UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DE APOIO E PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS, VÍTIMAS E FAMILIARES DE VÍTIMAS AMEAÇADAS À LUZ DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

AN ANALYSIS OF THE PROGRAM OF SUPPORT AND PROTECTION OF WITNESSES, VICTMS AND FAMILIES OF VICTMS THREATENED IN THE LYHT OF PUBLIC POLICIES

Emanuele Nascimento de Oliveira Sacramento*

RESUMO: O presente artigo tem a finalidade de demonstrar que o Programa de Apoio e Proteção a Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas Ameaçadas (PROVITA) é uma política pública, ainda que o nome que lhe é atribuído não induza a essa conclusão prontamente; isso porque o termo "programa" pode influenciar conclusões em um caminho distinto daquele que comumente se toma para elaborar e executar políticas públicas. Em outras palavras, programas, via de regra, são etapas no contexto da elaboração e (ou) execução de uma política pública. O que se pretende sustentar aqui é que o Programa de Proteção a Testemunhas não se constitui como mera fase de uma política pública e sim como política pública per si.

PALAVRAS-CHAVE: Política pública. Programa de Apoio e Proteção a Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas Ameaçadas.

ABSTRACT: This article aims to demonstrate that the Program of Support and Protection of Witnesses, Victims and Families of Victims Threatened (PROVITA) is a public policy, even if the name assigned to it does not readily induce this conclusion, because the term "program" can influence conclusions in a way different from that which commonly takes to develop and implement public policies. In other words, programs, as a rule, are steps in the context of the preparation and / or implementation of public policy. The intention here is to sustain the Witness Protection Program does not constitute as a mere phase of public policy, but a public policy itself.

KEYWORDS: Public Policy. Program of Support and Protection of Witnesses, Victims and Families of Victims Threatened.

---

* A autora é graduada pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e acadêmica do Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (PPGD/UFPA). Atua como advogada contratada da Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH) desde 2011. E-mail: emanuele_oliveira87@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem a finalidade de demonstrar que o Programa de Apoio e Proteção a Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas Ameaçadas (PROVITA) é uma política pública, ainda que o nome que lhe é atribuído não induza a essa conclusão prontamente; isso porque o termo "programa" pode influenciar conclusões em um caminho distinto daquele que comumente se toma para elaborar e executar políticas públicas. Em outras palavras, programas, via de regra, são etapas no contexto da elaboração e (ou) execução de uma política pública. O que se pretende sustentar aqui é que o Programa de Proteção a Testemunhas não se constitui como mera fase de uma política pública e sim, como política pública *per se*.

Para isso, serão, inicialmente, apresentadas as diferentes acepções atribuídas ao termo "política", sendo definida qual a acepção que interessa aqui. Em seguida, será exposto qual conceito de política pública será utilizado para a análise do objeto proposto.

Para subsidiar essa análise, no segundo tópico do trabalho será relatado o contexto sociopolítico do surgimento do PROVITA, bem como sua estrutura de funcionamento. Só então, na última parte do trabalho, vai-se pontuar como se dá a elaboração de uma política pública, com um enfoque no caso do Programa de Proteção a Testemunhas, sinalizando a importância da etapa de formação da agenda e o papel de sociedade civil no contexto da elaboração do Programa de Proteção a Testemunhas. Ao final, serão tecidas algumas considerações e apresentada a bibliografia utilizada para fundamentar os argumentos aqui apresentados.

1. ENTENDENDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1. AS DIFERENTES ACEPÇÕES DO TERMO POLÍTICA

O termo "política" pode receber duas conotações diferentes: ou está associado com *"a atividade humana ligada a obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem"* (SECCHI, 2010, p. 1) ou tem uma dimensão *"mais concreta e a que tem relação com orientações para a decisão e ação"* (SECCHI, 2010, p. 1).

