, fomenta a lógica da hipervigilância e fortalece o populismo penal (Batista, 2011).

Esse processo sustenta a ideia de que respostas penais severas, militarização das forças de segurança e a ampliação do encarceramento são soluções legítimas para as tensões sociais geradas por esse modelo econômico excludente, enquanto invisibiliza os fatores estruturais, como a desigualdade econômica e a exclusão social, que alimentam a violência.

De acordo com Wacquant (2001), a penalidade neoliberal consiste numa resposta à escalada da insegurança objetiva e subjetiva gerada pelo desmonte do Estado Social. O autor destaca que esse modelo se sustenta na expansão do Estado policial e penitenciário, como forma de gerir as consequências da desregulamentação econômica e da pauperização de amplos contingentes da classe trabalhadora urbana. Nos países marcados por desigualdades profundas, como o Brasil, onde falta uma tradição democrática sólida e instituições capazes de gerir os impactos da precarização do trabalho, esse modelo torna-se mais danoso (Wacquant, 2001).

Assim, com base no pensamento de Zaffaroni (1998), Batista (2011) observa que a seletividade penal, a perpetuação da violência, o reforço à letalidade policial, a

institucionalização da corrupção, a concentração de poder, o aprofundamento das hierarquias sociais e o enfraquecimento das relações comunitárias são aspectos estruturais estratégicos para a garantia do funcionamento do poder no sistema penal brasileiro, o que demonstra as desigualdades históricas e estruturais que sustentam e reforçam essas práticas excludentes e discriminatórias.

Portanto, a centralização da política criminal em estratégias como a militarização da segurança pública e o encarceramento em massa reforça a criminalização da pobreza e descredibiliza as instituições legais e judiciais, sobretudo a partir da ótica daqueles sujeitos cujas injustiças praticadas por esses sistemas são correntemente destinadas (Wacquant, 2001). Nesse teor, Wacquant (2001) defende que a atrofia do Estado social tem como contrapartida a hipertrofia do Estado penal, criando um cenário onde a repressão aos pobres substitui a promoção da igualdade e da justiça social.

Desse modo, observa-se que a criminalização funciona como um mecanismo central para manter as desigualdades que caracterizam o capitalismo, assegurando a preservação de hierarquias sociais e econômicas que favorecem as elites (Batista, 2011). Assim, qualquer iniciativa que vise construir uma sociedade democrática e igualitária deve necessariamente confrontar as estruturas opressoras do sistema penal e suas práticas excludentes.

Consequentemente, Wacquant (2001) argumenta que enfrentar esse quadro exige deslocar o foco do combate à criminalidade para o enfrentamento das causas estruturais da desigualdade e da pobreza. É necessário priorizar políticas que promovam a segurança social, reduzam as disparidades econômicas e assegurem condições de vida digna, reconhecendo que o crime e a violência são sintomas de um sistema que marginaliza e explora amplos segmentos da população (Wacquant, 2001).

Essa opção por fortalecer a seara penal enquanto direitos sociais são negligenciados, cria tensões e obstáculos na construção de uma democracia efetiva e inclusiva. Dar centralidade à violência e repressão ao invés de priorizar políticas públicas voltadas à justiça social, revela uma lógica que aprofunda desigualdades estruturais e se mostra incapaz de lidar com as complexas demandas sociais e econômicas que caracterizam a sociedade contemporânea.

Desse modo, a partir das reflexões apresentadas, observa-se que o PROVITA emerge como uma política pública que dialoga esses princípios da criminologia crítica,

ao desafiar as estruturas punitivistas e seletivas do sistema penal brasileiro. Nesse sentido, Pedrosa (2014) ressalta que o programa se propõe a não operar apenas como uma ferramenta técnica de proteção, mas adotar uma abordagem que reconhece as profundas desigualdades estruturais que atravessam a sociedade e se refletem no sistema de justiça.

Observamos que a historicidade do sistema penal, enfatizada pela criminologia crítica, também é refletida no modelo do PROVITA, vez que ele considera as condições históricas e políticas que moldaram a criminalização de populações específicas, como jovens negros, moradores de periferias e trabalhadores rurais. Ao se propor enfrentar essas desigualdades, o programa se propõe a buscar reverter a lógica excludente do sistema, promovendo ações que deem visibilidade e voz ativa a sujeitos historicamente marginalizados.

Nascido a partir de experiências de resistência contra o arbítrio estatal, entendemos que o desenho do PROVITA busca deslocar o foco do sistema penal de seus "clientes usuais" para os agentes responsáveis pela perpetuação da violência, como policiais, grileiros e outros sujeitos envolvidos em conflitos que refletem a estrutura desigual do país.

Esse aspecto incorporado pelo PROVITA se evidencia na forma como o modelo de proteção foi defendido pelas ONGs militantes ao longo de sua construção. A defesa da existência do programa esteve, em grande medida, ancorada na denúncia da impunidade em casos sistemáticos de tortura, execuções sumárias, abusos de autoridade e outras formas de violência praticadas por agentes do Estado, especialmente por forças policiais.

Trata-se, portanto, de uma concepção de combate à impunidade que tem como foco central as violações perpetradas no interior do próprio aparato estatal, expressão de uma herança autoritária ainda fortemente presente nos anos 1990. No período de concepção da política de proteção em exame, o Brasil vivia os efeitos do processo de redemocratização recente, marcado pela permanência de práticas autoritárias no sistema de segurança pública.

Assim, ainda que o PROVITA não se limite exclusivamente à proteção contra abusos estatais, é inegável que sua formulação foi atravessada por essa agenda política, que buscava enfrentar, de forma contundente, as violações oriundas do poder público e a impunidade que historicamente as acompanhava.

Portanto, ao mesmo tempo em que busca garantir a integridade de pessoas ameaçadas, o PROVITA também expressa uma crítica às dinâmicas históricas de criminalização que marginalizam determinados grupos sociais. Trata-se de uma política que, construída sob forte influência da sociedade civil comprometida com os direitos humanos, articula a proteção de vidas com a contestação das estruturas que naturalizam a violência e a impunidade, sobretudo quando protagonizadas pelo Estado.

Assim, em vez de reforçar a lógica do controle social repressivo, entendemos que o programa subverte essa lógica, na medida em que adota uma abordagem que centraliza as vítimas e testemunhas na posição de sujeitos de direitos, reconhecendo as assimetrias estruturais existentes que os tornam mais frágeis frente a um sistema que muitas vezes reproduz a violência que deveria combater.

A concepção e a perspectiva de implementação subjacentes no PROVITA demonstram que foram fortemente influenciadas por movimentos sociais e organizações de direitos humanos, uma vez que refletem um esforço deliberado para a construção de uma política pública voltada para emancipação dos sujeitos em proteção, além de buscar se conectar às demandas concretas das populações empobrecidas e marginalizadas socialmente.

A literatura sobre o PROVITA (Bezerra, 2021; Sociedade maranhense de Direitos humanos, 2019; Pedrosa, 2014) nos indica que ele se constitui um instrumento que visa romper, ainda que parcialmente, com o ciclo de violência e impunidade que caracteriza o sistema punitivo brasileiro, vez que um dos seus objetivos é garantir a sobrevivência de sujeitos essenciais às lutas sociais, preservando suas vidas e possibilitando que denunciem os abusos que presenciaram.

Para além da garantia da integridade física, o programa prevê assegurar a dignidade e a existência plena desses indivíduos, reconhecendo que muitos deles são vítimas diretas ou indiretas da criminalização primária e secundária, especialmente nos contextos periféricos.

Evidenciamos que ao oferecer proteção a vítimas e testemunhas, o PROVITA permite que essas pessoas possam não apenas sobreviver, mas também colaborar para responsabilizar o Estado por sua omissão em contextos de violência. No entanto, a atuação do Programa ocorre em um cenário de limitações estruturais, uma vez que as dinâmicas de segurança pública frequentemente ultrapassam sua capacidade de intervenção.

O art. 2º da Lei nº 9807/99 prevê que dentre outros fatores, as medidas de proteção consideram “a gravidade da coação ou da ameaça à integridade física ou psicológica, a dificuldade de preveni-las ou reprimi-las pelos meios convencionais”. Tal previsão nos demonstra que o Programa se ancora no pressuposto de que os mecanismos tradicionais de proteção são insuficientes para garantir a segurança de determinados sujeitos, cujas vidas estão em risco devido à fragilidade do sistema de segurança estatal.

Essa insuficiência reflete a seletividade histórica do sistema de justiça e de segurança pública no Brasil, que prioriza a preservação de bens patrimoniais e os interesses das classes dominantes em detrimento da garantia de direitos fundamentais das populações marginalizadas. Esse cenário é agravado pela incapacidade estrutural do Estado em implementar políticas de segurança que contemplem uma perspectiva integral de proteção, considerando os contextos históricos, sociais e econômicos que perpetuam as desigualdades e a violência no Brasil.

Nesse sentido, podemos dizer que o PROVITA não apenas expõe as fragilidades do sistema estatal, mas também evidencia a necessidade de repensar as bases sobre as quais a segurança pública brasileira está estruturada. Identificamos que o Programa, ao propor proteger indivíduos ameaçados em razão de sua colaboração com a justiça, busca desafiar a lógica de uma segurança estatal que além de negligenciar os sujeitos excluídos das estruturas de poder, opera a partir de práticas de controle e repressão direcionadas a essas mesmas populações que ele deveria proteger.

Ademais, observa-se que a própria existência do PROVITA é um indicativo das contradições do sistema de justiça criminal, pois à medida em que oferece uma resposta emergencial para a proteção de vítimas e testemunhas, também escancara o descompasso entre as demandas de segurança pública e as práticas estatais, que muitas vezes negligenciam as causas estruturais da violência. Esse descompasso se manifesta, por exemplo, na omissão do Estado em promover políticas de prevenção e reparação para comunidades historicamente impactadas por conflitos agrários, violência policial e exclusão social.

Embora se saiba que o PROVITA por si só não vai conseguir superar integralmente as limitações estruturais do sistema de justiça e segurança, entende-se que ele aponta para horizontes emancipatórios. A análise dos documentos e da

literatura nos permite afirmar que seu projeto político não se limita à proteção imediata de vidas, mas busca fomentar a conscientização crítica dos sujeitos em proteção, indo além de sua função técnica e se posicionando como uma iniciativa que desafia a seletividade do sistema penal, promovendo reparações e ampliando o acesso à cidadania.

Nesse sentido, entendemos que o PROVITA rompe com a lógica instrumentalista que reduz vítimas e testemunhas a meros instrumentos de processos judiciais, ao propor uma atuação que vai além do objetivo imediato de colaboração judicial, “reconhecendo o usuário como sujeito de direitos” como expresso no art. 8º VII do Manual Geral de Procedimentos do Sistema Nacional de Proteção (Brasil, 2011).

Assim, é possível afirmar que, no âmbito do programa, as pessoas em proteção são reconhecidas como pessoas diretamente afetadas pela omissão do Estado, frequentemente invisibilizadas pela pobreza e pelas desigualdades sociais. Essas condições se manifestam, sobretudo, na precariedade ou ausência de acesso a saneamento básico, educação, saúde e documentação civil, evidenciando a exclusão dessas pessoas das políticas públicas essenciais.

Nesse sentido, o Programa também se propõe a assegurar o acesso a direitos fundamentais, fomentando autonomia e cidadania em contextos onde essas garantias foram historicamente negadas. Os idealizadores do PROVITA afirmam que, em muitos casos, os protegidos e protegidas têm seu primeiro acesso a direitos essenciais, como documentação, escolarização e acompanhamento de condições crônicas de saúde, apenas quando inseridos no Programa. Dessa forma, avaliamos que a concepção do PROVITA indica que se busca garantir não apenas a sobrevivência dos protegidos, mas sim, que eles possam reconstruir suas vidas com dignidade.

Identificamos, ainda, a partir da análise das fontes bibliográficas pesquisadas, que a dimensão pedagógica ocupa lugar central na concepção do PROVITA, na medida em que o programa foi desenhado para fomentar uma orientação crítica entre os sujeitos protegidos. Essa perspectiva busca promover uma compreensão ampliada sobre o funcionamento dos sistemas de justiça e segurança pública, alinhando-se às diretrizes do PNDH, que serve de base normativa e política para o desenvolvimento do PROVITA.

Além disso, o exame da literatura sobre o PROVITA nos permite afirmar que o programa busca promover processos educativos que permitam a esses indivíduos

compreender e questionar os mecanismos do sistema punitivo. Essa perspectiva decorre dos princípios que orientam a atuação das ONGs militantes responsáveis pela idealização e construção dessa política, conforme discutido no subitem anterior. Trata-se de uma abordagem que propõe a leitura crítica das estruturas jurídicas, repassando esse conhecimento de forma acessível, didática e livre de formalismos excessivos que, com frequência, produzem distanciamento entre os sujeitos da proteção e os agentes responsáveis, como já discutido no corpo deste trabalho.

Ademais, entendemos que o PROVITA incorpora, em sua concepção, a necessidade de capacitação contínua dos profissionais envolvidos, como advogados, psicólogos e assistentes sociais, com o intuito de ressignificar suas práticas e fomentar uma nova cultura profissional.

Esse processo parte do reconhecimento de que o sistema punitivo, longe de responder plenamente às demandas por justiça, tende a reproduzir desigualdades e estereótipos. Assim, ao problematizar as lógicas punitivistas enraizadas na sociedade, o Programa se estrutura em torno de um referencial político orientado pelos direitos humanos e pela superação das dinâmicas seletivas e excludentes do controle social.

Com esses embasamentos, o desenho do PROVITA prevê uma abordagem reflexiva que busca romper com a lógica do controle repressivo e fortalecer práticas que asseguram a dignidade humana. A proposta se ancora em uma política criminal que rejeita o arbítrio estatal e orienta responsabilizações distantes de práticas abusivas e autoritárias.

Essa perspectiva se expressa, por exemplo, na prática da repactuação, prevista no art. 42 do Manual Geral de Procedimentos do Sistema Nacional de Proteção, que ocorre “quando o usuário descumprir normas constantes no termo de compromisso imprescindíveis para a sua segurança, saúde e nos casos de negligência com relação aos direitos e garantias do núcleo protegido”.

Tal medida revela uma concepção que se afasta da lógica punitiva tradicional, orientada pela responsabilização e pela busca de culpados, e adota uma abordagem de cunho pedagógico e reparatório. Em contraste com o modelo punitivista predominante nas instituições de justiça e segurança, essa prática valoriza o diálogo, a corresponsabilidade e a construção coletiva de caminhos que reafirmem a corresponsabilidade do sujeito com a sua proteção.

Portanto, frente ao exposto nesse tópico, evidencia-se que a proposta do PROVITA se ancora na crítica criminológica ao sistema penal e às políticas de

segurança pública, reconhecendo as limitações dessas estruturas no enfrentamento das dinâmicas que perpetuam a violência.

Como já mencionado, embora iniciativas como o PROVITA sejam indispensáveis, elas não são suficientes para transformar as raízes estruturais do problema. Diante disso, faz-se necessário que sua concepção extrapole a atuação emergencial e se inscreva no horizonte de uma política criminal alternativa, pautada na justiça social e no fortalecimento dos direitos humanos.

Para além de sua função imediata, entendemos que o PROVITA se insere em um campo de disputa sobre o papel do Estado na garantia de direitos e na redefinição das estratégias de segurança pública. As fontes bibliográficas e documentais nos permitem afirmar que seu desenho reflete a necessidade de superar a lógica punitivista e promover formas de responsabilização que não reproduzam desigualdades e violências institucionais.

Assim, entendemos que a construção do Programa representa não apenas uma medida de proteção, mas um posicionamento político que reafirma a centralidade dos direitos humanos na construção de alternativas às políticas tradicionais de controle social.

3.3 Concepções sobre participação e acesso a direitos

Conforme discutido anteriormente, a construção do PROVITA se insere em um momento histórico do Brasil marcado por intensas mobilizações populares, nas quais movimentos sociais questionavam as dinâmicas de poder e reivindicavam maior participação nos processos decisórios. Esse contexto favoreceu o surgimento de práticas articuladas e interconectadas, que apesar de suas particularidades, compartilham princípios e estratégias voltados à emancipação política e social das classes invisibilizadas, o que se reflete na concepção do Programa sobre participação e acesso a direitos.

Desse modo, evidenciamos que os princípios, práticas e referenciais ético-políticos que fundamentam as ações do PROVITA refletem e dialogam diretamente com aquele momento histórico no qual a arena pública estava aberta aos projetos políticos alinhados ao campo democrático popular da época. Por isso, entendemos que os significados atribuídos à noção de "nova cidadania", categoria de grande relevância no contexto da redemocratização, teve uma influência fundamental nas concepções teórico-práticas que orientam o PROVITA.

Nessa linha, Dagnino (2004) assinala que a cidadania ampliada começou a ser formulada nos anos 1970 e se consolidou ao longo da década de 1980, sendo fruto da organização dos movimentos sociais em prol do acesso a direitos relativos ao usufruto dos equipamentos urbanos e questões relacionadas a raça, gênero, etnia etc. A autora destaca que esse novo modelo de cidadania teve forte inspiração nas experiências de resistência à ditadura militar e nas lutas pelos direitos humanos, contribuindo significativamente para redefinir e ampliar o entendimento dessas reivindicações.

A proposta de uma cidadania ampliada refletia noções importantes daquele contexto histórico como o reconhecimento de novos sujeitos sociais, novos direitos e a ampliação dos espaços de participação política, colocando em evidência a necessidade de uma transformação cultural, passo essencial para a construção de uma democracia real (Dagnino, 2004). Além disso, ela refletia os anseios de enfrentamento a práticas e valores autoritários enraizados na sociedade, tratando-os como obstáculos fundamentais a serem superados e visava promover um projeto de democratização e mudança social, evidenciando a interconexão fundamental entre as esferas cultural e política (Dagnino, 2004).

Nesse esteio, Dagnino (2004) sustenta que um ponto fundamental dessa ideia de cidadania está na forma como se redefine o conceito de garantias sociais e políticas, a partir do princípio do “direito a ter direitos”. Essa noção vai além da simples garantia formal de acesso a prerrogativas previamente estabelecidas, permitindo a criação de novas demandas sociais e jurídicas, baseadas nas lutas e experiências concretas das classes populares.

A autora supracitada reflete que definir o que é um direito e afirmar certos valores como dignos de serem reconhecidos enquanto tais, são por si só, atos políticos. Assim, ela destaca que essa concepção busca reconhecer e valorizar as diferenças, ampliando e aprofundando o significado de igualdade em uma sociedade diversa e democrática.

Prosseguindo nessa reflexão, Dagnino (2004) argumenta que a "nova cidadania" propõe a formação de sujeitos sociais ativos, capazes de identificar, reivindicar e dar significado aos seus próprios direitos. Essa visão, construída a partir das demandas dos excluídos, se estabelece como uma cidadania "de baixo para cima", desafiando as concepções liberais tradicionais, ao ultrapassar as fronteiras das

relações tradicionais entre o Estado e o indivíduo, e funcionando como um parâmetro que orienta as dinâmicas das relações sociais cotidianas (Dagnino, 2004).

A partir do pensamento da professora Vera Telles (1994), Dagnino (2004) destaca, ainda, que esse novo modelo de cidadania depende do reconhecimento do outro como um sujeito pleno, portador de direitos e interesses legítimos. Isso demanda a construção de uma dimensão pública da sociedade, na qual os direitos sejam reconhecidos como fundamentos para o diálogo, mediação de disputas e construção de consensos coletivos (Dagnino, 2004). Assim, surge a possibilidade de reorganização de uma dimensão ética da vida social.

Nessa perspectiva, a professora Vera Telles (1998) complementa refletindo que esse espaço para reivindicação de novos direitos cria uma linguagem pública que orienta a maneira como os dilemas da vida são debatidos e enfrentados, com base em princípios de equidade e justiça. A autora assinala que a partir dos ecos dos clamores dos sujeitos marginalizados, emergem novas possibilidades de valores, aspirações e esperanças, uma vez que eles projetam desejos e iniciativas que buscam superar as limitações impostas pelas fronteiras reais e simbólicas de suas condições sociais, idealizando mundos mais justos e significativos.

Na linha dessa reflexão, compreende-se que influência de Paulo Freire nas práticas políticas e sociais no Brasil é inequívoca, tendo o trabalho dele sido fundamental para nortear a intervenção de movimentos populares, “ONGs militantes” e organizações do campo progressista da Igreja Católica. Esses sujeitos políticos incorporaram os princípios da educação popular freiriana visando a construção de um projeto político emancipatório centrado nas classes populares.

Os movimentos sociais no Brasil, especialmente nas décadas de 1970 e 1980, encontraram em Paulo Freire uma metodologia e um caminho político que dialogava diretamente com as demandas das classes marginalizadas. A assessoria jurídica popular, por exemplo, é reflexo dessa influência, ao incorporar práticas que valorizam o diálogo, rompem com hierarquias, se comunicam de forma clara e acessível, sem tecnicismos que afastem as pessoas de sua própria realidade. Essa intervenção se estrutura como uma ação profundamente política, comprometida com a emancipação de sujeitos historicamente excluídos, buscando construir, junto com as pessoas acompanhadas, caminhos para que sejam protagonistas de suas vidas, de suas lutas e suas transformações.

