



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Adriano Sousa Costa

**A difusão horizontal no Brasil de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher
(DEAMs) pela metodologia de análise de sobrevivência**

BRASÍLIA
2024

Adriano Sousa Costa

A difusão horizontal no Brasil de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) pela metodologia de análise de sobrevivência

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de concentração: Política e instituições.

Orientador: Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho.

BRASÍLIA
2024

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

CC838d Costa, Adriano Sousa
A difusão horizontal no Brasil de Delegacias
Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) pela
metodologia de análise de sobrevivência / Adriano Sousa
Costa; orientador Denilson Bandeira Coêlho. -- Brasília,
2024.
155 p.

Tese(Doutorado em Ciência Política) -- Universidade de
Brasília, 2024.

1. Difusão de Políticas Públicas. 2. Delegacia da Mulher.
3. Segurança Pública. 4. Comportamento político. 5. Análise
de Sobrevivência. I. Coêlho, Denilson Bandeira, orient. II.
Título.

A difusão horizontal no Brasil de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) pela metodologia de análise de sobrevivência

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho.

Aprovada em: 20/03/2024.

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho
Instituto de Ciência Política
Universidade de Brasília – UnB
Orientador e Presidente da Banca

Prof. Dr. Arnaldo Mauerberg Júnior
Instituto de Ciência Política
Universidade de Brasília – UnB
Examinador Interno

Prof. Dra. Mariana Batista da Silva
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE
Examinadora externa

Prof. Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG
Examinador externo

Prof. Dr. Arthur Trindade Maranhão Costa
Departamento de Sociologia
Universidade de Brasília – UnB
Examinador Suplente

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao Professor Denilson Bandeira Coêlho por ter se prontificado a orientar esta pesquisa e por ter apoiado incondicionalmente um trabalho de tão difícil desenvolvimento prático. Sua disponibilidade, compreensão e serenidade foram fundamentais para a conclusão deste trabalho, pois várias foram as necessidades de prorrogação de prazo.

Sou grato também aos professores que compuseram a banca de qualificação, Dr. Frederico Bertholini Santos Rodrigues e Dra. Juliana Betini Fachini Gomes, pelas discussões e recomendações metodológicas, pois foram importantes para o aperfeiçoamento deste trabalho. Sem eles, certamente estaríamos caminhando para uma pesquisa com um escopo muito maior e que conduziria, possivelmente, a resultados menos precisos. Nesse sentido, agradeço também aos professores Dr. Arnaldo Mauerberg Júnior, Dra. Mariana Batista da Silva, Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos e Dr. Arthur Trindade Maranhão Costa pela disponibilidade em compor a banca de avaliação desta tese.

Agradeço ainda a todos os policiais civis que, de forma ou de outra, auxiliaram no alcance dos dados necessários à realização da pesquisa. É muito difícil alcançar dados referentes à Segurança Pública. Isso justifica a pequena quantidade de pesquisas científicas nessa senda.

Ademais, sou eternamente grato à minha família, pois são pilares para que eu possa me dedicar ao trabalho, ao estudo, à pesquisa e à dura missão de representação sindical. Por isso gizo aqui o meu agradecimento especial à minha esposa, Thaís Costa, que sempre apoiou as minhas escolhas profissionais e acadêmicas. E ao meu filho, Ítalo Costa, o qual - ainda que sem compreender plenamente todo o labor intelectual aqui debruçado - foi privado do convívio paterno pelas incontáveis horas dedicadas à pesquisa.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo, com base na linha cronológica de instalação de Delegacias da Mulher (DEAMs), delimitar o processo de difusão pelo Brasil dessa específica política pública de segurança, determinando quais são os fatores que podem explicar as referidas implantações pelos governadores. Também é um propósito deste estudo explicar o porquê de alguns deles adotarem as unidades mais rapidamente do que outros. Por meio da chancela de dados coletados pelas polícias civis de todos os estados brasileiros, construiu-se um modelo que se pauta na análise de eventos históricos. Os eventos em análise são as efetivas instalações ou a sua previsão normativa individualizada, o que acontecer primeiro; isso porque se evidencia a sensibilização clara do governante em face de tal política pública. Dados coletados e chancelados junto às polícias civis locais delimitaram a referida difusão, permitindo-se construir um modelo que se pauta na análise de eventos históricos da difusão. Variáveis preditivas foram coletadas a fim de evidenciar a influência dos contextos econômicos, criminais, populacionais, sociais, político-ideológicos, geográficos e institucionais nesse processo difusório. Partindo-se do pressuposto de racionalidade limitada, a pesquisa focou na premissa de que o governador implementa as referidas unidades com olhos voltados para os ganhos políticos. Todas as evidências foram analisadas recorrendo-se à literatura sobre difusão de políticas públicas, racionalidade limitada dos governantes, bem como de metodologia da análise de sobrevivência, garantindo-se ao constructo validade interna, externa e confiabilidade. Foram estimados os riscos de sobrevivência pelo estimador Kaplan-Meier, produzindo-se, com um pouco mais de exatidão, um modelo no qual algumas poucas variáveis se ajustaram. As conclusões mais relevantes apontam para a prevalência de variáveis explicativas políticas em detrimento, por exemplo, da relação esperada entre adoção de DEAMs e índices de feminicídios locais.

Palavras-chave: Difusão de políticas públicas. Delegacia da Mulher. Segurança Pública. Comportamento Político. Metodologia de Análise de Sobrevivência.

ABSTRACT

The aim of this study, based on the chronological timeline of the installation of Women's Police Stations (DEAMs), is to delimit the process of diffusion of this specific public security policy throughout Brazil, determining which factors may explain the implementation of these units by governors. The purpose of this study is also to explain why some governors adopted the units more quickly than others. Using data collected by the civil police in all Brazilian states, a model was built based on the analysis of historical events. The events under analysis were the actual installations or their individualized normative provision, whichever came first; this is because it shows the government's clear awareness of this public policy. Data collected and approved by the local civil police delimited this diffusion, allowing a model to be built based on the analysis of historical diffusion events. Predictive variables were collected in order to highlight the influence of economic, criminal, population, social, political-ideological, geographical and institutional contexts on this diffusion process. Based on the assumption of bounded rationality, the research focused on the premise that the governor implements these units with an eye on political gains. All the evidence was analyzed using the literature on the diffusion of public policies, the limited rationality of governors, as well as the methodology of survival time, guaranteeing the construct internal and external validity and reliability. Survival risks were estimated using the Kaplan-Meier estimator, producing, with a little more accuracy, a model in which a few variables were adjusted. The most relevant conclusions point to the prevalence of political explanatory variables to the detriment, for example, of the expected relationship between the adoption of DEAMs and local femicide rates.

Keywords: Diffusion of public policies. Women's Police Station. Public Security. Political Behavior. Survival Time Methodology.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Auxílio material dos municípios às DEAMs	48
Gráfico 2 - Delegacias especializadas por matéria investigativa no Brasil	50
Gráfico 3 - A cinética difusória das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (1983-2022)	116
Gráfico 4 - Estimativa da Função de Kaplan-Meier para $S(t)$	117
Gráfico 5 - <i>Boxplot</i> do número de Femicídios Estaduais	119
Gráfico 6 - <i>Boxplot</i> da raiz quadrada do número de Femicídios Estaduais	119
Gráfico 7 - <i>Boxplot</i> do Logaritmo Natural do número de Femicídios Estaduais	120
Gráfico 8 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo método de Kaplan-Meier para a covariável partido político de esquerda do Governador	121
Gráfico 9 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo método de Kaplan-Meier para a covariável Partido político de esquerda do Prefeito	122
Gráfico 10 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo método de Kaplan-Meier para a covariável Alinhamento ideológico entre Governador e Prefeito	123
Gráfico 11 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo método de Kaplan-Meier para a covariável Eleição do Governador em segundo turno	124
Gráfico 12 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo método de Kaplan-Meier para a covariável Hierarquia Urbana do Município	125
Gráfico 13 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo método de Kaplan-Meier para a covariável Ano de eleição municipal	125
Gráfico 14 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo método de Kaplan-Meier para a covariável Ano de eleição estadual.....	126
Gráfico 15 - Função de sobrevivência dos resíduos de Cox-Snell estimada por Kaplan-Meier versus Função de sobrevivência dos resíduos de Cox-Snell estimada por uma distribuição Exponencial padrão	134
Gráfico 16 - Curva de sobrevivência dos resíduos de Cox-Snell estimada por Kaplan-Meier junto a Curva de sobrevivência dos resíduos de Cox-Snell estimada por uma distribuição Exponencial padrão	134

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição espacial e numérica de falhas envolvendo delegacias especializadas (1988-2022)	86
Tabela 2 - Distribuição temporal de falhas envolvendo delegacias especializadas, 1944-2022 (2022)	89
Tabela 3 - Estimativas dos coeficientes para o modelo de Cox com apenas uma covariável	127
Tabela 4 - P-valor do Teste de Riscos Proporcionais para o modelo de Cox com apenas uma covariável	128
Tabela 5 - Estimativas do parâmetros do modelo de regressão de Cox, P-valores e P-valores do Teste de Riscos Proporcionais	129

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conceitos de serviços especializados de atendimento à mulher	57
Quadro 2 - Constituições Estaduais com previsão de criação de DEAMs	60
Quadro 3 - Codebook das variáveis da pesquisa	97
Quadro 4 - Descrição das hipóteses secundárias	99
Quadro 5 - Relação entre os grupos hierárquicos da gestão do território e a Hierarquia Urbana de referência	108
Quadro 6 - Instalação cronológica das primeiras Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher	143
Quadro 7 - Evolução quantitativo-temporal das DEAMs em capitais e não-capitais	144

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CMB	Casa da Mulher Brasileira
DEAM	Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher ou Delegacia da Mulher
DPCA	Delegacia Especial de Proteção à Criança e ao Adolescente
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
NUIAM	Núcleos Integrados de Atendimento à Mulher
REGIC	Regiões de Influência das Cidades
UF	Unidade da Federação

SUMÁRIO

1. Introdução	15
2. A literatura do modelo	19
2.1. Visão geral do modelo de racionalidade	19
2.2. A racionalidade do Governador	25
2.3. O governante estadual como ator pivotal para a difusão	27
2.4. O mimetismo como mecanismo prevalente	30
2.5. O pressuposto da racionalidade do mapa total	32
2.6. Da competição econômica	33
2.7. O impacto da proximidade e a cinética multidirecional sucessiva	34
2.8. <i>Claiming credit</i> e a edição de instrumentos normativos	36
2.9. A difusão	38
2.10. A escolha difusória prevalente	42
2.11. As ferramentas (os mecanismos difusórios)	44
2.12. Conceito abrangente de falha, <i>policy adoption</i> e as suas peculiaridades	45
3. As Delegacias da Mulher pelo Brasil: conceito, contextos e magnitude difusória ...	48
3.1. Os multiníveis envolvidos na instalação das unidades	48
3.2. A prevalência das DEAMs frente a todas as outras demais delegacias brasileiras.....	49
3.3. Tipos de aparatos estatais de proteção à Mulher	51
3.4. A evolução do conceito e das atribuições das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher	52
3.5. A força indutora das Constituições Estaduais	60
3.6. A distância temporal entre o diploma normativo e a efetiva implantação da DEAM	62
3.7. Outros problemas envolvendo os diplomas normativos autorizadores	65
3.8. A parábola dos surfistas: o papel dos líderes e dos retardatários	67
3.8.1. As capitais: os municípios pioneiros	69
4. A metodologia de pesquisa	72
4.1. Visão geral sobre a metodologia aplicada	72

4.1.1. O modelo de riscos proporcionais de Cox e do estimador Kaplan-Meier ..	76
4.1.2. A análise de sobrevivência para explicar a difusão de Delegacias da Mulher	78
4.2. Prevalência dos dados mais verossímeis	81
4.3. O recorte da pesquisa com base na população municipal	82
4.4. Levantamento empírico: as unidades policiais especializadas de cunho assistencial no Brasil	85
4.4.1. Recorte transversal	85
4.4.2. Recorte tempo-serial	89
4.5. Os recortes do <i>dataset</i>	91
4.5.1. A coleta de dados	92
4.5.2. Dados sigilosos: a cooperação municipal velada	94
4.6. Visão geral sobre as variáveis e as hipóteses	95
4.6.1. As variáveis dependentes do tempo	96
4.6.2. As variáveis do modelo	97
4.6.3. As hipóteses secundárias	98
4.6.3.1. Governador de partido político de esquerda tende a instalar Delegacias da Mulher	100
4.6.3.2. Prefeito de partido político de esquerda tende a facilitar a instalação de Delegacias da Mulher em seus municípios	102
4.6.3.3. Alinhamento ideológico entre Governador e Prefeito facilita a instalação de Delegacias da Mulher em seus municípios	103
4.6.3.4. Governador ter sido eleito em segundo turno influencia positivamente na decisão de criação de DEAMs	103
4.6.3.5. O fato de o governador ter vencido com maior margem de vitória influencia na decisão de criação de DEAMs	104
4.6.3.6. O tamanho da população influencia na adoção de DEAMs	105
4.6.3.7. A magnitude da população feminina influencia na decisão de criação de Delegacias da Mulher	105
4.6.3.8. A hierarquia urbana do município (REGIC) influencia na instalação de DEAMs	106
4.6.3.9. A proximidade do município com a capital do estado influencia positivamente na instalação de Delegacias da Mulher	109

4.6.3.10. O PIB per capita do município influencia positivamente na decisão de criação de DEAMs	110
4.6.3.11. A quantidade de feminicídios no estado influencia na decisão de instalação de Delegacias da Mulher	111
4.6.3.12. A quantidade de feminicídios no município influencia na decisão de instalação de Delegacias da Mulher	112
4.6.3.13. O ano de eleições municipais influencia na decisão de instalação de Delegacias da Mulher	112
4.6.3.14. O ano de eleições estaduais influencia na decisão de instalação de Delegacias da Mulher	113
4.6.3.15. A magnitude do orçamento estadual da Segurança Pública influencia na decisão de instalação de Delegacias da Mulher	114
5. Análise e resultados	116
5.1. Gráfico em formato <i>S-Shaped</i>	116
5.2. As estimativas Kaplan-Meier, a raiz quadrática e as variáveis preditoras	117
5.2.1. Partido político de esquerda do Governador	121
5.2.2. Partido político de esquerda do Prefeito	122
5.2.3. Alinhamento ideológico entre Governador e Prefeito	123
5.2.4. Eleição do Governador em segundo turno	123
5.2.5. A hierarquia urbana do município	124
5.2.6. O ano de eleições municipais	125
5.2.7. O ano de eleições estaduais	126
5.3. O ajuste de Modelo de Sobrevivência de Riscos Proporcionais	126
5.4. Das variáveis significativas do modelo	130
5.4.1. Taxa de feminicídios do estado	130
5.4.2. Margem de vitória eleitoral do Governador	130
5.4.3. Ideologia do partido do prefeito	131
5.4.4. Hierarquia urbana do município	132
5.5. Das variáveis não significativas para o modelo	133
5.6. Do ajuste do modelo: os resíduos de Cox-Snell	133
6. Discussão sobre os resultados	135
6.1. Descobertas do modelo	135

6.2. Das inferências descritivas complementares	136
6.2.1. As inferências descritivas sobre clusters geográficos	136
6.2.2. O aumento das Delegacias da Mulher e dos índices de feminicídio	137
6.2.3. A insuficiência de coordenação nacional e a sua tardia indução legislativa	139
6.2.4. As capitais: os municípios pioneiros	142
7. Considerações finais	146
Referências bibliográficas	150

1. Introdução

O objeto principal desta tese é o fenômeno de difusão de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs), também conhecidas como Delegacias da Mulher. Essas unidades policiais possuem como propósito a investigação de infrações penais praticadas contra as mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar.

Diferente de outras delegacias voltadas à proteção de grupos vulneráveis (Delegacias do Idoso, contra o Preconceito, de Proteção aos Deficientes, de Proteção à Criança e ao Adolescente e de Apuração de Atos infracionais), as DEAMs tiveram uma grande prevalência no contexto brasileiro nas últimas décadas. Assim, tornou-se propício o seu estudo, pois se verificou uma magnitude de eventos suficiente para que a metodologia de tempo de sobrevivência pudesse ser utilizada – diferente das demais. Não obstante as cinéticas difusórias dessas outras delegacias assistencialistas terem sido capturadas ao longo da pesquisa, e aqui mencionadas para parametrizar o estudo, não se retirou a exclusividade do estudo frente às DEAMs (vide tabela 2, p. 83). De toda sorte, não há prejuízo de que outros futuros estudos concentrem-se sobre essas outras unidades.

Conquanto transpareça que as DEAMs investigam toda e qualquer infração penal em desfavor de mulheres, via de regra só atuam quando os crimes são rotulados como violência doméstica e familiar contra a Mulher. Isso acaba restringindo um pouco o espectro de atuação de tais delegacias, portanto. Muito também porque o conceito de violência doméstica e familiar é relativamente novo, pois só se consolidou verdadeiramente em 2006, após a promulgação da Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006). Assim, a temática é extremamente atual pois, apesar de haver um grande debate sobre a questão de violência de gênero contra a mulher, os números de feminicídios no Brasil ainda se encontram em alto patamar. Nesse contexto chama a atenção que não existiam estudos de fôlego que busquem explicar o fenômeno de difusão desse tipo de aparelho protetivo estatal.

Com base nisso, a pergunta central da pesquisa e hipótese principal é: *fatores endógenos e exógenos influenciam os governadores a adotarem unidades especializadas para investigação de violência doméstica e familiar contra mulheres?*

Partindo da literatura da Ciência Política sobre racionalidade limitada, a pesquisa se norteou pelo pressuposto de decisão do governador em implementar Delegacia(s) da Mulher nos municípios que estejam sob o seu poder de atuação. Não se confere semelhante papel a qualquer outro agente público implementador, pois não poderia o Presidente da República, ou mesmo o Prefeito, instalarem estas unidades sem a anuência desse incumbente estadual. A

unidade territorial analisada no presente estudo é o Brasil, sendo que o processo de instalação e de difusão das DEAMs concentrará enfoque nas centenas de municípios brasileiros, especificamente aqueles com 50 mil ou mais habitantes. Isso indica, por corolário, que os decisores políticos em análise são aqueles de municípios de médio ou maior porte.

O Governador é o real decisor da adoção dessa referida política pública, por mais que possa ser influenciado por outros importantes atores. Como qualquer outro *stakeholder* (a exemplo dos legisladores), o Governador faz uma análise sobre possíveis ganhos com a adoção de tal política pública, voltada a grupos específicos, em detrimento de políticas mais gerais. E a figura do governante calculador acaba sendo importante para a compreensão do porquê de, dentre os municípios com 50 mil habitantes ou mais, nem todos terem adotado a referida política pública. Afinal, ainda que seja um processo de difusão, este encontra um contexto mais ou menos propício, a depender das condições estruturais, políticas e econômicas das Unidades da Federação.

Partindo-se da premissa de que a variável dependente é a adoção das referidas unidades policiais, pressupõe-se que as variáveis independentes, isoladamente consideradas, talvez não sejam capazes de explicar o fenômeno, mas, em conjunto, seriam suficientes para tanto. Da mesma forma, presume-se que essas variáveis, se combinadas de forma diferente e com outras variáveis, podem conduzir a resultados distintos. Por isso propõe-se aqui um modelo que traz, dentre outras, variáveis políticas, econômicas, e geográficas percebidas como as mais adequadas ao desenho das hipóteses.

Ainda que seja uma questão social extremamente atual, a pesquisa não se funda em distúrbios graves que impuseram aos governantes a tomada de decisão urgente. Mesmo porque a difusão de tais unidades vem ocorrendo há décadas e só agora suscitaram o interesse de - pela magnitude alcançada - um estudo mais aprofundado. Por isso, o contexto que permeia a difusão das DEAMs é típico de um viés tendencial, geralmente mimético, de uma política pública de segurança que está se espalhando, ao longo de décadas, pelo território nacional sem coordenação da União. E isso é relevante, pois o fenômeno da difusão depreende um arrastamento temporal, não sendo compatível com eventos que ocorram subitamente, concentrando-se em um restrito e certo interregno, e sem qualquer tipo de coordenação ou imposição superior. Muito porque políticas públicas complexas tendem a se espalhar mais lentamente, enquanto políticas menos complexas espalham-se mais rapidamente (SHIPAN; VOLDEN, 2012).

As fases de *agenda setting* na instalação de tais unidades não ocorrem como ortodoxamente se espera. Os fundamentos do processo de implementação de uma política

pública (com fundamento na teoria dos múltiplos fluxos e do equilíbrio pontuado) não se aplicam perfeitamente a tal fenômeno. A implementação acaba ocorrendo sem debruçada análise prévia sobre o objeto difundido e sem toda aquela discussão que justifica a abertura da janela de oportunidade para tanto.

Ainda que a literatura de difusão, sob a perspectiva de análise de eventos históricos e de tempo de sobrevivência, seja relativamente incipiente no Brasil, existe uma contribuição crescente em curso, na qual um conjunto de trabalhos tem sido produzidos em áreas como saúde, educação, políticas para mulheres, transferência de renda, regiões metropolitanas, orçamento participativo, etc. (COÊLHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016). Cada um desses estudos sobre processos difusórios trazem suas peculiaridades e, como não existe perfeita identidade de conceitos e mecanismos de difusão que operam especificamente em cada qual, não há a cumulatividade de resultados que justificaria a crença de que a difusão na área de Segurança Pública ocorre sempre sob premissas gerais.

Igualmente, a literatura tem sido frutífera e bem-sucedida na documentação e na explicação de processos de difusão específicos, mas variam muito na forma como conceitualizam e medem os mecanismos de difusão, o que ameaça a cumulatividade dos resultados. Embora poucos fiquem surpreendidos ao saber que a operacionalização dos mecanismos de difusão é heterogênea, a natureza exata e a extensão do problema ainda não foram documentadas de forma sistemática (MAGGETTI; GILARDI, 2015). Daí a oportunidade de estudar a absolutamente idiossincrática difusão de Delegacias da Mulher - que pertencem ao aparato da Segurança Pública -, uma chance única para conhecer um pouco mais sobre tais especificidades e, quem sabe, lançar possibilidades para estudos futuros sobre outras unidades policiais e mecanismos de Segurança Pública. E trazer à baila todos esses elementos, para a até então inexplorada difusão de políticas públicas no contexto da segurança pública brasileira, pode acabar contribuindo significativamente para a literatura mais geral sobre a *policy diffusion*.

Um outro questionamento que esta pesquisa visa esclarecer é porque alguns estados adotam essas unidades mais rapidamente do que outros, o que pode contribuir, futuramente, para um índice geral de entes federativos inovadores no Brasil. Não é o caso agora pois optou-se por estudar somente a cinética difusória das DEAMs, e não de toda e qualquer delegacia com fundo assistencial. Além disso, outro objetivo fundamental da pesquisa foi o de compreender, também, em que velocidade as referidas unidades vêm se difundindo; por isso a escolha da metodologia do tempo de sobrevivência (*survival time*). Analisar a possibilidade

de que alguns municípios, estados e regiões estejam mais ou menos propensos a essa difusão é igualmente um dos nossos propósitos.

A relevância em se aprofundar esse estudo é que nunca houve um estudo semelhante que apurasse as premissas sociais e científicas em face das quais as Delegacias da Mulher se difundiram (e se difundem) pelo Brasil, nem muito menos sobre os fatores que podem de alguma forma explicar tal movimento. Para a Ciência Política é pertinente debruçar-se sobre tal fenômeno, até mesmo para melhor nortear as políticas públicas que são desenhadas em prol da proteção dos grupos vulneráveis da sociedade.

A seguir, o trabalho está dividido em 6 capítulos. O primeiro trata sobre a revisão de literatura sobre o modelo proposto, trazendo elementos sobre o paradigma de racionalidade que orienta as ações do Governador e explicitando quais seriam as razões teóricas que justificam a sua decisão de instalar tais unidades em alguns municípios, e não em outros. Também discorreu-se sobre a importante adoção de um conceito mais amplo para a falha, o que impacta na confiabilidade da pesquisa. Trata-se também sobre as premissas teóricas da difusão de políticas públicas no Brasil e no mundo, bem como sobre a importância de compreensão dos mecanismos difusórios. No capítulo seguinte descreve-se o objeto em estudo, apontando os conceitos básicos acerca das Delegacias da Mulher, até mesmo para delimitar o espectro da pesquisa, inclusive acerca de suas atribuições. Explicita-se, também, algumas peculiaridades das referidas unidades policiais, bem como sobre particularidades dos diplomas normativos autorizadores, a exemplo da força indutora das Constituições Estaduais e dos efeitos da distância temporal entre os diplomas normativos e a efetiva instalação da unidade. Discorre-se sobre o papel de relevo dos municípios pioneiros. Na seção metodológica, avança-se sobre os recortes da pesquisa, sobre a coleta de dados, variáveis e hipóteses (principal e secundárias), apontando de forma mais clara sobre a montagem do *dataset* e, principalmente, sobre as variáveis preditivas que serão analisadas. No capítulo de análises e resultados, após a estimação das variáveis no estimador Kaplan-Meier, buscar-se-á ajustar ao presente modelo multicausal as variáveis que tenham a mais adequada aptidão explicativa. Na seção de conclusões discorrer-se-á sobre os resultados e outras inferências descritivas, muitas delas derivadas da não possibilidade de ajuste perfeito ao modelo de Cox, seja por falta de dados, seja por ferir os pressupostos elementares de riscos proporcionais. Por fim, nas considerações finais serão expostas as sugestões para o avanço de pesquisas que podem complementar o presente objeto de estudo.

2. A literatura do modelo

O que se define como difusão não é o mero procedimento de transferência de uma política pública originária de um ente federado para outro. Na verdade, deve existir um processo mais amplo para a adoção, qual seja um movimento em seguimento a uma onda de difusão criada (*bandwagon*), sem que, para tanto, haja coordenação entre tais unidades da federação. Esse processo se pauta na premissa de magnetismo que algumas unidades exercem sobre outras. Por isso, a adoção realizada em um município impacta no outro de forma relevante. Diz-se que a difusão se desenvolve como um tipo de interdependência descoordenada (ELKINS; SIMMONS, 2005, p. 35).

O modelo aqui proposto pressupõe que, por mais que seja possível que a decisão de criar determinadas unidades especializadas de investigação possa partir dos burocratas de nível de rua, é sempre do Governador a deliberação final de concretizá-la, porquanto se presume que é ele quem arcará com os ônus econômicos e políticos dessa decisão.

Há que se perceber que, diferentemente do que ocorre com a ordinária literatura de difusão, na qual o estudo da *policy diffusion* está voltado mais para o comportamento dos legisladores do que do Poder Executivo, o modelo traz uma abordagem absolutamente inovadora. Seja porque evidencia que a Lei não é uma *conditio sine qua non* para a difusão; seja porque volta o eixo do estudo difusional para o Governador do estado, e não para os legisladores.

Enfim, o principal objetivo deste capítulo é apresentar os fundamentos de racionalidade presumidos no comportamento político do Governador na decisão de se adotar ou não pela instalação de Delegacias da Mulher em sua UF. Discutem-se ainda os principais aspectos associados à literatura de difusão de políticas públicas e o conceito de falha, relacionado à confiabilidade do modelo proposto neste trabalho.

2.1. Visão geral do modelo de racionalidade

O fenômeno da difusão está presente no Brasil, antes mesmo da redemocratização; ainda assim não se atingiu aqui o desenvolvimento metodológico e literário visto em outros países. E o processo difusório das Delegacias da Mulher é um exemplo disso. Conquanto a primeira DEAM tenha sido instalada no ano de 1983¹, ou seja, inegável a magnitude do

¹ Existe uma controvérsia sobre tal, pois esta pesquisa coletou informações sobre o mero evento de instalação ter se dado em Florianópolis-SC, em 11/04/1983, embora alguns trabalhos apontem para São Paulo-SP (Centro), em 06/08/1985.

movimento, percebe-se a escassez de estudos mais densos a respeito do assunto. Ainda que se perceba o esforço dos pesquisadores nacionais para explorarem mais essa metodologia de tempo de sobrevivência (COÊLHO, CAVALCANTE; TURGEON, 2016), faltam análises sobre o tema da segurança pública, que é uma das sortes de problemas sociais que mais chamam a atenção da população atualmente. O presente estudo pretende preencher parte dessa lacuna teórica e empírica, portanto.

O que se define como difusão aqui não é o procedimento formal e protocolar de transferência de uma política pública originária de uma Unidade da Federação (UF) para outra. Nem mesmo algo que venha imposto pelo Governo Federal. Na verdade, trata-se de um objeto de interesse que circula entre os entes, partindo do pressuposto da interdependência não-coordenada entre os estados e os municípios brasileiros. Assim, não se trata de um processo formal e necessariamente dialogado. Adota-se aqui a premissa de emprego de atalhos informacionais por parte dos governadores, seja pela aprendizagem, pela imitação, pela adesão, pela emulação, pela cópia, etc. E isso lhes impulsiona à adoção do referido objeto de interesse em seu território. Isso porque não há um isolamento hermético entre as unidades, nem muito menos uma relação de total ligação (amiúde, subordinação).

A nosso ver, os governos são independentes no sentido de que tomam as suas próprias decisões sem cooperação ou coerção, mas interdependentes no sentido de que têm em conta as escolhas de outros governos. Em outras palavras, há uma interdependência descoordenada (ELKINS; SIMMONS, 2005, p. 35).

Por isso é tão relevante dar ênfase ao caso brasileiro: um país com federalismo robusto, ou seja, autonomia dos três entes federados, os quais podem adotar ou rejeitar políticas uns dos outros (desde que não essa decisão não seja flagrantemente inconstitucional ou ilegal). Esse aspecto classifica o Brasil como uma excepcionalidade no mundo, pois em outros países os municípios não são livres para rejeitar políticas determinadas pela esfera central. Nesse sentido, Coêlho (2016, p. 57) assevera que:

o caso brasileiro se apresenta como um laboratório de pesquisa em potencial. Uma vez que o país é regido por regras que garantem a autonomia federativos dos três entes governamentais, nós temos uma unidade de análise para a pesquisa que é única no mundo. O caso do Brasil deve ser interpretado como de excepcionalidade porque apresenta simultaneamente vários mecanismos direcionais no sentido que as difusões de políticas têm ocorrido horizontalmente entre municípios e entre estados; verticalmente - de cima para baixo (*top down*) - de estados para municípios e do governo federal para os governos subnacionais; e, ainda, verticalmente - de baixo para cima (*bottom-up*) - no movimento contrário ao anterior.

O fenômeno a ser estudado, inserto no gênero de difusão de políticas públicas de segurança pública, precisa ser sobrelevado. Buscaremos demonstrar que, com base nos pilares dessa literatura específica, essas unidades policiais especializadas não estão se difundindo entre as UFs por imposição direta do governo federal, ou seja, em face de uma coerção típica de modelos *top-down*. Na verdade, é até um processo natural que, futuramente, o governo federal, após perceber a real magnitude de tal política pública, tome para si o papel de difusor coercitivo, filtrando, inclusive. Mas até então não é esse o caso.

Se e quando a União passar a impor a criação de tais unidades policiais, ainda assim não vai se poder alegar inconstitucionalidade patente de tal intervenção, principalmente aduzindo sobre violação à autonomia de delimitação da organização interna das Polícias Civis. É que a própria Constituição Federal determina expressamente que a União pode, concorrentemente, disciplinar sobre normas gerais de organização das referidas polícias². Isso chancela a possibilidade de apontamento pela União sobre a criação de alguns tipos de unidades policiais estaduais, como é o caso das DEAMs. Mas isso não pode indicar que os estados sejam obrigados a fazê-lo, pois aí sim isso poderia ser considerado um tipo de imposição de gastos orçamentários da União aos estados, o que é constitucionalmente vedado³.

De toda forma, os decisores políticos estaduais parecem olhar, livremente, para os vários níveis da organização político-administrativa interna, dentre eles o nacional e o local. Os envolvidos na transferência de políticas podem, e tiram, lições de outros sistemas ou unidades políticas dentro do seu próprio espaço de imposição de poder. Mas, na verdade, não só os estados podem tirar lições uns dos outros, mas o governo nacional também pode tirar lições dos níveis mais baixos de governo, e vice-versa (DOLOWITZ, MARSH, 2000, p. 12).

Assim, o Governador pode estar se voltando para municípios com maior influência na região, no estado ou no país. Afinal, se a adoção pode estar ocorrendo por um imperativo eleitoral, a escolha pode não estar partindo de um viés objetivo de enfrentamento de

² “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: XVI - **organização**, garantias, direitos e deveres das polícias civis. § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer **normas gerais**. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”. (BRASIL, 1988, n. p., grifos nossos [Constituição da República Federativa do Brasil]).

³ “Art. 167. § 7º A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do **caput** do art. 7º desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 128, de 2022)”. (BRASIL, 1988, n. p., grifos no original [Constituição da República Federativa do Brasil]).

determinada forma de criminalidade (feminicídio, ou seja, a mais grave violência doméstica contra a Mulher), mas sim pautada na adoção vocacionada a garantir visibilidade e poder eleitoral.

As trocas de informações entre os governadores sobre as referidas políticas públicas de segurança podem ser mais informais do que se espera, pois podem ocorrer durante chamadas telefônicas, conversas sobre outros assuntos ou, em alguns casos, reuniões periódicas de pares na área local sobre preocupações partilhadas. Podem até mesmo resultar de contatos incidentais em ocasiões de caráter mais formal, como a participação numa conferência de uma associação governamental local, uma reunião de executivos de autoridades locais da área circundante, um seminário ou uma visita de estudo (WOLMAN, PAGE, 2002, p. 486).

A referida cinética difusória depende da figura do decisor político estadual, porquanto, sem ele, o evento não ocorreria. Enfim, por mais que a literatura de difusão confira uma certa centralidade às estruturas, isso não indica que as agências que tomam as decisões concretas possam ser desconsideradas. Numerosos estudos quantitativos sobre a difusão de políticas concentraram-se apenas nas diretrizes dos governos e na forma como se agrupam geograficamente, sem qualquer consideração dos intervenientes envolvidos na concretização dessas políticas. Não obstante, ao não se concentrarem nos próprios decisores, os estudos sobre a difusão de políticas podem perder aspectos importantes da política (GRAHAM, SHIPAN; VOLDEN, 2013, p. 12). Por isso, não se pode descartar a importância de atributos vinculados ao Governador, e não só os relacionados à estrutura estatal. Por exemplo, quando se perquire sobre o partido do Governador à época da adoção, percebe-se o enfoque em atributos mais pessoais do que estruturais.