Segundo Robert H. Salisbury, não há um mesmo entendimento acerca da análise política; é possível distinguir entre três posições majoritárias: *a)* "política" como decisões tomadas pelos atores governamentais. Tem relação com os *outputs* (produtos) e *outcomes* (resultados) do processo de governo; *b)* Uso do termo "política" em sentido amplo, sendo usado outro termo pra definir as "escolhas políticas". Essa política consiste em um quadro geral de regras e o limite preciso entre "política" e "não política" é definido caso a caso. As dicotomias entre política e "não política" ajudam a perceber as limitações de conceitos e a diferenciar as situações do amplo uso do termo, bem como a construir um

conjunto de pensamento que inclui decisões políticas e não políticas: o debate se dá entre decisões administrativas e políticas; *c)* "política" no sentido de comportamento orientado para um objetivo ou um propósito. Laswell e Koplan definem como "um programa projetado para objetivos e práticas". Nesse sentido, toda a atividade política deveria ser politicamente orientada e, logicamente, compreender o conteúdo desse programa para que se possa entender o comportamento dirigido por esse conjunto de metas (SALISBURY, 1995).

Stella Theodoulou, por sua vez, afirma que estudar política pública envolve, em suma, uma compreensão do que seja política e de como esta se constrói. Contudo, não se pode ser ingênuo a ponto de não perceber que o debate sobre política é usado como um debate político, visto que o objetivo principal de um estudo sobre política não é a prescrição de uma boa ou mesmo correta política; deve ser focado na análise, nas causas e consequências, ao invés de focar na defesa ou no ataque, ou mesmo, em agendas políticas. Segundo a autora, entender a teoria política implica diferentes formas de abordar o conteúdo (THEODOULOU, 1995b):

1) Baseadas em processos de ciclo:
a. Teoria de sistema: ações interconectadas e interdependentes;
b. Funcionalismo estrutural: analisa estrutura e função;
c. Ciclo político: entende-o como conjunto, processo cíclico que se organiza de forma típica de acordo com o sentido com que as políticas se dão: *i)* como as políticas públicas são feitas; *ii)* como podem ser melhoradas.

2) Baseadas em quem faz política pública:
a. Teoria de grupo: ideia de que política pública é um produto da luta de grupo. Aqui a sociedade é formada por grupos heterogêneos e o conceito de política pública deriva do choque de pressões entre eles;
b. Teoria da elite: nesse modelo a política pública é organizada por pequenos, mas influentes, grupos que partilham interesses. Ela é determinada por quem detém poder político e econômico de acordo com as necessidades de classe dominante (não há luta de classes);
c. Corporativismo: nessa concepção os grupos de interesse não tentam apenas influenciar a política pública, mas sim ocupar os espaços de decisão e implementação do sistema, utilizando a governabilidade como moeda de troca com o Estado;
d. Subgovernos: nesse modelo o Estado e o governo não executam a política pública, apenas ratificam o que é decidido por seções governamentais oficiais ou não, grupos econômicos, sistemas burocráticos etc.

Em suma, a política pública é decidida nessas esferas com trocas de poder e influência e tão somente externadas pelos procedimentos governamentais. A partir disso, pode-se afirmar que o sentido do termo *política* no tratamento das políticas públicas diz respeito ao conteúdo concreto e simbólico de decisões políticas, bem como seu processo de construção e atuação; sendo este o ponto de partida que a ser adotado nas páginas seguintes deste artigo para estabelecer o conceito de políticas públicas que será utilizado para fazer a análise do Programa de Proteção a Testemunhas.

1.2. CONCEITUANDO POLÍTICAS PÚBLICAS

Quando são apresentadas definições de políticas públicas e há pelo menos duas convergências em relação aos autores que o fazem: a tendência de colocar o Estado como agente central de sua promoção (sendo, portanto, ações governamentais) e a preocupação com o resultado e o efeito das políticas públicas (GONÇALVES, 2006, p. 75). Muller e Surel afirmam que a análise das políticas públicas representou uma ruptura com a concepção weberiana do Estado, isso porque ele não figura mais como uma 'máquina' a serviço do Príncipe, aplicando sem contestação sua vontade; como também com a ideologia marxista ortodoxa, que fazia do Estado um instrumento a serviço da classe dominante (GONÇALVES, 2006, p. 77).

Nesse sentido, Leonardo Secchi afirma que política pública é uma diretriz estabelecida com a finalidade de resolver um problema público. O próprio autor destaca que a definição do que é política pública é arbitrária, de modo que estabelece qual seu ponto de partida para consideração desse conceito: ele adota uma visão multicêntrica, segundo a qual não é personalidade jurídica (estatal) que determina o que é uma política pública e sim a resolução de um problema público; políticas públicas referem-se apenas a ações; figuram como políticas públicas tanto aquelas de nível estruturante (estratégico) quanto as de intermediário e operacional (SECCHI, 2010, p. 2-8).