Assim, a análise da literatura sobre o PROVITA nos revela que a concepção de proteção adotada pelo programa é profundamente marcada pelas experiências e práticas das “ONGs militantes” que estiveram à frente de sua formulação.

Considerando o contexto histórico, os sujeitos envolvidos e o campo político no qual o PROVITA foi gestado, é possível afirmar que seu desenho foi influenciado por uma perspectiva crítica, voltada à promoção da cidadania ampliada, ao protagonismo dos sujeitos e à construção de uma justiça social comprometida com as classes historicamente marginalizadas. Como discutido ao longo deste trabalho, no processo de consolidação dessas experiências, as fronteiras entre assessoria jurídica popular, “ONGs militantes” e movimentos sociais se mostravam fluidas, com forte interconexão entre sujeitos, práticas e espaços de atuação.

Assim, advogados influenciados pelas concepções da assessoria jurídica popular integravam organizações da sociedade civil comprometidas com a defesa dos direitos das classes populares, enquanto os repertórios de ação dessas organizações também influenciavam os modos de atuação da própria assessoria. Essas práticas se constituíam e se retroalimentavam dentro de um mesmo campo político, orientado por valores emancipatórios e por um projeto coletivo de transformação social.

Ainda que essas práticas não componham de forma explícita o arcabouço normativo do PROVITA, entendemos que sua origem nesse campo político-social faz com que esses princípios tenham sido incorporados ao desenho desta política.

Desse modo, compreendemos que o Programa pretende ser uma prática transformadora, tanto para os protegidos e protegidas quanto para os agentes da proteção. A partir das concepções freirianas, a proposta do PROVITA ganha um contorno emancipatório, ao preconizar que a proteção consiste em um ato dialógico e educativo, isto é, o Programa busca o afastamento de ações impositivas e que possam vir a reforçar a cultura da tutela.

Outro aspecto que cabe ser destacado na proposta do PROVITA como um dos seus pilares fundamentais, é o fato de reconhecer que garantir o direito à vida significa muito mais do que assegurar a sobrevivência. Assim, é estabelecido que a prática protetiva deve entender a vida como um processo a ser vivido em sua plenitude, portanto, os sujeitos e sujeitas devem ter assegurado acesso efetivo a direitos fundamentais e às condições necessárias para uma existência digna.

Com base nessa perspectiva, entendemos que o Programa propõe buscar criar oportunidades para que cada indivíduo possa desenvolver plenamente suas

potencialidades, exercendo sua liberdade e construindo sua autonomia de forma integral.

Com isso, o PROVITA se propõe a desenvolver ações práticas que integrem a educação em direitos humanos ao contexto da proteção¹⁰, pautada em uma ação refletida e reflexiva, que busca transformar a realidade daqueles que estão em situação de risco.

Nesse sentido, ainda que elaboradas no curso do processo de implementação da política em exame, entendemos que as reflexões de Paulo Carbonari (2023) também dialogam com o desenho do PROVITA, a partir da ideia de que a essência da proteção não reside na tutela ou na subordinação, mas na capacidade de potencializar os protegidos e protegidas.

Isso é especialmente relevante no contexto da sociedade brasileira, historicamente marcada por profundas desigualdades, sustentadas pelo racismo, pela concentração de poder nas elites e pelas heranças de um passado colonial que consolidou relações de dominação e exclusão. Tal configuração perpetua dinâmicas sociais, econômicas e culturais que colocam grupos específicos em situações de maior risco.

As fontes bibliográficas nos permitem afirmar que o PROVITA reconhece que as populações que vivenciam essas desigualdades estruturais demandam atenção especial, de modo que a ação protetiva a ser prestada possa assegurar que cada indivíduo disponha dos recursos necessários para viver com dignidade e alcance condições equitativas. Esse processo vai além da proteção contra ameaças imediatas, envolve o enfrentamento de práticas que reforçam o “despotenciamento”, termo definido por Carbonari (2023) como a perda de autonomia causada por processos históricos e sociais que sustentam a exclusão.

Outro referencial central na concepção do PROVITA é Paulo Freire (2013), cuja perspectiva educacional compreende a educação como um ato de libertação. Seu pensamento destaca a relação dialógica entre educador e educando, baseada na

¹⁰ Atualmente, desenvolve-se um processo teórico-prático voltado para a sistematização e teorização dessa prática protetiva fundamentada nos princípios da educação popular. Esse movimento culmina na chamada “Pedagogia da Proteção”, que entende a proteção como uma prática educativa em direitos humanos, com o propósito de transformar sujeitos “despotencializados” em indivíduos autônomos e protagonistas de suas trajetórias, ou seja, “potenciados” (SMDH, 2019). Originada em experiências populares de resistência, essa abordagem busca afirmar a proteção para além do âmbito das políticas públicas, integrando a dimensão pedagógica como um pilar essencial para a promoção da autonomia e emancipação (Carbonari, 2023).

troca de saberes e na reflexão crítica sobre a realidade, de modo a construir, de forma coletiva, novos sentidos de liberdade e autonomia.

Essa perspectiva se reflete diretamente no desenho PROVITA, que prevê a superação da noção de sujeitos em proteção como meros receptores passivos da ação protetiva. A análise do arcabouço deste Programa nos mostra que ele parte do princípio de que os protegidos e protegidas, muitas vezes “despotenciados” pelas condições de violência e ameaça que vivenciaram, carregam dentro de si mesmos as sementes para reconstruir suas vidas (Carbonari, 2023).

Sendo assim, as ações protetivas planejadas não devem entregar soluções prontas, mas fomentar processos para que os sujeitos em proteção possam se reconhecer como protagonistas de suas próprias histórias, construindo caminhos de autonomia e se constituindo como sujeitos de direitos.

A base ético-política do PROVITA, fundamentada na educação popular, prevê a importância de partir das necessidades e da realidade concreta dos sujeitos, evitando imposições de visões de mundo. Dessa forma, considera que aqueles que chegam ao programa trazem consigo não apenas uma bagagem de dores, violências e exclusões, mas também de saberes, vivências e possibilidades.

Assim, o programa propõe adotar uma metodologia dialógica, que busca escutar as histórias dos sujeitos em proteção, compreender as realidades e a partir delas construir caminhos de proteção e emancipação. O formato proposto parece indicar que não se trata de uma relação hierárquica, onde o técnico sabe e o protegido obedece, mas de uma troca horizontal, na qual ambos aprendem e se transformam (Carbonari, 2023).

A partir dessa perspectiva apontada, o saber técnico e o saber popular não se excluem, mas se complementam, trazendo profundidade e maior eficácia às práticas de proteção (Carbonari, 2023). O conhecimento técnico, com sua base metodológica e científica, é essencial para estruturar ações e fomentar parâmetros seguros para a intervenção. Contudo, é no saber popular, oriundo das experiências concretas dos protegidos e protegidas, que se encontram os detalhes e as nuances das realidades vividas, muitas vezes invisíveis.

Essa articulação está presente nas bases conceituais do PROVITA como um elemento fundamental para ampliar a compreensão das necessidades concretas dos sujeitos, ao mesmo tempo em que reafirma a legitimidade de suas vivências como parte essencial do processo protetivo. Nesse sentido, a valorização do saber popular

é concebida como um princípio estruturante, que reconhece os sujeitos em proteção como portadores de um conhecimento único, capaz de oferecer contribuições essenciais para as estratégias de segurança e para o desenvolvimento de soluções eficazes (Carbonari, 2023).

O desenho do PROVITA contempla a interlocução entre esses saberes, concebendo a proteção como um espaço de troca, no qual se aprendem e constroem soluções de forma conjunta. Essa abordagem busca evitar que a ação protetiva seja percebida como uma imposição distante da realidade material dos protegidos e protegidas ou de caráter autoritário, evidenciando suas dimensões pedagógicas.

A abordagem do PROVITA se alinha à perspectiva de Paulo Carbonari (2023), ao considerar que a prática protetiva não deve se traduzir em restrição ou controle, mas em um processo que cria condições para que cada indivíduo possa se proteger dentro de suas próprias possibilidades e com os recursos adicionais que a política pública pode oferecer.

Essa concepção busca evitar que a proteção se torne um “encarceramento simbólico”, substituindo a segurança coercitiva por um cuidado emancipatório, que reafirma a dignidade e fortalece o protagonismo das pessoas protegidas. Da mesma forma que Freire (2013) concebia o educando como sujeito do seu aprendizado, o PROVITA estrutura sua proposta reconhecendo os protegidos e protegidas como sujeitos em proteção, ativos nas decisões que impactam suas vidas.

Ademais, podemos dizer que a proposta do PROVITA busca articular promoção, proteção e reparação de direitos de maneira integral e interconectada, reconhecendo que a violação de direitos é sempre parte de um processo mais amplo de desigualdade e exclusão (Sociedade maranhense de direitos humanos, 2019). Assim, proteger não é apenas afastar a ameaça imediata, mas transformar as condições que tornam a proteção necessária.

Nesse sentido, observa-se que a proposta do Programa incorpora a importância do fortalecimento da intersetorialidade nas políticas públicas, com o objetivo de ampliar sua eficácia e alcance. De acordo com a literatura pesquisada, a intersetorialidade no PROVITA não se configura apenas como uma estratégia de gestão integrada, mas como uma abordagem que reconhece a complexidade das condições de risco enfrentadas pelos sujeitos em proteção. Ao prever uma atuação integrada com as políticas de saúde, educação e assistência social, o programa

ultrapassa a esfera jurídico-punitiva, indicando ações que possibilitem a reconstrução de trajetórias e a inserção social dos protegidos e protegidas.

Dando seguimento à reflexão, destaca-se que os agentes inseridos no PROVITA são instados a desenvolver uma compreensão aprofundada das causas históricas e estruturais que colocam determinados sujeitos sob o signo da pobreza e exclusão social, marcadas pela ausência ou insuficiência da atuação estatal. Esse cenário se agrava diante dos impactos do neoliberalismo, que aprofunda a precarização das condições de vida e restringe o acesso a direitos ao longo das trajetórias desses indivíduos. Além disso, o legado histórico contribui para perpetuar relações clientelistas, assistencialistas e paternalistas, reforçando a cultura da tutela e a conseqüente despotencialização dos sujeitos subalternizados.

Cientes dessa profunda herança sociopolítica e cultural, os princípios que fundamentam o PROVITA enfatizam a importância de incentivar sujeitos historicamente submetidos a relações de troca e favores a ressignificarem sua concepção sobre o acesso a direitos, compreendendo-o como uma prerrogativa legítima e universal, e não como uma concessão condicionada a favores pessoais. Dessa forma, a concepção do Programa busca romper com essa lógica, orientando a proteção para o fortalecimento da cidadania e a superação de dinâmicas que perpetuam desigualdades e exclusão.

A partir da perspectiva de Paulo Carbonari (2023), compreendemos que a proteção demanda um compromisso ético e político com a transformação social. Não se trata apenas de assegurar a segurança dos sujeitos protegidos, mas de viabilizar processos que lhes permitam ressignificar suas trajetórias, reconstruir vínculos sociais e culturais e projetar novos caminhos com autonomia e cidadania.

Esse processo não é imposto de fora para dentro, mas é construído dialogicamente, respeitando a vontade, os tempos e as escolhas dos sujeitos e sujeitas em proteção. Assim, é possível afirmar que a ação protetiva não assume um caráter assistencialista ou paternalista, mas pretende ser uma relação de corresponsabilidade, na qual agentes de proteção, protegidos e protegidas desempenham papéis ativos e complementares (Carbonari, 2023).

Esse processo demanda um deslocamento da experiência individual do sofrimento para uma compreensão ampliada, que situe os sujeitos protegidos em uma perspectiva coletiva. Ao reconhecer as raízes estruturais de sua condição de risco, fomenta-se a valorização das relações comunitárias e a superação da lógica

individualista imposta pelo neoliberalismo. Dessa forma, a coletividade política se afirma como um espaço de resistência e transformação, ampliando as possibilidades de construção de alternativas emancipatórias.

A partir dos princípios da educação popular, o programa assume o desafio de construir trajetórias de proteção de forma dialógica com os sujeitos em proteção, evitando imposições e práticas coercitivas, ainda que a adesão às medidas de segurança seja condição indispensável para a permanência no programa.

Além disso, a literatura pesquisada indica que o Programa incorpora uma reflexão crítica sobre suas próprias limitações, reconhecendo que as expectativas dos sujeitos em proteção nem sempre encontram correspondência na realidade política e social do país. Nesse sentido, propõe-se a fomentar um diálogo sobre o desmonte das políticas públicas no Brasil e os desafios estruturais que impactam o PROVITA, contribuindo para a construção de uma compreensão mais realista e consciente das condições que delimitam sua atuação.

Embora o Programa preveja a viabilização do acesso a políticas públicas, reconhece-se sua limitada capacidade de assegurar direitos em sua totalidade, uma vez que sua efetividade depende da disponibilidade e funcionamento dessas políticas. Esse cenário é diretamente influenciado pelo cenário mais amplo de fragilização do Estado e pelo desmonte das políticas sociais, o que impõe desafios adicionais à materialização dos direitos dos sujeitos em proteção.

De acordo com Yamamoto (2001), o avanço da democracia exige a construção de espaços públicos que efetivamente representem e negociem os interesses das majorias. No âmbito do PROVITA, a pesquisa nos mostrou que isso implica afirmar a proteção como uma oportunidade para fortalecer o protagonismo dos sujeitos em proteção e ampliar sua participação nos processos decisórios. Assim, a gestão pública é compreendida não como uma instância neutra, mas como um espaço de disputas, no qual as necessidades daqueles historicamente invisibilizados precisam ser ouvidas e priorizadas (Yamamoto, 2001).

Por essa razão, a proposta do PROVITA prevê a adoção de processos pedagógicos críticos, voltados a propiciar a compreensão dos limites estruturais que condicionam sua atuação. Parte-se do princípio de que é fundamental incentivar a articulação entre experiências individuais e os desafios coletivos impostos pelo Estado e pela sociedade. Essa abordagem dialoga com a ideia de um processo formativo

horizontal, que busca evitar práticas impositivas e paternalistas, favorecendo a construção de uma cidadania ativa e crítica.

Com essa perspectiva, observamos que o PROVITA reconhece que sua atuação é parte de um processo mais amplo de enfrentamento das desigualdades estruturais e históricas que afetam o acesso a direitos no Brasil. Dessa forma, busca também contribuir para a transformação social, promovendo autonomia, dignidade e uma perspectiva mais ampla de emancipação política e cidadã.

Por fim, podemos dizer que a prática protetiva desenhada para o PROVITA é acima de tudo, uma prática esperançosa, no sentido freiriano do termo, pois acredita na capacidade de transformação dos indivíduos e das estruturas sociais, mesmo em contextos de extremo risco (Carbonari, 2023). Ao adotar na sua proposta processos emancipatórios que busquem o fortalecimento pessoal e social, entendemos que o programa contribui não apenas para a segurança imediata dos sujeitos em proteção, mas também para a construção de uma sociedade mais justa, solidária e igualitária.

A concepção do PROVITA, conforme discutido até aqui, reflete um projeto político voltado à proteção fundamentada nos direitos humanos e na promoção da justiça social. Contudo, para aprofundar a compreensão sobre seus fundamentos e dinâmicas de funcionamento, é necessário examinar os arranjos institucionais e normativos que o sustentam. Nesse sentido, passamos à análise da sua engenharia político-institucional.

4 AVALIAÇÃO DA ENGENHARIA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PROVITA

Para dar início à análise, retomamos as reflexões de Silva (2013), que argumenta que a avaliação da engenharia de um programa deve considerar a adequação de seus mecanismos e recursos institucionais em relação ao problema que motivou sua criação. Esse exame não se limita à apreciação formal das diretrizes e estruturas que o compõem, mas também a coerência interna de sua composição, permitindo uma apreciação sobre sua efetividade e capacidade de cumprir os objetivos a que se propõe (Silva, 2013).

Nesta seção, examinamos a estrutura de funcionamento do PROVITA, considerando seus componentes institucionais e normativos centrais, bem como os critérios e procedimentos que orientam a inclusão e exclusão de indivíduos no programa. Abordamos, ainda, os espaços de articulação e as instâncias políticas que sustentam sua dinâmica de operação.

Além disso, discutimos as medidas de proteção delineadas para o PROVITA, tomando como referência a legislação e a literatura existente, com o objetivo de avaliar a coerência do modelo concebido para enfrentar a questão das vítimas e testemunhas ameaçadas.

4.1 Componentes Estruturais do PROVITA

Como já exposto nesta pesquisa, o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) foi formalmente instituído pela Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, que estabelece diretrizes para a organização dos programas estaduais de proteção e cria o Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. Posteriormente, em 20 de julho de 2000, foi publicado o Decreto nº 3.158, que regulamenta o funcionamento do Programa Federal.

Enquanto os programas estaduais são responsáveis por atender às demandas de proteção dentro dos respectivos estados, o programa federal assume essa função nos estados onde não há um PROVITA em funcionamento, garantindo assim uma cobertura nacional a vítimas e testemunhas em situação de risco.

Com efeito, quanto à estrutura central de funcionamento, a legislação que institui o PROVITA estabelece que cada programa será coordenado por um Conselho Deliberativo, composto por representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário e de órgãos públicos e privados vinculados à segurança pública e à defesa dos direitos humanos (Brasil, 1999).

Nesse sentido, o Conselho Deliberativo Estadual (CONDEL) foi delineado para desempenhar um papel central na execução da política em exame, sendo a instância responsável por decisões fundamentais para a proteção dos indivíduos incluídos no programa. Trata-se de um órgão colegiado, cuja composição busca equilibrar representantes do Poder Público e da Sociedade Civil, o que garante observância ao princípio da paridade, favorecendo um modelo de governança que valoriza o diálogo interinstitucional e possibilita uma gestão compartilhada e orientada por redes de políticas públicas (Jakob, 2014).

Com aporte em Jakob (2014), entendemos que a importância do CONDEL no PROVITA decorre de sua capacidade de articular múltiplos sujeitos e instituições, fortalecendo a lógica intersetorial que orienta as medidas de proteção adotadas por este programa. Os formuladores do PROVITA parecem considerar que essa configuração possibilita que as decisões relativas à proteção sejam tomadas a partir de uma perspectiva interdisciplinar e participativa. Além disso, esse desenho institucional busca comprometer os órgãos competentes desde sua concepção, ao prever sua participação no conselho deliberativo, o que poderia favorecer a formulação de respostas articuladas às situações de risco e às demandas dos sujeitos em proteção (Jakob, 2014).

Nesse aspecto, o modelo de governança definido para o PROVITA reflete uma estrutura de cooperação entre sujeitos governamentais e não governamentais. De acordo com Jakob (2014), essa característica o diferencia de outros programas de proteção existentes no mundo, uma vez que a intersetorialidade desses espaços pode vir a fortalecer a condução do programa, ao mesmo tempo em que pode possibilitar que múltiplas organizações assumam responsabilidades e enfrentem conjuntamente os desafios da proteção.

Dentre as principais atribuições do CONDEL estabelecidas pela legislação analisada, estão a decisão sobre a inclusão e exclusão de usuários no programa e a responsabilidade na definição das estratégias que assegurem a proteção e a reinserção social dos protegidos (Brasil, 2011). Verificou-se, ainda, que é incumbência do Conselho garantir o sigilo das informações e manter o controle sobre a localização das pessoas protegidas, reforçando a segurança e confidencialidade essenciais ao funcionamento do programa (Brasil, 2011).

O desenho estrutural do PROVITA dispõe, ainda, que o CONDEL deve monitorar o andamento dos inquéritos e ações penais relacionados aos protegidos e

protegidas, zelando pela agilização processual no que couber (Brasil, 2011). Também é responsabilidade do Conselho zelar pela agilidade na tramitação dos convênios no âmbito das Secretarias e órgãos estaduais competentes, assegurando a continuidade das ações do programa (Brasil, 2011).

Ainda nesse sentido, foi indicado no seu processo de formulação que o Conselho deve promover a articulação entre os órgãos envolvidos e Secretarias para a execução de políticas públicas demandadas pelo programa e seus beneficiários (Brasil, 2011). Sendo assim, cabe ao CONDEL realizar e encaminhar pleitos junto aos Poderes Executivo e Legislativo estadual e federal para garantir o financiamento necessário para a política de proteção a testemunhas nos respectivos Estados (Brasil, 2011).

A partir das reflexões de Rui Calandrini Filho (2001), Jakob (2014) destaca que este modelo de gestão deliberativa – e não meramente consultiva – concebido para o CONDEL, foi pensado para superar entraves político-institucionais característicos da relação entre Sociedade Civil e Estado. Esse arranjo político-institucional parece indicar uma busca por maior autonomia do PROVITA, ao estruturar um espaço decisório que privilegia a construção de consensos. Dessa forma, as normativas sugerem que o CONDEL assume um papel estratégico, responsável pela definição das diretrizes gerais e pela supervisão do programa (Jakob, 2014).