O modelo proposto aqui concebe que o governador não possui todas as informações possíveis, o que lhe confere uma certa limitação frente ao atendimento da melhor alternativa (decisão ótima). Sequer o Governador pode garantir que o impacto da adoção da unidade vai lhe favorecer em votos, pois, como dito, a adoção demasiada de Delegacias da Mulher parece estar enfraquecendo a rede de combate a uma multiplicidade de outros crimes, o que pode causar perda de apoio de outros segmentos pelo não atingimento dos desejáveis resultados. Os recursos orçamentários são escassos e a escolha pela instalação de uma ou outra unidade policial demanda o uso de dotações limitadas e alocadas em um orçamento comum. É o que se denomina *common-pool resource* na literatura (SCHÄFER; STREECK, 2013, p. 8-9). De toda forma, com a adoção das DEAMs, ele pressupõe que ganha mais do que perde nesse sentido.

Essa lógica não está restrita ao chefe do Executivo, mas vem sendo também trabalhada pela literatura como algo muito semelhante ao comportamento do congressista com a implementação de propostas legislativas. Trata-se portanto de uma lógica típica de racionalidade limitada (*bounded rationality*), na qual os decisores não exigem um mapa completo das preferências potenciais dos cidadãos para cada alternativa que lhes é apresentada. Focam somente nas diferenças entre alternativas emparelhadas. Analisam se as alternativas podem criar opiniões negativas e consideram se uma ou outra tem maior probabilidade de dar a um desafiante uma questão fácil para suscitar uma reação negativa dos eleitores em seu desfavor. Eles questionam se os cidadãos são mais propensos a notar os custos associados a uma alternativa ou outra (ARNOLD, 1990, p. 12).

Nesse sentido se desenvolve o pensamento de Holmes e Sustain, o qual fora mencionado por Galdino (2005, p. 214). Para eles, o reconhecimento de que todos os direitos possuem custos quase sempre elevados – isto é, são custeados por escassos recursos captados na coletividade de cada indivíduo singularmente considerado –, e de que os recursos públicos são insuficientes para a promoção de todos os ideais sociais, impondo o sacrifício de alguns deles, implica também o reconhecimento de que aqueles (os direitos) devem ser exercitados com responsabilidade.

Por isso, para não errar na escolha do que adotar, o governante busca por atalhos informacionais. Nesse caso, a existência prévia de unidades especializadas semelhantes instaladas em outros municípios podem servir como atalho para que o governante presuma que a relação de custo e benefício pareça favorável. A principal razão é que imitar indivíduos semelhantes é uma das heurísticas cognitivas mais simples e eficazes no cálculo de utilidade. Os agentes racionais consideram as ações de outros pares atores, com interesses comuns percebidos, como um guia útil para o seu próprio comportamento (ELKINS; SIMMONS, 2005, p. 45). Ocorre uma cópia quase literal, portanto, até mesmo para não passar uma ideia de que aquele governante priva, deliberadamente, a sua população daquele maquinário estrutural tão importante.

Na verdade, se algum outro estado já instalou aquela delegacia, e não houve desistência ou regressão dessa medida, presume-se que seja vantajoso e, portanto, não poderia ele deixar de instituir tal programa. Por exemplo, os decisores políticos podem interpretar a ampla adoção de uma política sem subsequente abandono ao longo do tempo como prova do sucesso da medida, ou pelo menos como prova da manutenção do apoio político desejado (SHIPAN; VOLDEN, 2008, p. 842). De fato, quando um programa é adotado por um grande número de estados ele talvez seja reconhecido como de legítima responsabilidade do Estado,

algo que todas as Unidades da Federação devem ter. Quando isso acontece, torna-se extremamente difícil para os governantes estaduais resistirem àquela onda difusória por receio de criar a suspeita popular sobre suas boas intenções como gestor público (WALKER, 1969, p. 891).

A adoção de uma nova ideia pode resultar da troca de informações por meio de redes interpessoais, mas sem esquecer que a difusão pode ser severamente impactada pela mídia, aplicativos de mensageria e redes sociais, o que nos impõe aqui a necessidade de reconhecer a dificuldade de se aprovar a influência de tais meios. De toda forma, partindo da premissa da importância de redes pessoais, se o primeiro adotante de uma inovação a discute com dois outros membros do sistema, cada um desses dois adotantes passa a nova ideia para dois pares, e assim por diante, a distribuição resultante segue uma expansão exponencial, o que acaba se assemelhando a uma epidemia infecciosa não controlada (EVERETT, 2003, p. 274).

É fato que não se pressupõe que os governadores fizeram um fórum nacional para discutirem sobre a decisão de adotar ou não Delegacias da Mulher. A conexão e a troca de informações pode acontecer de forma mais simples e intuitiva possível, sem sequer mencionar essa pauta como o motivo da conversa (WOLMAN, PAGE, 2002, p. 486). Conquanto a interlocução verbal seja por vezes relevante no processo, é a adoção por um ator (ou vários) que altera a probabilidade de outro semelhante adotá-la também. Assim, são as ações efetivas de um ente federado que afetam o outro, ainda que essa colaboração não derive de imposição ou de esforço programado de uma das partes em face dos outros (ELKINS; SIMMONS, 2005, p. 38).

E essa interlocução pode ser facilitada por fatores que amalgamam o pensamento comum entre os possíveis interessados. De uma forma peculiar, a ideologia do governante não evidencia só o seu pensamento particular, mas também aponta para uma poderosa rede de facilitação e de consolidação de um pensamento homogêneo sobre a viabilidade e a necessidade de difusão de uma determinada política pública. A presente pesquisa pressupõe, inclusive, que o viés partidário mais à esquerda dos governantes carrega consigo o rótulo de proteção de grupos vulneráveis como pauta progressista, enquanto o partidarismo à direita, por sua essência conservadora quanto à lei e à ordem, traz uma forte tendência à investigação de crimes mais ortodoxos – a exemplo dos crimes patrimoniais e de combate às drogas ilegais. Ainda que não se intente provar com toda a envergadura possível esse pressuposto, é dele que se parte para a confirmação (ou não) de algumas variáveis. E isso será testado nas variáveis que ostentem a tentativa de identificação dos efeitos da ideologia partidária de esquerda na adoção das Delegacias da Mulher (subseções 4.6.3.1 e 4.6.3.2).

2.2. A racionalidade do Governador

Pressupõe-se que os agentes políticos, quando precisam tomar decisões racionais, primeiro se perguntam qual das alternativas contribui mais para as suas chances de reeleição ou de aliados de seu grupo partidário. Se perceberem uma diferença significativa, escolhem a alternativa que melhor atende a essa causa. Se não virem nenhuma diferença, baseiam-se em quaisquer outros critérios que considerem relevantes – talvez acreditem que uma política é mais eficaz ou desejável do que outra, ou desejem obter favores partidários ou retribuir aliados políticos.

Na ótica deste estudo, a existência prévia desse tipo de equipamento público, em municípios de semelhante tamanho e capacidade econômica, pode-lhe servir como atalho informacional para que o Governador presuma que a relação de custo e benefício seja favorável.

Afinal, se outros estados já decidiram instalar a referida unidade (e não houve desistência ou regressão dessa medida), depreende-se que tenha sido vantajoso e, portanto, deveria ele também instituir tal programa. De acordo com Coêlho (2016, p. 40) a proximidade territorial pode ser fundamental para a difusão, uma vez que atores da mesma região podem desenvolver estratégias políticas similares para enfrentar problemas simétricos. Talvez por isso existam, na literatura, várias fórmulas interessantes para o cálculo da influência da cidade mais próxima, com população semelhante. Ainda que este estudo trabalhe com vetores específicos de medição de influência (a exemplo do mencionado na subseção 4.9.3.6), citamos a fórmula evidenciada por Shipan e Volden (2008, p. 846-847):

Para testar a hipótese de imitação, construímos uma variável Cidade Maior Mais Próxima olhando dentro do estado para ver se a cidade mais próxima com uma população maior do que a cidade em questão já adotou a política anteriormente (ou seja, restrições para prédios governamentais, restaurantes e acesso a jovens, respectivamente). Se tiver, a variável assume o valor 1; e se não tiver, esta variável é definida como 0. Por exemplo, a cidade mais próxima de Oakland que tem uma população maior é São Francisco; se São Francisco tiver adotado uma lei antitabagismo na categoria de interesse até o início do ano, então esta variável será igual a 1. Esperamos que esta variável tenha uma influência positiva na variável dependente. Este foco nos vizinhos maiores é consistente com o conceito de imitação, mas cria um problema de codificação para a maior cidade de cada estado. Como não existe uma “cidade maior mais próxima” para a maior cidade de um estado, para estas cidades procuramos ver se a segunda maior cidade adotou uma política. Se, alternativamente, simplesmente retirarmos estas maiores cidades da nossa análise, os nossos resultados permanecerão substancialmente inalterados. É também importante notar que não estamos a argumentar que as cidades não conseguem aprender ou competir com os seus vizinhos maiores mais próximos. Em vez disso, estamos aqui a avaliar se existe um efeito de imitação acima e para além dos efeitos de aprendizagem e competição controlados pelas nossas outras variáveis.

Mas existem outros especialistas, com os quais o presente modelo se alinha, para os quais a distância entre as unidades seria pouco relevante, uma vez que as propriedades das unidades é que de fato influenciariam a difusão das políticas (MINTROM, 1997). Por isso, a despeito do que defendem alguns sectários do modelo de difusão regional, pressupõe-se que se essa difusão não ocorre somente entres estados e municípios da mesma região, pois contempla a influência, também, da base nacional. Isso faz com que o presente modelo seja tarifado como de interação nacional.

Esse fenômeno pluridimensional e de abrangência nacional é relevante para a pesquisa, pois valida o pressuposto de racionalidade limitada do governante, mas também a compreensão dos seus vários campos de análise. Para a teoria da racionalidade, as variantes internas e externas devem ter em conta a mensuração de fatores contextuais, sejam eles de locais próximos ou não. De toda sorte, não parece suficiente resumir a influência no processo difusório à mera proximidade geográfica.

O governante sente-se impulsionado não só pela adoção de uma Delegacia da Mulher em um estado circunvizinho, mas também quando percebe, em um município pioneiro qualquer, ainda que distante, esse movimento. Por isso o presente modelo é de interação nacional, e não regional.

Aqui optamos, contudo, por agregar algo além da mera análise de proximidade ou distância, utilizando-nos do índice de atratividade que os municípios exercem. Daí a utilização do índice REGIC (Regiões de Influência das Cidades), o qual serve aqui para medir a importância de tal influência de municípios com maior capacidade de atratividade local. Por isso a reputamos como uma variável *proxy* (subseção 4.6.3.8). Esse é um tipo de variável sistêmica que aponta inclusive para uma certa prevalência, liderança e centralidade de alguns municípios no contexto das redes urbanas nacionais.

Sacar mão da experiência de outros governantes não é somente heurística para resolver um problema existente, ainda que a literatura acredite que essa seja uma forma prevalente nas decisões de atores governamentais. É que, também, a decisão pode derivar de uma competição entre estados no estabelecimento de uma política pública que pareça ser bem vista aos olhos de eleitores e investidores (WALKER, 1969, p. 889). Contudo, no caso da adoção de Delegacias da Mulher, dificilmente a implantação da unidade possui aptidão de influenciar em eventual imigração ou emigração populacional. Por isso, o viés competitivo é menos acentuado do que o de outras ferramentas difusórias.

2.3. O governante estadual como ator pivotal para a difusão

É relevante buscar variáveis que expliquem o objeto em estudo, mas sem mitigar a importância de outras que versem sobre os decisores reais do fenômeno, no caso, os governadores. Até porque os estudos de difusão se concentram na política de um determinado governo e na forma como essa política se relaciona com as simétricas encontradas noutros lugares; portanto, não se pode omitir que estas políticas são escolhidas por pessoas reais que têm preferências, objetivos e capacidades variadas (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2013, p. 12).

A Polícia Civil de cada Unidade da Federação está submetida ao poder de mando do respectivo governador e, por isso, não há vinculação hierárquica entre tal órgão e o Governo Federal. Ainda que chefiada por um servidor público com capacidade técnico-jurídica, qual seja, o Delegado-Geral, esse agente é sempre escolhido pelo Governador e por ele pode ser exonerado sem necessária justificação⁴. Não há mandato por tempo certo, e nem é escolhido, necessariamente, por lista formada pela vontade de seus pares (lista tríplice ou sêxtupla). É nesse cenário de vinculação de cada Polícia Civil local com o seu respectivo governo estadual que se aponta para o fenômeno de difusão das DEAMs centrada no estímulo derivado de outras implantações nas diversas Unidades da Federação.

E ainda que se possa hipotetizar uma certa tensão entre burocratas de nível de rua e o Governador na decisão de instalar ou não tais equipamentos públicos, no caso concreto não parece haver tal resistência de burocracia policial. Qualquer tipo de desvio do núcleo dessas determinações, nos moldes da teoria política do agente-principal, pode gerar sanções. O esperado conflito entre a sobrevivência política e os imperativos técnico-rationais de uma pujante burocracia estatal não se mostraram decisivos no processo em estudo, ainda que pudesse sê-lo.

Inclusive, são problemas comuns a essa relação entre quem manda e quem obedece o risco moral (*moral hazard*) e a evasão (*shirking*). Ainda que, no objeto de estudo, não tenha se percebido nada nesse sentido, há que sobrelevar tais problemas. Ambos os termos referem-se à tendência do agente a se engajar em atividades que são contrárias aos interesses do principal. Kiewiet e McCubbins, citados por Maltzman (1997, p. 11), explicam: “quase sempre existe

⁴ “Art. 8º A polícia civil tem como chefe o Delegado-Geral de Polícia Civil, nomeado pelo governador e escolhido dentre os delegados de polícia em atividade da classe mais elevada do cargo”. (BRASIL, 2023, n. p. [Lei n. 14.735, de 23 de novembro de 2023]).

algum conflito entre os interesses daqueles que delegam autoridade (principais) e os agentes para os quais eles a delegam”.

Agentes se comportam oportunisticamente, buscando seus próprios interesses e sujeitos somente a restrições impostas por seu relacionamento com o principal. Apesar de não ser improvável que tais delegatários possam tomar decisões contrárias ao interesses dos governadores, não parece ser esse o caso aqui, pois os burocratas de nível de rua não possuem interesses políticos subjacentes, como os governadores o possuem, na instalação de tais unidades.

Por isso que, em certos casos, ainda que o único instrumento normativo fundante da adoção de uma Delegacia da Mulher – que justifica a criação da unidade – fosse uma Portaria do Delegado-Geral, ainda assim nada aconteceria sem a anuência do Governador, o qual é comandante em chefe da referida corporação policial. Sem falar que, dificilmente, o Delegado-Geral deflagrará a ordem para a criação de uma unidade sem o aval do Governador, sob pena de ser destituído de sua função.

Ademais, não se percebeu qualquer alteração substantiva no andamento da adoção de Delegacias da Mulher após a criação do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia (CONCPC) em 1998⁵, nem muito menos após a formação do Colégio Nacional de Secretários Estaduais de Segurança Pública (Consesp), em 2003. E esse tipo de rede poderia ter auxiliado a troca de informações entre os gestores máximos das Polícias Cíveis, e das Secretarias de Segurança Públicas, caso eles fossem os reais decisores acerca dessa implementação.

Mais recentemente, a Lei n. 14.735/2023 (Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis), aprovada pelo Congresso e sancionada pelo Presidente da República, aponta que cabe ao Delegado-Geral sugerir a criação ou a extinção de unidades policiais para que, por lei estadual (de iniciativa do Governador, portanto), isso ocorra. Vide o art. 8º, parágrafo único:

Os Delegados-Gerais das Polícias Cíveis devem apresentar, até trinta dias após sua nomeação, planejamento estratégico de gestão, que contenha: V – proposta de estrutura organizacional, inclusive com previsão de criação ou extinção de unidades policiais, caso necessário, a ser implementada por lei específica (BRASIL, 2023, n. p.).

Isso chancela a presunção de que o ator mais importante do presente modelo sempre foi o chefe do Poder Executivo estadual, porquanto, sem ele, a difusão não teria ocorrido. Após a Lei Orgânica das Polícias Cíveis talvez se mantenha ou se altere. Pesquisas futuras precisarão determinar a magnitude do impacto dessa nova diretriz.

⁵ Disponível em: <<http://www.concpc.com.br>>. Acesso em: 6 out. 2023.

De toda sorte, mesmo após tal mudança legislativa, o Governador ainda é o indutor, o facilitador e o implementador do processo de difusão, ou seja, o verdadeiro empreendedor político (*entrepreneur*).

Afinal, se o processo difusório depende de implementações anteriores, as quais foram concretizadas por outros Governadores, tal figura não só implementa, mas também induz e facilita o processo de outrem. E por mais que a literatura de difusão confira uma certa centralidade às estruturas dos entes federativos, isso não indica que as pessoas que tomam as decisões fundamentais concretas não mereçam destaque no constructo (GRAHAM, SHIPAN, VOLDEN, 2013, p. 12).

Um observador externo talvez não consiga visualizar as circunstâncias que podem ser determinantes na decisão governamental de instituir uma delegacia desse tipo. Caso faltem informações adequadas ao observador, pois não conhece quais são as arenas a que o governante se propôs a olhar, pode ter a falsa impressão de que a adoção da referida política pública fora equivocada. São essas outras arenas, igualmente importantes e que nem sempre são percebidas pelo observador imparcial, que Tsebelis (1998, p. 25) se refere como sendo os “jogos ocultos”:

[...] na presença de informação adequada, se os atores não escolhem o que parece ser a estratégia ótima é porque estão envolvidos em jogos ocultos: jogos em múltiplas arenas ou projeto institucional. Jogos em múltiplas arenas são representados tecnicamente por jogos com *payoffs* variáveis. Os fatores contextuais determinam as variações dos *payoffs* e são refletidos por eles. O *payoff* do jogo na arena principal varia de acordo com a situação prevalecente nos outros jogos, e os atores maximizam a sua ação quando levam em conta esses *payoffs* variáveis. A expressão projeto institucional refere-se à inovação política referente às regras do jogo. Os atores escolhem entre os diferentes jogos possíveis, ou seja, entre os possíveis conjuntos de regras. Nesse caso, ampliam o seu espaço estratégico e escolhem uma ação que antes não estava disponível.

O governante estadual, ao escolher o(s) município(s) que receberá(ão) a Delegacia da Mulher, pode estar interessado no fortalecimento de suas bases eleitorais naquela localidade, o que reforça o pressuposto da racionalidade do mapa total.

E esse pressuposto é relevante para repisar a importância do Governador. Ele é sensibilizado pela onda difusória derivada de outros estados e, daí por diante, age estrategicamente em seu território. Daí ele abre, literalmente, o mapa de seu espaço de atuação (estado) e escolhe os municípios que acredita mais interessantes para instalar o referido equipamento público e, portanto, atingir seus interesses.

Não necessariamente conseguir-se-á prova que o apoio material dos municípios é o mais relevante fator para tal escolha; na verdade, ao implementar essa política pública pode

estar buscando prestígio político próprio (independentemente de alinhamento político) ou mesmo fortalecer um aliado local.

Muito disso provém do fato de que os políticos são eleitos ou oriundos de um (ou de um conjunto de) distrito(s) geográfico(s) e têm uma preocupação natural com a forma como programas específicos afetam os seus possíveis eleitores. A obtenção de benefícios para esses distritos também cria oportunidades para publicidade gratuita e reivindicação de crédito, e ambos são valiosos na busca pela reeleição. Finalmente, a maioria dos legisladores procuram evitar questões que possam ser usadas contra eles em eleições subsequentes, tais como apoiar programas desprovidos de benefícios geográficos para os distritos ou opor-se a programas que favoreceriam tais locais (ARNOLD, 1990, p. 122).

2.4. O mimetismo como mecanismo prevalente

O mimetismo é a cópia de políticas públicas, de mecanismos ou de ideias de outro governo sem a necessária preocupação com os efeitos dessas políticas e a sua efetividade comprovada; trata-se de imitação, portanto. Nesse caso, é o claro reconhecimento de que um governo, que é visto como um líder, aportou a referida política como algo desejável, fazendo crer que essa replicação seja politicamente frutífera. Trata-se de atalho informacional derivado da confiança na adoção de políticas públicas adequadas por aquela outra unidade da federação. A imitação pode ser pensada como o equivalente à estratégia de “acompanhar os vizinhos”, com todos os aspectos negativos associados a tal abordagem. O público votante pode exigir a adoção de políticas que tenha visto ou experimentado noutros lugares, independentemente dessas políticas serem, em última análise, adequadas na sua comunidade de origem (SHIPAN, VOLDEN, 2012, p. 3-4).

No modelo aqui proposto reputamos que prevalece o mimetismo como mecanismo de difusão. A imitação é a cópia das políticas de outro governo sem preocupação com os efeitos dessas políticas; assim, a extensão da aprendizagem nestas circunstâncias é meramente o reconhecimento de que um governo que é visto como um líder tem a política e que esta deve, portanto, ser algo desejável.

Os governadores não parecem querer aprender sobre as referidas Delegacias, mas sim copiar o que parece ser bem-sucedido alhures. Fato é que o aprendizado requer algum tipo de persuasão, o que requer incremento de conhecimento sobre a efetividade da política pública. Já a adoção por emulação é motivada, então, por interesses puramente individuais, como a pretensão de um político que quer legitimar a gestão do seu governo associando-o à onda de

inovações positivas ou simplesmente à noção de comportamento apropriado (COELHO, 2016, p. 47).

Mas isso não indica que essa prevalência de um mecanismo não pode ser modificada ao longo do tempo por fatores contextuais, partindo-se de um desenho de aprendizado para o de coerção e vice-versa. Compreende-se, igualmente, que o mimetismo nada tem a ver com o sucesso real da política pública, mas sim com o incremento do número de adotantes e, principalmente, se elas perduram ou foram desativadas. E, por esse viés, pode-se considerar que a política em estudo é sempre bem-sucedida enquanto ela continua a se difundir.

É possível que, enquanto os políticos tendem a procurar “solução rápida” e, portanto, a confiar na cópia ou na emulação, os burocratas, por outro lado, estejam provavelmente mais interessados em misturas (DOLOWITZ, MARSH, 2000, p. 13). Isso reforça a presunção de que o comando da implementação vem do Chefe do Poder Executivo, e não dos próprios líderes das corporações policiais.

Uma característica muito salientada em modelos com pano de fundo racionalista são os atalhos informacionais. O uso de heurística, por parte dos decisores políticos, é atributo típico da racionalidade e voltada para a tomada de decisões satisfatórias. Na verdade, em uma perspectiva das ciências cognitivas, sugere-se que as pessoas utilizam efetivamente heurísticas, mas dificilmente como estratégias racionais especificamente adaptadas para cada tipo de decisão. Em vez disso, as pessoas retiram suas heurísticas da prateleira, usam-nas de forma inconsciente e automática e raramente se preocupam com sua precisão (KUKLINSKI, QUIRK, 2000, p. 156).

Não há unidades territoriais hermeticamente isoladas e que não sofram pressões positivas ou negativas de políticas implementadas em outras Unidades da Federação. Por isso a possibilidade de não haver qualquer influência entre elas foi tida como uma hipótese nula para o presente estudo. Não pareceria lógico, também, sem haver essa influência, que um maquinário idêntico de Segurança Pública (como é o caso das DEAMs) se proliferasse pelo Brasil, como algo presumidamente intuitivo.

Referenciando-se a Holzinger e Knill, não há nada de muito misterioso no fato de uma multidão de estranhos decidir colocar seus guarda-chuvas simultaneamente quando a chuva começa a cair, pois isso parece associado a uma lógica simples e altamente intuitiva. Mas a difusão de DEAMs não se conforma a essa regra, pois se trata de um aparato de Segurança Pública especializado e que ostenta razoáveis custos de implementação. E a maior parte do trabalho contemporâneo sobre difusão e, em menor medida, transferência, surge pela insatisfação com a noção anteriormente convencional de que os Estados são unidades auto-

suficientes e isoladas, cujas instituições e políticas só podem ser explicadas por referência a variáveis internas (MARSH, SHARMAN, 2010, p. 41).

Com o tabuleiro maior em mãos, com base no pressuposto de racionalidade do mapa total, o Governador percebe a difusão da referida política pública em pontos estratégicos do Brasil e decide por internalizá-la em pontos específicos de seu território, alcançando maior envergadura em sua capacidade de influência político-geográfica.

E esse processo anarquicamente organizado, materializado em cópias repetitivas de não tão bem informadas políticas públicas, pode estar cristalizando um aparato estatal que não atinge o seu desiderato. Sem falar que também pode estar fragilizando outros grupos sociais não contemplados expressamente pela Lei Maria da Penha. De outra parte, como as Delegacias da Mulher supostamente proporcionam bons resultados políticos, o governante racional, presumidamente, não evidencia interesse em deixar de instituí-las em seu território. Por isso o viés mimético pode ter papel de relevo no modelo difusório aqui estudado.

2.5. O pressuposto da racionalidade do mapa total

O decisório do Governador sobre onde instalar as unidades é uma análise presumidamente centrada no mapa do território sob o seu comando. É o que chamamos de pressuposto de racionalidade do mapa total.

Na verdade, pode-se inferir disso que o referido pressuposto possui dois distintos vieses: no primeiro, o governante olha para todas as arenas externas e decide se adere (ou não) ao processo de difusão já instalado ou se, sendo inovador, se vai iniciá-lo; no segundo, após decidir instalar o aparato, olha internamente para saber onde vai implantá-lo em seu território. Por isso é ele o agente primordial da difusão, pois, além de sensibilizado pela onda difusória, é ele quem decide onde instalar a DEAM concretamente.

O Poder Público municipal não participa ativamente do diálogo difusional, como se poderia esperar, conquanto não se descarte que o seu apoio possa facilitar o processo. O município mais sofre o processo decisório do Governador do que o determina ou impeça. Afinal, a palavra final para a instalação daquela unidade é a do Governador.

Assim, da mesma forma que um prefeito, após visitar todo o mapa municipal, escolhe onde instalará determinado maquinário social (a exemplo de um posto do Programa Saúde da Família), ou seja, se no bairro X ou Y, o Governador escolhe instalar a Delegacia da Mulher olhando para todos os municípios componentes do estado que governa. O bairro para um é o município para o outro.

O referido pressuposto encontra respaldo em uma peculiaridade da presente cinética difusória. É que é muito comum que haja criação legislativa de várias dessas unidades policiais em uma só norma legal. Em outras palavras, as Delegacias são geralmente previstas em conjunto, por meio de uma única “autorização” legal. Nesse caso, há autorização legal para se implementar uma dezena de DEAMs, mesmo que sem data para a sua real implementação, contemplando-se tudo isso no mesmo ato normativo. E isso aponta para uma escolha concomitante do Governador de vários municípios, dentre uma enormidade de outros possíveis. Nesse cenário de decisões multipontuais, percebemos que a falha é complexa, porquanto aponta para uma decisão do governante de instalar várias unidades, e não só uma.

Ainda assim foram contabilizados os eventos levando-se em consideração os municípios a serem instaladas as DEAMs, pouco importando se estão ou não em um só instrumento normativo. Até porque as determinantes externas e internas de cada um desses municípios poderiam ser levadas em consideração, individualizando-se cada uma das falhas. Exemplo disso é a Lei n. 7.116/2018 - estado do Piauí -, o qual determinou a criação de 20 DEAMS. Ao especificar os locais, fê-lo de uma forma que permitiu a contabilização das falhas, pois percebeu-se uma escolha racional do Governador no sentido de vê-las instaladas naqueles locais, e não nos outros municípios.

2.6. Da competição econômica

O pressuposto do mapa total ajuda a compreender o porquê de não se inferir que a força principal da difusão é a competição. Não necessariamente quem adota uma política pública desse calibre o faz pensando em rivalizar economicamente com outro estado; e, quanto ao município escolhido, não há intenção de fortalecê-lo em detrimento de outros, pois é, geralmente, o Governador do mesmo estado que decide fazê-lo em um em detrimento do outro. Sem falar que não se presume que a adoção de Delegacias da Mulher sejam aptas a atrair mais pessoas para o seu território, a exemplo de aparatos públicos de maior essencialidade (saneamento, saúde, educação, segurança pública em um viés mais generalista etc.).

Shipan e Volden (2012, p. 2) mencionam que Charles Tiebout (1956), respondendo às alegações de que os governos não podem ser tão eficientes ou inovadores como o livre mercado, apresentando um modelo no qual os governos locais competem entre si, oferecendo políticas que sejam atrativas para os residentes que se classificam em jurisdições com base nas

suas preferências por impostos e gastos. Este trabalho lançou um enorme fluxo de investigação acadêmica e chamou a atenção para a ideia de competição entre governos.

Portanto, não há inferência possível sobre como o estabelecimento das DEAMs poderia impulsionar (ou retroceder) economicamente uma UF em desfavor das outras. A não ser que o índice de feminicídio suba de forma tão absurda que impacte os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), criando um cenário de necessária intervenção federal. Mas isso não parece ser o caso, pois nada semelhante aconteceu no Brasil durante o período estudado.

A referida discussão não indica que a capacidade econômica do estado e dos municípios não tenha influência no presente modelo de estudo. Conquanto não seja infactível o retardamento na adoção por alguns deles (inclusive pela carência econômica), isso não induz necessariamente a competição econômica (*race to the bottom*), mas sim à falta de recursos suficientes para implantar o mecanismo. Em suma, se a política pública em comento pode conduzir a bons proveitos políticos, supõe-se que as UF que não a adotaram possam não tê-la implementado por carência de recursos.

2.7. O impacto da proximidade e a cinética multidirecional sucessiva

Existem UFs que, independentemente de serem mais próximas, podem gozar de prestígio que influencie até mais do que pelos seus cofres. Meseguer e Gilardi (2009, p. 530-531) citam que existe um valor simbólico que pode chamar mais a atenção daqueles que adotarão a política pública difundida do que o próprio valor informativo que poderia ser adquirido em unidades mais próximas. Como dito, o presente modelo é de interação nacional.

Ademais, o governador não age necessariamente buscando a política mais adequada ao problema de segurança pública vivenciado; e também não busca mais informações sobre ela e sobre os seus efeitos (EVERETT, 2003, p. 35-36).

No presente caso, talvez esses ganhos podem ser voltados a atingir o eleitorado feminino como um todo, e não só do município em que a delegacia vai ser implementada. Afinal de contas, cada governador mantém-se vinculado à sua esfera local (estado e municípios), mas também conectado a planos políticos de sua legenda (inclusive nacionalmente).

No âmbito local, esses segmentos podem ou não estar organizados em grupos formais de interesse. E esse pressuposto é importante, pois a pesquisa tenta mensurar se municípios com população feminina mais expressiva são mais suscetíveis a tal difusão, mantendo essa

lógica de privilégio de determinados grupos de interesse nas unidades contempladas. Ao voltar os seus olhos para um segmento tão poderoso eleitoralmente, como aquele das mulheres (que pode corresponder a mais da metade da população), vai além de um debate meramente local e insere-se em uma tendência de interesses políticos nacionais.

Ademais, pressupõe-se que a difusão em análise não se orienta necessariamente pela proximidade entre os municípios, o que corrobora a ideia de que não valem somente considerações ortodoxas sobre variáveis meramente geográficas. E isso é relevante, pois é sabido que esse debate sobre proximidade é fundamental para a literatura de difusão. Nesse sentido expõe Coêlho (2016, p. 40) em trabalho seminal:

a troca de informações entre os atores geraria aprendizados e estímulos à adoção de novos de modelos de políticas. A variável proximidade geográfica é importante fator de análise na abordagem. De acordo com alguns estudos, a proximidade territorial é fundamental para a difusão, uma vez que atores da mesma região tendem a desenvolver estratégias políticas similares para enfrentar problemas similares (BAYBECK; BERRY; SIEGEL, 2011). Para outros especialistas, a distância entre as unidades seria irrelevante, visto que as propriedades das unidades é que de fato influenciariam a difusão das políticas (BALLA, 2011; MINTROM, 1997a).

Pressupomos que municípios pequenos e ligados a uma grande capital, formando uma região metropolitana, não estão mais suscetíveis à difusão dessas unidades policiais especializadas do que os mais afastados, o que se aparta daqueles típicos modelos de vizinhança. Na explicação de Berry e Berry (2007, p. 223):

enquanto o modelo de interação nacional assume que os estados interagem uns com os outros em uma base nacional, o modelo de difusão regional postula que os estados são influenciados primariamente por aqueles estados geograficamente próximos. A maioria desses modelos assume que estados são influenciados exclusivamente por aqueles estados com os quais eles compartilham uma fronteira; como tal, nós os chamamos modelos de *vizinhança*. Especificamente, esses modelos hipotetizam que a probabilidade de que um estado adote uma política é positivamente relacionado ao número (ou proporção) de estados que fazem fronteira com ele e que já a adotaram (por exemplo, Berry e Berry, 1990; Mintrom, 1997; Balla, 2001). Outros modelos, os quais classificamos como modelos de região fixa, assumem que a nação é dividida em múltiplas regiões (de estados contíguos) e que os estados tendem a emular as políticas de outros estados dentro da mesma região (por exemplo, Mooney e Lee, 1995).

A cinética difusória tende a se nortear de forma bem peculiar. Existe a pressuposição de que, no que tange às Delegacias da Mulher, as adoções estão seguindo, atualmente, uma gradiente centrífuga, em relação às capitais, inclusive. Mas esse é o movimento atual, e não o inicial. Por isso dizemos que a cinética é multidirecional, mas sem esquecer que os movimentos são sucessivos.

Por isso este estudo busca confirmar movimentos multidirecionais sucessivos, nos quais as DEAMs inicialmente se difundiram nas capitais, ou seja, em um modelo de aparente interação nacional e, após, seguiram a lógica centrífuga. Em outros termos, após o estabelecimento nas capitais, as outras unidades seguintes das Delegacias da Mulher podem ter se afastado das capitais e introjetaram-se por locais mais distantes desse núcleo, interiorizando-se. Por isso não se pode garantir que somente os municípios mais centrais de um estado estejam suscetíveis a tal fenômeno. Nem mesmo se pode falar que serão estabelecidas as DEAMs necessariamente nos maiores municípios do estado.

