XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

FREDERICO THALES DE ARAÚJO MARTOS

JANAÍNA MACHADO STURZA

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

D597
DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I
[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI
Coordenadores: Frederico Thales de Araújo Martos, Janaína Machado Sturza – Florianópolis: CONPEDI, 2024.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-978-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU (2: 2024 : Florianópolis, Brasil).
CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

Os direitos sociais e as políticas públicas desempenham um papel crucial na efetivação das garantias constitucionais que visam promover o bem-estar e a dignidade dos cidadãos. A Constituição Federal de 1988 consagra, em seu texto, os direitos sociais como essenciais para a construção de uma sociedade justa e igualitária, atribuindo ao Estado o dever de criar e implementar políticas públicas que assegurem esses direitos. A promoção de educação, saúde, trabalho, segurança e moradia, entre outros, depende diretamente da efetividade das políticas públicas, que transformam essas garantias constitucionais em ações concretas.

Durante o XIII Encontro Internacional do CONPEDI, realizado na prestigiosa Universidad de La República Uruguay, em Montevidéu, nos dias 18, 19 e 20 de setembro de 2024, foi promovido o Grupo de Trabalho (GT) intitulado "Direitos Sociais e Políticas Públicas I", que ocorreu no dia 19 de setembro. O GT proporcionou um espaço de diálogo e reflexão sobre temas essenciais ao desenvolvimento e implementação de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos sociais.

Diversos estudos foram apresentados por acadêmicos e pesquisadores, abordando questões contemporâneas e desafiadoras no campo dos direitos sociais, revelando o impacto dessas políticas em diferentes áreas. A seguir, estão listados os temas discutidos e seus respectivos autores:

1. Fim do Período Escravocrata: As Bases para o Desenvolvimento do “Capitalismo Periférico”

Autores: Murilo Trindade e Silva, Milena Barbosa Pereira Ferreira, Renato Duro Dias

2. Judicialização de Políticas Públicas e as Possibilidades de Soluções Alternativas: Estudo de Caso sobre o Benefício de Prestação Continuada

Autora: Julia Alfradique Leite

3. O Impacto da COVID-19 na Segurança Alimentar do Brasil e da República Dominicana

Autores: Ernesto Valdivia Romero, Ilton Garcia Da Costa

4. O Orçamento Público: Função, Controle Orçamentário e Instrumento de Participação Social

Autores: Alessandra Almada de Hollanda, Celso De Albuquerque Silva

5. O Salário-Maternidade para Casais Homoafetivos: Uma Análise Acerca do Julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.211.446 – Tema 1072 - STF

Autores: Laís Reis Araújo Nazaré, Marcelo Toffano, Silvio Marques Garcia

6. O Trabalho em Condições Análogas à Escravidão no Brasil para Além das Vulnerabilidades Sociais

Autores: Rosane Teresinha Porto, Juliana Tozzi Tietböhl, Andre Ricardo Guimaraes Reckziegel

7. Oficina de Divórcio e Parentalidade: Uma Relevante Política Pública para Resguardar a Proteção Integral da Criança e do Adolescente

Autores: Juliana Raquel Nunes, Marisa Sandra Luccas, Patrícia dos Santos Chiavelli

8. Pelo Direito de Planejar Nossas Famílias: Questões Fundamentais Relacionadas à Autonomia, Igualdade de Gênero e Direitos Reprodutivos

Autores: Juliana Toralles Dos Santos Braga, Marli Marlene Moraes Da Costa

9. Pobreza e Racismo: O Retrato Persistente do Brasil Desigual

Autores: Gilson Ely Chaves de Matos, Andréia Caroline da Silva de Oliveira, Patrick Costa Meneghetti

10. Policiamento Preditivo e Violência de Gênero: Uma Análise sobre a Política Pública de Avaliação de Risco Brasileira

Autora: Amanda Machado Celestino Pires

11. Políticas Públicas de Adaptação das Mudanças Climáticas e sua Interface com a Educação Ambiental para a Garantia dos Direitos Humanos e da Natureza no Brasil

Autores: Ernaldo Oliveira De Medeiros, Adriana da Silva Ferreira, Sébastien Kiwonghi Bizawu

12. Políticas Públicas Municipais e Terceirização: Possibilidades e Limites

Autores: Giovani da Silva Corralo, Lucas Dreher Bernardi

13. Políticas Públicas: Enfrentando o Feminicídio e as Desigualdades de Gênero

Autores: Jordanna Macedo Bento Alvarenga, Silvana Beline Tavares

14. Projeto Restauração à Luz da Teoria de Maturana: Avaliação de Política Pública de Justiça Juvenil Restaurativa

Autora: Marinella Geronimo da Silva Quinzeiro

15. Reforma Psiquiátrica no Brasil: Fundamentos e Desafios para Consolidação

Autores: Cassius Marcellus de Freitas Rodrigues, José Querino Tavares Neto

16. Tecnologia para a Gestão de Sistemas Educacionais: Políticas Públicas para a Infância e a Juventude

Autores: Catharina Orbage De Britto Taquary Berino, Daniel Machado Berino, Eneida Orbage De Britto Taquary

A qualidade dos trabalhos apresentados no GT "Direitos Sociais e Políticas Públicas I" durante o XIII Encontro Internacional do CONPEDI foi verdadeiramente notável, refletindo o compromisso dos participantes com a pesquisa de alto nível e a inovação acadêmica. As contribuições dos estudiosos trouxeram insights profundos e promoveram um debate enriquecedor sobre os desafios contemporâneos e as perspectivas futuras nessas áreas cruciais do Direito. A diversidade de temas abordados, que vão desde a judicialização das políticas públicas até a análise da segurança alimentar e questões de gênero, evidenciam a relevância e a complexidade das discussões apresentadas.

Este encontro não apenas consolidou o papel do CONPEDI como uma referência no cenário acadêmico nacional e internacional, mas também reafirmou o compromisso com a qualidade científica e a excelência na produção do conhecimento jurídico. A interação entre pesquisadores de diferentes regiões e instituições fortalece o intercâmbio de ideias e soluções inovadoras para questões urgentes e estruturais da sociedade, elevando o nível das pesquisas e contribuindo diretamente para o desenvolvimento das políticas públicas nos países do MERCOSUL, em especial no Brasil e no Uruguai.

Convidamos calorosamente todos os interessados a explorarem os frutos deste encontro por meio dos anais do evento, onde os textos completos dos trabalhos estão disponíveis. Essa plataforma representa uma oportunidade valiosa para acessar de forma integral as análises e reflexões apresentadas, ampliando o debate acadêmico e permitindo que mais vozes se juntem à construção do conhecimento jurídico.

Agradecemos profundamente a todos os participantes, coordenadores e apoiadores que contribuíram para o sucesso do evento. O empenho e a dedicação de cada um foram fundamentais para promover o avanço contínuo da pesquisa jurídica nos países do MERCOSUL, em especial no Brasil e no Uruguai.

Temos a certeza de que os impactos desse encontro reverberarão no fortalecimento das políticas públicas e no aprimoramento da proteção dos direitos sociais.

