



QUADRO DE PROBLEMAS PARA IMPLEMENTAÇÃO ELETRÔNICA DO FORMULÁRIO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DE RISCO NO BRASIL

PROBLEM FRAMEWORK FOR THE ELECTRONIC IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL RISK ASSESSMENT FORM IN BRAZIL

<i>Recebido em</i>	17/02/2025
<i>Aprovado em:</i>	15/04/2025

Larissa de Almeida Beltrão Rosas Tostes¹
Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith²

RESUMO

O artigo analisa a estrutura jurídico-institucional da falta de implementação eletrônica do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, evidenciando como essa ausência compromete a construção de políticas públicas para mulheres em situação de violência doméstica e familiar. O objetivo é investigar os desafios dessa implementação para identificar soluções que possam viabilizá-la. O estudo utiliza o método hipotético-dedutivo e o “Quadro de problemas de políticas públicas”, de Ruiz e Bucci (2019), como ferramenta metodológica, com o propósito de permitir uma análise detalhada do problema e a identificação de hipóteses de intervenção. Os principais resultados incluem a identificação das barreiras à implementação eletrônica do Formulário Nacional de Avaliação de Risco e possíveis intervenções que possam contribuir para a efetividade dessa política pública, com destaque para a importância de uma abordagem intersetorial.

Palavras-chave: Formulário Nacional de Avaliação de Risco; Versão Eletrônica; Intersectorialidade; Violência doméstica e familiar contra a mulher; Direito e Políticas Públicas.

¹ Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (PPGDDA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Defensora Pública do Estado do Pará.

² Bacharel em Direito pela Universidade da Amazônia, Mestrado) e Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Pará. Pós-Doutorado junto ao Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Advogada. Mediadora Judicial. Professora da Graduação e da Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará.



ABSTRACT

The article analyzes the legal-institutional framework surrounding the lack of electronic implementation of the National Risk Assessment Form, highlighting how this absence compromises the development of public policies for women in situations of domestic and family violence. The objective is to investigate the challenges of this implementation to identify solutions that may make it feasible. The study employs the hypothetical-deductive method and the "Public Policy Problem Framework" by Ruiz and Bucci (2019) as a methodological tool, aiming to enable a detailed analysis of the problem and the identification of intervention hypotheses. The main results include the identification of barriers to the electronic implementation of the National Risk Assessment Form and possible interventions that could contribute to the effectiveness of this public policy, emphasizing the importance of an intersectoral approach.

Keywords: National Risk Assessment Form; Electronic Version; Intersectorality; Domestic and family violence against women; Law and Public Policy.

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca analisar a estrutura jurídico-institucional da situação-problema relacionada à falta de implementação eletrônica do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, destacando como essa ausência inviabiliza a utilização dos dados coletados para a construção e o fortalecimento de políticas públicas de proteção integral à mulher em situação de violência doméstica e familiar baseada em evidências.

O objetivo final deste estudo é contribuir para a implementação eletrônica do Formulário Nacional de Avaliação de Risco e viabilizar a utilização dos dados coletados no fortalecimento de políticas públicas baseadas em evidências para a proteção integral das mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Para alcançar esse objetivo, o estudo combina o método hipotético-dedutivo com a ferramenta metodológica "Quadro de problemas de políticas públicas", desenvolvida por Isabela Ruiz e Maria Paula Dallari Bucci (2019), e pesquisa bibliográfica para fundamentar teoricamente a análise. O método hipotético-dedutivo é aplicado para formular hipóteses sobre os desafios associados à implementação eletrônica do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, por meio de uma análise sistematizada das variáveis e suas inter-relações. A ferramenta metodológica de Ruiz e Bucci (2019) organiza e descreve essas



variáveis, viabilizando uma análise jurídico-institucional e a proposição de intervenções hipotéticas para os problemas identificados. A utilização desse método é motivada por facilitar a análise jurídico-institucional de situações-problema relacionadas a políticas públicas não totalmente estruturadas ou que estão estruturadas de maneira insuficiente (RUIZ; BUCCI, 2019).

A orientação teórica do texto baseia-se na abordagem Direito e Políticas Públicas, que busca integrar os juristas ao contexto político-institucional e ao campo multidisciplinar de estudos das políticas públicas (BUCCI; COUTINHO, 2017). A opção pela abordagem Direito e Políticas Públicas justifica-se por sua capacidade de oferecer uma "lente" privilegiada para a concepção, implementação e avaliação das políticas, a partir de uma perspectiva analítica que destaca a importância das normas, instituições e processos (BUCCI; COUTINHO, 2017).

O presente estudo adota a premissa de Bucci e Coutinho (2017) de que, embora uma política pública não se confunda com o aparato jurídico que a estrutura, o Direito pode cumprir funções essenciais na sua construção e aprimoramento, como determinar objetivos, indicar os instrumentos a serem utilizados, criar canais de participação e de legitimação democrática, bem como estruturar arranjos institucionais para coordenação e atribuição de responsabilidades.

Normas, processos e instituições jurídicas moldam a articulação e interação de atores institucionais ligados às políticas públicas e a eficácia desses arranjos institucionais depende da consistência do arcabouço jurídico que determina a descentralização, a autonomia, a coordenação federativa e intersetorial, bem como a integração com outros programas (BUCCI; COUTINHO, 2017). Nesse contexto, a relevância da utilização dessa abordagem resulta do fato de que o direito não apenas dá forma e direção às políticas públicas, mas também é constitutivo e central ao seu funcionamento, avaliação, aperfeiçoamento e substituição (BUCCI; COUTINHO, 2017).

Desse modo, tanto o método empregado quanto a abordagem teórica de Direito e Políticas Públicas estão alinhados com o objetivo da pesquisa, pois permitem o aperfeiçoamento das políticas públicas e de seus arranjos institucionais sob uma



perspectiva jurídica, tornando-as mais eficazes, legítimas e efetivas (BUCCI; COUTINHO, 2017; RUIZ; BUCCI, 2019).

Os principais resultados esperados deste estudo incluem a identificação e análise dos desafios associados à implementação eletrônica do Formulário Nacional de Avaliação de Risco e a apresentação de propostas de intervenções hipotéticas sob a perspectiva jurídico-institucional.

1. A SITUAÇÃO-PROBLEMA ENVOLVENDO A IMPLEMENTAÇÃO ELETRÔNICA DO FORMULÁRIO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DE RISCO E O IMPACTO NA CONSTRUÇÃO E FORTALECIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR

Para Ruiz e Bucci (2019), uma “situação-problema” é definida como um problema público considerado relevante que requer uma ação governamental. No âmbito de uma pesquisa, seu objeto é uma política pública específica, associada a uma solução hipotética.