2.8. *Claiming credit* e a edição de instrumentos normativos

Existe uma diferença primordial entre a transferência de política pública e a correlacionada difusão. São conceitos não sinônimos para a Ciência Política. A literatura sobre transferência de políticas preocupa-se com a relação entre os resultados e as medidas adotadas; a difusão, não. A transferência é geralmente vista como uma melhoria da eficácia das operações governamentais. Essa presunção está presente pelo uso da palavra “aprendizado”, pois isso implica inerentemente conotações positivas e progressivas de resultados (MARSH; SHARMAN, 2010, p. 44-45). De toda forma, é pouco provável que a difusão ou a transferência ocorram sem que se tenha conseguido visualizar a vantagem implícita na imitação da política pública. E esse julgamento de adequação, por óbvio, pressupõe que algo tenha sido implementado anteriormente.

Ainda que a decisão do governante não seja a de instalar imediatamente a unidade, mas somente a de editar um diploma legal (criando-a normativamente), fá-lo por acreditar que poderá acessar algum tipo de prestígio eleitoral unicamente com base nesse protocolo de intenções de instalação de uma unidade (*claiming credit*).

Não que essa relação vá ocorrer da forma esperada. Trazendo dúvidas sobre essa relação de ganhos políticos com o mero anúncio da medida, cita-se, como exemplo, o resultado do teste sobre a vinculação entre a variável *número de emendas* e a probabilidade de reeleição. Em princípio, o efeito esperado dessa variável é ambíguo. Por um lado, o eleitor pode tomar um maior número de emendas como sinal de maior esforço do seu representante. Neste caso, esperar-se-ia um coeficiente positivo. Por outro lado, pode existir uma relação negativa entre o número de emendas apresentadas e não executadas e a probabilidade de reeleição, indicando que não adiantaria apenas que o parlamentar reivindicasse o crédito por

ter aprovado uma determinada emenda no orçamento para que obtivesse o reconhecimento da sua base eleitoral e de líderes locais (PEREIRA; MUELLER, 2003, p. 760).

Não obstante o exposto, não se nega que o descumprimento da promessa de instalar a unidade policial pode trazer efeitos futuros negativos; mas, no presente modelo, a previsão normativa da Delegacia da Mulher possui igual relevo à sua efetiva instalação.

Tomamos como pressuposto que há falha quando o primeiro desses dois marcos acontecer. Não se nega que essa discussão perde um pouco a importância prática pois não pareceu comum na pesquisa empreendida encontrar delegacias criadas por atos normativos, e não instaladas. Somente 5% das unidades alcançadas no nosso estudo foram previstas e não instaladas (24 unidades), o que mostra que, via de regra, a previsão normativa é seguida de sua efetiva implementação⁶.

Conquanto não pareça comum que a edição de instrumento normativo determinando a criação da delegacia seja considerado como evento (falha), é preciso compreender que o importante para o modelo proposto é o primeiro ato incontrovertido de sensibilização concreta do governante. A cronologia de difusão da referida política pública torna-se mais fidedigna quando se confere uma amplitude maior ao conceito de “falha” (ocorrência do evento de interesse na pesquisa), porque parametriza a busca de dados sobre as variáveis preditivas para o momento mais próximo da primeira sensibilização real do governante.

A previsão normativa precedente, quando houver, precisa delimitar claramente o município em que a unidade policial será instalada, o que permitirá a análise contextualizada das variáveis internas e externas dos municípios expressamente mencionados. Isso torna os atos normativos concretos e individualizáveis, mas, principalmente, passíveis de captura adequada dos respectivos elementos contextuais. Perceba-se que isso é diferente da previsão nas constituições estaduais sobre a criação das Delegacias da Mulher (vide seção 3.5), vez que essas trazem especificações objetivas sobre padrões de instalação, mas não individualizando expressamente os municípios.

⁶ Deam de Planaltina/DF (Decreto n. 35.991/2014); Deam-2 de Campos Grande/MS (Decreto n. 12.218/2006); Delegacia de Proteção dos Direitos das Mulheres - DPDM - São José/SC (Decreto n. 1.820/2022); Deams de São Gonçalo do Amarante, Ceará-Mirim, Macaíba, Pau dos Ferros, Macau, Nova Cruz e Assú, todas do Rio Grande do Norte (Decreto n. 31.169/2021); Deams de Pedro Leopoldo/MG (Resolução n. 7.510 - PCMG) de Taiobeiras/MG (Resolução n. 7.902/2016) e de Juatuba/MG; Delegacia da Mulher do Campo, da Floresta e das Águas, Delegacia de Mulheres Desaparecidas e Delegacia Especializada em Violência Cibernética em Perspectiva de Gênero, além das Delegacias de Proteção à Mulher em Oeiras, Paulistana, Valença e Uruçuí, todas no Piauí (Lei n. 7.116/2018); Delegacias da Mulher em Ouricuri e Ipojuca, em Pernambuco (Lei n. 13.457/2008); e, por fim, Delegacias de Proteção à Mulher de Porto Franco e Governador Nunes Freire, no Maranhão (Lei Ordinária n. 10.824/2018).

Quando não houver instrumentos normativos prévios, tendo a unidade policial sido implementada sem o referido fundamento legal, adotar-se-á como falha a data da efetiva implementação da Delegacia da Mulher. A decisão conceitual em comento é importante por outro viés. Pois há quem desconsidere, equivocadamente, que o objeto do mimetismo pode ter sido a própria previsão normativa voltada à criação de Delegacias da Mulher.

Frisa-se que a adoção da DEAM não é um ato simples, pois a referida política pública não é de ato único. A implementação de algumas políticas não têm etapas intermediárias entre a adoção e a produção dos efeitos. Chamar-se-á a estas políticas de fase única. Mas no presente caso, a implementação da delegacia da mulher incorpora passos intermediários, inclusive legislativos, que podem ocorrer antes que os efeitos pretendidos possam ser alcançados. Essa são políticas de vários estágios (ARNOLD, 1990, p. 19-20).

Antes mesmo da coleta de dados, já se percebia que nem sempre se seguiu à costumeira sucessão normativa para a criação da Delegacia da Mulher. O esperado era a aprovação de uma Lei de iniciativa do Governador que, após, fosse regulamentada por ele. Em seguida, a Polícia Civil expediria Portaria, por meio do Delegado-Geral, acerca de nuances específicas da instalação da unidade. Esse trajeto, contudo, não obrigatoriamente ocorre na prática e, por isso, o presente estudo precisou se adequar à realidade concreta.

Ademais, não se descarta a pontual instalação de DEAMs por meio de decisões judiciais, Termos de Ajustes de Conduta, bem como por impulsionamento de ofício por parte do legislativo estadual ou municipal. Ainda assim, nenhum desses atos será realmente concretizado se não passar pelo crivo final do Governador, o qual decide ou não pela instalação, sujeitando-se aos riscos e às benesses do cumprimento efetivo da vontade desses outros *players*⁷. Nesse caso, o primeiro ato a ser levado em consideração será aquele com intervenção, direta ou indireta, do chefe do Poder Executivo local (Governador), e não de qualquer outro órgão ou Poder.

2.9. A difusão

Não se pode resumir a difusão a uma mera dispersão de múltiplas unidades em uma determinada base territorial; na verdade, é preciso compreender que a difusão é o alastramento de uma tendência em unidades territoriais, geralmente semelhantes, ao longo de um período de tempo considerável. Por isso, é comum que unidades, mesmo que não contíguas, comecem

⁷ Nenhuma das 544 falhas trouxe tal peculiaridade, ou seja, de a instalação da unidade dar-se exclusivamente por obra do desejo exógeno de outro Poder ou órgão estatal.

a adotar políticas públicas inovadoras oriundas de unidades distantes, mas detentores de semelhantes características internas. Ademais, só é possível falar em difusão quando o tempo transcorrido tenha sido analisado, porquanto é um processo que se dá pela análise bivariada entre tempo e número de adoções.

Incomum uma decisão política plenamente informada. Os governantes precisam tomar decisões, as mais ponderadas possíveis, em um cenário de imprecisão informacional, principalmente pela escassez temporal. É nesse cenário de busca por atalhos informacionais que o estudo da difusão acaba se enveredando. Na difusão ocorre uma espécie de efeito multiplicador (*bandwagon*), em que as ideias se espalham e ganham cada vez mais adeptos, sem que haja uma completa compreensão das nuances daquilo que se propaga.

A difusão de políticas, em linhas gerais, é um processo de escolha – dentre as possibilidades disponíveis – sob influência da adoções anterior de outros agentes. Em outras palavras, a difusão de políticas pode ser definida como o processo pelo qual as escolhas numa unidade são influenciadas pelas políticas adotadas noutras unidades. Esta definição é muito ampla e baseia-se numa aceção ainda mais geral apresentada na Sociologia, da qual se infere que a difusão refere-se a qualquer processo em que a adoção prévia de uma característica ou prática numa população altera a probabilidade de adoção para os restantes não adotantes. E essa definição nos parece interessante porque enfatiza que a difusão é caracterizada pela interdependência (MAGGETTI; GILARDI, 2015, p. 89-90).

No presente estudo, como se trata de um tipo de atalho informacional implícito, opera-se mais adequadamente quando essas unidades gozam de alguma similaridade ou, se for um modelo típico de vizinhança, que se encontrem em regiões próximas que facilitam esse processo de influência.

Se próximas ou não, o caminho de comunicação entre tais atores, no entanto, é interdependente. No processo difusório real não há espaço para uma difusão obrigatória ou coercitiva pois, senão, estaria ele desnaturado. Por isso, pressupõe-se que essa onda de adoções se pauta na interdependência, o que justifica o estudo sobre quais premissas esse processo ocorreria.

Por isso o estudo sobre alguns dos mecanismos de difusão ganharem mais força: competição e, principalmente, a aprendizagem e a emulação (mimetismo). Excluímos do rol de mecanismos aqui aplicáveis somente a coerção, ainda que exista literatura que a considere como um mecanismo difusório possível (SHIPAN; VOLDEN, 2012, p. 3-4). Perceba-se, principalmente na seção 2.4, que o mecanismo prevalente na pesquisa é o mimetismo, e não quaisquer desses outros.

Alguns estados iniciaram esse processo de difusão das DEAMs sem maior influência de outros, pois são vanguardistas; o restante, nominados retardatários, tenderam a desconfiar das inovações e dos agentes de mudança e resistir a esse processo difusório em momento inicial. Inclusive, depreende-se que esses retardatários muitas vezes resistem à adoção por muito tempo pela sua incapacidade econômica de fazê-lo sem prejuízo de outras demandas politicamente mais relevantes. Afinal, os retardatários tendem a desconfiar das inovações e dos agentes de mudança. A resistência às inovações por parte dos retardatários pode ser inteiramente racional do ponto de vista deles, uma vez que os seus recursos são limitados e devem ter a certeza de que uma nova ideia não falhará antes de poderem adotá-la. A posição econômica precária do retardatário obriga-o a ser extremamente cauteloso na adoção de inovações (EVERETT, 2003, p. 284-285).

De toda forma, ainda que seja válido tal recorte, não se pode reduzir as variáveis explicativas a fatores internos, a exemplo de características políticas, econômicas ou sociais dos estados e dos municípios. Na verdade, o presente trabalho presume que os estados são influenciados por ações de outros estados, pois modelos de difusão são inerentemente intergovernamentais; eles consideram a adoção de políticas pelos estados como emulações de adoções prévias por outras unidades federativas, levando-se em conta fatores intrínsecos e externos aos adotantes.

O presente modelo difusório pauta-se pela construção de um conjunto explicativo entre variáveis internas e externas, divididas em variáveis políticas, econômicas, sociais, institucionais e geográficas.

E essa abordagem é relevante, pois grande número de estudos, em um nível geral, transitam por duas formas corriqueiras de explicação: *determinantes internos* e modelos de *difusão*. Modelos de determinantes internos postulam que os fatores que levam uma jurisdição a inovar são características políticas, econômicas ou sociais internas ao estado. Nesses modelos, estados não são considerados como sendo influenciados por ações de outras unidades federativas. Em contraste, modelos de difusão são prevalentemente intergovernamentais, considerando a adoção de políticas pelos estados como emulações de adoções prévias por outros entes federados (BERRY; BERRY, 2007, p. 224).

No processo difusório não há necessariamente diálogo formal entre as partes, a que serve de inspiração e a que difunde. Até porque não necessariamente a difusão ocorre pela influência de um só agente, mas provavelmente pela força da própria onda percebida. De toda forma, não há também qualquer protocolo formal de transferência de conhecimento sobre a política ou mesmo sobre a sua efetividade. Entende-se aqui que os governadores agem

impulsionados pelas limitações que o mimetismo e a cópia de modelos políticos de sucesso lhes impõe, pois acabam não enxergando outras possibilidades de lidar com a criminalidade em desfavor de tal segmento. Isso reforça a ideia de que a difusão de políticas públicas não se atém a qualquer critério de efetividade concreta, contentando-se com a propalação de ideias e de modelos que pareçam ser bem-sucedidos (MARSH, SHARMAN, 2010, p. 45).

Ainda que a adoção por um ator possa alterar a probabilidade de outro ator político adotar também o modelo de Delegacia da Mulher, a interdependência na difusão é descoordenada. Em outras palavras, as ações e escolhas de um ente federado afetam outro, mas sem qualquer colaboração, imposição ou esforço programado de outra forma por parte de qualquer um dos atores.

O modelo proposto aqui se funda não só na descoberta dos fatores que explicam o evento, mas também naqueles que apontam para o prazo de adoção. Esse é o tipo de modelo híbrido. Isso porque dentro dos estudos observacionais, existem dois tipos puros: estudos observacionais transversais, que se concentram na variação entre unidades espaciais em uma única unidade de tempo; e estudos observacionais de séries temporais, que se concentram na variação dentro de uma única unidade espacial ao longo de múltiplas unidades de tempo. E, no caso, além desses, há os que ostentam o desenho híbrido (KELLSTEDT, WHITTEN, 2009, p. 84), o que se amolda melhor no conceito metodológico deste trabalho.

É fato que a difusão de políticas pode ser tratada como uma variável dependente ou independente. E o nosso modelo se aproveita dessa dualidade, pois tenta explicar o processo de difusão de políticas, quais são as determinantes que a impulsionam, além de se utilizar da difusão para explicar a adoção de tais unidades policiais (DOLOWITZ, MARSH, 2000, p. 8). Em outros termos, pode-se usar a difusão/transferência como uma variável para explicar a mudança/ inovação ou sucesso ou fracasso de políticas e/ou podemos explicar em que circunstâncias a difusão/transferência é mais provável de ocorrer.

A grosso modo, a difusão é um processo analógico, no qual o Governador, percebendo uma lacuna de proteção em face das mulheres do estado, procura realizar uma analogia entre a situação com a qual está lidando e alguma outra situação, talvez algum outro estado onde o problema foi resolvido com sucesso (WALKER, 1969, p. 889). E, na presente escolha, como a difusão do referido maquinário estatal parece estar se dando prevalentemente pelo mimetismo, não se nega que a prevalência da adoção de DEAMs pode estar gerando desequilíbrio na proteção das mulheres em um contexto maior. Tanto é que, ainda que se perceba que a adoção de Delegacias da Mulher não necessariamente gere o decréscimo da

quantidade de feminicídios, ainda assim os governantes, por cópia, vem adotando o referido modelo de proteção difundido em outras UFs.

2.10. A escolha difusória prevalente

Conquanto se possa perceber que a DEAM é a estrutura de proteção às mulheres numericamente prevalente na ordem estrutural das Policiais Civis (inclusive em face de outros segmentos de vulneráveis, por exemplo idosos e crianças), o que se verá no gráfico (seção 3.2), não haverá aprofundamento aqui sobre porquê disso.

A pesquisa não tem por mote explicar o porquê da assimetria existente entre Delegacias da Mulher e as demais unidades policiais especializadas, ainda que algumas inferências sobre isso possam haver; mas, partindo de tal constatação, explicar os porquês de sua difusão entre os estados – e não necessariamente explicar o porquê de as outras não terem se difundido.

O fluxo de políticas (*policy stream*) produz uma lista restrita de propostas para cada sorte de problemas políticos relevantes, reunindo algumas ideias que sobreviveram ao processo de seleção. Estas ideias não representam, necessariamente, uma visão consensual de uma comunidade política a respeito de uma proposta, mas sim o reconhecimento, pela comunidade, de que algumas delas são relevantes, dentro do enorme conjunto de proposituras potencialmente possíveis (CAPELLA, 2004, p. 28).

A ideia de *policy stream* explica a escolha das Delegacias da Mulher como um modelo prevalente sobre outras possíveis alternativas para se tentar proteger o público feminino. É que existem outros aparatos com idêntico propósito, a exemplo das salas lilás, as quais não parecem ser, ainda, a escolha prevalente dos governos.

Nesse sentido, inclusive, cabe mencionar que sequer os pactos internacionais dos quais o Brasil é signatário não obrigaram a criação de delegacias específicas de proteção à mulher. Essa foi uma fórmula encontrada pelo Brasil para tentar proteger as mulheres.

As obrigações prescritas pela Declaração de Viena, a Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher da Organização das Nações Unidas, conhecida por CEDAW, e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher da Organização dos Estados Americanos (OEA), conhecida como Convenção de Belém do Pará, não articularam expressamente que se deveria implantar nas polícias locais Delegacias da Mulher. Na verdade, ainda que seja uma fórmula brasileira, existem notícias de que alguns outros países também possuem assemelhados serviços policiais

especializados no atendimento de mulheres, a exemplo de Argentina, Uruguai, Colômbia, Peru, Equador, Costa Rica, El Salvador, Nicarágua, Espanha, Paquistão e Índia (BRASIL, 2006).

De toda sorte, um trabalho futuro poderá explicar melhor se o governante o faz pois o desenho e o conteúdo da referida unidade policial é mais adequada do que outras formatações e/ou, também, se o governante fá-lo por perceber que a população feminina votante é mais sensível do que outros segmentos, a exemplo dos menores de idade (em face dos quais boa parte nem pode votar ou tem esse dever como facultativo) e dos idosos (que a depender da faixa etária também votam facultativamente).

Nesse tópico aponta-se somente para quanto o conteúdo pode ser relevante para explicar o porquê da difusão de determinado mecanismo, e não de outros (que poderiam ser igualmente construídos). Ainda que não se possa precisar, o rótulo de violência contra a mulher parece transportar uma carga política densa e que torna sua difusão ainda mais difícil de resistir do que os outros nichos de proteção policial.

E a preocupação da literatura para tentar explicar a difusão também pelo conteúdo da ideia subjacente à política pública já começa a surgir, ainda que com tenacidade inicial. Nesse sentido, Boushey (2016, p. 198) menciona que:

a maioria dos estudos de difusão concentra-se no processo e nas condições de transferência de políticas, mas não no conteúdo das novas políticas (Stone 2001, 3), deixando de lado questões sobre como as variações no *design* e no conteúdo das inovações influenciam a difusão sobre as políticas (Karch, 2007). Pesquisas recentes começaram a explorar como as características das políticas moldam a difusão, mas este trabalho concentrou-se em atributos relacionados com a facilidade de implementação de políticas, analisando como o custo, a complexidade e a relevância das inovações moldam a velocidade da difusão de políticas (Boushey 2010; Makse e Volden 2011; Nicholson-Crotty 2009). Embora importante, esta abordagem ignora fatores mais básicos que moldam as preferências para a adoção de políticas. Muitas vezes ignora o fato de que informações complexas sobre informações políticas são destiladas numa imagem política simples (Baumgartner e Jones 1993) que se torna “incorporada na política como mensagens que são absorvidas pelos cidadãos e afetam as suas orientações e padrões de participação” (Schneider e Ingram 1993, p. 993). A decisão de adotar a inovação política de um vizinho é muitas vezes influenciada tanto pela informação que liga o alvo aos objetivos da política como pelos detalhes técnicos da própria inovação (Mossberger 2000). Há evidências de que mudanças na definição de problemas influenciam a difusão de inovações. Por exemplo, o pânico moral que levou à rápida difusão das proibições estaduais da maconha na década de 1930 foi desencadeado pela preocupação generalizada sobre os perigos da “ameaça das drogas enlouquecidas pelo sexo” causada pela “erva daninha ardente do inferno” (Goode e Ben-Yehuda 1994, 153). A redefinição do abuso infantil como um problema público na década de 1960 resultou na rápida implementação de novas regulamentações sobre denúncias de abuso infantil em todos os estados (Nelson, 1986). Da mesma forma, o desacordo sobre a gravidade do problema e a adequação das soluções propostas impediu a difusão da legislação legal sobre violação (Cocca, 2002) e abuso conjugal (Best, 1995) nos Estados Unidos. Em cada um destes casos, os estudiosos exploraram como uma mudança na compreensão pública de um problema influenciou a difusão de inovações. Este estudo baseia-se no

quadro de concepção de políticas de Schneider e Ingram (1993; 2005) para examinar como as diferenças na construção social dos problemas públicos moldam a difusão de inovações nas políticas de justiça criminal. Este quadro de concepção de políticas fornece uma abordagem sistemática para pensar sobre como as percepções populares das populações-alvo – o grupo escolhido para tratamento especial nas políticas públicas (Donovan 2001, 4–5) – podem influenciar tanto a concepção como a difusão de inovações. A difusão ocorre mais rapidamente quando a concepção das políticas é congruente com essa população-alvo – o que significa que a prescrição de encargos e benefícios políticos para uma população-alvo específica se alinha estreitamente com a forma como esse grupo é percebido no contexto social mais amplo. A difusão é impedida quando uma inovação não é congruente, proporcionando benefícios ou encargos a uma população-alvo de uma forma que é incompatível com a compreensão popular da justiça, equidade ou propriedade da intervenção política.

Fato é que o processo difusório das DEAMs vem ocorrendo há décadas, o que tornaria precipitado inferir que, só com a maior divulgação dos crimes de feminicídio, a difusão alavancou-se. Na verdade, a proteção à Mulher mostra-se como um conteúdo mais constante e politicamente poderoso, o que parece ir muito além de uma análise criminal técnica e restrita. Por isso é que o pressuposto da pesquisa é o de que a difusão ocorre também por imperativos políticos e, portanto, os índices de feminicídio estadual e municipal talvez não influenciem isoladamente na adoção das DEAMs. Mais detalhes sobre tais questionamentos poderão ser analisados nas subseções 4.6.3.11 e 4.6.3.12.

2.11. As ferramentas (os mecanismos difusórios)

A difusão é um produto da interdependência; mas ela pode assumir muitas formas diferentes. A literatura geralmente se refere a essas formas como sendo mecanismos. As terminologias variam, mas os mecanismos de difusão podem ser agrupados, em regra, em três categorias: aprendizagem, emulação e competição. Alguns estudiosos acrescentam a coerção a esta lista, do que discordamos. Coerção significa que uma determinada unidade adota políticas após pressão de outros entes, inclusive internacionais (MAGGETTI; GILARDI, 2015, p. 90).

Fato é que existe uma presunção no presente estudo de que prevalece o mimetismo frente aos demais mecanismos difusórios; contudo, não podemos descartar eventual participação de outros nesse processo, inclusive na análise de um ou outro evento em particular. Pode muito bem acontecer que alguns governos adotem novas políticas porque aprenderam com a experiência de estados adotantes, enquanto outros simplesmente imitam, e outros ainda se adaptam a um contexto competitivo.

Na prática, é provável que haja prevalência de um ou outro mecanismo de difusão de políticas, mas mensurar isso seria muito complexo de se realizar. Conquanto se presuma, pelo

preceito homogeneizador de mecanismos difusórios, que todos os governos estão igualmente interessados em participar na aprendizagem, são igualmente reativos às pressões competitivas, ou são equivalentemente sensíveis às pressões emulativas (MESEGUER, GILARDI, 2009, p. 531-532), presumimos que haja prevalência do mimetismo.

Não se ignora, também, a utilidade do modelo implícito, que é aquele em que cada mecanismo é uma condição suficiente para aumentar a probabilidade de adoção de políticas e em que o efeito de cada um se soma ao dos outros. É também um modelo que não leva em conta a existência de *feedback* entre os mecanismos de difusão propostos. Cada um dos mecanismos de difusão é uma condição suficiente para a adoção de políticas (MESEGUER, GILARDI, 2009, p. 531-532).

De toda forma, esta pesquisa se conforma com um preceito mais simplificado sobre a importância prática e presumida dos mecanismos, não sendo um dos nossos propósitos demonstrar qual deles prevalece objetivamente na presente cinética difusória, bastando presumir.

2.12. Conceito abrangente de falha, *policy adoption* e as suas peculiaridades

Para os nossos fins, a falha é a ocorrência concreta do fenômeno em estudo, ou seja, a sensibilização comprovada do governo estadual acerca de determinada política pública de segurança. No presente caso, afere-se isso quando do surgimento de previsão legal (oriunda ou cancelada pelo Governador) para a criação da DEAM ou, afinal, quando da implantação concreta dela. Aprofundar-se-á mais sobre isso na seção metodológica.

Fato é que tal conceito tem as suas peculiaridades, pois neste estudo considera-se falha tanto a elaboração de uma norma autorizadora estadual para criação da unidade, ainda que sua instalação concreta não tenha sido alcançada, bem como a efetiva instalação, ainda que não calcada em lei anterior nesse sentido.

E essa hipotética norma autorizadora contará, imprescindivelmente, com o impulso do Poder Executivo estadual, pois ao Governador é dada a prerrogativa de decidir sobre a estrutura e a organização das Polícias Cíveis (no âmbito das quais são instaladas as Delegacias da Mulher). Por isso frisamos que esse não é um estudo de difusão que visa a explicar o comportamento do legislativo, mas, de forma inovadora, coloca o Poder Executivo em posição prestigiada na análise.

E isso não é alheio à literatura da Ciência Política, pois há uma tendência a romper com um modelo dominante em que se restringe a ocorrência da falha à efetiva implementação

da política pública (*policy adoption*), passando-se, portanto, a conferir atenção a todo o ciclo político da adoção, principalmente dos fatores anteriores que podem lhe condicionar. Nesse sentido Gilardi e Wasserfallen (2019, p. 7-8) afirmam:

O modelo dominante de difusão concentra-se exclusivamente na fase de adoção de políticas e tem uma compreensão limitada da mesma. Os argumentos deste artigo vão além do modelo dominante de diversas maneiras. Em particular, vão além da dicotomia entre determinantes “internos” e “externos” (Berry & Berry 1990) e delineiam claramente um quadro mais integrado para estudar as políticas de difusão de políticas. Primeiro, a adoção de políticas não é um mero ato tecnocrata; é político, claro. A informação é processada através de lentes ideológicas. Os decisores não estão apenas interessados no que funciona, mas também no que é popular. Se os decisores políticos observarem que uma determinada política é popular noutros lugares, é mais provável que a adotem, independentemente das consequências políticas. Portanto, as políticas também se espalham através de avaliações políticas que são influenciadas por posições ideológicas e se concentram nas consequências políticas da adoção de políticas. Em segundo lugar, devemos prestar atenção à fase de definição do problema. O exemplo e a experiência de outros alteram os termos do debate político, fortalecendo certas opções políticas, à medida que a adoção de uma política por outras unidades aumenta a sua aceitação e, assim, altera o discurso político. Além disso, a decisão de alterar uma política pode basear-se na pressão percebida que domina a definição da questão, independentemente de a pressão ser real ou alegada. Nesse caso, a difusão através da competição é uma profecia auto-realizável. A mudança dos termos dos debates políticos e das profecias auto-realizáveis pode impulsionar a difusão política de políticas na fase de definição de questões, muito antes de uma política atingir a fase de adoção. É claro que as duas fases interagem e se reforçam, o que é uma ideia básica do ciclo político. O raciocínio politicamente motivado na fase de adoção afetará a forma como a questão é definida. Por outro lado, à medida que os termos do debate mudam, diferentes tipos de políticas chegarão à fase de adoção. Portanto, as políticas difundem-se através de um ciclo político que se auto-reforça.

A forma como a ideia da política pública é definida e rotulada no início do processo pode afetar se, e como, ela será abordada e vista pelos decisores políticos e pelos eleitores. Um debate sobre cuidados de saúde, por exemplo, poderá conduzir a resultados diferentes se esta política for definida como uma forma do governo limitar a autonomia pessoal ou se for enquadrada como um problema de falta de acesso a cuidados de saúde de qualidade (GILARDI; SHIPAN; WÜEST, 2019, p. 5-6).

Por isso, se houver a construção da imagem de que a Delegacia da Mulher refreia os índices de criminalidade contra as mulheres, torna-se a referida política pública desejável socialmente e, portanto, qualquer resistência política governamental a ela aumentaria o risco de repelência àquele que a ela não aderir.

De fato, ainda que se perceba que, na realidade, as DEAMs podem não estar atingindo esse desiderato de diminuição de índices criminais, mas, ao revés, atrofiando o combate a outras sortes de crimes contra as mulheres, esse debate não pareceu ser relevante o suficiente para barrar a onda difusória em estudo. Pela força de sua imagem, poucos políticos sentir-se-

iam estimulados a resistir a tal difusão, ainda que com supostos argumentos de eficiência, de eficácia e de efetividade.

Assim, ainda de forma tímida, a pesquisa acaba capturando alguns elementos sobre a pressão contextual de grupos de interesse por meio de variáveis que auxiliam nessa compreensão. E essa pressão pode ser relevante, mas não ao ponto de se reputar suficiente para modificar o padrão metodológico da pesquisa e se adotar o modelo e ACF (*Advocacy Coalition Framework*). É que, de alguma forma, a pesquisa captura indiretamente tais circunstâncias. Por exemplo, ao inserir variáveis sobre a quantidade de feminicídios nos estados e nos municípios, pode-se retratar, por aproximação, a pressão vivenciada para a adoção de políticas públicas em favor das mulheres (variável *proxy*). Nesse sentido, veja as seções 4.6.3.11 e subsequente.

De outro turno, o conceito amplificado de falha vai um pouco além da discussão sobre a importância de se levar em consideração os enredos ou narrativas anteriores à adoção (*issue definition*). Até porque a edição de normativa determinando a criação da unidade policial é anterior à efetiva criação da unidade, mas posterior a esses discursos e enquadramentos políticos (*policy frame*). De toda sorte, essa busca pela valorização de momentos imediatamente anteriores à implementação da política pública propicia a captura, com a precisão possível, de elementos contextuais mais adequados do momento em que a política pública foi internalizada pelo estado (GILARDI, SHIPAN, WÜEST, 2019, p. 5-6).

Portanto, utilizando-se de analogia com a difusão de uma doença, o diploma normativo que prevê a criação da unidade não é uma discussão ou cogitação sobre a doença a que está acometido um paciente, mas sim o sintoma inicial que permite a constatação clara do contágio (falha), sendo a efetiva instalação da unidade a sua incontrovertida manifestação externa.

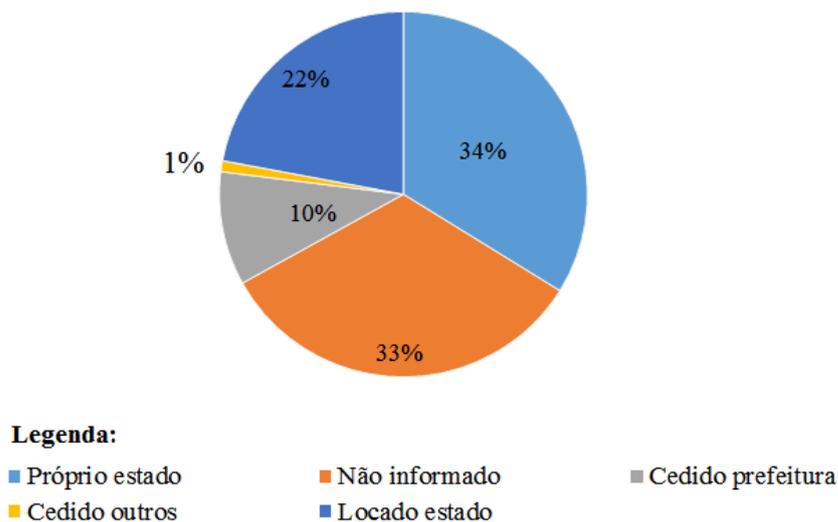
3. As Delegacias da Mulher pelo Brasil: conceito, contextos e magnitude difusória

Este capítulo se atém à contextualização do objeto de pesquisa, referindo-se à cinética difusória das DEAMs, principalmente em comparação com outras unidades especializadas. Além disso, abordam-se as peculiaridades dos aparatos estatais de proteção à Mulher, as atribuições das DEAMs e o processo político envolvido na sua adoção – aspectos fundamentais para compreender a construção do modelo aqui proposto.

3.1. Os multiníveis envolvidos na instalação das unidades

Ainda que existam indícios de apoio municipal após a implementação das referidas unidades policiais, vê-se a prevalência de instalação de tais unidades em prédios próprios ou locados do próprio estado (56% das unidades pesquisadas), o que indica um ônus prevalente do governante estadual. Perceba-se que a participação do município é relativamente pequena nesse sentido⁸. E isso aponta claramente para um dos pressuposto da pesquisa: o de que o Governador é o ator pivotal da cinética difusória em estudo.

Gráfico 1 - Auxílio material dos municípios às DEAMs



Fonte: elaboração própria a partir de dados das polícias civis estaduais e do DF (2024).

⁸ Consoante os dados da pesquisa, em 175 DEAMs o prédio é do próprio estado, sendo que em 114 casos o estado é responsável pela sua locação. Em 52 DEAMs, o prédio é cedido pela prefeitura (seja um prédio próprio, seja alugado pelo poder municipal). Em 5 situações, o prédio foi cedido pela União, pela Defensoria, pelo Tribunal de Justiça, pelas Forças Armadas etc. O curioso é que tal informação nem sempre foi fornecida pelas corporações policiais, algumas invocando até sigilo para tanto. De toda sorte, em 171 oportunidades, não foi possível alcançar tais informações.

Os dados do gráfico 1 são relevantes pois, ainda que não suficientes para se chegar a alguma conclusão sobre a imprescindibilidade do apoio municipal na instalação das DEAMs, fortalecem a possibilidade de que o governante pode não estar voltando os seus olhos somente para seu reduto estadual, mas também para o âmbito municipal, regional e até mesmo o nacional. Os níveis micro-meso-macro são relevantes, seja para o viés dado na pesquisa, seja para a própria teoria da racionalidade limitada.

