

## APONTAMENTOS PRELIMINARES SOBRE AS POSSIBILIDADES DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS DO MARANHÃO – PROVITA

Sarah Valery Mano Queiroz<sup>1</sup>

O presente artigo pretende se debruçar sobre o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do (PROVITA), realizando uma análise a partir dos teórico-metodológicos da pesquisa avaliativa para refletir sobre as possibilidades de avaliação no Programa em questão. Assim, pretende-se problematizar quais os limites e possibilidades da aplicabilidade da pesquisa avaliativa no PROVITA, objetivando realizar um breve resgate histórico da construção da política de proteção à vítimas e testemunhas no Brasil, com atenção ao protagonismo da sociedade civil na disputa pelo modelo de proteção atualmente vigente; discutir sobre os principais aspectos da pesquisa avaliativa, a partir de reflexões teórico-metodológicas fundamentais, com enfoque na modalidade de avaliação de processo; e definir os limites e possibilidades da aplicabilidade da pesquisa avaliativa no PROVITA.

Palavras-Chave: Proteção a Vítimas e Testemunhas – Direitos Humanos – Pesquisa Avaliativa;

This article intends to focus on the Program for the Protection of Victims and Threatened Witnesses (PROVITA), carrying out an analysis based on the theoretical and methodological aspects of evaluative research to reflect on the possibilities of evaluation in the Program. Thus, it is intended to problematize the limits and possibilities of the applicability of the evaluative research in PROVITA, aiming to carry out a brief historical rescue of the construction of the protection policy for victims and witnesses in Brazil, with attention to the role of civil society in the dispute for current protection model; discuss the main aspects of evaluative research, based on fundamental theoretical-methodological reflections, focusing on process evaluation; and define the limits and possibilities of the applicability of evaluative research in PROVITA.

Keywords: Protection of Victims and Witnesses – Human Rights – Evaluative Research;

1. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA; sarah.mano@gmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende se debruçar sobre o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), realizando uma análise a partir dos teórico-metodológicos da pesquisa avaliativa para refletir sobre as possibilidades de avaliação no Programa em questão, considerando seus limites, sobretudo devido a necessidade de sigilo de diversas informações, parte central da estrutura de operação PROVITA.

Assim, pretende-se problematizar quais os limites e possibilidades da aplicabilidade da pesquisa avaliativa no PROVITA/MA, objetivando realizar um breve resgate histórico da construção da política de proteção à vítimas e testemunhas no Brasil, com atenção ao protagonismo da sociedade civil na disputa pelo modelo de proteção atualmente vigente. Objetiva-se, ainda, discutir sobre os principais aspectos da pesquisa avaliativa, a partir de reflexões teórico-metodológicas fundamentais, com enfoque na modalidade de avaliação de processo. Por fim, busca-se definir os limites e possibilidades da aplicabilidade da pesquisa avaliativa no PROVITA.

O método parte materialismo crítico-dialético (MARX, 2011), buscando ir para além da aparência e empreender uma análise aprofundada das interlocuções e dinâmicas relacionais que circundam este objeto, com o intuito de compreendê-lo a partir da sua essência, a partir dos conceitos e dos elementos constitutivos da complexidade que compõe o universo da problemática apresentada, saindo do abstrato até alcançar o concreto. Ademais, assentaremos as elaborações acerca da pesquisa avaliativa nos referenciais metodológicos e teóricos de Silva e Silva, além das contribuições neste campo formuladas por Figueiredo e Figueiredo, Arretche, Draibe, Ander-Egg e Aguilar. Quanto aos procedimentos de pesquisa, foi adotada a pesquisa bibliográfica, o levantamento e pesquisa bibliográfica proporcionarão a contextualização e o aprofundamento teórico das principais categorias constitutivas do objeto, procedendo-se a uma revisão dos trabalhos disponíveis em livros, trabalhos acadêmicos, revistas científicas e sites especializados sobre a temática.

