Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Administração

Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

RENATA NEVES LEITE EMERICK

ENTRE A IMPLEMENTAÇÃO E ARRANJOS INSTITUCIONAIS: uma análise da gestão pública preventiva a partir do Programa Viva Flor

Brasília – DF

2026

RENATA NEVES LEITE EMERICK

ENTRE A IMPLEMENTAÇÃO E ARRANJOS INSTITUCIONAIS: uma análise da gestão pública preventiva a partir do Programa Viva Flor

Projeto de monografia apresentado ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do certificado de especialista em Gestão Pública Municipal

Professora Orientadora: Dra. Gianinni Martins Pereira Cirne

Brasília – DF

2026

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 3

2 REFERENCIAL TEÓRICO 7

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA 12

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO 15

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 29

REFERÊNCIAS 33

1 INTRODUÇÃO

A violência contra a mulher constitui um fenômeno reconhecido internacionalmente por organismos dedicados à sua erradicação, como a Organização das Nações Unidas, que em 2006 apresentou estudo abrangente sobre o tema, seus impactos sociais e a necessidade de construção de uma base de conhecimento comum para fomentar a criação de indicadores internacionais, com dados confiáveis e comparáveis, capazes de subsidiar políticas de prevenção e eliminação da violência.

O documento destaca a intervenção do Estado como elemento fundamental para a responsabilização penal dos agressores, a redução das desigualdades de gênero e a garantia de justiça às vítimas, compreendidas tanto como as mulheres sobreviventes quanto seus filhos e a sociedade em geral.

Na ocasião, o Secretário-Geral da organização apresentou um conjunto de boas práticas identificadas em diferentes experiências internacionais, que incluem “políticas e leis claras; mecanismos de aplicação rigorosos; pessoal motivado e bem treinado; envolvimento multissetorial; e estreita colaboração com grupos de mulheres locais, organizações da sociedade civil, acadêmicos e profissionais” (ONU, 2006, p. 3).

Nesse sentido, a formulação de políticas públicas preventivas nos níveis nacionais e subnacionais inserem-se em um movimento internacional mais amplo de fortalecimento das capacidades estatais para enfrentamento da violência contra a mulher.

Em fevereiro de 2026, o Governo Federal lançou o Pacto Nacional Brasil contra o Feminicídio, que prevê ações preventivas, protetivas e de responsabilização, firmadas entre os três Poderes para o enfrentamento dessa forma extrema de violência (BRASIL, 2026). Segundo o Centro Integrado Mulher Segura, o feminicídio vitimou 1.561 mulheres no país em 2025. No Distrito Federal, foram registradas 29 mortes no mesmo período. A criação de uma política nacional dessa magnitude evidencia a atuação governamental por meio de instrumentos legais, mecanismos punitivos e estratégias preventivas voltadas à redução dos índices de violência letal contra as mulheres.

Destaca-se que o feminicídio não constitui, em geral, o primeiro episódio de violência praticado pelo agressor. Trata-se do estágio mais grave de um processo que se desenvolve de forma gradual, podendo iniciar com ameaças, destruição de objetos, isolamento social e outras formas de violência psicológica. Esse processo é frequentemente descrito como ciclo da violência doméstica, composto por três fases: a fase de construção da tensão, marcada por agressões verbais e comportamentos hostis; a fase de explosão, caracterizada pela violência

física ou psicológica mais grave; e a fase de reconciliação, marcada por arrependimento e promessas de mudança, reiniciando o ciclo. (SOARES, 2005). A repetição dessas fases tende a reduzir o intervalo entre os episódios, podendo culminar no feminicídio.

Análises da Câmara Técnica de Monitoramento de Homicídios e Feminicídios do Distrito Federal (SSPDF, 2025), apontam que dos feminicídios estudados "48,1% apresentavam histórico de agressões, identificado por meio de registro de ocorrência, depoimentos e elementos constantes em peças processuais." (SSPDF, 2025, p 7).

A violência doméstica e familiar contra a mulher configura-se como um desafio crescente para a segurança pública em todos os níveis da esfera federativa, evidenciando-se pela ampliação recente de registros dessa natureza. No Distrito Federal, 23.066 (vinte e três mil e sessenta e seis) mulheres foram vítimas desse tipo de violência em 2025, representando um aumento de 6,2% em relação ao ano anterior (SSPDF, 2026). Destaca-se que esse recorte estatístico abrange exclusivamente as ocorrências delimitadas pela Lei Maria da Penha, não contemplando outras manifestações que ocorrem fora do âmbito doméstico da violência contra a mulher.

A Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) estabelece mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, prevendo a responsabilização penal dos agressores e a aplicação de medidas protetivas de urgência.

O enfrentamento da violência doméstica no Brasil tem demandado do poder público a formulação de políticas que incorporem estratégias preventivas e territorializadas, superando abordagens exclusivamente repressivas. No contexto do Distrito Federal, ente federativo que, embora não seja formalmente um município, exerce competências típicas da gestão municipal, a implementação do Programa Viva Flor ocorre no nível local, envolvendo articulação entre órgãos de segurança pública, o sistema judiciário, serviços socioassistenciais e demais atores da rede de proteção.

O programa disponibiliza aplicativo ou dispositivo eletrônico às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar com medidas protetivas de urgência (MPU) indicadas pelo poder judiciário ou via medidas administrativas, concedidas pelas delegacias, para solicitar atendimento emergencial prioritário em casos de risco extremo, através de tecnologia de georreferenciamento.

As mulheres assistidas pelo Viva Flor, além de receber a ferramenta têm acolhimento especializado, são inseridas na rede de proteção e podem ser encaminhadas para serviços da Secretaria de Estado da Mulher, do judiciário ou de atendimento especializado do PROVID

(Prevenção orientada à violência doméstica e familiar). Esses atores compõem a rede interinstitucional formalizada por Acordo de Cooperação Técnica que estruturou o programa. Compreender os fluxos e a atuação de cada órgão torna-se elemento central para entender sua consolidação e expansão ao longo dos nove anos de funcionamento do programa.

Em 2025, foram registrados 2.770 casos de descumprimento de medidas protetivas de urgência - MPU (previstas na Lei 11.340/2006) no Distrito Federal, representando aumento de 17,3% em relação a 2024 (SSPDF, 2026). Nesse contexto, com o objetivo de reduzir os índices de violência registrados contra a mulher, a Lei Distrital nº 5.425 de 09 de dezembro de 2014 previu um Programa de Proteção para as ofendidas nos crimes de violência doméstica e familiar. A consolidação desse propósito ocorreu com a criação do Programa do Sistema de Segurança Preventiva, denominado Viva Flor, voltado ao monitoramento do descumprimento de medidas protetivas e à prevenção da violência doméstica e do feminicídio.

Considerando que a efetividade de políticas públicas depende das condições concretas de sua operacionalização no território, este estudo busca responder à seguinte questão: **Como ocorreu a implementação do Programa Viva Flor no Distrito Federal, considerando a articulação entre diferentes atores, dinâmicas institucionais e os desafios da operacionalização da política pública preventiva?**

Diante desse cenário e da questão de pesquisa apresentada, este estudo tem como objetivo geral analisar a implementação do Programa Viva Flor no Distrito Federal, compreendendo o período de 2023 a 2025, com enfoque na expansão da política, nas capacidades estatais mobilizadas, nos arranjos institucionais de governança, na atuação da burocracia de nível de rua, na territorialização e nos desafios relacionados à sua sustentabilidade operacional.

A análise adotou a perspectiva da gestão pública municipal, compreendendo o nível local como espaço privilegiado de coordenação, implementação e articulação institucional das políticas públicas.

A investigação justifica-se pela relevância de compreender como políticas preventivas são implementadas em contextos institucionais complexos como o do Distrito Federal, que acumula competências estaduais e municipais e quais elementos contribuíram para sua consolidação e expansão ao longo do período estudado. A execução de políticas públicas territorializadas demanda capacidades administrativas, coordenação intersetorial e arranjos institucionais próprios da gestão pública municipal.

Conforme argumentam Pires e Gomide (2016), a efetividade das políticas públicas está diretamente relacionada às capacidades estatais mobilizadas na implementação e à

configuração dos arranjos institucionais que estruturam a ação governamental. Assim, ao analisar os desafios de implementação do Programa Viva Flor, este estudo contribui para o debate sobre aprimoramento da gestão pública no nível local e sobre o fortalecimento de capacidades estatais voltadas à prevenção da violência.

Esta pesquisa busca contribuir para o debate sobre políticas públicas preventivas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher à luz da Lei Maria da Penha, bem como identificar possíveis boas práticas de gestão pública na implementação do Programa Viva Flor e sua potencial replicabilidade em outros territórios.