Patrícia Helena Massa-Arzabe, por sua vez, destaca que os diferentes entendimentos acerca das políticas públicas podem ser colocados sempre sob o ângulo da atividade, sendo, portanto

> ...conjuntos de programas de ação governamental estáveis no tempo, racionalmente moldadas, implantadas e avaliadas, dirigidas à realização de direitos e de objetivos social e juridicamente relevantes, notadamente, plasmados na distribuição e redistribuição de bens e posições que concretizam oportunidades para cada pessoa viver com dignidade e exercer seus direitos, assegurando-lhes recursos e condições para a ação, assim como a liberdade de escolha para fazerem uso desses recursos. (MASSA-ARZABE, 2006, p. 63)

Isso implica dizer que as políticas públicas não se traduzem em práticas e programas desenvolvidos em espaço curto de tempo ou elaborados para satisfazer ânimos pré-eleitorais. A autora pondera que, ao componente finalístico, deve ser agregado o caráter cognitivo

que a política pública comporta. Para tanto, ela cita Muller e Surel, segundo os quais a existência uma política pública pressupõe algo além do vínculo normativo:

> ...as diferentes decisões e declarações emanadas dos diversos órgãos ou esferas governamentais precisam ser reunidas sob um quadro geral de ação que funciona como uma estrutura de sentido, isto é, mobilizando valores, conhecimentos e também instrumentos particulares de ação para a consecução dos objetivos construídos em comum entre o Estado e a sociedade civil. (MASSA-ARZABE, 2006, p. 64)

Uma vez que as políticas públicas são um processo destinado a alcançar um objetivo ainda não realizado de melhoria da vida em comunidade, ou de realização de direitos, elas encerram em si a peculiaridade de se constituírem em espaços de construção e transformação sentidos, onde os problemas são expostos e redefinidos, bem como as soluções testadas. Assim, elaborar uma política pública não é sinônimo de resolver um problema, mas possibilita a edificação de uma nova representação desse problema, dando lugar às condições sociopolíticas para seu tratamento pela sociedade e uma nova estrutura, por meio da ação do Estado (MASSA-ARZABE, 2006, p. 64).

Após firmar o conceito de política pública utilizado neste artigo, é necessário compreender que é o Programa de Proteção a Testemunhas, qual o contexto social e político em que ele foi formado e qual seu funcionamento. Assim, o próximo tópico tem essa finalidade.

2. O PROGRAMA DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS

2.1. CONTEXTO HISTÓRICO E SOCIAL DO SURGIMENTO

Com o fim da ditadura militar e a promulgação da Constituição Federal de 1988, a redemocratização do País iniciava-se ainda em um cenário de luta social. A sociedade civil cobrava do Governo uma atitude que demonstrasse comprometimento com os direitos humanos, porque *"o Brasil democrático ainda não tinha dado sinais de que desenvolveria uma política pública de direitos humanos"* (GREGORI, 2008, p. 23). Criada a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, foi-lhe colocado o desafio de elaborar e executar um Programa Nacional de Direitos Humanos.

Assim, *"preparou-se um pré-projeto e, então, percorremos o Brasil em dezenas de encontros nos quais o pré-projeto foi discutido por praticamente toda a comunidade dos direitos humanos"* (GREGORI, 2008, p. 23). Nesse sentido, o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (1996) é resultado de uma construção coletiva, com a participação da sociedade civil.

O PNDH tratou do tema do histórico de impunidade no Brasil no capítulo intitulado "Luta contra a Impunidade". Uma das metas estabelecidas foi *"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"[1].

