

KUWAHARA, Shiguelo. “Dilemas do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Brasil”.

*Polít. crim.* Vol. 11, Nº 22 (Diciembre 2016), Art. 4, pp. 439-466.

[[http://www.politicacriminal.cl/Vol\\_11/n\\_22/Vol11N22A4.pdf](http://www.politicacriminal.cl/Vol_11/n_22/Vol11N22A4.pdf)]

### **Dilemas do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Brasil.**

### **Dilemmas of the Protection of Victims and Threatened Witnesses Program in Brazil.**

Shiguelo Kuwahara

Doutor pela Universidade de Salamanca. Especialista em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo. Advogado em São Paulo/Brasil.

[kuwahara@uol.com.br](mailto:kuwahara@uol.com.br)

#### **Resumo**

Este artigo se preocupa com o lugar potencial que corresponde ao Estado e à sociedade civil, respectivamente, no Programa de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas – PROVITA, buscando os argumentos que traduzam a funcionalidade, a procedência e as razões de fundo pelas quais as organizações de cidadãos foram chamadas a assumir grandes responsabilidades nesta política pública. O dito Programa (a partir da Lei Federal nº. 9.807/99) descarrega, em boa medida, o Estado de uma tarefa que em princípio lhe compete, enquanto garantidor do direito de segurança dos cidadãos, mediante a descentralização das medidas de proteção, a implicação das instituições estatais e não governamentais no Conselho Deliberativo do Programa e a associação ao mesmo de ONGs comprometidas com a defesa dos direitos humanos para assistir às testemunhas ameaçadas.

**Palavras-Chave:** Sociedade civil, violência, vitimologia, testemunha ameaçada, PROVITA.

#### **Abstract**

This article is concerned about the potential positioning corresponding to the State and Civil Society, respectively, in the Protection of Victims and Threatened Witnesses Program (PROVITA), looking for arguments about the functionality, origin and the background reasons why citizens' organizations were called upon to assume greater responsibilities for this policy. Such program (from the Federal Law no. 9,807/99) well discharges the State from a task that in principle is shared by it, while guarantor of security rights of citizens through decentralization of protective measures, the involvement of State and non-governmental institutions in the Deliberative Council of the Program and its association to NGOs committed to the defense of human rights to attend threatened witnesses.

**Key words:** Civil society, violence, victimology, threatened witnesses, PROVITA.

#### **Introdução.**

A implantação de programas especiais de proteção às vítimas e testemunhas de crimes que estejam ameaçadas é decorrência dos esforços das instituições de justiça no combate a

impunidade<sup>1</sup>. A prova testemunhal, a oitiva do ofendido e a delação do réu colaborador têm sido, muitas vezes, os principais meios de prova nas investigações e processos judiciais que visam o desmantelamento do crime organizado. Assim, o silenciamento das testemunhas através da violência é o meio pelo qual se utilizam os criminosos para livrarem-se da justiça.

A proteção a vítimas e testemunhas também é ação de efetivação de direitos humanos. No plano do direito internacional dos direitos humanos, os documentos aprovados pela Organização das Nações Unidas têm conclamado os Estados a adotarem medidas para a assistência e proteção às vítimas e testemunhas de crime e de violações de direitos humanos, recomendando medidas concretas a serem implantadas por seus membros<sup>2</sup>.

Costumamos entender os programas de proteção como políticas públicas típicas do Estado. São ações que têm por finalidade apoiar o direito de punir por parte do Estado e o devido processo legal – preservando a prova e apresentando-a no momento oportuno para propiciar o esclarecimento dos fatos apurados e garantir a segurança pública e a assistência social a pessoas concretas – propiciando medidas de preservação da integridade física, psicológica e social de ameaçados. Contudo, por uma série de fatores, o programa de proteção brasileiro é executado por organizações não governamentais, em parceria com o Estado.

Analisar as condições que levaram a esta forma peculiar de política pública, bem como sua funcionalidade, procedência e razões de fundo, pode ser uma forma de compreender alguns dilemas levantados quanto às possibilidades, virtudes e limites da participação de organizações da sociedade civil em atividades típicas do Estado e em outras políticas públicas.

## **1. Criação do modelo brasileiro de proteção a testemunhas.**

Na criação do programa de proteção a testemunhas no Brasil, destaca-se o protagonismo do Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP<sup>3</sup> que, utilizando sua experiência de atuação em casos concretos contra grupos de extermínio, apresentou a proposta de criação de um programa de proteção para o governo do Estado de Pernambuco. De fato, se não fosse seu pioneirismo e ousadia, o programa de proteção a testemunhas no Brasil teria muita dificuldade em sair do papel. Não havia experiência dos órgãos públicos, e um grande temor em lidar com pessoas ameaçadas, pela elevada responsabilidade e custo que isso representava, afastava o poder público de adotar iniciativas neste sentido. Além disso, as forças policiais e autoridades públicas eram, ou bastante precárias para levar a

---

<sup>1</sup> Baseado na minha tese de doutorado “Proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas no Brasil. O papel do Estado e da sociedade civil”, defendida na Universidad de Salamanca.

<sup>2</sup> Cf. Resolução n.º55/25, Convenção das Nações Unidas contra a Delinquência Organizada Internacional, ONU, 2001; Resolução n.º58/4, Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, ONU, 2003; Resolução 2005/16, Atuação Contra o Crime Organizado Internacional, ECOSOC, 2005.

<sup>3</sup> O GAJOP é uma entidade da sociedade civil de promoção e defesa dos Direitos Humanos, com Status Consultivo Especial no Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU. Tem atuação especializada na área de justiça e segurança com abrangência nacional e sua missão institucional é contribuir para a democratização e o fortalecimento da Sociedade e do Estado, na perspectiva da vivência da cidadania plena e da indivisibilidade dos direitos humanos.

cabo a tarefa de proteção, ou mesmo faziam parte do próprio problema, como suspeitos das violações e ameaças.

Outro elemento determinante para o programa brasileiro de proteção a testemunhas foi o movimento pela criação do Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, que representou um pacto entre a sociedade civil e o Estado na promoção dos direitos humanos, na abertura democrática após a Constituição Federal de 1988. Até a década de oitenta, a atitude do governo brasileiro em relação às violações de direitos humanos era a de negação; quer de sua responsabilidade em relação a elas, quer das próprias violações<sup>4</sup>. Não havia a possibilidade de cooperação entre a sociedade civil e o Estado na promoção dos direitos humanos, ocorrendo uma verdadeira radicalização do conflito na arena política; de um lado, o movimento pela redemocratização, de outro, o autoritarismo da ditadura militar. A reaproximação entre a sociedade civil e o Estado ocorreu a partir da abertura democrática, no final dos anos oitenta. Assim, a sociedade civil, representada por suas instituições (universidades, centros de pesquisa e organizações não governamentais), assumiu um papel central na formulação e implantação de uma política de direitos humanos, fornecendo ao Estado o conhecimento técnico e o apoio político necessários<sup>5</sup>. No âmbito de governo, o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso criou, no âmbito do Ministério da Justiça, a Coordenadoria do Plano Nacional de Direitos Humanos, dirigida pelo Ministro José Gregori. A Coordenadoria estabeleceu um convênio com o “Núcleo Estudos da Violência” da Universidade de São Paulo (NEV-USP), sob a direção de seu coordenador científico, Paulo Sérgio Pinheiro. O NEV-USP passou a desenvolver uma ampla pesquisa, recolhendo subsídios para a elaboração de um pré-projeto de PNDH e promoveu vários seminários para a discussão de propostas, com a participação de representantes do Estado e da Sociedade Civil.

A aproximação entre o Estado e a Sociedade Civil proporcionada, entre outros fatores, pela criação do PNDH, gerou um grau de confiança inédito entre os dois atores, favorecendo as parcerias na efetivação das políticas de direitos humanos. Tudo isso acabou criando oportunidades para que o movimento de direitos humanos se apropriasse da execução de algumas políticas públicas e, no que se refere ao movimento vitimológico, de propostas para a assistência a vítimas de crime e para a proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas. O programa de proteção a testemunhas criado pelo GAJOP recebeu o apoio das organizações de direitos humanos e foi reconhecido no PNDH.

O PNDH foi elaborado em meio a um crescente aumento da violência, paradoxalmente, em paralelo a transição do autoritarismo para a democracia nos anos oitenta. Esta situação fez com que a sociedade passasse a relacionar a abertura democrática e a defesa dos direitos humanos ao aumento da criminalidade, alegando que os direitos humanos serviam mais aos criminosos e aos delinquentes do que às vítimas. Nesta época, como reflexo do aumento da

---

<sup>4</sup> MESQUITA NETO, Paulo de, “Programa Nacional de Direitos Humanos: continuidade ou mudança no tratamento dos Direitos Humanos”, *Revista CEJ*. Brasília: Centro de Estudos Judiciários do Conselho de Justiça Federal, jan-abr/1997, vol. 1, n.º1.

<sup>5</sup> PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA NETO, Paulo de, “Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas”. *Estudos Avançados*. São Paulo: SCIELO, mai-ago/1997, vol. 11, n.º30, pág. 117-134. Disponível em internet.

criminalidade, aumentaram os casos de chacinas e homicídios praticados por grupos de extermínio. Registrou-se também o aumento dos serviços privados de segurança, tanto legalizados quanto, principalmente, clandestinos. Como resultado, houve um aumento generalizado da violência. Assim, em seu prefácio, o PNDH estabelece o dever de estancar a banalização da morte e propor medidas para que a Justiça seja mais eficiente, facilitando o acesso da população e o combate à impunidade. Especificamente, o PNDH previu, como objetivo de curto prazo no combate à impunidade: “Apoiar a criação nos Estados de programas de proteção de vítimas e testemunhas de crimes, expostas a grave e atual perigo em virtude de colaboração ou declarações prestadas em investigação ou processo penal (Programa Nacional de Direitos Humanos I)”.

Logo, os elementos centrais para a criação da Lei de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Brasil foram: um projeto bem sucedido de proteção a testemunhas implantado pelo GAJOP; a disposição do governo federal para a construção de um marco de direitos humanos constituído pelo PNDH; a mobilização dos movimentos sociais de direitos humanos na participação do PNDH; a percepção do Estado e da Sociedade Civil da necessidade de se enfrentar a violência e a impunidade com um olhar na efetivação dos direitos humanos. Assim, entendemos que a criação do modelo de proteção a vítimas e testemunhas no Brasil deveu-se a uma iniciativa genuína da sociedade civil brasileira, sendo construída em parceria com o Estado, com foco e fundamento na defesa dos direitos humanos.