## 2. PROGRAMA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS – HISTÓRICO E ESTRUTURA DE OPERAÇÃO

O Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) surge no ano de 1996, com projeto piloto implantado no Estado de Pernambuco, construído a partir das lutas e experiências de entidades da sociedade civil organizada

### PROMOÇÃO



### APOIO



contra a violência e a impunidade, tendo esses esforços garantido, ainda naquele ano, que a proposta do Programa de Proteção fosse pautada no primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 1), conforme relembram Coelho e Pessoa (2018, p. 3), incluído no rol de propostas de ações governamentais luta contra a impunidade do referido documento: “Apoiar a criação nos Estados de programas de proteção de vítimas e Testemunhas de crimes, expostas a grave e atual perigo em virtude colaboração ou declarações prestadas em investigação ou processo penal”.

Assim, de acordo com Gamba (2018), com o pontapé inicial para sua institucionalização fincado do PNDH 1, o PROVITA está vinculado a política de direitos humanos e possui algumas características que o diferencia da proteção realizada no âmbito das políticas de assistência social e segurança pública.

Em 1999 é promulgada a Lei 9.807 de 13 de Julho de 1999, marco da institucionalização do PROVITA, que estabelece normas para organização dos programas estaduais de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas e cria o Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.

Segundo o diploma legal em questão, as medidas de proteção serão aplicáveis a vítimas ou testemunhas de crimes, que estejam coagidas ou expostas à grave ameaça física ou psicológica, em razão de colaboração com investigação ou processo criminal, diante da dificuldade despreveni-las ou reprimi-las pelos meios convencionais e da importância dessa pessoa para a produção da prova (BRASIL, 1999). Além da vítima e testemunha, acompanhada de seus familiares, quando assim solicite, o art. 13º da lei que regulamentava o PROVITA também abre a possibilidade de ingresso do réu colaborador.

No que diz respeito a estruturação, de acordo com o art. 7º do Manual Geral de Procedimentos do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (BRASIL, 2011), a execução do Programa nos Estados inicia-se por meio de celebração de convênio entre Governo do Estado e União, vinculando-o às diretrizes e leis de regulamentação do Programa, bem como o PNDH vigente, em seguida, celebração de convênio entre Governo do Estado e entidade da sociedade civil.

A estruturação do PROVITA nos Estados da Federação, conforme prevê o art. 6 do Manual Geral de Procedimentos do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e

## PROMOÇÃO



## APOIO

Testemunhas Ameaçadas (BRASIL, 2011), é composta pelo órgão executor estadual, entidade gestora, conselho deliberativo estadual e rede solidária de proteção.

Bezerra (2021) destaca que uma importante condicionante para execução do Programa de Proteção pela Sociedade Civil se deve ao fato de que dentre os ameaçadores existe um grande número de agentes públicos envolvidos. Outro diferencial é o afastamento de práticas coercitivas, criminalizadoras e excludentes, provenientes de direito criminal punitivo e seletivo, dando preferência para um modelo pautado por posturas restaurativas, emancipatórias e libertadoras (GAMBA, 2018). Com destaque, principalmente, para o reconhecimento da criminalização da pobreza, que faz dos mais desfavorecidos a clientela do sistema penal, pautados na compreensão das causas estruturais e dos fatores que perpassam pela construção da trajetória das pessoas que ingressam no Programa (PEDROSA, 2014).

A proteção à vida do sujeito em proteção é realizada de forma não armada, viabilizada por meio de estratégias como mudança de residência, removendo a pessoa do seu local de risco e reinserindo-a em outra localidade, de forma sigilosa e a reinserção social do sujeito em proteção no novo local de moradia é viabilizada conforme as necessidades deste e as possibilidades ofertadas da rede de atenção da região na qual será alocado (JAKOB, 2014).

No que se refere às estratégias de proteção adotadas pelo PROVITA para garantia da vida, Bezerra (2021) destaca que é realizada uma análise das necessidades de cada caso, mediante a elaboração de mapa de risco, sempre tendo como norte a Pedagogia da Proteção e as previsões da Lei 9.807/99, sendo regra a mudança de residência, retirando o sujeito do local de ameaça, podendo ser realizadas construções de estórias de cobertura, restrição da comunicação, necessidade de anonimato, alteração de nome, descaracterização física, dentre outras estratégias de segurança.