No Prefácio do referido Programa, Fernando Henrique Cardoso (que, à época, era Presidente da República) declarou que o arbítrio, a injustiça e a impunidade não desapareceriam instantaneamente; ao contrário, isso dependeria de uma ação conjunta e insistente do Governo e da sociedade civil; e afirmou que o objetivo do Programa Nacional de Direitos Humanos era

> identificando os principais obstáculos à promoção e proteção dos direitos humanos no Brasil, 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.[2]

Nesse sentido, verificou-se que ameaças de morte, chantagens e coação geravam um "pacto de silêncio", imposto em razão do poder político e (ou) econômico dos acusados; sendo esse um dos motivos pelos quais diversos crimes não eram apurados ou sequer chegavam ao conhecimento das autoridades, aumentando a impunidade no País.

Assim, atendendo às diretrizes estabelecidas no PNDH/1996 foi criado o Programa de Apoio e Proteção a Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas Ameaçados (PROVITA). Uma vez que o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP)[3] já desenvolvia uma experiência para proteção de testemunhas como forma de combate à impunidade, houve uma parceria entre sociedade civil e Estado na formulação do modelo de proteção que seria adotado no Brasil. Dessa maneira, antes mesmo da promulgação da lei que regulamentaria o programa de proteção, esse modelo desenvolvido conjuntamente pelo sociedade civil organizada e o Estado passou a ser implantado em alguns estados federados a partir de 1998 com base no modelo criado e implementado em Pernambuco. Nesse sentido, o PROVITA surgiu como estratégia para redução da criminalidade e da impunidade, figurando como importante experiência de política pública em que Estado e sociedade civil trabalham juntos (MONTEIRO, 2001, p. 15-16).

---

[1] BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos. Capítulo Luta Contra a Impunidade. [online] Disponível na internet via WWW.URL: <http://www.nacaomestica.org/progr_nac_dir_hum.pdf?>. Último acesso em 14/10/2011.

[2] BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos. Introdução. [online] Disponível na internet via WWW.URL: <http://www.nacaomestica.org/progr_nac_dir_hum.pdf?>. Último acesso em 14/10/2011.

[3] "O Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP) é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, criada em 1981, no Recife, Pernambuco, Brasil. Tem como missão institucional contribuir para a democratização e o fortalecimento da Sociedade e do Estado na perspectiva da vivência da cidadania plena." [GAJOP. [online] Disponível na internet vi WWW.URL: < http://www.gajop.org.br/quemSomos.php>. Último acesso em 14/10/2011.]

2.2. INSTITUCIONALIZAÇÃO E ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO

A institucionalização do Programa de Proteção a Testemunhas deu-se em 1999, com a promulgação da Lei n.º 9.807/99, a qual estabeleceu normas para a organização de programas estaduais destinados a esse fim, além de ter instituído, no âmbito da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), o Programa Federal do PROVITA (regulamentado pelo Decreto n.º 3.518/2000). Em âmbito nacional, observava-se um quadro violência preocupante e fatos como a chacina da Candelária (ocorrida em 1993, no Rio de Janeiro), na qual foram mortas oito pessoas (sendo seis menores) pela ação de policiais, evidenciavam a situação.

O Estado do Pará foi um dos pioneiros na implementação do Programa Estadual, o qual foi estabelecido pela Lei n.º 6.325/2000; isso porque, também em âmbito estadual, havia uma preocupante situação de violência, confirmada por casos como o massacre de Eldorado dos Carajás, ocorrido em 1996, no qual foram assassinados dezenove trabalhadores e trabalhadoras rurais, integrantes do MST, em uma ação desastrosa da polícia.

A proposta do programa de proteção compreende, além da adoção de medidas específicas de proteção à integridade física e psicológica de pessoas em situação de ameaça, a operacionalização de um projeto de inserção social em novos espaços comunitários, de forma sigilosa e a partir de um compromisso de parceria, estabelecido entre atores governamentais e a sociedade civil. O objetivo de um programa de proteção com esse modelo é combater a criminalidade que envolve organizações criminosas com grande poder econômico e (ou) político, além de uma abrangência territorial significativa. Dessa maneira, o foco do programa de proteção não é a criminalidade cotidiana, visto que essa o sistema de segurança pública é responsável por dar conta.

Nesse sentido, é preciso analisar o significado social de um programa de proteção a testemunhas a partir da conjuntura de fim da ditadura militar *versus* a redemocratização do País, o que provocou rupturas, mas também manteve uma herança cultural autoritária e arbitrária. A configuração do Brasil permite a proliferação de alguns tipos de criminalidade e a arbitrariedade traz a sensação de impunidade (ALMEIDA, 2001, p. 7-8). Nessa perspectiva, *"a violência no Brasil só pode ser entendida como processo, como produto de relações históricas"* (ALMEIDA, 2001, p. 8); e há características no País que permitem a existência de determinados tipos de violência e também que tais tipos sejam evidenciados.