No que se refere aos procedimentos metodológicos, o presente estudo elaborou pesquisa qualitativa, de natureza exploratório-descritiva, com estratégia de estudo de caso único. A coleta de dados foi realizada por meio de análise documental (atos normativos e documentos institucionais), análise de dados administrativos do programa e entrevistas semiestruturadas com servidoras responsáveis pela gestão e coordenação da política preventiva. A análise foi conduzida por meio de técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2016) buscando identificar categorias relacionadas aos desafios de implementação e aos critérios dos arranjos institucionais nas políticas públicas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Quando analisamos a literatura sobre políticas públicas de prevenção, existe um arcabouço regulatório robusto para viabilizar a atuação do Estado com vistas a erradicar e violência doméstica e familiar contra à mulher (VDFCM) e sua forma mais letal, o feminicídio, como bem especificado por Ávila *et al*. (2020, p. 377):

> "A morte de mulheres em razão da discriminação de gênero é uma grave violação de direitos fundamentais, que exige a construção de políticas públicas de prevenção adequadas a diminuir esses números alarmantes. Este dever de proteção mediante políticas públicas está previsto no art. 226, § 8º, da Constituição Federal, bem como em tratados internacionais ratificados pelo Brasil, como a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, aprovada em Belém do Pará em 1994 (Decreto n. 1.973/1996) e a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, aprovada pela ONU em 1979 (Decreto n. 4.377/2002), além das diretrizes previstas no art. 8º da Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006)."

O estudo de Cerqueira *et al*. (2015) indica que a eficácia no enfrentamento à violência doméstica não se restringe à punição dos agressores, mas depende da capilaridade de políticas preventivas no nível subnacional. A Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) estabeleceu o marco regulatório jurídico de proteção, contudo, estudos apontam que a efetividade dessa legislação está diretamente associada à existência de redes locais de atendimento e monitoramento.

Pesquisas como as de Cerqueira *et al*. (2015) demonstram que o impacto da legislação é potencializado em contextos nos quais há maior capacidade institucional e articulação entre serviços especializados da rede de atendimento (delegacias, centros de referência e monitoramento) estruturada, contribuindo para a redução da letalidade contra mulheres. Nesse cenário, programas de monitoramento e proteção inserem-se como instrumentos que buscam reduzir a distância entre a norma jurídica e a segurança efetiva no território.

Pasinato *et al*. (2019) apontam que estudos internacionais sobre as políticas de prevenção, são categorizadas como primária, secundária e terciária. O primeiro nível de prevenção se refere a busca por intervenção na cultura patriarcal arraigada da sociedade que pode ser transformada sob a ótica da educação de estereótipos machistas, das desigualdades e da não naturalização da violência, ou seja, busca atuar na causa raiz. O segundo nível, também nomeada de intervenção precoce para evitar a escalada mais letal, atua em grupos/indivíduos que já foram atingidos ou tem potencial risco de sofrer ou praticar violência, e que podem ter

solicitado entrada nos sistemas de saúde e/ou assistência social. A prevenção terciária, são os casos em que há necessidade de resposta mais imediata pelas polícias e sistemas judiciais "com a finalidade de prevenir em longo prazo a reiteração da violência, ante seu caráter usualmente cíclico" (PASINATO *et al*.,2019, p. 16).

O Viva Flor se encaixa no nível de política preventiva terciária, quando a vítima já faz parte do ciclo da violência e tem risco de morte. Nesse caso a atuação do estado se dá para evitar as consequências de uma nova violência e até de seu feminicídio. Mas devido à complexidade e impactos desse problema público, se faz necessário uma atuação intersetorial e integrada entre os mais diversos atores, públicos e privados.

A revisão de Pasinato *et al*. (2019) indica que no Brasil existem diversas campanhas sobre a necessidade de reduzir a violência contra as mulheres, mas ainda são pouco insipientes os investimentos em mudanças educativas sobre os papéis de gênero e as desigualdades resultantes da sociedade patriarcal. No que tange à prevenção secundária, apesar da existência de alguns protocolos e capacitações para os profissionais da saúde e assistência social, as subnotificações são alarmantes e a carência de um sistema unificado e integrado com instrumentos de avaliação de risco se faz ainda presente, mesmo com a Lei n. 14.149, de 5 de maio de 2021 que instituiu o Formulário Nacional de Avaliação de Risco.

Os maiores avanços apontados se apresentam no âmbito da prevenção terciária, com a existência da concessão pelo sistema de justiça de medidas protetivas de urgência, nos casos de patrulhamentos especializados pela polícia militar, das delegacias especializadas de atendimento à mulher, os espaços da Casa da Mulher Brasileira, atendimentos psicossociais, dispositivos de proteção com botão emergencial, e monitoramento eletrônico para agressores e vítimas. (PASINATO *et al*., 2019)

A literatura sobre políticas públicas de gênero destaca que a efetividade dessas iniciativas depende da articulação intersetorial entre diferentes instituições estatais e da capacidade de atuação territorial (SILVA; PAZ, 2025). A coordenação entre segurança pública, justiça e assistência social constitui elemento central para a consolidação de políticas voltadas à proteção de mulheres em situação de violência.

A dinâmica da violência doméstica é profundamente influenciada pelo território e pelo isolamento social da vítima. Autores como Saffioti (2015) discutem como o ambiente doméstico, muitas vezes protegido pela privacidade e pelo controle patriarcal, torna-se um espaço de vulnerabilidade. Segundo Senna *et al*. (2021), a percepção de insegurança e o medo do agressor são intensificados pela ausência de redes de apoio próximas. Assim, políticas públicas que atuam no nível local buscam romper esse isolamento, utilizando dispositivos de

segurança que devolvem à mulher a mobilidade e o sentimento de proteção dentro e fora do lar, mitigando o risco de que a violência familiar evolua para um atentado contra a vida. Nesse sentido, delimitar as especificidades do território pode ajudar a analisar a implementação de políticas preventivas voltadas à proteção de mulheres em situação de vulnerabilidade.

A tradução de políticas de proteção em resultados concretos depende do que a literatura de ciência política denomina capacidades estatais e da atuação da burocracia de nível de rua. Conforme Pires e Gomide (2016), a implementação não é um processo linear, mas uma mediação complexa entre múltiplos atores institucionais, não se limitando à execução automática de decisões normativas.

No caso de políticas que envolvem tecnologias de monitoramento e resposta emergencial, os arranjos institucionais e a coordenação interorganizacional tornam-se determinantes para evitar falhas de comunicação e lacunas na prestação do serviço, que podem resultar no descumprimento de medidas protetivas e, em casos extremos, no feminicídio. Essa perspectiva reconhece que a implementação envolve processos contínuos de adaptação às realidades territoriais e de interação entre diferentes atores estatais (PIRES; GOMIDE, 2016).

Para além dos arranjos institucionais que traduzem as capacidades estatais de implementação das políticas, o papel e influência dos burocratas de nível de rua nesse processo é fundamental na construção das ações aplicadas em cada entrega à população alvo, nos resultados e impactos dessas políticas públicas (LOTTA, 2012).

Pois a literatura de implementação (LOTTA *et al*.,2018; LOTTA,2012; HUPE; HILL,2002; LIPSKY,1980) delimita que esses atores responsáveis pela aplicação das normas, que estão em contato direto com os usuários e usuárias dos serviços públicos, como por exemplo, policiais, juízes, profissionais de saúde, de assistência social, entre outros compõem a "estrutura institucional e programática e, ao mesmo tempo, têm o poder de implementar as políticas públicas" (LOTTA. 2012, p.6), sendo a comunicação um importante recurso para a eficiente implementação.

No que se refere a implementação de políticas públicas, também se destaca que as decisões não ocorrem apenas em um nível central de formulação normativa, mas atravessam múltiplas camadas institucionais ao longo da execução da política. Nessa perspectiva, políticas públicas são compreendidas como processos multiníveis, nos quais diferentes atores reinterpretam normas, constroem fluxos de trabalho e adaptam procedimentos às realidades territoriais (PETERS; PIERRE, 2010).

Hupe e Hill (2002) propõem que a implementação pode ser analisada a partir de diferentes lócus decisórios: o nível macro, relacionado às diretrizes governamentais e ao

contexto político; o nível intermediário, marcado pelas relações inter e intraorganizacionais; e o nível da rua, no qual burocratas interagem diretamente com os usuários das políticas públicas.

Essa abordagem dialoga com os estudos sobre burocracia de nível de rua e capacidades estatais ao reconhecer que a efetividade das políticas depende não apenas da existência de regulamentações formais, mas também da capacidade institucional, da coordenação entre órgãos e da atuação discricionária dos agentes responsáveis pela implementação cotidiana.

Em políticas de proteção às mulheres em situação de violência doméstica, como o Programa Viva Flor, tais dinâmicas tornam-se particularmente relevantes, uma vez que a operacionalização da política envolve diferentes instituições, fluxos decisórios e adaptações territoriais que influenciam diretamente o acesso à proteção e a efetividade das medidas preventivas.

Um aspecto que também merece destaque é como as relações de poder moldam a agenda das políticas públicas de segurança. A depender do governo em exercício, políticas podem ser descontinuadas não por critérios técnicos, mas por não se alinharem à ideologia da nova gestão. Esse fenômeno evidencia a fragilidade institucional e a influência do poder político (STOPPINO, 1983) na condução das políticas públicas, além de revelar a disputa simbólica que ocorre na esfera estatal. No contexto do Distrito Federal, observa-se que a política analisada ganhou maior visibilidade e expansão a partir de 2023, com total 510 mulheres assistidas pelo programa, com aumento de 395,15%, em relação ao ano anterior.