Para possibilitar a inserção social em novo local, o Programa realiza articulações institucionais para possibilitar o acesso à saúde, educação, emprego, renda, moradia, previdência, dentre outras, de forma segura, em decorrência das restrições à liberdade individual e necessidade de sigilo, com acesso preferencialmente por meio das políticas públicas (BRASIL, 2011). Também é aberta a possibilidade de custeio de cursos para capacitação, aperfeiçoamento da qualificação profissional e programas educacionais ao sujeito em proteção, quando

**PROMOÇÃO****APOIO**

seja da vontade deste, avalizado pela Equipe Técnica do PROVITA e devidamente autorizado pelo Conselho (BRASIL, 2011).

Considerando que comumente as pessoas que são acolhidas pelo PROVITA advém de um contexto vulnerabilidade social, objetiva-se ir além de garantir a integridade física e a segurança dos sujeitos, mas possibilitar que estes encontrem condições de acesso à toda a gama de direitos que são necessários para o seu pleno desenvolvimento, sendo uma das dimensões da realização dos direitos humanos (GAMBA, 2018). Assim, no modelo de proteção defendido e disputado pela sociedade civil, a pessoa que ingressa no PROVITA não é um mero elemento de útil à investigação processual, é um sujeito de direitos (PEDROSA, 2014).

### 3. A PESQUISA AVALIATIVA – CONCEITOS E REFLEXÕES

De acordo com Silva (2008) a prática da avaliação de políticas públicas e programas sociais tem sua expansão no Brasil a partir dos anos 80, em um primeiro momento como uma resposta às demandas de organismos internacionais econômicos, atendendo a demandas de racionalidade do gasto do dinheiro público e rendimento dos programas e políticas em que estes eram aplicados. Dessa forma, a avaliação era posta por estas instituições financiadoras como condicionante para o financiamento, sobretudo para verificar a eficiência do emprego dos recursos e eficácia no alcance dos objetivos traçados para aqueles programas e políticas.

Nos anos 90, no contexto da reforma do Estado, no movimento de repasse da execução de programas sociais para organizações do terceiro setor, "a avaliação de políticas e programas sociais passa a ser requisitada como mecanismo fundamental de controle do Estado sobre os recursos que são transferidos para o terceiro setor", implementadores privilegiados de programas sociais" (SILVA, 2008, p. 39).

Dessa forma, teoricamente, a avaliação deve ser uma das etapas da política, situando-se posteriormente à implementação das políticas e programas, tendo como escopo fornecer elementos fundamentados e com rigor técnico com objetivo de influenciar a reformulação ou manutenção, tanto durante a implementação, como posteriormente (ARRETCHE, 2001).

A produção e divulgação de avaliações, tal como demonstrado, disponibilizam instrumentos que capacitam o eleitorado e exercer o princípio democrático de controle sobre a eficiência da ação dos governos: a ideia de que "desperdiçar recursos públicos (dinheiro que é do contribuinte) é

#### PROMOÇÃO



#### APOIO



eleitoralmente negativo". Neste sentido, a produção e divulgação de avaliações rigorosas, tecnicamente bem feitas, permitem o exercício de um importante direito democrático: o controle sobre as ações de governo (ARRETCHE, 2001, p. 37).

Do que diz respeito aos conceitos de avaliação, Aguilar & Ander-Egg (1994, p. 18) trazem uma definição operativa de avaliação sistemática:

A avaliação é uma forma de investigação social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; encaminhada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável, dados e informações suficientes e relevantes, que possam apoiar um juízo de mérito e valor dos diferentes componentes de um programa (tanto em fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, realizaram ou realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que esses êxitos foram alcançados, de forma tal que sirvam de base ou guia para uma tomada de decisão racional e inteligente no curso da ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e compreensão dos fatores associados ao êxito ou fracasso de seus resultados (tradução nossa).

Nesse sentido, Draibe (2001, p. 18) acrescenta que referir-se à avaliação como pesquisa de avaliação ou pesquisa avaliativa objetiva “preservar e enfatizar que trata-se de um novo conhecimento que será produzido a partir de uma investigação que se embasa em métodos e procedimentos científicos”.

Dessa forma, a avaliação sistemática se utiliza do método científico para conhecer um aspecto da realidade, sendo necessário rigor e técnica para garantir a confiabilidade e validade dos resultados. Cabe destacar que o fruto da avaliação deverá ter uma finalidade, visto que sua função está direcionada a orientar soluções de possíveis problemas e reflexões de possíveis ajustes (AGUILAR & ANDER-EGG, 1994).