A violência doméstica e familiar contra a mulher, além de ser uma violação de direitos humanos (BRASIL, 2006), é um problema global que afeta toda a sociedade, sem distinguir categorias sociais ou situação financeira (BIANCHINI, 2011). Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2024 revelam um aumento preocupante da violência contra a mulher no Brasil, com 1.238.208 mulheres afetadas no ano de 2023 (FBSP, 2024). Nesse período, os feminicídios atingiram o maior número de casos desde a promulgação da Lei nº. 13.104/2015, com aumento de 0,8% e um total de 1.467 ocorrências. As tentativas de homicídio de mulheres cresceram 9,2%, totalizando 8.372 casos, dos quais 33,4% foram tentativas de feminicídio, indicando o crescimento de 7,1% dessa forma de violência. Ademais, os registros de violência doméstica e familiar contra a mulher aumentaram 9,8%, resultando em 258.941 casos (FBSP, 2024). Esse cenário alarmante de crescente violência contra as mulheres no Brasil evidencia a necessidade de políticas públicas amplas e articuladas de proteção integral a elas.

A Lei n.º 14.149, de 5 de maio de 2021 (BRASIL, 2021), representou um marco na política pública de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher no país ao instituir a obrigatoriedade da aplicação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco.



O formulário, aprovado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), foi idealizado visando identificar e gerenciar os fatores de risco enfrentados pelas mulheres em situação de violência doméstica e familiar, e também subsidiar a atuação do Ministério Público, Poder Judiciário e demais órgãos da rede de proteção na gestão do risco identificado (BRASIL, 2021; BRASIL, 2020).

A Resolução Conjunta CNJ/CNMP n.º 5 de 03/03/2020 (BRASIL, 2020) estabelece que o Formulário Nacional de Avaliação de Risco deve ser preenchido prioritariamente de forma eletrônica e integrada a outros sistemas de processo eletrônico, com a utilização da versão impressa apenas em caso de impossibilidade de acesso eletrônico (art. 6º). A resolução também determina que os dados coletados sejam compilados para desenvolver e aprimorar políticas públicas de prevenção e enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher (art. 9º).

Nesse contexto, destaca-se que o Conselho Nacional de Justiça reconhece a importância da produção de dados estatísticos para a construção e aperfeiçoamento de políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. Tal direcionamento está em consonância com a política pública nacional de enfrentamento a essa problemática, que tem como uma de suas diretrizes a promoção de estudos, pesquisas e estatísticas com perspectiva de gênero e raça/etnia (BRASIL, 2006).

Sobre o tema, Carvalho, Laguardia e Deslandes (2022) afirmam que os sistemas de informação são ferramentas essenciais na produção e na difusão de estatísticas oficiais sobre a violência contra as mulheres. Além disso, enfatizam que a informação gerada por eles é fundamental para visibilizar o fenômeno, dimensionar sua magnitude e orientar o planejamento, a implementação e avaliação das ações e de políticas públicas nessa área.

O Formulário Nacional de Avaliação de Risco é um instrumento de coleta de dados que pode contribuir para mapear a necessidade e direcionar a implementação e o aprimoramento de políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. A análise das respostas dele obtidas, desagregada por unidade da federação, pode indicar, por exemplo, a necessidade de implementar ou fortalecer serviços locais de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, como:



Casas-Abrigo (pergunta 27), Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) (pergunta 10), Centros de Atenção Psicossocial - Álcool e Drogas (CAPS AD) (pergunta 9), Conselho Tutelar (perguntas 14 e 18), Patrulhas Maria da Penha (perguntas 7 e 7.b), serviço de assistência judiciária gratuita (pergunta 17), serviços de apoio emocional e psicológico às mulheres e de grupos reflexivos de homens (perguntas 5 e 6), e também políticas públicas de empoderamento econômico de mulheres voltadas ao acesso à renda, ao emprego ou à qualificação profissional (pergunta 26).

Isso porque, no cenário político, conhecer os dados e estatísticas sobre os fatores de risco prevalentes na realidade local é essencial para orientar o planejamento, ações, reorganização de serviços e a alocação de recursos envolvendo políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, a partir de uma abordagem baseada em evidências (AZEVEDO; OLIVEIRA, 2024).

Em 13 de agosto de 2024, o Conselho Nacional de Justiça anunciou um acordo de cooperação técnica com o Conselho Nacional do Ministério Público, o Ministério das Mulheres e o Ministério da Justiça e Segurança Pública para digitalizar e integrar o Formulário Nacional de Avaliação de Risco (CNJ, 2024).

Apesar desse anúncio, a efetividade do formulário como ferramenta para a construção e aprimoramento de políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher ainda não se tornou uma realidade. Embora a obrigatoriedade da implementação eletrônica esteja prevista há mais de 03 (três) anos pela Lei n.º 14.149/2021, o sistema eletrônico integrado para a produção e divulgação de estatísticas ainda não foi efetivamente implantado. O preenchimento do formulário continua a ser realizado manualmente pelas mulheres na Delegacia de Polícia, seguido de digitalização e anexação aos processos de medidas protetivas, o que inviabiliza o uso eficiente desses dados para a criação de políticas públicas efetivas de proteção à mulher.

Por fim, registra-se que, ainda que o Formulário Nacional de Avaliação de Risco seja fundamental para avaliar e gerenciar os riscos individuais enfrentados por mulheres em situação de violência doméstica e familiar, é de extrema importância que a sua utilização não se limite a cada caso concreto. Para avançar na redução da violência contra a mulher,



os dados coletados da aplicação do formulário devem ser utilizados na construção e fortalecimento de políticas públicas amplas e estruturais no enfrentamento dessa violência.

2. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL SOBRE O CONTEXTO POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E CULTURAL ENVOLVENDO A SITUAÇÃO-PROBLEMA

Um diagnóstico situacional avalia o contexto político, econômico, social e cultural para identificar a viabilidade de mudanças relacionadas à situação-problema (RUIZ; BUCCI, 2019). A seguir, é apresentado esse panorama envolvendo a situação-problema em análise.

Segundo Santos (2010), a consolidação da agenda de políticas para as mulheres no Brasil ocorreu com a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, que recebeu *status* ministerial e elegeu a violência doméstica e familiar contra a mulher como prioridade. A autora destaca, ainda, que essa secretaria fomentou a formação de uma aliança entre o governo e organizações não governamentais feministas para fortalecer essa agenda.

Por sua vez, Tokarski *et al.* (2023), registram que, entre 2003 e 2014, instrumentos importantes, como os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, foram implementados e ocorreu a inclusão de demandas feministas em várias áreas do governo. Destacam, ainda, que a participação social e a transversalidade de gênero foram eixos estruturantes das políticas públicas do período e que essa abordagem permitiu uma articulação entre Estados e Municípios para promover políticas para as mulheres.