Prof. Dr. Frederico Thales de Araújo Martos (FDF – UEMG)

Profa. Dra. Janaína Machado Sturza (UNIJUI)

Profa. Dra. Leticia Iglesias (FDER – UDELAR)

POLICIAMENTO PREDITIVO E VIOLÊNCIA DE GÊNERO: UMA ANÁLISE SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE AVALIAÇÃO DE RISCO BRASILEIRA

PREDICTIVE POLICING AND GENDER-BASED VIOLENCE: AN ANALYSIS OF BRAZILIAN PUBLIC RISK ASSESSMENT POLICY

Amanda Machado Celestino Pires

Resumo

Apesar dos avanços na política de avaliação de risco, os índices de violência de gênero contra a mulher ainda permanecem elevados, notando-se uma baixa capacidade de identificação das vítimas mais vulneráveis. A partir deste panorama, este artigo tem como objetivo entender as implicações da supressão da métrica no sistema de avaliação de risco brasileiro, com suporte na teorização sobre a burocracia de nível de rua do campo de públicas e no princípio da transversalidade de gênero. O artigo, com natureza qualitativa e abordagem descritiva, adotou o estudo de caso como estratégia de pesquisa, a partir da aplicação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco em Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher em capital do Sudeste do Brasil. Os dados foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas com 13 burocratas de nível de rua, survey de experiência e análise documental. Após, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo para compreensão dos dados. Como resultados, constatou-se que a supressão da métrica descaracteriza a sistemática de avaliação de risco e acarreta a baixa visibilidade sobre a situação de risco das mulheres. O trabalho contribui para o avanço dos estudos sobre o policiamento preditivo, sob a perspectiva de gênero, evidenciando a necessidade de inserção da vítima no centro das decisões em políticas públicas de gênero e da mitigação da visão top down de formulação destas políticas públicas.

Palavras-chave: Policiamento preditivo, Avaliação de risco, Políticas públicas, Violência de gênero, Mulheres

Abstract/Resumen/Résumé

Despite advances in risk assessment policy, rates of gender-based violence against women remain high, with a low capacity to identify the most vulnerable victims. From this perspective, this article aims to understand the implications of suppressing the metric in the Brazilian risk assessment system, supported by theorization about street-level bureaucracy in the public field and the principle of gender mainstreaming. The article, qualitative in nature and descriptive in approach, adopted the case study as a research strategy based on applying the National Risk Assessment Form in a Specialized Police Station for Women's Care in the capital of Southeast Brazil. Data were collected through semi-structured interviews with 13 street-level bureaucrats, experience surveys, and document analysis. Subsequently, the content analysis technique was used to understand the data. As a result, it was found that the

suppression of the metric distorts the risk assessment system and leads to low visibility of women's risk situations. The work contributes to the advancement of studies on predictive policing from a gender perspective, highlighting the need to include the victim at the center of decisions in public gender policies and to mitigate the top-down view of public policy formulation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Predictive policing, Risk assessment, Public policy, Gender violence, Women

1 INTRODUÇÃO

A lógica do policiamento preditivo no âmbito das relações de gênero fundamenta-se na observação de que a violência contra as mulheres tem caráter repetitivo (Soares, 1999; Walker, 2012). A reiteração dos episódios de violência, por sua vez, pode ser incrementada em termos de intensidade e frequência, cujo pico é o feminicídio (Medeiros; Tavares, 2017). A proposta de avaliação de risco, como política pública, significou uma mudança paradigmática na segurança pública, eis que, ao ser possível elencar situações ou circunstâncias preditoras da violência, permitiu a canalização de recursos e garantiu objetividade e transparência na tomada de decisão de acordo com o nível de perigo (López-Ossorio *et al*., 2019).

Os instrumentos de avaliação de risco surgiram no final de década de 1980, nos Estados Unidos, na área da saúde (Stuart; Campbell, 1989). O objetivo era estruturar entrevistas, de modo a se obter informações preditoras de um comportamento futuro (Kropp; Hart, 2000), com a finalidade de diminuir os agravos de violência por parceiro íntimo e feminicídio (Graham *et al*., 2021). Tais instrumentos foram adaptados para o contexto da segurança pública e aplicados aos casos de violência contra a mulher por parceiro íntimo (Turner; Medina; Brown, 2019).

A avaliação de risco teria a aptidão de determinar as vítimas em situação mais crítica de violência e definir o tipo de assistência coerente ao caso concreto. Além disso, a definição de critérios objetivos e a mensuração do risco em níveis por meio de escala afastariam a subjetividade na avaliação, reduzindo as interferências de ordem intuitiva do profissional (Kebbell, 2019). A classificação do risco, portanto, é atividade inerente a estes instrumentos de avaliação de risco (Kroop; Hart, 2000, Campbell *et al.*, 2009, Echeburúa *et al.*, 2010, Medeiros, 2015, Kebbell, 2019, López-Ossorio *et al.*, 2019, Turner; Brown; Medina, 2021, Garcia-Vergara *et al*., 2022).

Com este raciocínio, a metrificação do risco é mecanismo adotado por diversos modelos internacionais, a exemplo do americano, australiano, canadense, inglês, espanhol e português (Campbell *et al.*, 2009; Echeburúa *et al.*, 2010; Medeiros, 2015; Kebell, 2019). Estes sistemas de avaliação de risco subsidiaram o desenvolvimento do modelo brasileiro, cujo marco legal é a Lei nº 14.149, de 5 de maio de 2021 (Brasil, 2021), a qual instituiu o Formulário Nacional de Avaliação de Risco (FONAR). O instrumento brasileiro de avaliação de risco tem como base o modelo aprovado pela Resolução Conjunta nº 05, de 03 de março de

2020, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) (CNJ; CNMP, 2020).

Entretanto, no modelo nacionalmente unificado, suprimiu-se a metrificação do risco por sugestão do Conselho Nacional de Justiça e anuência do Conselho Nacional do Ministério Público. Esta deliberação foi documentada na Proposição nº 1.00392/2019-70 (CNMP, 2020a) e no Acórdão do Ato Normativo nº 0001254-37.2020.2.00.0000 (CNJ, 2020).

Segundo sustentado, a metrificação geraria um estado de insegurança para os aplicadores do instrumento, eis que não haveria garantia de que o documento serviria como vetor para o intérprete jurisdicional na tomada das providências que efetivamente poderiam precaver o feminicídio (CNMP, 2020a). Além disso, a identificação do nível de risco seria atividade com reserva de jurisdição (CNJ, 2020).

Apesar do progresso em termos de instrumentalização de ferramentas para avaliação do risco, as taxas de violência contra a mulher ainda continuam elevadas no Brasil (Moroskoski *et al.*, 2021), inclusive o feminicídio (Sinesp, 2024). De igual modo, ainda é deficitária a identificação das vítimas mais vulneráveis (Turner; Brown; Medina, 2021).

A partir desta decisão política, é possível questionar se o instrumento de avaliação de risco brasileiro apresenta emprego prático satisfatório e se a supressão consciente da metrificação de seus resultados oferece fragilidades, eis que a indicação de níveis de risco é pilar da avaliação de risco (Kopp; Hart, 2000; Campbell *et al*., 2003). O preenchimento desta lacuna tem o propósito de oferecer soluções hipotéticas para os altos índices de registros de ocorrências policiais relacionadas à violência de gênero contra a mulher, com o intuito de oferecer possibilidades de gestão estratégica do risco de novos episódios de violência. A pergunta de pesquisa que ora se propõe é: quais as implicações da supressão da métrica no sistema de avaliação de risco brasileiro? Assim, o estudo em voga tem como objetivo entender quais são as implicações da supressão da métrica no sistema de avaliação de risco brasileiro.

A pesquisa, qualitativa, adota a estratégia do estudo de caso, com coleta de dados por meio de aplicação de *survey* de experiência, entrevistas e análise documental. Os dados foram analisados valendo-se da técnica de análise de conteúdo. Além desta introdução, o artigo se desenvolve por meio da apresentação de referencial teórico sobre o policiamento preditivo e sobre a transversalidade das políticas públicas de gênero. Após, traça o percurso metodológico da pesquisa para, então, ser possível apresentar os resultados e discuti-los à luz do referencial teórico que dá sustentação ao corpo da pesquisa. Por fim, apresenta seção com as considerações finais.

2 EXPLORANDO O POLICIAMENTO PREDITIVO DE AVALIAÇÃO DE RISCO: ORIGEM E FINALIDADES

A partir da década de 1990, novos modelos policiais tomaram forma, em contraposição ao modelo tradicional e reativo de atuação policial. Os imperativos de governança e *accountability* fizeram surgir, por exemplo, o denominado policiamento baseado em evidências e o policiamento orientado para a solução de problemas (Sherman, 1998; Matarazzo *et al.*, 2022). A atuação policial passou a ser governada por estratégias que permitiram o aumento da legitimidade de suas ações, da eficiência da resposta policial, do profissionalismo e o afastamento do obscurantismo das decisões (Matarazzo *et al.*, 2022).