Silva (2008, p. 43) a partir dos apontamentos de Rossi e Freeman (1993, p. 5), acrescenta:

A pesquisa avaliativa é uma aplicação sistemática de procedimentos de pesquisa para acessar a conceptualização, o desenho, a implementação, e as utilidades de programas sociais de intervenção, de modo que os avaliadores se utilizam de metodologias de pesquisa social para julgar e aperfeiçoar, mediante as quais políticas e programas sociais são conduzidos desde o estágio inicial de sua definição, elaboração e implementação. Permite distinguir programas efetivos e ineficientes, bem como, planejar, elaborar e desenvolver novos esforços que possam produzir, eficaz e efetivamente, impactos desejados sobre grupos e populações (ROSSI; FREEMAN, 1993, p. 5)

Silva (2008) estabelece que a pesquisa avaliativa possui uma função técnica, política e acadêmica. De modo que a primeira garante elementos para reflexão sobre possibilidades de redirecionamentos durante a implementação, sinalizando em que medida objetivos e mudanças ocorreram, possibilitando a elaboração ou redimensionamento de políticas e programas. A segunda garante a disseminação de informações para o exercício do controle social fundamentando e favorecendo as lutas populares. A terceira busca desvelar “determinações e contradições contidas no processo e no conteúdo das políticas públicas, evidenciando os significados mais profundos dessas políticas (sua essência) para a construção do conhecimento” (SILVA, 2008, p. 44).

Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 109) apontam a importância de realizar diálogos lógicos entre os objetivos, critérios e modelos de análise que possam alcançar o objetivo de responder a pergunta básica que deve ser respondida em toda pesquisa de avaliação: “a política ou programa social sob observação foi um sucesso ou um fracasso?”

Entretanto, cabe lembrar que Arretche (2001) destaca que a metodologia de avaliação não deve centrar-se somente em determinar o sucesso ou fracasso de um programa, uma vez que, há uma considerável distância entre a formulação e a implementação. Desse modo, principalmente considerando que os formuladores e implementadores dificilmente são os mesmos, uma avaliação adequada deve investigar os pontos de dissonância, as adequações necessárias, muitas vezes fora da governabilidade e vontade política dos implementadores, de modo que a avaliação possa apontar tais particularidades que impediram que os objetivos e resultados inicialmente previstos na formulação não pudessem ser alcançados.

Contudo, a despeito dos objetivos, critérios, modalidade, método, e demais procedimentos avaliativos, a realização da avaliação deve ser fundamentada em princípios básicos:

Qualquer tipo de avaliação depende do estabelecimento de objetivos e critérios; A escolha do tipo de avaliação tem por base as questões que se pretende responder; Tipos de avaliação são específicos ao interesse organizacional, tendo em vista o potencial para criação de uma imagem pública da instituição; Qualquer tipo de avaliação contém sempre uma dimensão política, ou seja, nunca é uma atividade neutra na organização; A escolha do tipo de avaliação, do método e dos procedimentos está condicionada, portanto, ao objetivo e aos objetivos dela, devendo ainda ser

**PROMOÇÃO****APOIO**

considerados: a disponibilidade de tempo, os recursos e até a preferência dos avaliadores (SILVA, 2008, p. 47).

Apesar do caráter de objetivação, o processo de avaliação não é neutro e nem passa incólume pelas relações de poder, desse modo, a pesquisa avaliativa reconhece e considera as contradições presentes na realidade e como elas podem atravessar o objeto avaliado, contudo, sempre resguardando seu rigor técnico para garantir validade e confiabilidade nos resultados alcançados (SILVA, 2008).

No que diz respeito aos critérios aferidos na pesquisa avaliativa, apesar de não consensuais na literatura, Draibe (2001) se ancora nas dimensões de eficácia, eficiência e efetividade.