No entanto, esses autores enfatizam que, de 2015 a 2018, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres perdeu seu *status* ministerial e passou a enfrentar desafios e retrocessos que limitaram sua capacidade de ação. Acrescentam que, a partir de 2019, as políticas para as mulheres sofreram um desmonte significativo sob uma gestão governamental conservadora, que priorizou a centralidade da família tradicional e dificultou a promoção da equidade de gênero.



Em 2024, o atual contexto político brasileiro mostra-se favorável à construção e ao fortalecimento das políticas públicas para mulheres. A retomada do diálogo com movimentos sociais e feministas, além da revalorização da igualdade de gênero e da transversalidade dessas políticas, indica um ambiente propício para a implementação de novas ações e programas voltados para a promoção dos direitos das mulheres.

Esse cenário é fundamental para a superação dos obstáculos envolvendo a situação-problema, considerando especialmente o papel central da Secretaria de Políticas para Mulheres em articular ações intersetoriais no campo de políticas para mulheres (BRASIL, 2011b).

Entretanto, é importante levar em consideração que, historicamente, a implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil tem sido marcada por avanços e retrocessos (SANTOS, 2010). Apesar do progresso significativo no reconhecimento social da violência doméstica e familiar como um problema público e na criação de serviços especializados, como Delegacias de Atendimento à Mulher e Juizados de Violência Doméstica, ainda há desafios estruturais e culturais que revelam a necessidade contínua de fortalecer a articulação entre os diversos setores envolvidos, e também de promover mudanças institucionais profundas para garantir a proteção e os direitos das mulheres em situação de violência (PASINATO, 2016).

Nesse contexto, Tumelero (2018) pontua que a atuação intersetorial emerge como proposta para superar práticas fragmentadas ou sobrepostas, promovendo ações integradas entre setores e instituições. Ela também define intersetorialidade como a articulação de diferentes saberes e experiências para planejar, realizar e avaliar políticas, programas e projetos para alcançar resultados sinérgicos em situações complexas. Para a autora, essa ação envolve a complementaridade de setores, ações integradas e a prática de trabalho em redes, visando atender a população de maneira integrada e considerando suas necessidades reais e concretas.

No Brasil, a intersetorialidade aparece como diretriz para várias políticas públicas na Constituição de 1988. Porém, sua implementação ainda é considerada inovadora e



experimental, uma vez que a operacionalização dessas práticas geralmente ocorre mais pelo interesse dos agentes que executam as políticas do que por uma decisão política de governo (TUMELERO, 2018).

No que diz respeito à política de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, em geral, são necessárias intervenções intersetoriais que atuem em 02 (duas) frentes: uma, por meio de parcerias entre organismos setoriais, atores em cada esfera de governo (ministérios, secretarias, coordenadorias etc.) e organismos não governamentais; e, outra, mediante articulação entre políticas nacionais e locais em diferentes áreas (saúde, justiça, educação, trabalho, segurança pública etc.) (BRASIL, 2011a).

Segundo Tumelero (2018), os principais desafios da intersetorialidade nas políticas públicas incluem a fragmentação estrutural, na qual setores operam de forma independente e sem coordenação; e a burocratização excessiva, que retarda a tomada de decisões e a execução de políticas integradas. Além disso, a autora afirma que a endogenia dos departamentos, com culturas internas fechadas, impede a colaboração multidisciplinar, enquanto o paralelismo de ações resulta em desperdícios de recursos e esforços.

Essas dificuldades foram, inclusive, demonstradas em um diagnóstico sobre a implementação do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, que registrou que a lógica departamentalizada da administração pública e as exigências técnicas e burocráticas das transferências voluntárias dificultaram a articulação entre órgãos. Ademais, esse mesmo relatório destacou que as disputas federativas e questões culturais de gênero locais resultaram em resistência à implementação de políticas para mulheres, devido ao patriarcalismo e à percepção da violência doméstica como problema privado (IPEA, 2009). Portanto, a situação-problema ora analisada também pode enfrentar esses mesmos desafios políticos.

Integrar os diferentes sistemas de informação existentes no país para viabilizar a implementação eletrônica do Formulário Nacional de Avaliação de Risco pode ser considerado outro grande problema. Para Carvalho, Laguardia e Deslandes (2022), os



obstáculos relacionados à integração intersetorial dos sistemas de informação no enfrentamento à violência contra as mulheres incluem a necessidade de comunicação eficiente entre diferentes setores das políticas públicas, como saúde, segurança pública, assistência social e justiça; a superação de barreiras tecnológicas e organizacionais; e a adaptação dos instrumentos de coleta para atender às demandas dos diferentes setores envolvidos.

Tal contexto revela que a implementação eletrônica do Formulário Nacional de Avaliação de Risco também pode encontrar obstáculos se não houver a integração de conhecimentos e práticas de diversas áreas. Para Tumelero (2018), a estrutura segmentada dos governos, com conhecimentos especializados e setorializados, impacta negativamente os usuários dos serviços públicos, pois frequentemente desconsidera os aspectos subjetivos e humanos de suas realidades. Diante desse cenário, a autora conclui que isso resulta em ações de políticas públicas fragmentadas e distantes de práticas que respeitem a dimensão humana e social dos usuários.

No campo econômico, as políticas públicas não se efetivam sem destinação de recursos financeiros. A aplicação de um formulário eletrônico pelas delegacias de polícia, que frequentemente operam com recursos físicos e humanos limitados, requer tanto infraestrutura tecnológica, como pessoal capacitado para alimentar a base de dados e compreender a importância da coleta das informações sob a sua responsabilidade. Portanto, restrições orçamentárias para atender a essas necessidades podem enfraquecer a capacidade de resposta do Estado em relação à efetiva implementação eletrônica do Formulário Nacional de Avaliação de Risco no que diz respeito à coleta, à análise e à divulgação sistematizada de dados.

Em relação ao contexto social envolvendo a situação-problema, a parceira Estado-sociedade é imprescindível para o sucesso da implementação eletrônica do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, especialmente por meio do envolvimento dos movimentos sociais. Nesse sentido, Tumelero (2018) destaca que o atual modelo de Estado Democrático de Direito brasileiro incentiva a relação com a sociedade civil por meio da participação política direta e de espaços institucionalizados com poder



deliberativo e fiscalizador. Contudo, a autora pontua que essa lógica de descentralização político-administrativa e participação social é desafiadora para a implementação de processos intersetoriais, pois revela jogos de poder e conflitos entre grupos com interesses distintos. Ela ressalta que isso exige esforços de gestão e negociação política devido à diversidade de valores e motivações envolvidas, incluindo pautas religiosas, doutrinárias, corporativas, mercantis e clientelistas.

Apesar desse cenário, reconhece-se que os movimentos sociais influenciam todas as etapas do ciclo de políticas públicas, desde a formação de agenda até a implementação das políticas. Tais entidades não apenas identificam e dão visibilidade pública aos problemas, colocando-os na agenda, mas também contribuem para a especificação de alternativas, tomada de decisão e implementação das políticas (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2021).