Ao relacionar com a obra de Santos (2016), evidencia-se como mudanças de agenda governamental impactam diretamente na formulação, continuidade e eficácia das políticas públicas. Além de observar como a reconfiguração do cenário político cria rearranjos institucionais e redefinir prioridades, sob um mesmo contexto de Estado.

No que se refere ao funcionamento do programa, mulheres em situação de violência doméstica podem ser encaminhadas por decisão judicial, por meio de medidas protetivas de urgência, ou por medidas administrativas concedidas por autoridade policial. Após o ingresso, a vítima recebe dispositivo ou aplicativo conectado ao sistema da Polícia Militar, possibilitando o acionamento emergencial em situações de risco.

Paralelamente, podem ser realizados encaminhamentos à rede de proteção, incluindo atendimento jurídico, psicológico e socioassistencial. Essa dinâmica evidencia a centralidade da articulação interinstitucional na operacionalização da política.

O impacto social dessas iniciativas deve ser compreendido não apenas em termos de resposta emergencial, mas também como fortalecimento da rede de proteção, ampliação da sensação de segurança das vítimas e monitoramento do descumprimento de medidas protetivas.

Tais políticas também sinalizam o comprometimento do Estado com o enfrentamento da violência de gênero, contribuindo para a consolidação de normas sociais de proteção e garantia de direitos.

A análise do papel do Estado na implementação de políticas públicas pode ser enriquecida a partir de diferentes tradições sociológicas. Segundo os conceitos sociológicos apontados por Panosso (2021), na perspectiva de Karl Marx, o Estado é compreendido como instrumento de manutenção das relações de poder e das estruturas sociais existentes. Sob essa ótica, políticas de proteção podem ser interpretadas como mecanismos que mitigam os efeitos mais extremos da desigualdade sem necessariamente transformar suas causas estruturais, como as relações patriarcais e as desigualdades socioeconômicas que atravessam a violência de gênero.

Em contraste, Émile Durkheim concebe o Estado como expressão da consciência coletiva e como instituição responsável pela regulação social. A ampliação de políticas de proteção pode, portanto, ser interpretada como resposta institucional à crescente rejeição social da violência contra a mulher, reforçando normas sociais de solidariedade e respeito aos direitos fundamentais (PANOSSO,2021).

Para Max Weber o Estado é definido como o detentor do “monopólio legítimo da força e pela atuação burocrática racional-legal”. Essa perspectiva permite compreender políticas de proteção como expressões da racionalização administrativa, da legalidade e do uso legítimo da força para garantir direitos. A burocracia e os procedimentos técnicos como a triagem de casos, os critérios para concessão do aparelho, os protocolos policiais e os encaminhamentos à rede de proteção, também refletem a racionalização e a legalidade presentes no modelo weberiano de Estado (PANOSSO,2021).

Embora as três perspectivas ofereçam contribuições relevantes, a abordagem weberiana mostra-se particularmente adequada para compreender políticas que dependem da coordenação burocrática, da legalidade e da atuação institucional para a proteção de direitos. Dessa forma, o referencial teórico adotado articula os debates sobre políticas de prevenção, capacidades estatais, arranjos institucionais e papel do Estado, oferecendo suporte analítico para a investigação das dinâmicas de implementação da política estudada no período de 2023 a 2025.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Considerando que a pergunta de pesquisa busca analisar as dinâmicas de implementação existentes no Programa Viva Flor, criado em 2017 e em funcionamento até hoje, o presente estudo se utilizará do recorte temporal de 2023 a 2025, período de sua maior expansão, para caracterizar os desafios e arranjos institucionais que fortalecem as políticas públicas preventivas de violência doméstica e familiar contra à mulher, através da política. Sendo a metodologia da análise do discurso de Laurence Bardin (2016), como ferramenta teórica para aplicar entrevistas semiestruturadas com as gestoras da política.

A pesquisa possui natureza aplicada, pois busca analisar um problema concreto da gestão pública, especificamente os arranjos de gestão desenvolvidos na implementação do Programa Viva Flor no nível local dentro do contexto das políticas públicas preventivas do feminicídio.

Trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório e descritivo. É exploratória na medida em que busca aprofundar a compreensão sobre a implementação do Programa Viva Flor sob a perspectiva da gestão pública, temática ainda pouco explorada pela literatura acadêmica. Até o momento, os estudos que abordam o programa concentram-se predominantemente na atuação em rede entre o Poder Judiciário e os órgãos de segurança pública no âmbito da prevenção ao feminicídio. Por outro lado, a pesquisa também possui caráter descritivo, pois pretende identificar e descrever os principais elementos institucionais, arranjos organizacionais e desafios que delimitam a implementação da política pública no território local.

O recorte temporal da investigação compreende o período de 2023 a 2025. A delimitação desse triênio justifica-se pela necessidade de analisar a resposta institucional do programa diante do cenário de crescimento acentuado dos índices de feminicídio observados recentemente, o que exige uma avaliação crítica sobre a capacidade de expansão e eficácia das medidas preventivas em vigor.

A investigação adota uma abordagem qualitativa, adequada para a análise de dinâmicas institucionais e percepções de gestores. O método de pesquisa é o estudo de caso, focado no Programa Viva Flor no Distrito Federal. Segundo a literatura de metodologia científica (OLIVEIRA, 2011), o estudo de caso permite examinar de forma aprofundada um fenômeno específico inserido em seu contexto real.

A coleta de dados será realizada por meio da triangulação de fontes, e o *corpus* da pesquisa é composto por análise documental com exame de atos normativos, decretos e documentos institucionais publicados no Diário Oficial do Distrito Federal entre 2023 e 2025; dados administrativos com análise de registros internos do programa, incluindo o número de mulheres atendidas, localidades de implementação e perfil das usuárias no período delimitado e entrevistas semiestruturadas junto às gestoras e coordenadoras do programa, visando captar os desafios práticos da implementação.

Para garantir a transparência e possibilitar a replicabilidade desta pesquisa, as perguntas que compuseram o roteiro de entrevista semiestruturada aplicado às gestoras estão detalhadas na tabela 1, organizadas por blocos temáticos.

Tabela 1 – Roteiro do instrumento de coleta de informações semiestruturado

Blocos Temáticos	**Perguntas Feitas às Gestoras**
Bloco 1 - Evolução do programa	1. Quando você pensa no início do Viva Flor e agora, que diferenças mais chamam sua atenção? 2. Na sua percepção, quais mudanças foram mais significativas para o funcionamento do programa? 3. Houve momentos de revisão ou reorientação importantes? O que motivou essas mudanças?
Bloco 2 - Fluxo e arranjo institucional	1. Como você descreveria a articulação entre as instituições que compõem o Viva Flor? 2. Na prática, o que facilita e o que dificulta essa articulação? 3. Quais parcerias você percebe como mais consolidadas? Por quê? 4. Existem pontos da rede que ainda precisam amadurecer ou se fortalecer? 5. Existem diferenças significativas de fluidez ou eficácia entre as mulheres que entram por decisão judicial versus as que entram por medida administrativa policial? Como a rede lida com esses dois fluxos?
Bloco 3 – Expansão territorial e efetividade	1. Na sua percepção, o que torna possível a expansão do programa para novos territórios? 2. Quais condições precisam existir para que o Viva Flor funcione bem em uma região? 3. O que acontece quando essas condições não estão presentes? 4. O que, na sua visão, mais influencia a efetividade do programa? 5. A expansão de 395% no número de assistidas gerou gargalos na capacidade de monitoramento tecnológico ou na logística de entrega dos dispositivos? Como isso foi gerenciado?

Fonte: Elaboração própria (2026).

Os dados qualitativos, provenientes tanto dos documentos quanto das entrevistas, foram tratados por meio da técnica de análise de conteúdo temática de Bardin (2016). O objetivo é

identificar padrões, categorias analíticas e temas recorrentes relacionados aos desafios de implementação e aos elementos de inovação na gestão.

A partir da análise de conteúdo das entrevistas, foram identificadas categorias temáticas apresentadas na Tabela 2, as quais orientam a discussão desenvolvida nos tópicos a seguir.

Tabela 2 –Categorias Temáticas

Categoria temática	Subcategorias	Elementos identificados
Arranjos institucionais e governança	Articulação interinstitucional; fluxo operacional	Cooperação, integração, comunicação
Capacidade estatal e estrutura operacional	Recursos humanos; tecnologia; logística	Amadurecimento institucional, capacidade de atendimento
Implementação e atuação técnica do Estado	Procedimentos; critérios; expertise	Aplicação da política, operacionalização, evolução institucional
Apoio político e priorização institucional	Expansão; decisão política	Alta gestão, fortalecimento institucional
Territorialização e fortalecimento da rede	Expansão regional; articulação local	Rede de proteção, cobertura territorial

Fonte: Elaboração própria (2026).