3.2. A prevalência das DEAMs frente a todas as outras demais delegacias brasileiras

Pela perspectiva da necessidade de otimização dos gastos públicos, qualquer estudo que aponte para a criação assimétrica de um tipo de delegacia em detrimento de outras importantes unidades policiais pode suscitar a reflexão no sentido de corrigir eventuais enviesamentos na difusão de somente uma sorte delas.

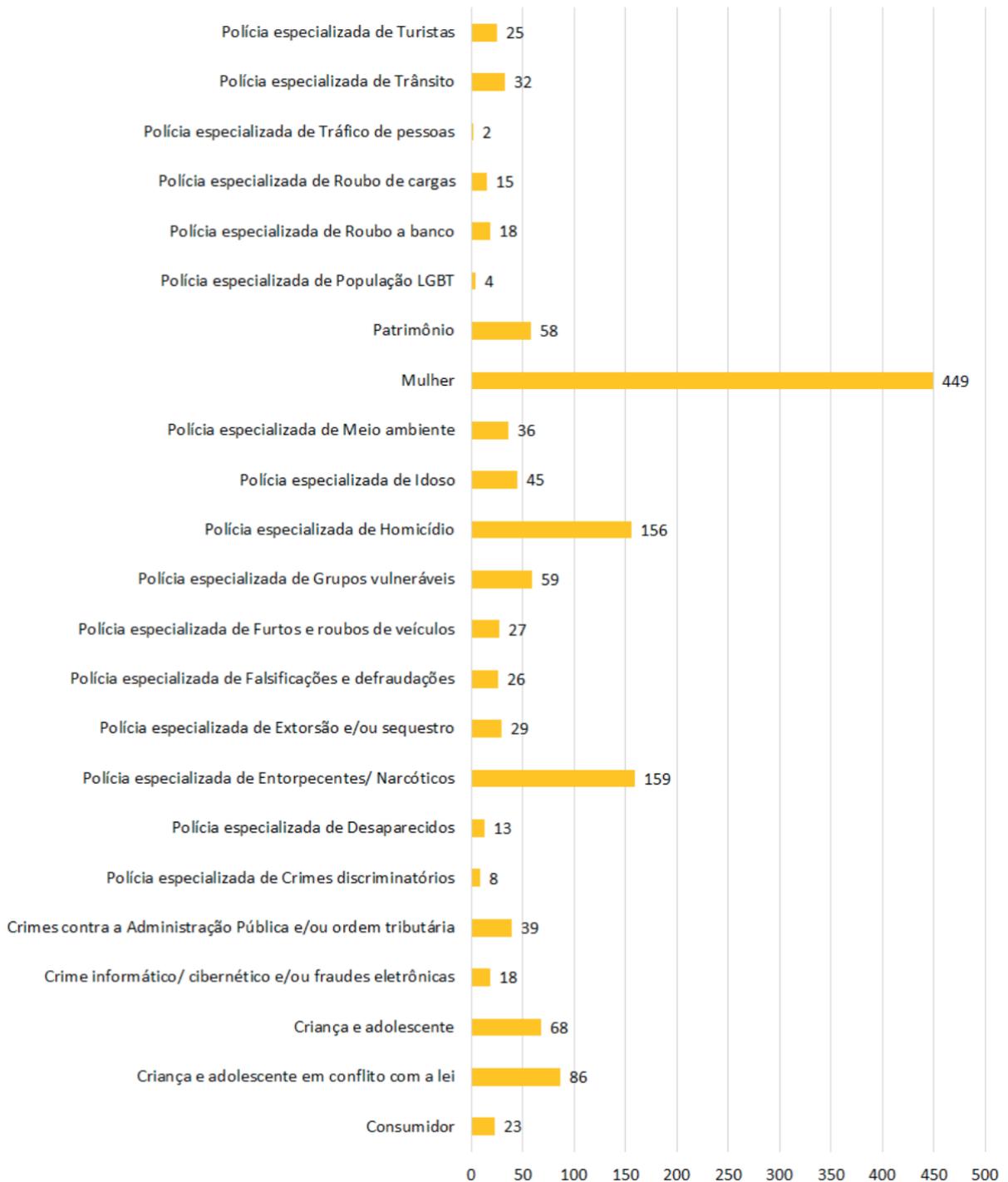
A difusão desordenada de uma só unidade de polícia especializada pode, pela limitação de recursos públicos, reduzir a capacidade de instalação de outras unidades igualmente relevantes, promovendo-se a fragilização da estrutura policial como um todo, a qual deveria se voltar ao combate racionalizado da criminalidade instalada.

Não importa se a delegacia prevalente se volta para a investigação de crimes mais violentos (a exemplo do roubo, do estupro e do homicídio), para um combate estruturado a organizações criminosas (facções inclusive de envergadura internacional) ou mesmo à corrupção sistêmica instalada no país. Qualquer tipo de exagero difusório em quaisquer dessas unidades policiais chamaria a atenção.

E foi esse tipo de raciocínio que fez com que o objeto da pesquisa fosse tão relevante. É que as DEAMs são a escolha prevalente de governantes quando a sua decisão é a de inaugurar unidades policiais especializadas nos respectivos estados.

As Delegacias da Mulher não são a escolha preponderante somente frente a outros modelos de proteção e de investigação de crimes envolvendo violência doméstica e/ou familiar contra a mulher, pois haveria outras formas de enfrentar tal criminalidade; mas também a escolha prevalente quando se analisa todos os crimes investigados no Brasil (que encerram centenas de possibilidades).

Gráfico 2 - Delegacias especializadas por matéria investigativa no Brasil



Fonte: Araújo e Soares (2019, p. 78).

É importante frisar que, no ano de 2023, 1.463 mulheres foram vítimas de feminicídio no Brasil (BUENO, 2024). Ainda que o crescimento de tal sorte de crime seja preocupante (e, portanto, mereça o desenho de uma política pública efetiva para refreá-los), percebe-se que,

levando-se em consideração o número total de homicídios no Brasil no mesmo ano (40.464), os feminicídios correspondem a cerca de 3,6% das mortes intencionais ocorridas no país. De alguma forma, ao perceber que as DEAMs são 3 ou 4 vezes mais numerosas do que as Delegacias de investigação de Homicídios, acende-se um grande alerta para tal assimetria estrutural.

Pode-se tentar perceber tal movimento de concentração de DEAMs por vários espectros. Um deles é que a Delegacia da Mulher é uma escolha prevalente, pois os políticos, independentemente de tomarem decisões que flanqueiam o restante da estrutura policial, fá-lo por saber que é uma medida absolutamente necessária, no mais adequado tom de ética da responsabilidade, na acepção mais weberiana possível (Weber, 1993).

Mas, a nosso ver, parece mais factível uma segunda forma de vê-lo. Essa distorção reforça a percepção de que o processo difusório das delegacias da Mulher segue uma lógica própria, descoordenada, anarquicamente organizada, e fruto de uma cópia entre governos, motivados inclusive mais por razões políticas do que técnicas (índices criminais, por exemplo). Ou seja, é um típico caso de difusão.

Sem falar que a absoluta ausência de homogeneidade nas atribuições é um forte indicativo de que as DEAMs não se encontram verdadeiramente institucionalizadas. Afinal, o estudo leva a crer que há um equipamento público disseminado, mas que comporta diferenças de infraestrutura e de qualidade. Por exemplo, as Delegacias da Mulher não são como agências dos Correios ou uma Loteria, as quais, sendo visualizadas em qualquer local do Brasil, conseguem ser identificadas e reconhecidas pela população; seja pelo seu layout, seja pelo seu conhecido padrão de funcionamento.

Nesse cenário de desproporção estrutural, o Legislador Nacional, recentemente, aprovou a Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis (Lei n. 14.735/2023), estabelecendo a necessidade de critérios mais objetivos para a criação de unidades policiais, o que parece ir ao encontro da premissa de que pode haver um afunilamento descoordenado de tais unidades no Brasil⁹. E isso pode impactar, de agora em diante, o processo difusório vinculado às DEAMs.

3.3. Tipos de aparatos estatais de proteção à Mulher

⁹ “Art. 13. A criação de unidades e a distribuição dos cargos da polícia civil devem observar, preferencialmente, os seguintes fatores: I – índice analítico de criminalidade e de violência regionais; II – especialização da atividade investigativa por natureza dos delitos; e III – população, extensão territorial e densidade demográfica”. (BRASIL, 2023, n. p. [Lei n. 14.735, de 23 de novembro de 2023]).

O objeto deste estudo não é toda e qualquer unidade que compõe o aparato tuitivo do Estado em prol das mulheres (por exemplo, grupos de apoio, Organizações não Governamentais de proteção a mulher etc.), mas, somente, as estruturas investigatórias formais, quais sejam as Delegacias da Mulher.

A pesquisa centrou-se, então, em um órgão específico de Segurança Pública, até mesmo para não se permitir a confusão de searas mantenedoras que podem estar envolvidas nesses aparatos multiníveis. É que certas unidades, a exemplo das Casas da Mulher Brasileiras, sofrem indução de vários órgãos, Poderes e níveis federativos, o que se afasta do modelo aqui proposto, no qual cabe ao Governador a decisão final sobre a sua instalação.

A escolha do objeto da pesquisa deveu-se, inclusive, à nítida diferença de envergadura entre as linhas difusórias das várias unidades policiais assistencialistas, a exemplo das delegacias de proteção aos idosos, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes e mulher. Ver-se-á melhor sobre isso nas subseções 4.4.1 e 4.4.2, respectivamente nas tabelas 1 e 2.

Já na coleta inicial de dados, inferiu-se que o processo difusório de todas as outras unidades policiais supracitadas, que não as Delegacias da Mulher, não possuíam magnitude suficiente para que houvesse real interesse no estudo da respectiva cinética difusória. Talvez porque, presumidamente, cada um dos tipos de delegacias passem por uma difusão idiossincrática, inclusive mais lenta (e inicial) do que outras (delegacias do idoso, por exemplo). Podem existir outras que parecem já ter superado o período de pujança difusória, a exemplo da delegacia de apuração de atos infracionais, a qual teve a última unidade instalada no Brasil em 2015. E isso acabou sendo determinante no recorte feito, analisando-se mais de perto somente a difusão das Delegacias da Mulher.

3.4. A evolução do conceito e das atribuições das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher

As Delegacias da Mulher não são estruturas exclusivamente brasileiras. Ainda que se conformando às realidades dos respectivos modelos de segurança nacionais, existem unidades semelhantes às DEAMs em outros países da América Latina. Nesse sentido Jubb, Camacho et al (2008, p. 26) afirmam:

Depois da inauguração da primeira DM no Brasil em 1985 (chamada Delegacia da Mulher) foi criada a primeira DM no Peru, em 1988, instalada em Lima (*Comisaría de Mujeres*). Na Nicarágua a primeira delegacia foi instalada em Manágua, em 1993 (*Comisaría de la Mujer y la Ninez*). No Equador a primeira delegacia foi instalada em Cuenca, em 1994 (*Comisaría de la Mujer y la Família*). Em cada país as delegacias se expandiram, principalmente no Brasil e na Nicarágua, onde existem

políticas para incentivar a criação de novas unidades. Em 2007 havia 403 Delegacias da Mulher no Brasil, 31 no Equador, 32 na Nicarágua e 21 no Peru.

Além dessas estilizações estruturais, dos contextos sócio-econômico e político diversos, também é possível perceber que há diferença na magnitude da difusão das unidades brasileiras frente às ocorridas em outros países da América Latina. Não é possível afirmar se isso ocorre pela diferença territorial entre os países ou se porque tal política pública não possui adesividade alhures.

Credita-se, normalmente, a difusão de tais unidades estrangeiras à força dos movimentos feministas nesses outros países; no caso brasileiro, tais determinantes encontram-se implícitas em algumas das variáveis, a exemplo da quantidade de feminicídios nos municípios e no respectivo estado e na aferição do percentual de mulheres no município de adoção. Mas não é possível afirmar que o movimento de redes é uma variável explicativa do modelo. De toda forma, as variáveis serão descritas e analisadas na seção 4.6, sendo suficiente aqui essa análise inicial.

De toda sorte, as DEAMs são mais do que uma nomenclatura específica; trata-se de uma unidade com atribuições específicas de investigação e de proteção das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar ou em qualquer outra relação de gênero (inclusive pelo mero menoscabo por serem mulheres).

A proteção se dá, frequentemente, pelas medidas protetivas de urgência. Essas medidas previstas na Lei Maria da Penha buscam preservar a integridade física e psíquica da vítima, prescindindo, assim, da existência de ação judicial ou inquérito policial. Considerando essas características, vê-se que as referidas medidas possuem natureza inibitória, pois têm como finalidade prevenir que a violência contra a mulher ocorra ou se perpetue¹⁰.

E isso é importante pois, ainda que as DEAMs sejam unidades policiais que investigam violências de gênero contra mulheres, as medidas protetivas não são necessariamente criminais, ainda que formuladas pelas referidas unidades policiais. Inclusive, nesse caso, na ausência de magistrados na Comarca, até mesmo pelas Delegadas de Polícia podem ser decretadas. E isso faz com que, hoje, a Delegacia da Mulher seja além de um órgão investigativo, também de proteção mais abrangente.

Ainda que as DEAMs tenham se difundido como um arquétipo estrutural, o conjunto de atribuições a ela vinculadas não é o mesmo. Isso porque existem alterações que cada estado

¹⁰ STJ. Recurso Especial n. 2036072 – MG. 30 ago. 2023. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101556849&dt_publicacao=30/08/2023>. Acesso em: 10 fev. 2024.

pode fazer, mas, principalmente, porque a Lei Maria da Penha, que delimitou mais precisamente a questão de violência doméstica e familiar, só surgiu com a Lei n. 11.340/2006.

Por isso, quando a literatura brasileira aponta que foi por intermédio do Decreto n. 23.769, de 6 de agosto de 1985 que se criou a primeira DEAM no Brasil, não havia dúvida que esta deveria investigar todos os “delitos contra a pessoa do sexo feminino”, previstos no Código Penal [repetição da nota 1]. Hoje, ao revés, as DEAMs costumam se ater somente a fatos que envolvam violência de gênero, o que possui um conceito muito mais restritivo de atuação. Ainda que existam julgados que tentem amplificar a incidência da Lei Maria da Penha em favor de transexuais, transgêneros, cisgêneros e travestis¹¹, não se desnatura a abrangência prevalente da presente variável em face das mulheres que são hipossuficientes em suas relações sociais.

Vale notar que, na tradição brasileira, há delegacias de polícia especializadas na investigação de quase todos os tipos de crimes, como homicídio, roubo e tráfico de drogas. Entretanto, até o surgimento da Delegacia da Mulher, a especialização do trabalho policial não tinha ganhado uma envergadura tão poderosa frente às tipologias das vítimas. Conquanto em 1944 tenha se iniciado o processo difusório de Delegacias de Proteção à Criança e ao Adolescente (DPCA), bem como unidades voltadas à apuração de ilícitos por eles perpetrados (tabela 2, subseção 4.4.2), não mostraram envergadura numérica suficiente para viabilizar o estudo de sua linha difusória, pois, como dito, os recortes necessários à pesquisa – pela ausência de dados de variáveis – não permitiriam uma análise adequada em face de difusões com menor *n*. Isso mostra que foi com a DEAM que essa tendência ganhou realmente importância.

E o mérito da difusão das Delegacias da Mulher é que ela expõe a tradição de respeito aos grupos sociais frequentemente carentes de acesso à justiça. Conquanto essa difusão tenha ganhado envergadura invejável ao longo de tantas décadas, não vieram a reboque de pesquisas científicas que versassem sobre o importante fenômeno de difusão de tal tipo de aparato. Nesse sentido, Pasinato e Santos (2008, p. 12) afirmam que:

não existem pesquisas nacionais que permitam conhecer o contexto político de criação das delegacias da mulher em cada estado brasileiro e o grau de participação dos movimentos feministas e de mulheres neste processo. Como ressalta Fonseca (2006: 165), aparentemente, estas delegacias “assumem feições variáveis conforme a vontade política da época e o jogo de forças no campo institucional do lugar”. Nos casos em que houve uma sinergia inicial entre os governos e os movimentos,

¹¹ STJ. Recurso Especial n. 1977124 – SP. 22 abr. 2022. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202103918110&dt_publicacao=22/04/2022>. Acesso em: 10 fev. 2024.

observa-se uma gradual exclusão das feministas no monitoramento das delegacias da mulher (Linhares, 1994; Amaral et al., 2001; Santos, 2004; Piscitielli, 2006). Há também exemplos de criação de delegacias da mulher sem qualquer envolvimento dos movimentos de mulheres (Bertoline, 2001; Oliveira, 2006).

Essa descrição do processo chama atenção, pois a difusão das DEAMs não necessariamente conduziu à padronização de atribuições investigatórias. Talvez essa parametrização seja mais característica de processos coercitivos, pois uma eventual legislação nacional poderia engessar as competências funcionais das centenas de unidades policiais aspergidas pelo território nacional. No caso brasileiro, percebe-se que o conceito de Delegacia da Mulher, e as suas respectivas atribuições investigatórias, não são pontos pacíficos. Nem mesmo em relação às infrações penais investigadas mantém-se uma homogeneidade estadual ou nacional, ainda que a Lei n. 11.340/2006 tenha prometido o recorte para infrações consideradas (como) violência de gênero.

Segundo Pasinato e Santos (2008, p. 13), há uma razoável variação quanto ao tipo de serviços ofertados pelas DEAMs; o público atendido; e os tipos de crime definidos como sendo de sua competência. Até recentemente, este modelo também não era definido em legislação ou diretriz de âmbito nacional. O modelo mais comum é aquele que inclui apenas serviços policiais; adota um papel de aconselhamento, mediação e investigação; e investiga os crimes praticados por parceiros ou ex-companheiros da vítima, bem como os crimes sexuais.

Em relação à atribuição das unidades especializadas de atendimento à mulher, identificou-se que apenas 19,7% das delegacias respondem, exclusivamente, pela demanda de crimes relativos à violência doméstica contra a mulher (LEROY, 2022, p. 32). A maioria das unidades especializadas, 80,3%, acumulam outras demandas investigativas, tais como crimes contra a criança, adolescente e idoso, além de crimes de trânsito, meio ambiente, entre outros.

E, de fato, a discussão sobre as atribuições investigativas é muito importante para a presente pesquisa, pois hipotetiza-se que a quantidade de feminicídios pode ser uma importante variável para a decisão de instalação das referidas delegacias, conquanto se perceba que não necessariamente são as Delegacias da Mulher que os investigam. Ao menos deveria tal índice criminal servir como norte-magnético para a escolha do Governador sobre onde instalar tal aparato no território estadual. Ademais, ver-se-á (seções 4.6.3.12. e 4.6.3.12) que essa variável pode também ser sensível à pressão das redes para a adoção da política pública.

Para citar um exemplo exposto na literatura sobre as atribuições, em Minas Gerais, 37,9% das DEAMs não atendem casos de feminicídios, sendo esta modalidade de crime contra mulher apurado em outras unidades policiais que não a especializada de mulheres

(LEROY, 2022, p. 3). É importante ressaltar a excepcionalidade da existência de delegacias específicas para a investigação de crimes de feminicídio, como o foi instituído em Piauí (Lei n. 7.116/2018). Com uma fórmula medianeira, em Tocantins, aponta o Decreto n. 5.979/2019 que as investigações de feminicídios tentados são de atribuições das DEAMs, mas os consumados vinculam-se ao DHPP, DEIC e, residualmente, pelas Delegacias de Polícias circunscricionais. De toda forma, a falta de padrão no conjunto de atribuições próprias dessas unidades policiais não afetou a difusão delas. Isso reforça a hipótese de que mais se difundem pelo rótulo e pela ideia que carregam do que pela estrutura e pelas atribuições a serem executadas. Até porque, após instaladas, podem sofrer algumas readequações locais. Sem falar que a difusão não é um processo que engessa a estrutura copiada tanto assim.

É comum que uma difusão avassaladora e rápida de uma política pública seja gestacionada em uma cenário de imprecisão, o que acaba forçando uma análise de efetividade posterior à difusão. Por isso, readequações acabam sendo comuns. Passado algum tempo, o adotante sente-se seguro para buscar algum tipo de estilização, porque, inicialmente, reduziu-se a copiar o que conseguiu perceber daquele outro estado ou município. Segundo Karch e Cravens (2014, p. 466), a modificação de políticas que se espalham de forma muito rápida pode ser impulsionada por algo que se aproxime de um processo de aprendizagem incremental, no qual os decisores avaliam como as políticas funcionaram na prática. As avaliações internas, o que foi limitado durante a adoção rápida, podem ter mais influência durante o processo de modificação, pois funcionam como um tipo de avaliação e correção posteriores. Além disso, os debates sobre modificações podem ser moldados mais fortemente por grupos com interesses na continuação ou expansão da política.

Sugere-se, inclusive, que outros pesquisadores se debrucem sobre a possibilidade de que essas variações de aparato policial, inclusive as famosas salas lilás, sejam consequências iniciais da percepção da inadequação do estabelecimento de DEAMs como o mais eficiente aparato estatal na contenção da violência contra as mulheres. Aprioristicamente, não acreditamos que as Delegacias da Mulher sejam um exemplo de política pública fracassada (*policy failures*). Pode-se estar vivenciando uma fase de transição, de readaptação, mas tal conclusão necessitaria de um estudo mais profundo sobre.

Como dito, o estudo sobre as salas lilás, como hipotético substitutivo das DEAMs, pode apreender o reconhecimento da falência dessas últimas. Volden (2016, p. 45) menciona que qualquer estudo sobre adoções políticas bem-sucedidas contém implicitamente elementos de um estudo sobre o abandono de políticas fracassadas, pois a nova está a substituir algo que já não era tão atraente para os decisores políticos. Mas isso também não indica que não

possam estar sofrendo adaptações. Não raras vezes DEAMs são híbridas em suas funções, ou seja, a unidade policial esteja voltada à investigação de crimes em desfavor de mais de um grupo de vulnerável. Há compartilhamento da estrutura entre vários viéses especializados, portanto.

Por exemplo, a Delegacia de Defesa da Mulher, Criança e Idoso em Várzea Grande-MT, por mais que seja uma só unidade policial, abrange um conjunto protetivo maior, pois atinge a determinados segmentos de vulneráveis. Outros exemplos são as delegacias especializadas que englobam as ações relativas a Crimes Contra a Mulher, Proteção à Criança e ao Adolescente, Apuração de Atos Infracionais e Crimes Contra Idosos no estado do Amazonas, as quais ficam situadas em Manacapuru, Itacoatiara, Coari, Parintins, Tabatinga, Tefé, Lábrea, Eirunepé, Humaitá e São Gabriel da Cachoeira (consoante Lei Delegada n. 60 de 29/07/2005).

Isso é diferente de considerar como objeto da presente pesquisa as delegacias comuns que tenham algum tipo de sala humanizada para atendimento à mulher. Nesses casos, o chefe da unidade é um(a) delegado(a) que atende a todo e qualquer crime na circunscrição e, só eventualmente, atende a vítima em uma sala diferenciada. São bons exemplos disso as salas lilás. E essa conclusão de diferenças entre os referidos dois modelos (delegacia e sala especializada) deriva da própria conceituação que o Observatório da Mulher contra a violência do Senado Federal confere:

Quadro 1 - Conceitos de serviços especializados de atendimento à mulher

Centros Especializados de Atendimento à Mulher	Os Centros de Referência são espaços de acolhimento/atendimento psicológico e social, orientação e encaminhamento jurídico à mulher em situação de violência, que devem proporcionar o atendimento e o acolhimento necessários à superação de situação de violência, contribuindo para o fortalecimento da mulher e o resgate de sua cidadania.
Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs)	São unidades especializadas da Polícia Civil para atendimento às mulheres em situação de violência. As atividades das DEAMs têm caráter preventivo e repressivo, devendo realizar ações de prevenção, apuração, investigação e enquadramento legal, as quais dever ser pautadas no respeito pelos direitos humanos e pelos princípios do Estado Democrático de Direito. Com a promulgação da Lei Maria da Penha, as DEAMs passam a desempenhar novas funções que incluem, por exemplo, a expedição de medidas protetivas de urgência ao juiz no prazo máximo de 48 horas.

Núcleos ou Postos de Atendimento à Mulher nas Delegacias Comuns	Constituem espaços de atendimento à mulher em situação de violência (que em geral, contam com equipe própria) nas delegacias comuns.
---	--

Fonte: elaboração própria a partir do site do Observatório da Mulher contra a Violência/Senado Federal¹² (2024).

Tais salas ou núcleos não poderiam ser tratados de forma equiparada às DEAMs, pois naquelas não há especialização do conjunto maior (como é o caso de uma delegacia), mas sim de somente uma parte dela, ou seja, de uma sala, núcleo ou posto dentro dela. Existem casos, inclusive, em que as salas lilás são instaladas fora da esfera da Polícia Civil, por exemplo, no bojo do Instituto Médico Legal ou mesmo do Instituto de Criminalística, a exemplo do que ocorre no Rio de Janeiro e em Goiás. De toda forma, ter uma sala ou seção específica para atendimento mais condizentes com a condição de vulneráveis, não indica que o viés da delegacia seja especializado.

Assim sendo, na coleta de dados da pesquisa, descartaram-se, inclusive por limitações conceituais ao objeto da pesquisa, as informações sobre núcleos, grupos ou salas especiais com função exclusiva de atendimento humanizado aos mencionados grupos de vulneráveis, vez que tais estruturas de atendimento costumam ser inseridas em delegacias de polícia de atendimento geral ou mesmo na estrutura de outros órgãos. Perceba-se que esses outros tipos de serviços especializados de atendimento à mulher merecem pesquisa específica, até mesmo porque suas linhas difusórias possuem idiosincrasias que não permitem a confusão com aquelas das Delegacias da Mulher.

Essa lógica de se considerar como objeto de pesquisa a unidade especializada e funcionalmente autônoma reduz outros problemas na contabilização de eventos. Por exemplo, vejamos um caso específico no estado do Amazonas. O anexo da Delegacia da Mulher da Zona Norte de Manaus (Cidade de Deus) foi criado para auxiliar o trabalho da correlata Delegacia. Não obstante o exposto, tal anexo só ganhou o *status* de Delegacia autônoma, em 2018. Só a partir desse momento é que passou a ser possível sua contabilização como falha. Sem esse rigor conceitual, poderia se considerar a extensão estrutural da delegacia primeva como uma nova unidade, o que pareceu equivocado. Essas peculiaridades

¹² Senado Federal. Serviços de Atendimento à Mulher. s. d. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/acoes-contraviolencia/servicos-especializados-de-atendimento-a-mulher>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

foram muito comuns na pesquisa e todas foram resolvidas por esse objetivo vínculo conceitual e teleológico ao conceito de unidade especializada de proteção à mulher.

Ademais, nos termos da deliberação n. 1.143/2013 do Conselho Superior da Polícia Civil do Paraná, decidiu-se pela instalação de Serviços de Atendimento Especializado para Mulheres (SAEM), cabendo aos Delegados Titulares designarem servidores para tais funções. Isso foi feito nas Delegacias de Paranaguá, Laranjeiras do Sul, Mão Mateus do Sul, União da Vitória, Foz do Iguaçu, Cornélio Procópio, Jacarezinho, Guarapuava, Apucarana, Telêmaco Borba, Francisco Beltrão, Cianorte, Lapa, Piraquara, Rolândia, Almirante Tamandaré, Fazenda Rio Grande e Quatro Barras. Algumas dessas unidades policiais, posteriormente, foram desmembradas e deram origem a delegacias da mulher autônomas – a exemplo de Jacarezinho em 2014, Cianorte em 2016, Cornélio Procópio em 2014 e, em 2015, Francisco Beltrão. Só então o evento pode ser considerado na pesquisa.

Ademais, há estruturas que mesclam o trabalho policial com outros típicos de diferentes órgãos públicos. Por isso é que perdem a sua essência de delegacia, passando a integrar órgão multidisciplinar de amparo à mulher. De toda sorte, como o poder decisório para a instalação dessa modalidade de unidade transcende as ferramentas colocadas à disposição do Governador, parece oportuno sugerir uma análise distinta dessa importante política pública. Pelas mesmas razões conceituais, também não podem ser considerados como objeto da presente pesquisa. Exemplos disso seriam os Núcleos Integrados de Atendimento à Mulher do Distrito Federal (Nuiam)¹³ e os Núcleos Integrados de Atendimento à Mulher – Niams - do Rio de Janeiro e o Pro Paz integrado do estado do Pará.

Outro conceito diferente das DEAMs é a Casa da Mulher Brasileira (CMB), instituída pelo Decreto n. 8.086 de 30 de Agosto de 2013. Esta política envolve um conjunto de órgãos e Poderes que, por meio de articulação nos atendimentos, garantem maior integração na proteção das mulheres. Tais estruturas não são prevalentemente investigativas, as quais, pelo conjunto de órgãos que as integram, tem por escopo maior criar uma rede de proteção psicossocial às mulheres vítimas de crimes. Por isso é que geralmente não demandam só a vontade do Governador para a sua criação, o que se afasta do pressuposto de racionalidade governamental aqui desenhado.

¹³ “O Núcleo Integrado de Atendimento à Mulher (NUIAM) é uma iniciativa da Polícia Civil do DF para enfrentar a violência contra a mulher em parceria com os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (TJDFT), com as Promotorias de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher (MPDFT), bem como com outras instituições governamentais, iniciativa privada e sociedade civil organizada”. Polícia Civil do Distrito Federal. Núcleo Integrado de Atendimento à Mulher – NUIAM. s. d. Disponível em: <<https://www.pcdf.df.gov.br/servicos/nuiam>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

Portanto, para a definição de DEAM importa a existência de uma estrutura administrativa e investigatória mínimas voltadas ao fim específico ou compartilhado de investigação e de prevenção de fatos caracterizados como violência de gênero, dirigidos e presididos, exclusivamente, por uma Autoridade Policial (Delegados de Polícia) específica para a realização de tais tarefas administrativas, investigatórias e de prevenção.

3.5. A força indutora das Constituições Estaduais

Alguns estados previram a necessidade de instalação de DEAMs em suas respectivas Constituições. O Poder constituinte originário estadual já mostrava preocupação com a referida pauta, o que mostra a importância, há décadas, do fenômeno em estudo. Contudo, esse impulso legislativo parece não ter alterado significativamente a cinética difusória das Delegacias da Mulher.

Em 1988 foram instaladas 12 delegacias; em 1989, 21. Esse número não é tão significativo para a amostra coletada na presente pesquisa (543). Essa informação é importante porque o modelo utilizado parte da premissa de riscos proporcionais, o que indica que, em todos os intervalos analisados, o risco de falha é o mesmo, não havendo um intervalo com maior probabilidade de ocorrência do evento do que outro. Ver-se-á melhor sobre isso na seção metodológica.

Ainda que se pudesse cogitar que a força normativa das Constituições Estaduais tivesse capacidade de acelerar o surgimento de Leis, Decretos e Portarias instituidoras de DEAMs, não há qualquer indício de que houve alteração substantiva na velocidade da difusão – nem dos diplomas normativos concretos, nem da instalada efetiva das unidades.

Quadro 2 - Constituições Estaduais com previsão de criação de DEAMs

Estado	Dispositivo legal	Data da inserção	Abrangência
Rio de Janeiro	Artigo 33	Redação original de 5 de outubro de 1989.	Nada consta
Amazonas	artigo 245, inciso III	Redação original de 5 de outubro de 1989	Todos os municípios (progressivamente)
Bahia	Art. 281, inciso I	Redação original de 5 de outubro de 1989	Municípios com mais de 50 mil habitantes

Ceará	Art. 185	Redação original de 5 de outubro de 1989	Originalmente, municípios com mais de 80 mil habitantes (alterado para 60 mil)
Paraná	Art. 237	Redação original de 5 de outubro de 1989	Todos os municípios (progressivamente)
Rio Grande do Sul	Art. 194	Redação original de 3 de outubro de 1989	Nada consta
Pará	Art. 299	Redação original de 05 de outubro de 1989 (efeito só até 09 de Agosto de 1999)	Nada consta
Pernambuco	Art. 47	Redação original de 05 de outubro de 1989 (revogada pelo art. 6º da EC n. 16 de 04 de junho de 1999).	Nas cidades pólo
Distrito Federal	Art. 276, inciso I	Redação original de 8 de junho da 1993	Em todas as regiões administrativas
Mato Grosso do Sul	Artigo 253, inciso I.	EC n. 23 de 22/10/2003.	Todos os municípios
Amapá	Artigo 76, parágrafo 5º	EC n. 35 de 21/03/2006.	Todos os municípios (progressivamente)

Fonte: elaboração própria (2024).

Por mais que tenha havido inúmeros mandamentos constitucionais estaduais, inclusive alguns para a instalação de unidades em todos os municípios do estado ou em face de municípios de médio ou grande magnitude populacional, isso não parece ter sido suficiente para alterar o risco proporcional de adoção, o que poderia justificar a inserção dessas informações no modelo matematizado.

Percebe-se ainda que os estados que mais concentram DEAMs no Brasil não possuem tal previsão na Constituição Estadual. Por exemplo, da Região Sudeste, São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo não trazem tal previsão específica em suas constituições estaduais. No Sul, o estado que mais tem Delegacias da Mulher instaladas, Santa Catarina, também não possui semelhante contemplação.

Além disso, sete das onze respectivas previsões constitucionais foram desenhadas quando da promulgação das referidas Cartas Magnas, ou seja, em 05 de outubro de 1989. E apenas o Distrito Federal saiu dessa regra, pois sua Lei Orgânica foi promulgada alguns anos

depois (8 de junho de 1993). Na verdade, só Mato Grosso do Sul e Amapá é que fizeram a inserção de dispositivos pelo meio de Emendas Constitucionais posteriores (respectivamente, em 2003 e 2006).

Tudo isso indica que, ainda que o movimento tenha sido sincronizado, não há impacto de adoções em virtude de eventos anteriores, em forma de onda, o que se afasta de movimento típico da difusão (*S-Shaped*).

E isso reforça, veementemente, a ideia de que, realmente, o ator pivotal da difusão é o chefe do Poder Executivo estadual. Gize-se que o Poder Legislativo originário, que é o incumbido de desenhar a primeira versão da Constituição estadual, não conta com qualquer impulso do Poder Executivo. E, nesse caso, o papel fundamental no processo de difusão de DEAMs é do Governador, pois o impulso para a criação delas está inserida em seu leque de atribuições. Essa peculiaridade mostra o quão ímpar é a cinética difusória aqui exposta, pois não se trata de estudo sobre o comportamento dos legisladores, o que é bem comum em estudos difusionais (COÊLHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016).