No plano cultural, o sucesso da implementação eletrônica do Formulário Nacional de Avaliação de Risco também pode encontrar entraves, sobretudo no que diz respeito à compreensão insuficiente da relevância da produção de dados estatísticos pelos profissionais envolvidos na sua coleta e uso (CNJ *et al.*, 2022).

Embora informações estatísticas públicas e oficiais sejam essenciais para orientar os diversos atores institucionais envolvidos na implementação de políticas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres, Carvalho, Laguardia e Deslandes (2022) enfatizam que, muitas vezes, o preenchimento de formulários é percebido como uma tarefa burocrática adicional, sem conexão com o uso social da informação. Os autores afirmam que isso pode decorrer do fato de que os profissionais que os utilizam não têm conhecimento se o preenchimento do instrumento resulta em ações efetivas.

De forma semelhante, Celestino (2023) observa que a falta de perfil adequado, treinamento e sensibilidade em relação à violência contra a mulher prejudica a eficácia do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, levando os profissionais a perceberem esse instrumento como uma mera obrigação burocrática ou uma atividade que atrasa o registro de ocorrência.



Diante desse contexto cultural, a introdução de novas práticas e tecnologias pode encontrar resistência entre os profissionais envolvidos na execução dessa ação governamental. Além disso, promover um aprendizado contínuo e adaptar as práticas às novas tecnologias e metodologias pode ser desafiador, especialmente porque a execução dessa tarefa demanda pesquisa contínua para avaliar e melhorar o sistema, além de um compromisso de longo prazo em investimento em ciência e tecnologia.

O presente diagnóstico situacional evidencia que a implementação eletrônica do Formulário Nacional de Avaliação de Risco é uma iniciativa complexa que envolve uma ação governamental coordenada e articulada. Essa política pública demanda a atuação conjunta de múltiplos entes governamentais, a participação de atores externos ao governo, a coordenação entre diferentes níveis do Estado, a atuação de grupos de interesse nos 03 (três) Poderes e a participação da sociedade civil (BUCCI; SOUZA, 2022).

3. PROPOSTAS DE SOLUÇÕES HIPOTÉTICAS AOS DESAFIOS IDENTIFICADOS

Solução hipotética é a concepção inicial de um instrumento, instituto ou procedimento, regulável por normas jurídicas, que pode resolver a situação-problema identificada (RUIZ; BUCCI, 2017). Uma proposta de solução hipotética à situação-problema analisada a partir da abordagem Direito e Políticas Públicas envolve, primeiramente, compreender os diferentes modos nos quais o Direito pode atuar na estruturação e na modelagem jurídica dessa política pública.

Segundo Coutinho (2013), o Direito, em sua interação com as políticas públicas, abrange uma vasta gama de normas e processos, incluindo leis formais e atos normativos regulamentares, como decretos, regulamentos, portarias, circulares, instruções normativas e operacionais. Ele enfatiza que o Direito desempenha um papel fundamental nas políticas públicas, inclusive na sua organização institucional, na criação de arranjos institucionais para a sua implementação e na construção de mecanismos de *accountability* e participação popular.

No que diz respeito à situação-problema em análise, a Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 5 de 03/03/2020 já estabelece que o Formulário Nacional de Avaliação de



Risco deve ser preenchido prioritariamente de forma eletrônica e integrada a outros sistemas de processo eletrônico, bem como que os dados coletados sejam compilados com o objetivo de desenvolver e aprimorar políticas públicas de prevenção e enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher (art. 9º) (BRASIL, 2020). Ocorre que a implementação dessa ação governamental requer a atuação do Direito como arranjo institucional, com o propósito de estruturar o seu funcionamento, regular procedimentos e articular os diversos atores envolvidos. Para Coutinho (2013), a consistência do arcabouço jurídico é essencial para a descentralização, autonomia, coordenação intersetorial e integração das políticas com outros programas, de modo que o Direito funciona como um "mapa" de responsabilidades, ajudando a evitar sobreposições, lacunas e rivalidades nas políticas públicas.

Diante da lacuna normativa em relação à situação-problema analisada, considerando que a Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 5 de 03/03/2020 se limitou a instituir a política pública sem detalhar a sua operacionalidade, uma possível intervenção hipotética para situação-problema envolveria a idealização e a regulamentação de vários instrumentos e procedimentos para garantir a sua coordenação, eficiência e eficácia. A seguir, são apresentadas as propostas de arranjos jurídicos-institucionais para viabilizar essa intervenção:

3.1 Instituir grupo de trabalho interinstitucional e transdisciplinar para realização de estudo empírico voltado a subsidiar um plano de ação para garantir a operacionalidade da implementação eletrônica do Formulário Nacional de Avaliação de Risco

A utilização de um formulário eletrônico de coleta de dados não integrado aos diferentes sistemas de informação existentes nas unidades federativas do país pode enfrentar resistência devido à falta de familiaridade dos servidores. Além disso, a utilização de mais de um sistema eletrônico pelas delegacias de polícia pode aumentar a burocracia e uma maior sobrecarga aos seus já limitados recursos humanos.

Outro ponto de atenção é que nem todos os pedidos de medidas protetivas do país têm origem nas delegacias de polícia. Pesquisa revelou que, em 2021, 74,8% das



solicitações ocorreram nas delegacias especializadas (47,7%) e comuns (27,1%), 0,52% partiram da Defensoria Pública e da advocacia, e 20,7% não tiveram a origem identificada (CNJ *et al.*, 2022). Como as medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha são importantes ferramentas de gerenciamento do risco identificado por meio do Formulário Nacional de Risco, é essencial viabilizar o acesso de profissionais da segurança pública, advocacia, Defensoria Pública, Ministério Público e Poder Judiciário ao formulário eletrônico a partir de um sistema de informação integrado. Não assegurar o acesso dessas instituições ao formulário eletrônico, nem as incluir no processo decisório pode criar obstáculos às disposições da Lei Maria da Penha, que permitem a apresentação de pedidos de medidas protetivas sem a necessidade de um boletim de ocorrência policial.

Uma possível intervenção para garantir esse acesso seria a incorporação de uma funcionalidade específica do formulário eletrônico ao sistema do Processo Judicial Eletrônico (PJe). Essa alternativa eliminaria a necessidade de desenvolver novos sistemas ou integrar múltiplas bases de dados, uma vez que o Processo Judicial Eletrônico (PJe) já é utilizado por todos os órgãos envolvidos, incluindo o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a advocacia.

Essa integração viabilizaria tanto a inserção direta das informações do Formulário Nacional de Avaliação de Risco no fluxo processual das medidas protetivas quanto a construção de uma base de dados unificada, sob gestão do Conselho Nacional de Justiça. Além disso, permitiria o cruzamento das informações do formulário com as decisões judiciais dos processos de medidas protetivas, aprimorando a análise do risco e da efetividade das medidas protetivas.