Estes modelos superaram o mito do raciocínio subjetivo do agente policial e apegaram-se a elementos de racionalidade e objetividade para execução de tarefas repetitivas (Sherman, 1998; Matarazzo *et al.*, 2022). Por seu turno, a segurança pública preditiva compreende a estratégia de policiamento que utiliza modelagem estatística para previsão da atividade policial por meio de métodos quantitativos que orientam a tomada de decisão, analisando o crime e a vitimologia. O policiamento preditivo reconfigurou o modelo gerencial da polícia, permitindo maior transparência na tomada de decisão e eficiência na atuação policial (Duarte; Lobato, 2021).

A concretização do policiamento preditivo se dá por meio programas, *softwares*, algoritmos, inteligência artificial e recursos tecnológicos para auxiliar a tomada de decisão, afastando formas de atuação baseadas na intuição (Sherman, 2018; Duarte; Lobato, 2021). Não obstante o seu caráter vanguardeiro, a introdução do policiamento preditivo não significou o rompimento com as estratégias tradicionais de atuação policial (Duarte; Lobato, 2021). Isto porque há barreiras atreladas à alteração da cultura organizacional e gerencial das agências policiais (Bullock; Tilley, 2009) e do sistema de justiça criminal (CNMP, 2020a; CNJ, 2020).

Desde o princípio da formação dos modelos de avaliação de risco, verificou-se ser pertinente o emprego de tecnologia da informação para conhecer quem são os autores mais comuns (Kropp; Hart, 2000). A possibilidade de automação dos instrumentos de avaliação de risco (Kebbell, 2019) figura como um reforço para a atuação policial na seara da violência contra a mulher, por meio de ferramentas de aprendizagem de máquina, a fim de auxiliar no processo de tomada de decisão (Turner; Medina; Brown, 2019).

A criação de um algorítimo preditivo facilitaria, na visão de Turner, Brown e Medina (2021), a avaliação do risco na medida em que ofereceria previsões mais precisas, compilaria

informações de múltiplas fontes e permitiria auditorias para correções. Por outro lado, minimizaria o erro humano e ampliaria o contato e a privacidade em relação às vítimas (Messing; Campbell, 2016).

As ferramentas de avaliação de risco surgiram em razão da necessidade de intervenção adequada, considerando os elevados índices de VPI e feminicídio (Graham *et al.*, 2021). O *Danger Assessment* (DA) foi a primeira ferramenta de avaliação do risco de homicídio por parceiro íntimo, sem distinção do sexo da vítima e do autor, no final da década de 1980, nos Estados Unidos (Stuart; Campbell, 1989). Inicialmente, as ferramentas possuíam um viés de teste psicológico, evoluindo para a construção de modelos preditivos de novos episódios de violência (Turner; Medina; Brown, 2019).

A primeira pesquisa sobre avaliação de risco foi publicada nos Estados Unidos em 1986 (Stuart; Campbell, 1989), fruto da intervenção voltada para a análise do risco em ambientes clínicos, na área da saúde (Garcia-Vergara *et al*., 2022), com posterior ampliação para outros ramos, incluindo a prática de policiamento por forças de segurança pública (Turner; Medina; Brown, 2019). O *Danger Assessment* (DA) surgiu no campo da enfermagem e a ideia era de que as próprias vítimas, enfermeiros ou pessoas relacionadas ao sistema de saúde o preenchessem, por meio de um padrão dual de respostas “sim” ou “não” (Stuart; Campbell, 1989).

Enquanto o modelo de avaliação de risco proposto por Campbell (2003) tem como foco a prevenção da letalidade, independentemente do gênero, os trabalhos de Kropp e Hart (2000) prestigiam a reincidência de violência conjugal. O *Spousal Assault Risk Assessment* (SARA) foi desenvolvido no início da década de 1990 para funcionar como um conjunto de orientações profissionais com recomendações sobre a avaliação de risco no contexto das relações conjugais (Kropp; Hart, 2000).

Em 2007, a Espanha adotou um sistema nacionalmente uniforme, modelo que foi adaptado por Portugal (Turner; Medina; Brown, 2019). O *Domestic Abuse, Stalking and Honour Based Violence* (DASH) é instrumento de avaliação de risco utilizado pela polícia do Reino Unido desde 2009 e consiste em uma ferramenta estruturada de julgamento profissional (Turner; Medina; Brown, 2019).

No Brasil, a avaliação de risco começou a ser delineada por volta do ano de 2015, em iniciativas pontuais do Governo do Distrito Federal, do Governo do Estado do Espírito Santo e do Projeto Diálogos Setoriais, uma iniciativa em parceria entre o Conselho Nacional do Ministério Público e a União Europeia (CNMP, 2020b; Ávila *et al.*, 2021). No contexto da

segurança pública, a técnica de avaliação de risco tem a capacidade de aperfeiçoar a atividade policial e reduzir as mortes violentas (Graham *et al.*, 2021).

Atualmente, pode-se dizer que existe um policiamento de avaliação de risco, de caráter preventivo, voltado ao contexto das relações íntimas (Turner; Brown; Medina, 2021). O policiamento orientado para avaliação de risco tem o potencial de previsão de uma violência futura por parceiro íntimo, em condições ideais de treinamento e aplicação (Kebbell, 2019). O ambiente policial é uma das principais portas de entrada para as denúncias de violência por parceiro íntimo, motivo pelo qual é propício para a tomada das primeiras providências protetivas, incluindo a adoção de formulários de avaliação de risco (López-Ossorio *et al.*, 2019).

Não por outro motivo, a Resolução Conjunta nº 05, de 3 de março de 2020, estabeleceu a aplicação preferencial do FONAR pela Polícia Civil (CNJ; CNMP, 2020). Sob esta ótica, as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher geralmente são o primeiro local onde as mulheres solicitam auxílio (Medeiros, 2015). A especialização do aparato policial leva em consideração o marcado gênero, os contextos e as particularidades deste tipo de violência, com a finalidade de facilitar a denúncia por parte das vítimas (Bandeira, 2014). O tratamento policial especializado gera visibilidade à questão da violência contra a mulher, cujas estruturas são importantes portas de entrada das mulheres para o acesso à justiça (Andrade; Matos, 2017).

3 A METRIFICAÇÃO DO RISCO E SEUS CONSECTÁRIOS

Dentre os modelos estruturados de avaliação de risco, o julgamento profissional estruturado e o atuarial são pautados em evidências científicas (Kebbell, 2019). A avaliação de risco pautada no julgamento profissional estruturado é realizada por meio da coleta de informações relacionadas aos fatores de risco, sem que haja, para tanto, um código fixo e explícito sobre a pontuação dos itens (Kropp; Hart, 2000), como no modelo atuarial (Garcia-Vergara *et al.*, 2022).

A classificação do risco depende, portanto, da análise e do julgamento de um profissional (Kropp; Hart, 2000). Neste caso, existe uma escala de julgamento, que funciona como uma âncora para indicar ao policial os critérios para cada pontuação (Kebbell, 2019) em níveis de risco (Kropp; Hart, 2000). A diferença em relação ao modelo atuarial é que no julgamento profissional estruturado, a pontuação dos fatores de risco é de ordem subjetiva (Van der Put; Gubbels; Assink, 2019).

Por sua vez, o método atuarial vale-se de algoritmos fixos e explícitos para a tomada de decisão, geralmente alicerçados em fundamentos empíricos (Kropp; Hart, 2000). Os instrumentos de avaliação de risco atuariais pautam-se na análise dos fatores de risco empiricamente definidos em cotejo com o objeto que se pretende avaliar, ao passo que as ferramentas que utilizam o julgamento profissional estruturado têm como suporte a análise subjetiva do profissional (Van der Put; Gubbels; Assink, 2019).