Enfim, os referidos dispositivos legais fixam parâmetros que dificultam o cumprimento do mandamento legal. Ou não prevêm qualquer critério, ou o critério utilizado é amplo demais frente às limitações orçamentárias do Poder Executivo local. Afinal, 8 (oito) dos 11(onze) estados supracitados trouxeram o mandamento de instalar DEAMs em face de todos os municípios ou naqueles de médio ou maior calibre, o que impõe uma decisão quase automática de descrédito normativo daquela norma. Torna-se um mandamento meramente programático, e não um com capacidade real de cumprimento.

3.6. A distância temporal entre o diploma normativo e a efetiva implantação da DEAM

Para um olhar ortodoxo, a falha só ocorreria se o ato de instalação da unidade policial tivesse saído do plano normativo (diploma autorizador prévio) e se concretizado no mundo real. Contudo, o ato normativo infraconstitucional, que determina a criação da unidade (o qual funciona com um tipo de protocolo legal de intenções concretas), foi tido na pesquisa como hábil a demonstrar a “contaminação” do governante em relação à política pública.

Na verdade, não há nada de tão inovador em se levar em consideração o diploma normativo como fonte de constatação da falha, pois pesquisas difusórias costumam se vincular ao levantamento das legislações com tal finalidade (COÊLHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016).

O que talvez seja menos comum seja levar em consideração o evento de sensibilização que mais brevemente ocorreu, ou seja, ou o diploma normativo ou a efetiva instalação. E esse peculiar conceito de falha obriga à análise, subsidiária, sobre a existência ou não de distância substantivas entre esses dois atos, quando acerca dos dois eventos existirem dados. Não que esse ponto seja substantivo para a presente pesquisa; mas sim porque aponta para matéria de estudos posteriores.

Frisamos anteriormente (seção 2.8, nota de rodapé n. 7) que apenas 5% das unidades previstas no *dataset* original foram previstas e não instaladas (24 unidades), o que mostra que, via de regra, a previsão normativa é costumeiramente seguida de sua implementação. Ademais, pressupomos que a justificativa predominante para a lacuna existente entre instalação e diploma normativo envolve escassez orçamentária (seção 2.1).

Nesse sentido, se o orçamento pode justificar o porquê da difusão, também pode explicar a não difusão e, curiosamente, o *gap* de implementação entre o instrumento normativo e a efetiva implementação. Em determinados casos, como ocorreu no Rio Grande do Norte, há menção clara de que as unidades não seriam instaladas até que condições estruturais do Estado e da Polícia Civil se mostrassem adequadas, ou seja, “após a nomeação de novos policiais por concurso público e disponibilidade orçamentária e financeira, considerando as necessidades da Polícia Civil”. Nesse sentido, vide o parágrafo 1º do artigo 69 do Decreto n. 31.169, de 08 de dezembro de 2021.

Portanto, entre o sintoma inicial (diploma normativo) e a manifestação grave da doença podem decorrer anos, talvez décadas. Ainda que esse interregno pudesse ser descartado pela pesquisa, optamos por mapeá-lo, até para evidenciar o *gap* existente entre o diploma normativo e a real concretização da referida política pública.

Analisando-se a relação temporal entre os diplomas normativos e a efetiva instalação da unidade, chegou-se às seguintes inferências descritivas (previstas no *dataset* original): 1) em 27% das Delegacias da Mulher, a instalação da unidade se deu imediatamente ou em até 30 dias após a publicação do diploma normativo; 2) em 25% dos casos, o diploma normativo também antecede a inauguração da unidade, mas a instalação efetiva ocorre em período posterior a 30 dias; 3) em 13% dos casos, os diplomas normativos são posteriores à instalação da unidade policial, o que indica mera formalização da situação fática; 4) em 35% dos casos não foi possível estabelecer tal relação temporal, pois ausentes dados sobre instalação efetiva ou sobre os respectivos instrumentos normativos.

Chama a atenção que, na maioria dos casos em que a instalação ocorre depois dos 30 dias do instrumento normativo, há prazos variados e alguns deles exorbitantes. E isso justifica

ainda mais a ideia de se caracterizar como falha o primeiro sintoma claro de adoção da referida política pública, sob pena de distorção da real linha difusória e principalmente pelos riscos de dados sobre variáveis serem coletados em momentos contextualmente impertinentes.

No caso de diplomas que vieram antes da instalação da unidade, percebe-se que, das 129 delegacias da mulher previstas no *dataset* original,: 1) em 47 casos, os diplomas foram expedidos em até 1 ano antes da efetiva instalação da unidade policial; 2) em 35 ocorrências, a implementação se deu em mais de 1 e menos de 5 anos; 3) em 22 casos, em mais de 5 e menos de 10 anos; 4) em 3 casos em mais de 10 e menos de 15 anos; 5) em 7 casos, em mais de 15 e menos de 20 anos; por fim, 6) em 13 casos, em mais de 20 anos.

Esse substantivo *gap* entre a data do diploma normativo e da efetiva instalação impôs a tomada de relevante decisão metodológica para não atrapalhar a pesquisa. Até porque testar os dois cenários (do diploma e da efetiva adoção) complexificaria demasiadamente a pesquisa. Por isso a opção é sempre pelo primeiro evento de sensibilização ocorrido.

Se não essa fosse a decisão metodológica, seria necessário desenhar duas pesquisas absolutamente distintas, ainda que pautadas em semelhantes linhas de raciocínio. A primeira, que levaria em consideração a falha somente na instalação da unidade, deixando de lado a importância da precedência de instrumentos normativos, e uma segunda, que é a fórmula aqui adotada, a qual adota que a falha ocorre no primeiro evento (o diploma normativo ou a instalação). Por exemplo, quando se discute sobre algumas variáveis específicas da pesquisa, a exemplo da influência do ano eleitoral na ocorrência da falha, sendo os cenários distintos pela distância temporal sobre eles, obrigar-se-ia a coleta das variáveis em momentos diferentes.

Sobreleva-se que, no caso de os diplomas normativos serem posteriores à instalação, tal ato normativo não é elemento pivotal do processo de difusão, mas sim como mero ato chancelador de um evento ocorrido no passado. Daí, é possível fazer a seguinte clivagem: 1) quando o diploma normativo precede a instalação, estabelece-se o primeiro momento de adoção da política pública; 2) quando o diploma normativo é posterior à instalação efetiva, é mero ato formalizado da falha ocorrida em momento pretérito.

Neste último caso de diplomas que vieram após à instalação da unidade, percebe-se que, das 72 delegacias da mulher que se encontram no *dataset* original: 1) em 29 casos, os diplomas foram expedidos em até 1 ano após a efetiva instalação; 2) em 12 casos, os diplomas foram expedidos mais de 1 após e menos de 5 anos; 3) em 18 casos, em mais de 5 e menos de 10 anos; 4) em 5 casos, em mais de 10 e menos de 15 anos; 5) em 5 casos, em mais de 15 e menos de 20 anos; 6) em 3 casos, em mais de 20 anos.

Cabe destacar que a difusão é um movimento concreto em prol da adoção da política pública, e não de sua formalização legal. Por isso, nesse caso, não há grande interesse em tais diplomas, porquanto a adoção efetiva da política pública já seria suficiente para delinear a ocorrência do evento de interesse.

Por fim, acreditamos que a pesquisa tenha trazido à baila alguns casos de interregno substantivo entre alguns atos normativos e a concretização da instalação. E isso reforça três inferências já mencionadas no presente trabalho: 1) a de que os recursos das polícias civis são escassos e, por isso, deve-se analisar com cuidado a difusão exagerada de um único tipo de Delegacia Especializada; 2) a de que a instalação postergada da DEAM prevista em anterior diploma normativo indica que a referida intenção normativa inicial não se modificou ao longo do tempo, ainda que passando por sucessivos governos diferentes; e 3) a de que a variável econômica pode explicar, além da difusão propriamente dita, o próprio retardamento da instalação.

3.7. Outros problemas envolvendo os diplomas normativos autorizadores

No caso de inexistência de informações oficiais sobre a falha (nem data precisa do instrumento normativo, nem da instalação efetiva da unidade), buscou-se também as fontes abertas para, ao menos por aproximação, chegar-se a uma data compatível com tal evento. Em não sendo possível, decidiu-se pelo exclusão do evento. Essa foi uma opção importante para suprir alguns gargalos da pesquisa. Ainda que esse não tenha sido usado largamente ao longo da formação do banco de dados original, é preciso sobre ele ao menos mencionar.

Essa necessidade corretiva pareceu adequada pois, nos poucos casos em que foi utilizada, as informações oficiais não se mostravam confiáveis. Entre o apego à resposta oficial e a certeza científica, optou-se por esta. Todos os dados foram minimamente confirmados com elementos exógenos e em fontes abertas (a exemplo de dados midiáticos sobre a inauguração das unidades, por exemplo).

Um dos problemas encontrados na pesquisa diz respeito à falta de critérios legais que imponham a criação de unidades policiais somente após os diplomas normativos autorizadores. Só agora, após a Lei n. 14.735/2023 (Lei Orgânica da Polícia Civil), é que há disciplina concreta sobre tal. Até então vigia a falta de padrão na escolha de quais eram os diplomas normativos autorizadores. Explicando melhor, não havia padronização sobre a categoria das normas hábeis acerca dessa autorização prévia para a adoção da política pública

em apreço. Diz-se isso pois havia estados que optavam por fazê-lo por meio de Decreto, de Lei, de Portaria ou, por fim, de não adotar nenhum instrumento normativo prévio.

Nesse sentido percebe-se que, das 543 Delegacias da Mulher alocadas no *dataset* original, cerca de 60% foram estabelecidas formalmente mediante Decretos dos Governadores, 15% estabelecidas por Leis complementares, ordinárias, delegadas etc. (de iniciativas dos Governadores), 14% por intermédio de Resoluções, 5% por Portarias dos Delegados-Gerais e 1% por Instruções de Serviço. Somente 5% das unidades catalogadas não traziam informações sobre instrumentos normativos, sejam anteriores à sua instalação ou não.

Conquanto se espere que a Portaria seja um ato concreto de instalação de uma Delegacia de Polícia, regulamentada por um Decreto governamental, o qual foi expedido para regulação de uma Lei de iniciativa do Governador, não havia obrigatoriedade de se seguir essa gradação. Na verdade, prevaleceu durante décadas a postura de criação de tal sorte de delegacias sem passar pelo Poder Legislativo, o que aponta que o real decisor é realmente o Governador. Em sua maioria, fez-se por Decreto, subtraindo do Poder Legislativo a análise sobre tal necessidade e racionalidade.

Mesmo quando o surgimento formal da DEAM se deu por Lei, elas não eram provocadas pelo legislativo estadual. Na verdade, como versam sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo, já que as Polícias Cíveis estaduais se inserem no poder de mando do governador, dependem da iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual para a propositura do Projeto de Lei. E essa lógica agora foi fortalecida pela Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis, como dito.

Um segundo entrave detectado é de ordem prática. Percebeu-se que algumas das unidades da Federação não detinham as informações dos diplomas legais e, pior, da instalação efetiva da unidade, visualizando-se claramente que as políticas públicas podem não estar sendo autorizadas previamente ou devidamente documentadas.

O terceiro e último diz respeito aos diplomas normativos fomentadores municipais ou federais. Existem normativas municipais que tratam sobre a necessidade de instituição de unidades de polícia especializada em sua circunscrição, mas sem qualquer tipo de vinculação ou encampação estadual. Dessa forma, como o decisor de tal implementação não está centrado no âmbito municipal, impõe-se a desconsideração desse evento como falha. Por exemplo, a Lei municipal n. 4.210 de 1997 em Pelotas-RS indica a necessidade de esforços no sentido de viabilizar a criação de uma delegacia do idoso na cidade. Contudo, por se tratar de diploma municipal, não será contabilizado como falha, por decisão metodológica.

3.8. A parábola dos surfistas: o papel dos líderes e dos retardatários

O papel dos pioneiros parece ser fundamental para a sequência e para a consolidação da agenda acerca de tais políticas públicas. São eles que rompem a situação de inércia inicial e, sem muitos precedentes estabelecidos, dão início a uma cinética difusória. Percebe-se que os estados inovadores lançam sementes no sistema político, influenciando o comportamento de outros estados/municípios, principalmente aqueles que são também inovadores e que tendem a seguir o líder. Igualmente, é possível perceber que os municípios vanguardistas tendem a ser as capitais dos estados. Por isso, analisar-se-á a relação de estados e de municípios que são pioneiros no estabelecimento das DEAMs para que disso se retirem inferências descritivas. Após esses desbravadores a adoção atinge seu ápice e, subsequentemente, decresce o número de adotantes. Esse é o movimento difusório esperado, formatado em forma de “S”, por isso insculpido em um gráfico nominado *S-Shaped*.

A curva de difusão em forma de “S” começa a se estabilizar depois que metade dos *stakeholders* tiverem adotado a política pública, porque a cada novo adotante torna-se mais difícil contar a nova ideia a um outro que ainda não a adotou, pois esses não-conhecedores tornam-se cada vez mais escassos. Contudo, a curva de difusão decola quando as redes interpessoais são ativadas na difusão das avaliações subjetivas dos indivíduos sobre uma inovação. A parte da curva de difusão que vai de cerca de 10% até 20% de adoção é o cerne deste processo. Depois desse ponto, muitas vezes é impossível impedir a difusão de uma nova ideia, mesmo que se deseje (EVERETT, 2003, p. 274).

De toda forma, há sempre a possibilidade de não se conseguir visualizar toda a linha difusória, principalmente pela segmentação do período de análise. Mas, no presente caso, não foi isso que aconteceu. A linha difusória foi integralmente detectada, mas, por falta de dados sobre algumas variáveis independentes, houve recorte no modelo. O recorte, então, não se deu por falta de escoreta captura do fenômeno, mas porque algumas variáveis, principalmente políticas, obrigaram a isso. Por exemplo, as primeiras Delegacias da Mulher começaram a se difundir antes mesmo da Constituinte de 1988, período em que não é possível se falar em competição eleitoral (ditadura militar).

Daí a relevância de se buscarem inferências descritivas acerca desses dados recortados para que não se alije da pesquisa esse momento inicial (os precursores da difusão), ainda que não o façamos exclusivamente com fulcro em metodologia quantitativa.

A construção das tabelas 1 e 2 facilitou algumas inferências necessárias sobre a difusão de delegacias especializadas com aspecto assistencialista no Brasil; naquele momento

inicial não se restringia o estudo ao exclusivo enfoque nas DEAMs. Esse trabalho descritivo prévio contribuiu para a visualização de determinados locais em que tais unidades se difundiam com maior facilidade (*clusters* regionais). Igualmente, mapearam-se municípios/estados que figuram como líderes ou como retardatários nesse processo.

Segundo Berry e Berry (2007, p. 224), modelos líder-retardatários assumem que certos estados são pioneiros na adoção de uma política, e que os outros emulam (copiam) esses líderes. Esses estudiosos também presumiam que essa liderança era regional, com os estados captando pistas de um ou mais pioneiros dentro de sua região geográfica. Mas esse modelo não refletia a noção de líderes nacionais: estados que, quando adotam um novo programa, aumentam a possibilidade de que outros, independente da sua localização geográfica, venham a adotá-lo. Modelos líder-retardatário são consistentes com a pressuposição que, em qualquer área de política, alguns estados são mais bem considerados por seus pares do que outros e que os formuladores de políticas tendem a observar com mais atenção esses entes destacados.

É possível fazer uma analogia para se compreender o entrelaçamento entre o estudo da difusão e o papel desempenhado pelos líderes. Imaginem-se vários surfistas competindo no mar brasileiro para saber quem pegará as melhores ondas do dia. Ao visualizarem uma onda aparentemente adequada se formando, alguns surfistas de renome nacional começam a remar em direção a ela. Se fossem surfistas inexperientes, provavelmente ninguém os seguiria nesse movimento. De toda forma, como esses que o fazem são aqueles mais respeitados do grupo, os demais se sentem impelidos a segui-los. À medida que a quantidade de nadadores dirigindo-se a ela aumenta, outros se sentem ainda mais estimulados a fazê-lo. Enfim, eles seguem o padrão de comportamento porque muitos já o fazem, acreditando que isso é um ótimo atalho informacional. E, nesse espectro, é importante perceber características internas e externas desses surfistas para compreender porque alguns seguiram mais rapidamente esse movimento do que outros.

O temor desses surfistas retardatários é que, se não o fizerem, perderão a onda que pareça adequada e, então, diminuirão as chances de melhorar seu prestígio com eventuais patrocinadores e sectários. Temem, inclusive, serem julgados menos audaciosos, por não terem seguido o padrão da maioria. Até mesmo aqueles que saibam que aquela onda não era tão boa assim, sofrem tal pressão, pois sabemos que os seus torcedores podem não compreender aquele movimento. Por isso, torna-se razoável “seguir o grupo” e diminuir o risco por tomar uma decisão diferente. Por fim, alguns surfistas vão optar por não pegar essa onda quando notarem que não tem condições de fazê-lo – por exemplo, pelo fato de o equipamento não ser tão bom.

Deve-se sobrelevar que essa onda pode não ser a mais adequada, mas ainda assim haver incentivos racionais para que o grupo siga os líderes. Nenhum dos surfistas que seguem os líderes estão avaliando somente se aquela é a melhor onda do dia, mas estão presumindo que surfa-la pode lhes trazer mais benefícios pessoais – ou menos prejuízos do que a decisão inercial. Coêlho (2016, p. 48) corrobora tal raciocínio dizendo que:

a literatura vê, também, aspectos positivos no mecanismo de emulação, no sentido de que os adotantes circulam indiretamente entre si as práticas de gestão, o que indicaria que a inovação experimenta um processo de aprendizado no tempo. Essa visão reconhece que a difusão de ideias tem início no grupo denominado inovadores. Este grupo possui uma característica que o difere dos demais: a decisão de pôr em prática suas ideias. A emulação do projeto inovador lançado pelo grupo dos inovadores depende de um conjunto de variáveis conjunturais. O transcurso das adoções é lento no início, muito rápido em seguida, e volta a ser lento na medida em que o ponto de saturação é atingido. Dessa forma, processos de difusão assumem um formato *S-Shaped* (ROGERS, 1995; BAUMGARTNER; JONES, 1993).

Esse exemplo facilita a compreensão sobre um processo de difusão ordinário. O ponto mais importante dessa analogia não é demonstrar a importância da onda em si, mas, principalmente, o comportamento dos surfistas ao aderirem (ou não) àquela ação conjunta.

Por isso, a difusão demanda atos sucessivos e de reforço por decisões semelhantes e anteriores de outros atores similares. O que importa, referente à difusão de políticas públicas, é como a adoção prévia de outras unidades semelhantes pode influenciar que outros governantes o façam em momento posterior. É um processo de adoção de uma política pública levando em consideração diferentes unidades territoriais, mas também como ela se dispersa na linha do tempo¹⁴.

3.8.1. As capitais: os municípios pioneiros

Há que se frisar no presente estudo o papel dos primeiros surfistas, mencionados na parábola anterior. Esses, que são os primeiros a tomar a decisão de ir em direção à onda para surfa-la, são os líderes do processo (*early adopters*). Podem ser beneficiados por sua posição de vanguarda, vez que podem, inclusive, aumentar a respeitabilidade entre seus pares pela sua visão desbravadora.

Fato é que nem todas as agências vão aderir com o mesmo rigor àquele objeto de difusão. E a literatura já vinha discorrendo sobre a incerteza de bons resultados para aqueles

¹⁴ “Conforme aponta Rogers (1995), difusão de inovações é um processo por meio do qual uma inovação é comunicada por meio de certos canais no tempo entre membros de um sistema social. Strang (1991) definiu difusão como processo pelo qual as escolhas políticas de um governo alternam a probabilidade da escolha de outros governos”. (COÊLHO, 2016, p. 37).

que copiem uma boa política pública, mas sem a manutenção do vigor daqueles que o fazem quase de imediato.

A adoção de “melhores práticas” pode não ser uma estratégia produtiva, porque as condições facilitadoras que permitiram os melhores resultados políticos e sociais não estão necessariamente presentes. Nesse sentido, não basta a adoção; a “vontade política” é essencial para o sucesso do programa. Por isso, os resultados empíricos e as evidências realçam que os adotantes posteriores têm menor probabilidade de produzir os mesmos resultados que levaram o conjunto inicial de programas a ser “premiado” (WAMPLER, 2016, p. 164).

As unidades políticas inovadoras podem trazer dividendos eleitorais e econômicos interessantes para os governantes. Os que lhe seguem também podem ganhar com isso, mas, certamente, os primeiros talvez sejam sempre melhor pontuados pelos eleitores ou pelos patrocinadores eleitorais. Sem falar que a percepção de que determinado estado é vanguardista pode atrair investimentos e recursos, conferindo ainda maior relevo na importância e atratividade locais. A parábola dos surfistas evidencia o papel das capitais nesse processo. No presente estudo, há elementos robustos de que os pioneiros na adoção são as capitais dos estados.

Sem essa decisão inicial de elaborar tabelas descritivas acerca da evolução numérica de tais unidades, até mesmo essa constatação poderia ficar prejudicada. Isso porque, no modelo aqui proposto, os eventos iniciais foram recortados por falta de dados sobre variáveis. Ou seja, com tais exclusões, as unidades anteriores a 1993 não apareceriam no modelo, o que promoveria a perda de dados sobre esses líderes difusórios, que geralmente foram as capitais. Sem falar que, sem a construção de tais tabelas, esforços de outros pesquisadores poderiam ser iniciados (e perdidos) por falta de dimensionamento apriorístico da magnitude da difusão.

Por mais que seja comum analisar a difusão de uma única política pública, não era alheio à literatura a adoção de audaciosa fórmula que compara seis políticas públicas diferentes, como era desejado inicialmente nesta pesquisa. Coêlho (2016, p. 55) afirma que o estudo de Boushey colocou luz nas limitações nos modelos tradicionais de *event history analysis*, assinalando que, em regra, ocorre a avaliação minuciosa, mas de apenas uma política, sendo a exceção o estudo de Karch (2007), que comparou a formulação de cinco políticas ao mesmo tempo para entender comparativamente as pressões que conduziram uma difusão de inovações entre os estados americanos. Contudo, descartou-se tal possibilidade ao longo da pesquisa.

De toda sorte, esses dados iniciais foram reveladores, pois era preciso analisar se a difusão realmente se comportava em perfil gráfico semelhante ao *S-shaped*, consoante gráfico

3 (seção 5.1). As capitais figuram como os municípios mais suscetíveis a serem precursores de tais políticas públicas no estado. A relação aqui não se infere só pela maior quantidade de habitantes, mas, sim, porque suas posições geopolíticas colocam-lhes como vitrines da referida política pública.

4. A metodologia de pesquisa

O propósito principal deste capítulo é apresentar os fundamentos do modelo construído. Desse modo, serão expostos os parâmetros conceituais do modelo de riscos proporcionais de Cox e do estimador de Kaplan-Meier, bem como as decisões metodológicas relacionadas aos recortes necessários para adequação dos dados ao modelo aqui proposto e as suas variáveis. Enfim, serão apresentadas também as hipóteses testadas.

4.1. Visão geral sobre a metodologia aplicada

O modelo de riscos proporcionais de Cox foi bastante popular entre 1987 e 1989, principalmente nos Estados Unidos, mas pouquíssimo utilizado para pesquisas acerca da realidade brasileira, principalmente na senda da Segurança Pública.

Ele não é um modelo próprio da Ciência Política, mas passou a ser utilizado com grande profusão para investigar a difusão de políticas públicas em um viés semelhante ao contágio de uma doença. A popularidade de tal modelo foi tão evidente que até hoje chama a atenção de pesquisadores do mundo todo.

A grosso modo, presume-se que uma doença muito contagiosa vai alcançar todas as pessoas que estejam em um determinado ambiente fechado. Esse modelo permitiria mensurar quais são os fatores que justificam o porquê de alguns serem contaminados (no período de análise) e, inclusive, o porquê de mais rapidamente do que os outros.

Segundo Colosimo e Giolo (2014, p. 155), o modelo de regressão de Cox abriu uma nova fase na modelagem de dados clínicos. O artigo de Cox (1972), em que o modelo é apresentado, foi neste período o segundo artigo mais citado na literatura estatística, somente ultrapassado pelo artigo de Kaplan-Meier (1958). Isto significa, em números, uma média de 600 citações por ano, o que representa aproximadamente 25% das citações anuais ao *Journal of the Royal Statistical Society B*, o periódico que publicou o artigo.

O núcleo do modelo se centra nas funções de sobrevivência e de tempo de falha do estimador Kaplan-Meier, incrustadas no modelo de Cox. Ou seja, tal escolha metodológica pauta-se na análise de quanto tempo, após o evento inicial, cada unidade da federação demorou até a contaminação e, reversamente, quantas não foram ainda contaminadas até o final do período computado (nominadas censura à direita).

No que tange à ideia de censura à direita, reputa-se a ela um dos motivos de o modelo ser mais interessante do que outros que poderiam ser adotados. Até porque se pressupõe que,

seguindo a tendência atual, os municípios maiores serão alvos, neste momento ou em outro futuro, da implantação de tais unidades (ou de estruturas assemelhadas).

O conjunto de dados do modelo de sobrevivência leva em conta não só os tempos de falha, mas também os de censura à direita. Colosimo e Giolo (2014, p. 8) ressaltam o fato de que, mesmo censurados, todos os resultados provenientes de um estudo de sobrevivência devem ser usados na análise estatística. Duas razões justificam isso: (i) mesmo sendo incompletas, as observações censuradas fornecem informações sobre o tempo de vida de pacientes; (ii) a omissão das censuras no cálculo das estatísticas de interesse pode acarretar conclusões viciadas. Portanto, não é porque a falha não ocorrera até o fim do tempo da pesquisa que esse dado será abandonado.

O referido modelo é considerado como causal simétrico, pois é capaz de explicar as adoções e, por reflexo, as não-adoções (GOERTZ; MAHONEY, 2012, p. 64-65). Uma das vantagens do modelo de Cox é que a quantidade de censuras à direita (ou seja, a não implantação da unidade até a data de finalização da pesquisa) também acaba sendo levada em consideração pelo modelo, mesmo que haja uma presunção de que o evento possa ainda acontecer a qualquer momento futuro.

Aliás, censura e truncamento não se confundem. “Truncamento é caracterizado por uma condição que exclui certos indivíduos do estudo. Nestes estudos, os pacientes não são acompanhados a partir do tempo inicial, mas somente após experimentarem um certo evento” (COLOSIMO; GIOLO, 2014, p. 11). Já a censura é a observação parcial da resposta, a qual foi interrompida, não permitindo a observação do tempo de falha. A censura à esquerda ocorre quando o tempo é maior que o tempo de falha (aqui são os casos anteriores ao ano de 1993) e censura à direita é a situação em que as falhas ainda podem ocorrer ou o período do estudo é menor do que os eventos de falha. O truncamento impede a contagem de casos por falta de evidências, por exemplo, a falta de ato normativo, tanto no período anterior à pesquisa quanto no decorrer ou mesmo posterior. E, no caso desta pesquisa, uma falha truncada pode ser contabilizada se houver identificação de novo evento no período da sua pesquisa, desde que não seja caracterizada como recorrência.

O estudo torna-se mais complexo pois todos os municípios com 50 mil habitantes ou mais serão analisados, visando a não se perder os dados sobre censuras à direita. Essas informações obrigam a linearização tabular de mais de 600 unidades da federação.

No presente caso optou-se por fazer um filtro inicial de significância de cada uma das 21 variáveis de pesquisa, divididas em 15 hipóteses. Após serem construídas as curvas de Kaplan-Meier e, após uma estimativa sobre a significância de cada variável para o modelo,

chegou-se a quais variáveis de resposta deveriam compor o modelo final explicativo. O critério a ser usado foi o de permanecer com aquelas variáveis que apresentaram “p” inferiores a 0,25 em pelo menos um dos testes de comparação das curvas de sobrevivência (COLOSIMO; GIOLO, 2014, p. 141-144). Sem descuidar da necessidade de manterem-se hígdas no teste de riscos proporcionais (TRP). Nesse sentido, vide as tabelas 3, 4 e 5.

De fato, não se nega que o pressuposto de riscos proporcionais pode acabar excluindo algumas variáveis que, em outros modelos, poderiam apontar para a significância de determinados elementos explicativos, mas que, aqui, podem ser excluídos por ferirem o pressuposto de proporcionalidade do risco.

E o modelo conta com razoável número de covariáveis; nem demasiado, nem enxuto demais. Isso porque sabemos que quanto maior o arranjo do modelos, dificulta-se a análise do papel de cada uma delas isoladamente consideradas (COLOSIMO; GIOLO, 2014, p. 145).

Foi necessário evitar, então, essa análise em grupo, pois existem variáveis que são irrelevantes quando inseridas no contexto mais coletivo, mas extremamente relevantes quando analisadas em um grupo menor de covariáveis. Foi necessária ainda a inserção e a remoção de variáveis para se notar o aumento estatístico de significação do modelo. Foram utilizados para tanto de dois métodos: *forward*, adicionando-se variáveis e percebendo quais são realmente significativas; *backward*, inserindo-se todas as variáveis e removendo as menos significativas. Nesse sentido, vide a tabela 4.

Segundo Colosimo e Giolo (2014, p. 146), na presença de certas covariáveis, outras podem deixar de ser significativas. Conseqüentemente, ajustam-se modelos reduzidos, excluindo-se uma única covariável de cada vez. Verificam-se as covariáveis que provocam um aumento estatisticamente significativo na razão de verossimilhança. Somente aquelas que atingirem a significância devem permanecer no modelo, criando um conjunto explicativo homogêneo. Nesse sentido, vide a tabela 5.

Por fim, realizar-se-á o teste de resíduos de Cox-Snell, o qual determinará a hígidez do modelo alcançado, o que evidenciará o ajuste do método proposto (gráficos 12 e 13).

Outro ponto interessante é que a metodologia não nega a possibilidade de eventos (falhas) se repetirem no mesmo município; mas o modelo adotado não os levará em consideração (eventos recorrentes). A justificativa é que o estudo tem o interesse em explicar as determinantes da adoção do modelo inovador pelo município, e não quantas vezes nele se repetiu. A partir da segunda falha municipal, não mais se caracteriza como inovação. Portanto, com esse recorte o estudo refina a comparação entre governos inovadores e não inovadores.

Há apenas 11 (onze) recorrências na pesquisa¹⁵. Assim, não pareceu necessário adotar um modelo de recorrência, pois ele complexificaria o parâmetro. Fato é que se poderia sacar mão de um modelo de risco competitivo ou, então, abrir mão da análise desses eventos sucessivos para evitar ainda maiores problemas na pesquisa, reputando a ocorrência de censura ou truncamento. Esta foi a decisão, e não aquela. Tentar-se-á corrigir parte desses efeitos pela análise qualitativa complementar constante na seção 6.1.

Os intervalos entre cada adoção nem sempre seguem a um padrão temporal estimável. Na verdade, os intervalos entre a ocorrência de um e outro evento são assimétricos, sendo que, caso se fosse calcular o risco de cada um desses intervalos, haveria um modelo extremamente complexo e custoso.

Isso não indica, contudo, que é preciso sacar mão de tal diferenciação de taxas de risco de ocorrência do evento, pois o modelo de Cox, bem como o estimador de riscos Kaplan-Meier, partem do pressuposto que a taxa de risco se mantém constante em todos esses intervalos, não se comportando como a tabela da vida ou mesmo o modelo de riscos exponenciais. Assim, sendo os intervalos simétricos ou assimétricos, nenhum problema haverá, pois os riscos (calculados inicialmente) presumir-se-ão constantes até o final da série temporal. Dessa forma, em cada um desses intervalos, os riscos de ocorrência do evento se mantêm constantes. Essa peculiaridade acabou indicando o Kaplan-Meier como estimador mais adequado para a pesquisa.

Por isso é que seria equivocado pensar que o aumento do tempo decorrido após à primeira adoção conduza a riscos cada vez maiores para a ocorrência dos eventos subsequentes (falha), porque o gráfico de ocorrência dos eventos comporta-se em função sigmoideal (“*S-shaped*”). Isso afasta a ideia da tabela da vida, na qual o avanço do tempo é seguido do aumento proporcional dos riscos de ocorrência do resultado.

Por mais que o modelo aqui proposto se balize, precipuamente, por um método probabilístico (quantitativo), não há que se afastar a necessidade de complementação explicativa com base em métodos qualitativos. Principalmente porque a pesquisa requereu o recorte temporal de seu período de análise, muito pela restrição de dados sobre variáveis políticas. Sem falar que algumas variáveis podem ser excluídas por pressupostos intrínsecos da presunção de riscos proporcionais. Nesse sentido, não há dúvidas de que houve necessidade de tratar o objeto de pesquisa da forma mais adequada possível: nesse caso, por

¹⁵ 11 falhas foram retiradas da pesquisa devido ao modelo aplicado não permitir recorrência de observações, sendo eles: 6 para Teresina-PI; e 1 para Campo Grande-MS, Manaus-AM, Palmas-TO, Parnaíba-PI e São José-SC. Para isso foi mantida a informação mais antiga, consolidando 472 municípios em análise.

meio de uma metodologia multimétodo. Essa mescla garante explicação mais próxima à realidade dos eventos observados e, principalmente, frente às respectivas inferências descritivas e causais construídas (KING; KEOHANE; VERBA, 1994, p. 8).

Não há a pretensão de que tal modelo traga certezas sobre todos os aspectos do processo difusório, pois quaisquer modelagens científicas estão sujeitas a lacunas, principalmente em um cenário de necessários recortes por dificuldades de formar o *dataset*. Afinal, não há métodos bons ou maus, segundo King, Keohane e Verba (1994, p. 8), mas, sim, uma escolha de métodos hipoteticamente mais adequados e que consigam trazer à baila as inferências causais e conclusões pretendidas. Ademais, eventuais refutações ao presente modelo vão fortalecer-lo ainda mais, o que parece altamente desejável.

Avaliou-se a difusão de tais políticas públicas, em forma de onda (*bandwagon*), utilizando-se, também, de modelo estatístico pautado em *Event History Analysis - EHA* (BOX-STEFFENSMEIER; JONES, 1997). A exemplo da aplicabilidade dessas metodologias no mundo biológico, por exemplo frente à disseminação de um vírus, aqui parece que a ideia cabe perfeitamente. O tempo importa, mas a condição física de cada paciente (no momento do contágio) também será essencial para entender a propagação da doença.