Uma avaliação preliminar com os órgãos de segurança pública dos Estados, do Poder Judiciário, da Defensoria Pública, do Ministério Público e da advocacia pode direcionar a escolha da opção mais vantajosa para a operacionalidade do formulário eletrônico e orientar a elaboração dos arranjos jurídicos-institucionais necessários a assegurar efetividade da política pública analisada. Esse processo poderia incluir testes operacionais, entrevistas com profissionais da linha de frente e análise das condições estruturais das instituições envolvidas.



Ademais, executar testes de aplicação do formulário eletrônico com as mulheres atendidas nas delegacias de polícia é importante para avaliar a melhor forma de conduzir essa dinâmica diante da situação de vulnerabilidade complexa na qual elas se encontram inseridas.

A proposta de estudo prévio está alinhada com o pensamento de Coutinho (2013), que defende que, para aperfeiçoar as políticas públicas, os juristas devem se envolver profundamente com elas, utilizando abordagens e ferramentas de pesquisa empírica robustas, como estudos de casos, *surveys* e entrevistas, a partir de uma abordagem multidisciplinar. Segundo o autor, os juristas precisam aprender a lidar com causalidades, fundamentar inferências e distinguir entre argumentos normativos e análises descritivas, focando na identificação de gargalos e soluções nas políticas públicas.

A transdisciplinaridade e a intersectorialidade são essenciais para orientar a regulamentação do processo de coleta eletrônica e encaminhamento de dados para o Conselho Nacional de Justiça. Nesse sentido, Tumelero (2018) e Bucci e Souza (2022) argumentam que o enfrentamento de problemas complexos requer a articulação entre diversos setores e sujeitos, com conhecimentos, poderes políticos e interesses distintos. Tumelero (2018) também enfatiza que isso é fundamental para a busca de soluções por meio de ações e decisões compartilhadas, tanto nas pesquisas para identificar as necessidades sociais quanto no planejamento e na avaliação das políticas públicas.

Portanto, uma das possíveis intervenções hipotéticas para garantir a efetividade da ação governamental em análise é a criação de um grupo de trabalho transdisciplinar e intersectorial, voltado a identificar as necessidades sociais e planejar a operacionalidade da implementação eletrônica do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, composto por profissionais de diferentes campos de atuação, como Direito, Estatística, Sistemas de Informação, Ciência da Computação, Sociologia, entre outros, e com representatividade do Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), área de segurança pública e sociedade civil.

Além disso, a adoção do Processo Judicial Eletrônico (PJe) como plataforma para a incorporação do formulário deve ser analisada como alternativa viável, dada sua ampla



utilização pelos órgãos do sistema de justiça e sua capacidade de integração com bases de dados já existentes.

3.2 Articular o Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público com gestores federais, estaduais e distritais e organismos de políticas para mulheres para planejar as ações para operacionalizar a implementação do formulário eletrônico e a coleta sistematizada de dados por meio de acordos de cooperação

O desenho operacional para a implementação da ação governamental em discussão dependerá do modelo adotado para a integração das informações. A incorporação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco como uma funcionalidade do Processo Judicial Eletrônico (PJe) eliminaria a necessidade de desenvolver novos sistemas ou integrar múltiplas bases de dados.

Por outro lado, caso o PJe não seja adotado como plataforma para essa integração, será necessário compatibilizar os diferentes sistemas de informação já utilizados pelas instituições envolvidas, o que demandaria acordos interinstitucionais, ajustes tecnológicos e a definição de protocolos para garantir a comunicação e o compartilhamento seguro dos dados entre os sistemas existentes.

Esse processo exigiria um esforço coordenado entre a União, os Estados e o Distrito Federal, em articulação com o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a advocacia e outros atores da rede de enfrentamento à violência contra a mulher, incluindo organizações da sociedade civil.

Nesse contexto, a celebração de acordos de cooperação técnica seria fundamental para garantir essa articulação entre os diferentes órgãos e unidades federativas envolvidas, assegurando a efetividade da ação governamental e a construção de um sistema de informação eficiente para o enfrentamento à violência doméstica.

Essa articulação também deve envolver o planejamento orçamentário para incluir as necessidades relacionadas à implementação eletrônica formulário eletrônico nos planos plurianuais, nas diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, assegurando



os recursos tecnológicos e o pagamento de pessoal necessários à implementação dessa ação governamental.

3.3 Elaborar normas e regulamentos complementares

Normas complementares, como portarias e instruções normativas, são necessárias para detalhar os procedimentos operacionais para o preenchimento, armazenamento e compartilhamento dos dados coletados pelo formulário eletrônico. Tais normas devem incluir não somente as instruções técnicas necessárias para o preenchimento do formulário e para a operacionalização do sistema eletrônico a ser adotado, como estabelecer a criação de cursos de capacitação com conteúdo voltado a sensibilizar os profissionais envolvidos no preenchimento e uso do formulário eletrônico sobre a importância da coleta de dados para a construção e o fortalecimento de políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher.

4. CONTEXTO NORMATIVO ENVOLVENDO O FORMULÁRIO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DE RISCO E A COLETA E DIVULGAÇÃO DE SEUS DADOS

No cenário internacional, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) determina que os Estados-Partes adotem medidas concretas para eliminar a discriminação contra as mulheres e garantir a sua proteção jurídica efetiva (art. 2º, “c”) (ONU, 1979).

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como “Convenção de Belém do Pará” e promulgada pelo Decreto n.º 1.973, de 1º de agosto de 1996, estabelece que os Estados-Partes devem incorporar em sua legislação normas para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher (OEA, 1994). Além disso, a Convenção determina a adoção de medidas administrativas e jurídicas necessárias para impedir que o agressor persiga, intimide, ameace, danifique os bens ou coloque em perigo a vida ou integridade da mulher. A Convenção de Belém do Pará também destaca a necessidade de capacitação do pessoal responsável pela aplicação das leis de violência contra a mulher e de garantir a coleta de dados estatísticos para avaliar e ajustar as políticas públicas (art. 7º, “c” e “d”; art. 8º).



No cenário nacional, a Constituição Federal, no art. 226, § 8º, estabelece a proteção da família e a necessidade de mecanismos para coibir a violência nas suas relações (Brasil, 1988). A Lei n.º 11.340/2006 (BRASIL, 2006) assegura uma ampla gama de direitos às mulheres, como vida, segurança e dignidade, e exige que o poder público implemente políticas públicas para proteger esses direitos e resguardá-las de todas as formas de violação nas relações domésticas (art. 3º, § 1º). Ela estabelece um sistema integrado de ações entre diferentes esferas governamentais e entidades não-governamentais para a implementação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher (art. 8º, I).