Prosseguindo na análise dos aspectos estruturais, no âmbito dos Programas Estaduais, a legislação dispõe que eles são compostos pelo Órgão Executor Estadual Conveniente, Entidade Gestora, Conselho Deliberativo Estadual e a Rede Solidária de Proteção (Brasil, 2011). Assim, o desenho da cadeia de gestão e execução do PROVITA é organizado em diferentes níveis institucionais, articulando instâncias federais, estaduais e a sociedade civil.

Em âmbito nacional, o arranjo estrutural do PROVITA prevê que a Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas (CGPT) desempenhe a função de supervisão do programa, vinculando-se ao órgão executor federal - que, à época da promulgação da Lei, correspondia à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça (Jakob, 2014). Essa instância foi concebida para formalizar convênios com os órgãos executores estaduais, os quais assumem a coordenação local do PROVITA, articulando sua estrutura de funcionamento em cada unidade federativa.

No que se refere aos demais Estados da Federação, a configuração institucional do PROVITA prevê que o órgão executor estadual conveniente estabeleça parceria com uma organização da sociedade civil, selecionada conforme critérios definidos em edital público, a qual assume a gestão direta do programa (Jakob, 2014). Esse arranjo interinstitucional proposto para os estados subnacionais reflete um modelo de gestão compartilhada, no qual diferentes esferas de governo e sujeitos não estatais devem desempenhar funções complementares na condução da política de proteção (Jakob, 2014).

Os documentos analisados indicam que, ao firmar convênio com a União, o órgão executor estadual assume o compromisso de conduzir a política de proteção em conformidade com as diretrizes estabelecidas, alinhando-se ao PNDH vigente e à legislação que regulamenta o programa (Brasil, 2011). Além disso, as normativas evidenciam que essa instância é responsável pelo acompanhamento do cumprimento das metas físicas e financeiras estipuladas nos convênios, bem como pela prestação de contas ao órgão federal quanto à aplicação dos recursos destinados ao programa (Brasil, 2011).

Ademais, também está posto que esse órgão estadual deve ser responsável por acompanhar a implementação e execução do PROVITA no Estado, articular políticas e programas governamentais para garantir o atendimento prioritário e sigiloso dos sujeitos-em-proteção. Além disso, deve também atuar como integrante CONDEL, além de receber e processar solicitações de ingresso no programa (Brasil, 2011).

A pesquisa evidenciou que os idealizadores do PROVITA atribuíram às Entidades Gestoras dos Programas Estaduais um papel fundamental na viabilização da política de proteção, especialmente no que se refere à garantia da efetividade das medidas de proteção a serem implementadas. Nesse sentido, foram estabelecidas diversas atribuições para essas entidades, incluindo a administração dos recursos financeiros destinados ao programa, a contratação e gestão da equipe técnica interdisciplinar, além da organização e preservação da documentação dos sujeitos protegidos, garantindo a confidencialidade e a segurança das informações (Brasil, 2011).

Além dessas responsabilidades, as Entidades Gestoras também foram incumbidas de realizar articulações estratégicas para viabilizar as medidas de proteção e fortalecer a rede de apoio em seus respectivos estados. Esse papel implica

promover o engajamento social e político necessário para assegurar a continuidade do programa e sua efetividade no longo prazo (Brasil, 2011).

No que tange ao acompanhamento direto das pessoas em proteção, os documentos analisados indicam que essas entidades deverão assegurar a segurança e bem-estar dos indivíduos ao longo de sua permanência no programa, garantindo que as estratégias adotadas sejam compatíveis com as especificidades e demandas de cada caso (Brasil, 2011).

Quanto à Equipe Técnica do PROVITA, a literatura indica que sua constituição deve ser interdisciplinar, contando com profissionais do direito, psicologia, serviço social e outras áreas que a entidade gestora julgar pertinentes (Barreto, 2010). Essa estrutura nos leva a concluir que os formuladores do programa se basearam numa noção de proteção integral, considerando-a um elemento essencial para assegurar que vítimas e testemunhas ameaçadas sejam reconhecidas como sujeitos de direitos. Assim, a atuação dessa equipe busca contemplar tanto as dimensões objetivas quanto subjetivas das pessoas protegidas, garantindo que suas necessidades sejam consideradas no processo de inserção social.

Dessa maneira, infere-se que a atuação da equipe técnica foi concebida para ir além das funções técnico-administrativas, assumindo um papel ativo em todas as fases do programa, desde a avaliação inicial e a definição das estratégias de proteção, até o acompanhamento contínuo das pessoas protegidas (Jakob, 2014). Além disso, pode-se dizer que a interdisciplinaridade prevista nesse arranjo institucional qualifica a proteção oferecida, permitindo respostas mais abrangentes e adequadas às complexidades dos casos acompanhados. Tal abordagem busca considerar as diversas fragilidades e demandas individuais dos protegidos e protegidas, assim como os efeitos da violência em suas trajetórias, ampliando as possibilidades de suporte e reinserção social (Jakob, 2014).

Prosseguindo na análise, no que se refere às condições de inclusão, a Lei nº 9.807/1999, em seu art. 1º estabelece que as medidas de proteção “requeridas por vítimas ou por testemunhas de crimes que estejam coagidas ou expostas à grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal serão prestadas pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal” (Brasil, 1999). A citada legislação, prevê, ainda, em seu art. 2º que a proteção realizada pelo PROVITA e suas medidas aplicadas “levarão em conta a gravidade da coação ou da ameaça à

integridade física ou psicológica, a dificuldade de preveni-las ou reprimi-las pelos meios convencionais e a sua importância para a produção da prova” (Brasil, 1999).

Cabe destacar que além das vítimas e testemunhas, também poderão ser incluídos no programa seus familiares próximos, como cônjuges ou companheiros, ascendentes, descendentes e demais dependentes com quem mantenham convivência habitual, assim como os réus colaboradores (Brasil, 1999).

No que se refere aos pedidos de inclusão no PROVITA, a legislação prevê que a solicitação pode ser feita pela própria pessoa interessada, pelo Ministério Público, por delegados de polícia, juízes, órgãos públicos ou entidades que atuam na defesa dos direitos humanos (Brasil, 1999).

A previsão de múltiplos agentes legitimados para requerer a proteção também reflete a preocupação dos formuladores com a perspectiva interinstitucional do programa, evidenciando o esforço em garantir diferentes “portas de entrada” para esta política de proteção. Essa estrutura busca ampliar as possibilidades de ingresso, assegurando que casos que demandem proteção não fiquem restritos a um único fluxo de encaminhamento, o que reforça o caráter abrangente da política concebida.

Outro aspecto que merece atenção no tocante ao ingresso e à permanência no PROVITA é que os formuladores indicam como condição essencial a anuência e concordância da pessoa a ser protegida. Essa diretriz se revela fundamental, pois está alinhada aos princípios que asseguram a autonomia dos sujeitos e a necessidade de que tenham plena consciência dos riscos a que estão submetidos. A análise da literatura nos indica que a concepção do PROVITA prevê um modelo de proteção que não é impositivo, nem coercitivo, mas baseado na adesão voluntária, garantindo que a inclusão no programa ocorra somente mediante consentimento do interessado, mesmo diante de um cenário de ameaças extremas.

Nesse sentido, as bases teórico-metodológicas do PROVITA evidenciam que, mesmo diante de um risco elevado, a pessoa protegida precisa estar implicada no processo e optar pelo ingresso de forma consciente. Esse princípio reflete a preocupação do programa em evitar práticas impositivas e paternalistas, assegurando que a proteção se estabeleça de maneira dialógica. Dessa forma, observa-se que a proposta do Programa não se baseia em práticas fiscalizatórias ou autoritárias, mas em uma abordagem pedagógica que possibilita ao sujeito compreender criticamente sua condição e os riscos que enfrenta.

Ainda no que concerne ao ingresso no PROVITA, a documentação analisada demonstra que a elegibilidade para a proteção está condicionada ao cumprimento de requisitos legais específicos. Entre eles, destaca-se a necessidade de que o pleiteante esteja vinculado a uma investigação, inquérito ou processo judicial em curso, em que se apure a autoria de um ou mais crimes e no qual atue como vítima ou testemunha colaboradora (Brasil, 1999).

O candidato à inclusão deve estar em pleno gozo de sua liberdade e ser capaz de manifestar, de forma livre e autônoma, sua vontade de ingressar no programa, conforme previsto no Código Civil, podendo essa decisão ser tomada por um representante legal, quando aplicável (Brasil, 1999). Também é requisito a emissão de um parecer favorável do Ministério Público, que deve explicitar a fundamentação para a inclusão do indivíduo no programa, garantindo que a decisão esteja alinhada aos critérios estabelecidos em lei (Brasil, 1999).

Quanto à duração da proteção, a lei prevê que o período de permanência no PROVITA é de dois anos. No entanto, admite a prorrogação em situações excepcionais, desde que os fatores que motivaram a inclusão permaneçam (Brasil, 1999). Essa previsão confere maior flexibilidade ao modelo de proteção, permitindo uma análise individualizada de cada caso, em oposição à aplicação de critérios padronizados e rígidos.

A literatura pesquisada sugere que o processo de inclusão no PROVITA foi delineado de modo a iniciar-se com uma entrevista conduzida pela Equipe Técnica Interdisciplinar, pensada como etapa fundamental para a coleta de informações detalhadas sobre o caso (Bakker, 2008). Argumenta-se que esse momento foi pensado para possibilitar a compreensão da natureza das ameaças, sua gravidade e alcance, além de contextualizar a trajetória de vida do interessado no ingresso ao Programa, fornecendo subsídios para a formulação de um plano de proteção ajustado às especificidades de cada situação (Valadão, 2005).

Para Geny Rodrigues Valadão (2005), além da análise do contexto fático e da situação de risco, a entrevista foi estruturada para identificar as possibilidades e desafios que o indivíduo pode enfrentar em relação às diretrizes do programa, considerando sua capacidade de adaptação às normas de segurança do PROVITA. Também se assinala que, nesse processo, o psicólogo e o assistente social realizam a definição do perfil psicossocial do interessado com base nos dados obtidos durante a entrevista. De acordo com a literatura pesquisada, esse processo de avaliação foi

concebido como elemento essencial para direcionar a estratégia protetiva e facilitar a inserção do sujeito no novo contexto, levando em conta tanto suas necessidades individuais quanto os parâmetros estabelecidos pelo programa (Valadão, 2005).

Nessa linha, Silva (2008) destaca que essa entrevista fundamenta a elaboração de um relatório técnico pela Equipe Técnica, no qual são analisados os critérios de inclusão e permanência. Esse documento foi idealizado para subsidiar a decisão do CONDEL, instância encarregada de avaliar a pertinência e viabilidade da proteção, ou seja, a formalização da admissão do sujeito no PROVITA.

Em suma, a literatura pesquisada indica que a fase de “triagem” do PROVITA foi estruturada para abranger o período entre a entrevista inicial e a deliberação final, envolvendo a participação da Equipe Técnica, do Conselho Deliberativo e do Ministério Público. Nessa etapa, considera-se a necessidade de avaliar a gravidade do caso, o contexto biopsicossocial e a importância da colaboração do interessado (Valadão, 2005). Já o momento da inclusão foi pensado para ser efetivado a partir da decisão do Conselho Deliberativo, formalizando o ingresso do pleiteante no Programa (Silva, 2008).

Ainda nesse quesito, a legislação prevê que nos casos em que a gravidade da situação impõe medidas de proteção imediatas, a vítima ou testemunha pode ser encaminhada para um local seguro intermediário antes mesmo da formalização da sua inclusão no programa (Valadão, 2005).

Por conseguinte, o §2º da Lei nº 9807/99 indica que a formulação do PROVITA incorporou critérios de restrição à inclusão no programa:

Estão excluídos da proteção os indivíduos cuja personalidade ou conduta seja incompatível com as restrições de comportamento exigidas pelo programa, os condenados que estejam cumprindo pena e os indiciados ou acusados sob prisão cautelar em qualquer de suas modalidades. Tal exclusão não trará prejuízo a eventual prestação de medidas de preservação da integridade física desses indivíduos por parte dos órgãos de segurança pública (Brasil, 1999).

A respeito do encerramento da proteção concedida pelo Programa, a lei prevê que pode ocorrer a qualquer momento, seja na modalidade de desligamento ou de exclusão, cada uma destas situações tem critérios específicos definidos e que orientam a saída do programa.

É indicado que o desligamento deve ser motivado por ato voluntário do protegido ou pode ser pactuado de forma consensual, sem qualquer imposição

externa (Brasil, 1999). Portanto, o desligamento pode ocorrer por ato unilateral de vontade, que é quando o sujeito por decisão própria resolve deixar o programa; de forma consensual, quando o protegido, entra em acordo com a equipe técnica; neste caso, a decisão precisa ser homologada pelo Conselho Deliberativo; ou ainda, quando os objetivos da proteção forem alcançados, desde que o sujeito em proteção concorde com a saída (Brasil, 1999).

Essa concepção de saída do programa, delineada no processo de formulação do PROVITA, reafirma seu caráter não coercitivo, sustentando uma abordagem que busca respeitar a autonomia do indivíduo e assegurar sua participação ativa na definição de seu próprio trajeto dentro da proteção. Esse modelo reflete a perspectiva de que a permanência no programa não deve ser imposta, mas resultar de uma escolha consciente, pautada na corresponsabilidade entre as pessoas protegidas e os agentes da política de proteção.

De outro lado, a exclusão foi planejada para ocorrer em circunstâncias específicas, isto é, naquelas situações que impedem a continuidade da proteção, tais como: abandono deliberado, que é quando o protegido sai do PROVITA sem seguir os trâmites estabelecidos em lei; no caso de descumprimento grave ou reiterado das normas de segurança, e quando todas as tentativas de repactuação tenham sido esgotadas; ficando demonstrada a impossibilidade de construção de um processo consensual de desligamento, expressando que não há alternativas viáveis para a permanência do protegido no programa (Brasil, 1999).

Assim, o Manual Geral de Procedimentos do Sistema Nacional de Proteção prevê que “o processo de exclusão é a decisão extrema e final”, devendo ser adotado apenas quando estritamente necessário, aplicado com o objetivo de garantir tanto a segurança e a integridade do protegido, quanto dos profissionais que atuam na política (Brasil, 1999).

Cabe destacar que a análise dos marcos normativos do PROVITA evidencia que a exclusão do programa foi estruturada em conformidade com os preceitos do devido processo legal, resguardando ao protegido o direito à ampla defesa e ao contraditório. Assim, a formulação dessa diretriz busca garantir que qualquer decisão de exclusão esteja alinhada aos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, preservando a legitimidade e a justiça das deliberações.

Considerando os princípios que orientam o PROVITA e sua recusa a um modelo de justiça criminal baseado em coerção e autoritarismo, observa-se que o

processo de exclusão foi desenhado para ocorrer de maneira criteriosa, em alinhamento com os referenciais ético-políticos que fundamentam o programa.

Além disso, ao estabelecer procedimentos que resguardam garantias aos protegidos e protegidas, a formulação do programa reafirma seu compromisso com uma abordagem que reconhece as desigualdades históricas que permeiam suas trajetórias. Nesse sentido, evidencia-se a intenção de difundir uma perspectiva de justiça socialmente orientada, que se afasta das lógicas punitivistas e reforça a centralidade da proteção na garantia de direitos.

Ainda no que concerne à organização institucional do PROVITA, destaca-se o papel central atribuído ao Ministério Público (MP) dentro da sua configuração. Assim, são conferidas ao órgão atribuições essenciais, sendo responsável por diversas funções que garantem a efetividade do programa, como emitir parecer prévio sobre os pedidos de inclusão de usuários, a partir da análise de informações sobre procedimentos investigativos instaurados, a vida pregressa dos interessados, garantindo, assim, que a proteção seja concedida apenas nos casos que demandem essa medida excepcional (Brasil, 2011).

Nesse sentido, o Ministério Público deve manifestar-se sobre a exclusão de pessoas protegidas, podendo também solicitar diretamente a exclusão nos casos previstos em lei. Outra competência importante deste órgão é a avaliação da permanência da pessoa protegida após o período de dois anos, examinando se os motivos que justificaram sua inclusão no programa ainda persistem (Brasil, 2011).

É também de responsabilidade do MP manter o Conselho Deliberativo informado sobre a tramitação dos processos que envolvem testemunhas protegidas, garantindo que a Entidade Gestora repasse aos protegidos as atualizações sobre seus casos (Brasil, 2011). Adicionalmente, o órgão em comento deve atender os protegidos que tenham reclamações ou reivindicações sobre seus direitos no curso da proteção. Nesses casos, ficou estabelecido que estas declarações devem ser registradas e, se pertinente, encaminhadas ao presidente do Conselho Deliberativo para os esclarecimentos e adoção das providências cabíveis (Brasil, 2011).

Também compete ao Ministério Público manifestar-se nos procedimentos para alteração de nome das pessoas protegidas, conforme disposto no artigo 9º, §2º, da Lei nº 9.807/99, medida entendida pelos legisladores como essencial para garantir a segurança daqueles cuja identidade precisa ser resguardada para a efetividade da proteção (Brasil, 2011).

Outro componente estrutural proposto no arcabouço jurídico normativo do PROVITA é a rede solidária de proteção. O Decreto nº 3.518, de 20 de junho de 2000 prevê que ela é composta por “organizações sem fins lucrativos que gozem de reconhecida atuação na área de assistência e desenvolvimento social, na defesa de direitos humanos ou na promoção da segurança pública” (Brasil, 2000).

Para integrar essa estrutura, essas organizações deverão firmar um termo de compromisso com o Órgão Executor do programa ou com entidades conveniadas, comprometendo-se a seguir os procedimentos e normas estabelecidos pelo PROVITA (Brasil, 2000).

Nesse sentido, Barreto (2010) destaca que a Rede Solidária de Proteção foi idealizada para agregar diferentes entidades e sujeitos sociais a fim de desempenhar funções estratégicas voltadas à adaptação e ao bem-estar das pessoas protegidas, podendo atuar em distintos níveis de suporte à inserção social, viabilizando condições que favoreçam a reconstrução das trajetórias dos indivíduos. Para tanto, foram propostas três categorias principais de participantes dessa rede: colaboradores, protetores e profissionais parceiros (Barreto, 2010).

Barreto (2010) prossegue expondo que a figura do colaborador foi concebida para oferecer suporte na inserção social dos protegidos e protegidas, especialmente por meio da identificação de oportunidades de trabalho e ocupação compatíveis com seus perfis; além disso, poderão viabilizar articulações que garantam o acesso a serviços públicos essenciais na nova localidade.

Os profissionais parceiros são especialistas de diferentes áreas que foram previstos no intuito de ampliar as possibilidades de atendimento gratuito ou subsidiado aos sujeitos protegidos. No entanto, indica-se que esse suporte deve ocorrer de forma pontual, sempre em conformidade com as demandas específicas de cada caso (Barreto, 2010).

A citada autora argumenta que no caso dos sujeitos chamados de protetores, foram pensados com a função de estabelecerem um vínculo mais próximo com as pessoas em proteção, atuando como um agente facilitador do processo de ambientação sociocultural no novo local de moradia. Assim, a eles compete fornecer um suporte mais cotidiano, auxiliando os sujeitos e sujeitas na construção de um novo projeto de vida e proporcionando um ambiente mais acolhedor e seguro, motivo pelo qual esses agentes são preferencialmente residentes do município no qual o sujeito foi realocado (Barreto, 2010).

Sobre esse tema, a literatura pesquisada indica que o desenho da Rede Solidária de Proteção tem suas raízes históricas nas experiências de resistência ao arbítrio estatal durante a ditadura militar, quando organizações da sociedade civil, militantes de direitos humanos e setores progressistas da Igreja desempenharam um papel fundamental na proteção de perseguidos políticos (Ribeiro, 2006). Naquele contexto, redes informais foram articuladas para garantir a segurança de indivíduos ameaçados pelo regime, seja por meio do apoio na clandestinidade, da viabilização de rotas de fuga ou do acolhimento em espaços seguros (Ribeiro, 2006).

Assim, a Rede Solidária de Proteção foi concebida como a materialização de um princípio ético e político que resgata a centralidade dos direitos humanos como eixo estruturante das políticas de proteção. O que fica perceptível nas fontes pesquisadas é que essa rede reafirma o legado histórico de sujeitos que construíram um projeto político pautado na defesa intransigente da vida e dos direitos humanos, reconhecendo que o enfrentamento da violência e da impunidade demanda não apenas a atuação estatal, mas também o engajamento coletivo.