4.1.1. O modelo de riscos proporcionais de Cox e do estimador Kaplan-Meier

O modelo de Cox pareceu adequado ao presente objeto de pesquisa em face da sua aptidão para trabalhar com duas variáveis dependentes: a ocorrência da falha e o respectivo tempo de ocorrência. Ele possui uma fórmula interessante para analisar se os riscos da ocorrência do evento se manterão constantes. Inicialmente, faz-se um cálculo no sentido de saber qual é o risco proporcional de um evento ocorrer durante o curso de todo o período de observação. Para tanto, há que se testar essa proporcionalidade no estimador Kaplan-Meier, inclusive podendo-se denotar isso dos gráficos das funções de risco e de sobrevivência (Gráfico 4).

Partindo desse pressuposto de proporcionalidade, representado graficamente inclusive, o que se espera é que, se nenhuma circunstância relevante ocorrer, a mesma proporção seja mantida do começo ao fim da análise de temporal. Contudo, a ideia não é deixar as coisas como estavam, mas, sim, testar a influência de algumas variáveis explicativas com o objetivo de aferir se haverá variação dessa presumidamente constante proporção.

Com base no exposto, fica mais fácil compreender porque se pode medir a influência das variáveis independentes na alteração desse equilíbrio esperado (*ceteris paribus*). Diz-se

isso, pois, em se manipulando cada uma das variáveis independentes, é possível perceber se aquele equilíbrio (os riscos proporcionais inicialmente fixados) variará. Se houver alteração, isso indica que a variável explicativa, então, tem capacidade de influenciar positiva ou negativamente a alteração da taxa de risco (ou de sobrevivência) que foram fixadas inicialmente. A análise dessas variações se dá pela análise do coeficiente β (Beta) (COLOSIMO; GIOLO, 2014, p. 158-159). Nesse sentido, Gráficos 5 a 11.

Ainda sobre o modelo de Cox, é preciso dizer que ele tem a vantagem de ser uma simplificação dos modelos paramétricos proporcionais (ALLISON, 2014, p. 33), o que garante a flexibilidade necessária para o atingimento das finalidades dessa pesquisa. Poder-se-ia ter optado por um modelo paramétrico, contudo, isso não se mostrou adequado. Diz-se isso pois os modelos paramétricos são mais adequados frente a duas situações particulares. A primeira é quando existem muitas censuras à esquerda; a outra é quando há censuras intervalares – quando não se pode precisar o exato momento da ocorrência do evento, mas somente o intervalo em que ele se inseriu.

Segundo Allison (2014, p. 31-32), os modelos paramétricos podem lidar facilmente com a censura à esquerda e a censura de intervalo. A censura à esquerda é o que acontece quando sabemos que um indivíduo já passou por um evento, mas não sabemos quando ele ocorreu. Por exemplo, se sabemos que uma mulher de 30 anos é casada, mas não sabemos com que idade ela se casou, então a idade ao casar permanece censurada. A censura de intervalo é o que acontece quando sabemos que um evento aconteceu entre dois momentos (digamos, entre os 20 e os 30 anos), mas não sabemos exatamente quando aconteceu durante esse intervalo. De toda forma, esses dois problemas não se fazem presentes nesta pesquisa, o que, então, tornou mais adequada a opção pelo modelo de riscos proporcionais de Cox.

Outro ponto que precisa ser sobrelevado é que o padrão esperado de adoções é que, inicialmente, haja um número pequeno de adoções das referidas unidades, posteriormente que esses eventos aumentem e, ao final, voltem a diminuir. Esse tipo de expectativa de movimento difusório promovia fortes limitações à adoção de modelos paramétricos como o de Weibull e o de Gompertz, pois não permitem modelagem gráfica em U (ou U invertido). Weibull é um modelo pautado em falha de taxa monótona e Gompertz se caracteriza por um curva em formato de “S” (ALLISON, 2014, p. 34).

Utilizamos o estimador Kaplan-Meier não só para determinar o tempo médio de falha (e o seu respectivo risco), mas também para mensurar, por aproximação, o tempo de sobrevivência, ou seja, o tempo que as Unidades da Federação conseguem se manter sem

adotar a determinada política pública. Esse dado não é certo, mas o estimador Kaplan-Meier é capaz de produzir uma estimativa razoável (COLOSIMO; GIOLO, 2014, p. 50).

Por mais que o modelo esteja pautado no pressuposto de manutenção da proporcionalidade dos riscos durante todo o tempo, será possível aferir a significância das variáveis quando essa proporcionalidade for alterada, sendo que a função de risco basal de ocorrência do evento também oscilará, uma vez que as covariáveis agirão multiplicativamente sobre tais taxas fundamentais de risco.

Essa presumida proporcionalidade pode ser demonstrada por meio das curvas de Kaplan-Meier, seja pelo estimador de tempo de sobrevivência, seja pelo estimador de tempo de falha. Pressupondo-se essa proporcionalidade, as covariáveis acabam agindo multiplicativamente sobre essa função de risco, alterando aquela expectativa inicial de manutenção da proporcionalidade inicial. Assim se demonstra que uma covariável possui significância no contexto do risco de ocorrência da falha ou mesmo no tempo de sobrevivência.

4.1.2. A análise de sobrevivência para explicar a difusão de Delegacias da Mulher

As análises de sobrevivência empregadas neste trabalho foram realizadas por meio do software R, considerando o pacote *Survival*. Partindo-se do marco zero, qual seja, o ano de 2013, passa-se a contar o tempo decorrido para que os municípios brasileiros com 50 mil habitantes ou mais adotem uma Delegacia da Mulher. É o que se chama de estimativa de sobrevivência, que considera o fator tempo como elemento pivotal. Mais precisamente, a técnica utilizada foi a do estimador de produto de Kaplan-Meier. Este possui a característica de não ser viciado para amostras grandes e ter também alguma vantagem mesmo para amostras menores (COLOSIMO; GIOLO, 2006).

Os resultados gráficos esperados são como escadas descendentes, retratando uma probabilidade de sobrevivência mais elevada no início do que no final do período de observação (CARVALHO et al., 2011), o que se coaduna com o pressuposto de que, em algum momento, o município vai falhar. Parafraseando Carvalho (2021, p. 88-89), esse formato ocorre diante do fato de que ele representa a quantidade necessária de intervalos de tempo consoante o número de falhas distintas apresentadas no banco de dados.

O estimador de Kaplan-Meier é definido pela Equação 1 (COLOSIMO; GIOLO, 2006):

$$\hat{S}(t) = \prod_{j: t_j < t} \left(\frac{n_j - d_j}{n_j} \right) = \prod_{j: t_j < t} \left(1 - \frac{d_j}{n_j} \right)$$

Nesta equação, a função de sobrevivência $S(t)$ (Kaplan-Meier) é estimada pelo produto das probabilidades de sobrevivência a cada tempo $t < t$, em que a probabilidade de sobrevivência é estimada pelo número de sobreviventes no tempo t (CARVALHO, 2021, p. 89).

Considerando ainda a Equação 1, n_j é o número de municípios sob risco no tempo, t_j , e d_j são os números de falhas o número de falhas em t_j . No que se refere especificamente ao fator tempo, deve-se considerar diferentes tempos de ocorrência de eventos em uma amostra com n unidades na forma de $t_1 < t_2 < \text{etc.}$ Nos estudos de difusão, isso significa o tempo que um município leva para adotar uma política pública em um processo coercitivo de difusão. Os diferentes tempos pressupõem a não ocorrência de empate, isto é, não haveria eventos ocorrendo no mesmo tempo t (CARVALHO, 2021, p. 89).

De outro turno, a função de sobrevivência $S(t)$ é a probabilidade de um município sobreviver em um determinado tempo t ou não falhar até um tempo t . A função de sobrevivência é expressa na Equação 2:

$$S(t) = P(T > t)$$

Além disso, outra função relevante na análise do modelo é a de taxa de falha $\lambda(t)$, que é definida como a probabilidade de que o evento ocorra em determinado intervalo de tempo Δt e pode ser expressa na Equação 3 (CARVALHO, 2021, p. 91):

$$\lambda(t) = \frac{S(t) - S(t + \Delta t)}{\Delta t S(t)}$$

Segundo Carvalho (2021, p. 91), o modelo de regressão de Cox tradicional é caracterizado pelos coeficientes β , que medem os efeitos das variáveis independentes sobre a função de taxa de falha (COLOSIMO; GIOLO, 2006). Assim, considerando a presença de covariáveis x no modelo, o modelo de regressão de Cox tradicional é expresso por meio da Equação 4:

$$\lambda(t | x(t)) = \lambda_0(t)g\{x'\beta\}$$

Conforme a Equação 4, acima, $g\{x'\beta\}$ é uma função não negativa que deve ser especificada, tal que $g(0) = 1$ (COLOSIMO; GIOLO, 2006). Porém, com a incorporação de covariáveis dependentes do tempo, os coeficientes β devem considerar o tempo t (PEREIRA, 2004; COLOSIMO; GIOLO, 2006) e, com isso, o modelo passa a assumir a expressão dada na Equação 5 (CARVALHO, 2021, p. 91):

$$\lambda(t | \mathbf{x}(t)) = \lambda_0(t)\exp\{\mathbf{x}'(t)\beta\}$$

Para se fazer a análise de resíduos de *Schoenfeld*, entende-se que, para cada indivíduo em análise com covariáveis x_i , tem-se um vetor de resíduos r_i , definidos para cada falha ocorrida. Ele pode ser representado pela Equação 6 (CARVALHO, 2021, p. 92):

$$r_{iq} = x_{iq} - \frac{\sum_{j \in R(t_i)} x_{qj} \exp\{x'_j \hat{\beta}\}}{\sum_{j \in R(t_i)} \exp\{x'_j \hat{\beta}\}}$$

Após a realização da regressão com todas as variáveis a serem testadas, foi utilizado o procedimento *stepwise* para melhor seleção das variáveis.

Deve-se evitar, então, a análise em grupo, pois existem variáveis que são irrelevantes quando inseridas no contexto mais coletivo, mas extremamente relevantes quando analisadas em um grupo menor de covariáveis. Foi necessária a inserção e a remoção de variáveis para se notar o aumento estatístico de significação do modelo. Foram utilizados para tanto de dois métodos: *forward*, adicionando-se variáveis e percebendo quais são realmente significativas; *backward*, inserindo-se todas as variáveis e removendo as menos significativas.

As covariáveis que explicam a difusão são aquelas que, no modelo final, foram significativas ao nível de 10% e que também passaram pela avaliação do pressuposto de proporcionalidade a partir da análise dos resíduos de *Schoenfeld*. As variáveis que assumiram valor de p não significativo ao nível de 5% na análise de resíduos foram excluídas do modelo final (CARVALHO, 2021, p. 93).

Foram apresentados, na mesma esteira de CARVALHO (2021, p. 93), os resultados dos testes de verificação da associação das covariáveis com o tempo de sobrevivência, em que a hipótese nula será: *as covariáveis do modelo final não explicam a variação no tempo de sobrevivência*. Os testes da razão de verossimilhança de Wald e Escore apresentam os resultados acerca da adequação do modelo final das regressões realizadas, sendo satisfatório

um valor de p significativo ao nível de 5% para o modelo final, conforme as especificações de Pereira (2004) e Colosimo e Giolo (2006).

Por fim, na mesma esteira de Carvalho (2021, p. 93), sobrelevamos que, avaliando-se a qualidade do modelo, esta se encontra de acordo com a estimativa da probabilidade de concordância, em que (i) quanto mais próximo de zero, menos preditivo é o modelo; (ii) um valor de 0,5 indica uma concordância ao acaso; e (iii) valores próximos de 1 indicam o modelo como excelente e preditivo (CARVALHO *et al.*, 2011).

4.2. Prevalência dos dados mais verossímeis

Em alguns casos, por exemplo no estado do Pará, poucos foram os dados fornecidos sobre as Delegacias da Mulher instaladas. Na verdade, em algumas situações os dados não eram dotados de confiança suficiente para a inserção no modelo. Isso não foi um problema recorrente, mas que, a nosso ver, precisa e já foi relatado no item 3.7.

De toda sorte, nesse tipo de situação, optou-se pela primazia das informações coletadas em fontes abertas na *internet*, se possuísem maior verossimilhança. E isso precisa ser sobrelevado: quando houve confronto entre as informações oficiais e as informações públicas, prevaleceram estas – novamente, quando dotadas de maior verossimilhança.

Por exemplo, a resposta dada pela PCPA dá conhecimento de que a DEAM de Belém do Pará, que é uma das mais antigas do Brasil, foi instalada em 18/12/2006, por meio do Regimento Interno da Polícia Civil do Pará (Decreto n. 2.690/2006). Contudo, a referida unidade foi verdadeiramente instalada em 16 de março de 1987, por intermédio da Portaria n. 094/1987. Esse tipo de equívoco informacional obrigou-nos a fazer prevalecer a validação das informações por fontes nem sempre oficiais.

Outro exemplo foi constatado no estado de Pernambuco. O referido estado, que não respondeu ao questionamento inicial, obrigou-nos a buscar outra forma de consecução das informações. Solicitamos os dados para a Associação de Delegados de Polícia do local, portanto. Ainda assim faltaram algumas informações relevantes para a pesquisa, as quais só foram angariadas pelo trabalho de prospecção realizado na internet, a qual evidenciou três outras DEAMs no estado. Quanto a este caso, não foi feita qualquer menção na resposta sobre a Lei n. 17.644 de 6 de janeiro de 2022, a qual instituíra as Delegacias de Olinda, Arcoverde e Palmares. Igualmente, o instrumento normativo indicado como sendo o inaugural de algumas Delegacias foi o Decreto n. 32.366/2008, mas na verdade o instrumento anterior (e mais correto) era a Lei n. 13.457 de 3 de junho de 2008.

A resposta dada pelo Mato Grosso do Sul não está livre de contestações. Por exemplo, foi mencionado na resposta que a data do Decreto n. 12.218 seria 26 de novembro de 2003, mas na verdade ele é de 28/12/2006.

Só estamos a citar essas lacunas informacionais pois é importante perceber que a depuração de incongruências no *dataset* requereram a avaliação posterior de tudo o que foi fornecido pelos próprios estados, o que não atrapalhou a pesquisa (nem mudou os seus rumos), mas demandou trabalho hercúleo para validar as informações, mantendo-lhas mais confiáveis possível.

4.3. O recorte da pesquisa com base na população municipal

Pensar na instalação de uma DEAM pressupõe, em regra, que os municípios escolhidos tenham condições estruturais mínimas e que, inclusive, já possuam uma outra delegacia de polícia já instalada (que seja responsável pelos crimes em geral). Portanto, depreende-se que o governante só cria uma Delegacia da Mulher naquele município se existir outra para o trato geral de todas as outras infrações legais que ali ocorram.

Mas é fato que essa regra não é absoluta, pois não descartamos que as Delegacias da Mulher podem estar sendo influenciadas por imperativos políticos. De toda sorte, municípios menores são menos propensos à instalação de Delegacias da Mulher do que os com envergadura um pouco maior. E isso acabou facilitando a delimitação do espectro da pesquisa, pois recortou razoavelmente o quadro de municípios a serem estudados. Só os com 50 mil ou mais habitantes foram analisados.

Utilizando-se como parâmetro Minas Gerais, consoante se depreende da Resolução n. 8.203, de 28 de dezembro de 2021 do próprio estado, onde estão previstos os municípios com futuras unidades especializadas e seu volume populacional, verificou-se que 8 DEAMs (12,1%) estão vinculadas a municípios com menos de 50 mil habitantes¹⁶, 26 (39,4%) encontram-se em municípios com mais de 50 mil até 100 mil habitantes, 24 (36,4%) em municípios com população entre 100 e 300 mil habitantes, 4 (6,1%) em municípios com população entre 300 e 500 mil habitantes, 3 (4,5%) em municípios com população de 500 mil a 1 milhão de habitantes e apenas 1 Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher se encontra em município com população superior a 1 milhão de habitantes.

¹⁶ Pedra Azul, Guanhães, Capelinha, Iturama, Nanuque, Almenara, São Lourenço e Diamantina.

Daí deduz-se que não se pode considerar o tamanho da população como a única variável que explica tal fenômeno. Até mesmo porque, ainda se utilizando do cenário mineiro, municípios com muito menor população possuem DEAMs instaladas em detrimento de outros (a exemplo de Pedro Leopoldo, com mais de 65 mil habitantes) que, embora tenha previsão legal expressa de instalação, não viram tal plano sair do papel. E isso escancarou a necessidade de análise de tal fenômeno pelo espectro de outras dimensões, a exemplo da política, social, geográfica, institucional e econômica.

De toda forma, para simplificar a presunção aqui desenhada, elaborou-se uma tabela de porte populacional contínuo acerca de municípios com 50 mil habitantes ou mais, os quais serão objetos da presente pesquisa. Esse parâmetro populacional vai ao encontro do conceito amplamente adotado de que municípios de médio porte seriam os que se encontram na faixa entre 50 e 100 mil habitantes, bem como de grande porte aqueles que excedem tal patamar. Ou seja, o enfoque da pesquisa se concentra em municípios de médio e grande porte. Essa decisão não é arbitrária, pois, por se tratar de uma unidade policial que investiga crimes e contravenções muito específicas, espera-se maior quantidade de delitos em uma população maior. E isso torna o tamanho populacional um importante vetor de análise.

E era possível adotar um outro recorte, tendo como base a perspectiva da Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento Às Mulheres – DEAMs (BRASIL, 2010). A referida publicação oficial, que tem o escopo de tentar padronizar o procedimento e espectro protetivo das referidas unidades policiais, atualizada por último em 2010, estabeleceu efetivos ideais com base no tamanho da população do município diretamente envolvido. E o parâmetro inicial é o de unidades territoriais de até 100 mil habitantes. Não houve gradação entre municípios menores que 50 mil e maiores (até o limite de 100 mil), o que nos pareceu inadequado.

Em face da decisão conceitual dessa pesquisa, só pequena parte dos 5570 municípios brasileiros foi levada em consideração, os quais estão divididos em 26 estados brasileiros, bem como o Distrito Federal.

Ademais, não custa lembrar que, apesar de termos coletado informações desde o ano de 1944, serão analisados os dados acerca da evolução numérica acumulada e territorial das referidas unidades como uma variável numérica contínua. Nesse sentido, vide a tabela 2 (subseção 4.4.2).

Um primeiro recorte realizado foi em relação ao período anterior a 1988, pois não havia como se mensurar as variáveis políticas nesse interregno, a exemplo das que versam sobre competição e ideologia. Por razões óbvias, pois se tratava de um período de exceção

(governo ditatorial). Ademais, após 1988, a implantação dessas unidades ocorreu com maior pujança. Até 1988, só haviam 46 unidades dessa sorte. Hoje há, no mínimo, dez vezes mais.

Fato é que foi necessário um recorte temporal ainda maior, também por faltarem dados necessários sobre algumas das variáveis mais relevantes à pesquisa, principalmente para contemplar as variáveis políticas. Isso porque o tempo de contagem é definido pelo pesquisador em função da disponibilidade de dados e do recorte justificado, no caso, do ano de 1993 em diante.

A escolha metodológica sobre o tamanho populacional dos municípios promoveu a perda – pouco significativa – de alguns eventos, pois existem registros de DEAMs instaladas em municípios com menos de 50 mil habitantes (cerca de 33). Explica-se.

A elaboração da base de dados final do projeto seguiu um procedimento metódico de seleção e filtragem. Inicialmente, obtiveram-se dados sobre 543 eventos (tabela 1, subseção 4.4.1), ou seja, estados que contavam com Delegacias da Mulher em seu território. Após, analisou-se quais dessas unidades tinham elementos mínimos sobre a falha, reduzindo o número para 522 (tabela 2, subseção 4.4.2). O corte subsequente excluiu eventos devido à ausência de informações sobre o ano de instalação e ato normativo do evento de interesse, resultando em 426. Em seguida, foi aplicado um critério de seleção por tamanho populacional, restando apenas os municípios com população igual ou superior a 50.000 habitantes, o que reduziu a lista para 393. A esta seleção foram acrescentados municípios com população superior a 50.000 habitantes que não possuíam Delegacia da Mulher, totalizando 674 municípios. Nesse sentido, há que se lembrar que o modelo tenta explicar a adoção, mas também a não adoção. Enfim, *a posteriori*, aplicou-se um novo filtro, excluindo municípios cuja informação de ano era anterior a 1993, resultando em 502 municípios. Só após 1993 é que haviam elementos completos sobre competição política. Por fim, considerando que o Distrito Federal não se categoriza como município, houve uma redução de mais 2 unidades, consolidando a base de dados final em 500 municípios.

Ademais, para confecção da variável política de ideologia foi utilizada a base metodológica de Zucco e Power (2009). Alguns partidos não são mapeados pela referida base, por isso foi preciso remover 14 municípios que o Governador ou Prefeito eram do Partido NOVO, 2 municípios com o governador do PRS e PMN e 1 município com prefeito do PMB, totalizando 483 municípios.

Como mencionado anteriormente, mais 11 casos foram retirados devido ao modelo aplicado não permitir recorrência de observações, sendo eles 6 para Teresina-PI; e 1 para

Campo Grande-MS, Manaus-AM, Palmas-TO, Parnaíba-PI e São José-SC. Para isso foi mantida apenas a falha mais antiga no município, consolidando 472 municípios em análise.

4.4. Levantamento empírico: as unidades policiais especializadas de cunho assistencial no Brasil

Esta seção esmiúça o resultado da coleta de dados sobre tais delegacias nos estados brasileiros, expondo a metodologia utilizada na construção das estatísticas descritivas das delegacias assistencialistas mencionadas nas tabelas abaixo (tabela 1 e 2).

As tabelas a seguir apresentadas pautam-se em dados coletados na primeira e segunda leva informacional vez que, como dito, novos ofícios foram expedidos visando a corroborar as informações captadas inicialmente, buscando aumentar o leque de falhas, bem como assegurar o processo de depuração informacional mencionado no item 4.2.

De toda sorte, duas foram as maneiras de se distribuírem as informações: a primeira centralizou-se na quantidade de unidades por estado (recorte transversal); a segunda, focou-se na quantidade de unidades instaladas com base no passar dos anos (recorte tempo-serial). Essa é, respectivamente, a essência das tabelas 1 e 2.

4.4.1. Recorte transversal

A grande importância dos dados coletados sobre as Delegacias da Mulher não é só para apontar para a quantidade total de unidades que hoje se encontram estabelecidas no Brasil, bem como as que se prometeu criar. Isso até já foi realizado por outras pesquisas. O objetivo principal é deixar claro sob quais premissas tal difusão ocorrera e os porquês de a adoção ter se dado mais rapidamente em alguns municípios.

Ainda que a pretensão do presente trabalho não seja explicar a difusão de toda e qualquer unidade de investigação, mas somente acerca das unidades da Mulher, o trabalho foi um passo substantivo para pesquisas futuras, principalmente para entender a difusão de unidades semelhantes, inclusive com base em outras metodologias (que requeira um n menor).

Pela corriqueira dificuldade em se precisar o dia, o mês e o ano dos eventos em estudo, foram contabilizadas as falhas levando-se em conta somente o ano. Essa opção metodológica potencializou a captura de dados sobre os eventos, mas, ao revés, poderia criar um efeito rebote. É que se poderia considerar instalações de DEAMs em diferentes datas (mas no mesmo ano) como eventos concomitantes e recorrentes em um determinado município. De

toda forma, a referida decisão metodológica não ocasionou problemas reais em relação à pesquisa, pois, como dito, a recorrência não foi um circunstância contabilizada muitas vezes no modelo (apenas 11). As falhas recorrentes foram descartadas, portanto.

Como dito, os dados fornecidos ou alcançados eram, em parte, indicados somente pelo seu ano de ocorrência, o que não conferia a precisão desejável para uma depurada especificação das datas. De toda forma, isso não pareceu atrapalhar o estudo, pois, na literatura, há sugestões de que o comportamento político dos atores é influenciado por eventos políticos anuais, quando fatores como o período eleitoral ou início e fim de governo importam bastante (COELHO, 2016).

A tabela 1 a seguir leva em consideração o número total de unidades, fazendo constar, inclusive, as que não tenham data conhecida de instalação (as quais serão tratadas, posteriormente, como censuradas à esquerda)¹⁷.

Tabela 1 - Distribuição espacial e numérica de falhas envolvendo delegacias especializadas (1988-2022)¹⁸

UF	Idoso	Preconceito	Deficiente	Criança e adolescente	Atos infra-cionais	Mulher
AM	1	0	0	1	1	13
RR	1	0	0	1	1	1
AP	2	1	1	3	3	3
PA	1	1	1	5	2	17
TO	13	13	12	13	13	14
RO	0	0	0	2	1	8
AC	1	0	0	1	1	2
MA	2	0	0	2	6	24
PI	1	1	0	1	1	21

¹⁷ Todas as Delegacias do Idoso e de Proteção aos Deficientes têm data de instalação determinada. No que tange às Delegacias de Proteção à Criança e Adolescente, existe uma pendência dentre 112 unidades listadas. Somente em 5 unidades policiais de Apuração de Atos Infracionais, dentre 73 unidades, não foi possível determinar a data de instalação. Por fim, no que tange às Delegacias da Mulher, dentre 481 unidades, existem 37 unidades que pendem informações sobre a data de instalação.

¹⁸ A coleta de informações se concentrou na metade do ano de 2022, o que não permite o alcance de unidades que foram instaladas ou previstas em instrumentos normativos durante o interregno completo de 2022.

CE	1	0	1	1	1	10
RN	1	0	0	1	0	12
PE	1	0	0	4	1	17
PB	2	1	0	5	0	14
SE	6	6	6	6	1	6
AL	1	1	1	1	0	3
BA	1	0	0	1	0	15
MT	5	0	0	6	3	8
MS	2	0	0	1	0	13
DF	1	1	1	2	0	3
GO	3	0	3	9	10	26
SP	25	1	1	4	0	136
RJ	1	1	0	3	0	14
ES	1	0	0	1	1	15
MG	12	3	4	15	10	70
PR	2	1	0	7	0	21
RS	5	2	0	18	0	23
SC	33	0	0	33	32	34
Total	115	33	31	147	88	543

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das polícias civis estaduais e do DF (2024).

Essa análise descritiva inicial foi essencial para facilitar o ajuste dos dados ao mote da presente pesquisa, bem como permitiu que inferências descritivas fossem realizadas e, então, amplificassem o rol de hipóteses secundárias. Além disso, permitiu-se ver possíveis relações entre covariáveis, evitando-se relações de multicolinearidade.

Realmente é curioso porque algumas unidades se difundiram de forma exponencial (543 Delegacias da Mulher) e outras (a exemplo das 20 Delegacias de proteção a deficientes e

das 21 de combate ao preconceito e discriminação) possuem reduzida envergadura difusional. Mas as respostas sobre isso não serão buscadas nessa pesquisa, ainda que pareça altamente recomendado que outras sucessivas o façam. É sabido que cada uma dessas delegacias especializadas carrega uma especialidade protetiva (mulheres, crianças, idosos, deficientes etc.) e, certamente, uma janela de oportunidade diferente para a sua implementação ocorrer.

Há sempre a forte e latente possibilidade de concorrência de prioridades impulsionadas pela pressão de grupos de interesse pela implementação de medidas específicas em prol de sua proteção. Pouco importa o quão egoístico esse pensamento possa parecer; cada grupo quer seu quinhão de interesses garantido por aquela fonte pública de recursos.

De toda forma, não se pode assegurar que o motivo da difusão das DEAMs seja a pressão de grupos femininos junto aos governadores. Fato é que a pesquisa se debruça para tentar esclarecer isso, pois, na análise de algumas variáveis – a exemplo do percentual da população feminina e do próprio índice de feminicídios-, apura-se, ainda que implicitamente, esse tipo de influência de redes.

Foi uma decisão excluir as outras unidades policiais para evitar o enviesamento das respostas alcançadas, principalmente pela baixa magnitude da amostra coletada dessas outras sortes de delegacias. E a Delegacia da Mulher, por ser mais numerosa, acaba mostrando uma difusão mais abrangente pelo território nacional e que, pela sua inegável magnitude, suportaria recortes da base de dados que não prejudicassem substancialmente o modelo matematizado adotado.

Além disso, algumas dessas outras unidades especializadas, a exemplo da delegacia do idoso e de combate aos atos de preconceito, possuem poucas unidades instaladas, evidenciando um momento inicial de difusão, o que dificulta o aprofundamento do estudo em relação a elas, prejudicando a clareza de resultados que se podem ser alcançados em face de delegacias que já tenham desenvolvido bem a sua trajetória difusória (formato *S-Shaped*).

E o modelo proposto sequer pressupõe a alternância de prioridades por parte do governante, o que sugestionaria uma certa prevalência de interesses de determinados grupos de interesse a cada novo ciclo de tempo. Por exemplo, não se pressupõe que existam anos em que uma determinada unidade policial se mostre (politicamente) mais desejável do que outra, dependendo do interesse do governante. Se esse fosse um pressuposto válido, não haveria tão substantiva distorção numérica entre as unidades ou, ao menos, existiria uma certa proporcionalidade na difusão entre elas.

4.4.2. Recorte tempo-serial

O objetivo geral da construção das tabelas descritivas foi o de definir se o estudo deveria se centrar em vários tipos de delegacias assistencialistas ou somente em uma delas. Tratava-se de saber, aprioristicamente, como ocorreu tal processo, comparando a magnitude da difusão das DEAMs frente a outras unidades igualmente assistencialistas.

A planificação de tais informações também serviu para visualizar se tal difusão se concentra mais em determinadas regiões do país do que em outras, o que poderia indicar a existência de pólos de difusão (*clusters* regionais). Como dito, essas inferências descritivas foram essenciais para uma análise preliminar sobre o modelo que iria ser desenhado.

Ademais, tais tabelas permitiram inferir que há delegacias assistencialistas que passam por uma difusão mais lenta (e inicial) do que outras (delegacias do idoso, por exemplo), bem como se há outras que parecem já ter superado o período de pujança difusória, a exemplo da delegacia de apuração de atos infracionais, a qual teve a última unidade instalada no Brasil em 2015. E isso acabou sendo determinante no recorte feito, analisando-se mais de perto somente a difusão das delegacias da mulher.

Um outro ponto que precisa ser esclarecido diz respeito à diferença numérica entre as tabelas descritivas entre unidades instaladas (tabela 1) e a que as distribuí, temporalmente, consoante a sua criação (tabela 2).

Tabela 2 - Distribuição temporal de falhas envolvendo delegacias especializadas, 1944-2022 (dados de 2022)

Ano	Idoso	Preconceito	Deficiente	Criança e adolescente	Atos infracionais	Mulher
1944	0	0	0	1	0	0
1970	0	0	0	0	7	0
1978	0	0	0	1	0	0
1983	0	0	0	0	0	1
1984	0	0	0	0	0	0
1985	0	0	0	0	0	6
1986	0	0	1	0	0	29
1987	1	1	1	0	0	10

1988	1	0	0	2	1	12
1989	6	0	0	5	5	21
1990	1	0	0	2	2	35
1991	0	0	0	3	1	20
1992	17	0	0	0	3	33
1993	1	0	0	1	3	14
1994	8	0	0	15	8	26
1995	0	0	0	2	1	3
1996	1	0	0	1	0	3
1997	5	0	0	4	5	7
1998	10	0	0	12	10	14
1999	0	0	0	2	0	2
2000	2	0	1	1	1	3
2001	2	1	1	16	3	10
2002	2	0	1	8	2	10
2003	2	0	0	3	1	23
2004	3	1	1	4	0	9
2005	5	1	0	2	5	14
2006	2	1	0	2	0	26
2007	8	0	0	1	6	3
2008	2	0	0	2	1	11
2009	4	1	0	3	4	11
2010	5	4	4	6	1	9
2011	0	0	0	4	0	5
2012	3	1	1	1	1	11
2013	4	0	0	15	4	52
2014	3	1	2	1	0	19

2015	0	0	0	2	0	5
2016	2	1	1	3	0	9
2017	1	1	1	0	0	1
2018	6	4	1	6	1	21
2019	13	13	14	12	12	14
2020	3	2	1	3	0	6
2021	1	0	0	0	0	8
2022	1	0	0	1	0	6
Total	125	33	31	147	88	522

Fonte: elaboração própria a partir de dados das polícias civis estaduais e do DF (2024).

Perceba-se que há diferença numérica entre as tabelas 1 e 2, pois, nesta, algumas dessas unidades não possuem dados confirmados acerca da data de sua criação ou do diploma normativo, o que, por censura ou truncamento, impulsiona-nos à desconsideração de tais informações, saindo de 543 eventos iniciais para 522.

4.5. Os recortes do *dataset*

Para que o objeto da pesquisa fosse bem delimitado, foi essencial apurar a quantidade de DEAMs que hoje se encontram previstas legalmente ou efetivamente estabelecidas no Brasil, divididas e catalogadas por estados/municípios, ainda que, inclusive, não houvesse todos os dados desejáveis dos eventos. Até porque era presumível que alguns recortes e perdas informacionais ocorreriam quando da construção do *dataset*.

Conforme mencionado na seção 4.3, houve um conjunto de recortes no *dataset* que justificaram a oscilação numérica de eventos analisados ao longo da pesquisa.

E as tabelas descritivas anteriores foram importantes porque evidenciaram a relevância e viabilidade do projeto, ainda que com redução do n (para 522, como mencionado acima); ainda assim foi possível alcançar uma explicação razoável sobre o processo de difusão de tais delegacias, bem como garantir que os testes de hipóteses não seriam inviabilizados por um modelo extremamente complexo.

4.5.1. A coleta de dados

No início da pesquisa – em momento meramente exploratório – foi solicitado, por meio do Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado de Goiás, a remessa de informações – sem maior profundidade – atinentes ao estudo. A pedido do pesquisador, a entidade classista disparou e-mails para as Polícias Cíveis de todos os 26 estados e Distrito Federal em busca de informações que pudessem indicar se havia substrato mínimo para a sua realização. Inquiria-se acerca da existência, bem como da data da respectiva instalação, dos 6 tipos de delegacias especializadas aqui mencionadas (idoso, preconceito racial, deficiente, proteção à criança e ao adolescente, apuração de atos infracionais e da mulher).