Ademais, a lei determina a coleta de dados e a realização de estudos e pesquisas sobre a violência contra a mulher, com uma perspectiva de gênero e raça, bem como que as estatísticas sobre violência sejam incorporadas a uma base de dados oficial para avaliação dos resultados (art. 8º, I e art. 38). Por fim, prevê que o registro das medidas protetivas de urgência deve ser realizado em banco de dados específico, com garantia de acesso para fiscalização e monitoramento (art. 38-A).

A Lei n.º 14.149/2021 (BRASIL, 2021), que institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, visa identificar fatores de risco e auxiliar as autoridades competentes na gestão desses riscos. A Resolução Conjunta n.º 5/2020, de 03/03/2020 (CNJ; CNMP, 2020) e a Resolução n.º 342, de 09/09/2020 (CNJ, 2020) detalham a aplicação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco e a criação do Banco Nacional de Medidas Protetivas de Urgência. Essas resoluções exigem a coleta e a análise de dados para monitorar e avaliar a eficácia das medidas protetivas e das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher.

Essa base normativa demonstra a importância do Formulário Nacional de Avaliação de Risco e da coleta, sistematização e divulgação de seus dados no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher.



5. PROCESSO DECISÓRIO

A implementação efetiva de um sistema eletrônico integrado de coleta, sistematização e monitoramento dos dados do Formulário Nacional de Avaliação de Risco não se limita a uma questão técnica ou operacional, mas envolve um processo decisório complexo de articulação de diversas esferas do poder público em múltiplos níveis de competência.

O processo administrativo foi o ponto de partida para a criação e a regulamentação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, instituído pela Resolução Conjunta CNJ/CNMP n.º 5 de 03/03/2020. Posteriormente, o processo legislativo consolidou essa iniciativa por meio da Lei n.º 14.149/2021.

Portanto, a execução da ação governamental relacionada ao Formulário Nacional de Avaliação de Risco está diretamente vinculada a órgãos como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Conforme já mencionado, a implementação eletrônica do Formulário Nacional de Avaliação de Risco poderia ocorrer de 02 (duas) formas: 1) por meio de sua incorporação como funcionalidade no Processo Judicial Eletrônico (PJe), o que viabilizaria uma integração direta ao fluxo processual das medidas protetivas; ou, 2) pela compatibilização com diferentes sistemas de informação já utilizados pelas instituições responsáveis, o que exigiria maior articulação, ajustes tecnológicos e termos de cooperação para garantir a interoperabilidade. Em ambos os cenários, o processo decisório administrativo é fundamental para definir os arranjos jurídico-institucionais, coordenar os órgãos envolvidos e assegurar os recursos necessários para a efetividade da política pública.

Após a conclusão do processo administrativo, é fundamental iniciar o processo legislativo para assegurar a vinculação dos órgãos e atores responsáveis, bem como para regulamentar a execução dessa política pública de forma uniforme em todo o país.

A questão orçamentária também desempenha um papel determinante no processo decisório para implementação de um sistema eletrônico integrado de coleta e análise dos dados do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, uma vez que essa ação requer investimentos em infraestrutura tecnológica e em recursos humanos. Desse modo,



propostas de planejamento orçamentário que contemplem investimentos em tecnologia e capacitação devem ser incorporadas ao processo decisório.

Assim, o processo decisório relacionado à situação-problema do Formulário Nacional de Avaliação de Risco envolve a criação e regulamentação de normas, mas também a execução efetiva e o gerenciamento de recursos. Desse modo, a intervenção para os desafios identificados requer uma abordagem integrada que considere os processos legislativos, administrativos e orçamentários.

6. ETAPA ATUAL DO PROCESSO DECISÓRIO

Embora a Lei n.º 14.149/2021 tenha tornado obrigatório o uso do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, e a Resolução Conjunta CNJ/CNMP n.º 5/2020 detalhado sua aplicação e estabelecido a necessidade de integração com sistemas eletrônicos, a implementação efetiva dessa ação governamental continua estagnada na fase de tomada de decisão. A utilização do formulário ainda é limitada, pois o sistema eletrônico essencial para a utilização das informações do formulário como evidências para a construção de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres ainda não foi implementado.

Essa situação pode ser analisada a partir do modelo das múltiplas correntes, segundo o qual a formulação e implementação de políticas públicas ocorre quando 03 (três) correntes — problemas, soluções e políticas — se encontram durante uma janela de oportunidade e facilitam a adoção de novas soluções ou mudanças nas políticas existentes (KINGDON, 1995). Assim, como a interação e o alinhamento dessas correntes determinam o sucesso da política pública, se uma corrente falha em se alinhar com as outras, a implementação e a eficácia da política pública podem ser comprometidas.

No problema em análise, a corrente dos problemas pode ser representada pela preocupação com o aumento da violência doméstica e familiar contra a mulher no país. A corrente das soluções pode ser identificada pela criação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, destinado a mapear e gerenciar os riscos enfrentados pelas mulheres. Porém, essa corrente demanda a capacidade do sistema de justiça em integrar o



formulário eletrônico em suas práticas, por meio de arranjos jurídicos-institucionais que lhe assegurem operacionalidade.

Tal cenário evidencia que, apesar do reconhecimento da violência doméstica como um problema urgente (corrente dos problemas) e da formulação de uma solução por meio do Formulário Nacional de Avaliação de Risco (corrente das soluções), a implementação efetiva dessa ferramenta enfrenta entraves relacionados à sua integração no sistema de justiça. Dessa forma, para que a janela de oportunidade seja aproveitada, é essencial que a corrente das soluções avance, garantindo a operacionalização do formulário por meio de sua integração aos sistemas de informação utilizados pelo sistema de justiça.

7. ARENA INSTITUCIONAL

Considerando que a tomada de decisão relativa à implementação eletrônica do Formulário Nacional de Avaliação de Risco encontra-se estagnada em processo decisório administrativo e/ou orçamentário no âmbito do Poder Judiciário, o ambiente central para a resolução desse problema é no Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

No entanto, é preciso destacar que a arena institucional da política de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher é composta por um conjunto de instituições e órgãos que operam em diferentes níveis e com responsabilidades distintas, tais como organismos de políticas para mulheres, delegacias de polícia, Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia etc. (BRASIL, 2011).

Dada a complexidade dessa arena institucional, a tomada de decisão do Conselho Nacional de Justiça deve ser acompanhada por um diálogo contínuo e uma articulação efetiva com todas as instituições e atores envolvidos. A implementação bem-sucedida e integral do Formulário Nacional de Avaliação de Risco exige uma atuação colaborativa intersetorial e multidisciplinar que permita a integração de informações, o alinhamento de procedimentos e a definição de responsabilidades entre todos os participantes da arena institucional.



8. PROTAGONISTAS

Entre os protagonistas, destacam-se, inicialmente, os chefes do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público e dos Poderes Executivo nos âmbitos federal e estadual, os quais são responsáveis por firmar os compromissos para garantia dos recursos necessários à efetiva implementação eletrônica do formulário e compartilhamento integrado de informações.