Para a autora, eficácia são as “características e qualidades dos processos e sistemas de sua implementação, de um lado, e os resultados a que chega, de outro. (DRAIBE, 2001, P. 35). Já a eficiência se refere às “qualidades de um programa, examinadas sob os parâmetros técnicos, de tempo e de custos (...) Medidas de custo/benefício seriam, nesta acepção, os melhores indicadores da eficiência de um dado programa” (DRAIBE, 2001, P. 35). Ao passo que a efetividade:

Refere-se a relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos, de outro. Ou seja, a efetividade de um programa se mede pelas quantidades e níveis de qualidade com que realiza seus objetivos específicos, isto é, as alterações que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide. (...) Logo, a efetividade significa as quantidades e/ou níveis de qualidade com que o programa atinge os impactos esperados e promove os efeitos, previsíveis ou não (DRAIBE, 2001, P. 35).

A autora, dentro do critério de efetividade, realiza a subdivisão entre efetividade social e efetividade institucional.

*Efetividade social*, especificamente, entende-se a capacidade do programa em afetar o capital social do meio em que se realiza, em especial a rede de articulações e parceiras específicas que facilitam sua execução. O conceito remete também aos níveis de adesão e satisfação dos agentes implementadores e da população alvo.

(...)

*Efetividade institucional*, por sua vez, remete às afetações provocadas pelo Programa sobre organizações e instituições responsáveis ou envolvidas na implementação. Entre os conceitos e dimensões que podem captar tais efeitos, registro principalmente aqueles mais caros à análise neo-institucionalista, tais como os de capacidade institucional, aprendizagem institucional ou os referentes a hábitos ou comportamentos culturais das

organizações, todos eles remetendo, afinal, às condições institucionais de sustentação e multiplicação dos programas (DRAIBE, 2001, P. 37).

Por fim, cabe mencionar que a tarefa de avaliação vai muito além de aferir percentuais de metas físicas ou financeiras, de modo que uma avaliação efetiva se opera quando há uma análise correlacional entre os resultados produzidos e os processos pelos quais estes foram alcançados (avaliação de processo e medidas de eficácia e eficiência), assim como os resultados e os impactos que o programa ou a política geram na realidade em que opera (avaliação de impactos e efeitos e medidas de efetividade) (DRAIBE, 2001).

#### 4. LIMITES E POSSIBILIDADES DA APLICABILIDADE DA PESQUISA AVALIATIVA NO PROGRAMA DE PROTEÇÃO À VÍTIMAS E TESTEMUNHAS DO MARANHÃO

De acordo com a Lei 9.807,99, a instância de monitoramento do Sistema Nacional de Proteção é composta pela Equipe de Monitoramento e pela Câmara Técnica.

A referida Equipe deve se reunir trimestralmente, e é composta pela Coordenação Geral de Proteção (CGPT) do Ministério dos Direitos Humanos, pela entidade gestora do Programa Federal de Atenção a Vítimas e Testemunhas, e pelos supervisores e monitores. Os monitores são técnicos da CGPT e das entidades gestoras da sociedade civil, em Equipe interdisciplinar composta por profissionais da área do direito, psicologia e serviço social. Poderão contar, ainda, com dois especialistas, um na área de estatística e outro na área de execução, planejamento orçamentário e prestação de contas (BRASIL, 1999).

O diploma legal estabelece diversas atribuições para a Equipe de Monitoramento, distribuídas entre coordenação e monitores, das quais destacaremos as que se comunicam com a presente reflexão:

Analisar e manter banco de dados sobre o programa; Propor aperfeiçoamento a metodologia do monitoramento; Coordenar, planejar e operacionalizar as reuniões de avaliação e planejamento do monitoramento e da Câmara Técnica; Organizar oficinas técnicas com as Equipes (supervisores, monitores, programa federal e permutas); Acompanhar a implementação das recomendações e das boas práticas pelos programas estaduais; Contribuir na sistematização do relatório final (anual) do monitoramento; Facilitar e apoiar o processo de avaliação da intervenção interdisciplinar realizado pelas equipes, discutindo e fomentando a promoção de aperfeiçoamentos

#### PROMOÇÃO



#### APOIO

necessários à garantia da qualidade do atendimento; Promover o acompanhamento visando a identificação das boas práticas, avaliação e a construção de indicadores da eficácia psicossocial e jurídica dos procedimentos dos programas; Socializar formas e instrumentais de intervenção e metodologias já experimentadas, propiciando o seu aperfeiçoamento e a sua disseminação em toda rede; Coletar e analisar dados sobre o programa; Assessorar e supervisionar a execução das metas física e financeira/orçamentária dos convênios assinados para execução dos programas de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas; Coletar dados, mensurar resultados, aferir metas e avaliar a adequação financeira da execução dos programas de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas; (BRASIL, 1999).