O escopo inicial era buscar informações sobre todas as referidas unidades, até mesmo para saber em face de quais seria possível caminhar na análise do processo difusório. Alguns estados informaram os dados pleiteados, mas em relação a outros foi necessário buscar as informações em locais diversos (tanto em sites oficiais dos órgãos policiais quanto na rede aberta).

Ainda que nem todas as respostas recebidas das polícias cíveis fossem satisfatórias, por si só, a etapa inicial já teria atingido um importante legado. Pela dificuldade no atingimento das informações, nunca foi realizada uma catalogação tão ampla, seja no âmbito estadual ou mesmo no nacional, acerca do objeto da presente pesquisa. E isso permitiu, certamente, o avanço do *dataset*.

Com base nesse conjunto um pouco mais completo de informações, ofícios formais foram expedidos para buscar a validação dos informes e perseguir outras ainda não questionadas. Mas, diferentemente do que fora questionado anteriormente, houve uma importante decisão metodológica, qual seja, a de tentar capturar dados de efetiva instalação (que já haviam sido solicitados), bem como do respectivo diploma normativo autorizador. Até porque, como se mencionou anteriormente, o conceito de falha para a pesquisa foi amplificado para também abrangar a previsão normativa autorizadora. Neste momento, as solicitações foram feitas com perguntas um pouco mais elaboradas. Diz-se isso pois, dessa vez, foram expedidos ofícios para todas as UFs com uma planilha preenchida para que os dados ali fossem corroborados e, sendo o caso de adições ou exclusões, que a própria UF o fizesse. E as respostas a tais pedidos foram relevantes para a construção das tabelas descritivas 1 e 2 que nortearam o *design* do modelo teórico, bem como a escolha de variáveis independentes.

Questionou-se, também, sobre o apoio municipal na manutenção das referidas unidades policiais, o que nem sempre foi respondido. Nesse sentido, vide a seção 4.5.2, quando tratou-se sobre os dados sigilosos, em um tipo de cooperação municipal velada.

De toda forma, esse novo encaminhamento do formulário foi muito importante, pois agora existiam dados conosco (inclusive coletados pela internet) que sequer as Polícias Civis conheciam, tamanha a profundidade do *dataset* que estava sendo construído. Isso porque, em complemento aos dados que foram recebidos inicialmente das UFs, foram buscadas informações em fontes abertas (internet), inclusive na expectativa de se alcançarem diplomas normativos autorizadores que, ainda que não concretizados no mundo dos fatos, previssem a intenção do governante local na criação de tais unidades.

E a partir desse momento decidiu-se pela exclusividade da pesquisa em face das Delegacias da Mulher, ainda que a coleta de dados a respeito de outras delegacias especializadas tenha continuado. E, nesse processo, a qualificação do Doutorado foi essencial, principalmente pelas pertinentes observações conferidas pelos professores Dr. Frederico Bertholini Santos Rodrigues, Dra. Juliana Betini Fachini Gomes e pelo professor e orientador Dr. Denilson Bandeira Coêlho. Todos apoiaram a necessidade de se restringir o espectro de estudo para as Delegacias da Mulher, o que pareceu o mais correto.

Como resultado a esse segundo bloco de questionamentos oficiais, não constatamos muitos acréscimos realizados pelas unidades da federação sobre unidades policiais previstas unicamente em diplomas autorizadores; ou seja, previstas, mas ainda não instaladas. Na verdade, somente cerca de 5% das unidades alcançadas pela pesquisa foram previstas e não instaladas (24 unidades, cuja lista consta na nota de rodapé n. 7). Isso parece indicar que essa é uma realidade, mas que não existe qualquer tipo de monitoramento por parte das polícias civis. Não há, portanto, uma base de dados confiável nas UFs no que tange a essas criações legais que não saíram do plano normativo.

Na verdade, a não implementação das unidades policiais previstas normativamente só pode ser realmente percebida quando, ao analisar um instrumento normativo que traz a previsão de várias unidades, anotava-se que algumas haviam saído do papel, e outras não. Frisamos, portanto, que os estados não forneceram quase nenhuma informação do que havia intenção normativa de se criar, mas não o tinha sido feito ainda, o que mostra o quão complicado é o objeto da pesquisa.

Nesses casos em que foi possível aprofundar mais na busca por informações, a exemplo do que foi trazido no caso do Rio Grande do Norte, permitiu-se visualizar que há mais delegacias que não saíram do papel do que instaladas. No referido estado, há cinco

DEAMs realmente instaladas e sete previstas, mas não instaladas (Decreto n. 31.169 de 08 de dezembro de 2021). São elas: São Gonçalo do Amarante, Ceará-Mirim, Macaíba, Pau dos Ferros, Macau, Nova Cruz e Assú.

4.5.2. *Dados sigilosos: a cooperação municipal velada*

Nos últimos questionamentos às polícias civis, solicitamos dados sobre a existência de cooperação municipal, porque essa poderia ser uma variável estrutural relevante para a modelagem. Partiu-se do pressuposto de que os municípios poderiam ofertar, como parceria, o terreno ou o prédio para fomentar a instalação da unidade policial no município – e quem sabe até mesmo servidores administrativos municipais para incentivar que o governador optasse por instalar e manter uma unidade naquela vereança).

Pasinato e Santos (2008, p. 13) já haviam alertado sobre isso, ainda que não houvesse qualquer evidência concreta de que isso tenha sido um elemento levado em consideração na decisão de adoção da unidade:

É também importante notar que, embora a criação das delegacias da mulher seja regida por decretos e leis estaduais, muitas vezes sua instalação depende de acordos entre o governo do estado e dos municípios, que ficam responsáveis por ceder e administrar os espaços físicos necessários para o funcionamento das delegacias (Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2007a).

Ainda que essa fosse uma possível variável estrutural da pesquisa, percebeu-se uma dificuldade muito grande para atingir esse tipo de informação. Alguns estados a gravaram de sigilo ou não as responderam. Isso justifica o porquê de algumas variáveis institucionais essenciais não terem sido inseridas no modelo.

Diferentemente dos dados sobre a falha (datas do diploma normativo e da efetiva instalação), tais dados poderiam ser mais facilmente fornecidos pelas UFs, mas, de alguma forma, parecem ter esbarrado no temor de descoberta das dificuldades estruturais que estão por trás da difusão dessas unidades e como, anomalmente, são contornadas. Alguns estados julgaram tais informações “sigilosas” para justificarem o seu não-fornecimento, inclusive. Talvez a medo de alegação de uso de funcionários cedidos por prefeituras (em situação de desvio de função ou usurpação de função pública) justifiquem a recusa seletiva.

De toda forma, dos 543 eventos analisados no início do estudo (falhas), 307 deles não traziam informações completas sobre o apoio municipal, 123 disseram não haver apoio municipal e somente 113 afirmaram que os municípios auxiliavam no funcionamento das DEAMs.

4.6. Visão geral sobre as variáveis e as hipóteses

A hipótese principal da pesquisa é a de que as variáveis internas e externas influenciam os governadores a adotarem, em face de processo de difusão, DEAMs em determinados municípios do estado que governam. Esses fatores podem ser determinantes, também, para o tempo transcorrido para a implementação da referida unidade, sob a perspectiva do modelo de sobrevivência.

Independentemente de algumas variáveis se vincularem aos municípios, os quais possuem gestores próprios (prefeitos), o Governador atua positivamente na instalação das DEAMs em face dessas unidades territoriais. Ou seja, a decisão é do Governador do estado, mas tudo dentro de uma lógica de escolha, levando-se em consideração também atributos municipais. E isso se coaduna com o pressuposto da racionalidade do mapa total.

Não obstante o exposto, em virtude da abrangência da referida hipótese principal, optou-se por catalogar, secundariamente, outras variáveis que abordam aspectos mais específicos sobre as ditas circunstâncias facilitadoras do processo difusório. Especificar-se-ão cada uma delas ainda nessa seção.

Algumas variáveis *proxy* serão utilizadas no presente modelo multicausal, o que em nada afeta a busca pela descobertas das possíveis relações causais que explicam o fenômeno. Ademais, por uma questão de parcimônia, variáveis numéricas e mesmo categóricas serão transformadas em variáveis *dummies*. Por didática, o presente trabalho tratará de forma segmentada as ditas variáveis, não que elas não sejam analisadas em conjunto. A quantidade de variáveis secundárias que serão testadas na pesquisa visa a evitar que, por falta de compreensão conglobadas das circunstâncias externas e internas a que estão envoltos os governadores, um terceiro observador não consiga visualizar as circunstâncias que podem ser determinantes na decisão governamental de instituir uma delegacia desse tipo.

Por isso mesmo utilizaremos os métodos *forward* e *backward* quando da testagem da significância das variáveis. Eles garantem que, por mais que o modelo esteja inicialmente envolto na análise de numerosas variáveis preditoras, há sempre a possibilidade de redução desse número, principalmente quando se perceber que somente algumas delas possuem significância para o modelo ou mesmo que não se amoldam aos ditames de riscos proporcionais. Inclusive, a função da eventual redução de variáveis é de também evitar a manutenção de variáveis extremamente correlacionadas (multicolinariedade) no modelo, o que pode afetar a delineação do verdadeiro nexo de causalidade. Ademais, há que se mencionar que as covariáveis serão testadas no sentido de analisar, por meio dos seus resíduos

gráficos, se são factíveis de, em conjunto, apresentarem explicação possível para o modelo aqui apresentado.

Até existem outras variáveis possíveis no presente estudo, mas, por uma questão de objetividade e parcimônia, optou-se por utilizar aquelas que atinjam satisfatoriamente a missão de evidenciar a influência dos contextos econômicos, criminais, populacionais, sociais, político-ideológicos, geográficos e institucionais, mas sem complexificar demasiadamente a coleta de dados.

4.6.1. As variáveis dependentes do tempo

É importante salientar que boa parte das variáveis independentes – que fazem parte do conjunto do presente estudo – são variantes. À exceção do tamanho do território, as demais variáveis são passíveis de mudança, precisamente quando o tempo decorrido é um fator importante no estudo. Pelo fato de a maioria das variáveis preditivas utilizadas na pesquisa serem passíveis de variação ao longo do tempo, requereu-se a coleta contextualizada e atenciosa acerca da data da falha. E essa, consoante Carvalho (2021, p. 90), é uma das principais motivações para o uso de métodos do *event history analysis* (ou análise de sobrevivência); ou seja, exatamente pela capacidade de incorporar prontamente informações sobre covariáveis que variam no tempo (BOX-STEFFENSMEIER, 2007).

E essa observação é particularmente relevante, pois o evento em análise comporta um duplo conceito de falha, ou seja, o primeiro momento claro de sensibilização do Poder Executivo local. Essa decisão permite a captura de dados das variáveis independentes no momento contemporâneo à sensibilização inicial do governador.

Isso porque a não incorporação de informações adequadas de covariáveis dependentes do tempo, quando essas covariáveis são teoricamente relevantes, pode induzir a diversos problemas na forma de especificação incorreta de um modelo de regressão nessas condições (BOX-STEFFENSMEIER, 2007). O uso do modelo de Cox com covariáveis dependentes do tempo pode revelar informações sobre como o risco de ocorrência de um evento é sensível a mudanças no valor de covariáveis importantes (BOX-STEFFENSMEIER, 2007).

4.6.2. As variáveis do modelo

A presente pesquisa mensurou o impacto na adoção das referidas unidades, bem como do tempo correlato para que isso ocorra, consoante os seguintes parâmetros de variáveis:

Quadro 3 - *Codebook* das variáveis da pesquisa

Variáveis	Descrição
COD_IPEA	Código do Município
UF	Sigla do Estado
MUNIC	Nome do Município
DELEGACIA	Possui Delegacia - 1 Não Possui - 0
INSTALADA	Delegacia Instalada - 1 Não Instalada - 0
ANO	Ano do Marco do Evento
CAPITAL	Capital -1 Não Capital - 0
KM_CAPITAL	Distância da unidade para a Capital (Km) - DISTÂNCIA POR ESTRADA
POP_TOTAL	População Total do Município
PIB	PIB Per Capita do Município
FEMINICIDIO_EST	Taxa de homicídio contra mulheres (femicídio) no estado
FEMINICIDIO_MUNIC	Taxa de homicídio contra mulheres (femicídio) no município
POP_BENEFICIADA	Tamanho da População beneficiada diretamente - População Feminina
PCT_MULHER	Percentual de Mulheres na População
ANO_ELEITORAL_EST	Ano Eleitoral no Estado: Sim - 1 Não - 0
ANO_ELEITORAL_MUNIC	Ano Eleitoral no Município: Sim - 1 Não - 0
NOME_GOV	Nome do Governador

PTD_GOV	Partido do Governador
IDL_PTD_GOV	Ideologia do Partido do Governador
REELEITO_GOV	Governador Reeleito - 1 Não Reeleito - 0
MARGEM_GOV	Margem de Vitória do Governador nas Eleições
TURNO_GOV	Vitória do Governador no Primeiro Turno - 1 Segundo Turno - 2
NOME_PREF	Nome do Prefeito
PTD_PREF	Partido do Prefeito
IDL_PTD_PREF	Ideologia do Partido do Prefeito
ALINHA_PREF_GOV	Alinhamento ideológico entre Prefeito e Governador
NVL_REGIC	Nível de hierarquia urbana conforme o REGIC. Código da Hierarquia Urbana do Município - Hierarquia urbana por grupos. MetrÓpole ou Capital Regional ou não MetrÓpole ou Capital Regional
ATRACAO	Índice de atração geral como destino para moradores de outros municípios para consumo de bens e serviços
ORCMT_EST_SEGPUB	Orçamento Estadual para Segurança Pública

Fonte: elaboração própria (2024).

4.6.3. As hipóteses secundárias

É importante dizer que, embora o modelo tenha um viés econométrico, não se restringe à análise dos aspectos econômicos dos estados/municípios, porquanto esse é um modelo difusional que leva em consideração variáveis das mais diversas sortes.

Pormenorizando as variáveis suso, existem as políticas (competição eleitoral, ano eleitoral, ideologia etc.), as institucionais (orçamento para a Segurança Pública, capacidade estatal e profissionalismo da burocracia), as econômicas (*PIB per capita*), as sociais (número de feminicídios no estado e no município) e as geográficas (hierarquia urbana do município, proximidade territorial, distância para a capital e população total).

É fato que o modelo final talvez não necessariamente aponte para todas essas dimensões. Se comportar duas ou três, divididas em algumas poucas variáveis, isso já tornaria o modelo factível, pois, ainda que parcimonioso, teria aptidão para trazer elementos concretos

sobre algumas das hipóteses secundárias, o que, reflexamente, corrobora a hipótese principal (seção 4.6).

Sublinhe-se que não há um número arbitrário de variáveis ou de dimensões necessárias para que um modelo seja considerado ajustado, pois acaba-se dependendo muito do seu refinamento. Nem mesmo há uma dimensão mais relevante do que a outra, pois só o teste de hipóteses e de variáveis é que pode mostrar isso.

De toda forma, é preciso compreender que todas as hipóteses secundárias orbitam a hipótese principal da pesquisa, a qual versa sobre a influência das variáveis internas e externas na difusão de DEAMs. Por isso, sendo relevantes algumas dessas hipóteses, caracterizadas como determinantes internas e externas, corrobora-se a ocorrência de uma cinética difusional típica, bem como aponta para a confirmação da hipótese principal.

As hipóteses secundárias da pesquisa são as seguintes:

Quadro 4 - *Descrição das hipóteses secundárias*

Hipóteses secundárias	Seção na tese	Dimensão	Variáveis independentes
Governador de partido político de esquerda tende a instalar Delegacias da Mulher	4.6.3.1	Política	PTD_GOV e IDL_PTD_GOV
Prefeito de partido político de esquerda tende a facilitar a instalação de Delegacias da Mulher em seus municípios	4.6.3.2	Política	PTD_PREF e IDL_PTD_PREF
Alinhamento ideológico entre Governador e Prefeito facilita a instalação de Delegacias da Mulher em seus municípios	4.6.3.3	Política	ALINHA_PREF_GOV
Governador ter sido eleito em segundo turno influencia positivamente na decisão de criação de DEAMs	4.6.3.4	Política	TURNO_GOV
O fato de o governador ter vencido com maior margem de vitória influencia na decisão de criação de DEAMs	4.6.3.5	Política	MARGEM_GOV
O tamanho da população influencia na adoção de DEAMs.	4.6.3.6	Geográfica	POP_TOTAL
A magnitude da população feminina influencia na decisão de criação de	4.6.3.7	Geográfica	POP_BENEFICIADA

Delegacias da Mulher			
A hierarquia urbana do município (REGIC) influencia na instalação de DEAMs	4.6.3.8	Geográfica	NVL_REGIC e ATRACAO
A proximidade do município com a capital do estado influencia positivamente na instalação de Delegacias da Mulher	4.6.3.9	Geográfica	KM_CAPITAL
O PIB per capita do município influencia positivamente na decisão de criação de DEAMs	4.6.3.10	Econômica	PIB
A quantidade de feminicídios no estado influencia na decisão de instalação e Delegacias da Mulher	4.6.3.11	Social	FEMINICIDIO_EST
A quantidade de feminicídios no município influencia na decisão de instalação e Delegacias da Mulher	4.6.3.12	Social	FEMINICIDIO_MUNIC
O ano de eleições municipais influencia na decisão de instalação de Delegacias da Mulher	4.6.3.13	Política	ANO_ELEITORAL_MUNIC
O ano de eleições estaduais influencia na decisão de instalação de Delegacias da Mulher	4.6.3.14	Política	ANO_ELEITORAL_EST
A magnitude do orçamento estadual da Segurança Pública influencia na decisão de instalação de Delegacias da Mulher	4.6.3.15	Institucional	ORCMT_EST_SEG PUB)

Fonte: elaboração própria (2024).

4.6.3.1. Governador de partido político de esquerda tende a instalar Delegacias da Mulher

Essa hipótese pode apontar para a análise do enviesamento partidário ideológico como fator de influência no processo difusório. Por isso, o que se buscou aqui foi uma variável *proxy* para tentar demonstrar a dicotômica tendência ideológica polarizada (entre partidos de direita e de esquerda), por mais que outras variações sobre o viés ideológico fossem igualmente possíveis. E ainda que a estrutura partidária brasileira não seja uma mera divisão entre conservadores e progressistas, optou-se por criar esse recorte ideológico dicotômico,

presumindo-se que os blocos partidários costumam ser formados com base nessas afinidades polarizantes.

Para King, Keohane e Verba (1994, p. 152), as medições qualitativas são geralmente artefatos criados pelo investigador, e não são “dados” por natureza. A divisão das nações em regimes democráticos e autocráticos ou em regimes parlamentares e presidenciais depende de categorias que são construções intelectuais, tal como a ordenação das nações em dimensões mais ou menos industrializadas. E isso não se afasta também da ideia de construção do que são partidos de direita e esquerda. No entanto, essa é uma hipótese clássica de comportamento político, porque é esperado que os partidos de esquerda ofertem mais políticas sociais e de proteção social. Embora devemos pensar que os partidos de direita, nos últimos anos, também podem ter passado a demandar políticas de segurança pública específicas. Como o fenômeno de fortalecimento de uma direita mais bem delimitada é recente, faz sentido especular se essa presunção foi de alguma forma alterada.

Ao estudar o efeito de ideologia partidária, é dada primazia ao papel de lideranças partidárias no processo de difusão de políticas, destacando o papel dos políticos (CARVALHO, 2020, p. 38). Evans, por exemplo, amplia essa noção de atores e indica quais agentes estariam por trás de processos de transferências. Para Sugiyama (2007, p. 5), os indivíduos podem fazer escolhas devido à sua ideologia, mesmo quando fazê-lo for contrário aos seus interesses. A ideologia pode influenciar os atores políticos de formas acionáveis, uma vez que filtra a sua informação, molda a sua visão do mundo e orienta a sua avaliação de políticas específicas (Mullins, 1972). Neste sentido, políticos com convicções ideológicas diferentes diferem nas suas decisões de emulação.

Estudos que possuem maior envergadura não conseguem determinar claramente a extensão da participação de tais atores na propulsão de tais políticas públicas, o que torna necessário presumi-las por variáveis que sintetizem ou se aproximem delas. Segundo Carvalho (2020, p. 39), o fator agência é importante e acaba sendo mais estudado em pesquisas que abarcam uma noção de transferência de políticas (*policy transfer*) entre poucas unidades, pois geralmente é possível apontar mais claramente a atuação de agentes ou organizações (COÊLHO, 2016). Já Coêlho (2012, p. 59-60) menciona que Boushey (2010), analisando a dinâmica de difusão de políticas na América, sugere que os estados progressistas mais liberais serão mais receptivos à inovação política e os estados tradicionalistas conservadores permanecerão enraizados e resistentes à mudança política.

O pressuposto da presente pesquisa vai um pouco além disso, pois se espera que governos de direita, por serem ditos tradicionalistas, tendem a se preocupar menos com a

proteção de grupos vulneráveis do que partidos de esquerda, principalmente porque um viés mais conservador tende ao combate prevalente de crimes mais ortodoxos, a exemplo dos delitos patrimoniais e ao narcotráfico. Fato é que partidos de direita podem ser considerados liberais no plano econômico, mas, no plano social e político, reforçam métodos convencionais de combate à criminalidade, inclusive em detrimento dos direitos humanos.

Essa variável se refere ao partido do governador à época da falha, sabendo-se que tal conceito abrange não só a adoção em instrumento normativo, mas também a concreta instalação da Delegacia da Mulher. Na verdade, o primeiro que ocorrer.

Apesar de ser uma variável numérica, pela sua relevância, será transformada em *dummy* para o exclusivo fim de teste no estimador Kaplan-Meier, sendo que, no modelo propriamente dito, retornará a sua forma numérica original.

As variáveis do *codebook* que a ela se referem são: Partido do Governador (PTD_GOV) e ideologia do Partido do Governador (IDL_PTD_GOV).

4.6.3.2. Prefeito de partido político de esquerda tende a facilitar a instalação de Delegacias da Mulher em seus municípios

Essa hipótese também tem o condão de determinar o enviesamento ideológico-partidário, mas, agora, em face dos municípios. Ainda que em um substrato federativo diferente, há muita semelhança com a variável anterior, pois ambas visam a demonstrar que o processo difusório pode ser induzido por valores políticos. No entanto percebe-se que, diferentemente da variável anterior, o prefeito não é o decisor da política pública.

Ademais, como se trouxe à baila a hipótese de que o apoio municipal pode ser substantivo para a difusão das Delegacias da Mulher, não se pode deixar de lado a importância da ideologia política dos prefeitos para que se sintam impulsionados para a recepção de tais mecanismos de segurança pública em suas municipalidades, ainda que eles não sejam os precursores principais de tal decisão instaladora.

Na verdade, a hipótese também aponta para o momento político vivenciado naquele momento específico do município. E isso conjugado com o pressuposto do mapa total faz todo o sentido. Daí, não é só uma questão mais da vontade do prefeito (facilitando o processo difusional), mas a própria mensagem que ter um prefeito à esquerda pode passar. O governador olha para os municípios com prefeitos à direita e à esquerda e consegue perceber o quão vantajosa pode ser a instalação em um ou em outro.

Fato é que a eleição de um prefeito de direita expõe, implicitamente, que aquela determina população parece desejar uma condução política mais condizente com tal ideologia, ao menos naquele momento.

E esse atalho informacional pode ser bem compreendido pelo Governador, o qual, sabendo que as DEAMs são aparatos mais típicos de movimentos sociais de esquerda, deixam de instalá-las em municípios que, naquele momento, se mostram menos sensíveis a esse tipo de equipamento social. Ou seja, municípios conduzidos por prefeitos de direita seriam menos sensibilizáveis politicamente por esse tipo de instalação.

Por fim, essa presunção atalhada sobre as expectativas do eleitorado do município é uma circunstância que não se confunde com a ideologia do Governador (pois ele é o decisor real), nem muito menos com o viés de alinhamento político-ideológico entre prefeito e governador.

As variáveis do *codebook* que a ela se referem são: Partido do Prefeito (PTD_PREF) e ideologia do Partido do Prefeito (IDL_PTD_PREF).

4.6.3.3. Alinhamento ideológico entre Governador e Prefeito facilita a instalação de Delegacias da Mulher em seus municípios

As abordagens anteriores trouxeram à baila variáveis desconectadas acerca da ideologia partidária do Prefeito ou do Governador. Mas é preciso avaliar se eventual alinhamento ideológico entre eles pode conduzir à facilitação do processo difusório ou se, na verdade, o Governador pode instalar unidades em municípios inclusive de ideologia diversa para lá conseguir capturar votos sem depender do apoio do incumbente local.

A variável pode evidenciar não só que o alinhamento é força propulsora, mas também que, como hipotetizamos, que o Governador pode escolher a alocação de DEAM em municípios que evidenciam, naquele determinado momento possível, a população mais sensibilizada àquele tipo de unidade. Há expectativas que a eleição de prefeitos de direita sejam atalhos informacionais para o tipo de postura que a população deseja naquele momento; da mesma forma que prefeitos de esquerda indicariam o desejo por políticas mais assistencialistas.

A variável do *codebook* que a ela se refere é: ALINHA_PREF_GOV.

4.6.3.4. Governador ter sido eleito em segundo turno influencia positivamente na decisão de criação de DEAMs

É importante frisar que o significado real de “competição política” não é tão fácil de se capturar. Por isso é que a presente pesquisa não se restringiu a tentar fazê-lo por intermédio de uma só variável. Para tanto, deve-se associar esta à próxima, qual seja a que versa sobre a margem de vitória do Governador.

O conceito de competição política está relacionado ao acirramento político em face da maior ou da menor resistência eleitoral imposta pela oposição, mostrando a dificuldade encontrada de se atingir o posto de incumbente. No presente jaez, a competição reside no fato de não conseguir evitar uma disputa de segundo turno.

Perceba-se que as simétricas variáveis envolvendo os prefeitos não foram testadas, até mesmo para manter a parcimônia do modelo. De toda forma, como o modelo de racionalidade aqui desenhado parte do pressuposto de que o decisor é o Governador, menos importante é averiguar o acirramento político a que se submetem os prefeitos.

Como dito, a forma de mensurar a competição política permite diversificação acerca dos dados a serem coletados. De toda forma, presume-se que as duas variáveis escolhidas na pesquisa sejam suficientes para explicar toda a envergadura desse rótulo, ao menos para um modelo teórico que coloca o Poder Executivo estadual na posição nevrálgica do estudo.

De toda forma, presume-se que, caso vença em segundo turno, desejando maior apoio político, o incumbente pode se mostrar mais interessado na implantação de tais políticas públicas, pois elas lhe amplificariam a popularidade e os votos. Em outros termos, o resultado de alta competição política faz com que o vencedor do pleito se sinta na obrigação de estabelecer uma marca inovadora na sua gestão. Esse é o viés a ser adotado na presente pesquisa, inclusive. A variável do *codebook* que a ela se refere é TURNO_GOV.

4.6.3.5. O fato de o governador ter vencido com maior margem de vitória influencia na decisão de criação de DEAMs

Presume-se que o incumbente estadual tenha maior interesse em se consolidar no poder e, por isso, intente alcançar outros grupos igualmente interessados por meio de políticas públicas redistributivas, garantindo uma maior base eleitoral.

A exemplo do que foi mencionado na variável acima, as simétricas considerações acerca dos prefeitos não foram testadas, até porque o modelo aqui desenhado leva em consideração a decisão do Governador.

Mantendo a lógica da variável anterior, quando um candidato ganha a eleição com menor margem de votos válidos com relação ao segundo colocado, exemplo 52% x 48%,

provavelmente adotará políticas inovadoras em razão de desejar alcançar apoio do eleitorado não sectário. Portanto, o resultado de alta competição política faz com que o vencedor do pleito se sinta na obrigação de estabelecer uma marca inovadora na sua gestão, buscando inclusive o apoio de grupos eleitorais que lhe impuseram tão acachapante número de votos.

A variável do *codebook* é MARGEM_GOV.

4.6.3.6. O tamanho da população influencia na adoção de DEAMs

No que tange à população local, decidiu-se por não alocá-la como variável de controle, pois o tamanho da população dos municípios não se confunde com qualquer outra variável do modelo. É que outras variáveis, a exemplo do tamanho da População beneficiada diretamente (População Feminina, POP_BENEFICIADA), Percentual de Mulheres na População (PCT_MULHER) e o próprio Nível de hierarquia urbana do município (NVL_REGIC), acabam alcançado vieses subjacentes que apontam para a necessidade de testagem autônoma frente à variável populacional.

E essa relação geográfico-dimensional pode ser interessante para o modelo, pois, consoante Shipan e Volden (2008, p. 840-841), governos menores encontram desvantagem relativa na formulação de políticas em um sistema federal. Parecem ser os municípios menores menos capazes de aprender com as escolhas políticas dos outros, mais susceptíveis à concorrência econômica, mais propensos a envolver-se na simples imitação e fortemente expostos ao risco de coerção por parte do governo do seu estado.

Para evitar que a quantidade de casas numerais fosse um problema para a pesquisa, aplicou-se um logaritmo redacional para tanto. Por isso, por vezes, haverá a nominação de tal variável como Logaritmo da População Total do Município.

A variável do *codebook* que a ela se refere é: População total do município (POP_TOTAL).

4.6.3.7. A magnitude da população feminina influencia na decisão de criação de Delegacias da Mulher

Presume-se que, quanto mais numericamente relevante for a população feminina, maiores as chances de adoção de uma DEAM. As razões pareceriam óbvias. Primeiro, uma maior quantidade de mulheres naquela determinada municipalidade aponta para um provável maior número de crimes contra elas a ser investigado. Segundo, maior também a propensão de serem sensibilizadas politicamente com tal adoção e reverterem isso em apoio ao incumbente

estadual. Por fim, terceiro, é mais provável a existência desse grupo específico de interesses impulsionando, por *lobby*, a atuação de empreendedores que facilitem o processo difusório.

Fato é que não se pode reduzir o impacto do estabelecimento das DEAMs aos votos femininos, pois essa política pública de segurança tem a capacidade de sensibilizar outros segmentos sociais pela magnitude de tal rótulo.

De toda sorte, essas variáveis enfocam o grupo de pessoas (mulheres) que, diretamente, podem ser beneficiadas por aquelas unidades policiais. Diferem da variável de tamanho populacional, pois o que se discute é, também, a proporcionalidade de mulheres no conjunto maior, o que pode demandar maior atenção do Governador no estabelecimento de políticas públicas a elas voltadas. O referido contexto foi mensurado de duas formas: a primeira, analisando o percentual da população feminina no município; depois, por meio da análise do número total de mulheres no município.

A variável do *codebook* que a ela se refere é: percentual de mulheres na População (PCT_MULHER). A outra variável é o tamanho da população diretamente beneficiada - população feminina (POP_BENEFICIADA).

4.6.3.8. A hierarquia urbana do município (REGIC) influencia na instalação de DEAMs

Ainda que os municípios possuam gestores próprios (prefeitos), o Governador é quem atua positivamente na instalação das DEAMs em face dessas unidades territoriais. Os prefeitos não possuem essa prerrogativa, pois o comandante em chefe da Polícia Civil é o Governador. Ou seja, a decisão é deste último, mas tudo dentro de uma lógica de escolha que leva em consideração também atributos municipais – pois é lá que a unidade será instalada. Ainda assim, algumas variáveis da pesquisa parecem se vincular mais aos municípios do que aos estados. Mas isso não é incompatível com o modelo, principalmente quando partimos do pressuposto da racionalidade do mapa total.

Perceba-se que aqui não existe confusão com a variável populacional (POP_TOTAL), a qual se resume à população geral do município, sem conseguir evidenciar a correlação de importância municipal na rede geográfica nacional.

Era preciso buscar uma variável que permitisse uma compreensão mais profunda e entrelaçada do fenômeno de urbanização e da real importância das Unidades da Federação na malha local, regional, nacional e até internacional. Não bastava olhar para os municípios como feudos, totalmente desvinculados da importância e da dignidade das municipalidades e

dos estados circunvizinhos ou do restante do Brasil. Por isso, transpassa a ideia de uma variável meramente geográfica, mas não é bem assim. É prevalentemente geográfica, mas captura nuances sistêmicas que apontam para um tipo de liderança que aquele município exerce em toda a malha urbana nacional. É um misto complexo e integrante de posição geográfica, hierarquia institucional e de conexões sociais.

Segundo Canon e Baum (1981, p. 980), Walker encontrou fortes relações estatísticas entre as suas pontuações de inovação e a população, o urbanismo, a riqueza e a industrialização. Outros estudos sobre inovação também consideraram importantes as características do ambiente. Conquanto a característica demográfica mais importante provavelmente seja a população, outros atributos são igualmente relevantes, principalmente quando evidenciam a relação de força e influência que um município desempenha em determinado arranjo urbanístico.

No presente estudo, a identificação da hierarquia urbana e das áreas de influência é realizada por meio da classificação dos centros urbanos que possuem determinados equipamentos, serviços e que atraem populações de outras localidades. A oferta diferenciada de bens e serviços entre as cidades faz com que populações se desloquem a centros urbanos bem equipados para adquirirem serviços de saúde e educação ou buscar um aeroporto, por exemplo.

Conhecer os relacionamentos subjacentes entre as cidades brasileiras com base na análise dos fluxos de bens, serviços e gestão é um importante instrumento para se realizar escolhas locacionais, tais como decidir a localização de uma universidade, de um hospital ou decidir a localização de uma filial de empresa (IBGE, 2020). A hierarquia urbana dos municípios divide-se em níveis (4), com subníveis em cada. São eles: metrópoles, capitais regionais, centros sub-regionais e centros de zona. Há também os centros locais, que são municípios nos quais a importância não vai além de seu próprio território. Vejamos:

Quadro 5 - Relação entre os grupos hierárquicos da gestão do território e a Hierarquia Urbana de referência

Grupo hierárquico (CGT)	Hierarquia urbana de referência
1	1a. Grande Metrópole Nacional
	1b. Metrópole Nacional
	1c. Metrópole
2	2a. Capital Regional A
	2b. Capital Regional B
	2c. Capital Regional C
3	3a. Centro Sub-regional A
	3b. Centro Sub-regional B
4	4a. Centro de Zona A
	4b. Centro de Zona B
5	5. Centro Local

Fonte: Regiões de influência das cidades 2018 - Nota metodológica (IBGE, 2020, p. 15).