## **2. Processo legislativo.**

Apesar de existirem outros projetos de lei em tramitação no Congresso, o processo legislativo que levou à criação da Lei de Proteção a Testemunhas, em razão de sua anterioridade<sup>6</sup>, orbitou em torno do Projeto de Lei n.º PL 610/1995, de autoria do deputado federal Humberto Costa (PT/PE), apresentado em 13 de junho de 1995. O Projeto de Lei n.º 610/1995 era uma proposta bastante singela, composta por apenas oito artigos. O Projeto de Lei n.º 1348/1995, de autoria do Deputado Sérgio Arouca (PPS/RJ), se aproximava do modelo italiano, centralizando a proteção junto ao Ministro da Justiça, com o apoio do chefe do Ministério Público, o que poderia trazer algumas questões de ordem federativa, como problemas de competência entre órgãos judiciais, policiais e administrativos nas esferas de governos federal e estaduais. Também tramitava o Projeto de Lei n.º 4264/1998 de autoria do Deputado João Coser (PT/ES), inspirado na Lei Estadual n.º 5375/1997, do Estado de Espírito Santo, que, na época, a exemplo do GAJOP de Pernambuco, já havia criado um programa estadual de proteção a testemunhas.

---

<sup>6</sup> MIGUEL e PEQUENO e GRAVRONSKI referem a existência de um Projeto de Lei que estava em trâmite no Congresso Nacional já em 1994, que teria sido a primeira proposta legislativa sobre a matéria. Não localizamos o referido projeto de lei no sistema de pesquisa do Congresso Nacional. Os discursos parlamentares e outros documentos legislativos também não fazem referência a um projeto de lei anterior a 1995. Assim, creio que é correto afirmar que o Projeto de Lei n.º 610/95 do Deputado Federal Humberto Costa (PT/PE) é o primeiro a tratar da matéria. Cf. GAVRONSKI, Alexandre Amaral, “Os PROVITAS estaduais e o Ministério Público Federal”. In DALLOUL, Blal Yassine (Coord.), *Cartilha sobre programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas*. Brasília: MPF/PFDC, 2013. Cf. MIGUEL, Alexandre; PEQUENO, Sandra Maria Nascimento de Souza, “Comentários à Lei de proteção às vítimas, testemunhas e réus colaboradores”, *Revista dos Tribunais*, Ano 89, n.º 773, mar.2000, pp. 425-443.

Por fim, havia o Projeto de Lei nº3599/1997, proposto pelo Poder Executivo, e que, segundo Bakker<sup>7</sup>, foi enviado pelo GAJOP à Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça. A exposição de motivos do Projeto de Lei do Executivo esclarece que se pretende contemplar a previsão contida no Programa Nacional de Direitos Humanos que diz “apoiar a criação nos Estados de programas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes, expostas a grave e atual perigo em virtude de colaboração ou declarações prestadas em investigação ou processo criminal”. O Projeto se inspira no programa de proteção criado no Estado de Pernambuco, resultado de uma “bem-sucedida parceria” entre órgãos públicos e entidades não governamentais, tendo como executor o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP, sendo que “tal participação é reputada como essencial ao seu êxito e aos custos reduzidos que apresenta”.

O Projeto de Lei do Executivo n.º3599/97 caminhou a passos mais regulares no que se refere aos trâmites do processo legislativo. Assim, teve maior oportunidade de ser analisado, recebendo os pareceres das Comissões de Direitos Humanos e de Finanças e Tributação. O Parecer da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, em 25 de novembro de 1997 é favorável ao Projeto de Lei e reconhece a importância das organizações não governamentais no apoio e proteção às vítimas e testemunhas: “O esforço imperioso das entidades não governamentais que – sem apoio oficial e com tão poucos recursos econômicos, buscam salvar testemunhas e garantir sua contínua participação na elucidação de crimes nas regiões onde esta incidência é mais aguda” (Parecer da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados referente ao Projeto de Lei n.º3599/97).

Contudo, o Projeto Substitutivo n.º610-A, apresentado pelo Relator deputado Alberto Mourão (PMDB/SP), que efetivamente foi colocado em plenário para discussão e votação, inovou bastante em relação ao projeto do Executivo, por causa das sugestões da Comissão de Direitos Humanos e também pela inclusão de importantes dispositivos pelo Relator, tais como a alteração de nome completo da vítima ou testemunha e a colaboração premiada. Isso resultou em um grande desconhecimento por parte da massa dos parlamentares em relação a proposta.

Nas discussões sobre o projeto de lei percebe-se um discurso de aprovação da ampla maioria dos parlamentares, que o exaltaram como uma importante ferramenta de combate ao crime organizado, em especial o dispositivo que prevê a delação premiada de réus colaboradores, para se quebrar a “lei do silêncio” a qual se submetem as vítimas e as testemunhas de crimes<sup>8</sup>. O Relator explicou que a Comissão de Direitos Humanos apresentou dezesseis sugestões de emendas e que muitas delas foram aproveitadas no Projeto substitutivo: “Foram mantidos entendimentos entre os integrantes da referida Comissão, a Secretaria de Estado de Direitos Humanos e a Secretaria de Assuntos Legislativos, daí surgindo o consenso sobre o aproveitamento da maioria dessas sugestões” (Extraído do discurso do Deputado Federal Alberto Mourão, Diário da Câmara dos Deputados, quarta-feira, 21 de abril de 1999, p. 17077).

---

<sup>7</sup> BAKKER, Nicolau João, “História da construção do PROVITA São Paulo”. In Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Campo Limpo. *PROVITA São Paulo. História de uma política pública de combate à impunidade, defesa dos direitos humanos e construção da cidadania*. São Paulo: CDHEPCL, 2008.

<sup>8</sup> Diário da Câmara dos Deputados, 21 de abril de 1999. Diário do Senado Federal, 29 de junho de 1999.

Mourão esclareceu que faltou ao texto encaminhado pelo Executivo, dispositivos que possibilitassem a mudança de identidade da pessoa protegida, o que foi acrescentado no Substitutivo. Faltava ainda, esclarece o relator, disposição sobre o tratamento a criminosos colaboradores, com mecanismos que incentivassem tal tipo de colaboração, proporcionando redução de pena e até perdão judicial para criminosos que tivessem efetiva e voluntariamente colaborado com a identificação de co-autores, localização de vítimas com sua integridade física preservada e recuperação de produtos de crime. A colaboração poderia ser conjugada com medidas de proteção frente a ameaças e coações. Assim, o deputado considerou oportuno elaborar um texto substitutivo, apresentando-o em Plenário e manifestando seu voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto, e no mérito, pela sua aprovação.

O único discurso contrário à aprovação do Projeto veio do deputado federal Ibrahim Abi-Ackel (PPB/PB), que questionou as reais possibilidades de se implementar as medidas previstas no Projeto. A rapidez na tramitação do Projeto e o desconhecimento por parte dos parlamentares em relação ao que estava sendo discutido também foi observado por alguns, como o deputado José Roberto Batochio (PDT/SP).

No Senado, notam-se a predominância de discursos favoráveis à aprovação do Projeto. Houve discursos sobre a importância do dispositivo que prevê a delação premiada de réus colaboradores, medida de extrema importância no desmantelamento das organizações criminosas. Também houve discursos sobre a importância da aprovação do Projeto para o combate à impunidade. Houve ainda dúvidas quanto a possibilidade de efetivação dos mecanismos de proteção previstos no Projeto, repetindo-se a mesma impressão da votação na Câmara dos Deputados, ou seja, o pouco conhecimento que os parlamentares tinham sobre o funcionamento do programa<sup>9</sup>.

No encerramento da discussão, o Projeto de Lei foi aprovado por unanimidade, sendo, então, encaminhado à Sanção Presidencial, sendo sancionado e transformado em norma jurídica em 13 de julho de 1999 (publicada em 14 de julho de 1999).

### **3. Descrição e comparação da Lei n.º 9.807/99.**

O procedimento básico dos programas de proteção consiste na remoção da pessoa protegida e seus familiares das localidades que lhes trazem riscos à integridade física, psíquica e social, fornecendo-lhes auxílio financeiro e material e apoio jurídico, psicológico e social, durante o período em que estiverem inseridos no programa. Remover as pessoas ameaçadas dos locais de risco significa afastá-los do alcance dos que lhes querem infligir dano. O sigilo quanto a nova localização e dados pessoais das pessoas protegidas procura garantir que permaneçam afastadas do perigo.

---

<sup>9</sup> Discurso do Senador Pedro Simon, PMDB/RS, Diário do Senado Federal, terça-feira, dia 29 de junho de 1999, p. 17295: “É claro que não será a salvação. Qual é a proteção que podemos oferecer a um pobre coitado, ali, em uma favela, em um bairro, onde está cercado por criminosos, de um lado, e por policiais indignos e adversários, de outro? Qual a garantia que se pode dar a ele? Pelo menos na lei é total. Não sei como ela vai ser executada. Pelo menos, hoje, teremos um instituto; teremos a lei, a norma, determinando que a Comissão, o Juiz, o Promotor, tenham condições de dar essa garantia”.

Manter-se inserido num programa de proteção exige muita disciplina e sacrifícios pessoais. É responsabilidade das pessoas protegidas afastarem-se dos locais e de pessoas conhecidas e jamais revelarem sua nova condição. Há um severo rompimento das relações anteriores quando no ingresso na proteção. Qualquer contato com a vida anterior e apenas quando estritamente necessário deve cercar-se de cuidados extremos e acontecer mediante planejamento da equipe responsável pela proteção. Mais que isso, a inclusão no programa de proteção significa abrir mão de direitos fundamentais considerados inafastáveis - liberdade, privacidade, trabalho, modo de vida – para garantir ao inscrito sua incolumidade física e sua vida.

Para regular estas complexas relações entre a pessoa protegida, as instituições e o Programa de Proteção, foi criada no Brasil a Lei Federal n.º9.807/99, que estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Tentaremos a seguir apresentar tão somente um breve panorama da Lei, sua comparação com os programas de proteção dos EUA, Itália, Reino Unido e Espanha e adequação ao Manual de Boas Práticas para a Proteção a Testemunhas da Organização das Nações Unidas.

O programa brasileiro de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas é destinado a aqueles que estejam coagidos ou expostos a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal (art. 1º). Daí se extrai que é necessário identificar o nexo de causalidade entre a colaboração com a justiça e a situação de ameaça, ou seja, aqueles que estejam ameaçados por razões descoladas da colaboração, a princípio, não fazem jus à proteção especial, por mais relevante que seja o depoimento.