A Câmara Técnica do Monitoramento se reúne uma vez ao ano, e é composta pela Equipe de monitoramento, e representantes dos espaços das instâncias de articulação como o Colégio Nacional de Presidentes de Conselhos Deliberativos, o Fórum Nacional de Entidades Gestoras, o Movimento Nacional de Direitos Humanos.

Tal espaço tem como atribuição a contribuição para a avaliação, acompanhamento e elaboração de diretrizes para o monitoramento; referendar boas práticas identificadas pelo Monitoramento e demais integrantes da Câmara Técnica nos Programas de Proteção a Vítimas e a Testemunhas, recomendando implementação no Sistema Nacional de Proteção; e formular recomendações para o Monitoramento, incluindo em seu planejamento anual com vistas ao aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Proteção (BRASIL, 1999).

Uma vez compreendida a estruturação das instâncias de monitoramento da política de proteção, cabe a reflexão fundamental no campo da avaliação de políticas públicas e programas sociais sobre a diferenciação entre monitoramento e uma avaliação sistemática.

Aguilar & Ander-Egg (1994) destacam que o monitoramento se trata de um exame contínuo e periódico, realizando análise de uma série de informações que permitam verificar o desenvolvimento de uma atividade programa, sendo ação orientada pelo objetivo de assegurar o cumprimento dos prazos previstos, e entrega dos resultados conforme o programado. Ao passo que a avaliação sistemática, apesar de também verificar o alcance das metas de uma política ou programa, objetiva analisar os êxitos e o nível do alcance, assim como os resultados atingidos como consequência deste programa em análise.

#### PROMOÇÃO



#### APOIO



Assim, os autores destacam que o monitoramento, “do ponto de vista administrativo, trata-se de uma função gerencial, que deve ser realizada rotineiramente para a operação adequada de um projeto ou para sua prestação de contas” (AGUILAR & ANDER-EGG, 1994, p. 6) (tradução nossa).

Silva (2008, p. 78) acrescenta refletindo que o foco principal do monitoramento é garantir o pleno funcionamento do programa ou da política, tendo como objetivos: “auxiliar na execução; melhorar a função gerencial; assegurar a eficiência e produtividade; organizar fluxos de informações e auxiliar o processo de avaliação, constituindo-se em fonte de informação para o pessoal do planejamento e execução”.

Faria (1999) caracteriza o monitoramento enquanto acompanhamento de ações e tarefas referentes ao plano de execução, tratando-se de um processo contínuo, objetivando identificar o progresso sempre embasado do plano de trabalho, assentado numa atitude gerencial, recomendando ajuste do plano, das condições operacionais e correção dos rumos.

Desse modo, apesar de referências a um possível caráter avaliativo, observa-se que a experiência realizada no Sistema Nacional de Proteção trata-se de um monitoramento e ainda resguarda distâncias com as propostas teórico-metodológicas da pesquisa avaliativa, sobretudo, no que diz respeito ao estabelecimento de um método científico, na intencionalidade, na adequação do fazer à uma das modalidades de avaliação, tratando-se de um modelo difuso que visa abarcar diversos aspectos dentro do ciclo da Política de Proteção.

Assim, debruçamo-nos no exame preliminar de algumas limitações existentes na aplicação da pesquisa avaliativa ao Programa. Inicialmente, o principal impasse reside na necessidade de sigilo sobre diversas instâncias do Programa, tais como componentes da Equipe Técnica e acesso aos documentos, visto que toda a documentação do Programa é prevista no regramento legal enquanto sigilosa, portando carimbo de confidencialidade e em envelopes fechados (BRASIL, 1999).

Desse modo, limita-se em grande medida a possibilidade de realização de avaliação externa ou avaliação mista, sendo possível somente uma avaliação interna, realizada por pessoas que pertencem à organização gestora ou promotora, contudo, não são diretamente responsáveis pela execução da política ou programa avaliado (AGUILAR & ANDER-EGG, 1994).