Compreendemos que essa experiência histórica de resistência ao arbítrio estatal influenciou diretamente a concepção do PROVITA, estruturando um modelo de proteção que rejeita a lógica punitivista e assistencialista, substituindo-a por uma abordagem pautada na corresponsabilidade social. Assim, a literatura nos indica que a Rede Solidária de Proteção, que deve ser composta por entidades e organizações com atuação consolidada na defesa dos direitos humanos, deve refletir esse compromisso político, contribuindo para a construção de uma cultura de proteção e justiça e consolidando um novo paradigma de segurança fundamentado nos direitos humanos.

Ainda no contexto dos dispositivos solidários concebidos para a arquitetura político-institucional do PROVITA, Jakob (2014) também destaca a Rede Nacional de Proteção, prevista como um mecanismo de cooperação entre os Programas Estaduais. Essa articulação interestadual possibilitaria a redistribuição estratégica dos sujeitos em proteção, garantindo que vítimas e testemunhas ameaçadas fossem realocadas de maneira coordenada, em observância aos critérios de segurança (Jakob, 2014).

De acordo com o referido autor, essa estratégia foi pensada para funcionar como uma espécie de “intercâmbio” entre programas, onde, por exemplo, uma pessoa originalmente acompanhada pelo PROVITA do Paraná tivesse a possibilidade de vir a

ser transferida para o PROVITA do Amazonas. Nessa nova localidade, o sujeito em proteção passaria a ser acompanhado pela equipe estadual responsável, enquanto as despesas associadas à sua proteção continuariam sendo custeadas pelo programa de origem (Jakob, 2014).

Ademais, conforme estabelecido nas normativas do Programa, a transferência de pessoas protegidas dentro da Rede Nacional de Proteção deve ocorrer sob a intermediação da Equipe de Permutas, sendo essa estratégia prevista exclusivamente para unidades federativas onde o PROVITA esteja regularmente estruturado e em funcionamento (Brasil, 2011).

Nesse sentido, observa-se essa estratégia da Rede Nacional de Proteção reflete um modelo de governança cooperativa, orientado pelos princípios da solidariedade institucional na garantia de direito dos sujeitos em proteção. Esse mecanismo reforça a lógica de corresponsabilidade na proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas, assegurando que, independentemente das limitações regionais, seja possível oferecer uma resposta eficaz e integrada às necessidades daqueles que dependem do programa para resguardar sua integridade e dignidade.

Outro aspecto do desenho do PROVITA que também foi analisado diz respeito às instâncias de articulação e monitoramento do Programa.

De acordo com a legislação, as instâncias de articulação estabelecidas para o PROVITA incluem o Fórum Permanente do Sistema de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (FPSPVTA), o Fórum Nacional de Entidades Gestoras (FNEG) e o Colégio Nacional de Presidentes de Conselhos Deliberativos dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (CNPCD) (Brasil, 2011). Os documentos indicam que esses espaços foram idealizados com o propósito de fomentar o diálogo entre os diferentes sujeitos envolvidos na política, contribuindo para a definição de diretrizes voltadas ao aprimoramento da proteção e ao fortalecimento da cooperação entre as entidades que integram o sistema.

Ao passo que as instâncias de monitoramento foram pensadas para operar em duas frentes: a Equipe de Monitoramento, responsável pelo acompanhamento contínuo das ações desenvolvidas no âmbito do PROVITA, e a Câmara Técnica, concebida como instância voltada para a supervisão da implementação do programa. Esse arranjo busca assegurar um acompanhamento sistemático da política, alinhado aos princípios que orientaram sua formulação.

Quanto ao Fórum Permanente do Sistema de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (FPSPVTA, foi previsto para ser um espaço composto pelo Fórum Nacional de Entidades Gestoras (FNEG), o Colégio Nacional de Presidentes de Conselhos Deliberativos dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (CNPCD), a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH-PR), da Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas (CGPT), pela entidade gestora do Programa Federal e pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) (Brasil, 2011).

Nos arranjos estruturais do PROVITA, ficou disposto que essa instância deve se reunir pelo menos uma vez ao ano, e sua competência seria de elaborar propostas de aperfeiçoamento para a consolidação e afirmação da política de proteção a testemunhas como política de Direitos Humanos, além de apoiar as articulações para fortalecimento do sistema nacional de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas (Brasil, 2011).

Por sua vez, o Fórum Nacional de Entidades Gestoras (FNEG) foi estruturado para reunir as entidades gestoras dos programas estaduais de proteção e o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH). Conforme as normativas, esse espaço deve realizar reuniões anuais e eleger uma diretoria composta por cinco representantes das entidades gestoras do PROVITA, com mandatos de dois anos (Brasil, 2011).

No que tange às suas principais atribuições, o FNEG foi desenhado para formular propostas de aperfeiçoamento da política de proteção; promover articulação entre os seus membros para equacionar as demandas decorrentes da gestão dos programas estaduais e encaminhá-las, coletivamente, aos Governos Federal e Estadual; propor aperfeiçoamento de legislações que diretamente incidem sobre a execução do PROVITA; apresentar propostas de políticas de recursos humanos a serem adotadas pelas instituições que executam o PROVITA; elaborar relatórios de avaliação e recomendações a serem enviadas à câmara técnica do monitoramento; promover o apoio político para o desempenho das atribuições da entidade gestora do Programa Federal, da coordenação nacional das permutas, e da coordenação de monitoramento (Brasil, 2011).

Com efeito, as normativas estabelecem que o Colégio Nacional de Presidentes de Conselhos Deliberativos dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (CNPCD) deve ser formado pelos presidentes dos

conselhos deliberativos dos programas estaduais e pelo presidente do conselho deliberativo federal. Esse espaço foi idealizado para realizar reuniões anuais e também eleger suas diretorias composta pelo Presidente, Vice e o Secretário com mandatos de dois anos (Brasil, 2011).

Quanto às suas principais competências, o CNPCD foi estruturado para propor o aperfeiçoamento de legislações que diretamente incidem sobre a execução do PROVITA; promover estudos e propor adequações aos procedimentos psicossociais e jurídicos para serem utilizados na execução dos programas; reunir os conselheiros para discussão e capacitação sobre a atuação e responsabilidade do colegiado; elaborar relatórios de avaliação e recomendações encaminhando-as à Câmara Técnica (Brasil, 2011).

Frente ao exposto, observa-se que a estrutura e as competências das instâncias de articulação expressam um desenho institucional orientado pela governança democrática, refletindo a incorporação dos princípios que sustentam o projeto político das organizações que construíram a política de proteção.

Ao prever esses espaços de deliberação, articulação e gestão coletiva, a configuração do PROVITA reconhece a complexidade da proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, e indica que sua execução não deve ser conduzida de maneira fragmentada ou centralizada em um único sujeito institucional. Podemos dizer que se trata de um arranjo concebido para viabilizar a participação de múltiplos sujeitos na formulação da política, além de favorecer uma gestão articulada que amplie as instâncias de tomada de decisão.

Dessa forma, considera-se que a estrutura estabelecida para as instâncias de articulação busca viabilizar a organização do PROVITA nos âmbitos federal e estadual, promovendo sua integração com as entidades gestoras, a sociedade civil e o poder público.

Entende-se que esse arranjo pode fortalecer a institucionalidade do PROVITA, evitando fragmentação da política, ao mesmo tempo em que pode vir a assegurar sua perenidade enquanto política de Estado, evitando que seja uma política suscetível a mudanças governamentais. A possibilidade de atuação das instâncias de articulação na formulação de propostas legislativas e normativas, na sistematização de práticas e no acompanhamento da gestão, pode conferir maior estabilidade normativa e institucional, reduzindo a dependência do PROVITA a decisões casuísticas.

Dando continuidade à nossa análise, destacamos, ainda, as instâncias de monitoramento, às quais compete a avaliação do cumprimento das diretrizes do Programa, a identificação de desafios e a formulação de recomendações para aprimorar a ação protetiva.

Observa-se que a estrutura do monitoramento no PROVITA foi concebida prevendo uma equipe composta pela Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas (CGPT), pela entidade gestora do Programa Federal, além de supervisores e monitores (Brasil, 2011). Esses monitores seriam integrantes do corpo profissional da CGPT e das entidades gestoras, devendo ter formação em áreas como Direito, Psicologia e Serviço Social. Essa equipe também poderá contar com dois especialistas, um da área de estatística e outro da execução, planejamento orçamentário e prestação de contas (Brasil, 2011). Ademais, destaca-se que a legislação não especifica a identidade ou as atribuições dos supervisores.

Desse modo, a normativa estabelece uma distinção entre as competências da Coordenação da Equipe de Monitoramento e as atribuições específicas dos monitores. No que se refere às responsabilidades da Coordenação (Brasil, 2011):

Art. 27 – Constituem atribuições da Equipe de Monitoramento:

I – Por sua Coordenação:

- a) Coordenar e assessorar a equipe de monitoramento do Sistema Nacional de Assistência a Vítimas e a Testemunha;
- b) Analisar e manter banco de dados sobre o programa;
- c) Propor aperfeiçoamento a metodologia do monitoramento;
- d) Coordenar, planejar e operacionalizar as reuniões de avaliação e planejamento do monitoramento e da Câmara Técnica;
- e) Organizar oficinas técnicas com as Equipes (supervisores, monitores, programa federal e permutas);
- f) Articular as organizações governamentais e não-governamentais nos Estados para implantação de programas estaduais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas;
- g) Acompanhar as visitas do monitoramento planejadas para os programas estaduais e agendar visitas em situação de emergência ou sob demanda;
- h) Discutir, avaliar e encaminhar para os programas estaduais os relatórios de monitoramento;
- i) Acompanhar a implementação das recomendações e das boas práticas pelos programas estaduais;
- j) Contribuir na sistematização do relatório final (anual) do monitoramento
- l) Coordenar e participar do processo de seleção de técnicos dos programas estaduais para integrar a equipe do monitoramento.

Ao passo que aos monitores compete:

II – Por seus Monitores:

- a) Promover e acompanhar o processo de implantação dos programas nos Estados juntamente com a coordenação;
- b) Orientar e participar do processo de seleção dos técnicos e desenvolver a capacitação das equipes interdisciplinares responsáveis pela execução das ações de proteção;
- c) Promover o acompanhamento sistemático dos programas estaduais;
- d) Facilitar e apoiar o processo de avaliação da intervenção interdisciplinar realizado pelas equipes, discutindo e fomentando a promoção de aperfeiçoamentos necessários à garantia da qualidade do atendimento;
- e) Promover o acompanhamento visando a identificação das boas práticas, avaliação e a construção de indicadores da eficácia psicossocial e jurídica dos procedimentos dos programas;
- f) Apoiar os programas estaduais na discussão de novas estratégias assecuratórias da ampliação da rede solidária de proteção, contribuindo com a sua capacidade operativa;
- g) Socializar formas e instrumentais de intervenção e metodologias já experimentadas, propiciando o seu aperfeiçoamento e a sua disseminação em toda rede;
- h) Zelar e acompanhar a observância do manual geral de procedimento pelos programas estaduais, no sentido de garantir a uniformização dos procedimentos, possibilitando a interlocução e a execução do sistema integrado de proteção;
- i) Avaliar e fomentar o desenvolvimento de ações para articulação do programa de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas com as demais políticas públicas e programas governamentais (habitação, previdência, emprego, saúde, etc.) essenciais para a garantia dos direitos de cidadania dos usuários (protegidos);
- j) Coletar e analisar dados sobre o programa;
- l) Elaborar relatórios das suas atividades, sistematizar e socializar as boas práticas identificadas, e elaborar relatório para a Câmara Técnica;
- m) Propor temas e contribuir na organização e execução dos Seminários e das Oficinas Nacionais para discussão e capacitação dos atores integrantes dos programas de proteção e
- n) Em conjunto com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, monitorar o desenvolvimento dos programas estaduais de proteção a testemunhas e promover a expansão e capacitação dos seus operadores.

Por conseguinte, a legislação prevê que a Equipe de Monitoramento deve se reunir trimestralmente para avaliar e planejar suas atividades. Além disso, a coordenação e os monitores devem realizar visitas periódicas aos programas estaduais, conforme o cronograma estabelecido, bem como visitas de suporte em situações emergenciais ou sob demanda (Brasil, 2011).

Em virtude de estarem formalmente vinculados ao órgão executor federal da política de proteção, os monitores da CGPT possuem atribuições específicas e discriminadas na legislação, principalmente aquelas relacionadas à supervisão e acompanhamento da execução orçamentária e administrativa do PROVITA. Nesse sentido, a legislação dispõe que esses monitores deverão assessorar e supervisionar a execução das metas física e financeira/orçamentária dos convênios assinados para execução dos programas de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas;

assessorar na elaboração de projetos básicos, planos de trabalho visando à celebração de convênios; prestar suportes eventuais e promover capacitações em prestação de contas; coletar dados, mensurar resultados, aferir metas e avaliar a adequação financeira da execução dos programas de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas (Brasil, 2011).

Reconhecendo a relevância dos integrantes da Equipe de Monitoramento no contexto da política de proteção, a normativa estabelece que o CNPCD e o FNEG possam ser incorporados ao processo de seleção de técnicos dos programas estaduais designados para essa equipe (Brasil, 2011). Essa diretriz foi pensada para assegurar que a escolha desses profissionais ocorra de maneira mais participativa e representativa, fortalecendo o papel das instâncias de articulação na definição dos responsáveis pelo monitoramento.

No âmbito do monitoramento, a Câmara Técnica foi estruturada para reunir-se anualmente e integrar representantes das entidades gestoras, da entidade coordenadora do monitoramento, da CGPT, do CNPCD, do FNEG, da Equipe de Monitoramento e do presidente do MNDH (Brasil, 2011). Entre as atribuições estabelecidas para esse espaço, destacam-se: contribuir para a avaliação, acompanhamento e elaboração de diretrizes para o monitoramento; referendar boas práticas identificadas pelo monitoramento e demais integrantes da câmara técnica; e formular recomendações para o Monitoramento (Brasil, 2011).

Nesse sentido, cabe resgatar Silva (2013), quando afirma que monitoramento consiste em um acompanhamento contínuo que ocorre em todas as instâncias hierárquicas da administração do programa, tendo como propósito verificar a realização das atividades e assegurar sua aderência ao planejamento estabelecido. A autora enfatiza que se trata de um processo interno conduzido paralelamente à execução, cujo foco central reside no funcionamento do programa. Entre seus principais objetivos, destacam-se o suporte à implementação, o aperfeiçoamento da gestão, a otimização da eficiência e produtividade, além da estruturação de um sistema organizado de fluxo de informações (Silva, 2013).

A partir da análise das atribuições previstas para a estrutura de monitoramento do PROVITA como um todo, observa-se que o desenho estabelecido extrapola a simples função de assegurar o cumprimento de prazos e a entrega dos resultados conforme programado. Embora o modelo de monitoramento esteja fortemente alinhado ao que a literatura aponta como seu objetivo central – garantir

que a execução do trabalho siga o planejamento estabelecido (Silva, 2013), percebe-se que sua estruturação no PROVITA amplia essa concepção, incorporando dimensões estratégicas e institucionais que qualificam sua atuação.

Desse modo, entendemos que a legislação vigente contempla aspectos que vão além do monitoramento operacional e incluem atribuições de caráter analítico e propositivo. Embora os marcos legais não se ocupem da metodologia aplicada ao monitoramento no PROVITA, a estrutura estabelecida revela um desenho que ultrapassa a dimensão gerencial e a função estritamente descritiva e corretiva (Silva, 2013).

A partir da análise das normativas, observa-se que a estrutura pensada para o monitoramento também incorpora um elemento político, que se expressa na capacidade de articulação entre Estado e sociedade civil para a implementação do programa em novas unidades da federação, por exemplo. Além disso, é possível afirmar que esse mecanismo foi pensado para desempenhar um papel estratégico na formulação de recomendações a serem aplicadas pelos sujeitos da política de proteção e no fomento de ações que possibilitem sua integração intersetorial com outras políticas públicas, fortalecendo a efetividade do programa.

Portanto, a partir da configuração institucional do PROVITA, é possível afirmar que o monitoramento foi concebido não apenas para acompanhar o desenvolvimento da política, mas também para consolidar referenciais comuns ao modelo protetivo idealizado, sobretudo em relação às discussões sobre justiça, segurança e garantia de direitos. Para além de sua função gerencial, entendemos que essa instância foi estruturada para viabilizar processos formativos que fortaleçam uma política de proteção ancorada nos direitos humanos. Assim, ainda que as entidades gestoras possam apresentar concepções distintas sobre determinados aspectos do programa, compete ao monitoramento possibilitar a construção de entendimentos comuns e que assegurem a defesa de princípios ético-políticos que são irrenunciáveis no fazer protetivo.

A partir desse arranjo estrutural democrático que prevê o envolvimento dos diversos sujeitos responsáveis pela política, fica demonstrado que as instâncias de articulação e monitoramento podem viabilizar a consolidação de um modelo de proteção que extrapola a lógica utilitarista de mera proteção ao testemunho, reforçando o compromisso com a proteção integral da testemunha enquanto sujeito de direitos.

O entendimento que orienta essa configuração institucional é de que esses espaços desempenham um papel central na definição de diretrizes que possam ser aplicadas em todo o território nacional, assegurando a coerência e a estruturação da política em um país de dimensões continentais. Foi nessa lógica que os formuladores desenharam um modelo capaz de estruturar ações de proteção sem que estas dependessem do apoio ostensivo das forças de segurança, conforme será discutido no próximo tópico.

4.2 Modelo de Intervenção do PROVITA: análise da sua adequação para enfrentamento da questão das vítimas e testemunhas ameaçadas

Após examinar a estrutura estabelecida pelos formuladores para o funcionamento do PROVITA, este item se dedica à análise do modelo de intervenção proposto. Assim, o exame em questão se volta a verificar sua adequação aos princípios e valores que orientaram sua formulação enquanto programa dirigido à proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas, estruturado a partir da noção de proteção integral fundamentada na perspectiva dos direitos humanos.

Sendo assim, conforme preconiza Silva (2013), verificamos como foram definidas pelos formuladores as estratégias de ação, as atividades, os métodos, técnicas e procedimentos a serem utilizados, com o objetivo de verificar a adequação deles aos fundamentos que sustentam a engenharia político-institucional do programa e a coerência entre estes componentes.

Inicialmente, cumpre destacar que a literatura pesquisada indica que o modelo de proteção preponderante no Brasil teve inspiração nas experiências dos programas dos Estados Unidos, Itália, Inglaterra e Canadá.

Apresentaremos neste trabalho um breve retrospecto dos padrões protetivos destes quatro países para que possamos ver as similaridades com o que é adotado pelo nosso país. Assim, temos que nos Estados Unidos a proteção a testemunhas é conduzida pelo *Witness Security Program* (WITSEC), implementado pelo *U.S. Marshals Service*, e oferecida a vítimas, testemunhas e réus colaboradores (Gídaró, 2010). No que se refere às medidas de proteção, o referido programa garante a criação de uma nova identidade, remoção do local de risco e reassentamento em um local seguro, suporte financeiro para despesas básicas, acesso a cuidados médicos, oportunidades de qualificação profissional e assistência para a reintegração ao mercado de trabalho (Rodrigues, 2016).

Ademais, para permanecer sob proteção, os beneficiários do programa estadunidense devem seguir regras como a proibição de cometer novos crimes, a restrição de retorno à área de risco sem autorização e a impossibilidade de contato direto com amigos e familiares sem intermédio do programa (Kuwahara, 2016b). A literatura pesquisada (Kuwahara, 2016b) estabelece que o descumprimento dessas normas pode comprometer a segurança do protegido, expondo sua identidade e localização.

Além disso, o WITSEC estabelece critérios de inelegibilidade para ingresso, de modo que a proteção não é concedida em casos de histórico criminal extenso, quando o solicitante apresenta problemas médicos graves ou quando a avaliação do caso indica que a inclusão no programa pode representar riscos tanto para a testemunha quanto para a comunidade (Kuwahara, 2016b).

No Reino Unido, a proteção se dá por meio do *Victim Support*, um programa estruturado a partir da cooperação entre o sistema de justiça e organizações da sociedade civil, sendo estas as principais responsáveis por sua execução (Lima Jr., 2003). Portanto, o programa é implementado por uma organização não-governamental independente, baseado no voluntariado, e as organizações envolvidas promovem campanhas de arrecadação de recursos para garantir sua continuidade (Lima Júnior, 2001).

No *Victim Support*, toda pessoa afetada por um crime pode obter assistência no programa, que oferece suporte social e psicológico às vítimas, auxiliando-as a compreender e processar sua experiência, sem condicionar a assistência à participação da vítima como testemunha (Jakob, 2014). O programa também oferece orientações sobre os procedimentos judiciais, disponibiliza informações sobre o andamento dos casos e acompanha as vítimas durante audiências, preparando-as para os trâmites processuais (Kuwahara, 2016b).

Entre as medidas implementadas pelo programa em questão, destacam-se a criação de espaços exclusivos para vítimas nos tribunais, a preservação do sigilo dos seus endereços e a adoção de procedimentos específicos para o depoimento de crianças e testemunhas vulneráveis (Kuwahara, 2016b).