A escolha dessa estratégia metodológica está diretamente relacionada ao objetivo da pesquisa, que busca compreender como ocorre a implementação de uma política pública específica e quais desafios emergem nesse processo no nível local. O estudo de caso possibilita uma análise aprofundada de um fenômeno dentro de seu contexto real, sendo amplamente utilizado em pesquisas sobre políticas públicas e gestão governamental (OLIVEIRA,2011).

Além disso, a utilização de múltiplas fontes de informação, como entrevistas, documentos institucionais e dados administrativos, permite ampliar a compreensão do objeto de estudo e fortalecer a análise realizada, contribuindo para maior robustez metodológica e maior consistência na interpretação dos resultados.

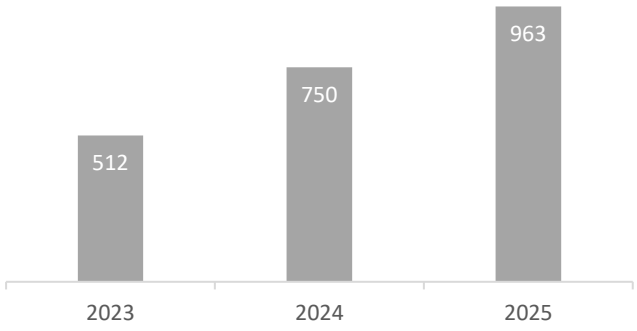
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise foi desenvolvida por meio da triangulação entre entrevistas semiestruturadas realizadas com duas das três gestoras responsáveis pela implementação do Programa Viva Flor, análise documental de atos normativos e dados administrativos da política pública, buscando ampliar a compreensão sobre seus processos de implementação. Além das entrevistas, também foram utilizadas manifestações públicas institucionais veiculadas em canais oficiais de comunicação, proferidas pela Subsecretária de Prevenção à Criminalidade e pelo Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal, ambos vinculados à gestão do programa.

4.1 Evolução institucional do Programa Viva Flor

Para compreender o cenário de consolidação do programa no período analisado, foram solicitados, via Lei de Acesso à Informação, dados administrativos à Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal (SSPDF). O período analisado evidencia crescimento constante do número de mulheres incluídas no Programa Viva Flor, com 512 assistidas em 2023, evolução para 750 em 2024 e 963 em 2025, o que representa um aumento aproximado de 72% na série histórica (**gráfico 1**).

Gráfico 1 – Assistidas monitoradas por ano 2023/2024/2025.



Fonte: Secretaria Segurança Pública do Distrito Federal – SSPDF (2026).

A priorização institucional do Programa Viva Flor também se manifesta em declarações públicas da alta gestão. Em entrevista à Agência Brasília, o Secretário de Segurança Pública afirmou que “os resultados são incontestáveis” (AGÊNCIA BRASÍLIA, 2025), e destacou que nenhuma mulher que passou pela política sofreu

feminicídio. Na mesma ocasião, ressaltou a expansão territorial do programa, formalizada pela Portaria Conjunta nº 11/2025, que ampliou o atendimento para cinco novas delegacias, vinculando a expansão da política ao fortalecimento da proteção estatal às mulheres.

O crescimento observado no período pode ser interpretado tanto como resultado de mudanças na agenda institucional da segurança pública, especialmente após alterações na gestão da Secretaria de Segurança Pública e da Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade (SUPREC), responsável pela coordenação do programa, quanto como reflexo do processo de amadurecimento e ampliação da política pública.

Nas entrevistas, as gestoras apontaram que o aumento do número de mulheres acompanhadas entre 2022 e 2023 esteve associado à criação das medidas administrativas de inclusão, instituídas pela Portaria Conjunta nº 10/2023, ao acesso ao sistema de Processo Judicial Eletrônico (PJe) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) para acompanhamento dos encaminhamentos judiciais, bem como à adequação dos fluxos operacionais do programa.

Embora as entrevistas não tenham apontado explicitamente dificuldades relacionadas aos recursos humanos, os dados administrativos demonstram crescimento contínuo do número de mulheres acompanhadas, indicando aumento da complexidade operacional da política e possível ampliação das demandas institucionais relacionadas à implementação do programa.

O crescimento de 72% no número de mulheres monitoradas entre 2023 e 2025 expressa não apenas uma expansão quantitativa, mas o que Santos (2016) e Pires e Gomide (2016) identificam como reconfiguração da agenda governamental e fortalecimento das capacidades estatais de implementação, processo que, no caso do Viva Flor, foi impulsionado tanto por mudanças na gestão institucional quanto pela incorporação de novos instrumentos normativos e operacionais.

Essa trajetória, contudo, também sinaliza o aumento progressivo da complexidade de gestão da política, demandando atenção contínua à adequação dos recursos humanos e institucionais necessários para que a expansão quantitativa se converta em proteção efetiva para as mulheres alcançadas pelo programa.

4.2 Capacidade estatal e operacionalização do programa

As entrevistas evidenciaram que a evolução do Programa Viva Flor não ocorreu apenas em termos quantitativos, mas também por meio de um processo de amadurecimento institucional dos protocolos, fluxos operacionais e tecnologias empregadas na implementação da política.

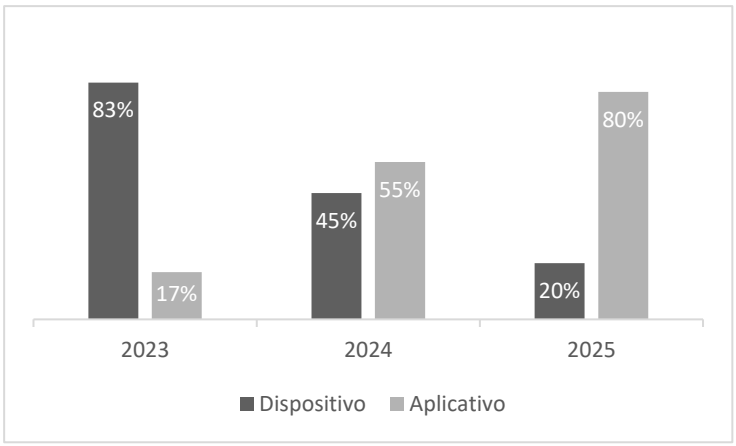
Segundo as entrevistadas, após o primeiro marco institucional representado pela assinatura do Acordo de Cooperação Técnica nº 001/2017 (ACT), o programa inicialmente estruturado em formato piloto, contava apenas com a modalidade de acompanhamento via aplicativo, restrita a aparelhos com sistema Android. Posteriormente, o aplicativo passou por atualizações para atender também ao sistema iOS, além da incorporação do dispositivo de proteção destinado às mulheres que não possuíam smartphone.

Nesse contexto, observa-se que limitações operacionais e tecnológicas inicialmente presentes foram gradualmente reduzidas, permitindo o redesenho dos fluxos de atendimento e a ampliação da capacidade estatal de alcance da política para diferentes perfis de mulheres monitoradas.

Os dados administrativos também indicam desenvolvimento significativos no tipo de tecnologia empregada com as participantes do programa. Em 2023, 83% das mulheres foram acompanhadas por meio do dispositivo de proteção e 17% por aplicativo. Em 2024, observa-se uma distribuição mais equilibrada, com redução da participação do dispositivo para 45% e aumento do aplicativo para 55%. Já em 2025, o aplicativo passou a representar a maioria das monitoradas (80%), enquanto o dispositivo correspondeu a 20% dos acompanhamentos.

Essa transição é apresentada no Gráfico 2 e evidencia mudanças relevantes na operacionalização tecnológica do programa ao longo do período analisado.

Gráfico 2 – Evolução de tecnologias - Aplicativo versus Dispositivo por ano.



Fonte: SSPDF (2026).

Os Gráficos 1 e 2 indicam que a trajetória recente do Programa Viva Flor tem sido marcada tanto pela ampliação de sua capacidade de atendimento quanto pelo aperfeiçoamento tecnológico dos instrumentos de monitoramento utilizados no Distrito Federal, o que pode indicar fortalecimento gradual das capacidades estatais de implementação da política pública.

Outro aspecto destacado nas entrevistas refere-se à incorporação do acesso da Secretaria de Segurança Pública ao sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe), medida apontada pelas gestoras como responsável por dinamizar os encaminhamentos das participantes no programa e aperfeiçoar os procedimentos operacionais adotados.

De modo geral, os resultados demonstram que a evolução do Programa Viva Flor não ocorreu apenas pelo aumento do número de mulheres monitoradas, mas também pelo fortalecimento gradual das capacidades estatais de implementação.

As melhorias tecnológicas, a atualização dos fluxos operacionais e a integração entre os sistemas evidenciam um processo contínuo de adaptação institucional, em consonância com a perspectiva de implementação como processo dinâmico e incremental discutida por Pires e Gomide (2016).

Além disso, a incorporação de novas ferramentas e procedimentos demonstra a capacidade de ajuste da política às demandas operacionais e territoriais, aspecto que dialoga com a abordagem multinível da implementação apresentada por Peters e Pierre (2010). Entretanto, os resultados também indicam que a efetividade do programa não depende apenas dos recursos tecnológicos disponíveis, mas da articulação e integração entre as instituições e da atuação dos profissionais responsáveis pela execução cotidiana da política, corroborando a importância dos burocratas de nível de rua destacada por Lotta (2012).