## PROMOÇÃO



## APOIO

Nessa modalidade, os referidos autores apontam certas desvantagens, uma vez que inseridos naquele meio, os responsáveis podem vir a ressaltar os êxitos e minimizar os aspectos negativos, e outras desvantagens relacionadas à subjetividade, tais como menor garantia de objetividade no julgamento, por exemplo, de questões que podem vir a prejudicar algum colega de trabalho. Contudo, Aguilar & Ander-Egg (1994) apontam vantagens, tais como conhecimento e familiaridade com o programa ou política a ser avaliado.

Cabe destacar, ainda, a impossibilidade de uma avaliação de impacto, uma vez que após o ato de formalização do desligamento do Programa, encerram-se os pactos, obrigações e comunicações estabelecidos entre a pessoa protegida e PROVITA. Desse modo, não há nenhuma forma de acompanhamento dos sujeitos em proteção após a sua saída do Programa, impedindo eventual verificação de impactos da ação do PROVITA na reinserção social das pessoas, por exemplo.

Nesse sentido, ante a impossibilidade de realização de avaliação de impacto, dentro das possibilidades e modelo de operação do PROVITA atual, tomando como base as modalidades de avaliação mais consideradas na literatura (SILVA, 2008), com objetivo de aprofundar o trabalho atualmente realizado pela Equipe de Monitoramento, indica-se a realização de **avaliação de processo**.

De acordo com Silva (2008) a referida modalidade de avaliação concentra-se em critérios de eficácia do Programa, de modo que avalia sua implementação de acordo com os objetivos concebidos durante a formulação, e as relações entre o produto gerado e as metas previstas ou desejadas.

Para Draibe (2001, p. 20-21), as avaliações de processo tomam como foco “o desenho, características organizacionais e de desenvolvimento dos programas. Objetivando assim detectar fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível”.

Analisando os sistemas ou subprocessos da implementação, Draibe (2001, p. 31) define possíveis âmbitos de análise avaliativa nesse momento da política, tais como sistema gerencial ou decisório, processos de divulgação e informação, processos de seleção (de agentes implementadores ou beneficiários), processos de capacitação, sistema logísticos operacionais para alcance da atividade fim, como financiamento e gasto e provisão de recursos e materiais e processos de monitoramento e avaliação internos.

**PROMOÇÃO****APOIO**

Dessa forma, de acordo com a autora, numa avaliação de processo compreende-se quem está conduzindo aquele processo, qual a origem institucional daquela liderança; se a divulgação realizada e informações disseminadas são suficientes para realização dos objetivos previstos, medindo, por exemplo, clareza, abrangência, suficiência das informações; a qualidade dos processos seletivos e os critérios de seleção; a qualidade da capacitação, se os prazos, sistemas e conteúdos abordados na capacitação são suficientes em qualidade e quantidade para garantir o desempenho das atividades pelos agentes; compreender os procedimentos de avaliação, a regularidade, os métodos, a utilização dos resultados apreendidos no monitoramento e na avaliação, a publicidade dos resultados; avalia-se, também, os parâmetros de suficiência de recurso, tempo e base material para alcance da atividade fim prevista pelo programa ou política em análise (DRAIBE, 2001).

Aguilar & Ander-Egg (1994, p. 39) em sua reflexão sobre avaliação de processo, destacam que esta compreende diversos aspectos e dimensões:

Em primeiro lugar, a cobertura do programa (em que medida alcança a população-objeto, os aspectos técnicos da implementação (como se operacionaliza o programa), os aspectos estruturais e funcionais da organização responsável pelo programa ou pela prestação de serviços, e, por último, o rendimento do pessoal responsável pela execução do programa (tradução nossa).

Desse modo, partindo das proposições de análise formuladas por Draibe (2001) e Aguilar & Ander-Egg (1994), observa-se que os aspectos dentro de uma avaliação de processo pouco se esbarram nas limitações ligadas ao sigilo, uma vez que não ligam diretamente nenhum critério avaliativo aos sujeitos em proteção, e, ainda, gerariam um salto qualitativo nas possíveis formulações realizadas pela Equipe de Monitoramento.