Nesse quesito, Kuwahara (2016b) argumenta ainda, que no modelo britânico, os casos graves de vítimas e testemunhas ameaçadas são acompanhados pelo *UK Protected Persons Service*, uma agência policial especializada na segurança de pessoas sob risco. Nesse caso, a proteção pode ser concedida a vítimas,

testemunhas e seus familiares. As principais medidas adotadas nesses casos envolvem a retirada dos beneficiários da área de risco, sua realocação em um ambiente seguro e a assistência para que possam manter discrição e reconstruir suas vidas no novo local (Kuwahara, 2016b).

Dando seguimento, temos o modelo italiano de proteção que é estruturado a partir do Programa Antimáfia, operacionalizado pela *Direzione Nazionale Antimafia* (Direção Nacional Antimáfia). Jakob (2014) expõe que essa estrutura é composta por um procurador-geral e vinte magistrados e tem como principal objetivo o combate ao crime organizado.

Nesse programa, a proteção poderá se estender a testemunhas, seus familiares e réus colaboradores, sendo estes últimos diferenciados juridicamente dos demais beneficiários, pois sua proteção está atrelada à ruptura com organizações criminosas e à colaboração efetiva com a Justiça (Kuwahara, 2016b).

No modelo italiano, a inclusão exige que o solicitante demonstre colaboração relevante e útil com as autoridades judiciais, auxiliando na identificação e captura de criminosos, descoberta de armamentos e explosivos ou prevenção de crimes violentos (Kuwahara, 2016b). Além disso, o risco ao qual o solicitante está submetido deve ser significativo, decorrente diretamente de sua cooperação com as autoridades, e apresentar caráter imediato, de modo que as estratégias convencionais de segurança pública sejam consideradas insuficientes para sua proteção (Kuwahara, 2016b).

As medidas de segurança do Programa Antimáfia incluem a criação de uma identidade protegida, realocação para um local seguro, participação em processos judiciais por videoconferência - sempre que possível, escolta em deslocamentos, suporte financeiro baseado para necessidades básicas, assistência jurídica, acesso à saúde e educação, fornecimento de documentos de fachada e apoio à reinserção no mercado de trabalho, visando à construção de um novo projeto de vida (Kuwahara, 2016b).

No Programa Antimáfia, a proteção é encerrada quando a ameaça deixa de ser considerada grave e atual, quando as medidas convencionais de segurança passam a ser suficientes, se há reinserção segura do protegido na sociedade ou em caso de violação das regras do programa ou da legislação penal (Kuwahara, 2016b).

Quanto ao modelo canadense, Rodrigues (2016) aponta que a admissão ao programa de proteção é precedida por uma análise detalhada do histórico do

solicitante, abrangendo a verificação de antecedentes criminais e a existência de mandados de prisão em aberto, fatores que o tornam inelegível para ingresso.

No Canadá adota-se uma abordagem minuciosa na identificação das fontes de ameaça, investigando o perfil do agressor, suas conexões com organizações criminosas, sua condição financeira, seu histórico de violência e seu acesso a meios que possam facilitar a obtenção de informações sobre a vítima, como dispositivos eletrônicos (Rodrigues, 2016).

Assim, ao analisarmos os modelos estrangeiros apresentados, observou-se que os formuladores do PROVITA incorporaram elementos de cada um desses Programas de Proteção, contemplando aspectos estruturais e operacionais de diferentes experiências internacionais.

Nesse sentido, vemos que assim como no *Victim Support*, o PROVITA também oferece suporte social e psicológico às vítimas e testemunhas, auxiliando na reconstrução de suas vidas após um episódio de violência.

Da mesma forma que nos modelos dos Estados Unidos e Itália, o PROVITA também estende proteção às vítimas, testemunhas, familiares e aos réus colaboradores. Além disso, os critérios de elegibilidade para inclusão no programa também refletem influências externas, pois assim como no Programa Antimáfia, a admissão no PROVITA exige que o risco seja grave, atual e diretamente decorrente da colaboração com as autoridades.

No PROVITA, o encerramento da proteção ocorre quando a ameaça deixa de ser significativa, quando há condições para reinserção segura na sociedade ou em caso de descumprimento das regras do programa, ou seja, neste aspecto toma como referência o modelo italiano.

Ademais, em consonância com o modelo canadense, a admissão ao PROVITA é precedida por uma análise detalhada do histórico do interessado no ingresso, levando em consideração fatores como seus antecedentes criminais e a viabilidade da proteção, bem como uma investigação aprofundada das fontes de ameaça.

Vimos também que o programa brasileiro é executado por uma organização da sociedade civil independente, afastando-o de um controle exclusivamente estatal, portanto, inspirado no modelo britânico. A implementação desse aspecto no desenho do PROVITA decorre das especificidades políticas e sociais do país, que tornaram essencial a adaptação do modelo de proteção brasileiro, diferenciando-o das

experiências internacionais. Um dos elementos que influenciaram essa construção foi o reconhecimento da intensa violência institucional no país, especialmente a atuação repressiva das forças policiais ao longo da história (Bezerra, 2021).

Considerando a participação de agentes do Estado em diversas violações de direitos humanos, sobretudo contra segmentos empobrecidos da sociedade, Gídaró (2010) reflete que o modelo de proteção brasileiro não poderia estar sob controle exclusivo do Estado. Complementando essa reflexão, Bezerra (2021, p. 26) expõe que:

O Programa de Proteção Brasileiro, o PROVITA, tem as digitais da sociedade civil, que inova na proteção às pessoas ameaçadas, conjugando elementos que o faz diferente dos demais existentes no mundo. No Brasil, dois elementos foram condicionantes para se pensar um Programa de Proteção diferente dos demais em que o modelo estatal vigora: o grande número de acusados denunciados serem agentes do Estado e a publicização de todos os atos da administração. Garantir o anonimato em um Programa exclusivamente estatal tem muitas dificuldades e as pessoas que denunciam agentes do Estado têm dificuldade em confiar. Construiu-se, assim, o Programa à luz das experiências internacionais, mas utilizando as potencialidades geográficas do Brasil, no que tange à extensão territorial para a formação da rede de proteção, primando-se pela observância e respeito aos Princípios de Direitos Humanos, que compõem o tripé da proteção, e elaborou-se um modelo de gestão mitigado, que observa os princípios administrativos, mas, sobretudo, é capaz de preservar dados sigilosos.

Desse modo, Rodrigues (2016) destaca que a principal distinção do PROVITA em relação aos demais programas estrangeiros analisados é a ausência do uso sistemático da proteção armada como forma de resguardar a vida das pessoas ameaçadas.

Entretanto, embora não seja aplicada de maneira habitual, é importante destacar que a legislação contempla a possibilidade de atuação das polícias no PROVITA em determinadas circunstâncias. Nas situações de extrema urgência, diante da gravidade do caso, o órgão executor poderá determinar que o candidato ao ingresso seja provisoriamente mantido sob a custódia das forças policiais. (Brasil, 1999). Essa medida foi prevista para ser aplicada enquanto o interessado aguarda a deliberação do CONDEL sobre sua inclusão no Programa, por exemplo.

Considerando que o ingresso no programa foi estabelecido com base na colaboração do protegido em investigações e/ou processos criminais, um dos compromissos fundamentais estabelecidos na configuração do PROVITA consiste na obrigatoriedade de prestar depoimentos sempre que solicitado pelas autoridades

competentes. Portanto, para garantir sua segurança, nas ocasiões em que se fizer necessária sua participação em audiências ou depoimentos, a legislação prevê o protegido deverá comparecer sempre sob escolta policial (Brasil, 2011). Da mesma forma, a proteção ostensiva é prevista em outras circunstâncias nas quais o PROVITA julgue necessário, como no eventual retorno ao local de risco por motivo relevante (Brasil, 2011).

Assim, a proteção à vida foi projetada para ser conduzida de maneira não ostensiva, sendo a remoção do local de risco e a reinserção em outra localidade um dos principais mecanismos para garantir a segurança e a integridade dos protegidos e protegidas. É estabelecido nas normativas do Programa que essa realocação deve ocorrer de forma sigilosa e determinada com base na elaboração de um mapa de risco (Bezerra, 2021). O exame das experiências internacionais demonstra que essa estratégia é um dos pilares da proteção a pessoas ameaçadas, sendo igualmente adotada nos outros modelos analisados.

O art. 39 do Manual Geral de Procedimentos do Sistema Nacional de Proteção prevê que uma vez retirado do local de risco, a pessoa protegida se comprometa a “não retornar ao lugar que residia antes do ingresso no Programa, salvo se acompanhado da equipe e de escolta policial” (Brasil, 2011). Assim, frente à necessidade de realocação do protegido para um local seguro, a Rede Nacional de Proteção foi estruturada para viabilizar condições para que ele possa vir a ser levado para um Estado distinto daquele de sua origem.

Desse modo, o art. 49 do Manual Geral de Procedimentos do Sistema Nacional de Proteção prevê que “a permuta de usuários, entre os programas estaduais, é medida de proteção justificada mediante avaliação de risco que impeça a garantia da proteção na rede estadual, a ser iniciado após deliberação por inclusão do Conselho Deliberativo”.

Nesse contexto, Galdino (2013) destaca que, para os sujeitos provenientes do Programa Federal, a transferência para outro Estado é a regra, uma vez que sua localidade de origem não dispõe de um PROVITA em funcionamento, portanto, todos os sujeitos em proteção são realocados em estados onde houver um programa ativo.

Já nos programas estaduais, a legislação indica que essa transferência é prevista para ser aplicada quando a permanência no estado de origem se tornar inviável, seja pelo agravamento das ameaças, pela exposição indevida da identidade

ou por outros fatores que comprometam a segurança do protegido e da protegida (Brasil, 2011).

Esse procedimento é detalhado no §1º do art. 49 do Manual Geral de Procedimentos do Sistema Nacional de Proteção:

§1º - A permuta deve observar os seguintes procedimentos:

I - A Equipe Técnica após a conclusão do procedimento de triagem, elaborada a matriz de risco, constatando a sua gravidade e outras circunstâncias que apontem para a impossibilidade da permanência do usuário no Estado por comprometer a segurança do programa e o processo de inserção, emite parecer e opina, dando-se ciência ao Conselho Deliberativo;

II - O Processo de inserção na nova localidade obedece a compromisso solidário construído na rede nacional;

III - A manutenção financeira do caso permutado permanece como responsabilidade do programa demandante após discussão e aprovação prévia dos custos, pelo Conselho Deliberativo de origem do usuário;

IV - As deliberações referentes ao caso permutado serão sempre de responsabilidade do Conselho Deliberativo de origem, para evitar conflito de competência entre os conselhos e para preservar a localização do usuário, condição essencial para garantir a sua segurança;

V - O procedimento de permuta será regulamentado em documento intitulado Guia de Permuta de Casos, de uso restrito pelas Entidades Gestoras/Equipes Técnicas.

§ 2º - O procedimento de permuta não pode ser motivado tão somente pela quebra de norma do programa, posto que as regras são iguais em todo o território nacional (Brasil, 2011).

Nesses casos, a adoção desse procedimento deverá ocorrer após uma análise criteriosa dos riscos e das condições necessárias para assegurar a adaptação do protegido ao novo contexto de acolhimento (Jakob, 2014). Conforme já discutido no corpo deste trabalho, esse procedimento de intercâmbio entre os estados reflete a lógica cooperativa que está proposta desde a formulação do PROVITA, objetivando garantir que a proteção se mantenha ajustada às particularidades de cada caso.

Prosseguindo nessa análise, Bezerra (2021) argumenta que a estrutura do PROVITA tem como princípio fundamental a proteção baseada nos Direitos Humanos, priorizando estratégias que enfatizam o sigilo, a inteligência e corresponsabilidade, em vez do uso de abordagens ostensivas. Assim, pelos documentos pesquisados é pertinente dizer que o cumprimento das normas e dos compromissos de segurança é previsto como um elemento central nesse processo, pois visa assegurar a integridade tanto dos protegidos e protegidas quanto dos profissionais e da rede de proteção que venham atuar no programa.

O elemento da corresponsabilidade encontra-se expresso nas normativas do Programa, mais especificamente no Manual Geral de Procedimentos do Sistema

Nacional de Proteção, que em seu artigo 39 dispõe que “o usuário é corresponsável pela sua segurança”. Tal disposição reflete uma lógica que nos permite afirmar que os princípios analisados na seção anterior materializam um processo de proteção que busca se afastar da cultura da tutela, desenvolvendo práticas protetivas emancipatórias.

Nesse modelo, a pessoa em proteção é chamada a compreender os riscos a que está exposta e as normas que orientam sua situação de proteção, assumindo papel ativo no processo. Trata-se de uma construção conjunta, baseada no entendimento de que as medidas não lhe são simplesmente impostas, mas pactuadas em um processo de corresponsabilidade e protagonismo.

Desse modo, é posto que ao ingressar no programa, as pessoas em proteção assinam um Termo de Compromisso no qual são detalhadas todas as regras e normas de segurança a serem observadas, sendo o cumprimento dessas diretrizes estabelecido como condição essencial para permanência no PROVITA (Brasil, 2011). Sobre essas estratégias de proteção adotadas para assegurar a segurança dos protegidos, a Lei nº 9.807/99, em seu artigo 7º dispõe que:

Art. 7º Os programas compreendem, dentre outras, as seguintes medidas, aplicáveis isolada ou cumulativamente em benefício da pessoa protegida, segundo a gravidade e as circunstâncias de cada caso:

- I - segurança na residência, incluindo o controle de telecomunicações;
- II - escolta e segurança nos deslocamentos da residência, inclusive para fins de trabalho ou para a prestação de depoimentos;
- III - transferência de residência ou acomodação provisória em local compatível com a proteção;
- IV - preservação da identidade, imagem e dados pessoais;
- V - ajuda financeira mensal para prover as despesas necessárias à subsistência individual ou familiar, no caso de a pessoa protegida estar impossibilitada de desenvolver trabalho regular ou de inexistência de qualquer fonte de renda;
- VI - suspensão temporária das atividades funcionais, sem prejuízo dos respectivos vencimentos ou vantagens, quando servidor público ou militar;
- VII - apoio e assistência social, médica e psicológica;
- VIII - sigilo em relação aos atos praticados em virtude da proteção concedida;
- IX - apoio do órgão executor do programa para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam o comparecimento pessoal.

Portanto, a definição das medidas de proteção deve considerar as particularidades de cada caso, em consonância com os princípios que asseguram a valorização das vivências e trajetórias trazidas pelas pessoas em proteção. A literatura analisada aponta que esse processo busca abarcar, inclusive, as percepções e avaliações que as próprias pessoas em proteção formulam acerca dos riscos a que

estão submetidas, articulando essas compreensões com a análise técnica realizada pelas equipes e autoridades envolvidas. Trata-se, assim, de construir um conjunto de medidas definido de forma coletiva, garantindo a participação efetiva e assegurando que a pessoa em proteção seja devidamente ouvida.

De forma geral, observamos que dentre as principais ações previstas, incluem-se a construção de estórias de cobertura, a restrição de comunicação, a necessidade de anonimato, a alteração de nome e a descaracterização física do protegido (Bezerra, 2021). Jakob (2014) enfatiza que via de regra, as normativas estabelecem restrições ao uso de recursos que possam viabilizar a identificação e localização das pessoas em proteção.

Assim, as medidas de segurança delineadas para o PROVITA contemplam restrições ao acesso irrestrito à internet, ao uso de telefonia e ao cadastramento em serviços públicos, como o SUS, além da vedação ao estabelecimento de vínculos empregatícios formais, uma vez que o registro na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) poderia expor informações sensíveis sobre sua localização (Jakob, 2014).

Nesse sentido, Bezerra (2021) ressalta a necessidade de atenção quanto à inserção de dados dos protegidos e protegidas em bancos de informações e cadastros nacionais, uma vez que tais registros podem comprometer as estratégias de proteção e revelar o local onde se encontram.

Ainda nesse quesito, a legislação estabelece que os sujeitos em proteção devem manter sigilo absoluto sobre sua história de vida e sobre sua condição de protegido, evitando qualquer exposição que possa comprometer sua segurança (Brasil, 2011). Como forma de viabilizar sua inserção em um novo local sem revelar o contexto que motivou sua entrada no programa, Bezerra (2021) ressalta que são previstas medidas como a criação de "estórias de cobertura". A autora expõe que esse mecanismo consiste na elaboração de uma nova narrativa que justifique a presença do protegido naquela localidade, com uma identidade fictícia que resguarde sua verdadeira origem.

As restrições à comunicação também são desenhadas como outro eixo central das medidas de proteção pensadas para o PROVITA. Nesse aspecto, a legislação dispõe que qualquer contato telefônico, radiofônico, eletrônico, escrito ou pessoal deve ocorrer em conformidade com as diretrizes da equipe técnica, de modo a evitar a exposição da localização das pessoas em proteção (Brasil, 2011).

Apesar disso, observa-se que a concepção normativa do PROVITA previu a possibilidade de flexibilização dessas restrições mediante avaliação de risco, desde que se considerasse a adesão do usuário às diretrizes de segurança e houvesse a anuência do Conselho Deliberativo. Nesse sentido, ficou estabelecido que, nos casos em que a utilização de meios de comunicação fosse permitida, essa concessão deveria estar condicionada à assinatura de um Termo de Uso, no qual seriam estabelecidas diretrizes para garantir que a estratégia de proteção concebida não fosse comprometida (Brasil, 2011).

Nesse sentido, a literatura pesquisada evidencia que o contato telefônico entre as pessoas em proteção e seus familiares pode vir a ser permitido, desde que realizado com acompanhamento da equipe técnica e por meio de aparelhos específicos com restrição de identificação (Bezerra, 2021). Por outro lado, os contatos entre protegidos com pessoas do novo local de moradia devem ocorrer de forma livre e sem monitoramento, realizados por meio de aparelhos e números distintos dos previamente utilizados (Bezerra, 2021).

Como indicativo da preocupação dos formuladores em mitigar os impactos decorrentes do afastamento do local de origem, a estrutura normativa do PROVITA prevê estratégias para que, durante o período de proteção, o sujeito protegido possa manter vínculos com familiares que não ingressaram no programa.

Dessa forma, os formuladores incluíram a possibilidade de viabilização de contatos telefônicos e troca de correspondências, desde que respeitados os critérios de segurança estabelecidos pela equipe técnica, com periodicidade mensal (Brasil, 2011). Além disso, os documentos normativos do programa contemplam a realização de encontros familiares, recomendando que ocorram pelo menos uma vez ao ano, a partir do segundo ano de inclusão no PROVITA (Brasil, 2011).

Ademais, ainda para garantir o sigilo da localização, a arquitetura das medidas de segurança do PROVITA prevê que é vedado ao protegido contrair dívidas em seu nome ou em nome de terceiros, assim como realizar transações econômico-financeiras sem a devida autorização e acompanhamento da equipe técnica e do Conselho Deliberativo (Brasil, 2011).

Os documentos pesquisados indicam, ainda, que o programa estabelece como estratégia restrições à movimentação dos sujeitos em proteção, sendo necessária autorização prévia para qualquer deslocamento fora da local de proteção (Brasil, 2011). Caso haja necessidade de ausência da cidade onde se encontra, a

pessoa em proteção deve informar a equipe técnica, justificando os motivos e a duração da saída (Bezerra, 2021).

A conduta discreta também é delineada como um elemento crucial para a segurança, razão pela qual o protegido não deve conceder entrevistas ou se expor em meios de comunicação (Brasil, 2011). O regramento dispõe que ele também deve evitar frequentar ambientes considerados inseguros e abster-se do consumo excessivo de bebidas alcoólicas e substâncias psicoativas, fatores que podem comprometer sua proteção e o sigilo de sua condição (Brasil, 2011).

Ainda sobre as medidas de proteção, a Lei n. 9.807/1999 estabelece a possibilidade de alteração definitiva da identidade do indivíduo em proteção, medida que pode ser adotada em circunstâncias excepcionais, a depender da gravidade da ameaça. Nesse caso, a legislação prevê alguns detalhes sobre o procedimento:

Art. 9º Em casos excepcionais e considerando as características e gravidade da coação ou ameaça, poderá o conselho deliberativo encaminhar requerimento da pessoa protegida ao juiz competente para registros públicos objetivando a alteração de nome completo.

§ 1º A alteração de nome completo poderá estender-se às pessoas mencionadas no § 1º do art. 2º desta Lei, inclusive aos filhos menores, e será precedida das providências necessárias ao resguardo de direitos de terceiros.

§ 2º O requerimento será sempre fundamentado e o juiz ouvirá previamente o Ministério Público, determinando, em seguida, que o procedimento tenha rito sumaríssimo e corra em segredo de justiça.

§ 3º Concedida a alteração pretendida, o juiz determinará na sentença, observando o sigilo indispensável à proteção do interessado:

I - a averbação no registro original de nascimento da menção de que houve alteração de nome completo em conformidade com o estabelecido nesta Lei, com expressa referência à sentença autorizatória e ao juiz que a exarou e sem a aposição do nome alterado;

II - a determinação aos órgãos competentes para o fornecimento dos documentos decorrentes da alteração;

III - a remessa da sentença ao órgão nacional competente para o registro único de identificação civil, cujo procedimento obedecerá às necessárias restrições de sigilo.