O acompanhamento do Ministério Público possui grande importância no modelo brasileiro de proteção. É o Ministério Público o órgão que deverá manifestar-se sobre a gravidade da coação ou ameaça e a impossibilidade de preveni-la pelos meios convencionais e a importância para a produção da prova (art.2º e 3º). Assim, o *parquet* deverá necessariamente manifestar-se sobre os casos de inclusão e de exclusão de pessoas no programa. Este protagonismo do Ministério Público junto ao Programa de Proteção tem criado entraves relacionados à qualidade e efetividade da intervenção do órgão em diversos momentos-chave da proteção, tais como a demora no encaminhamento e lacunas de informação no parecer ministerial, dificuldades em obter informações sobre o andamento da investigação ou processo criminal, falta de compromisso com as demandas do programa.

O Conselho Nacional do Ministério Público, através da Resolução n.º93, de 14 de março de 2013, estabeleceu uma série de normas a serem seguidas por todos os membros do Ministério Público brasileiro em sua atuação nos programas especiais de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, dentre elas: que a indicação para compor o Conselho Deliberativo dos programas deverá recair sobre o membro do Ministério Público com atribuição nas áreas de controle da atividade policial, de direitos humanos ou criminal; que cabe ao membro do Ministério Público que tenha solicitado a inclusão de pessoa protegida

KUWAHARA, Shigueo. “Dilemas do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Brasil”.

no programa de proteção ou que esteja atuando na causa prestar informações sobre o andamento das investigações ou do processo criminal ao Conselho Deliberativo ou à Equipe Técnica Interdisciplinar; a obrigação de zelar pela celeridade processual e pela prioridade na tramitação da investigação ou processo criminal, bem como outros feitos, criminais ou não, de interesse da pessoa protegida e que possam interferir na efetividade do programa ou na qualidade da proteção; requerer a produção antecipada de prova que exija a participação da pessoa protegida; a realização de cursos periódicos aos membros do Ministério Público sobre os aspectos normativos e procedimentos do programa de proteção.

Além da vítima ou da testemunha, também estão autorizados a ingressar no programa o cônjuge ou companheiro, ascendentes, descendentes e dependentes com quem tenham convivência habitual (art. 2º, parágrafo 1º). Isto dá uma grande amplitude para a inclusão de pessoas com as quais a vítima ou testemunha tenha alguma ligação afetiva o que, se por um lado repercute negativamente na proteção em razão do aumento de alvos sob a responsabilidade do programa e da fragilização do sigilo, de outro favorece a reinserção social e evita o descumprimento de normas por questões afetivas.

Estão excluídos da proteção aqueles que tenham personalidade ou conduta incompatível com as restrições de comportamento exigidas pelo programa. Também estão excluídos os condenados que estejam cumprindo pena e os acusados em prisão provisória em qualquer modalidade (art.2º, parágrafo 2º). A permanência no programa de proteção exige um rigoroso cumprimento de normas de segurança, que incluem: não comunicar-se com amigos e familiares e não retornar ao antigo local de moradia e trabalho sem autorização e acompanhamento da equipe do programa, adotar postura discreta, proibição de frequentar determinados lugares, não consumir bebidas alcoólicas e entorpecentes, etc. Em caso de descumprimento reiterado de normas ou em caso de uma ocorrência considerada grave, por exemplo, cometer um crime, o protegido poderá ser excluído do programa.

A decisão de inclusão ou exclusão do programa é tomada por um Conselho Deliberativo (art. 4º e 6º), formado por representantes de instituições estatais e da sociedade civil: Magistratura, Ministério Público, Segurança Pública e ONGs. O caso é apresentado pela equipe técnica do programa, contratada pela organização da sociedade civil responsável pela sua execução e que também realiza os relatórios e pareceres e o acompanhamento do caso. O Conselho Deliberativo é o órgão máximo de deliberação e, dentro de suas competências, suas decisões são soberanas e legalmente respaldadas. Isto quer dizer que, nas decisões de exclusão e de medidas de proteção, não há, a princípio, intervenção judicial.

São legitimados para solicitar a proteção: o próprio interessado, o Ministério Público, a autoridade policial que conduz a investigação criminal, o juiz competente para o processo criminal, órgãos públicos e privados com atribuição de defesa dos direitos humanos (art. 5º). Isto significa um rol bastante amplo de legitimados, ainda mais porque o próprio interessado pode solicitar seu ingresso no programa. A solicitação poderá ser encaminhada diretamente ao órgão do Estado responsável pelo programa, que geralmente são as Secretarias de Estado da Justiça e da Segurança Pública, e no nível federal, a Secretaria de Direitos Humanos.



As medidas de proteção proporcionadas pelo programa são (art. 7º): segurança na residência, incluindo o controle de telecomunicações; escolta e segurança nos deslocamentos da residência, inclusive para fins de trabalho ou para a prestação de depoimentos; transferência de residência ou acomodação provisória em local compatível com a proteção; preservação da identidade, imagem e dados pessoais; 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; suspensão temporária das atividades funcionais, sem prejuízo dos respectivos vencimentos ou vantagens, quando servidor público ou militar; apoio e assistência social, médica e psicológica; sigilo em relação aos atos praticados em virtude da proteção concedida; apoio do órgão executor do programa para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam o comparecimento pessoal. Em casos excepcionais, o Conselho Deliberativo poderá encaminhar requerimento para alteração de nome completo do protegido (art. 9º). Todas as medidas de proteção, bem como a inclusão e permanência no programa deverão contar com a concordância do protegido (art. 2º, parágrafo 3º). Caso assim decida, poderá ser excluído voluntariamente do programa (art. 10, I).

A proteção oferecida pelo programa terá a duração de dois anos, podendo ser prorrogada caso permaneçam as condições que justificaram a inclusão nele (art. 11).

A inclusão no programa de proteção e as medidas de proteção nele previstas poderão ser aplicadas ao réu colaborador, o qual poderá ainda ser beneficiado com a redução da pena de um a dois terços ou inclusive com o perdão judicial. Para isso, sua colaboração deverá resultar na identificação de co-autores e partícipes, na localização da vítima com a integridade física preservada, ou na recuperação total ou parcial do produto do crime (art. 13 e 14).

Caso o réu colaborador esteja cumprindo pena restritiva de liberdade ou esteja em prisão provisória, serão adotadas medidas de proteção no local onde esteja recolhido (art. 15). Contudo, o Decreto Federal n.º 3.518/2000 prevê a inclusão dos réus colaboradores presos e pessoas excluídas do programa de proteção no Serviço de Proteção ao Depoente Especial, executado pela Polícia Federal sob o acompanhamento do Ministério da Justiça.

Ao comparar-se o PROVITA com seus correspondentes de outros países, destacamos no programa brasileiro a previsão de participação de organizações da sociedade civil em seu principal órgão decisório, o Conselho Deliberativo, de modo a ter representação paritária entre entidades da sociedade civil e instituições do Estado. Além disso, a participação de organizações da sociedade civil como entidade operacional do programa é a característica principal do modelo “PROVITA”.

O programa estadunidense (*Witness Protection Program*), criado através do *Organized Crime Control Act* de 1970 e aprimorado pelo *Comprehensive Crime Control Act* de 1984, é executado por uma equipe policial especial chamada *U. S. Marshals Service*, a quem cabe a execução e a operação do programa, bem como a triagem, a inclusão e a exclusão de

KUWAHARA, Shiguo. “Dilemas do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Brasil”.

protegidos<sup>10</sup>. Conforme explica Baker<sup>11</sup>, o *U. S. Marshals* é considerado neutro no sistema de justiça razão pela qual foram encarregados do serviço de proteção a testemunhas.

Também é exclusivamente estatal o programa italiano de proteção a testemunhas. De acordo com Grasso<sup>12</sup>, tendo como base legal o artigo 14 da Legge n.º82 de 1991, o *Servizio Centrale di Protezione*, órgão vinculado ao Departamento de Segurança Pública do Ministério do Interior, foi consequência do intenso combate à máfia italiana. A proposta de inclusão é formulada pelo Procurador da República que coordena e dirige as investigações sobre os crimes relatados pelo colaborador. Uma Comissão Central elabora e aprecia um parecer sobre o caso e decide sobre a inclusão de protegidos bem como as medidas de proteção aplicáveis.

O Reino Unido adota dois modelos de proteção e apoio a vítimas e testemunhas. O mais antigo, que não trata especificamente de proteção, é o Victim Support, que funciona desde 1974, com a finalidade de dar assistência a vítimas de crime. Conforme Birmelow<sup>13</sup>, este programa atua basicamente com o apoio de uma eficiente rede de voluntários da sociedade civil, que proporciona apoio psicológico, social e jurídico a vítimas de crimes.

A proteção a testemunhas ameaçadas surgiu mais tarde com a criação do *UK Protected Persons Service*, uma agência policial especializada na proteção de pessoas, vinculada ao *National Crime Agency*. A proteção a testemunhas é realizada pelas Unidades de Proteção a Testemunhas. A base legal do programa é o *Serious Organized Crime and Police Act*, de 2005, além do *Code of Practice for Victims of Crime* (2004), da regra 29 do *Criminal Procedure Rules* (2010), e do *Youth Justice and Criminal Evidence Act* (1999). As decisões sobre a inclusão e exclusão do programa, bem como as medidas de proteção aplicáveis e sua execução estão a cargo dos chefes de polícia do Reino Unido.

Na Espanha, a proteção a testemunhas está prevista na Ley Orgánica 19/1994 de 23 de dezembro. O programa de proteção espanhol também é executado por órgãos estatais, com prevalência do poder decisório às autoridades judiciárias. Neste sentido, coerente com o sistema judicial espanhol, há dois momentos para a apreciação das medidas de proteção: na fase de instrução, o Juiz Instrutor decidirá motivadamente quanto a adoção de medidas para a preservação da identidade e dados de qualificação de testemunhas e peritos; na fase judicial, o Juiz decidirá motivadamente sobre a procedência de manter, modificar ou suprimir todas ou algumas das medidas de proteção adotadas pelo Juiz de Instrução, podendo inclusive adotar medidas novas. Em ambos os momentos, a juízo do Ministério

---

<sup>10</sup> O *U. S. Marshals* foi criado em 1789 pelo Congresso Nacional americano com a finalidade de garantir o cumprimento de leis federais e oferecer proteção a juízes federais, jurados e inclusive o Presidente.

<sup>11</sup> BAKER, Donald, “O Serviço Marshall de Proteção a Testemunhas”. En Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares. *Experiências de Proteção a Testemunhas. Inglaterra. EUA. Itália. Brasil*. Recife: Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP, 1999.

<sup>12</sup> GRASSO, Pietro, “A Procuradoria Nacional Anti-Máfia”. En Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares. *Experiências de Proteção a Testemunhas. Inglaterra. EUA. Itália. Brasil*. Recife: Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP, 1999.