> Posta a dimensão da questão, compreende-se a razão de o Programa Nacional de Direitos Humanos ter apontado para a necessidade da criação de um programa de proteção a vítimas e a testemunhas, capaz de representar um instrumento de combate à impunidade, ao mesmo tempo em que garante a vida de pessoas em situação de risco extremo. (UNGARO, 2001, p. 43)

A estrutura do PROVITA é bastante peculiar, sendo o Brasil o único país em que o Programa é executado pela sociedade civil (UNGARO, 2001). Esse modelo foi adotado,

porque, na maior parte das vezes, o próprio Estado é violador de direitos humanos, de modo que deixar a gestão do Programa, exclusivamente, a seu encargo poderia significar a manutenção do desrespeito aos direitos fundamentais e da impunidade. A gestão do Programa de Proteção a Testemunhas em parceria com a sociedade civil representa uma conquista após anos de luta dos movimentos sociais pela concretização dos direitos humanos. A formalização dessa relação entre o Estado e entidades gestoras ocorre por meio de convênios, nos termos do artigo 1º da Lei n.º 9.807/1999:

> Art. 1º As medidas de proteção requeridas por vítimas ou por testemunhas de crimes que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal serão prestadas pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, no âmbito das respectivas competências, na forma de programas especiais organizados com base nas disposições desta Lei.
>
> § 1º **A União, os Estados e o Distrito Federal poderão celebrar convênios, acordos, ajustes ou termos de parceria entre si ou com entidades não-governamentais objetivando a realização dos programas**.
>
> (...) [grifou-se]

Assim, a União, mediante a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH-PR), firma convênio com os Estados Federados, os quais, por sua vez, firmam convênios com entidades de direitos humanos locais, o que permite a execução do Programa de Proteção a Testemunhas, com subsídios financeiros tanto federais quanto estaduais. A estrutura do Programa de Proteção ainda conta com a existência do Conselho Deliberativo:

> **Lei Federal 9.807/1999**
>
> Art. 4o Cada programa será dirigido por um conselho deliberativo em cuja composição haverá representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário e de órgãos públicos e privados relacionados com a segurança pública e a defesa dos direitos humanos.
>
> (...)

Além disso, as equipes constituem suas redes solidárias, contando com colaboradores, prestadores de serviços e protetores para auxiliar na proteção da testemunha. A construção dessa rede pelas entidades gestoras figura como fator importante dessa política pública, uma vez que o Programa de Proteção no Brasil não utiliza escolta pessoal. Outro ponto importante a ser destacado é a elaboração de um projeto de inserção social em conjunto com a testemunha ou vítima ameaçada de violência, em um local e contexto diverso de onde ocorreram os fatos que ensejaram seu ingresso no Programa.

Para isso, a equipe do PROVITA é composta por profissionais de modo a valorizar a interdisciplinaridade, que congrega, especialmente, as áreas do direito, psicologia e

assistência social, sendo um modelo pioneiro no que diz respeito à interferência da sociedade civil na segurança pública. Essa perspectiva multidisciplinar possibilita a superação do monopólio do mundo jurídico pelos operadores do direito, bem como permite a cooperação solidária e crítica de diversos campos do conhecimento com o fim de "proteger a prova" e também prestar assistência ao "humano", na medida em que o Programa está engajado na defesa dos direitos humanos (CONCEIÇÃO; SILVA; TURRA, 2001, p. 21-22).