Os dirigentes e servidores dos órgãos de articulação e monitoramento das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher, como o Ministério das Mulheres e as Secretarias Estaduais de políticas para mulheres, também desempenham um papel igualmente significativo na implementação dessa política pública, dada a complexidade dos atores e entidades envolvidos na sua execução.

No âmbito do sistema de justiça, juízes, promotores de Justiça, defensores públicos e advogados serão os responsáveis em aplicar o formulário eletrônico e utilizar os dados coletados para fundamentar suas decisões em relação ao gerenciamento do risco de violência doméstica e familiar contra a mulher. Além disso, as câmaras técnicas e núcleos especializados da Defensoria Pública e do Ministério Público são fundamentais para a superação dos desafios que envolvem a situação-problema, podendo contribuir para o seu processo de implementação a partir de sua experiência e do conhecimento especializado das suas realidades locais.

Outro grupo de protagonistas é composto pelos dirigentes e servidores das secretarias estaduais de segurança pública e de inteligência, bem como pelos delegados e servidores da polícia civil. Esses últimos serão os principais responsáveis pelo preenchimento inicial do formulário eletrônico na Delegacia de Polícia.

Também ao nível estadual, as Coordenadorias Estaduais de Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar, localizadas nos Tribunais de Justiça, exercem importantes funções de coordenação e supervisão da implementação das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher.

Além desses protagonistas, as organizações da sociedade civil, que atuam na defesa dos direitos das mulheres, também são peças fundamentais na formação e implementação



dessa política pública. Por fim, as próprias mulheres envolvidas em situações de violência doméstica e familiar são as maiores protagonistas, pois suas experiências e necessidades devem ser consideradas para garantir a efetividade das medidas a serem implementadas.

9. ANTAGONISTAS

Há vários antagonistas que podem se opor ou apresentar resistência à implementação plena da forma eletrônica do Formulário Nacional de Avaliação de Risco.

Sindicatos, associações de servidores das delegacias de polícia e os próprios servidores da polícia civil podem se posicionar contra a implementação do formulário eletrônico. A resistência pode decorrer de preocupações relacionadas à sobrecarga de trabalho e à falta de infraestrutura adequada, além do receio de que a digitalização do processo resulte em mais responsabilidades sobre os já limitados recursos humanos disponíveis.

Celestino (2023) exemplifica essa resistência destacando que, no início da implementação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco na Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher de Belo Horizonte, houve significativa oposição dos profissionais da linha de frente, que questionaram a utilidade prática do formulário, o tempo necessário para preenchê-lo e o constrangimento causado por suas perguntas íntimas.

Além disso, a pesquisa aponta que a sobrecarga de trabalho é um fator significativo que intensifica essa resistência, uma vez que o alto volume de casos e a falta de infraestrutura adequada faz com que os servidores percebam o preenchimento do formulário como uma tarefa adicional que aumenta a pressão sobre os já limitados recursos humanos. Para Celestino (2003), esse cenário agrava a preocupação dos profissionais com a ampliação de suas responsabilidades sem o suporte necessário para desempenhá-las de forma eficiente e reforçam a percepção de que o formulário é apenas uma ferramenta para coleta de dados estatísticos sem nenhum retorno efetivo.

Alguns atores do sistema de justiça também podem expressar oposição, especialmente aqueles que operam outros sistemas de tecnologia da informação. A



necessidade de investimentos substanciais em tecnologia e treinamento pode ser vista como um obstáculo, levando à resistência à mudança e à adoção de novos procedimentos.

10. DECISORES

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) desempenha um papel central na regulamentação, execução e monitoramento da implementação eletrônica do formulário.

Ao nível federal, os chefes do Poder Executivo, incluindo o Presidente da República e a Ministra do Ministério das Mulheres, possuem a atribuição de propor e coordenar políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar.

No plano orçamentário, os Chefes do Poder Executivo e integrantes do Poder Legislativo são fundamentais para a inclusão dessa política pública nos planos, diretrizes e leis orçamentárias, assegurando que os recursos financeiros sejam devidamente alocados.

11. RECURSOS DE BARGANHA

No contexto da implementação eletrônica do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, diversos protagonistas e antagonistas podem utilizar recursos de barganha para influenciar os decisores.

Sindicatos e associações de servidores das delegacias de polícia, bem como os próprios servidores da polícia civil, possuem uma significativa capacidade de mobilização da opinião pública. Esses atores podem organizar manifestações e campanhas midiáticas para expressar suas preocupações sobre a sobrecarga de trabalho e a falta de infraestrutura adequada, além de pressionar por melhores condições de trabalho.

Os gestores de políticas públicas em Estados com restrições orçamentárias podem exercer pressão financeira sobre os decisores. Ao destacar a necessidade de investimentos substanciais em recursos humanos e infraestrutura tecnológica, tais gestores podem influenciar as prioridades orçamentárias e a alocação de recursos para a (não) implementação eletrônica do formulário.



Para mitigar essas pressões, as organizações da sociedade civil que atuam na defesa dos direitos das mulheres podem usar de vários repertórios e estabelecer coalizões de defesa, considerando especialmente a sua grande capacidade de mobilização. Segundo Carlos, Dowbor e Albuquerque (2021), a atuação dos movimentos sociais pode fortalecer as capacidades estatais por meio de coalizões de defesa formadas por múltiplos atores e escalas, incluindo alianças internacionais. Os autores enfatizam que tais movimentos podem utilizar uma variedade de repertórios institucionais e extra institucionais, como reuniões com autoridades e elaboração de propostas e estudos, para contribuir para a construção e o fortalecimento de políticas públicas.

CONCLUSÃO

A ausência de um sistema eletrônico integrado para o Formulário Nacional de Avaliação de Risco compromete significativamente a formulação de políticas públicas baseadas em evidências para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. A pesquisa evidenciou que a implementação eletrônica desse instrumento enfrenta desafios jurídicos, institucionais, políticos, econômicos, sociais e culturais, que dificultam sua operacionalização e limitam seu impacto como ferramenta para a proteção das mulheres.

Ao aplicar a ferramenta metodológica “Quadro de Problemas de Políticas Públicas” (Ruiz e Bucci, 2019), o estudo sistematizou as variáveis envolvidas, identificando os principais entraves à implementação eletrônica do formulário e formulando hipóteses de intervenção. Entre os desafios destacados, destacam-se a falta de articulação interinstitucional, a resistência dos profissionais responsáveis pelo preenchimento do formulário, a ausência de um sistema integrado de compartilhamento de dados entre os órgãos do sistema de justiça e da segurança pública, bem como dificuldades operacionais e orçamentárias.