<sup>13</sup> BIRMELOW, Sarah, “Apoio à Vítima (Victim Support)”. En Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares. *Experiências de Proteção a Testemunhas. Inglaterra. EUA. Itália. Brasil*. Recife: Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP, 1999.

Público, se poderá oferecer proteção policial, novas identidades, meios econômicos e escolta policial. Cacho Millán<sup>14</sup> observa que, na fase judicial, a lei adota uma cláusula aberta para a adoção de medidas de proteção, deixando ao Juiz a ponderação dos bens jurídicos em conflito.

Com a finalidade de dar forma às medidas de proteção a vítimas e testemunhas, a Oficina das Nações Unidas Contra a Droga e o Delito redigiram em 2008, o Manual de Boas Práticas para a Proteção de Testemunhas nas Ações Penais que Tenham Relação com a Criminalidade Organizada<sup>15</sup>. Para a elaboração do Manual de Boas Práticas, foram consultados mais de quarenta países, oito organizações internacionais e três institutos jurídicos. Um aspecto relevante observado no Manual de Boas Práticas, é que não houve qualquer citação sobre a experiência brasileira na proteção a testemunhas. Estranha-se esta lacuna, uma vez que é um programa existente desde 1999, de construção única e que mereceria a análise mais acurada da Oficina.

Muitas das recomendações do Manual de Boas Práticas já são executadas pelo Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas no Brasil, lembrando que o modelo brasileiro recebeu influências dos programas dos Estados Unidos, do Reino Unido, do Canadá e da Itália. Dentre as práticas do programa brasileiro que superam as recomendações do Manual, estão: rol amplo de legitimados para solicitar a proteção; centralização das decisões principais em um Conselho Deliberativo com a participação da sociedade civil; reinserção social e manutenção de uma rede solidária de proteção com o envolvimento de organizações não governamentais. Outras recomendações do Manual já são aplicadas há tempos pelo programa brasileiro, dentre as quais: apoio financeiro, encontros familiares, liquidação de dívidas e cumprimento de outras obrigações jurídicas. Apesar disso, a ausência de qualquer menção do programa brasileiro de proteção no Manual de Boas Práticas das Nações Unidas pode ser um grave indicador de isolamento e desprestígio do programa de proteção, inclusive em relação ao próprio governo brasileiro, que recorrentemente manifesta pretender descontinuar o modelo.

A necessidade de aprimoramentos no programa brasileiro de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas foi discutida no ano de 2012, em Brasília/DF. Nos dias 7 a 10 de fevereiro de 2012, ocorreu em Brasília o Encontro Brasileiro dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, com ampla participação de atores envolvidos com a proteção a testemunhas no Brasil. Deste encontro, foi lançado um rol de recomendações e metas a serem alcançadas, denominada “Carta de Brasília”. A Carta de Brasília é uma tentativa de criar um plano de ação para o aprimoramento do programa de proteção, contudo sua função parece ser mais interessante como um diagnóstico e um manifesto elaborado pelos atores envolvidos em sua execução.

---

<sup>14</sup> CACHO MILLÁN, Fernando del, “Sobre da prueba de testigos y su protección en el proceso penal español”, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, abr/jun 1999, v. 7, n.º26, pp. 11-23.

<sup>15</sup> Manual de Buenas Prácticas para la Protección de Testigos en las Actuaciones Penales que Guarden Relación con la Criminalidad Organizada. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Naciones Unidas, Nueva York, 2008. Disponível on line: <https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Witness-protection-manual-Feb08.pdf> (11 de março de 2016).

Algumas fragilidades do programa apontadas pela própria carta são: necessidade de um documento funcional do programa de proteção; necessidade de uma equipe de segurança para apoiar efetivamente os programas de proteção, e necessidade de criar padrões de segurança de informações; necessidade de integração com programas de outros países; necessidade de aumento dos recursos financeiros, garantia de repasse de recursos financeiros às entidades gestoras, e criação de uma modalidade diferenciada para a prestação de contas destes programas; necessidade de maior comprometimento dos integrantes do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos órgãos de segurança pública; necessidade de um novo marco legal para o programa; necessidade do reconhecimento dos programas de proteção como programas essenciais à efetivação da justiça brasileira, e de maior investimento em sua visibilidade; necessidade de aprimorar a metodologia de reinserção social dos usuários do programa, tanto em relação às equipes técnicas quanto ao acesso seguro às políticas públicas.

Este manifesto/diagnóstico parece corroborar nossa afirmação de que se trata de um momento crucial para o futuro do programa brasileiro de proteção a vítimas e a testemunhas. Para facilitar esta compreensão, devemos realizar uma análise da imprensa escrita sobre o que é noticiado a respeito do programa, com a finalidade de avaliarmos qual é a percepção da opinião pública sobre ele. Esta análise pode indicar qual o discurso que a sociedade civil, através da opinião pública, estaria indicando às organizações da sociedade civil que gerenciam o programa de proteção a testemunhas, e, quem sabe, evidenciar caminhos que ajudem a solucionar os problemas enfrentados por esta política pública.

#### **4. A imagem do PROVITA na imprensa escrita: O Globo e O Estado de São Paulo.**

Utilizamos a metodologia de análise de imprensa e de análise de discurso para identificar a imagem do programa de proteção a testemunhas nas notícias e reportagens veiculadas de 1999 a 2015 nos jornais O Globo (Rio de Janeiro) e O Estado de São Paulo (São Paulo)<sup>16</sup>. Com isso, pretendemos aferir a efetividade das funções atribuídas à Lei n.º9.807/99 e a funcionalidade do programa de proteção.

Da amostra selecionada, 49% (164) das referências jornalísticas se mostraram positivas para a imagem do programa de proteção; 31% (103) manifestavam um tom de questionamento; 20% (66) transmitiam uma imagem clara de reprovação. Os discursos positivos (aprovação) e negativos (questionamento e reprovação) estão equilibrados em número e em evolução no tempo, apesar de, em ambos os casos, se verificar uma tendência de redução da quantidade de notícias relacionadas ao programa de proteção a testemunhas. Em seguida apresentamos um resumo da análise realizada.

##### **4.1. Discurso de aprovação do PROVITA.**

Quando se trata de um discurso de aprovação, a imprensa tem relacionado o bom funcionamento do programa à adoção de medidas de proteção. Estas referências

---

<sup>16</sup> Estes jornais foram escolhidos em razão da reconhecida qualidade na produção jornalística, veiculação nacional, tiragem significativa e ênfase em formação de opinião pública, em especial nas camadas médias da sociedade. Foram analisadas 333 referências jornalísticas.

jornalísticas divulgam a imagem de que o Estado adotou medidas adequadas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas e, para isso, conta com um programa de proteção funcional. Transmitem a ideia de confiabilidade e eficácia do programa, favorecendo que a opinião pública se acostume com estes procedimentos de proteção na apuração de casos graves de violência. A seguir, alguns exemplos:

- *Menor denuncia esquema de prostituição*: “Uma adolescente de 16 anos entrou, esta semana, no Programa Federal de Proteção a Testemunhas, depois de entregar ao Ministério Público uma agenda recheada de nomes, endereços e telefones de moradores influentes da cidade.” (O Estado de São Paulo, Sexta-feira, 7 de setembro de 2001, p. C2).

- *Mulher de repórter executado entra no Programa de Proteção a Testemunhas*: “Atendendo ao pedido da Anistia Internacional, a Justiça de São Paulo incluiu a esposa e os filhos do jornalista Luiz Carlos Barbon Filho, assassinado há quase dois anos em Porto Ferreira (SP), no Programa de Proteção a Testemunha.” (O Estado de São Paulo, Quinta-feira, 15 de janeiro de 2009, p. C4).

A segunda questão mais citada nos discursos de aprovação do programa de proteção está relacionada à criação e ao aprimoramento do programa de proteção e, de fato, os três primeiros anos (1999 a 2001) de criação da Lei n.º 9.807/99 concentram 76% destas referências. Como era de se esperar, o tom de aprovação em relação ao tema da criação ou aprimoramento do programa de proteção está integralmente relacionado com o âmbito político e de governo, ou seja, tratam-se de anúncios otimistas de políticos sobre o assunto.

- *Proteção a testemunhas*: “A aprovação pelo Congresso Nacional do projeto que cria o programa especial de proteção a vítimas e testemunhas e institui o perdão judicial para quem colaborar com a Justiça é um duro golpe no crime organizado e no acobertamento de abusos de autoridade.” (O Estado de São Paulo, Terça-feira, 6 de julho de 1999, p. A3).

- *Programa vai proteger jovens ameaçados*: “Jovens sob ameaça de traficantes, de grupos de extermínio ou de exploradores sexuais poderão pedir ajuda ao Programa de Proteção de Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, lançado ontem pelo governo federal”. (O Estado de São Paulo, Quinta-feira, 10 de julho de 2003, p. C5).

Pedidos de proteção, da mesma forma como as medidas de proteção, também tendem a se consolidar como temas positivos no discurso jornalístico. Sua aparição nas notícias transmite a mensagem de que o estado está preparado para atuar na proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas. O fato de a testemunha pedir a proteção especial, ou de a autoridade oferecê-la, dá crédito aos programas, reforça a confiança fundamental para a realização das denúncias e a garantia de que haverá a intervenção do Estado.

- *ONGs protegem menor do ABC que sobreviveu*: “A partir de amanhã, o Centro de Defesa da Criança e o Projeto Meninos e Meninas de Rua – entidades que estão abrigando o menor – deverão pedir, em caráter de emergência, a inclusão do rapaz no programa estadual de proteção a testemunhas”. (O Estado de São Paulo, Domingo, 29 de agosto de 1999, p. C9).

KUWAHARA, Shigueo. “Dilemas do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Brasil”.

- *Mendigos: MP oferece proteção a testemunhas*: “O Ministério Público vai incluir no programa de proteção a testemunhas quem delatar os autores da chacina dos mendigos no centro de São Paulo.” (O Estado de São Paulo, Domingo, 22 de agosto de 2004, p. C6).

Em menor escala, a colaboração premiada também foi retratada de forma positiva pela imprensa, uma vez que vem se disseminando a ideia de que, a partir da delação de criminosos arrependidos, serão obtidas informações importantes para se acusar e condenar os chefes e líderes das organizações criminosas.

- *Barbosinha chefiou tráfico em favela de São Paulo*: “arrependido, depôs na polícia e está prestes a ser integrado no Programa de Proteção a Testemunhas.” (O Globo, Quinta-feira, 8 de maio de 2003, p. 19).

- *Escrivão culpa um agente pelo roubo na PF*: “O escrivão decidiu colaborar com a polícia para obter a delação premiada [...] O MP e os policiais negociam a inclusão de Kahir no Programa de Proteção a Testemunhas.” (O Globo, Quarta-feira, 12 de outubro de 2005, p. 21).