§ 4º O conselho deliberativo, resguardado o sigilo das informações, manterá controle sobre a localização do protegido cujo nome tenha sido alterado.

§ 5º Cessada a coação ou ameaça que deu causa à alteração, ficará facultado ao protegido solicitar ao juiz competente o retorno à situação anterior, com a alteração para o nome original, em petição que será encaminhada pelo conselho deliberativo e terá manifestação prévia do Ministério Público.

Entendemos que a mudança de nome no âmbito do PROVITA constitui, por si só, um universo à parte, dada a complexidade de suas implicações. Avaliamos, contudo, que essa medida é de suma importância, na medida em que sua aplicação pode reduzir significativamente o risco de rastreamento das pessoas em proteção por

meio de consultas a cadastros nacionais, além de possibilitar, em determinados casos, a extensão da alteração para familiares.

Ressaltamos, entretanto, como será discutido adiante, que a adoção dessa medida pode produzir repercussões subjetivas relevantes, uma vez que implica não apenas a substituição do nome civil, mas também a necessidade de adotar uma nova história de vida, rompendo com referências identitárias anteriores e impondo à pessoa em proteção a difícil tarefa de abandonar elementos constitutivos de sua trajetória pessoal.

Prosseguindo na reflexão sobre as medidas de proteção, Bezerra (2021) aponta que o conjunto de diretrizes estabelecido para o protegido não foi estruturado com o objetivo de impor restrições arbitrárias, mas sim concebido como um mecanismo essencial para assegurar a integridade dos sujeitos em proteção e da equipe técnica. Esse desenho evidencia a preocupação dos formuladores em construir um modelo que equilibre a segurança com a preservação da autonomia dos sujeitos e sujeitas, orientando as regras do programa a partir de uma lógica protetiva fundamentada nos direitos humanos.

No plano operacional, nos casos de inobservância às regras de segurança, pode vir a ser necessário adotar medidas urgentes, como a realocação do protegido para outro local, o que envolve custos e riscos (Bezerra, 2021). De outro lado, essas “infrações” podem trazer consequências emocionais e jurídicas significativas, que variam desde a necessidade de adaptação a uma nova localidade até a possibilidade de ser desligado do programa (Bezerra, 2021).

Frente à quebra dos compromissos de segurança, a legislação determina que devem ser aplicados termos de responsabilização, repactuação e em casos mais graves, promovida a exclusão do protegido do Programa. Os termos de responsabilização e a repactuação são previstos como uma alternativa quando a infração cometida não inviabilizar sua permanência no programa (Bezerra, 2021). Nesse caso, a equipe deve buscar reafirmar os compromissos firmados pelo protegido de modo a ajustar o seu comportamento e a garantia da continuidade da proteção.

Assim como refletido ao longo deste trabalho, o procedimento de responsabilização e repactuação indica que a arquitetura do PROVITA expressa os princípios ético-políticos analisados na seção anterior, orientando-se por uma lógica de justiça pautada na responsabilização e não na punição. Esse procedimento está alinhado, ainda, com a perspectiva da corresponsabilidade, ao valorizar a autonomia

das pessoas em proteção e reconhecer seu protagonismo no processo de segurança pessoal. Uma vez que o modelo de proteção se estrutura sobre a participação ativa dos sujeitos, é natural que se compreenda que eles próprios são os principais interessados e corresponsáveis por sua segurança.

Desse modo, embora as medidas de segurança sejam essenciais para o funcionamento do programa, sua adoção não se dá de forma impositiva. A análise dos documentos normativos do PROVITA e da literatura especializada revela que não há, na lógica que orienta a política, um movimento de fiscalização coercitiva ou de realização de procedimentos investigativos voltados ao controle do cumprimento das medidas de proteção. Ao contrário, a política reconhece que a preservação da integridade física depende, fundamentalmente, do compromisso consciente da pessoa em proteção com sua própria segurança, em consonância com o princípio da autoproteção.

No entanto, se após análise criteriosa da equipe técnica a conduta for considerada incompatível com a permanência no programa, o procedimento delineado pela legislação indica que o protegido será notificado e a equipe informará oficialmente o CONDEL, podendo recomendar sua exclusão definitiva do PROVITA (Brasil, 2011).

Como visto, o modelo de proteção em exame baseia-se na realocação da pessoa ameaçada para um ambiente seguro, evitando-se o retorno ao local de origem. Nesse sentido, os documentos analisados indicam que além das medidas de segurança, a reinserção social desempenha um papel essencial, configurando-se como um dos eixos estruturantes das ações do programa.

Portanto, Valadão (2005) ressalta que o modelo de proteção pensado para o PROVITA exige que o indivíduo se adapte a uma nova realidade, passando por um processo de ressocialização fundamental para sua segurança e sobrevivência. Bezerra (2021) acrescenta que essa possibilidade de inserção das pessoas em proteção em um novo território longe do risco, amparada pelo anonimato e pelas "estórias de cobertura", é inovadora, pois lhe permite recomeçar e reconstruir sua trajetória sem que sua condição de protegido seja exposta. Esse processo foi pensado para ocorrer dentro de um conjunto de recomendações, articulações e diretrizes que asseguram a manutenção do sigilo e a efetividade da proteção (Bezerra, 2021).

Desse modo, Jakob (2014) sustenta que o modelo de intervenção desenhado para o PROVITA promove a inserção no novo território com base nas articulações institucionais. Assim, embora as normas de segurança impeçam a exposição de

dados em cadastros públicos para resguardar a localização dos protegidos e das protegidas, suas necessidades serão plenamente atendidas (Jakob, 2014). O arcabouço normativo do Programa estabelece que esse suporte é viabilizado por meio de estratégias institucionais que asseguram o acesso às políticas públicas sem comprometer a identidade, localização e a segurança de quem está protegido (Brasil, 2011).

Nesse quesito, é possível afirmar que o modelo do PROVITA foi estruturado para ser executado por meio de uma rede de cooperação entre o Estado e segmentos da sociedade, de modo a assegurar o acesso dos protegidos a direitos e atendimento de suas demandas, preferencialmente por meio das políticas públicas (Brasil, 2011). Daí vemos que essa abordagem requer a criação de fluxos e diretrizes que orientem a atuação dos órgãos responsáveis, com o objetivo de estabelecer uma estratégia intersetorial que integre o PROVITA às demais políticas públicas.

Ademais, Galdino (2013) ressalta que, diante da indisponibilidade de determinados serviços na rede pública, o PROVITA pode arcar com despesas médicas, odontológicas e psicológicas na rede particular, conforme a necessidade e a urgência do atendimento. O programa prevê, ainda, que as pessoas em proteção tenham acesso a oportunidades de formação e desenvolvimento, podendo cobrir os custos de cursos de capacitação, aperfeiçoamento profissional e programas educacionais (Brasil, 2011)

No tocante à alocação em novo território, Galdino (2013) destaca que foi estabelecido em legislação que o PROVITA deve cobrir os custos básicos mensais para garantir que o sujeito reconstrua sua vida em um novo local, tais como o pagamento do aluguel, água e energia. Além disso, nos casos em que o protegido não esteja em condições de trabalhar ou ainda quando estiver sem nenhuma fonte de renda, é prevista uma ajuda financeira mensal destinada à manutenção dos custos básicos com alimentação, higiene, transporte, saúde, lazer, etc. (Brasil, 2011). Os valores a serem repassados são definidos pelo CONDEL com base nas informações fornecidas pela equipe técnica e são fixados de acordo com a necessidade de cada caso (Brasil, 2011).

Quando o protegido é servidor público ou militar, a legislação estabelece que o CONDEL pode requerer a suspensão temporária de suas atividades funcionais, assegurando a manutenção de seus vencimentos (Brasil, 2011). Essa determinação reflete a preocupação dos formuladores em estruturar um modelo de proteção que

não inviabilize o direito à segurança em razão da ocupação profissional do indivíduo, permitindo que o afastamento temporário seja uma alternativa viável dentro das diretrizes do programa.

A análise dos documentos nos mostrou que a maioria dos sujeitos inseridos no PROVITA são vítimas também de um contexto de negação histórica de direitos; sendo assim, vimos que o programa foi concebido para agir a partir de uma abordagem que ultrapasse a simples garantia da segurança física. Ademais, o ingresso em um programa de proteção como o PROVITA impõe mudanças significativas na vida das pessoas em proteção, exigindo a construção de novas trajetórias em territórios desconhecidos.

Nessa senda, Jakob (2014) defende que a articulação com políticas públicas tem papel central nesse processo, pois elas que irão fomentar a inserção do protegido em redes institucionais que garantam os direitos básicos, contemplando aspectos fundamentais para consolidar sua nova realidade. Acredita-se que foi com esta compreensão que os formuladores do PROVITA estabeleceram a necessidade de que fossem estruturadas estratégias de inserção social, com o fito de buscar fazer a mediação entre esses indivíduos e as políticas públicas, garantindo que o acesso aos direitos sociais ocorra de maneira efetiva e com a segurança necessária ao contexto de risco do caso.

Dessa forma, pode-se afirmar que as diretrizes formuladas para esse modelo de proteção demonstram a preocupação dos idealizadores em estruturar mecanismos para que os protegidos e protegidas consigam se estabelecer, reconstruindo vínculos, projetando novas perspectivas e rompendo com contextos de violência e exclusão social.

Nesse sentido, vimos que a mudança de território e a inserção em novas redes sociais e institucionais devem vir acompanhadas de um processo que busca fortalecer autonomia e promover o reconhecimento da cidadania. Ao garantir que os sujeitos e sujeitas em proteção tenham acesso a direitos muitas vezes negados ao longo de toda a sua trajetória, o PROVITA pode vir a lhes proporcionar condições para escapar da ameaça imediata, ao mesmo tempo em que pode contribuir com a ressignificação de suas experiências e a construção de um novo projeto de vida.

O estudo também nos mostrou que o processo de construção do PROVITA possui um caráter coletivo, e reflete o compromisso das organizações que o idealizaram em concretizar uma intervenção protetiva pautada nos direitos humanos,

um modelo de sociedade onde o direito à segurança e à vida digna não sejam privilégios, mas garantias efetivas. Nesse contexto, o programa difunde uma política de proteção articulada a um projeto mais amplo de justiça social e emancipação.

Pode-se afirmar que esse modelo de proteção analisado consiste em um esforço para assegurar que o ingresso no PROVITA, ainda que se configure como uma medida emergencial e temporária, possa representar ponto de virada na trajetória do indivíduo, permitindo-lhe acessar políticas públicas e recursos institucionais que, em muitos casos, lhe são disponibilizados pela primeira vez.

Desse modo, fica explícito que uma parte fundamental desse processo é a rede solidária de proteção, estruturada a partir do compromisso de indivíduos, grupos e organizações dedicados à defesa dos direitos humanos. Seu papel é pensado para ir além da oferta de suporte emergencial ao viabilizar condições para que os protegidos e protegidas possam reconstruir suas trajetórias em novos territórios, superando os impactos da violência e do deslocamento forçado.

Essa experiência, conforme analisado na seção anterior, decorre do processo de articulação realizado para a implementação do PROVITA nos Estados, onde diversas organizações da sociedade civil se reuniam em fóruns de debate e construção coletiva. Esses espaços, como exemplificado no caso da Bahia (Barreto, 2010), reuniam movimentos sociais, entidades de direitos humanos, representações institucionais e organizações populares, funcionando como arenas de deliberação sobre os rumos que a política de proteção deveria tomar. Pode-se afirmar que foi a partir dessa prática que surgiu a chamada Rede Voluntária de Proteção no PROVITA.

Nesse sentido, Bakker (2008) destaca que a experiência dessa rede teve inspiração na primeira iniciativa do GAJOP para proteger uma testemunha ameaçada, em um período em que ainda não havia um modelo institucionalizado para esse tipo de proteção. Diante do risco iminente, o autor relata que a entidade mobilizou sua rede de contatos pessoais, envolvendo pessoas solidárias à causa dos direitos humanos para garantir a segurança da pessoa em ameaça. Esse primeiro esforço revelou a importância da articulação entre sociedade civil e sujeitos comprometidos com a proteção, consolidando um elemento que viria a se tornar parte essencial do modelo de proteção do PROVITA (Bakker, 2008).

A partir das reflexões de Vereza (1998), Pannunzio (2001) e Ribeiro e Barros (1997), o pesquisador André Codo Jakob (2014) argumenta que a concepção dessa rede considerou a participação de uma diversidade de sujeitos que já atuam na

promoção e defesa dos direitos humanos, incluindo instituições religiosas, organizações não governamentais, associações comunitárias e profissionais de diferentes áreas. A formulação desse arranjo previu que essas pessoas atuassem tanto individualmente como cidadãos, mas também por meio de instituições sociais, assumindo um papel ativo na acolhida e reintegração das pessoas em proteção em um novo local (Jakob, 2014).

Considerando que a estratégia de proteção do PROVITA exige o sigilo e o afastamento geográfico dos locais de risco, é que Bakker (2008) sustenta que se torna essencial a constituição de uma rede de “aliados confiáveis”, garantindo que a proteção ocorra em conformidade com os princípios ético-políticos do programa. O autor expõe que a Rede Solidária de Proteção foi pensada para funcionar através de uma estrutura de articulação descentralizada, na qual cada parceiro desempenha funções estratégicas voltadas à preservação da segurança e à reinserção social dos protegidos.

Nos novos locais nos quais as pessoas em proteção são reassentadas, essa rede deve desempenhar um papel fundamental na superação dos traumas físicos e psicológicos vivenciados, sejam eles decorrentes dos fatos que testemunharam, do abandono do local de origem, da ruptura de vínculos sociais e familiares, e pelas condições de sigilo exigidas pelo PROVITA (Barreto, 2010). A rede solidária, nesse contexto, busca atuar contribuindo na reconstrução dessas trajetórias, apoiando os protegidos e protegidas na superação dos estigmas que marcam suas vidas e auxiliando-os no enfrentamento das condições históricas de exclusão e negação de direitos.

Além de seu impacto na vida dos sujeitos em proteção, Silva (2008) destaca que a forma como a Rede Solidária de Proteção foi concebida, viabiliza a operacionalização do PROVITA ao permitir a descentralização de suas ações. Embora o modelo de funcionamento do PROVITA seja estruturado para funcionar a partir de núcleos centralizados dentro dos estados, é por meio dessa rede que o programa pode vir a ampliar seu alcance, indo além do trabalho realizado pelas equipes multidisciplinares, garantindo a efetividade das estratégias de proteção e permitindo um acompanhamento contínuo das pessoas em proteção (Silva, 2008).

Ainda nesse quesito, Silva (2008) reflete que a estruturação de um modelo de proteção voltado à reinserção social dos protegidos constitui um dos principais diferenciais do PROVITA em relação a programas estrangeiros, como os sistemas

estadunidense e italiano, que priorizam exclusivamente a segurança estatal. No Brasil, a concepção do PROVITA como política pública compartilhada entre Estado e sociedade civil expressa um compromisso mais amplo com a cidadania e a justiça social, reafirmando que a proteção também deve garantir condições para que os protegidos e protegidas possam reconstruir suas vidas de forma autônoma e digna (Silva, 2008).

Dando continuidade à análise e com base nos aspectos já discutidos, indicamos que consideramos acertada a decisão dos formuladores do PROVITA ao adotarem um modelo protetivo que privilegia estratégias de proteção distintas do apoio ostensivo e rotineiro das forças policiais no resguardo de testemunhas. Essa escolha se justifica pelo histórico de violência institucional no país, conforme discutido na primeira seção desta pesquisa, evidenciando a recorrência da participação de agentes do Estado em violações de direitos humanos.

Assim, a condução do programa por organizações da sociedade civil, em parceria com o Estado, se mostra como uma alternativa mais alinhada aos pressupostos teórico-filosóficos que ancoram a proposta do Programa e à perspectiva de direitos humanos que lhe dá sustentação.

Além disso, é fundamental considerar o contexto histórico-social brasileiro, marcado por profundas desigualdades de classe, raça e etnia, bem como pelas múltiplas formas de violência que atingem os sujeitos que demandam proteção nessa política, incluindo a violência institucional do Estado. Diante desse cenário, o PROVITA foi estruturado de modo a mitigar os riscos decorrentes do envolvimento sistemático das forças policiais na proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas.

É com este “cuidado” que os idealizadores do PROVITA adotaram a primazia do sigilo e a estratégia de realocação geográfica dos protegidos, de forma que possam vir a reduzir a exposição dos sujeitos em proteção aos riscos. Para tanto, previram também abordagens menos invasivas, o que evidencia compromisso com uma proteção fundamentada na inteligência e na corresponsabilidade, afastando-se de práticas que poderiam agravar a fragilização dos indivíduos em proteção.

Entendemos que se por um lado esse desenho institucional se distancia de modelos securitários, por outro, sua configuração consolida elementos de clandestinidade (Ribeiro, 2006) que impõem desafios significativos à experiência das pessoas em proteção. A análise dos modelos internacionais demonstra que a retirada dos sujeitos e sujeitas do local de risco configura uma das "regras de ouro" para

mitigar o risco ao qual está submetido. Embora tal medida seja inquestionavelmente acertada dentro do arcabouço do PROVITA, ela não pode ser aplicada sem custos.

Desse modo, Barreto (2010) ressalta que a aplicação do deslocamento compulsório pode implicar na ruptura das redes de apoio, privando o sujeito da convivência com aqueles que anteriormente lhe garantiam suporte material e emocional, como moradia e alimentação. A literatura pesquisada (Valadão, 2005; Rodrigues, 2016) enfatiza que essa medida de realocação representa um deslocamento subjetivo e identitário, obrigando o protegido a apagar sua trajetória anterior e a construir uma nova narrativa de vida.

Ao estabelecer o anonimato como diretriz de segurança, os formuladores do PROVITA conceberam um modelo de proteção que vincula a experiência da proteção a uma perda temporária de vínculos sociais, afetivos e profissionais. A mudança de local e o sigilo sobre sua história são descritos por Ribeiro (2006) como um critério de inclusão que pode resultar em invisibilidade, perda de referenciais culturais e sociais e fragilização da identidade do protegido.

A partir das reflexões da professora Suely Souza de Almeida (2001), Ribeiro (2006) observa que o abandono da identidade construída ao longo da trajetória de vida do protegido para a formação de novas relações e identidades se insere no processo denominado "clandestinidade em tempos de democracia". Assim, a autora distingue da experiência vivenciada na proteção daquela vivida sob a ditadura, pois não se trata de uma condição transitória que pode ser superada com uma reconfiguração política, mas sim de uma realidade permanente, imposta pela persistência da violência.

A autora ressalta que o único momento em que esses sujeitos podem recuperar sua identidade original é quando comparecem como testemunhas nos julgamentos, o que os coloca diante de um paradoxo existencial: são, simultaneamente, a pessoa que foram e a que já não podem mais ser.

Ribeiro (2006) argumenta, ainda, que esse deslocamento forçado configura um exílio interno, no qual a identidade anterior precisa ser apagada para garantir a própria sobrevivência. A falta de perspectivas concretas de retorno reforça a sensação de desterritorialização, uma vez que a superação das condições de violência que impõem a ameaça exige um tempo histórico mais longo e profundo do que o vivido sob o regime militar. Dessa forma, a autora ressalta que a violência, enquanto

expressão da questão social, condena a testemunha em proteção a um isolamento indefinido dentro de seu próprio país (Ribeiro, 2006).

Além disso, Ribeiro (2006, p. 97) compreende que “o ingresso no PROVITA não é propriamente uma escolha, mas uma tentativa desesperada de autoproteção”. Assim, o próprio contexto de retirada do local de ameaça, somado às experiências vividas pelo protegido – desde o fato testemunhado até as ameaças sofridas –, pode dificultar uma compreensão imediata dos desafios que essa nova condição impõe.

Nesse cenário, é possível afirmar que essa tomada de consciência sobre a perda dos referenciais identitários e sociais ocorrerá ao protegido de maneira gradual, sendo mediada pelo acompanhamento do PROVITA, do CONDEL e da Rede Solidária, instâncias concebidas para atenuar os impactos dessa transição (Ribeiro, 2006). A proteção oferecida, ainda que necessária, carrega consigo a imposição de uma vida em suspensão, na qual os protegidos deixam de pertencer aos espaços de onde vieram, ainda que tenham a oportunidade de reconstruir sua trajetória em um novo lugar (Ribeiro, 2006).

Esse cenário de perda de referenciais e identidade se agrava ainda mais quando consideramos, por exemplo, a aplicação da medida de mudança de nome. Embora a legislação a preveja como uma medida excepcional, destinada aos casos de maior gravidade, é necessário refletir sobre os significados envolvidos na adoção de uma nova identidade, neste caso de forma literal, como condição para sobreviver às consequências da violência. A alteração do nome, longe de se restringir a um aspecto formal, implica o abandono forçado de elementos constitutivos da história pessoal, dos vínculos comunitários e afetivos e das referências simbólicas que estruturam a identidade dos sujeitos.