4.3 Arranjos institucionais e governança da política pública

Foi apontado na entrevista que, inicialmente, a inclusão das mulheres no Programa Viva Flor ocorria exclusivamente por decisão judicial, abrangendo quatro Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher localizados em Taguatinga, Guará, Estrutural e Núcleo Bandeirante. Nesse período, a instalação do sistema de monitoramento era realizada nos Centros Especializados de Atendimento à Mulher (CEAMs) mais próximos da residência da assistida.

Uma das gestoras entrevistadas relatou que, posteriormente, a equipe identificou que, a centralização da instalação do aplicativo ou entrega do dispositivo, na Secretaria de Segurança possibilitaria ampliar a capacidade de atendimento do programa: "percebeu que trazendo essa mulher para a SSPDF, a gente conseguia atender mais mulheres ao longo do período. Então, a gente teve essa primeira mudança, alteração de fluxo, da instalação sair do CEAM para a SSPDF".

Outro importante arranjo institucional ocorreu após a conclusão da fase piloto do programa, quando foi realizada, em 2020, análise de viabilidade para expansão do monitoramento a todos os Juizados de Violência Doméstica do Distrito Federal. Segundo as entrevistas, durante o período da pandemia de COVID-19, diante do aumento dos casos de violência doméstica, a Secretaria passou a adotar estratégias de busca ativa, visando alcançar mulheres que enfrentavam dificuldades de deslocamento até a SSPDF.

Em 2023, uma nova forma de inclusão no programa foi pactuada por meio de portaria conjunta, permitindo que as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) também realizassem encaminhamentos por decisão administrativa. A medida buscou reduzir o intervalo entre o registro da ocorrência e o ingresso na política preventiva via deferimento de medida protetiva de urgência, especialmente em situações consideradas mais urgentes.

Posteriormente, em 2025, nova portaria conjunta ampliou esse fluxo para outras cinco delegacias, totalizando sete áreas de cobertura da Polícia Civil do Distrito Federal. As gestoras entrevistadas ressaltaram que os processos de expansão territorial e institucional do programa são precedidos por testes operacionais, capacitações das equipes técnicas do Judiciário, Polícia Civil, Polícia Militar e aperfeiçoamento contínuo dos fluxos internos de atendimento.

A distribuição das formas de ingresso apresentada na Tabela 3 revela a centralidade do sistema de justiça na operacionalização do Programa Viva Flor. Ao longo do período analisado, 87% das mulheres monitoradas (1.944 de 2.225) foram incorporadas ao programa em decorrência de medidas protetivas de urgência deferidas judicialmente. As inclusões por medida administrativa corresponderam a 7% dos casos (160 registros), enquanto 5% (121 registros) permaneceram sem identificação da origem do encaminhamento nos sistemas de informação.

As entrevistadas destacaram que as mulheres encaminhadas por decisão administrativa permanecem no programa por até 30 dias, podendo posteriormente solicitar medida protetiva judicial e migrar para o fluxo ordinário de acompanhamento. Segundo as gestoras, essa constitui a principal e única diferença operacional entre as modalidades de ingresso, uma vez que os demais atendimentos prioritários e encaminhamentos à rede de proteção permanecem equivalentes

Tabela 3 – Quantidade de mulheres monitoradas segundo origem do encaminhamento

Ano	Decisão Judicial	%	Medida administrativa	%	Não identificado	%	Total
2023	383	75%	17	3%	112	22%	512
2024	676	90%	71	9%	3	0%	750
2025	885	92%	72	7%	6	1%	963
Total	1944	87%	160	7%	121	5%	2225

Fonte: SSPDF (2026).

Observa-se, adicionalmente, um processo de fortalecimento da capacidade administrativa do Programa Viva Flor, refletido na redução substancial dos registros sem identificação da origem do encaminhamento. A queda dessa categoria, de 22% em 2023 para níveis residuais nos períodos subsequentes (Tabela 3), sugere o aperfeiçoamento dos procedimentos de coleta e gestão de informações, bem como o fortalecimento dos fluxos de coordenação entre a Polícia Civil, o Poder Judiciário e a SUPREC/SSPDF na operacionalização da política pública.

Os resultados indicam que a governança do Programa Viva Flor se estrutura a partir de arranjos institucionais marcados pela coordenação intersetorial e pela atuação integrada entre diferentes órgãos do sistema de justiça e segurança pública. Essa percepção também aparece nas entrevistas, como expresso na seguinte fala: “aqui no

DF a gente tem uma rede muito coesa, que conversa bastante, que tem uma relação de parceria mesmo bem consolidada".

Os resultados analisados evidenciam que a trajetória de implementação do Programa Viva Flor se alinha ao que a literatura de políticas públicas denomina processos multiníveis de implementação (PETERS; PIERRE, 2010; HUPE; HILL, 2002), nos quais diferentes atores institucionais reinterpretam normas, constroem fluxos de trabalho e adaptam procedimentos às realidades territoriais ao longo do tempo.

Ademais, a coesão da rede intersetorial relatada pelas gestoras e a capacidade de adaptação do programa diante de contextos críticos, como o aumento da violência doméstica durante a pandemia de COVID-19, corroboram o argumento de Cerqueira *et al.* (2015) de que o impacto das políticas de proteção é potencializado em contextos nos quais há maior capacidade institucional e articulação entre serviços especializados. Nesse sentido, os arranjos institucionais do Viva Flor expressam, sob a perspectiva weberiana, a racionalização administrativa e a legalidade como condições estruturantes para a efetividade de uma política preventiva terciária que tem como horizonte último a proteção da vida de mulheres em situação de violência doméstica.

4.4 Efetividade percebida e fortalecimento da rede de proteção

Nas entrevistas, destacou-se que um dos principais elementos para a efetividade do Programa Viva Flor reside no atendimento prioritário realizado pelos agentes responsáveis pela operacionalização da política pública. Nesse contexto, a atuação da Polícia Militar do Distrito Federal ocorre tanto no atendimento às mulheres que acionam o aplicativo ou dispositivo de proteção quanto na articulação com os demais órgãos envolvidos nos fluxos de inclusão, como o Poder Judiciário, as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) e a Secretaria da Mulher do Distrito Federal.

A atuação integrada desses diferentes atores institucionais evidencia a centralidade da coordenação intersetorial e da atuação dos burocratas de nível de rua na sustentação da implementação do programa. Tal percepção aparece na fala de uma das entrevistadas: "hoje eu vejo que essas parcerias são as mais importantes no atendimento e no funcionamento do programa, né? Que é a Polícia Militar, a Polícia Civil e o sistema de justiça, que trabalham ali para consolidar isso".

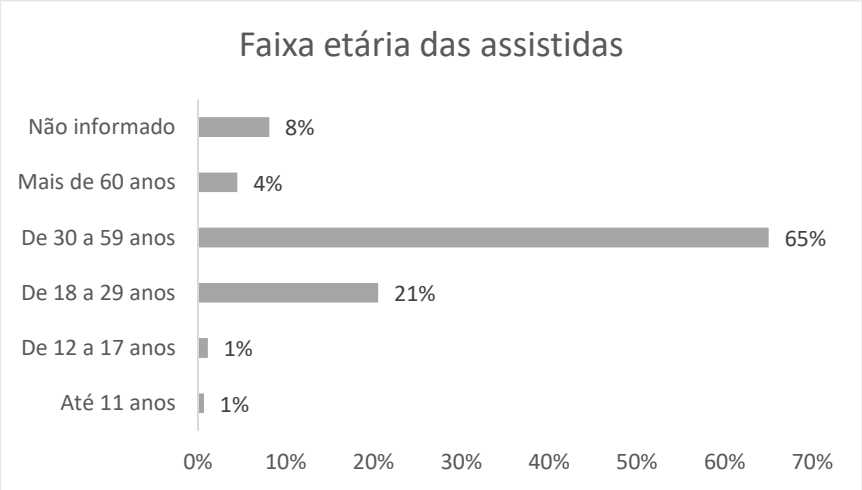
No que se refere ao fortalecimento da rede de proteção, as entrevistas também apontaram a existência de articulação e comunicação contínuas entre os órgãos envolvidos, visando atualização de protocolos, adequação de fluxos e aprimoramento operacional da

política. Segundo uma das gestoras: “tem que ter essa necessidade de articulação contínua com a rede de proteção. Tem que estar sempre atenta à readequação de fluxos, porque às vezes muda regimento interno de alguma força, de algum órgão”. Esses elementos indicam que a implementação do Programa Viva Flor se estrutura não apenas a partir de recursos institucionais formais, mas também da capacidade de coordenação e interlocução permanente entre os atores que compõem a rede de proteção às mulheres no Distrito Federal.