#### **4.2. Discurso de questionamento do PROVITA.**

A falta de confiança no programa aparece nas referências jornalísticas como uma das principais causas de questionamento do programa de proteção. Contudo, um fato específico contribuiu para esta alta incidência: o caso Francenildo.

Em 2006, Francenildo Santos Costa testemunhou contra o então Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, investigado na Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI dos Bingos. Então, pediu para ser incluído no programa de proteção a testemunhas, sendo encaminhado ao prédio da Polícia Federal, onde iniciou os procedimentos para sua inclusão. Passou, dentre os procedimentos adotados, pelo recolhimento dos documentos pessoais, inclusive cartões bancários, tirada de fotocópias destes documentos e entrevista pessoal. Dentre as informações colhidas pela Polícia Federal estava a afirmativa de que havia um depósito de uma quantia razoável em sua conta bancária. No dia seguinte, a revista *Época* divulgou em seu site que o caseiro havia recebido a quantia de R\$25 mil, notícia que foi comemorada pelo governo, pois indicaria que Francenildo havia sido subornado pela oposição para depor contra o Ministro da Fazenda.

Questionado, Francenildo provou de imediato que o dinheiro que recebeu fora depositado por seu pai biológico, em um acordo extrajudicial, para que o mesmo não ingressasse com uma ação de reconhecimento de paternidade. Estava criado um escândalo envolvendo a quebra ilegal de sigilo bancário de um cidadão comum, que enfrentava pessoas poderosas e um complô do alto escalão do governo e das instituições para incriminar e desmoralizar a testemunha. Em meio a tudo isso, estava a suposta participação do programa de proteção a testemunhas na quebra ilegal do sigilo bancário de Francenildo: tal quebra coincidiria com o momento em que os agentes da Polícia Federal tiravam fotocópias dos documentos de Francenildo.

No final, provou-se que a quebra de sigilo tinha sido realizada por membros do alto escalão do banco estatal Caixa Econômica Federal. O extrato bancário passou pelas mãos da assessoria do Ministério da Fazenda e acabou chegando à imprensa. O episódio levou à exoneração do Ministro da Fazenda, Antonio Palocci. Ninguém foi responsabilizado pelo episódio. A imprensa cobriu fartamente o episódio e, em cada nova reportagem, repetia-se a cronologia dos fatos, incluindo a passagem de Francenildo pelo programa de proteção a testemunhas e as suspeitas sobre a conduta da Polícia Federal. Em nossa amostra, o “Caso Francenildo” ocupou 70% das referências jornalísticas de questionamento relacionadas à falta de confiança no programa.

- *Caseiro põe PF sob suspeita:*

“O extrato foi tirado às 20h58m21 da quinta-feira, quando ele estava na PF para se inscrever no programa de proteção a testemunhas, no qual ficou só dez horas [...] explicou que foram pedidos os documentos do caseiro, inclusive o cartão bancário, que ficaram com os policiais por cerca de três minutos para fazer cópias [...] ressaltou que esse procedimento é de praxe quando uma pessoa dá entrada no programa de proteção a testemunhas. A PF, segundo ele, negou envolvimento na quebra do sigilo do caseiro [...]” (O Globo, Segunda-feira, 20 de março de 2006, p. 3).

O tema da criação ou aprimoramento do programa também tem sido questionado pela imprensa, fazendo com que os discursos dos políticos e governantes sejam recebidos com reservas pela opinião pública, calejada pelo mau funcionamento dos serviços públicos e pela demagogia política.

- *“De um dia para outro, virou um inferno”*: “O GAJOP, então, improvisou. Valendo-se do respeito que havia obtido na luta pelos direitos humanos e a defesa dos pobres, conseguiu o apoio das mais variadas entidades religiosas, que cederam sua estrutura para proteger as testemunhas.” (O Estado de São Paulo, Domingo, 18 de julho de 1999, p. C4).

- *Máfia fez EUA e Itália proteger testemunhas*: “O fato de o programa brasileiro não proteger totalmente criminosos que queiram colaborar na delação de cúmplices tem motivado críticas e não encontra paralelo nos programas internacionais” [...] “Enquanto no Brasil se discute a validade de o controle do processo ser feito por meio de uma organização não governamental (ONG) [...]” (O Estado de São Paulo, Domingo, 19 de julho de 1999, p. C6).

Pedidos de proteção também têm o seu viés de questionamento do programa. Estas referências jornalísticas questionam a funcionalidade do programa porque evidenciam a necessidade de se apelar a figuras públicas e políticos para se obter algum tipo de proteção, ou seja, transmitem a ideia de distanciamento do programa de proteção e dificuldades no acesso ao direito à proteção. Ao leitor fica a impressão de que o programa não funciona como deveria, sendo necessário pedir a figuras públicas ou acionar a imprensa para ter acesso a ele.

- *Governo oferece proteção à família de jovem morto*: “Em meio à revolta de parentes e amigos, Abraão da Silva Maximiliano, de 15 anos, morto por soldados do Exército no

KUWAHARA, Shigueo. “Dilemas do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Brasil”.

Complexo do Alemão, foi enterrado ontem no Rio. O subsecretário de Direitos Humanos, Antonio Carlos Biscaia, ofereceu à família inclusão no programa de proteção a testemunhas.” [...] “O crime do meu irmão foi ficar na rua até mais tarde”, disse Jéssica Maximiliano, que ainda não decidiu se aceitará proteção. “Não somos bandidos para viver escondidos”. (O Estado de São Paulo, Quinta-feira, 29 de dezembro de 2011, p. C4).

- *Lula recebe famílias de vítimas da Providência*: “Eu pedi, mas ele (Lula) não falou nada, não. Só pedi a ele. Ele não pode fazer nada por mim, não” (O Globo, Terça-feira, 24 de junho de 2008, p. 15).

Medidas de proteção, ainda que adotadas pelas autoridades para garantir a integridade da pessoa ameaçada, podem ser noticiadas pela imprensa sob a forma de questionamento. Isso ocorre quando se coloca em dúvida a condição de “merecedora” da pessoa protegida: tanto merecedora dos benefícios da proteção, quanto merecedora dos malefícios da proteção.

- *Cerco a Fernandinho Beira-Mar*: “Traficante poderá receber privilégios. [...] Fernandinho pode ser beneficiado com redução de pena, se auxiliar a Justiça” (O Globo, Terça-feira, 2 de novembro de 1999, p. 3).

- *Lições do caso Juan*: “A família dele teve de entrar no programa de proteção a testemunhas, num cenário típico em que o Estado, incapaz de conter os algozes, só consegue esconder as vítimas.” (O Globo, Quinta-feira, 14 de julho de 2011, p. 7).

Em algumas das referências jornalísticas, surge como questão dominante a personalidade ou conduta incompatível da pessoa protegida com normas do programa. Queixas de ex-protegidos, excluídos do programa de proteção por terem descumprido as normas, chegam a ser noticiadas na imprensa com moderada frequência.

- Testemunha tenta se matar diante do Palácio do Planalto:

“Desesperado por ter sido desligado do Serviço de Proteção Especial ao Depoente da Polícia Federal, o motorista Reginaldo Oliveira do Nascimento, de 45 anos, tentou atear fogo ao próprio corpo diante do Palácio do Planalto. O chefe da divisão de Direitos Humanos da PF afirmou que ele foi desligado do programa e teve de deixar a residência por desrespeitar normas de segurança. Saiu de casa sozinho várias vezes e divulgou seu endereço para parentes.”

[...] “O motorista tem outra versão: jurou que a família passava fome na casa e teve que sair para comprar remédios para a neta. Garantiu ainda ter apanhado de policiais federais. O Ministério da Justiça mandou apurar a denúncia.” (O Estado de São Paulo, Quarta-feira, 5 de maio de 2004, p. A11).

- Testemunha quer voltar a ter proteção: “Ex-namorada de um dos chefes da venda de drogas na favela da Vila Cruzeiro, na Penha, X. de 18 anos, é uma condenada do tráfico [...] Ameaçada de morte, ela foi incluída no Programa de Proteção a Testemunha, mas acabou desligada por descumprir as regras, em novembro de 2005.” [...] “o deputado estadual Carlos Minc (PT) critica o desligamento de X. do programa [...], o afastamento coloca em



risco a vida da jovem e serve como fator de incentivo à impunidade. [...] a direção do programa informa que X. foi desligada após descumprir as regras de segurança e, por fim, pedir o próprio afastamento. Arrependida, ela admite ter errado e pede uma nova chance.” (O Globo, Quinta-feira, 24 de agosto de 2006, p. 17).

As restrições e a qualidade de vida no programa de proteção também são noticiadas na forma de questionamento.

- MP quer ajuda da PF para investigar Sombra: “A testemunha [...] faz queixas e referências ao Comendador. “Dr. Roberto, estou pensando, sinceramente, em ir embora daqui (PROVITA)”. [...] “Eu já estou cansada de viver aqui dentro, estou pagando um preço muito alto para continuar com a minha dignidade”, diz na carta”. (O Estado de São Paulo, Domingo, 14 de dezembro de 2003, p. A12).

- Tráfico jura de morte 70 crianças: “Sobrevivem escondidos, sob pseudônimos, afastados da sociedade e impedidos de frequentar escolas tradicionais [...] O critério de seleção dos adolescentes participantes [...] é cruel. Só entram no programa quando o risco de morte ficar comprovado”. (O Estado de São Paulo, Terça-feira, 26 de agosto de 2008, p. C6).

Estas referências jornalísticas relacionadas à personalidade ou conduta incompatível do protegido e às restrições da qualidade de vida no programa transmitem mensagens negativas sobre o cotidiano de uma testemunha incluída no programa de proteção. Os termos utilizados não deixam dúvidas quanto aos rigores do cotidiano no programa e geram um efeito contrário à função promocional da Lei n.º 9.807/99: “Restrições demais”, “Não pode manter contato nem com a própria família”, “Condições precárias”, “Passava fome”, “Apanhou de policiais federais”, “Cansada de viver aqui dentro”, “Pagando um preço muito alto para continuar com a minha dignidade”, “Sobrevivem escondidos, sob pseudônimos”, “Afastados da sociedade e impedidos de frequentar escolas tradicionais”, “Não pode revelar a identidade e não comanda seu destino”, “Submetida a regras rígidas de segurança para evitar retaliações”.

Por fim, referências jornalísticas trazem questionamentos sobre os recursos financeiros destinados ao programa, geralmente abordando a insuficiência de recursos para garantir a proteção. O tom de questionamento coloca em dúvida a disposição do Estado em fornecer os recursos necessários para o funcionamento do programa.