Assim, a exigência de reconstruir-se sob uma identidade nova ou fictícia, ainda que necessária para a proteção física, revela a intensidade dos impactos subjetivos que o processo protetivo pode desencadear, impondo uma ruptura drástica com a trajetória de vida anterior e impondo à pessoa em proteção o desafio de reconstruir seu pertencimento em um contexto de desenraizamento e anonimato.

Desse modo, Ribeiro (2006) analisa que essa clandestinidade imbricada no modelo de proteção do PROVITA configura uma dimensão que redefine subjetividades, impondo um estado de suspensão permanente, no qual a identidade passa a ser moldada pelas exigências da segurança e da necessidade de permanecer oculto. Portanto, ainda que o apoio previsto no arcabouço do PROVITA e aquele que

pode ser fornecido pela rede solidária de proteção busquem atenuar essas rupturas, os impactos psicológicos e sociais dessa transição são profundos.

Contudo, ainda que as críticas aos impactos do deslocamento geográfico sejam pertinentes, observa-se que essa medida é amplamente adotada em outros modelos de proteção analisados neste trabalho, o que reforça nosso entendimento sobre a sua necessidade e adequação diante da gravidade das ameaças que motivam a inclusão de vítimas e testemunhas no PROVITA.

Ainda nesse sentido, a despeito da impossibilidade de inclusão da totalidade dos vínculos familiares das pessoas em proteção, não há, na legislação vigente, uma limitação explícita quanto ao número de familiares que podem ser acolhidos. Assim, mesmo diante das restrições impostas pelo programa, vimos que é assegurado ao protegido a possibilidade de reconstruir sua trajetória em companhia de parte significativa de sua rede familiar, condição que abre espaço para mitigação dos impactos decorrentes dessa ruptura imposta pelo abandono do local de origem.

Nesse quesito, a ênfase em estratégias de inteligência, como o sigilo, em detrimento da proteção armada, parece conferir aos sujeitos protegidos a oportunidade de reestabelecerem uma rotina o mais próxima possível da normalidade e de um cotidiano comum, ainda que submetidos aos protocolos de segurança do PROVITA.

Ademais, avalio que a previsão da alteração de identidade, corretamente reservada a casos excepcionais, configura uma estratégia acertada para situações de extrema gravidade, em que a possibilidade de retorno à vida pregressa se mostra inviável após a saída do programa.

Entendo que a adoção de um novo nome reduza significativamente as chances de localização pelo agressor, especialmente quando combinada com outras medidas, como a mudança para outro Estado oportunizada pela estratégia da Rede Nacional de Proteção. Sob essa perspectiva, infere-se que, uma vez adotada essa medida, a necessidade de diversas regras que visam garantir o sigilo do protegido tende a ser minimizada, permitindo-lhe maior flexibilidade na reconstrução de sua vida, afastado do risco.

A normatização do PROVITA estabelece um prazo de dois anos para a duração média da proteção, o que nos leva a inferir que esse período pode ser suficiente para o arrefecimento das ameaças, conferindo um afastamento estratégico do protegido e da protegida enquanto o contexto de risco ainda é grave. Embora a

regulamentação do programa desaconselhe o retorno ao local de origem, compreende-se que em determinados casos, após o período de dois anos – prorrogável, se necessário –, a ameaça pode ter sido dissipada ou poderá ser coibida pelos mecanismos tradicionais de segurança.

Outrossim, destaca-se como elemento diferencial do PROVITA a estratégia de descentralização da proteção, pensada para ser viabilizada pela Rede Nacional de Proteção e pela Rede Solidária de Proteção. Enquanto a primeira permite a redistribuição dos protegidos entre diferentes estados, assegurando a segurança por meio do afastamento geográfico e da articulação interestadual, a segunda se responsabiliza por sua inserção no novo território, promovendo suporte social e comunitário. Entendo que esse arranjo pode vir a ampliar as possibilidades de proteção, além de fortalecer a adaptação e autonomia do protegido no novo contexto.

Por conseguinte, a governança interinstitucional do PROVITA, estruturada na perspectiva de gestão compartilhada entre o órgão executor estadual, a entidade gestora e o CONDEL, reflete os princípios defendidos pelas organizações que conceberam o programa. Esse modelo, a meu ver, assegura um compartilhamento de responsabilidades, ao mesmo tempo em que reconhece a complexidade da missão de proteção, especialmente diante das exigências de deslocamento e sigilo.

Outra questão relevante, que evidencia os compromissos democráticos assumidos na concepção do PROVITA, é a previsão de composição paritária do CONDEL. Esse aspecto traduz a corresponsabilidade na proteção dos sujeitos ameaçados, conferindo legitimidade e consolidando uma estrutura participativa no desenho da execução do programa. Ademais, a intersetorialidade prevista no arcabouço institucional do PROVITA pode potencializar sua efetividade, permitindo a articulação com políticas públicas essenciais.

Contudo, ainda que a legislação do PROVITA estabeleça diretrizes voltadas à intersetorialidade, observa-se que sua concretização pode enfrentar obstáculos. No Brasil, há entraves estruturais que dificultam a articulação de ações e a construção de fluxos institucionais regulares entre os órgãos envolvidos, e até mesmo entre os sujeitos que operacionalizam tais políticas.

Assim, o acesso seguro a direitos pelos protegidos, conforme delineado no processo de formulação, pode vir a representar uma lacuna significativa no desempenho do programa, podendo gerar soluções improvisadas e comprometer a continuidade do suporte às pessoas em proteção.

Face a estas dificuldades, talvez o modelo de governança do PROVITA venha exigir um respaldo normativo mais estruturado, pois a falta de regulamentação que assegure a obrigatoriedade do comprometimento das instituições com seus fluxos e protocolos, especialmente no que se refere à proteção de dados dos protegidos e protegidas, pode se constituir uma das dificuldades. Sem esse amparo, é possível que as articulações institucionais fiquem mais suscetíveis às instabilidades decorrentes das mudanças de gestão e das frequentes recomposições de quadros dentro das políticas públicas.

À luz dos princípios ético-políticos que orientam o programa e seu compromisso com a emancipação dos sujeitos e sujeitas em proteção, considero que a integração com as demais políticas públicas se mostra um aspecto importante no desenho do Programa. Vejo esse elemento como essencial para romper com as dificuldades de acesso aos direitos sociais, condição que, no geral, essas populações vivenciam historicamente. Dessa forma, considerando o caráter transitório da proteção, o acesso a políticas e programas sociais deve ser incorporado como um aspecto estruturante da política, uma vez que os recursos fornecidos pelo programa são, por natureza, temporários (Barreto, 2010).

Por conseguinte, também reconhecemos a importância de um programa de proteção brasileiro que seja gerido pela sociedade civil, conforme discutido ao longo desta pesquisa. No entanto, é preciso considerar as críticas levantadas por Barreto (2010), que alerta para o risco de que esse modelo de corresponsabilidade acabe, em certos momentos, diluindo o papel do Estado no enfrentamento das expressões da questão social. A insuficiência dos meios tradicionais de segurança para conter as ameaças dirigidas aos protegidos é um exemplo disso, revelando que, sem um comprometimento mais efetivo do poder público, a proteção oferecida pode se tornar frágil diante da persistência da violência.

Além disso, Leão (2011) aponta que o arcabouço institucional do PROVITA pode destoar da dinâmica tradicional da relação entre Estado e sociedade, uma vez que, nesse modelo, cabe à sociedade organizada a execução da política, enquanto o Estado assume a função de fiscalização.

Embora a estrutura de governança do programa seja desenhada de forma participativa, democrática e interinstitucional, com responsabilidades compartilhadas, a forma como as competências são distribuídas pode resultar na concentração do poder decisório em instâncias estatais (Leão, 2011). Esse cenário contraria os

princípios ético-políticos que fundamentam a atuação das organizações da sociedade civil envolvidas, bem como o próprio ideal de um projeto de sociedade em que o papel da participação cidadã na condução de políticas públicas seja efetivamente fortalecido.

Ademais, as críticas de Leão (2011), Valadão (2005) e Ribeiro (2006) indicam que a lógica expressa na legislação que rege o PROVITA vincula a proteção oferecida ao papel da testemunha enquanto produtora de provas, subordinando sua segurança à sua utilidade para o sistema de justiça. Esse aspecto reflete uma concepção funcionalista do direito que se mantém no desenho do programa, sob uma lógica que prioriza o testemunho ao invés da pessoa que testemunha (Leão, 2011).

No entanto, a partir da análise dos princípios ético-políticos defendidos pelas organizações de direitos humanos, percebe-se a construção de uma prática protetiva que busca romper com a lógica expressa na legislação. Embora a necessidade de cumprimento das diretrizes legais permaneça, a abordagem adotada por essas organizações se alinha a um projeto de sociedade no qual a proteção se volta à testemunha enquanto sujeito de direitos, e não apenas ao testemunho como instrumento processual.

Nesse sentido, identificamos que a prioridade desse modelo analisado é compreender as necessidades do protegido e reconhecer a trajetória de exclusão que o levou a essa condição, considerando o contexto sócio-histórico e cultural que o transformou em testemunha de um crime e conseqüentemente, em alvo de ameaças que justificam sua inclusão no programa.

Ainda nesse quesito, a ação concebida por essas organizações considera os impactos profundos da retirada de uma pessoa do ambiente onde construiu sua trajetória, forçando-a a assumir uma nova identidade e a viver em anonimato. Diante dessa ruptura, busca-se um modelo de inserção social que possibilite a reconstrução de uma nova vida com acesso a direitos (Bezerra, 2021).

Desta feita, a proteção oferecida procura equilibrar segurança e autonomia, estruturando-se a partir de um processo dialógico que, ainda que imponha restrições, visa preservar a dignidade e garantir que aqueles que ingressam no programa possam encontrar caminhos para seguir adiante.

Portanto, percebe-se que dentro da estrutura de gestão compartilhada da política de proteção, há pontos de tensão e divergência significativos. Isso ocorre, sobretudo, porque a legislação expressa a perspectiva estatal de que a testemunha é

um instrumento essencial para a investigação, sendo sua segurança garantida em razão de sua utilidade no processo.

Por outro lado, para as ONGs que conceberam a política, a testemunha não pode ser reduzida a esse papel, pois sua condição está diretamente ligada a um contexto histórico e sistemático de negação de direitos. Nesse sentido, pode se afirmar que para as entidades gestoras, a proteção deve ir além da garantia da segurança, envolvendo o acesso amplo a direitos e o suporte necessário para que o sujeito protegido possa se reconstruir como um cidadão ativo, politizado e consciente, capaz de reivindicar direitos não como concessões, mas como garantias fundamentais.

Percebe-se que no âmbito dos elementos normativos, há uma tensão constante entre os objetivos do Estado com essa política e as concepções defendidas pelas “ONGs militantes”. Essa divergência reflete um ponto central de disputa que pode impactar diretamente a forma como a política é implementada, influenciando tanto sua efetividade quanto a amplitude dos direitos garantidos às pessoas em proteção.

Além disso, Ribeiro (2006) destaca uma dissonância na concepção da relevância do testemunho. Para a autora, a violência institucionalizada no Brasil não se distribui de maneira uniforme, recaindo com maior intensidade sobre os grupos historicamente marginalizados e invisibilizados, o que evidencia a violência como uma das manifestações da questão social no país. A autora expõe que esse contexto revela que o testemunho não pode ser compreendido apenas como um instrumento do sistema de justiça, mas também como uma expressão da desigualdade estrutural que marca a experiência desses sujeitos.

Nessa senda, Ribeiro (2006) prossegue argumentando que a normalização da impunidade e a legitimação da violência estatal contribuem para a construção de discursos que naturalizam a brutalidade e a dissociam das estruturas de poder vigentes. Desse modo, ela observa que, no âmbito do PROVITA, o ato de denunciar os abusos cometidos por agentes estatais assume um caráter não apenas de resistência, mas também de afirmação da cidadania.

A partir dessa perspectiva, para os grupos historicamente marginalizados, a condição de testemunha representa uma oportunidade de reivindicação de direitos, mesmo em um contexto onde as relações de poder buscam silenciar e fragilizar aqueles que desafiam a violência estatal (Ribeiro, 2006). Ao denunciar, essas

testemunhas não apenas expõem as violações sofridas, mas também reafirmam sua dignidade e existência como sujeitos de direitos, resistindo a um sistema que historicamente os mantém à margem (Ribeiro, 2006).

Dessa forma, o PROVITA, apesar de suas limitações e desafios, configura-se como um modelo diferenciado de proteção, especialmente quando analisado em relação a experiências internacionais. Sua concepção representa um avanço ao se afastar de abordagens estritamente securitárias, priorizando estratégias que combinam sigilo, realocação geográfica e articulação interinstitucional. Além disso, incorpora uma dimensão de proteção integral, pautada em um projeto político ancorado nos direitos humanos, orientando a ação protetiva para além da preservação da integridade física, mas também na construção de caminhos para a transformação social. Sob essa perspectiva, o programa reconhece o contexto histórico de negação de direitos do qual os sujeitos e sujeitas provêm e busca promover sua inserção como cidadãos ativos, politizados e conscientes de sua condição, capazes de reivindicar e exercer seus direitos como garantias fundamentais.

No entanto, a ausência de um arranjo normativo mais sólido, que garanta institucionalmente o acesso a políticas públicas essenciais, expõe uma contradição central do programa: ao mesmo tempo em que busca proteger vidas ameaçadas, pode acabar reproduzindo dinâmicas de exclusão social ao não estruturar caminhos claros na garantia do acesso às políticas públicas essenciais aos protegidos e protegidas. Isso implica fortalecer mecanismos institucionais que garantam não apenas a segurança imediata, mas também a possibilidade de uma reinserção social digna, rompendo com o ciclo de invisibilidade e exclusão que caracteriza grande parte dos sujeitos inseridos no programa.

Portanto, destaca-se que a formulação do PROVITA reflete tanto uma conquista no campo das políticas de proteção quanto um campo de disputas contínuo, no qual o compromisso com a efetivação dos direitos dos protegidos deve ser constantemente reafirmado. A consolidação desse modelo depende não apenas da sua manutenção enquanto política pública, mas de um esforço permanente para que sua estrutura normativa e institucional seja capaz de assegurar, além da proteção imediata, a construção de novos horizontes de cidadania para aqueles que, ao se tornarem testemunhas, são forçados a uma ruptura definitiva com seus laços e territórios de origem.

Observa-se, portanto, que esse é o desafio que se impõe ao PROVITA: superar a concepção instrumental da proteção e consolidar um arranjo institucional que resguarde os sujeitos não apenas enquanto testemunhas, mas enquanto cidadãos plenos, reconhecendo que a garantia da vida digna passa não só pela preservação da integridade física, mas pelo direito de existir sem medo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao finalizarmos o trabalho, podemos dizer que foi possível compreender o processo de formulação do PROVITA como historicamente determinado, resultante da mobilização e participação de diversos sujeitos sociais numa dinâmica política que expressa as disputas, mediações e articulações típicas e inerentes ao processo das políticas públicas e que marcaram o campo dos direitos humanos no Brasil nos anos 1990.

Com base na análise do contexto conjuntural que deu ensejo à criação do PROVITA, foi possível identificar que a articulação entre a pauta dos direitos humanos e o enfrentamento da impunidade se concretizou em propostas institucionais como este programa. Evidenciamos que o programa em questão emergiu a partir da confluência entre pressões sociais por justiça, compromissos internacionais firmados pelo Estado brasileiro e uma conjuntura política propícia à incorporação de novas alternativas no campo das políticas públicas.

A pesquisa ressaltou que a incorporação da linguagem e dos compromissos com os direitos humanos por parte do governo brasileiro também se relacionava com o esforço de reposicionar estrategicamente o país no cenário internacional, ampliando sua inserção econômica, atraindo investimentos e viabilizando projetos de desenvolvimento associados à nova orientação política da gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

A partir do exame das determinações conjunturais, foi possível compreender que, embora temas como a violência, o combate à criminalidade e a luta contra a impunidade já integrassem a agenda governamental, os acontecimentos emblemáticos do início da década de 1990 atribuíram caráter de urgência a essas questões, abrindo uma janela de problema que passou a demandar respostas institucionais mais imediatas.

Nesse sentido, identificamos que a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República representou, nesse contexto, uma janela de oportunidade política, que favoreceu a formulação de propostas orientadas pela ótica dos direitos humanos e permitiu a consideração do PROVITA como política pública voltada ao enfrentamento da impunidade. Assim, o exame do contexto sócio-histórico de surgimento do PROVITA nos permitiu concluir que a emergência do programa se deu em um momento que Kingdon (2006b) define como "elo completo", no qual um

problema relevante, uma alternativa de política viável e um ambiente político favorável se encontram.

Ademais, a análise documental empreendida ao longo deste trabalho revelou que o embrião da institucionalização do PROVITA em nível nacional foi a inclusão no PNDH da previsão de criação de um programa voltado à proteção de testemunhas. A partir disso, a expressiva quantidade de projetos de lei que tramitaram sobre o tema da proteção de vítimas e testemunhas na década de 1990 foi identificada como indicativo da centralidade atribuída a este modelo de proteção frente a outras alternativas de política voltadas ao enfrentamento da violência e da impunidade.

O percurso analítico nos permitiu afirmar que esse reconhecimento foi, em grande medida, resultado do trabalho persistente de divulgação, articulação política e incidência promovido pelas “ONGs militantes” – especialmente aquelas engajadas na defesa dos direitos humanos – na afirmação do modelo PROVITA como resposta legítima e necessária ao enfrentamento da impunidade.

Ao nos ancorarmos em autores da sociologia jurídica, da filosofia do Direito e da criminologia crítica construímos substancial aporte teórico que nos possibilitou problematizar as categorias que estruturaram e fundamentaram a compreensão e a análise do PROVITA, enquanto uma totalidade sócio-histórica, suas determinações e, por sua vez a elucidação das concepções que nortearam a sua formulação e a sua arquitetura político institucional.

A análise realizada ao longo deste trabalho, ao reconhecer que o PROVITA foi concebido pelas chamadas “ONGs militantes”, nos permitiu afirmar que o contexto social, histórico e político em que essas organizações atuavam exerceu influência direta sobre a conformação da política. O exame das fontes documentais evidenciou que esse cenário, atravessado pela defesa de sujeitos historicamente invisibilizados, pelo diálogo com movimentos sociais e pela construção de práticas de resistência, contribuiu de forma decisiva para a concepção do PROVITA como parte de um projeto político orientado por princípios emancipatórios.

Foi o aporte teórico em torno destas problematizações que permitiu analisar a concepção de direito subjacente no desenho do PROVITA, propiciando refletir sobre as noções de juridicidade que o fundamentam, as bases e dimensões teórico-práticas que o sustentam. Da mesma forma, o exame realizado acerca dos referenciais ético-políticos da política criminal possibilitou formular compreensões em torno das condições estruturais e normativas que determinam o ingresso de um sujeito em um

programa como o PROVITA, uma vez que tal ingresso está necessariamente vinculado à sua condição de vítima ou testemunha colaboradora em um inquérito ou processo penal.

Observamos que, ainda que houvesse divergências internas entre as “ONGs militantes”, predominava naquele campo político uma crítica às estruturas punitivas do Estado, à política criminal em vigor e às formas de funcionamento das instituições de repressão e segurança. O exercício de análise também nos permitiu identificar que essa crítica se articulava com o engajamento pela ampliação do acesso à justiça e à defesa dos direitos das classes populares, mesmo que esses princípios não tenham sido positivados de forma explícita nas normativas do programa.

O levantamento histórico e a análise dos sujeitos envolvidos na formulação da política indicaram que a defesa do PROVITA esteve, em grande medida, ancorada na denúncia da impunidade sistematicamente associada à atuação de agentes do Estado. A recorrência de práticas como tortura, execuções sumárias, abusos de autoridade e outras formas de violência policial faziam parte do cenário que impulsionou a construção do programa como resposta institucional. Observamos que essas violações não eram isoladas, mas expressão direta da herança autoritária ainda profundamente enraizada nas estruturas estatais brasileiras dos anos 1990.

Ao longo da análise, foi possível evidenciar como o desenho institucional do programa reflete a tentativa de articular corresponsabilidade, intersetorialidade e gestão compartilhada. Desse modo, identificamos elementos constitutivos que ilustram esse esforço, como a previsão da atuação da Equipe de Permutas, as instâncias de articulação e monitoramento, e a composição dos conselhos deliberativos. No entanto, observamos que esses arranjos não estão imunes às contradições inerentes à política institucional, que frequentemente tensionam os princípios fundantes do programa.

Nesse quesito, a partir da análise do arcabouço institucional, evidenciamos que o modelo de governança do PROVITA requer um respaldo normativo mais estruturado. A ausência de previsões legais que garantam o comprometimento efetivo das instituições com os fluxos e protocolos definidos pelas normas de proteção foi identificada como um dos principais entraves à consolidação da política.