As entrevistas também evidenciaram que, para além da atuação estatal voltada à prevenção da violência doméstica, o uso adequado das ferramentas de proteção pelas mulheres assistidas constitui dimensão relevante para a operacionalização da política. As gestoras ressaltaram que o aplicativo e o dispositivo são compreendidos como instrumentos de proteção destinados a situações efetivas de risco, buscando evitar acionamentos indevidos que possam comprometer a capacidade de resposta da rede.

A identificação das características sociodemográficas das mulheres atendidas pelo Programa Viva Flor representa um aspecto relevante para o planejamento e o aprimoramento das ações de proteção desenvolvidas pela política pública. Em relação à faixa etária, os dados evidenciam que a maior parte das assistidas se concentra entre 30 e 59 anos (65%), seguida pelo grupo de 18 a 29 anos (21%). As demais faixas etárias apresentam participação reduzida, compreendendo mulheres com até 11 anos (1%), adolescentes entre 12 e 17 anos (1%) e mulheres com 60 anos ou mais (4%). Registros sem informação de idade representam 8% do total analisado (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Assistidas monitoradas por faixa etária.



Fonte: SSPDF (2026).

O padrão etário observado encontra respaldo na literatura especializada, que aponta a concentração da vitimização por violência doméstica e familiar entre mulheres adultas. Além de corroborar esse diagnóstico, os resultados evidenciam a importância da capacidade de coordenação interinstitucional na implementação da política pública, uma vez que o monitoramento das Medidas Protetivas de Urgência demanda articulação contínua com os serviços da rede de proteção social para atender às necessidades específicas dos distintos grupos etários contemplados pelo programa.

Além disso, a existência de registros classificados como "não informado" evidencia a importância do aperfeiçoamento contínuo dos sistemas de cadastro e monitoramento, visando maior qualificação dos dados administrativos produzidos pela política.

Destaca-se, ainda, que o Programa Viva Flor recebeu reconhecimentos institucionais como o "Prêmio de Boas Práticas 2024 – Segurança Pública" e o "4º Prêmio CNJ Juíza Viviane Vieira do Amaral", elementos que podem ser interpretados como formas de reconhecimento externo da relevância e sua visibilidade no âmbito das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher (DISTRITO FEDERAL, 2024).

Os resultados apresentados neste tópico evidenciam que a efetividade percebida do Programa Viva Flor não decorre exclusivamente da existência de dispositivos tecnológicos ou marcos normativos, mas está profundamente ancorada na qualidade das relações interinstitucionais e na atuação dos burocratas de nível de rua que operacionalizam a política cotidianamente.

O perfil etário identificado, com predominância de mulheres adultas em idade economicamente ativa, reforça ainda a necessidade de uma atuação intersetorial que articule o monitoramento das medidas protetivas às demandas específicas de cada ciclo de vida, dialogando com o argumento de Silva e Paz (2025) de que a efetividade de políticas públicas de gênero depende da capacidade de coordenação entre segurança pública, justiça e assistência social.

Por fim, os reconhecimentos institucionais recebidos pelo programa podem ser interpretados, sob a perspectiva weberiana, como expressão da legitimidade conquistada pela política a partir da racionalização de seus procedimentos e da consolidação de sua capacidade burocrática, sem que isso implique, contudo, o esgotamento dos desafios relacionados à capilaridade territorial, à qualificação dos registros administrativos e ao alcance de mulheres ainda invisíveis aos sistemas formais de proteção (PANOSSO, 2021).

4.5 Territorialização, expansão e desafios locais

A expansão territorial do Programa Viva Flor ocorreu de forma gradual e planejada, baseada em estudos internos da Secretaria de Segurança Pública acerca da incidência de violência doméstica nos territórios, bem como em processos contínuos de articulação entre os órgãos parceiros diante do aumento dos encaminhamentos realizados ao programa.

As entrevistas indicaram que a ampliação territorial foi acompanhada por capacitações direcionadas às equipes dos Juizados de Violência Doméstica, além de atualizações nos fluxos internos e nos mecanismos de comunicação institucional. Segundo uma das entrevistadas, a substituição dos encaminhamentos realizados por e-mails oficiais para o sistema de Processo Judicial Eletrônico (PJe) representou importante avanço operacional: “foi um avanço também muito importante, porque elevou o programa daquela perspectiva de número reduzido de mulheres [...] para um número bastante ativo”.

A dimensão territorial da implementação do Programa Viva Flor foi analisada a partir da Região Administrativa (RA) de residência das assistidas registrada nos sistemas de informação. A análise combinou dados referentes ao número de mulheres monitoradas pelo programa, ao total de ocorrências de Violência Contra a Mulher (VCM) notificadas e à participação relativa das assistidas em relação ao conjunto de casos registrados. Essa estratégia possibilitou avaliar a capilaridade territorial da política pública e identificar diferentes padrões de acesso, encaminhamento e proteção entre as regiões administrativas do Distrito Federal, conforme demonstrado nas Tabelas 4 e 5.

Tabela 4 – Quantidade de assistidas monitoradas por RA e ocorrências -2024.

Região Administrativa	Ocorrências VCM	Monitoradas	%
Águas Claras	484	44	9%
Arniqueira	177	3	2%
Brasília	1083	32	3%
Brazlândia	513	9	2%
Candangolândia	80	1	1%
Ceilândia	2922	70	2%
Cruzeiro	124	4	3%
Estrutural	557	8	1%
Fercal	109	3	3%
Gama	1158	66	6%
Guará	581	32	6%
Itapoã	749	8	1%
Jardim Botânico	164	7	4%
Lago Norte	162	9	6%
Lago Sul	85	2	2%
Núcleo Bandeirante	147	15	10%
Paranoá	711	11	2%
Park Way	69	1	1%
Planaltina	1701	37	2%
Recanto das Emas	1156	28	2%
Riacho Fundo	334	62	19%
Riacho Fundo II	413	6	1%
Samambaia	1691	25	1%
Santa Maria	1145	136	12%
São Sebastião	1031	31	3%
SIA	40	0	0%
Sobradinho	527	20	4%
Sobradinho II	715	2	0%
Sol Nascente	1093	13	1%
Sudoeste	119	2	2%
Taguatinga	1277	40	3%
Varjão do Torto	97	4	4%
Vicente Pires	504	8	2%
Não identificado	-	11	-
Total Geral	21718	750	3%

Fonte: SSPDF (2026).

Tabela 5 – Quantidade de assistidas monitoradas por RA e ocorrências -2025.

Região Administrativa	Ocorrências VCM	Monitoradas	%
Águas Claras	428	51	12%
Arniqueira	195	2	1%
Brasília	956	36	4%
Brazlândia	575	16	3%
Candangolândia	120	2	2%
Ceilândia	3130	92	3%
Cruzeiro	108	4	4%
Estrutural	676	14	2%
Fercal	147	4	3%
Gama	1236	82	7%
Guará	611	34	6%
Itapoã	742	13	2%
Jardim Botânico	195	12	6%
Lago Norte	161	4	2%
Lago Sul	86	5	6%
Núcleo Bandeirante	176	14	8%
Paranoá	763	21	3%
Park Way	75	0	0%
Planaltina	1948	50	3%
Recanto das Emas	1298	56	4%
Riacho Fundo	343	50	15%
Riacho Fundo II	416	9	2%
Samambaia	1805	64	4%
Santa Maria	1196	120	10%
São Sebastião	1082	44	4%
SIA	59	1	2%
Sobradinho	550	59	11%
Sobradinho II	711	11	2%
Sol Nascente	1232	7	1%
Sudoeste	97	1	1%
Taguatinga	1336	58	4%
Varjão do Torto	85	0	0%
Vicente Pires	476	6	1%
Não identificado	-	21	-
Total Geral	23014	963	4%

Fonte: SSPDF (2026).

A análise dos dados evidencia que a distribuição territorial das mulheres monitoradas pelo Programa Viva Flor acompanha, em linhas gerais, a concentração das ocorrências de violência contra a mulher nas Regiões Administrativas do Distrito Federal. Tal configuração mostra-se coerente com a orientação do programa de direcionar seus esforços para casos avaliados como de maior risco. Em 2024, foram registradas 750 mulheres monitoradas em um universo de 21.718 ocorrências de VCM, representando 3% dos casos notificados. No ano seguinte, o quantitativo de monitoradas aumentou para 963 mulheres, diante de 23.014 ocorrências registradas, elevando essa proporção para 4%.

Observam-se, entretanto, diferenças entre as Regiões Administrativas quanto à participação das mulheres monitoradas em relação ao total de ocorrências registradas. Em determinadas localidades, os percentuais superaram a média distrital, o que pode indicar maior efetividade dos mecanismos locais de articulação institucional e dos fluxos de encaminhamento entre os órgãos responsáveis pela proteção das mulheres em situação de violência.

Tais diferenças territoriais sugerem a existência de distintas capacidades locais de implementação da política pública, relacionadas tanto à integração institucional quanto ao funcionamento das redes de proteção nos territórios. Esses contextos demandam atenção da gestão pública, seja para consolidação de boas práticas de encaminhamento, seja para aprofundamento do diagnóstico acerca dos fatores locais de risco, vulnerabilidade e proteção.