- Sucesso da lei de testemunhas depende de verba: “Se a construção de presídios e a modernização das polícias enfrentam extrema dificuldade o que esperar, então, no caso de proteção a vítimas e testemunhas?” (O Estado de São Paulo, Domingo, 18 de julho de 1999, p. C1).

- Estado libera R\$137 mil para proteger testemunhas: “O estado informou que liberou R\$137.293 para [...] o Programa de Proteção a Testemunhas [...] A demora fez com que o Centro de Defesa de Direitos Humanos tomasse um empréstimo de quase R\$200 mil para manter as 51 pessoas (24 testemunhas e seus parentes) incluídas no programa.” (O Globo, Sábado, 29 de março de 2003, p. 19).

#### 4.3. Discurso de reprovação do PROVITA.

As referências jornalísticas negativas tendem a causar impacto muito maior sobre o leitor do que as referências positivas. Estas mensagens de reprovação do programa são transmitidas diretamente, pela fala do entrevistado, ou pelo autor da reportagem ou artigo de colaboração. Destacamos as seguintes expressões de reprovação: “Ausência de proteção imediata a testemunhas”; “Seu pedido nunca chegou a ser atendido”; “Não registraram a denúncia”; “Tem muitos outros casos a resolver”; “O programa estava fechado mesmo por falta de verbas”; “Foram encorajados por todas as autoridades, sem que recebessem a proteção prometida”; “As formalidades e exigências do Programa acabaram sendo um revés”; “Assinou inúmeros recibos de produtos e serviços que nunca viu ou recebeu”; “O Estado não pode delegar a vida das pessoas a particulares”; “As pessoas ficam em condições muito precárias. Isso é muito sério”; “As pessoas são descrentes ao funcionalismo público, é melhor que seja uma ONG”; “A inclusão deveria ter sido solicitada, o que não foi feito”; “O serviço não recebe criminosos”; “O rapaz não estava num lugar seguro”; “Muitas desistem de contar o que sabem por causa do tempo de espera”.

A estas críticas diretas, que classificamos como “mau funcionamento do programa”, somam-se as referências jornalísticas sobre a falta de recursos financeiros, que, sem dúvida, também transmitem a mensagem de mau funcionamento.

- *Testemunhas abandonadas*: “Enquanto as autoridades em todo o país discutem fórmulas para combater o crime organizado no Rio e dão ênfase os serviços de inteligência, a polícia fluminense dá um exemplo de desperdício: um importante informante foi desprezado porque o Programa de Proteção a Testemunhas no estado enfrenta dificuldades por falta de recursos.” [...] “- O programa estava fechado mesmo por falta de verbas, mas foi reaberto agora – afirmou o presidente do Programa de Proteção à Testemunha, Américo Grilo.” [...] “Um programa com sérias restrições e poucos recursos. Em 2001, o governo estadual cortou metade da verba prevista no orçamento aprovado pela Assembleia Legislativa. O dinheiro retirado do programa foi empregado no projeto Jovens pela Paz. Desde então os repasses tanto do governo federal quanto do estadual sofrem atrasos.” [...]

“As formalidades e exigências do Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas acabaram sendo um revés na vida de Ana. Enquanto esperava pela proteção desejada, sentiu-se ameaçada, abandonada à própria sorte, e teve medo de acabar como Rulf. Resultado: ao prestar depoimento em juízo, desmentiu tudo o que dissera aos policiais federais e aos procuradores da República. Com isso foi definitivamente rejeitada pelo Programa de Proteção a Testemunhas e por mais de dois meses ficou morando com os filhos numa sala na sede da Superintendência Regional da Polícia Federal. A mulher recebia ajuda de agentes até para se alimentar. No início do ano, Ana e seus filhos deixaram o prédio da Polícia Federal e sumiram”. (O Globo, Segunda-feira, 24 de março de 2003, p. 8).

- *Falta de verba compromete proteção a testemunha*: “O convênio firmado [...] terminou e não foi renovado. Por causa disso, pessoas que correm risco de vida não estão sendo admitidas e até o sistema de comunicação entre funcionários foi cortado por falta de

pagamento.” [...] “A Secretaria de Segurança informou que o dinheiro do Estado não foi repassado por “questões administrativas”. A ONG não teria prestado contas dos gastos de setembro a março.” (O Estado de São Paulo, Quinta-feira, 18 de maio de 2000, p. C7).

- *A difícil tarefa de proteger uma testemunha*: “O crime investe em walkie-talkie, embaralhador de vozes e equipamentos sofisticados. Nós não temos nada disso. Mantemos um programa sem armas e o que mais precisamos é de investimento e capacitação [...] os atuais recursos permitem apenas manter o serviço funcionando.” [...] “O maior problema é a falta de recursos [...] dobraram os atendimentos, mas a verba não.” (O Estado de São Paulo, Domingo, 16 de maio de 2004, p. C4).

- *Credibilidade*: “Comparado com praticamente qualquer outro programa público, o custo para o estado é extremamente pequeno [...] não foi a escassez de verbas que provocou uma demora de mais de dois meses na liberação do dinheiro, enquanto a fila de espera crescia até atingir 15 testemunhas.” [...] “A explicação da Secretaria de Justiça é que houve um problema de natureza burocrática, decorrente da mudança de nome da ONG que é parceira no programa. Esse detalhe tão pouco importante acabou criando a impressão de que todo o programa estava sob ameaça e prejudicando seriamente sua credibilidade[...].” (O Globo, Quinta-feira, 21 de setembro de 2000, p. 19).

- *Testemunhas sob risco*:

“Os R\$1,62 milhão previstos no orçamento deste ano para o Programa de Proteção às Vítimas da Violência e Testemunhas do estado foram reduzidos a metade [...] um número menor de pessoas será beneficiado [...] havia uma fila de 11 pessoas esperando ingressar no programa, mas que não podiam ser atendidas por falta de recursos [...] o nosso programa de proteção deixa muito a desejar [...] o programa deve ser gerido pelo estado e não por uma ONG [...] a ONG se torna frágil ao assumir a responsabilidade pela vida das testemunhas.” (O Globo, Sábado, 29 de setembro de 2001, p. 12).

As mensagens transmitidas nas referências jornalísticas sobre a falta de confiança no programa são geralmente originadas nas falas dos próprios entrevistados, dando ênfase ao tom de reprovação. A seguir um quadro com algumas destas expressões: “atestado de óbito”; “digno do nome”; “muito aquém”; “fragilidade”; “não tem futuro”; “foi abandonado”; “não confiamos na polícia”; “não estaria segura sob a proteção do estado”; “não protege”:

- *Testemunhas recusam a proteção do estado*:

“Todas as 20 testemunhas de acusação dos policiais militares presos por suspeita de torturar e matar o guardador de carros Leandro dos Santos Silva recusaram a proteção do estado. A inclusão no Programa de Proteção a Testemunhas foi oferecida anteontem a parentes de Leandro, pessoas que o viram morrer, três comerciantes que teriam sido torturados e dois moradores de Parada de Lucas agredidos pelos mesmos policiais. Algumas testemunhas alegaram que não poderiam sair da favela e abrir mão de suas vidas particulares. Os parentes de Leandro disseram que temem ser mortos mesmo com proteção porque eles não confiam na polícia.” [...]

KUWAHARA, Shigueo. “Dilemas do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Brasil”.

“- Queriam levar nossa família para uma casa fora da favela, mas temos medo, não confiamos na polícia. Vou confiar em Deus, que é meu segurança, e sei que Leandro olhará por nós – disse a viúva, que não quis dar o nome.” [...] “- Não explicaram direito como ia ser. Não posso simplesmente desaparecer e deixar minha mulher e meus filhos sem dinheiro, sem terem como se manter. Se eles puderem ir comigo aí é um caso a se pensar – afirmou.” [...] “- Um abrigo na cidade não parece seguro. Além disso, tenho um filho de 4 anos e não posso deixar de ajudar minha mãe, que sofre de asma e bronquite, e meu pai, que é aposentado e ganha muito pouco.” [...] “- Tem policiais aqui nos dando segurança. Mas ficar todos os dias com policiais por perto não é uma boa ideia. – afirmou a jovem.” (O Globo, Sábado, 29 de novembro de 2003, p. 25).

Mortes de testemunhas, dentro ou fora do programa de proteção, mas sempre referidas ao programa, geram efeitos arrasadores à sua reputação e confiabilidade. Estas notícias trazem informações importantes para os gestores e assim se evitam novas mortes, corrigindo antigas falhas no programa de proteção: proporcionar proteção imediata e em condições dignas aos solicitantes, tratamento médico e psicológico - inclusive tratamento para drogadição, possibilitar condições de trabalho e reinserção social segura, lidar adequadamente com as quebras de normas dos protegidos como situações decorrentes do próprio contexto protetivo e oferecer medidas alternativas de proteção às testemunhas excluídas do programa. Na amostra coletada, foram reportadas 10 mortes de testemunhas ameaçadas que não estavam incluídos no PROVITA. Foram relatados os seguintes motivos para não estarem incluídos no programa de proteção: o pedido de proteção não foi apreciado ou foi negligenciado; a oferta de proteção foi recusada pela testemunha ameaçada; a testemunha ameaçada desligou-se voluntariamente do programa por não se adaptar ao rigor das normas; a testemunha foi excluída do programa por ter descumprido normas. A seguir descrevemos alguns exemplos:

- Flávio Manoel da Silva, de 24 anos, executado no dia 27 de setembro de 2003 em uma cidade do interior da Paraíba cinco dias após denunciar grupos de extermínio a um representante da Organização das Nações Unidas, Asma Jahangir. Manoel da Silva havia pedido para ser incluído no programa federal de proteção a testemunhas, mas seu pedido nunca chegou a ser atendido. (O Estado de São Paulo, Segunda-feira, 29 de setembro de 2003, p. C3).

- Dorothy Stang, 73 anos, ativista da questão agrária em Anapu/PA. Foi assassinada por dois pistoleiros contratados por fazendeiros em 12 de fevereiro de 2005. Segundo a ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, a vítima havia recusado o ingresso no programa de proteção por entender que a proteção deveria ser para todos. (O Estado de São Paulo, Terça-feira, 15 de fevereiro de 2005, p. A6).

- Leandro Baring Rodrigues, 24 anos, testemunha do homicídio de seu irmão, morto em uma chacina promovida por uma milícia. Foi assassinado em 5 de setembro de 2010, próximo à favela do Jacarezinho. Leandro desligou-se voluntariamente do programa de proteção, denunciando que o programa era ruim, que não conseguia emprego para sustentar sua família e que as condições do esconderijo não eram adequadas. (O Globo, Quarta-feira, 8 de setembro de 2010, p. 15).