2.3. O PROGRAMA DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA

Conforme já abordado neste artigo, pode-se considerar que as políticas públicas têm relação com a ação governamental dirigida à realização de direitos e de objetivos social e juridicamente relevantes. Ainda, segundo Muller e Surel, autores da escola cognitiva das políticas públicas, cada vez que um governante coloca uma política pública apresenta para a sociedade outra visão dela mesma; ao redefinir o problema, há um novo panorama da sociedade, assim, cada representação do mundo reinventa a sociedade. A partir da exposição dos motivos que levaram à elaboração do Programa de Proteção a Testemunhas, bem como declarada pelo Estado no PNDH, pode-se afirmar que este figura sim como uma política pública. Em uma verificação analítica, tem-se que:

1. O Programa de Proteção a Testemunhas caracteriza-se por ser uma ação estatal cuja finalidade é a realização de direitos, na medida em que se identificou que a situação de impunidade acarretava violação de direitos e reclamava uma alternativa para solução desse problema;
2. Ao colocar a necessidade da elaboração de uma política pública nesse sentido, o PNDH apresentou para a sociedade brasileira uma visão dela em uma perspectiva até então não observada, qual seja, a da preocupação do Estado com a segurança daquelas pessoas dispostas a colaborar com a Justiça por intermédio do seu testemunho;
3. Apresentada essa nova visão, houve uma reinvenção da sociedade, visto que foi preciso romper alguns paradigmas e ressignificar algumas situações para possibilitar a existência, na sociedade brasileira, de uma política pública com esse compromisso social.

Por esse motivo, defende-se a comprovação da hipótese exposta na introdução: o Programa de Proteção a Testemunhas é sim uma política pública. Tal afirmação apresenta em si outros questionamentos em relação à construção de políticas públicas e seus impactos; assim, dedica-se a última parte do trabalho a verificar como se dá a elaboração de uma política pública, fazendo uma conexão com a política de proteção a testemunhas.

3. ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1. O CASO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS

Stella Z. Theoudolou apresenta os estágios que são considerados pacíficos pela literatura especializada para a formulação das políticas públicas, quais sejam (THEOUDOLOU, 1995a):

1. Reconhecimento do problema e identificação do assunto.
2. Organização da agenda (conjunto de metas).

   A autora identifica os dois primeiros itens das etapas de construção de políticas públicas como o processo per se de feitura da política pública. Ela entende que se deve buscar compreender as respostas que tangem a saber: de onde os assuntos vêm? Por que alguns assuntos são ignorados? E como um assunto alcança o sistema político? Para ela, a identificação de problemas e assuntos diz respeito à organização da agenda, que é entendida como conjunto de assuntos que atores (governamentais ou não) elegem como relevantes.
3. Formulação de políticas.
4. Adoção de políticas.

   No que diz respeito às etapas três e quatro, a formulação de políticas é a criação de cursos de ação relevantes e suportáveis para lidar com problemas identificados. A formulação de políticas nem sempre resulta em adoção de políticas, pois a formulação é um processo de dois passos: em primeiro lugar é necessária uma tomada de decisão geral, com consenso ou maioria, de que, determinado problema deve ser tratado; e, em segundo, o esboço das medidas versa, novamente, sobre um conjunto de variáveis que necessita de uma construção de consenso ou de maioria. Quanto mais consenso se busca, mais complexa e de difícil aceitação se torna a proposta. Tal processo é de fundamental importância se analisado com a adoção de política pública (proposta que consegue passar com consenso), visto que esta é compreendida como a escolha da alternativa política que busca o consenso da fase de formulação.
5. Implementação de políticas: A quinta etapa, qual seja, a de implementação da política se inicia tão logo a decisão pela adoção de uma política é feita e conclui de forma satisfatória ao alcançar os resultados esperados dentro de custos e tempo razoáveis. Pode-se observar, portanto, que a implementação de uma política é passível de diferenciar-se dos objetivos pensados em sua adoção. Desde a influência dos setores burocráticos até mesmo a perda ou modificação de sentido estabelecido pelo processo de adoção pode modificar o foco da política pensada.
6. Análise e avaliação de políticas: A última etapa trata-se da análise e avaliação, as quais ocorrem no decorrer do processo, e devem ser compreendidas como

> necessidade premente, pois é comum que uma política não alcance os objetivos pensados. Dentre a centena de tipos de abordagens avaliativas, é possível caracterizar duas categorias: a primeira busca observar a extensão da aplicação política segundo as normas regulamentares; a segunda busca compreender a extensão das modificações na direção desejada. O que quer dizer que, na prática, a análise política é tão somente o processo pelo qual os tomadores de decisão escolhem alternativas políticas que se adéquem ao objetivo indicado.