Para enfrentar esses obstáculos, o estudo propôs intervenções hipotéticas que envolvem a criação de um grupo de trabalho interinstitucional e transdisciplinar, com participação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Conselho Nacional do Ministério



Público (CNMP), do Ministério das Mulheres, de órgãos de segurança pública, do sistema de justiça e da sociedade civil, visando garantir um modelo eficiente para a implementação eletrônica do formulário, seja por meio de sua integração ao Processo Judicial Eletrônico (PJe) ou da compatibilização com os sistemas de informação já utilizados pelos órgãos responsáveis.

Além disso, destacou-se a necessidade de regulamentação complementar para detalhar os procedimentos operacionais, definir protocolos de segurança para o compartilhamento de dados e garantir a capacitação contínua dos profissionais responsáveis pela coleta e análise das informações. A intersectorialidade e a participação social também foram apontadas como aspectos fundamentais para o sucesso da implementação, voltados a assegurar a transparência do processo e a construção de um sistema que atenda às necessidades das mulheres em situação de violência.

Por fim, a análise indicou que a efetivação do formulário eletrônico depende da superação de entraves administrativos, legislativos e orçamentários, bem como da construção de um consenso político que viabilize sua adoção. A implementação dessa ferramenta não apenas fortalecerá a resposta institucional à violência doméstica e familiar, mas também permitirá o desenvolvimento de políticas públicas alinhadas a uma abordagem baseada em evidências e orientadas para a proteção integral das mulheres.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Jéssica Amaral de; OLIVEIRA, Samuel Junio Muniz da Silva. **Violência doméstica: a importância das estatísticas criminais e aplicação de políticas públicas de enfrentamento em Minas Gerais**. *Libertas Direito*, v. 5, n. 1, 2024.

Disponível em:

<https://repositorio.famig.edu.br/index.php/producaoacademicabac/catalog/book/852>.

Acesso em: 25 jan. 2025.

BIANCHINI, Alice. **Da assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar - Artigo 8º**. In: CAMPOS, Carmen Hein de. (Org.). *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. Disponível em:

https://www.cfemea.org.br/images/stories/publicacoes/lei_maria_penha_comentada_juridico_feminista.pdf. Acesso em: 25 jan. 2025.



BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.**

Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jan. 2025.

_____. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. **Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.**

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 25 jan. 2025.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Pacto nacional pelo enfrentamento à violência contra a mulher.** Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, Presidência da República, 2011a. Disponível em:

https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/copy_of_acervo/outras-referencias/copy2_of_entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres. Acesso em: 25 jan. 2025.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres.** Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, Presidência da República, 2011b. Disponível em:

https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/copy_of_acervo/outras-referencias/copy2_of_entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres. Acesso em: 25 jan. 2025.

_____. Lei n.º 14.149, de 5 de maio de 2021. **Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, a ser aplicado à mulher vítima de violência doméstica e familiar.**

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14149.htm. Acesso em: 25 jan. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica:** uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. *In: Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais.* São Paulo: Blucher, 2017. Disponível em:

<https://openaccess.blucher.com.br/article-details/12-20820>. Acesso em: 25 jan. 2025.



BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. **A abordagem direito e políticas públicas:** temas para uma agenda de pesquisa. Sequência: Florianópolis, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/85500>. Acesso em: 25 jan. 2025.

CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. **Efeitos de movimentos sociais no ciclo de políticas públicas.** Caderno CRH, v. 34, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/33276>. Acesso em: 25 jan. 2025.

CARVALHO, Erika Fernanda Marins de; LAGUARDIA, Josué; DESLANDES, Suely. **Sistemas de Informação sobre violência contra as mulheres:** uma revisão integrativa. Ciência & Saúde Coletiva, v. 27, n. 4, p. 1273–1287, abr. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-8123202274.08722021>. Acesso em: 25 jan. 2025.

CELESTINO, Amanda Machado. **A viabilidade de uso do formulário nacional de avaliação de risco pelo olhar do policial civil.** 2023. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública e Cidadania, Universidade do Estado de Minas Gerais, 2023. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=13920084. Acesso em: 25 jan. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução n.º 254, de 04/09/2018. **Institui a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário e dá outras providências.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2669>. Acesso em: 25 jan. 2025.

_____. Resolução n.º 342, de 9 de setembro de 2020. **Institui e regulamenta o Banco Nacional de Medidas Protetivas de Urgência – BNMPU, nos termos do parágrafo único do artigo 38-A da Lei n.º 11.340/2006, com redação dada pela Lei n.º 13.827/2019.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3457>. Acesso em: 25 jan. 2025.

_____. **Novo acordo fortalece formulário de risco para combate à violência doméstica.** 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/novo-acordo-fortalece-formulario-de-risco-para-combate-a-violencia-domestica/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ); CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Resolução Conjunta n.º 5 de 03/03/2020. **Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público e dá outras providências.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3218>. Acesso em: 25 jan. 2025.



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSTITUTO AVON; CONSÓRCIO LEI MARIA DA PENHA E CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO E AÇÃO – CEPIA. **Avaliação sobre a aplicação das medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha.** Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-avaliacao-medidas-protetivas-lei-maria-da-penha-23082022.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2025.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **O direito nas políticas públicas.** In: A política pública como campo multidisciplinar. Tradução. São Paulo: Editora UNESP, 2013. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066889/mod_resource/content/1/1.2.%20O%20direito%20nas%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20-%20Diogo%20Coutinho.pdf. Acesso em: 25 jan. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário brasileiro de segurança pública 2024.** São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 18, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f62c4196-561d-452d-a2a8-9d33d1163af0>. Acesso em: 25 jan. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf. Acesso em: 25 jan. 2025.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies.** 2 ed. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher.** 1979. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf. Acesso em: 25 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Interamericana para Prevenção, Punição e Erradicação da Violência Contra as Mulheres (“Convenção de Belém do Pará”)**, 1994. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencaobelem1994.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2025.

PASINATO, Wânia. **Dez anos de lei Maria da Penha.** SUR, São Paulo, v. 13, n. 24, p. 155-163, 2016. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/02/14-sur-24-por-wania-pasinato.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2025.



RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional.** *Rei - Revista Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 1142–1167, 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443>. Acesso em: 25 jan. 2025.

SANTOS, Cecília MacDowell. **Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado.** *Revista crítica de ciências sociais*, n. 89, p. 153-170, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/rccs.3759>. Acesso em: 25 jan. 2025.

TOKARSKI, Carolina Pereira; MATIAS, Krislane de Andrade; PINHEIRO, Luana Simões; CORREA, Ranna Mirthes Sousa. **De política pública à ideologia de gênero: o processo de (des) institucionalização das políticas para as mulheres de 2003 a 2020.** *Texto para Discussão*, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11863>. Acesso em: 25 jan. 2025.

TUMELERO, Silvana. **Intersectorialidade nas políticas públicas.** *Guaju*, v. 4, n. 2, p. 211-230, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/62201>. Acesso em: 25 jan. 2025.