Ao mesmo tempo, identificam-se Regiões Administrativas com elevado volume de ocorrências de violência contra a mulher, mas com participação relativamente reduzida de assistidas no Programa Viva Flor. Esses casos podem indicar subutilização da política, dificuldades na identificação de situações de risco extremo, limitações de acesso à rede de atendimento ou barreiras territoriais, institucionais e socioculturais relacionadas à adesão das mulheres ao monitoramento.

Destaca-se, ainda, a presença de registros classificados como “não identificado” quanto à Região Administrativa de residência das assistidas. Em 2024, foram contabilizados 11 registros nessa condição, enquanto em 2025 o total foi de 21 casos. Embora numericamente reduzida, essa incompletude compromete parcialmente a análise territorial da política e evidencia a necessidade de aprimoramento contínuo da qualidade dos dados administrativos produzidos pelo programa.

A qualificação dos registros mostra-se relevante não apenas para fins estatísticos, mas também para subsidiar processos de tomada de decisão, planejamento territorial e aperfeiçoamento da implementação da política pública.

Em relação aos desafios futuros do Programa Viva Flor, as entrevistas apontaram que a continuidade do aprimoramento institucional permanece associada à revisão de protocolos, atualização tecnológica, ampliação do acesso à política e fortalecimento das estratégias de divulgação e encaminhamento das mulheres em situação de violência. Conforme destacou uma das entrevistadas: “a gente sabe que há muitas mulheres que não procuram porque não conhecem ainda, não foram encaminhadas ainda porque não têm uma medida protetiva, porque nunca tiveram coragem de entrar em uma delegacia”.

A análise territorial do Programa Viva Flor revela dinâmicas de implementação que dialogam diretamente com o que a literatura identifica como capacidades estatais diferenciadas no nível local (PIRES; GOMIDE, 2016). As assimetrias observadas entre Regiões Administrativas, tanto nas proporções de monitoradas em relação às ocorrências registradas quanto nas lacunas de dados cadastrais, expressam o que Hupe e Hill (2002) denominam variações no lócus decisório do nível da rua, nas quais a efetividade da política depende não apenas das diretrizes centrais, mas da capacidade de articulação dos burocratas de nível de rua nos territórios. Nesse sentido, regiões com proporções superiores à média do Distrito Federal podem indicar maior consolidação das redes locais de proteção, corroborando o argumento de Cerqueira *et al*. (2015) de que o impacto das políticas é potencializado onde há maior articulação entre serviços especializados.

Por outro lado, a sub-representação de assistidas em territórios com elevado volume de ocorrências de violência contra a mulher evidencia o que Saffioti (2015) e Senna et al. (2021) apontam como barreiras estruturais ao acesso à proteção, relacionadas ao isolamento social, ao medo e à ausência de redes de apoio próximas. Tal cenário reforça a necessidade, destacada por Silva e Paz (2025), de que a efetividade de políticas públicas de gênero depende não apenas da existência de dispositivos normativos e tecnológicos, mas da capilaridade territorial e da capacidade de alcançar mulheres ainda invisíveis aos sistemas formais de proteção.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar a implementação do Programa Viva Flor no Distrito Federal entre os anos de 2023 e 2025, com enfoque nas capacidades estatais, nos arranjos institucionais e nas dinâmicas de operacionalização da política pública voltada à proteção de mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

A partir da análise documental, dos dados administrativos e das entrevistas realizadas com gestoras do programa, observou-se que o Viva Flor passou por um processo significativo de expansão e fortalecimento institucional no período analisado. Os resultados demonstraram crescimento contínuo do número de mulheres monitoradas, ampliação territorial da política, modernização tecnológica dos instrumentos de proteção e aperfeiçoamento gradual dos fluxos operacionais e de articulação entre os órgãos envolvidos na implementação.

Os achados corroboram a literatura que compreende a implementação de políticas públicas como processo dinâmico, relacional e multinível, dependente da coordenação entre diferentes instituições e da atuação cotidiana dos burocratas responsáveis pela operacionalização das ações estatais (PIRES; GOMIDE, 2016; LOTTA, 2012; HUPE; HILL, 2002).

No caso do programa, verificou-se que a efetividade da política não decorre exclusivamente da existência de instrumentos tecnológicos de monitoramento, mas da capacidade institucional de articulação entre segurança pública, Poder Judiciário, Polícia Civil, Polícia Militar e rede de proteção às mulheres, confirmando o argumento de Cerqueira *et al*. (2015) de que o impacto das políticas de proteção é potencializado onde há maior articulação entre serviços especializados.

Os resultados evidenciaram que a expansão do programa esteve associada ao fortalecimento gradual das capacidades estatais de implementação, expressas na ampliação dos mecanismos de coordenação interorganizacional, na incorporação de novas tecnologias, na atualização de protocolos e na adaptação contínua dos fluxos administrativos às demandas territoriais e operacionais da política.

Nesse sentido, constatou-se também a relevância dos burocratas de nível de rua para a efetividade da implementação, uma vez que esses agentes exercem papel central na articulação dos fluxos e na resposta às situações de risco vivenciadas pelas mulheres monitoradas (LOTTA, 2012).

A análise territorial revelou diferenças entre as Regiões Administrativas quanto à proporção de mulheres monitoradas em relação ao volume de ocorrências de violência contra a

mulher, sugerindo distintas capacidades locais de articulação institucional e encaminhamento de casos para o programa. Tais assimetrias dialogam com o que Saffioti (2015) e Senna et al. (2021) apontam sobre as barreiras estruturais ao acesso à proteção, relacionadas ao isolamento social, ao medo do agressor e à ausência de redes de apoio nos territórios, reforçando que a capilaridade territorial constitui dimensão indispensável para a efetividade de políticas preventivas de enfrentamento à violência de gênero.

No campo teórico, os resultados dialogam especialmente com a perspectiva weberiana do Estado, ao evidenciar a centralidade da burocracia, da racionalização administrativa e da coordenação institucional na operacionalização da política pública (PANOSSO,2 021).

Ao mesmo tempo, sob a ótica de Pasinato *et al*. (2019), o programa consolida-se como relevante experiência de prevenção terciária, atuando sobre casos em que a vítima já se encontra inserida no ciclo da violência e em risco de feminicídio, a forma mais letal de violência de gênero.

Nesse sentido, merece destaque o dado amplamente divulgado pela gestão do programa, de que nenhuma mulher monitorada pelo Viva Flor sofreu feminicídio no período analisado. Embora esse resultado careça ainda de verificação metodológica mais rigorosa e de análise de longo prazo, constitui indicativo relevante do potencial efetividade protetiva da política, especialmente considerando o contexto de expansão contínua do número de assistidas.

As entrevistas realizadas enfatizaram predominantemente os êxitos e avanços institucionais do programa, percepção também observada nos documentos públicos analisados. Entretanto, os dados administrativos indicaram desafios relevantes relacionados à sustentabilidade operacional da política, especialmente diante do crescimento contínuo do número de mulheres monitoradas e do aumento da complexidade das demandas institucionais.

Foram identificadas, ainda, limitações nos registros administrativos, como informações classificadas como "não identificadas" em algumas variáveis, evidenciando a necessidade de aprimoramento contínuo dos sistemas de cadastro e produção de dados, cuja qualificação é indispensável tanto para a gestão territorial da política quanto para o fortalecimento dos processos de avaliação e tomada de decisão.

Tais desafios também sinalizam que, conforme Santos (2016), mudanças de agenda governamental podem impactar diretamente a continuidade e a eficácia das políticas públicas, tornando relevante o monitoramento das condições institucionais que sustentam o programa ao longo do tempo.

Os resultados encontrados podem indicar que o Programa representa relevante experiência de política preventiva terciária no enfrentamento à violência doméstica e familiar

contra a mulher no Distrito Federal, especialmente pela integração entre monitoramento emergencial, articulação em rede e resposta institucional coordenada.

Contudo, a continuidade e consolidação dessa política dependem da manutenção das capacidades estatais construídas ao longo do período analisado, do fortalecimento da articulação interinstitucional e da ampliação das estratégias de acesso e capilaridade territorial da proteção oferecida às mulheres.

Destaca-se que este estudo não pretende esgotar a análise sobre o Programa Viva Flor, mas contribuir para o debate sobre implementação de políticas públicas de prevenção à violência de gênero, especialmente no que se refere à relação entre capacidades estatais, burocracias implementadoras, governança em rede e territorialização das políticas de proteção. Como agenda para pesquisas futuras, sugere-se o aprofundamento da análise sobre os efeitos do programa a partir da perspectiva das mulheres assistidas, buscando compreender como o monitoramento influencia sua percepção de segurança, autonomia e acesso à rede de proteção.