Elencar etapas dessa maneira acaba implicando a exposição de algo hermético, reducionista e pouco reflexivo. Ainda assim, a elaboração de modelos de análise com base em categorização hierarquização de etapas acaba sendo ferramenta utilizada para permitir a visualização do todo e, partir disso, ponderar e refletir sobre a realidade observada.

No caso do Programa de Proteção a Testemunhas, o reconhecimento do problema e identificação do assunto se deu no momento em que foi incorporada à pauta de discussões em torno da elaboração do Plano Nacional de Direitos Humanos a questão da impunidade associada do medo das testemunhas em sofrer retaliações como resultado da sua colaboração com a Justiça. Assim, como descrito acima, em conjunto com a sociedade civil, procedeu-se à organização da agenda, estabelecendo já no PNDH um conjunto de metas, as quais visavam, justamente, à formulação da política pública de proteção a testemunhas. Em seguida essa política pública foi formulada e adotada, resultando na decisão de promulgar uma lei regulamentando o que estava previsto no Plano Nacional de Direitos Humanos.

A implementação da política se deu mediante a criação dos programas de proteção nos Estados brasileiros, a partir da assinatura de convênios entre Estados e União, figurando as entidades da sociedade civil como executoras da política pública. Por fim, a análise e avaliação dessa política é uma constante no contexto da sua gestão e execução, visto que suas peculiaridades implicam revisões e reestruturações constantes.

3.2. A AGENDA COMO ETAPA FUNDAMENTAL: A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CASO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS

John W. Kingdon afirma sobre o processo de organização de uma agenda política, o qual é complexo e multifacetado. Uma das formas de analisar essa questão é vê-la sob a óptica de três explicações de fatores do processo político, quais sejam, os problemas, políticas (*politics*) e os participantes visíveis. Os problemas dizem respeito à forma como determinadas questões ocupam a atenção governamental, podendo configurar-se como questões críticas que, automaticamente, entram na agenda principal ou permanecem num vácuo de planejamento. A política diz respeito à alta ou baixa proeminência no

conjunto de informações associados ao planejamento político pensado, como se fossem correntes políticas que, por acumularem uma carga de valores associados, tornam-se mais ou menos caudalosos preenchendo mais ou menos da atuação governamental oficial. Os participantes visíveis dizem respeito ao conjunto de atores que possuem visibilidade de setores formadores da opinião pública a ponto de influenciar nos processo políticos eleitorais e, portanto, direcionar a visão dos tomadores de decisão (KINGDON, 1995).

O autor entende que a conjugação desses três elementos apresenta a atual configuração das agendas políticas. Contudo, o autor apresenta alternativas a construções dessa organização de agendas. A primeira é a participação de especialistas, que se dedicam à produção de ideias em torno de problemas passíveis de ação governamental. O método de crítica sistêmica e rigor científico presente nessas comunidades garante uma participação qualitativa na construção política. O outro elemento é a formação de defensores que fortaleçam as correntes políticas apresentadas anteriormente, fazendo com que sua importância avolume-se, ocasionando janelas políticas, que são momentos em que determinadas demandas podem ser forçadas dentro da esfera de decisões do poder estatal. E é aí que a figura dos "lobistas" (no sentido de investidor político) aparece, fazendo investimento econômico-político-pessoal em práticas que entendem que serão benéficas a seus interesses (KINGDON, 1995).

Essa realidade foi observada no contexto da formação da agenda política no que diz respeito à criação do programa de proteção a testemunhas. Vale ressaltar que essa era uma pauta da sociedade civil desde a época da ditadura militar no Brasil; contudo, apenas com a redemocratização foi possível esse salto qualitativo da agenda social para a agenda política. A participação intensiva da sociedade civil na elaboração do programa de proteção evidencia essa realidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como anunciado na introdução do presente trabalho, o objetivo era comprovar a hipótese de que o Programa de Proteção a Testemunhas figura como uma política pública. Dessa maneira, foi apresentado o recorte da acepção do termo política que interessava, bem como a explicação do conceito de política pública adotado para fazer essa análise.