Mortes, agressões e atentados cometidos contra testemunhas que estavam incluídas no programa de proteção também foram noticiadas. Foram noticiados cinco casos. A seguir, alguns exemplos:

- Márcia Lima Nunes, 19 anos, denunciou uma rede de exploração sexual de adolescentes e tráfico de drogas em Lagoa Vermelha/RS. Márcia estava no programa desde agosto de 2000. No dia 1º de abril de 2002, enforcou-se no banheiro do quarto enquanto duas policiais estavam dormindo na sala do apartamento. (O Estado de São Paulo, Sexta-feira, 26 de abril de 2002, p. A7).

- Ademar Neuva Souza, 5 anos, filho de um réu colaborador na investigação criminal sobre a morte do comerciante chinês Chan Kim Chang, que envolve policiais e agentes penitenciários. No dia 1º de janeiro de 2004, seu corpo foi encontrado na piscina da casa onde vivia com a mãe. (O Globo, Sábado, 3 de janeiro de 2004, p. 15).

## **5. Falta de dinheiro e credibilidade.**

Um dos fatores que causam o contraste entre a funcionalidade potencial e a funcionalidade efetiva do programa de proteção a testemunhas no Brasil decorre da liberação irregular e insuficiente de recursos financeiros pelos governos federal e estadual aos programas de proteção. A limitação financeira impede o pagamento de tratamento médico e psiquiátrico em rede particular, a aquisição de medicamentos, o tratamento da drogadição e do alcoolismo, a locação de imóveis adequados ao contexto da proteção, o pagamento de cursos profissionalizantes, etc. Estes limites podem estar na raiz de muitos problemas de adaptação enfrentados pelos protegidos, levando-os a descumprir as normas e abandonar o programa. Foram noticiados casos em que a ausência de recursos impediu o funcionamento do programa e o recebimento de vítimas e testemunhas ameaçadas. Também concorre para o problema a política de manutenção de mínimos, que acaba prejudicando os núcleos de protegidos que mantinham um padrão de vida mais elevado antes do ingresso no programa e beneficia os núcleos que tinham um padrão de vida mais simples. Esta situação tende a causar o afastamento das classes médias do programa de proteção ao mesmo tempo que pode estimular a inclusão de pessoas das classes mais baixas, resultando em uma seleção de protegidos por classe social.

A liberação irregular de recursos financeiros e a sensação de abandono do programa de proteção reportada com bastante frequência pela imprensa podem ser decorrentes das seguintes causas:

- Primeiro, os políticos preferem investir em coisas que lhes darão visibilidade, tais como pontes e estradas, do que em um tipo de serviço voltado para “esconder” seus beneficiários. Além disso, os protegidos não aparecem na publicidade oficial agradecendo os políticos e louvando os benefícios obtidos, tais como os beneficiários de políticas assistenciais. Na realidade, os protegidos tendem a queixar-se continuamente que estão sendo obrigados a fazer sacrifícios em nome da Justiça e que o Estado não faz nada mais do que sua obrigação;

KUWAHARA, Shiguo. “Dilemas do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Brasil”.

- Segundo, a Lei 9.807/99 determina a obrigação estatal de prestar proteção a vítimas, testemunhas e colaboradores ameaçados, contudo, “divide” esta obrigação entre os entes federativos – União, Estados e Distrito Federal. Além disso, não obriga os Estados e o Distrito Federal a criarem seus programas de proteção, deixando à União, através do programa federal, a atribuição de oferecer proteção nos Estados em que o programa de proteção não está implantado. Como resultado, ocorre um “jogo de empurra” entre governo federal e governos estaduais sobre o dever estatal de oferecer proteção. Além disso, a confusão entre “programa federal” e “programa estadual”, muitas vezes alimentada pela imprensa e o senso comum, transmite a impressão de que o serviço estadual é uma espécie de programa de “segunda linha” em relação ao serviço federal, “desestimulando” os governos locais a investirem no programa em seus estados;
- Terceiro, os estados onde não há programa de proteção implantado ou os mantém de modo precário tendem a se caracterizar por uma sociedade civil e instituições enfraquecidas, corrupção disseminada nos órgãos públicos e policiais e poder político e econômico concentrados em oligarquias locais;
- Quarto, no Brasil, sempre que se fala em repasse de recursos públicos, se cria oportunidades para incluir os “apadrinhados” políticos como beneficiários. Ocorre que os programas de proteção são atividades de alta complexidade e risco, o que impede que um “indicado” sem capacidade técnica mínima assumam estes cargos. Logo, ante a impossibilidade de nomear “afilhados” políticos para a gestão dos programas de proteção, nada se faz, engavetando-se os programas de proteção;
- Quinto, a tão celebrada “parceria estratégica” entre o Estado e a sociedade civil na execução dos programas de proteção, na realidade, é uma terceirização e precarização de uma obrigação estatal às organizações da sociedade civil. De fato, em nossa análise sobre os debates parlamentares na criação da Lei 9.807/99, louvou-se o projeto do GAJOP como uma medida de proteção efetiva e “econômica”, já que utilizava, em boa parte, a estrutura oferecida pela rede voluntária de proteção. Com o tempo, as entidades gestoras chegaram à conclusão que era inviável alojar toda a demanda de protegidos em casas de voluntários e sustentá-los através de ajudas de custo em troca de trabalho voluntário. Assim, criou-se por padrão o pagamento de diárias de hotel e o aluguel de imóveis para protegidos, a compra de mobiliário e utensílios básicos e o repasse de auxílio financeiro mensal para todos os protegidos. Além disso, as despesas com salários para as equipes técnicas dos programas aumentaram em razão da melhoria da capacitação técnica dos seus membros e do regime de dedicação e riscos envolvidos. Logo, custear o programa de proteção passou a não ser tão “barato”. Ainda assim, é vantajoso para o Estado manter a execução do programa de proteção nas mãos das ONGs porque assim acaba-se invertendo o rol tradicional destas organizações, de fiscalizadoras da atuação estatal para fiscalizadas pela gestão do dinheiro público e pelos resultados. Nesta posição, é cômodo para o Estado sempre declarar que os recursos repassados são suficientes, e que é a entidade gestora quem faz uso ineficiente destes recursos.

Outro fator determinante para a disfuncionalidade do programa está relacionado à sua credibilidade. Apesar de não ter registrado baixas nestes 15 anos de existência<sup>17</sup>, o programa de proteção a testemunhas também parece padecer de falta de credibilidade. É o que atesta os 51% de referências jornalísticas de reprovação e de questionamento na amostra selecionada. Considerando que as referências negativas ainda ocupam 55% do percentual total de páginas analisadas e causam um impacto maior do que as referências positivas, conclui-se que a imagem que a imprensa está transmitindo sobre o programa de proteção a testemunhas é a de falta de confiabilidade e de credibilidade. Os motivos são: a burocracia excessiva, confusão e falta de informação sobre o funcionamento do sistema de proteção; a falta recorrente de recursos financeiros; a intervenção política desnecessária e demagógica.

Uma fonte importante de desconfiança é o fato de o programa de proteção ser executado por organizações não governamentais. Estas críticas acabam por gerar uma situação paradoxal: as origens do programa de proteção a testemunhas do Brasil remontam a uma iniciativa de uma ONG (GAJOP), tanto por necessidade, mas também por um fator de desconfiança - no caso, a falta de confiança nas instituições estatais, nas polícias e nos governos. Assim, em um contexto de violência policial e corrupção política, não restaria alternativa senão contar com a iniciativa da sociedade civil organizada. Contudo, a opinião pública tende a desconfiar da capacidade da sociedade civil em executar o programa de proteção a testemunhas. Há um senso comum, baseado mais em imaginário popular, que a proteção deve ser ostensiva, sempre acompanhada por escolta armada, tal como os chefes de Estado. Mas o programa de proteção não é uma atividade policial, senão de reinserção social segura. Ou seja, o aspecto problemático na proteção a testemunhas é que na maior parte do tempo o protegido deve viver uma vida “normal”, como um cidadão anônimo, o que é incompatível com complicados aparatos e esquemas de proteção ostensiva. Aliás, o fluxo de policiais armados na casa de qualquer pessoa é uma conduta contrária à discricção exigida pela proteção.

Muito mais complicada seria a atuação exclusiva do Estado brasileiro diante da dinâmica dos procedimentos de proteção. Com o pé na realidade e considerando o contexto da burocracia e funcionamento do país, creio que não exista possibilidade de que isto ocorra. A dinâmica dos programas de proteção teria muita dificuldade em se adaptar à burocracia estatal, sendo necessária a criação de um regime jurídico próprio, em que a Lei crie procedimentos para a realização de licitações, designações e nomeações de funcionários, prestação de contas e outros atos administrativos, de modo a preservar o sigilo dos procedimentos e manter a agilidade necessária à eficácia da proteção. Isto tudo faz com que seja bastante improvável que ocorram modificações importantes num horizonte de curto e médio prazo. Mais provável, infelizmente, é o progressivo sucateamento do programa de proteção, e o abandono das entidades gestoras na execução dos programas de proteção.

### **Conclusão: Dilemas.**

---

<sup>17</sup> As referências jornalísticas retratam casos de morte acidental ou suicídio. As demais mortes ocorreram com testemunhas ameaçadas que não estavam incluídas no programa de proteção.

KUWAHARA, Shiguo. “Dilemas do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Brasil”.

A questão de fundo que se percebe nos discursos dos dirigentes e gestores de ONGs envolvidas na execução do programa de proteção, é que, para executá-lo, é necessário algo mais do que atribuição; é necessária vocação. Neste sentido, o modelo de programa de proteção brasileiro investe, primordialmente, em vocação, e este é o motivo de ser executado por ONGs selecionadas por sua reconhecida atuação em direitos humanos. Os que argumentam que o programa deve continuar a ser executado pelas organizações da sociedade civil entendem que o Estado brasileiro ainda é o principal violador de direitos humanos, o que o impede, enfim, de assumir a execução do programa de proteção a testemunhas. Este raciocínio leva à conclusão de que o Estado brasileiro não tem vocação para a defesa e proteção dos direitos humanos e não seria uma instituição suficientemente confiável para a execução destes programas. Por outro lado, também se questiona o fato do programa de proteção ser executado por organizações da sociedade civil. Há, portanto, uma situação de desconfiança mútua que paira sobre o programa de proteção a vítimas e testemunhas.

Esta perspectiva dicotômica de Estado e sociedade civil não contribuiu para a construção de políticas públicas com um enfoque em direitos humanos. Estas políticas devem ser construídas a partir de uma mútua colaboração entre o Estado e a sociedade civil em seus respectivos papéis. O Estado deve ser o principal provedor e receptor das demandas de direitos humanos, e não deve furtar-se de sua responsabilidade primordial na plena efetivação das políticas públicas. A sociedade civil deve se utilizar dos instrumentos disponíveis e já amplamente difundidos, para exigir e protestar pela efetivação dos direitos humanos e, sem confundir-se na função provedora primordial do Estado, pode atuar subsidiariamente para executar seus próprios programas e projetos. Assim deve ser em um Estado Democrático de Direito.