O exercício de análise nos permitiu afirmar que embora a estrutura de governança do programa tenha sido desenhada com responsabilidades compartilhadas entre Estado e sociedade civil, a forma como as competências estão

distribuídas pode favorecer a concentração do poder decisório nas mãos de instâncias estatais. Entendemos que esse cenário contraria os princípios ético-políticos que orientam a atuação das “ONGs militantes”, além de enfraquecer a concepção de uma sociedade em que a participação cidadã seja elemento constitutivo da formulação e condução das políticas públicas.

Nesse contexto, observamos que a gestão compartilhada da política de proteção é atravessada por tensões e divergências significativas. Isso se intensifica diante do fato de que a legislação expressa, majoritariamente, a lógica estatal de que a testemunha é um instrumento essencial à investigação, tendo sua segurança garantida em razão de sua utilidade processual. De outro lado, para as “ONGs militantes”, a testemunha não pode ser reduzida ao mero papel instrumental, uma vez que sua condição é atravessada por um histórico de sistemática negação de direitos.

Essa análise nos permitiu compreender que o PROVITA é um espaço orientado por concepções distintas de justiça, segurança, cidadania e direitos humanos, que coexistem e se tensionam em um mesmo arranjo institucional. Ao explicitar os princípios e fundamentos ético-políticos que orientam sua concepção, a pesquisa evidenciou que o PROVITA, ao mesmo tempo em que expressa as contradições do Estado e suas formas seletivas de garantir proteção, também se estrutura como política emancipatória em disputa, cuja concretização depende do protagonismo dos sujeitos que a constroem e a compõem.

Além disso, considerando que o pressuposto fundamental da intervenção concebida pelo PROVITA é a retirada da pessoa ameaçada de seu território de origem, entendemos que a lógica de clandestinidade inscrita nesse modelo de proteção causa repercussões profundas nas subjetividades das pessoas em proteção. A análise da literatura sobre o PROVITA nos permitiu compreender que a identidade dos protegidos e protegidas passa a ser moldada pelas exigências da segurança e pela lógica do ocultamento, instaurando uma condição de suspensão contínua da vida desses sujeitos.

Assim, essa perspectiva permitiu destacar que mesmo com os apoios previstos no arcabouço normativo do programa, os efeitos subjetivos e sociais dessa transição podem ser incomensuráveis. Ainda que o desenho institucional contemple a possibilidade de inserção de familiares, o deslocamento imposto produz perdas de vínculos, referências territoriais e laços afetivos que nem sempre podem ser plenamente reparados.

Avaliamos que essas rupturas, somadas às exigências do sigilo e da ocultação, podem acabar tensionando o próprio objetivo do programa. Ao buscar proteger a vida, a política corre o risco de limitar outros direitos fundamentais das pessoas em proteção, revelando os dilemas ético-políticos que a atravessam.

A nossa análise evidenciou que apesar de suas limitações, o PROVITA é um modelo de proteção singular no cenário nacional, ao romper com paradigmas tradicionalmente securitários, propondo estratégias baseadas na combinação entre sigilo, deslocamento territorial e articulação interinstitucional.

Ainda que limitado por seus condicionantes históricos e institucionais, ao propor incorporar práticas pedagógicas e perspectivas emancipatórias, o PROVITA aponta para a possibilidade de construção de políticas que se orientem por princípios que preconizam o protagonismo dos sujeitos e na transformação das estruturas que sustentam a violência.

Assim, avaliamos que mais do que preservar a integridade física, a proposta do PROVITA incorpora uma concepção ampliada de proteção, orientada por um projeto político ancorado nos direitos humanos e voltado à reconstrução de trajetórias interrompidas pela violência. Identificamos que ao reconhecer a historicidade da negação de direitos vivenciada pelos protegidos e protegidas, o programa se propõe a fortalecê-los enquanto cidadãos ativos, conscientes e politizados, capazes de reivindicar seus direitos não como concessões, mas como garantias que lhes foram historicamente subtraídas.

No entanto, refletimos que os limites estruturais e normativos do PROVITA impõem desafios à realização plena de suas potencialidades, pois, embora imprescindível, o programa não é suficiente para enfrentar, por si só, os fatores estruturais que produzem e reproduzem a exclusão e a violência.

Assim, a pesquisa nos permitiu concluir que, sem o enfrentamento dessas limitações, especialmente a ausência de previsões que garantam articulação efetiva com outras políticas públicas e a fragilidade do seu arcabouço normativo, há o risco de que os princípios ético-políticos que orientam o PROVITA permaneçam como intenção frustrada. A depender do modo como a proteção é conduzida, o programa pode deixar de ser ferramenta de emancipação, operando deslocamentos sem garantir reinserções, protegendo a vida, mas negligenciando sua dignidade.

Portanto, a despeito das limitações enfrentadas ao longo da pesquisa, especialmente em razão da escassez de fontes que detalhem de forma integral o

desenho institucional e o modelo de intervenção do PROVITA, entendemos que os caminhos trilhados contribuiram para o debate sobre as políticas de proteção, ao aprofundar de dimensões pouco exploradas na literatura existente.

O exame empreendido permitiu evidenciar elementos estruturantes que contribuem para a compreensão do PROVITA em sua totalidade, considerando o contexto em que foi gestado, em estreita articulação com a história recente do período político conhecido como Nova República, com as disputas travadas no campo dos direitos humanos no Brasil, bem como com os sujeitos que o constituíram e os princípios que o sustentam.

Acreditamos que esta análise contribui para abrir novas frentes de investigação, ao sinalizar a importância de compreender como os referenciais teóricos, princípios ético-políticos e arranjos institucionais aqui trabalhados se expressam nas experiências concretas de implementação do PROVITA no Brasil.

Em 2024, o modelo PROVITA encontrava-se em funcionamento em quatorze unidades da federação¹¹, revelando um campo fértil para novos estudos sobre as disparidades regionais e os desafios impostos pela diversidade das realidades locais, por exemplo. Entendo que a análise das variações na implementação do programa, considerando as especificidades das dinâmicas da criminalidade e a forma como o Estado se manifesta em cada território, pode oferecer contribuições relevantes para o aprimoramento do PROVITA.

Desse modo, a pluralidade desses contextos nos indica que essa política, marcada por sua complexidade e por um modelo de proteção ancorado nos direitos humanos, convoca à produção crítica de saberes e práticas que reconheçam a centralidade da vida ameaçada como questão política e enfrentem as condições que sustentam a seletividade e a desigualdade na garantia de direitos.

¹¹ Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraná, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, e São Paulo (Brasil, 2024).

REFERÊNCIAS

- ACADEMIA PAULISTA DE DIREITO. **Acadêmicos eméritos**. São Paulo: APD. Disponível em: <https://apd.org.br/academicos-emeritos/>. Acesso em: 13 abr. 2025.
- ADORNO, S. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. **Tempo Social**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 129-153, out. 1999.
- AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, Z. **Evaluación de servicios y programas sociales**. Buenos Aires: Lúmen, 1994.
- ALVES, J. A. L. Direitos humanos: o significado político da conferência de Viena. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 32, p. 170–180, abr. 1994.
- ANDRADE, V. R. P. **Cidadania: do direito aos direitos humanos**. Porto Alegre: Editora Acadêmica, 1993.
- ARRETCHE, M.T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, 1998. p. 29-40.
- ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001. p. 43-57.
- BAKKER, N. J. História da construção do PROVITA São Paulo. *In*: SILVA, I. (coord.). **PROVITA São Paulo: história de uma política pública de combate à impunidade, defesa dos direitos humanos e construção da cidadania**. São Paulo: CDHEPCL, 2008. p.18-34.
- BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- BARRETO, L. M. P. **A relação Estado - Sociedade civil: uma análise da Rede Voluntária de Proteção no processo de “inserção social” dos usuários do Programa de Proteção à Vítima e Testemunha Ameaçada da Bahia**. 2010. 198 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Recife, 2010.
- BATISTA, N. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- BATISTA, V. M. **Introdução crítica à criminologia brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
- BEZERRA, V.C. **Antidisciplina: vidas, táticas e estratégias: a tensão entre direitos fundamentais e a proteção a testemunhas no estado do Espírito Santo**. Vitória: Milfontes, 2021.

BORGES, J. **Encarceramento em massa**. São Paulo: Pólen Livros, 2019.

BRASIL. **Presidente (1995–2002: Fernando Henrique Cardoso)**. Discurso sobre os Direitos Humanos. Brasília, 7 set. 1995a.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 610, de 1995**. Dispõe sobre proteção à testemunha de crime e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1995c.

BRASIL. **Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996**. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Brasília, DF: Presidência da República, 1996a.

BRASIL. **Relatório da I Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1996b.

BRASIL. **Decreto nº 2.193, de 7 de abril de 1997**. Dispõe sobre o remanejamento dos cargos em comissão que menciona e altera dispositivos do Decreto n. 1796, de 24 de janeiro de 1996, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça. Brasília, DF: Presidência da República, 1997a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3599, de 6 de setembro de 1997**. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas e institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1997b. Arquivada.

BRASIL. **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. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

BRASIL. **Relatório de avaliação do Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas**. Relator Auditor Lincoln Magalhães da Rocha. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2005.

BRASIL. Portaria nº 1.772, de 16 de agosto de 2011. *In*: PESSOA, L. C. B. (org.). **Marcos legais do sistema de proteção à vida**. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2018.

BRASIL. **Governo federal destina em 2024 cerca de R\$ 27 milhões para programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas**. Brasília, DF: Portal do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, 2024. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2024/abril/governo-federal-destina-em-2024-cerca-de-r-27-milhoes-para-programas-de-protecao-a-vitimas-e-testemunhas-ameacadas>. Acesso em: 29 jan. 2025.

BRESSER- PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. *In*: BRESSER- PEREIRA, L.C.; GRAU, N. C. (org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 15-48.

CAMPILONGO, C. F. **Assistência jurídica e realidade social**: apontamentos para uma atipologia dos serviços legais. Rio de Janeiro: Instituto Apoio Jurídico Popular, 1991. (Coleção Seminários, n. 15).

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CARBONARI, P. C. **Sentido da proteção à luz dos direitos humanos**: achegas de subsídio para a construção de uma pedagogia da proteção na prática do Provita. Disponível em: <https://smdh.org.br/wp-content/uploads/2016/03/ARTIGO-Pedagogia-da-Proteção.pdf>. Acesso em: 7 out. 2024.

CARBONARI, P. C. **Proteção popular em direitos humanos**: sentidos, limites e potencialidades. Passo Fundo: Saluz, 2023.

CARDOSO, F.H. **Mãos à obra, Brasil**: proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/b27wf/pdf/cardoso-9788599662663.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2024.

CARLOS, E. Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Consequências na Política Nacional de Direitos Humanos. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 4, e20190305, 2021.

CARREGOSA, M. S. Mães de Acari. **Dignidade Re-Vista**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 139-149, dez. 2019.

CHAUÍ, M. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes e messianismo dos dominados. *In*: DAGNINO, E. (org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense. 2004.

CLEMENTE, F.S. **As nuvens turvas do neoliberalismo e seus impactos nos horizontes do PROVITA**. 2008. 164 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal do Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Recife, 2008.

CLEMENTE, F. S; CORDEIRO, R. M.; SILVEIRA, S. M. B. A “parceria” entre ONG GAJOP e o Estado na Execução do Programa de Proteção a Testemunhas. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 14, n. 1, p. 99-113, 2014.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil**. 29 set. 1997.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório nº 100/21, Caso 13.691**: admissibilidade e mérito. Brasil, 20 maio 2021.

COSTA, A. B. *et al.* A trajetória teórica e prática de o direito achado na rua no campo dos direitos humanos: humanismo dialético e crítica à descartabilidade do ser humano. *In*: SOUSA JÚNIOR, J. G. *et al.* (org.). **O Direito achado na rua: introdução crítica ao Direito como liberdade**. Brasília: OAB Editora; Editora Universidade de Brasília, 2021. v. 10, p. 203-218.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. *In*: MATO, D. (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In*: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M.C. B. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001. p. 13-42.

FARIA, J. E; CAMPILONGO, C. F. **A Sociologia jurídica do Brasil**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

FHC vai criar pasta para direitos humanos. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 27 mar. 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc210228.htm>. Acesso em: 26 nov. 2024.

FIGUEIREDO, A. M. C.; FIGUEIREDO, M. F. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. São Paulo: IDESP, 1986.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.

FREITAS, R. C. S. Famílias e violência: reflexões sobre as mães de Acari. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 69–103, 2002.

GALDINO, D. D. S. **Proteção pela metade: um estudo sobre as necessidades humanas no Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas**. 2013. 229 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

GÍDARO, W. R. **As medidas especiais de proteção à vítimas e testemunhas e réus colaboradores como mecanismo de efetividade do processo penal**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2010.

GOHN, M. G. **Sociedade Civil no Brasil: movimentos sociais e ONGS**. Nómada, Bogotá, 2004. n. 20.

GOHN, M. G. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 6. ed. São Paulo: Loyola, 2007.

HIGA, G.; ALVAREZ, M. C.; SALLA, F. Comissão Teotônio Vilela, redemocratização e políticas de humanização em São Paulo. **Revista do arquivo**, São Paulo, ano II, n. 5, p. 111–122, out. 2017.

HIRATA, D. *et al.* **Chacinas policiais**. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2022.

HURTADO, F. R. Comparação entre tendências de serviços legais na América do Norte, Europa e América Latina- primeira parte. Tradução: Rafael Barros Vieira **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 761-776, 2017. Título original: Comparación entre las tendencias de los servicios legales en Norteamérica, Europa y América Latina.

IAMAMOTO, M. V. A questão social no capitalismo. **Temporalis: Revista da ABEPSS**, Brasília, ano 2, n. 3, p. 9-32, jul./dez. 2001.

IPEA. **Catálogo de Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2022. Disponível em: <https://catalogo.ipea.gov.br>. Acesso em: 14 abr. 2024.

JAKOB, A.C. **A relação entre estado e sociedade civil no Programa de Proteção a Testemunhas de Pernambuco**: análise de estrutura de governança através de conselhos intersetoriais. 2014. 128 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, Brasília, 2014.

KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma ideia?. Tradução: Paulo César Nascimento. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006a.

KINGDON, J. W. Juntando as Coisas. Tradução: Paulo César Nascimento. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006b.

KUWAHARA, S. Dilemas do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Brasil. **Política Criminal**, Chile, v. 11, n. 22, Art. 4, p. 439-466, dez. 2016a. Disponível em: http://www.politicacriminal.cl/Vol_11/n_22/Vol11N22A4.pdf. Acesso em: 23 jun. 2023.

KUWAHARA, S. **Proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas no Brasil**: o papel do Estado e da sociedade civil. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2016b.

KUWAHARA, S. A influência dos movimentos de vítimas na elaboração das leis penais. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, São Paulo, v. 19, n. 30, fev. 2017.

LANDIM, L. **A invenção das ONGs**: do serviço invisível à profissão impossível. 1993. 239 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional, Rio de Janeiro, 1993.

LANDIM, L. Experiência militante: história das assim chamadas ONGs. **Lusotopie**, n. 1, p. 215-239, 2002.

LEÃO, J. N. F. **Testemunha de crime**: a vítima do acaso. Paradoxos do programa de proteção à testemunha ameaçada. Maceió: EDUFAL, 2011.

LEITE, C. T. V. A.; MAGALHÃES, L. D. R. Mídia e memória: do caso Daniella Perez à previsão do homicídio qualificado na Lei de Crimes Hediondos. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.8, out./dez. 2013.

LIMA JÚNIOR, J. B. **Execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais**: uma aproximação da realidade brasileira. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2001.

LIMA LOPES, J.R. **Direito, justiça e utopia**. Rio de Janeiro: Instituto Apoio Jurídico Popular, 1998. (Coleção Seminários, n. 9).

LUKÁCS, G. **Introdução a uma estética marxista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

MACHADO, A. A. Novos paradigmas para a teoria do Direito. *In*: SOUSA JÚNIOR, J.G. *et al.* (org.). **O Direito achado na rua**: introdução crítica ao Direito como liberdade. Brasília: OAB Editora; Editora Universidade de Brasília, 2021. v. 10, p. 189-202.

MARX, K. O método da economia política (Introdução). *In*: MARX, K. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 76-88.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 26. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório do IX Encontro Nacional de Direitos Humanos**: violência no Brasil neoliberal – desafios e perspectivas para os direitos humanos. Brasília: MNDH, 1996.

MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **História e natureza do documento institucional**. 6 jun. 2023. Disponível em: <https://mndhbrasil.org/historia/documento-institucional/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **ABC das Entidades Filiadas ao MNDH**. Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/mndh/mndh.htm/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

PAZELLO, R. P. Teorias críticas do direito e assessoria jurídica popular. **Revista Direitos Humanos & Sociedade**, Santa Catarina, v. 2, n. 2, p. 141-161, 2019.

PEDRETTI, L. **A transição inacabada**: violência de Estado e direitos humanos na redemocratização São Paulo: Companhia das Letras, 2024. (Coleção Arquivos da Repressão no Brasil).

PEDROSA, L. A. C. **Proteção a testemunha**: experiência da sociedade maranhense de Direitos Humanos como uma estratégia de intervenção da sociedade civil em políticas públicas de direitos humanos. 2014. 199 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2014.

PINHEIRO, P. S. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 43-52, maio 1997.

PINHEIRO, P. S.; MESQUITA NETO, P. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 117–134, ago. 1997.

PINHEIRO, P. S.; MESQUITA NETO, P. Direitos humanos no Brasil: perspectivas no final do século. *In*: CINQUENTA anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. São Paulo, **Pesquisas**, n. 11, 1998.

PINTO, J. B. M. Construções político-jurídicas a partir da sociedade civil: do direito achado na rua aos direitos humanos como projeto de sociedade. *In*: SOUSA JÚNIOR, J. G. *et al.* (org.). **O Direito achado na rua**: introdução crítica ao Direito como liberdade. Brasília: OAB Editora; Editora Universidade de Brasília, 2021. v. 10, p. 439-452.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

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

RODRIGUES, C. M. U. **Implicações na subjetividade de usuários do Programa de Proteção às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas advindas da alteração de nome**. 2016. 80 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016.

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

SANTOS, J. C. **Criminologia**: contribuição para crítica da economia da punição. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://editorial.tirant.com/br/ebook/criminologia-contribuicao-para-critica-da-economia-da-punicao-versao-de-capa-flexivel-juarez-cirino-dos-santos-9786559081035>. Acesso em: 24 abr. 2024.

SILVA, I. (coord.). **Provita São Paulo**: história de uma política pública de combate à impunidade, defesa dos direitos humanos e construção da cidadania. São Paulo: CDHEP, 2008. 86 p.

SILVA, M. O. A Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da Pesquisa Avaliativa. *In*: SILVA, M. O. (coord.). **Pesquisa avaliativa**: aspectos teóricos-metodológicos. São Paulo: Veras, 2013. p. 89-177.

SIMÕES, R. Secretário da Anistia quer plano contra abusos no país. Entrevistado: Pierre Sané. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 27 mar. 1995.

SOCIEDADE MARANHENSE DE DIREITOS HUMANOS. **Cartilha a pedagogia da proteção**. São Luís: SMDH, Fundo Brasil de Direitos Humanos, 2019.

SOUSA JÚNIOR, J. G. O direito achado na rua: concepção e prática. *In*: SOUSA JÚNIOR, J. G. (org.). **Introdução crítica ao direito**. 4 ed. Brasília: UnB, 1993.

SOUZA, C. A. Dirigente mundial da anistia critica FHC. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 12 abr. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/4/12/brasil/29.html>. Acesso em: 12 mar. 2025.

TEIXEIRA, A. C. C. A atuação das organizações não-governamentais entre o Estado e o conjunto da sociedade. *In*: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 105-142.

TELLES, V. S. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. **Polis**, Lisboa, n. 14, p. 43-53, 1994.

TELLES, V. S. Direitos Sociais: afinal, de que se trata? **Revista USP**, São Paulo, n. 37, p. 34-45, mar./maio, 1998.

VALADÃO, G. R. **Aspectos psicológicos implicados no processo de proteção a vítimas e testemunhas de violência – PROVITA**. 2005. 134 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

VIEIRA, J. B. SILVA JÚNIOR, E. C.; GARCIA, L. S. A publicização vinte anos após a reforma do Estado no Brasil: um estudo de caso do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 50, jan./jun. 2018. p. 319-420.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, nov. 2003.

WARAT, L. A. **A Pureza do poder**. Florianópolis: Ed. UFSC, 1983.

WESTIN, R. Após caso Daniella Perez, Congresso debateu pena de morte e endureceu lei criminal. **Arquivo S**. Brasília, DF: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/apos-caso-daniella-perez-congresso-debateu-pena-de-morte-e-endureceu-lei-criminal>. Acesso em: 25 abr. 2024.