A avaliação pressupõe o cálculo de um conjunto de dados a partir das respostas a itens padronizados sobre a situação analisada, estrutura que retira o caráter subjetivo da avaliação, eliminando as decisões pautadas na intuição e na experiência exclusivamente (Kebbell, 2019). Enquanto o julgamento profissional estruturado é um modelo subjetivo, a análise de risco estatística, na forma atuarial, consigna um modelo objetivo de averiguação do risco (Medeiros, 2015). É dessa forma que as ferramentas atuariais reduzem a subjetividade na avaliação do risco, ao passo que os instrumentos com julgamento clínico estruturado permitem uma maior discricionariedade do avaliador (López-Ossorio *et al.*, 2019).

Os modelos internacionais de avaliação de risco atribuem uma pontuação para cada fator de risco ou grupo de fatores de risco, cujos pontos somados ensejam a classificação em níveis de risco específicos (Kropp; Hart, 2000; Campbell *et al.*, 2003; Campbell; Webster; Glass, 2009; Messing; Campbell, 2016; Graham *et al.*, 2021; Garcia-Vergara *et al.*, 2022), podendo apresentar pesos variáveis para cada item (Garcia-Vergara *et al.*, 2022). A classificação de risco é feita após o preenchimento das respostas do questionário (Turner; Brown; Medina, 2021), mediante a análise dos fatores de risco, com inserção em uma escala de risco (Campbell *et al.*, 2003). Entende-se adequada a análise das pontuações totais da escala e não apenas as marcações sobre os fatores de risco específicos (Graham *et al.*, 2021).

A mensuração em níveis é uma característica da avaliação de risco (Kebbell, 2019), o que é perceptível pela análise dos diversos instrumentos, os quais apresentam, em sua maioria, ao menos, dois níveis de perigo (Kropp; Hart, 2000; Campbell; Webster; Glass, 2009; Messing; Campbell, 2016; López-Ossorio *et al.*, 2019; Graham *et al.*, 2021; Garcia-Vergara *et al.*, 2022). Instrumentos simplificados e com objetivo de respostas imediatas e urgentes, como é o caso da Tela de Letalidade, utilizada por socorristas americanos em casos de violência grave ou quase letal, prevê apenas duas possibilidades de avaliação de risco: alto perigo e não alto perigo (Messing; Campbell, 2016).

Por outro lado, há instrumentos, como o precursor dos modelos de avaliação de risco, o *Danger Assessment*, que contempla quatro níveis de perigo: variável, aumentado, grave e extremo, classificação que é mantida pelo *Danger Assessment for Immigrant Women* (DA-I),

Danger Assessment Lethality Screen (DA-LE) e *Danger Assessment*-5 (DA-5), todos adaptados do DA. Já o *Severe Intimate Violence Partner Risk Prediction Scale* (SIVIPAS), instrumento espanhol de avalição de risco, prevê três níveis de risco: baixo, moderado e alto. Por outro lado, a Escala-H, também de origem espanhola, contempla cinco níveis de risco: desvalorizado, baixo, médio, alto e extremo (Garcia-Vergara *et al.*, 2022).

Embora seja pacífico que as mulheres em situação de VPI ostentem algum grau de risco de danos potenciais, existem parâmetros diferentes de periculosidade (Medeiros, 2015). A classificação do risco como alto representa vítimas com risco de dano grave a qualquer momento, ao passo que o nível médio indica que danos graves são improváveis, salvo se houver alterações circunstanciais para a vítima ou para o agressor e, por sua vez, o nível padrão sugere que não há nenhuma evidência indicativa de dano grave. A mensuração do risco em níveis tem o propósito de permitir a análise da dimensão do risco, mas não de forma rígida, com um ponto de corte, mas na análise dos fatores de risco em si (Turner; Brown; Medina, 2021).

4 A POLÍTICA PÚBLICA DE AVALIAÇÃO DE RISCO E O IMPERATIVO DE TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO

Nesta ordem de ideias, é possível compreender as delegacias especializadas como um dispositivo de política pública (Frugoli *et al*., 2019), por meio do qual as mulheres encontraram espaço para construção de suas redes de poder no âmbito da justiça (Pasinato, 2005). Por políticas públicas compreende-se o curso de ações ou inações estatais, fruto de uma decisão política, da autoridade e da legitimidade do Estado (Farah, 2004;. As políticas públicas têm, em tese, o condão de alterar a realidade, concretizar garantias e promover direitos (Bandeira; Almeida, 2013). As políticas públicas são voltadas à resolução de um problema e são impactadas por conflitos de interesse políticos, valores, ideologias (Farah, 2021).

De acordo com a análise cíclica de políticas públicas, a implementação é etapa responsável pela concretização da decisão política no mundo real. Para tanto, os profissionais da linha de frente, chamados burocratas de nível de rua, são os responsáveis pela execução concreta dos planos, programas, projetos e ações construídos pelos agentes governamentais. O implementador vivencia o contato face a face com o usuário/destinatário da política pública, cocriando a política de acordo com sua margem de discricionariedade (Lispky, 2019). A interação imediata com o público é parametrizada por ajustes de linguagem, imposição das

regras de tratamento e de táticas específicas considerando as adversidades do serviço público, o que Lotta (2014) denomina de molduras, nas diversas formas de mecanismos interacionais.

Ao tocar a pauta da violência de gênero, é preciso distinguir políticas públicas para mulheres de políticas públicas de gênero. As políticas públicas com perspectiva de gênero vão além de políticas públicas cujas destinatárias sejam mulheres (Farah, 2004). Neste sentido, para se pensar uma política pública emancipatória para mulheres, muito mais do que ter esse público como alvo, é preciso incorporar a perspectiva de gênero. Assim, não basta que as políticas públicas sejam voltadas ao feminino, mas que formas de subverter a lógica de subjugação sejam adotadas em termos de políticas públicas. A isso Bandeira e Almeida (2013) nomearam de políticas públicas de gênero, em contraponto com as políticas públicas para mulheres. A incorporação de políticas públicas com a perspectiva de gênero tem o mote, portanto, de superar essa construção social de desigualdades e de subjugação a partir do gênero (Farah, 2004).

Farah (2004) notou que há políticas públicas destinadas a mulheres que, embora tenham como foco questões que envolvem o feminino, ainda são permeadas por mecanismos de tutela e subordinação. O foco em processos emancipatórios no âmbito do enfrentamento à violência contra a mulher, com resgate da cidadania, tem o efeito de transformar o estado de subjugação e de oferecer visibilidade, de modo a ser possível notar transversalidade nestas políticas públicas (Farah, 2004).

A estratégia do *gender mainstreaming* ou transversalidade de gênero foi adotada internacionalmente a partir da IV Conferência Mundial das Mulheres de Beijing, em 1995. O objetivo era adotar uma política global de equidade de gênero, que oferecesse às mulheres melhores condições de vida. Em termos gerais, pode-se compreender que consiste na incorporação da perspectiva de igualdade de gênero em todas as políticas públicas. No Brasil, as políticas públicas passaram a se orientar pela transversalidade a partir de 2004, funcionando como um princípio organizador no Plano Plurianual de Políticas para Mulheres 2004-2007. Para Bandeira e Almeida (2013), não há ganho democrático em termos de governabilidade se não houver igualdade de gênero.

Neste caminhar, para a análise de decisões governamentais, haveria que se questionar os seus impactos em termos de gênero, com foco na promoção de igualdade. Para tanto, tornou-se necessário que as políticas públicas se desvinculassem do caráter essencialista das mulheres, que as mantêm atreladas aos papeis tradicionais de gênero. A postura de trasnversalização das políticas públicas exigiria um rompimento com as desigualdades

relacionais em termos de gênero e se ateria às mulheres enquanto sujeitos de direitos, não como instrumentais para a governança estatal (Bandeira; Almeida, 2013).