## 5. CONCLUSÃO

Cabe destacar que as formulações a respeito do PROVITA advêm da experiência de observação participativa e diálogos informais enquanto componente da Equipe Técnica do PROVITA/MA, tendo participado do processo de monitoramento por uma única oportunidade.

### PROMOÇÃO



### APOIO



Desse modo, é importante ressaltar que os apontamentos contidos no presente artigo se tratam de notas preliminares, sendo necessário o aprofundamento no estudo dos aspectos teórico-metodológicos da pesquisa avaliativa, da compreensão da metodologia de monitoramento, para além da experiência empírica e das informações limitadas contidas no diploma legal, impondo-se o desafio de realização de entrevistas com membros da Equipe de Monitoramento e Câmara Técnica, acesso a documentos não sigilosos, como relatórios ou sistematização de metodologias, de modo a compreender a totalidade do procedimento de monitoração realizado atualmente, com o objetivo de amadurecer este debate sobre pesquisa avaliativa no Sistema Nacional de Proteção.

Entretantes, importa ressaltar que o campo da avaliação de políticas públicas e programas sociais tem substanciais contribuições a serem feitas para o Sistema Nacional de Proteção, tendo em vista que os Programas que os compõem raramente são objeto de discussões e elaborações nessa área.

A dinâmica de celebração de Termos de Colaboração, uma vez que tais possuem curta vigência temporal, dá espaço a possibilidades de readequação e redirecionamento dos objetivos e metas previstos no plano de trabalho dos Programas de Proteção, de modo que a realização de uma avaliação sistemática pode em muito contribuir para tais realinhamentos.

Desse modo, as reflexões no artigo em questão sinalizam pela necessidade futura de construção de um modelo de avaliação que contemple as possibilidades, particularidades e limitações do PROVITA sobretudo, em diálogo com a metodologia participativa da pesquisa avaliativa, tendo em vista que suas proposições e formulações em muito se dialogam com a pedagogia da proteção adotada, defendida e preconizada pelas entidades da sociedade civil que executam a política de proteção.

## REFERÊNCIAS

AGUILAR, M. J. & ANDER-EGG, Z. **Evaluación de servicios y programas sociales**. Buenos Aires: Editorial Lumen, 1994.

ARRETCHE, M.T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, 1998.

PROMOÇÃO



APOIO



\_\_\_\_\_. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M.C.B. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001.

BRASIL. **Lei nº 9.807/99 de 13 de Julho de 1999**.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 297 de 24 de Agosto de 2018**.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 1.772 de 16 de Agosto de 2011. In: PESSOA, L. C. B. (Org). **Marcos Legais do Sistema de Proteção à Vida**. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2018.

BEZERRA, Verônica Cunha. **Antidisciplina**: vidas, táticas e estratégias: a tensão entre direitos fundamentais e a proteção a testemunhas no estado do Espírito Santo. Vitória: Editora Milfontes, 2021.

COELHO, L. G. M.; PESSOA, L. C. B.. Apresentação. In: PESSOA, L. C. B. (Org). **Marcos Legais do Sistema de Proteção à Vida**. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2018.

DRAIBE, S.M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M.C.B. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001.

FARIA, R.M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, 1998.

FIGUEIREDO, A.M.C.; FIGUEIREDO, M.F. **Avaliação política e avaliação de políticas**: um quadro de referência teórica. São Paulo: IDESP, 1986.

GAMBA, Joisiane. A Proteção em Direitos Humanos na Perspectiva da Sociedade Civil. In: **Riscos e Rabiscos sobre a Proteção a Pessoas Ameaçadas**: Textos de Reflexão e Opinião sobre o Trabalho em Proteção com Pessoas Ameaçadas. São Luís: Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, 2018.

PEDROSA, L.C. **Proteção a Testemunha**: A experiência da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos como uma estratégia de intervenção da sociedade civil em políticas públicas de direitos humanos. 2014. 199f. Dissertação (Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2006.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A Avaliação de Políticas e Programas Sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da Pesquisa Avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **Pesquisa Avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos**. São Paulo: Cortez, 2008.

#### PROMOÇÃO



#### APOIO