Não é razoável que a sociedade civil se proponha a assumir um papel de prestador de serviços ao Estado, sofrendo de modo reiterado pela falta de apoio financeiro e político para a execução destas atividades típicas do Estado, do qual se torna dependente, ao tempo em que pretende criticar o Estado por sua omissão em relação à efetivação dos direitos humanos. Assim, concluímos que o modelo brasileiro de programa de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas está desgastado e parece ser necessário revisá-lo. Para isso, a sociedade civil deveria redefinir o seu papel nesta política pública, abandonando a execução do programa e concentrando-se em exigir do Estado um programa de proteção funcional. Algumas boas práticas do modelo brasileiro deveriam ser mantidas, em especial, o Conselho Deliberativo paritário, composto em igual número por representantes do Estado e da sociedade civil, que acompanharia o desdobramento dos casos e manteria a prerrogativa de incluir e excluir as pessoas do programa. A sociedade civil também não poderia deixar de acolher as vítimas de violência, escutá-las e auxiliá-las em suas demandas e protestar por seus direitos, uma vez que é seu papel fazer ecoar estes discursos no espaço público.

Esta conclusão em nada desmerece o trabalho realizado pelas ONGs que executam a política de proteção a testemunhas, apenas procura resolver alguns dilemas que sempre foram ocultados sob alguns discursos de participação democrática e direitos humanos. Executar o programa de proteção a testemunhas pouco tem a ver com participação



democrática na construção da política pública. A construção envolve várias etapas, inclusive a concepção, o planejamento e a fiscalização. Estas tarefas parecem ser mais adequadas à sociedade civil. A execução deverá competir ao Estado. Executar o programa de proteção a testemunhas tampouco tem a ver com quem faz mais e melhor os direitos humanos. Os direitos humanos são as exigências legítimas da sociedade civil e as políticas públicas são a sua manifestação concreta. O destinatário destas exigências é o Estado, e é ele o seu executor. A valiosa colaboração da sociedade civil, em especial das ONGs que vieram acompanhando e executando o programa de proteção a testemunhas no Brasil com toda sua expertise não deverá ser subestimada nem subaproveitada. Passaria a figurar em todas as fases da construção desta política pública, mas não mais em sua execução. Esta conclusão parece rejeitar aquilo que parecia mais inovador e valioso no modelo de programa de proteção brasileiro. Contudo, é mais a constatação de que o Estado se acomodou nesta iniciativa genuína da sociedade civil, abandonando sua obrigação de prover a proteção e a assistência devida às vítimas, testemunhas e colaboradores de justiça ameaçados.

## BIBLIOGRAFIA E FONTES

- AAVV. “Carta de Brasília”, *Encontro Brasileiro dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas*. Brasília: 7 a 10 de fevereiro de 2012.
- BAKER, Donald, “O Serviço Marshall de Proteção a Testemunhas”. En Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares. *Experiências de Proteção a Testemunhas. Inglaterra. EUA. Itália. Brasil*. Recife: Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP, 1999.
- BAKKER, Nicolau João, “História da construção do PROVITA São Paulo”, En Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Campo Limpo. *PROVITA São Paulo. História de uma política pública de combate à impunidade, defesa dos direitos humanos e construção da cidadania*. São Paulo: CDHEPCL, 2008.
- BIRMELOW, Sarah, “Apoio à Vítima (Victim Support)”. En Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares. *Experiências de Proteção a Testemunhas. Inglaterra. EUA. Itália. Brasil*. Recife: Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP, 1999.
- BONAVINA, Monica Aparecida, “As medidas especiais de proteção a vítimas, testemunhas e réus colaboradores e o recolhimento da taxa judiciária junto à Justiça Federal”. *Boletim dos Procuradores da República*. São Paulo: ANPR, fevereiro 2000, v. 2, n.º22, pp. 21-23.
- BOBBIO, Norberto, “Hacia una teoría funcional del Derecho”, en: RUIZ MIGUEL, Alfonso (Ed.), *Contribución a la Teoría del Derecho*. Madrid: Debate, 1990.
- CACHO MILLÁN, Fernando del. “Sobre da prueba de testigos y su protección en el proceso penal español”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, abr/jun 1999, v. 7, n.º26, pp. 11-23.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Neide M., “Programa de Proteção a Testemunhas”. *Boletim dos Procuradores da República*. São Paulo: ANPR, abril de 1999, Ano 1, Número 12, pp. 28-30.
- CUNHA, Luciana Gross (Coord.), *Relatório ICJ Brasil*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Direito SP, 2014. 2º Trimestre/2013 - 1º Trimestres/2014. Ano 5.
- D’URSO, Luiz Flávio Borges. “Programa de proteção à vítima e às testemunhas no Brasil”. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos. Divisão Jurídica*. Bauru: Instituto Toledo de Ensino, novembro de 1996 a março de 1997, número 16, pp. 319-326.
- DIAS LEME, Ricardo, “Programa de proteção a testemunhas: perspectivas e desafios”. En UNGARO, Gustavo (org.). *Proteção a testemunhas no Estado de São Paulo. Uma década de enfrentamento à impunidade e fortalecimento da cidadania*. São Paulo: Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania e Provita, 2010.
- GAVRONSKI, Alexandre Amaral, “Os PROVITAS estaduais e o Ministério Público Federal”, en DALLOUL, Blal Yassine (Coord.). *Cartilha sobre programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas*. Brasília: MPF/PFDC, 2013.
- GOMES, Luiz Flavio, “Lei de proteção a vítimas e testemunhas: primeiras considerações”. *Repertório IOB de Jurisprudência: Civil, Processual, Penal e Comercial*. São Paulo: IOB, 2º quinzena de setembro de 1999, n.º18/99, caderno 3, pp. 436-434.
- GRASSO, Pietro, “A Procuradoria Nacional Anti-Máfia”. En Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares. *Experiências de Proteção a Testemunhas*.

- Inglaterra. EUA. Itália. Brasil.* Recife: Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP, 1999.
- LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto, “Proteção a testemunhas no Brasil e no Exterior”. En Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares. *Experiências de Proteção a Testemunhas. Inglaterra. EUA. Itália. Brasil.* Recife: Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP, 1997.
- LOURENÇO, Messias José, “Crime organizado e lei de proteção a testemunhas”. *Lex. Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e Tribunais Regionais Federais.* São Paulo: LEX, setembro de 2004, Volume 16. Número 181, pp. 9-22.
- MESQUITA NETO, Paulo de, “Programa Nacional de Direitos Humanos: continuidade ou mudança no tratamento dos Direitos Humanos”. *Revista CEJ.* Brasília: Centro de Estudos Judiciários do Conselho de Justiça Federal, jan-abr/1997, vol. 1, n.º1.
- MIGUEL, Alexandre; PEQUENO, Sandra Maria Nascimento de Souza, “Comentários à Lei de proteção às vítimas, testemunhas e réus colaboradores”. *Revista dos Tribunais.* São Paulo: *Revista dos Tribunais*, Ano 89, n.º 773, mar. 2000, pp. 425-443.
- MORENO CATENA, Victor, “La protección de los testigos y peritos en el proceso penal español”. *Revista Penal*, n.º4 (1999), p. 58-67.
- NUCCI, Guilherme de Souza, *Leis penais e processuais penais comentadas.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.
- OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de, *Curso de Processo Penal.* São Paulo: Atlas, 2014.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA NETO, Paulo de, “Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas”. *Estudos Avançados.* São Paulo: Scielo, mai-ago/1997, vol. 11, n.º30, pp. 117-134.
- SILVA NETO, Manoel Jorge e, “Aspectos trabalhistas da lei de proteção às vítimas e testemunhas de crime”. *Genesis. Revista de Direito do Trabalho.* São Paulo: RT, janeiro e março de 2002, v. 28, n. 105.
- TINÓCO, Lívia, “O Serviço de Proteção ao Depoente Especial do Departamento de Polícia Federal”. En DALLOUL, Blal Yassine (Coord.), *Cartilha sobre programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas.* Brasília: MPF/PFDC, 2013.
- VAROTO, Renato Luiz Mello, “Da proteção a testemunhas”. *Repertório IOB de Jurisprudência: Civil, Processual, Penal e Comercial.* São Paulo: IOB, n.º20/99, 2.º quinzena de outubro de 1999, caderno 3, pp. 473-471.
- Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Manual Geral de Procedimentos do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.*  
<http://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPCRIM/MANUAL%20PROCEDIMENTOS%20PROVITA%20FINAL.pdf> (25 de fevereiro de 2016).
- Relatório de avaliação de programa: Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. Tribunal de Contas da União. Relator Auditor Lincoln Magalhães da Rocha. Brasília, TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2005.  
[http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/cidadania/testemunhas\\_sum.pdf](http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/cidadania/testemunhas_sum.pdf) (25 de fevereiro de 2016).
- Organização das Nações Unidas. Oficina das Nações Unidas contra a droga e o delito. *Manual de Buenas Prácticas para la Protección de Testigos en las Actuaciones Penales que Guarden Relación con la Criminalidad Organizada.* Nova Iorque: ONU,

KUWAHARA, Shiguo. “Dilemas do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Brasil”.

2008. <https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Witness-protection-manual-Feb08.pdf>

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Editora RT, 2014.

Brasil. Decreto-Lei n.º2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal Brasileiro. São Paulo: Editora RT, 2014.

Brasil. Decreto-Lei n.º3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal Brasileiro. São Paulo: Editora RT, 2014.

Brasil. Lei n.º9.807, de 13 de julho de 1999, que estabelece normas para a organização e manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas. São Paulo: Editora RT, 2014.

Brasil. Decreto Federal n.º3.518, de 20 de junho de 2000, que regulamenta o Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. São Paulo: Editora RT, 2014.

Brasil. Decreto n.º 1.904, de 13 de maio de 1996, que institui o Programa Nacional de Direitos Humanos.

Diário da Câmara dos Deputados, 21 de abril de 1999.

Diário do Senado Federal, 29 de junho de 1999.

Resolução n.º55/25, Convenção das Nações Unidas contra a Delinquência Organizada Internacional, ONU, 2001.

Resolução n.º58/4, Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, ONU, 2003.

Resolução 2005/16, Atuação Contra o Crime Organizado Internacional, ECOSOC, 2005.

Acervo do Jornal O Estado de São Paulo

<http://acervo.estadao.com.br/>

Acervo do Jornal O Globo

<http://acervo.oglobo.globo.com/>