O contexto explicita que as delegacias especializadas se tornaram via de acesso (Frugoli *et al*., 2019) e de distribuição de justiça (Soares, 1999), oferecendo um ganho político em termos de cidadania da mulher (Bandeira, 2014). Para além da publicização do fenômeno da violência contra a mulher, Pasinato (2005) considerou que as delegacias especializadas também implicaram em símbolo de espaço de autoridade, onde as mulheres solicitavam auxílio depois de esgotados outros métodos de solução do conflito privado. Contudo, as soluções na esfera do controle formal ainda eram fruto da intuição das delegadas, ausentes diretrizes uniformes para atendimento e acolhida das vítimas (Saffioti, 1999). Este cenário evidenciava a ausência de perspectiva de gênero e a presença apenas de uma política pública para mulheres (Farah, 2004).

5 METODOLOGIA

Para entender as implicações da supressão da métrica no sistema de avaliação de risco brasileiro, a estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso, compreendendo o FONAR aplicado por esta unidade policial especializada um sistema delimitado, específico e concreto (Creswell, 2014). A natureza qualitativa da pesquisa visou o estudo das relações sociais de modo a considerar a pluralização das formas de vida e de pontos de vista (FLICK, 2009). Para tanto, os dados foram coletados a partir da aplicação de um *survey* de experiência, da realização de entrevistas semiestruturadas e de análise documental. Com caráter descritivo, a pesquisa reuniu opiniões, significados, atitudes e crenças dos policiais civis e servidores administrativos sobre o instrumento de avaliação de risco (GIL, 2002).

O *survey* dialogava com o roteiro semiestruturado de entrevistas, em alguma medida, a fim de ser possível o contraste entre as respostas e a validação dos dados obtidos. A aplicação do FONAR pelo profissional da linha de frente implica em uma experiência funcional, que é carregada pelos vieses de cada indivíduo (Lotta, 2014). A identificação dessas impressões foi almejada pelo *survey* de experiência aplicado ao longo da pesquisa (Gil; Neto, 2020).

Outro passo desenvolvido para a coleta de dados consistiu na realização de entrevistas presenciais e em profundidade, por meio de roteiro de entrevista semiestruturado, seguindo as diretrizes de Manzini (2003). Foram realizadas 13 entrevistas com profissionais

da linha de frente das carreiras de delegado, escrivão, investigador, técnico assistente e analista da Polícia Civil, na perspectiva da burocracia de nível de rua (Lipsky, 2019).

A seleção dos participantes foi direcionada por meio de uma amostragem intencional (CRESWELL, 2014), viabilizada pela divulgação do *link* do questionário para profissionais que atuavam na unidade policial especializada, bem como convite aos entrevistados via *WhatsApp*. Todos eles foram informados do percurso metodológico, objetivos, com coleta de consentimento por escrito e aprovação da pesquisa na Plataforma Brasil (67882823.0.0000.5112).

Os entrevistados tinham entre 30 e 44 anos de idade e possuíam de três a 15 anos de carreira policial. Foram entrevistados cinco homens e oito mulheres, distribuídos entre as carreiras de delegado de polícia (4), escrivão de polícia (3), investigador de polícia (4) e servidores das carreiras de técnico (1) e analista (1). Responderam ao *survey* de experiência 28 mulheres e 17 homens. A respeito do tempo de carreira, estes participantes possuíam de menos de um ano de exercício até mais de 20 anos de atuação na corporação, presente, portanto, uma diversidade ampla em termos de experiência profissional.

Após a conversação face a face com os entrevistados (Lakatos; Marconi, 2010), os áudios gravados foram transcritos por meio do *Transkriptor*, um *software* de transcrição online acessado por meio de assinatura mensal. A partir da transcrição, os temas foram compartimentados de acordo com sua frequência, dando ênfase aos tópicos mais recorrentes.

Além disso, a pesquisa analisou a Proposição nº 1.00392/2019-70, documento publicado em 11 de fevereiro de 2020 pelo Conselho Nacional do Ministério Público, contendo as razões pela não adoção da métrica no instrumento de avaliação de risco brasileiro (CNMP, 2020a). O Acórdão do Ato Normativo nº 0001254-37.2020.2.00.0000 (CNJ, 2020), datado de 27 de fevereiro de 2020, também integrou a análise documental.

Os dados foram organizados a partir de um processo de leitura flutuante, como sugerido por Bardin (1977), recorrendo à classificação temática e à análise de conteúdo. Neste estágio de compilação do conteúdo das entrevistas foi estabelecida uma ordem para os relatos com o auxílio de “leituras horizontais de impregnação”, concluindo com a síntese dos assuntos mais recorrentes (Minayo, 2012, p. 624).

6 ANÁLISE E DISCUSSÃO

Sob o prisma da ausência de metrificação do FONAR, verificou-se que, atualmente, não há qualquer tipo de mensuração do risco em níveis de acordo com pontuação ou qualquer

forma de parametrização do risco. Diante desta ausência de ordem prática, 68,9% dos participantes do questionário consideraram extremamente importante uma escala de mensuração do risco em níveis. Somente 4,4% dos participantes expressaram que uma escala é pouco ou nada importante.

A ausência de métrica é justificada na Proposição nº 1.00392/2019-70, nos seguintes termos:

> Para alcançar uma convergência de entendimento entre as instituições interessadas, faz-se necessário declinar da proposta de metrificação contida no Formulário FRIDA, a qual destoa da realidade institucional e dos objetivos almejados pelo Sistema de Justiça brasileiro, no combate à violência doméstica contra a mulher. Isso porque, estando a metrificação estruturada nos graus baixo, médio e alto, o mau preenchimento do formulário nesse ponto poderia induzir a conclusões equivocadas de risco baixo, influenciando erroneamente o membro do Ministério Público e o Magistrado atuantes nas medidas protetivas, com consequências bastante negativas (CNMP, 2020a).

Por sua vez, o Conselho Nacional de Justiça, com a compreensão de que a construção do instrumento de avaliação de risco brasileiro foi democrática, eis que fruto das discussões travadas no âmbito da magistratura, argumentou que a metrificação do risco pelos aplicadores do FONAR configuraria uma delegação de atividade privativamente jurisdicional. As razões contidas no Acórdão do Ato Normativo nº 0001254-37.2020.2.00.0000 (CNJ, 2020) associam a identificação do nível de risco à quantificação do *periculum libertatis* do autor da violência, em aparente leitura restritiva dos fins do sistema de avaliação de risco nas situações de violência contra a mulher.

A definição do modelo de instrumento de avaliação de risco foi estipulada pela Lei nº 14.149/2021 (Brasil, 2021), a qual estabeleceu que este seria o estabelecido por ato normativo conjunto do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público: a Resolução Conjunta nº 05/2020 (CNJ; CNMP, 2020). Temos, portanto, que a construção da política pública de avaliação de risco brasileira apresenta caráter *top down* (Lotta, 2019), o que aparenta produzir impactos no mundo concreto (Lipsky, 2019). Esta construção de política pública, pautada na visão clássica weberiana, revela-se, ainda, dissociada da intenção de tranversalidade das políticas públicas (Bandeira; Almeida, 2013; Farah, 2004).

Ao longo das entrevistas, foram recorrentes as considerações dos profissionais sobre os entraves causados pela ausência de métrica na avaliação de risco. Segundo os policiais, a apreciação quantitativa do risco permitiria o direcionamento eficaz da atuação policial, poupando tempo e recursos na tomada de decisão. Além disso, a presença de escala matemática poderia evitar a influência dos vieses de cada profissional (Kebbell, 2019). Isto

porque, apesar de o FONAR prever um corpo estruturado de perguntas, a avaliação em si ainda é subjetiva, pois depende da impressão do policial sobre o nível de risco.