Após a descrição do que é o programa de proteção a testemunhas, como ocorreu seu surgimento e qual seu funcionamento, foi possível aplicar o plano de análise construído anteriormente e comprovar essa hipótese. Para finalizar, ponderou-se em que medida pôde-se verificar, em sua elaboração, aquilo que em teoria se tem como etapas para formulação das políticas públicas, sendo mais uma vez identificado que essa política pública vivenciou – e, em alguma medida, ainda vivencia – a construção de cada uma dessas etapas.

Conclui-se este artigo tendo aberto um leque de possibilidades para investigações acerca desse objeto de estudos no que diz respeito à teoria das políticas públicas; tais como o estudo da exclusividade ou não do Estado na gestão das políticas públicas; os impactos do papel da sociedade civil enquanto executora do Programa de Proteção a Testemunhas; a existência ou não de dificuldades para administrar esse modelo, dentre outras. Entretanto, acredita-se que foi atendido o objetivo inicial proposto para este breve artigo: firmar as bases para propor novos estudos em relação a esses e outros questionamentos que podem ser levantados.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Suely de Souza. Ética e institucionalidade. In: MONTEIRO, Valdênia Brito (Org.). *Revista Direitos Humanos: Proteção a Testemunhas no Brasil.* Recife: GAJOP, ano 03, n.7, jan./jul., 2001, p. 7-14.

BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos. *Capítulo Luta Contra a Impunidade.* [online] Disponível em: <http://www.nacaomestica.org/progr_nac_dir_hum.pdf?>. Acessado em 14/10/2011.

BRASIL. *Programa Nacional de Direitos Humanos. Introdução.* [online] Disponível em: <http://www.nacaomestica.org/progr_nac_dir_hum.pdf?>. Acessado em 14/10/2011.

CONCEIÇÃO, Márcia Cristina G.; SILVA, Maria Cibele S.; TURRA, Nilda. O modelo brasileiro: desafio multidisciplinar. In: MONTEIRO, Valdênia Brito (Org.). *Revista Direitos Humanos: Proteção a Testemunhas no Brasil.* Recife: GAJOP, ano 03, n. 7, jan/jul, 2001, p. 21-27.

GAJOP. [online] Disponível em: < http://www.gajop.org.br/quemSomos.php>. Acessado em 14/10/2011.

GONÇALVES, Alcindo. Políticas públicas e a ciência política. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico.* São Paulo: Saraiva, 2006, p. 75-96.

GREGORI, José. O primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos. In: Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasil Direitos Humanos, 2008: *A realidade do País aos 60 anos da Declaração Universal.* Brasília: SEDH, 2008, p. 23-24.

KINGDON, John W. Agenda Setting. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. *Public policy: the essential readings.* Upper Saddle River (NJ, EUA): Prentice Hall, 1995, p. 105-113.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das Políticas Públicas. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico.* São Paulo: Saraiva, 2006, p. 51-74.

MONTEIRO, Valdênia Brito. PROVITA: uma proposta de política pública. In: MONTEIRO, Valdênia Brito (org.). *Revista Direitos Humanos: Proteção a Testemunhas no Brasil.* Recife: GAJOP, ano 03, n. 7, jan/jul, 2001, p. 15-20.

SALISBURY, Robert H. The analysis of public policy: a search for theories and role. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. *Public policy: the essential readings.* Upper Saddle River (NJ, EUA): Prentice Hall, 1995, p 34-37.

SDDH. [online] Disponível em: < http://www.sddh.org.br/quem_somos.html>. Acessado em 14/10/2011.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.* São Paulo: Cengage Learning, 2010.

THEODOULOU, Stella Z. How Public Policy is Made. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. *Public policy: the essential readings.* Upper Saddle River (NJ, EUA): Prentice Hall, 1995a, p. 86-96.

_____. The contemporary language of public policy: a starting point. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. *Public policy: the essential readings.* Upper Saddle River (NJ, EUA): Prentice Hall, 1995b, p. 1-9.

UNGARO, Gustavo. Acesso à Justiça: proteção a testemunhas no Brasil. In: MONTEIRO, Valdênia Brito (org.). *Revista Direitos Humanos: Proteção a Testemunhas no Brasil.* Recife: GAJOP, ano 03, n. 7, jan/jul, 2001, p. 41-44.

Recebido: maio 2013

Aprovado: junho 2013