Também se mostra relevante investigar a atuação dos burocratas de nível de rua envolvidos na operacionalização da política, de modo a compreender como suas decisões, interações e práticas cotidianas influenciam os resultados da implementação. Além disso, estudos comparativos com experiências semelhantes em outras unidades federativas poderiam contribuir para identificar fatores institucionais, territoriais e organizacionais associados ao fortalecimento de políticas preventivas voltadas ao enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Por fim, recomenda-se a realização de pesquisas avaliativas de médio e longo prazo capazes de mensurar os impactos do programa sobre a reincidência da violência, o descumprimento de medidas protetivas e a prevenção de feminicídios, contribuindo para o aperfeiçoamento contínuo das estratégias de proteção adotadas pelo Estado.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASÍLIA. *Expansão do Programa Viva Flor amplia rede de proteção a mulheres vítimas de violência. Brasília,* DF, 28 ago. 2025. Disponível em: Agência Brasília – Expansão do Programa Viva Flor amplia rede de proteção a mulheres vítimas de violência. Acesso em: 11 jun. 2026.

ÁVILA, Thiago Pierobom de; MEDEIROS, Marcela Novais; CHAGAS, Cátia Betânia; VIEIRA, Elaine Novaes; MAGALHÃES, Thais Quezado Soares; PASSETO, Andrea Simoni de Zappa. Políticas públicas de prevenção ao feminicídio e interseccionalidades. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 2 p.375-407, 2020

AZUAGA, Feliciano L.; SAMPAIO, Breno. Violência contra mulher: o impacto da Lei Maria da Penha sobre o feminicídio no Brasil. *Anais do 45o Encontro ANPEC*, 2017.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. Governo Federal. *Pacto Nacional Brasil contra o Feminicídio – Todos por Todas*. Disponível em: https://todosportodas.br/. Acesso em: 6 abr. 2026

BRASIL. *Lei nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14149.htm.
Acesso em: 18 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Centro Integrado Mulher Segura. *Painel SINAPREV Mulher*. Disponível em: https://sinaprevmulher.lovable.app/.
Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. *Iniciativas do TJDFT de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher recebem prêmio CNJ*. Brasília, DF,

2024. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2024/outubro/iniciativas-do-tjdft-de-enfrentamento-da-violencia-domestica-contra-a-mulher-recebem-premio-cnj. Acesso em: 24 maio 2026.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro et al. *Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha*. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

DISTRITO FEDERAL. Agência Brasília. *Tecnologias de proteção a mulheres do DF são vencedoras em prêmio do Consórcio Brasil Central*. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/w/tecnologias-de-protecao-a-mulheres-do-df-sao-vencedoras-em-premio-do-consorcio-brasil-central. Acesso em: 20 maio 2026.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Segurança Pública. *Programa Viva Flor*. Disponível em: https://www.ssp.df.gov.br/viva-flor/. Acesso em: 10 março. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Câmara Técnica de Monitoramento de Homicídios e Feminicídios. *Relatório de feminicídio 2025*. Disponível em: https://ssp.df.gov.br/ctmhf . Acesso em: 15 março. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Estatísticas. Relatórios temáticos. *Violência Contra a Mulher*. Disponível em: https://www.ssp.df.gov.br/violencia-contra-a-mulher/ . Acesso em: 10 março. 2026.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UNB, p. 22-39, 2009.

HILL, Michael; HUPE, Peter. *Implementing public policy: Governance in theory and practice*. Thousand Oaks: Sage, 2002.

LIPSKY, M. Michael lipsky. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell sage foundation, 1980. *Politics & Society*, v. 10, n. 1, p. 116, 1980.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p. 20-49, 2012.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PEREIRA, Guilherme Nunes; BICHIR, Renata Mirandola. Implementação de políticas públicas no nível intramunicipal: o caso das supervisões de assistência social da cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v. 3, n. 1, p. 286-311, 2018.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. *Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração*. Catalão: UFG, 2011.

ONU. *Ending violence against women: from words to action: Study of the Secretary-General – Executive summary.* New York: United Nations, 2006. Disponível em: http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/launch/english/v.a.w-exeE-use.pdf.
Acesso em: 17 maio 2026.

PANOSSO, Carlos Eduardo. *Política e sociedade*. Brasília: PNAP; Recife: UPE/NEAD, 2021. 91 p. ISBN 978-65-89954-20-0

PASINATO, Wania; MACHADO, Bruno Amaral; ÁVILA; Thiago Pierobom de (orgs.). *Políticas públicas de prevenção à violência contra a mulher*. São Paulo: Marcial Pons, 2019.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. *Administração pública: coletânea*. São Paulo e Brasília: ENAP, 2010.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016. 6

SAFFIOTI, Heleieth. *Gênero, patriarcado, violência*. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. *Políticas públicas e sociedade.* 3. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2016.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SENNA, Isângelo et al. Territorialidade e medo do crime: questões conceituais e desafios metodológicos na prevenção criminal. *Estudos de Psicologia*, Natal, v. 26, n. 4, p. 424-433, 2021.

SILVA, Joubert Luis Rebelo da; PAZ, Ronne Gilvan Pereira. Políticas públicas de prevenção à violência no Brasil: desafios para além da repressão. *Revista FT*, v. 29, n. 152, nov. 2025.

SOARES, Barbara Musumeci. *Enfrentamento à violência contra a mulher*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005.

STOPPINO, Mario. Poder. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UnB, 1983.

APÊNDICE A - PERGUNTAS DA ENTREVISTA

Bloco 1 - Evolução do programa

1. Quando você pensa no início do Viva Flor e agora, que diferenças mais chamam sua atenção?
2. Na sua percepção, quais mudanças foram mais significativas para o funcionamento do programa?
3. Houve momentos de revisão ou reorientação importantes? O que motivou essas mudanças?

Bloco 2 - Fluxo e arranjo institucional

1. Como você descreveria a articulação entre as instituições que compõem o Viva Flor?
2. Na prática, o que facilita e o que dificulta essa articulação?
3. Quais parcerias você percebe como mais consolidadas? Por quê?
4. Existem pontos da rede que ainda precisam amadurecer ou se fortalecer?
5. Existem diferenças significativas de fluidez ou eficácia entre as mulheres que entram por decisão judicial versus as que entram por medida administrativa policial? Como a rede lida com esses dois fluxos?

Bloco 3 – Expansão territorial e efetividade

1. Na sua percepção, o que torna possível a expansão do programa para novos territórios?
2. A expansão de 395% de 2022 para 2023, no número de assistidas gerou gargalos na capacidade de monitoramento tecnológico ou na logística de entrega dos dispositivos? Como isso foi gerenciado?
3. Quais condições precisam existir para que o Viva Flor funcione bem em uma região?
4. O que acontece quando essas condições não estão presentes?
5. O que, na sua visão, mais influencia a efetividade do programa?

Unidades de Significados identificadas

- Arranjos institucionais e governança
  (integração, parcerias, ACT, fluxo, cooperação)
- Capacidade estatal e estrutura operacional
  (recursos humanos, tecnologia, infraestrutura, logística)
- Implementação e atuação técnica do Estado
  (aplicação da lei, critérios, procedimentos, expertise)
- Apoio político e priorização institucional
  (alta gestão, decisão política, expansão)

APÊNDICE B - DECLARAÇÃO DE AUTORIA E USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Declaro que o presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) é de minha **autoria**, tendo sido elaborado em conformidade com os princípios éticos da pesquisa científica, as normas institucionais da Universidade de Brasília e a legislação brasileira vigente.

Declaro, ainda, que todas as análises, interpretações, conclusões e recomendações apresentadas neste trabalho são de minha inteira responsabilidade intelectual, estando devidamente fundamentadas e referenciadas.

Quanto ao uso de **Ferramentas de Inteligência Artificial (IA)**, informo que:

( ) **não utilizei** ferramentas de IA durante a elaboração deste trabalho;
ou

(X) **utilizei** ferramentas de IA **exclusivamente como apoio**, sem prejuízo da autoria intelectual e da responsabilidade científica.

Quando utilizadas, as ferramentas de IA tiveram finalidade **auxiliar**, sendo empregadas para os seguintes fins:

(X) Apoio à organização de ideias e à estruturação do texto

(X) Revisão gramatical e aprimoramento da clareza linguística

(X) Sugestões de formatação e adequação às normas acadêmicas

( ) Apoio à compreensão inicial de conceitos teóricos, posteriormente verificados em fontes acadêmicas confiáveis

( ) Outros usos auxiliares (especificar): _____

Declaro que nenhuma ferramenta de Inteligência Artificial foi utilizada para a **geração autônoma de conteúdo acadêmico original**, tais como análises e discussões de resultados, interpretações, conclusões ou recomendações, sem a devida revisão crítica, validação teórico-metodológica e responsabilização do(a) autor(a).

Declaro, por fim, estar ciente de que a prestação de informações falsas, a omissão de autoria ou a atribuição indevida de produção intelectual constituem práticas vedadas no meio acadêmico e **podem ensejar responsabilização nos termos da legislação brasileira**.

Por ser verdade, firmo a presente declaração.

Local e data: Brasília, Distrito Federal. 05 de junho de 2026.

Nome do(a) discente: Renata Neves Leite Emerick

Assinatura (gov.br): _ Documento assinado digitalmente gov.br RENATA NEVES LEITE EMERICK Data: 11/06/2026 22:25:41-0300 Verifique em https://validar.iti.gov.br __