Para uma das delegadas entrevistadas, a presença de uma escala contribuiria com o processo de avaliação de risco, na medida em que diferenciaria o risco de forma concreta e real, sendo útil para o estabelecimento de prioridades no atendimento e na conclusão dos inquéritos. A profissional faz uma comparação ao sistema de avaliação de risco adotado em unidades de saúde:

> Eu acho que contribuiria muito, porque se a gente tivesse alguma forma de diferenciar esse risco, se a gente pudesse observar esse risco de forma real, por exemplo, a gente poderia colocar... ah... os inquéritos, igual quando a gente entra no hospital e tem a pulseirinha que é amarela, verde, a vermelha.

Neste mesmo sentido, o nível de risco poderia ser orientador da gestão da unidade policial, incluindo a possibilidade de prioridade de atendimento. Para uma das investigadoras, isso não significaria preterir uma vítima em detrimento de outra, mas oferecer atendimento tempestivo para vítimas em situação de maior gravidade, como as que estão notoriamente machucadas e precisam de atendimento médico, as que acabaram de ter alta hospitalar ou as que precisam ser encaminhadas para abrigo. Essa gestão do atendimento considera o volume de ocorrências aguardando atendimento em uma fila de espera. São medidas, portanto, relacionadas com a gestão do risco no ambiente policial.

A ausência de metrificação, traçada por critérios objetivos, considerando pesos diversos para fatores de risco diferentes (Garcia-Vergara *et al.*, 2022; Ávila *et al.*, 2021; Kebbell, 2019; Kropp; Hart, 2000;), assim como a ausência de um sistema hierarquizado de investigação de risco por meio de camadas (Kebbell, 2019), exigem do policial o uso irrestrito da discricionariedade para implementação da política pública de avaliação de risco. A discricionariedade irrestrita, sem suporte em quaisquer parâmetros protocolares gera sensação de insegurança e posicionamentos divergentes na organização, circunstância que esta pesquisa encontrou como limitadora da ação do burocrata de nível de rua, ainda não observada nos estudos sobre o campo de políticas públicas (Farah, 2021; Lotta, 2019). Desse modo, nota-se uma margem de escolha amplíssima pelo profissional da linha de frente.

A ausência de uma métrica preestabelecida contribui para o comprometimento da visibilidade das situações de risco de violência. A política pública e o policiamento de avaliação de risco, portanto, apresentam fragilidades que decorrem de inadequações da ferramenta em si. Sob a perspectiva do *gender mainstreaming*, a política pública de avaliação brasileira aproxima-se mais de um instrumental de governança estatal (Bandeira; Almeida, 2013) do que de uma política pública de gênero. O modelo atual é incapaz de gerar

emancipação e subverter a lógica de subjugação das mulheres em situação de violência de gênero, como defende Farah (2004).

A existência de um estímulo visual para a mensuração do risco foi mencionada por muitos participantes. Além da estipulação em número ou porcentagem do risco, a interface do sistema policial utilizado para avaliação de risco poderia contemplar cores, gráficos ou etiquetas de distinção dos níveis de risco. Segundo apurado nas entrevistas, a visualização da violência em símbolos tangíveis permitia dimensionar os fatos, como um retrato instantâneo da violência. O ajuste do sistema operacional atenderia ao princípio da transversalidade (Bandeira; Almeida, 2013).

Para os profissionais, a gradação do risco poderia ser definida em cinco níveis, compreendendo um nível intermediário, que revelaria uma situação de neutralidade e outros de menor e maior risco, com prestígio à forma automática de aferição, o que foi defendido por uma das analistas entrevistas:

> Automaticamente, acho assim, né? Preencheu, no final já sai no escore ali, né? Verde, amarelo, laranja, vermelho, vermelho escuro, né? (risos) Pra facilitar ali, porque, né? Eh... mas automaticamente. Se a gente for deixar pra que seja manual: "não sei fazer conta", "tô agarrado agora" [imita reações de policiais]. E vai sempre ficar pra depois.

A abordagem com a vítima seria diversa a depender do nível de risco e de seu respectivo protocolo. Hoje, o profissional entende o FONAR como uma diretriz do atendimento policial e um filtro dos casos mais graves e, por conseguinte, urgentes. A presença de escala, segundo os entrevistados, tornaria mais visível o nível de risco, sem que a análise coubesse exclusivamente ao policial, como notado no estudo de Kebbell (2019), evidenciando o apelo no aspecto visual na identificação do risco:

> [...] e aí essa escala final falta nele, né? Assim, tipo assim, pra poder ficar um negócio mais, assim, mais... cê bateu o olho e meio que já vê, um negócio de cara assim. Falta algo desse tipo. Talvez essa questão do policial, mas talvez, sei lá, criar um graficozinho, tiver alguma coisa colorida, ficar meio vermelha ali no final. Vai ser uma coisa que cê 'pomba!', bateu o olho vivo, sabe? (Investigador Charlie, 4 anos de carreira policial, 4 anos na VPI).

Outro benefício da presença de símbolo visual é que a existência de escala de avaliação de risco facilitaria a análise por servidor que não teve contato com a vítima: [...] eu vejo que talvez seja uma dificuldade de quem vai avaliar, né? Quem vai visualizar esse formulário posteriormente. De ler ali. Se tivesse uma escala talvez, por exemplo, isso facilitaria" (trecho extraído da entrevista com servidora da carreira de técnico). O símbolo gráfico, até nova avaliação do risco, orientaria a conduta de outros servidores que não tiveram

contato com a ofendida, inclusive de profissionais externos às instituições policiais, como juízes e promotores de justiça. Neste cenário de acessibilidade visual, a vítima também seria uma beneficiária, projetando-a a um protagonismo na arena do sistema de proteção de direitos.

É possível compreender que o símbolo visual integra o processo interacional entre os profissionais da segurança pública e situa a vítima sobre o risco avaliado. Nesta vertente, o estímulo visual também comporia a moldura interativa e comunicacional estudada no campo de políticas públicas. O acréscimo visual incrementa o achado de Lotta (2014), restrito à linguagem verbal.

Em outro aspecto dos sentidos humanos, o tato foi revelado como elemento componente da experiência relacional entre o profissional da linha de frente e a vítima de violência. Para os policiais, a construção de uma escala de avaliação de risco, não poderia desprezar o elemento humano, de modo que artifícios tecnológicos considerados exclusivamente podem limitar a compreensão sobre os fatos, sobretudo, no que diz respeito à sensibilidade humana, o "tato", mencionado por um dos investigadores entrevistados. Nestes termos, a presença do policial seria imprescindível, pois é esse profissional que está diante da vítima, percebendo suas emoções:

> Então, a gente precisa valorizar essa percepção humana que a pessoa tem ali. Porque ninguém mais deve ter isso. É só quem tá vendo. Quem tá lidando, não tem como assim. Que te lê pode escandalizar o máximo, mas, quando cê vê, o impacto é muito mais forte, né? (Investigador Charlie, 4 anos de carreira policial, 4 na VPI).

O "tato" foi relacionado com a sensibilidade do profissional diante do caso concreto de violência, o que não seria possível, por exemplo, com o emprego exclusivo de inteligência artificial ou na possibilidade de autoatendimento. Aliás, a experiência de autoatendimento, vivenciada no período mais crítico de isolamento social provocado pela Pandemia do Covid-19, revelou que, de fato, o contato entre vítimas e policiais integra o componente experiencial da usabilidade do FONAR. O profissional da linha de frente atua como uma ponte entre a demanda da vítima e sua concretude no mundo real. No contexto de avaliação de risco, é o profissional o filtro que depura os acontecimentos da vida em fatores de risco previamente destacados pela literatura científica.

Contudo, o profissional extrai os fatores de risco, mas não consegue organizá-lo em dimensões do risco, nem atua conforme protocolos específicos, pois não há condutas institucionalizadas previamente estabelecidas. Em síntese, os estímulos sensoriais foram apontados como elementos necessários ao profissional da linha de frente para a determinação

do nível de risco, notadamente a visão do risco por meio de cores, tarjetas ou inscrições, o tato, por meio do contato face a face com a vítima e a audição, representada pela escuta ativa.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao propor entender as implicações da supressão da métrica no sistema de avaliação de risco brasileiro, temos que os modelos de avaliação de risco analisados pressupõem a metrificação para identificação do nível de risco, geralmente distribuído em dois a cinco patamares. A supressão da métrica no modelo brasileiro descaracteriza a sistemática de avaliação de risco e, como visto no *survey* e ao longo das entrevistas, vedam a visão do profissional da linha de frente para o melhor direcionamento da vítima em termos de proteção. Este achado também impacta na problematização da transversalidade de gênero desta política pública. Assim, este resultado confirma o pressuposto inicial da pesquisa sobre as consequências prejudiciais da ausência de metrificação no que se refere ao percurso operacional da ferramenta.

Outro fator relevante que caracteriza o policiamento de avaliação de risco é o emprego de tecnologia, o que foi percebido neste Estado da Federação, com a inserção do FONAR na plataforma de registro de ocorrências policiais. Apesar disso, novamente, a falta de escala de avaliação de risco e da apresentação do resultado da avaliação de forma automatizada, ainda é um limitador da determinação do nível de risco. A utilização de evidências, neste aspecto, serviria para direcionar, rastrear e testar possibilidades de atuação de políticas públicas no contexto da segurança pública. Até porque outro atributo da avaliação de risco é identificar os alvos mais recorrentes e as vítimas em maior situação de vulnerabilidade por meio da predição de comportamentos violentos.

A baixa visibilidade sobre a situação de risco pelo profissional da linha de frente acarreta prejuízos para o enfrentamento à violência contra a mulher. De igual modo, a mitigação da subjetividade é outra característica do policiamento de avaliação de risco. Neste estado, a experiência profissional e a intuição ainda continuam a balizar a atuação do burocrata de nível de rua, o qual se vale da sua discricionariedade praticamente ilimitada para firmar entendimento daquilo que é grave ou não.

A visão unilateral sobre a aplicação do instrumento de avaliação de risco, focada na percepção dos profissionais da segurança pública, é um limitador do estudo, eis que não houve a análise sob a perspectiva ou a narrativa das vítimas, o que abre oportunidade para pesquisas futuras. Não obstante, o artigo contribui para o avanço nos estudos sobre o

policiamento preditivo, sob o viés da avaliação de risco, gerando possibilidades de aperfeiçoamento da atuação policial e do sistema de justiça criminal com a perspectiva de gênero. As políticas públicas de gênero, para que recebam este rótulo, carecem estar ancoradas no protagonismo e na centralidade da mulher e considerar a cocriação das políticas públicas pela burocracia de nível de rua, em mitigação à supremacia das decisões vindas do topo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Luciana; MATOS, Marlise. A criminalização da violência contra as mulheres no brasil: de "legítima defesa da honra" à violação dos direitos humanos. **Revista Sociais e Humanas**, v. 30, n. 2, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.5902/2317175827565. Acesso: em 26 set. 2023.

ÁVILA, Thiago Pierobom de; MEDEIROS, Marcela Novais; CHAGAS, Cátia Betânia; VIEIRA, Elaine Novaes. Fatores de risco de feminicídio no Distrito Federal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. Vol. 180. ano 29. p. 297-328. São Paulo: Ed. RT, junho, 2021. Disponível em: https://www.ibccrim.org.br/publicacoes/edicoes/748/8556. Acesso em: 26 set. 2023.

BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. **Sociedade e Estado**, v. 29, p. 449-469, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-69922014000200008. Acesso em: 26 set. 2023.

BANDEIRA, Lourdes Maria; ALMEIDA, Tânia Mara Campos de. A transversalidade de gênero nas políticas públicas. **Revista do CEAM**, v. 2, n. 1, p. 35-46, 2013. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/revistadoceam/article/view/10075. Acesso em: 26 set. 2023.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. **Lei nº 14149, 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. [S. l.], 5 maio 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14149.htm. Acesso em: 29 jun. 2022.

BULLOCK, Karen; TILLEY, Nick. *Evidence-based policing and crime reduction.* ***Policing: a journal of policy and practice***, v. 3, n. 4, p. 381-387, 2009. Disponível em: https://doi.org/10.1093/police/pap032. Acesso em: 26 set. 2023.

CAMPBELL, Jacquelyn C; WEBSTER, Daniel; KOZIOL-MCLAIN, Jane; BLOCK, Carolyn; CAMPBELL, Doris; CURRY, Mary Ann; GARY, Faye; GLASS, Nancy; MCFARLANE, Judith; SACHS, Carolyn; SHARPS, Phyllis; ULRICH, Yvonne; WILT, Susan A.; MANGANELLO, Jennifer; XU, Xiao; SCHOLLENBERGER, Janet; FRYE, Victoria; LAUGHON, Kathryn. *Risk Factors for Femicide in Abusive Relationships: Results From a Multisite Case Control Study.* ***American Journal of Public Health***. vol. 93, n. 7, p.

1089-1097, 2003. Disponível em: https://doi.org/10.2105/AJPH.93.7.1089. Acesso em: 26 set. 2023.

CAMPBELL, Jacquelyn C.; WEBSTER, Daniel W.; GLASS, Nancy. *The danger assessment: Validation of a lethality risk assessment instrument for intimate partner femicide.* ***Journal of interpersonal violence***, v. 24, n. 4, p. 653-674, 2009. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0886260508317180. Acesso em: 26 set. 2023.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Acórdão do Ato Normativo nº 0001254-37.2020.2.00.0000**. Ata e Certidões de Julgamento Nº 304 de 18/02/2020. Proposta Resolução Conjunta CNMP/CNJ. Institui Formulário Nacional de Avaliação de Risco - FRIDA - Prevenção Enfrentamento Crimes Violência doméstica Familiar Mulher Medida protetiva. Resolução nº 284/CNJ. DJe/CNJ nº 50/2020, em 05/03/2020, p. 2-9. Brasília: DF, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3219. Acesso em 10 jun. 2024.

CNJ; CNPM. Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução Conjunta nº 5, de 3 de março de 2020**. Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público e dá outras providências. Diário de Justiça Eletrônico, edição de 04/03/2020. Brasília: DF, 2020. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/7197/. Acesso em: 21 jun. 2022.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Proposição nº 1.00392/2019-70**. Resolução para adoção e implementação do Formulário Nacional de Risco e Proteção à Vida (FRIDA) no Ministério Público brasileiro. Aprovação de substitutivo. Resolução Conjunta do CNMP e do CNJ para adoção de Formulário Nacional de Avaliação de Risco no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público. Relator: Conselheiro Sebastião Vieira Caixeta, 11 de fevereiro de 2020. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2020a. Disponível em: https://cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/Fevereiro/1.00392.2019-70_-_PROP_-_voto_-_10.2.20_.pdf. Acesso em: 27 jun. 2022.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Violência doméstica contra a mulher: justiça integral e monitoramento da efetividade do formulário de risco FRIDA**. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2020b. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/Mar%C3%A7o/RELATORIO_FRIDA_2020_WEB.pdf. Acesso em: 28 jun. 2022.

CRESWELL, John W. **Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. Tradução de Sandra Mallmann da Rosa. Revisão técnica Dirceu da Silva. Porto Alegre: Penso Editora, 2014.

DUARTE, Daniel Edler; LOBATO, Luisa Cruz. A política do policiamento preditivo: pressupostos criminológicos, técnicas algorítmicas e estratégias punitivas, **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, 29(183), pp. 57-98, 2021. Disponível em: https://ibccrim.org.br/publicacoes/edicoes/754/8645. Acesso em: 26 set. 2023.

ECHEBURÚA, Enrique, DE CORRAL, Paz, AMOR, Pedro Javier, LOINAZ, Ismael. *Escala de Predicción del Riesgo de Violencia Grave contra la pareja-Revisada-(EPV-R).* ***Psicothema,*** Vol. 22, nº 4, pp. 1054-1060, 2010. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72715515077. Acesso em: 24 jun. 2022.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, v. 12, p. 47-71, 2004. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-026X2004000100004. Acesso em 01 out. 2023.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Teorias de política pública. **Revista @mbienteeducação**, p. 631-665, v. 14, n. 3, set/dez, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.26843/v14.n3.2021.1103.p631-665. Acesso em: 01 out. 2023.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução de Joice Elias Costa. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRUGOLI, Rosa; MISKOLCI, Richard; SIGNORELLI, Marcos Cláudio; PEREIRA, Pedro Paulo Gomes. De conflitos e negociações: uma etnografia na Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher. **Saúde e Sociedade**, v. 28, p. 201-214, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-12902019170842. Acesso em: 26 set. 2023.

GARCIA-VERGARA, Esperanza Garcia; ALMEDA, Nerea; NAVARRO, Francisco Fernandéz; ALONSO, David Becerra. *Risk assessment instruments for intimate partner femicide: a systematic review*. ***Frontiers in psychology***, v. 13, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.896901. Acesso em: 26 set. 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos; NETO, Aline Crespo dos Reis. *Survey* de experiência como pesquisa qualitativa básica em administração. **Ciências da Administração**, v. 22, n. 56, p. 125-137, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.5007/2175-8077.2020.e74026. Acesso em: 26 set. 2023.

GRAHAM, Laurie M.; SAHAY, Kashika M.; RIZO, Cynthia F.; MESSING, Jill T.; MACY, Rebecca J. *The validity and reliability of available intimate partner homicide and reassault risk assessment tools: A systematic review*. ***Trauma, Violence, & Abuse***, v. 22, n. 1, p. 18-40, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1177/1524838018821952. Acesso em 26 set. 2023.

KEBBELL, Mark Rhys. *Risk assessment for intimate partner violence: how can the police assess risk?* ***Psychology, Crime & Law***, v. 25, n. 8, p. 829-846, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1080/1068316X.2019.1597087. Acesso em: 26 set. 2023.

KROPP, P. Randall; HART, Stephen D. *The Spousal Assault Risk Assessment (SARA) guide: Reliability and validity in adult male offenders*. ***Law and human behavior***, v. 24, n. 1, p. 101-118, 2000. Disponível em: https://psycnet.apa.org/doi/10.1023/A:1005430904495. Acesso em: 26 set. 2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Mariana de Andrade Marconi. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. – Brasília: Enap, 2019.

LÓPEZ-OSSORIO, Juan José López; GONZÁLEZ-ÁLVAREZ, José Luis; VICENTE, José Manuel Muñoz; CORTÉS, Carlota Urruela; ANDRÉS-PUEYO, Antônio. *Validation and calibration of the Spanish police intimate partner violence risk assessment system (VioGén).* ***Journal of police and criminal psychology***, v. 34, n. 4, p. 439-449, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1007/s11896-019-09322-9. Acesso em: 26 set. 2023.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, Jul./Dez., 2014. Disponível em: http://hdl.handle.net/10438/26308. Acesso em 01 out. 2023.

LOTTA, Gabriela Spanghero. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. – Brasília: Enap, 2019. Disponível: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162. Acesso em 01 out. 2023.

MANZINI, Eduardo José. Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semi-estruturada. Marquezine: Maria Cristina; Almeida, Maria Amélia; Omote; Sadão.(Orgs.) **Colóquios sobre pesquisa em Educação Especial. Londrina: eduel**, p. 11-25, 2003.

MATARAZZO, Gustavo; ALCADIPANI, Rafael; FERNANDES, Alan; DE THOMAZI, Maurício. Condições organizacionais para o policiamento baseado em evidências: uma proposta a partir da literatura internacional. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 20, p. 919-930, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.15l90/1679-395120220013. Acesso em: 23 out. 2022.

MEDEIROS, Marcela Novais. **Avaliação de risco em casos de violência contra a mulher perpetrada por parceiro íntimo**. 2015. xvi, 235 f., il. Tese (Doutorado em Psicologia Clínica e Cultura) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: http://dx.doi.org/10.26512/2015.02.T.20191. Acesso em: 26 set. 2023.

MEDEIROS, Marcela Novais; TAVARES, Marcelo. Construção e avaliação de checklist de avaliação de risco de violência contra mulher nas relações de intimidade. *In*: STEVENS, Cristina; OLIVEIRA, Susane; ZANELLO, Valeska; SILVA, Edlene; PORTELA, Cristiane (org.). **Mulheres e violências: interseccionalidades**. Brasília: Technopolitik, 2017. E-book

MESSING, Jill Theresa; CAMPBELL, Jacquelyn. *Informing collaborative interventions: Intimate partner violence risk assessment for front line police officers.* ***Policing: A Journal of Policy and Practice***, v. 10, n. 4, p. 328-340, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1093/police/paw013. Acesso em: 26 set. 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & saúde coletiva**, v. 17, p. 621-626, 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000300007. Acesso em: 27 set. 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. **Revista pesquisa qualitativa**, v. 5, n. 7, p. 1-12, 2017. Disponível em: https://editora.sepq.org.br/rpq/article/view/82. Acesso em: 27 set. 2023.

MOROSKOSKI, Márcia; BRITO, Franciele Aline Machado de; QUEIROZ, Rosimara Oliveira; HIGARASHI, Ieda Harumi; OLIVIERA, Rosana Rosseto de. Aumento da violência física contra a mulher perpetrada pelo parceiro íntimo: uma análise de tendência. **Ciência &**

Saúde Coletiva, v. 26, p. 4993-5002, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1413-812320212611.3.02602020. Acesso em: 27 set. 2023.

PASINATO, Wânia. Delegacias de Defesa da Mulher e Juizados Especiais Criminais: mulheres, violência e acesso à justiça. **Plural**, [S. l.], v. 12, p. 79-104, 2005. Disponível em: https://doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcso.2005.75673. Acesso em: 7 fev. 2023.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. Já se mete a colher em briga de marido e mulher. **São Paulo em perspectiva**, v. 13, p. 82-91, 1999. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-88391999000400009. Acesso em: 27 set. 2023.

SHERMAN, Lawrence. *Evidence-based policing*. Washington, DC: ***National Policing Institute***, 1998.

SINESP. **Mapa da segurança pública 2024 (ano-base 2023)**. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Sistema Nacional de Segurança Pública. Brasília: DF, 2024. Disponível em https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/download/dados-nacionais-de-seguranca-publica-mapa/infograficos-anuario-2024-_.pdf. Acesso em: 09 jun. 2024.

SOARES, Bárbara Musumeci. **Mulheres Invisíveis: violência conjugal e novas políticas de segurança**. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

STUART, Ellen Patrice; CAMPBELL, Jacquelyn C. *Assessment of patterns of dangerousness with battered women.* ***Issues in Mental Health Nursing***, v. 10, n. 3-4, p. 245-260, 1989. Disponível em: https://doi.org/10.3109/01612848909140848. Acesso em: 26 set. 2023.

TURNER, Emily; BROWN, Gavin; MEDINA, Juanjo. *Predicting domestic abuse (fairly) and police risk assessment.* ***CrimRxiv***, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.21428/cb6ab371.3f0ab9af. Acesso em: 26 set. 2023.

TURNER, Emily; MEDINA, Juanjo; BROWN, Gavin. *Dashing hopes? The predictive accuracy of domestic abuse risk assessment by police.* ***The British Journal of Criminology***, v. 59, n. 5, p. 1013-1034, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1093/bjc/azy074. Acesso em: 26 set. 2023.

VAN DER PUT, Claudia E.; GUBBELS, Jeanne; ASSINK, Mark. *Predicting domestic violence: A meta-analysis on the predictive validity of risk assessment tools.* ***Aggression and violent behavior***, v. 47, p. 100-116, 2019. Disponível em: https://psycnet.apa.org/doi/10.1016/j.avb.2019.03.008. Acesso em: 26 set. 2023.

WALKER, Lenore E. ***El sindrome de la mujer maltratada***. *Nueva York: Desclée de Brouwer*, 2012.