O interessante desses índices e classificações é a pequena variação delas ao longo dos anos. Por exemplo, comparando-se o REGIC 2007 com o de 2018, temos:

a ampla maioria (86,12%) das Cidades mantiveram a hierarquia de 2007, o que evidencia o aspecto estrutural da rede urbana. Uma pequena parte (2,92%) caiu uma posição e apenas 7 Cidades caíram mais que uma posição, sendo que dessas só uma caiu três posições hierárquicas. As Cidades que subiram posições foram um total de 485, perfazendo aproximadamente 10% das Cidades. Sendo que a maioria destas (7,29%) só subiram uma posição. Ainda temos 45 Cidades que não possuíam hierarquia em 2007, seja por fazerem parte de uma ACP sem ser o seu polo ou por serem Municípios criados posteriormente (IBGE, 2020, p. 29).

Grosso modo, as metrópoles, que são 15, exercem a maior influência no país, pois são os centros urbanos mais proeminentes. Capitais regionais exercem influência no estado e em estados próximos (97). Os centros sub-regionais (352) são cidades que exercem influência preponderante sobre os demais centros próximos, por se distinguir em bens, serviços, movimentos culturais, movimentos políticos etc. Os centros de zona são municípios (398) que

apresentam importância regional, limitando-se às imediações, exercendo funções elementares de gestão. Por fim, os centros locais são a maioria dos núcleos urbanos do Brasil, constituindo as demais 4037 cidades. Neste caso, os municípios que só exercem função em seus próprios limites.

A classificação hierárquica de *grande metrópole nacional* só se aplica à São Paulo. Brasília e Rio de Janeiro são *metrópoles nacionais*. Belém-PA, Belo Horizonte-MG, Curitiba-PR, Fortaleza-CE, Goiânia-GO, Porto Alegre-RS, Recife-PE, Salvador-BA e Manaus-AM completam o grupo das metrópoles. Capitais regionais são 97 (noventa e sete). Somado, o conjunto entre metrópoles e capitais regionais perfazem 112 unidades. Isso é relativamente irrisório perto dos mais de 5.000 municípios brasileiros.

Fato é que, como as nomenclaturas de topo são amoldáveis a poucos municípios (pela envergadura da influência que a cidade precisa exercer para recebê-las, a exemplo de São Paulo, mencionada acima), foi preciso aglutinar alguns desses conceitos para que não se produzissem resultados enviesados. Por isso uma variável categórica *dummy*, subdividida em: 0 - metrópole ou capital regional; 1 - não é metrópole ou capital regional.

Hipotetiza-se que a delegacia de polícia especializada é uma estrutura estatal que parece se instalar em locais mais influentes e visíveis no arranjo geográfico nacional e que implicitamente evidenciam maior magnetismo social.

A duas variáveis do *codebook* que a ela se referem são: hierarquia Urbana do município por grupos (NVL_REGIC) e, complementarmente, índice de atração geral como destino para moradores de outros municípios para consumo de bens e serviços (ATRACAO).

4.6.3.9. *A proximidade do município com a capital do estado influencia positivamente na instalação de Delegacias da Mulher*

Tal variável tem por função comprovar se há concentração de DEAMs próximas à capital ou, alternativamente, fortalecer a ideia de que o Governador as distribui por todo o território, buscando angariar mais votos.

É preciso saber se municípios mais próximos da capital serão mais suscetíveis à instalação de unidades policiais do que outros que se encontrem mais afastados, portanto. Investigar se o movimento difusório é centrípeto ou centrífugo é importante, partindo-se da presunção de que a difusão inicial ocorre aparentemente nas capitais.

Para tanto mediu-se a distância entre a capital e o município da falha por quilômetros percorridos em estradas, e não traçando uma hipotética linha reta entre tais marcos¹⁹. Até porque é necessário tentar mensurar a distância que uma vítima percorreria para buscar auxílio de uma dessas unidades especializadas da capital. Por exemplo, a distância em linha reta entre Barcarena e Belém do Pará é de 15 km, mas, por estradas, é de 114 km. A referida distância é justificada pelas ilhas das onças (que fica entre tais pontos).

A variável do *codebook* que a ela se refere é: distância da unidade para a capital (KM_CAPITAL).

4.6.3.10. O PIB per capita do município influencia positivamente na decisão de criação de DEAMs

O conceito aqui explorado tem relação com a renda *per capita*, almejando-se demonstrar hipotética pressão maior (e mais qualificada) da população em face dos governantes. De outra forma, tratando-se de difusão também fazem depreender melhor estrutura dos municípios.

Ainda que essa variável possa evidenciar a capacidade econômica do município, talvez esse não seja o único viés aqui desejado. Até presume-se que, quanto maior a renda *per capita* de um município, maior a sua capacidade econômica para instalar esse tipo de equipamento público. Contudo é preciso lembrar que não é o município que determina a instalação da Delegacia da Mulher, ainda que possa influenciar ou facilitar, pelo seu apoio material, tal decisão do respectivo Governador.

Na pesquisa, a análise da capacidade econômica dos municípios permite também presumir que, por possuírem maior renda, a sua exigência (e o nível dela) para implementação de tal sorte de políticas públicas também pode ser maior. E esse viés, outrossim, captura elementos, ainda que indiretos, sobre a influência dessa pressão mais qualificada na adoção de tais políticas públicas.

Não se optou pelo índice de Gini da distribuição do rendimento mensal, que era medido pela PNAD do IBGE, pois, além de não estar sendo mais calculado devido às mudanças metodológicas na pesquisa, retratam algo diferente do que é desejado aqui. A variável do *codebook* que a ela se refere é: PIB per capita do município (PIB).

¹⁹ Foi utilizada uma calculadora disponível em <<https://www.distanciaentreasidades.com.br/>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

4.6.3.11. A quantidade de feminicídios no estado influencia na decisão de instalação de Delegacias da Mulher

Aqui não se levou em consideração o índice criminal geral de violência contra a mulher, vez que a utilização de tal circunstância como variável preditora poderia conduzir a um problema de endogeneidade. Afinal, não se pode precisar se o índice criminal que influencia o surgimento da DEAM ou se seria a referida delegacia a impulsionar o índice de criminalidade maior (por maior notificação de casos).

Por isso buscou-se uma informação criminal mais impactante, que é a morte de mulher em condição de seu gênero ou no âmbito doméstico/familiar, para tentar mostrar o quanto esse aspecto social pode impactar na variável dependente.

Gize-se que o índice histórico de homicídios contra mulheres não se compatibiliza com tais riscos de endogeneidade, pois esses dados não parecem influenciados pelo surgimento de DEAMs. Afinal, nem todas as Delegacia da Mulher possuem atribuições, inclusive, para investigar crimes de feminicídio, conforme mencionado na seção 3.4 deste trabalho.

Existe uma série histórica e confiável de dados sobre mortes de mulheres, ainda que o rótulo dado a pouco tempo atrás não fosse de feminicídio. A dificuldade, na verdade, reside em saber o que é *feminicídio* (assassinato de mulher em razão de condições de gênero) e o que é *femicídio* (que é assassinato de mulher), que não devem ser confundidos.

Contudo, os dois rótulos acabam se fundindo na pesquisa, pois o conceito de feminicídio só foi consolidado após a Lei n. 13.104/2015. Portanto a variável coletada é, tecnicamente, a de morte de mulheres (femicídio), pois o feminicídio é um conceito técnico-jurídico que só poderia ser perfeitamente amoldável para mortes após 2015, o que geraria um recorte que inviabilizaria a pesquisa.

Transposta tal barreira conceitual, a pesquisa busca saber se o governante, ao aferir a taxa de feminicídio global no seu estado, busca implementar tal política pública; e, nesse caso, independentemente de o local escolhido para a instalação da DEAM ser aquele que apresenta maior quantitativo de crimes semelhantes. E é isso que explica a presente variável e a sua diferença substantiva em relação à que será tratada no item abaixo (4.6.3.12.).

Na próxima variável analisar-se-á se o índice de feminicídio no município influenciou a escolha daquela municipalidade em específico para a instalação da unidade; mas, antes disso, a presente variável analisa se o índice de feminicídio estadual (e não o municipal) influenciou o Governador a decidir por instalar tais unidades no estado.

E esse raciocínio se compatibiliza com o pressuposto do mapa global. Essa foi a razão para o desenho dessas duas variáveis diferentes: taxa de feminicídios no estado e no município (descrita na subseção a seguir).

A variável do *codebook* que a ela se refere é: taxa de homicídios contra mulheres (feminicídio) no estado (FEMINICIDIO_EST).

4.6.3.12. *A quantidade de feminicídios no município influencia na decisão de instalação de Delegacias da Mulher*

Utilizamos uma variável *proxy* (taxa de homicídios contra mulher) para testar se essa circunstância influencia na adoção de tal sorte de delegacias especializadas. Ainda que não seja possível precisar quantas dessas mortes podem ser realmente categorizadas como feminicídios, é possível trazer à baila a taxa de homicídios contra mulheres, que desse outro fenômeno se aproxima²⁰.

A informação mais próxima e disponível²¹, principalmente para um recorte temporal tão elástico, é a que abriga todo óbito, por causa externa ou não-natural, indiferente do tempo entre o evento lesivo e a morte propriamente, derivada de lesão provocada por violência. No caso, de homicídios. Por isso que, ano a ano, conseguiu-se buscar informações relevantes sobre tais eventos, ainda que se saiba que o conceito de feminicídio só tenha surgido após a Lei n. 11.340/2006, vez que está umbilicalmente conectado ao conceito de violência de gênero.

Espera-se que, atendido o pressuposto racional do mapa global, o governante pode, ao decidir pela instalação da DEAM no estado, direcionar o aparato para aqueles municípios em que ocorrem maior número de feminicídios (e que, de alguma forma, contribuíram para tal índice estadual). Por isso tais hipóteses são complementares.

A variável do *codebook* que a ela se refere é: taxa de homicídios contra mulheres (feminicídio) no município (FEMINICIDIO_MUNIC).

4.6.3.13. *O ano de eleições municipais influencia na decisão de instalação de Delegacias da Mulher*

²⁰ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Atlas da Violência. s. d. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/52>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

²¹ Fonte: DATASUS – Site SUS (Sistema Único de Saúde). Fonte: Os dados originais são provenientes do SIM-DATASUS. Até 1995 as informações são do CID9. A partir de 1996 são do CID10. Mais informações: Declaração de Óbito (PDF). Atualizado em: 18/05/2023.

Parte-se do pressuposto de que, em ano de eleições municipais, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa(política pública) por parte do Governador. Sem falar que, quanto maior a competição eleitoral, maior também é a probabilidade de adoção de uma política nova, especialmente se a política em questão não for impopular (BERRY; BERRY, 1990). Na época de eleições é que a janela de oportunidade para tanto parece se abrir escancaradamente.

Não há multicolinearidade desta variável com a de afinidade política, pois esta não leva em consideração interesses outros que decorrem ao longo do processo eleitoral municipal, restringindo-se ao alinhamento ideológico entre os chefes dos executivos do município e do estado.

Em estudo semelhante, percebeu-se um impacto mais significativo das eleições municipais do que a eleição nacional na difusão de políticas públicas, mais especificamente sobre a Lei de Acesso à Informação (CARVALHO, 2020). O espectro temporal da referida pesquisa foi mais restrito do que o desta, pois referente aos anos de 2011 a 2014, o que aponta para outros possíveis resultados que podem ser encontrados aqui.

Por isso mesmo não pareceu razoável testar somente a variável de eleições estaduais (das quais participam os governadores), mas também em face das eleições municipais, pois aqui o apoio (ou a oposição) do Governador pode ser substantivo para o sucesso eleitoral.

E, como o modelo pressupõe uma difusão também por motivos de interesses políticos racionalizados, não haveria como evitar se avançar nesse aprofundamento.

A variável do *codebook* que a ela se refere é: ano eleitoral no município (ANO_ELEITORAL_MUNIC).

4.6.3.14. O ano de eleições estaduais influencia na decisão de instalação de Delegacias da Mulher

Parte-se do pressuposto de que, em ano de eleições estaduais, é maior a probabilidade de adoção de tal sorte de delegacias especializadas.

Ao analisar o período de eleições estaduais, acaba-se alcançando também as eleições nacionais, pois ocorrem em mesmo período. Mas isso não é relevante, pois o contexto decisório a ser melhor capturado e analisado é o do Governador.

E é sabido que, em períodos eleitorais (de que envergadura forem os pleitos), costuma haver severas restrições temporais à inauguração de obras, nos 3 meses que antecedem às eleições.

A análise sobre o ano de eleições evidencia a busca por elementos de competição eleitoral. Esse período pode indicar maior probabilidade de adoção de uma política nova, especialmente se a política em questão não for impopular (BERRY; BERRY, 1990).

A variável do codebook que a ela se refere é: ano eleitoral no estado (ANO_ELEITORAL_EST).

4.6.3.15. A magnitude do orçamento estadual da Segurança Pública influencia na decisão de instalação de Delegacias da Mulher

No contexto de implementação de uma determinada política pública é imprescindível a percepção de que orçamentos públicos são limitados e, por isso, destinados a um conjunto maior de políticas públicas que podem e precisam ser operacionalizadas.

Conforme Schäfer e Streeck (2013, p. 8-9), a versão mais corriqueira para a explicação da escolha pública sobre a crise fiscal do Estado é a teoria da piscina comum de recursos (*Common Pool*), que se estabeleceu como a opinião recebida da chamada nova economia institucional. Em essência, é apenas mais uma versão da história da “tragédia dos bens comuns”.

Na versão popular dessa teoria, a democracia é a principal culpada, com os seus atores centrais – eleitores, grupos de interesse e partidos políticos – retratados como sendo fundamentalmente irresponsáveis e incapazes de resistir às tentações inerentes ao livre acesso aos recursos de propriedade coletiva. Por mais vulneráveis que sejam as suas instituições à pressão popular, assim diz a história, a democracia resultará inevitavelmente em decisões econômicas irracionais, incluindo compromissos com despesas públicas que excedam as receitas públicas e resultando num endividamento cada vez maior.

Um dos maiores níveis de agregação de ações da Administração Pública, nas diversas áreas de despesa que competem ao setor público, situa-se na Segurança Pública. Neste caso, despesas com tal nicho costumam comprometer parte considerável dos recursos públicos. E nem sempre os recursos que foram destinados a tal área são executados, muito por falta de competência administrativa para tanto, ou mesmo pela falta de consistência dos projetos que são desenhados pela burocracia policial. Por isso é que a referida variável teria que capturar as despesas verdadeiramente efetivadas, e não as previstas e não executadas.

Por isso, a presente variável é razoável, pois corresponde às despesas empenhadas, não considerando as intra-orçamentárias²², o que confere maior realismo ao dado, uma vez que retrata o contexto de investimento efetivamente empregado.

A variável do *codebook* que a ela se refere é: Orçamento Estadual para Segurança Pública (ORCMT_EST_SEGPUB).

²² Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, 8ª edição, Glossário do Tesouro Nacional e Manual de Demonstrativos Financeiros, 9ª edição. Atualizado em:17/11/2022.

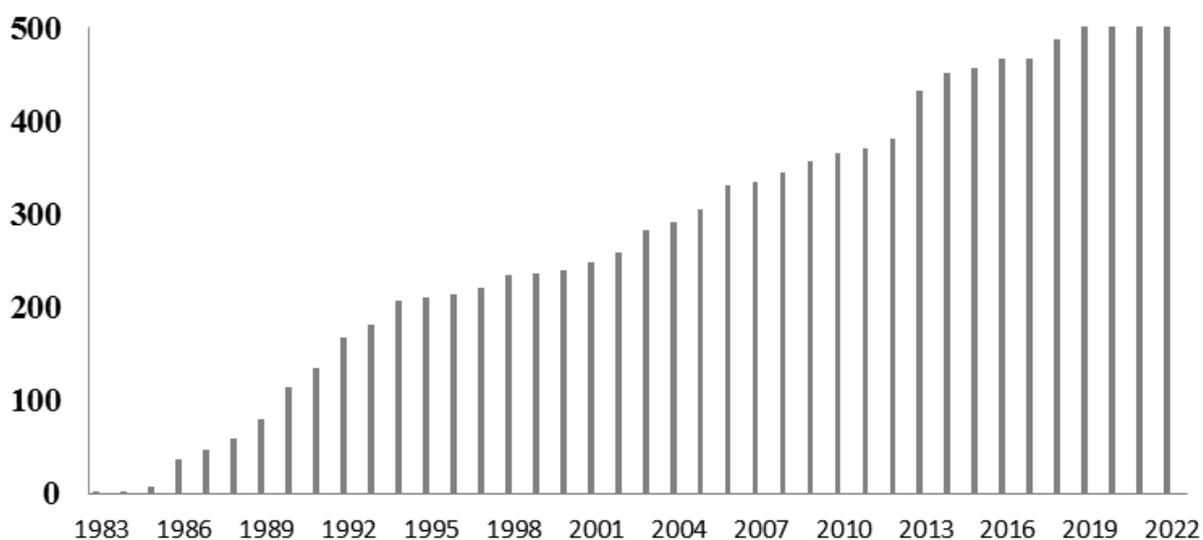
5. Análise e resultados

Este capítulo se dedica à apresentação dos principais resultados obtidos a partir dos levantamentos iniciais da pesquisa, bem como do modelo aqui proposto. Nesse sentido, serão expostas as estimativas obtidas a partir do estimador Kaplan-Meier, do modelo de sobrevivência de riscos proporcionais, assim como as variáveis identificadas como as mais significativas entre todas aquelas elencadas neste estudo. Sem descurar da análise sobre o ajuste do modelo final proposto através da análise de resíduos de Cox-Snell.

5.1. Gráfico em formato *S-Shaped*

O gráfico 3, exposto abaixo, permite observar o processo completo de difusão das Delegacias da Mulher no Brasil, ainda que a pesquisa, por carência de informações sobre algumas variáveis, tenha sido impulsionado à realização de alguns recortes (vide a seção 4.3). A representação gráfica apresenta-se em conservadora estrutura de *S-Shaped*, o que não afasta a constatação da existência de um típico movimento de difusão.

Gráfico 3 - A cinética difusória das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher de 1983 a 2022



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da tabela 2 (2024).

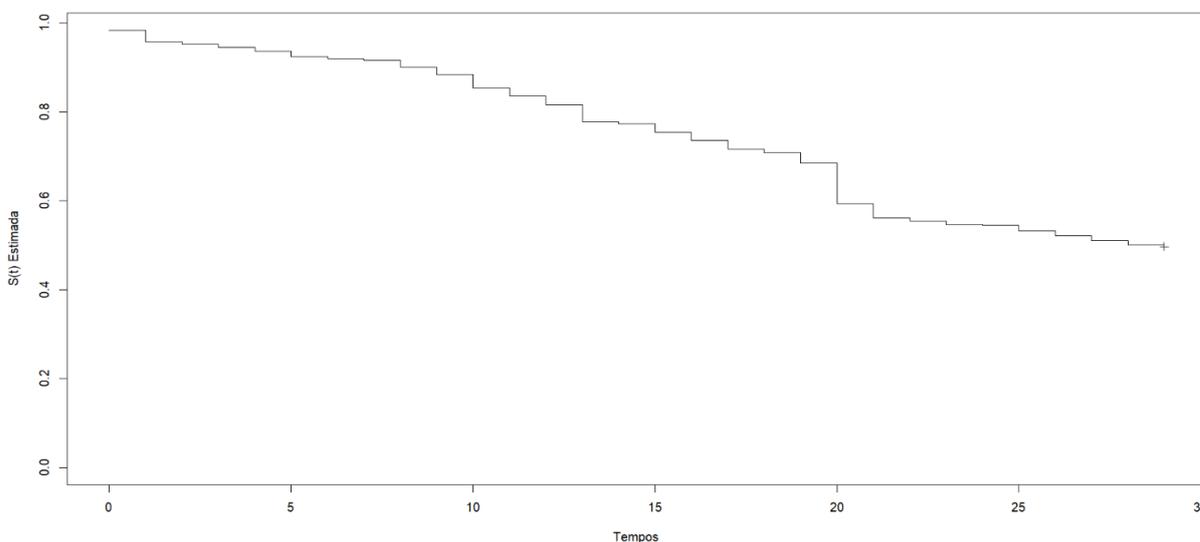
Com base nos dados reproduzidos no Gráfico 3, observa-se um processo difusório que se alonga por décadas, alcançando número substantivo de falhas, principalmente quando se

constata a desproporção numérica das DEAMs em face de outras unidades de polícia investigativa brasileiras, a exemplo das mencionadas no Gráfico 2.

5.2. As estimativas Kaplan-Meier, a raiz quadrática e as variáveis preditoras

Primeiramente, foi realizada a análise descritiva dos dados. Como os dados de sobrevivência possuem observações parciais da resposta (as censuras), foram utilizadas técnicas não-paramétricas para descrever a base. Observa-se que 50% dos 472 Municípios em análise falharam, ou seja, aderiram à Delegacia. E todas as censuras ocorreram no último ano do estudo (2022).

Gráfico 4 - Estimativa da Função de Kaplan-Meier para $S(t)$



Fonte: elaboração própria (2024).

É essencial descrever as covariáveis do estudo, buscando uma melhor compreensão da base de dados. Isso porque, em análise de sobrevivência, estima-se a sobrevivência para cada variável explicativa e, posteriormente, observa-se graficamente se as funções se mostram diferentes, indicando uma possível relação significativa com o tempo de falha.

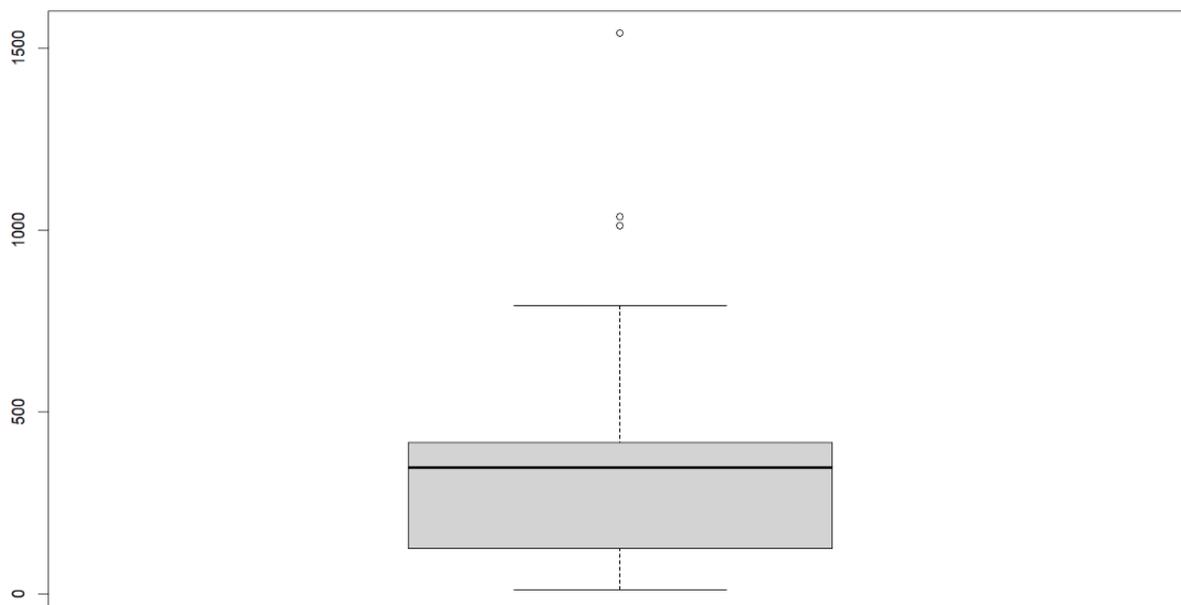
Perceba-se, contudo, que se realiza somente a análise descrita das covariáveis categóricas do experimento. Por isso que algumas características quantitativas dos dados podem ser distribuídas nominalmente (ou seja, categoricamente), o que viabilizaria a estimação delas pela metodologia de Kaplan-Meier. No caso das variáveis quantitativas, e que não tenham sido transformadas em variáveis *dummy* (categóricas), torna-se inadequado o uso do estimador Kaplan-Meier.

Por isso, algumas das variáveis do presente modelo não serão objeto de representações gráficas das referidas estimações. É o caso das seguintes variáveis: a) margem de vitória eleitoral do Governador; b) população total do município; c) magnitude da população feminina; d) proximidade do município com a capital do estado; e) PIB *per capita* do município; f) quantidade de feminicídios no estado; g) quantidade de feminicídios no município; e h) magnitude do orçamento estadual da Segurança Pública. Nesses casos, deliberou-se por não se buscar a transformação das variáveis em categóricas, pois, supostamente para se conseguir gerar a estimacão gráfica via Kaplan-Meier, poder-se-ia enviesar o estudo.

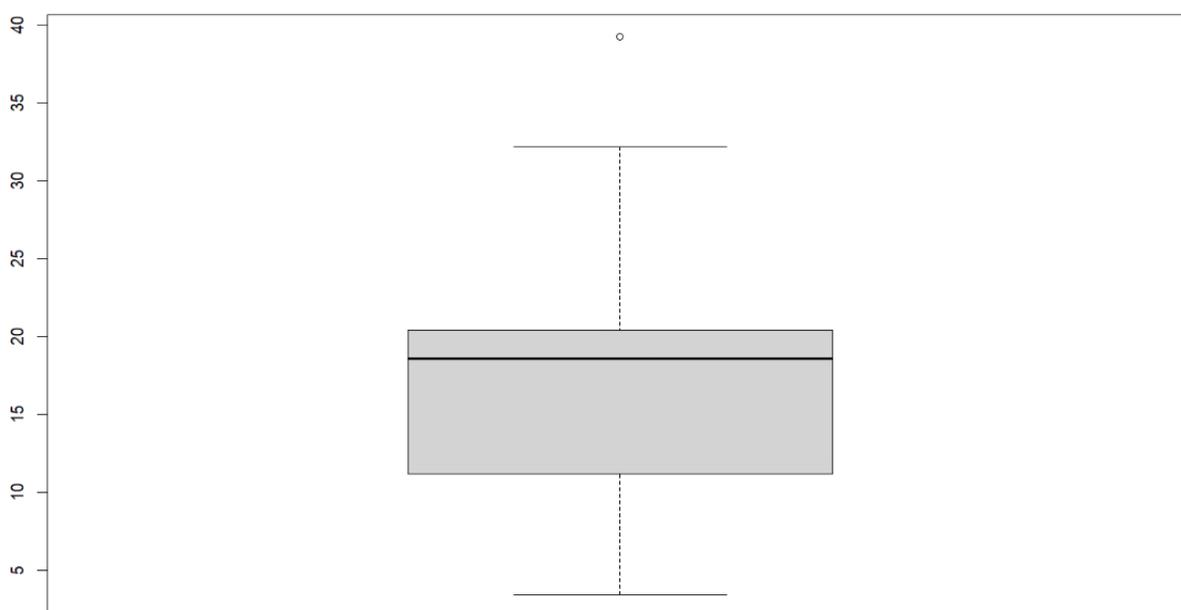
Ademais, algumas transformações foram aplicadas nas variáveis explicativas, como por exemplo o logaritmo natural e a raiz quadrada. Estas mudanças são importantes para que seja padronizado o impacto das covariáveis na explicação do tempo de sobrevivência, reduzindo a influência de valores extremos ou com unidades muito elevadas, a exemplo da população total de um município (centenas de milhares de habitante), compatibilizando com a taxa de feminicídio municipal (que está na casa das dezenas).

E a escolha da transformação de variáveis, inclusive para a logarítmica e de raiz quadrada, é crucial para otimizar a análise e a interpretação dos dados. Tradicionalmente, a transformação logarítmica é empregada devido à sua eficácia em estabilizar a variância e normalizar distribuições que são assimétricas à direita.

Contudo, essa técnica pode não ser sempre a ideal, dependendo muito da natureza dos dados em questão. No caso em análise, optou-se pela transformação de raiz quadrada em detrimento da transformação logarítmica. Essa decisão foi baseada na observação de que a transformação logarítmica, embora útil em muitos contextos, acaba invertendo a distribuição dos dados (Gráfico 3), ou seja, alteraria a forma original dos dados de maneira indesejada, o que poderia levar a interpretações errôneas ou a uma modelagem menos eficaz.

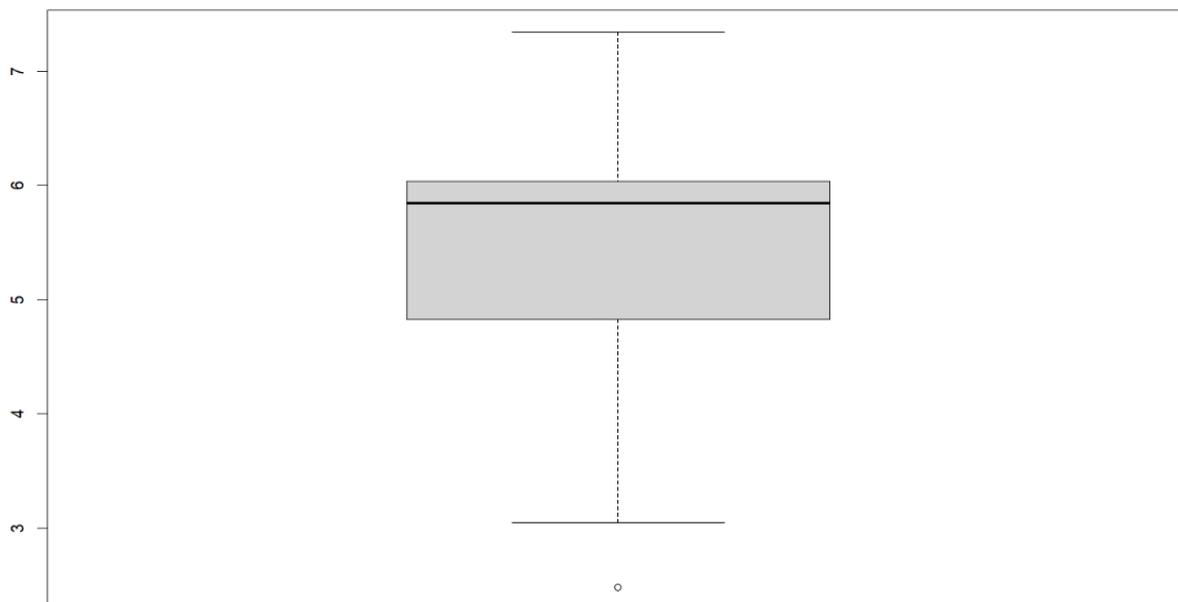
Gráfico 5 - *Boxplot* do número de Femicídios Estaduais

Fonte: elaboração própria (2024).

Gráfico 6 - *Boxplot* da raiz quadrada do número de Femicídios Estaduais

Fonte: elaboração própria (2024).

Gráfico 7 - Boxplot do Logaritmo Natural do número de Femicídios Estaduais



Fonte: elaboração própria (2024).

Por outro lado, a transformação de raiz quadrada mostrou-se mais apropriada para este conjunto específico de dados, uma vez que mantinha a distribuição original essencialmente inalterada (Gráfico 2).

Ao aplicar a raiz quadrada, a distribuição dos dados permaneceu idêntica à sua forma original, facilitando a análise e a interpretação correta dos efeitos das variáveis no modelo. Isso sobrealça uma vantagem significativa da transformação de raiz quadrada: a preservação da estrutura dos dados, que é crucial para a validade dos resultados em qualquer análise estatística. Daí, embora a transformação logarítmica seja amplamente utilizada e reconhecida por suas vantagens, neste caso específico a escolha pela transformação de raiz quadrada foi determinada pela necessidade de manter a integridade da distribuição original dos dados, assegurando assim a precisão e a relevância do modelo estatístico desenvolvido.

Por fim, o estimador Kaplan-Meier não é uma *conditio sine qua non* para o ajuste de uma variável ao modelo de riscos proporcionais de Cox. Fato é que, como dito, trata-se de um estimador que pode apontar para a provável adequação de uma variável em determinado modelo matematizado, mas o que não garante a adequação ao modelo de Cox, pelos seus pressupostos implícitos de riscos proporcionais. A seguir, a estimativa Kaplan-Meier de algumas das variáveis do estudo:

5.2.1. Partido político de esquerda do Governador

O Gráfico 8, a seguir, expõe a análise da covariável acerca da ideologia partidária do Governador, se mais à esquerda ou à direita.

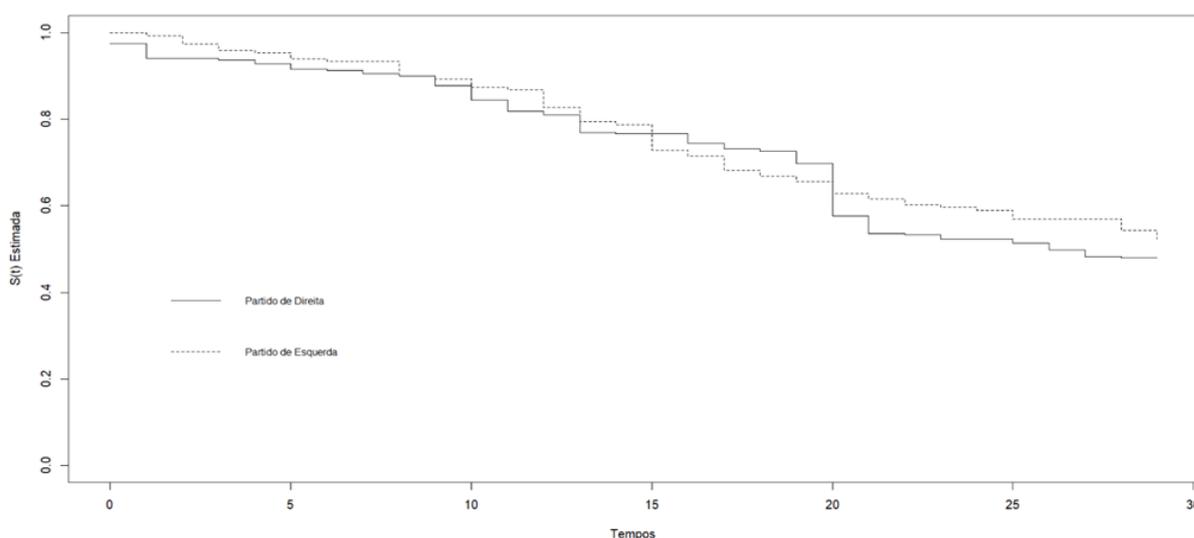
Originalmente, não se trata de uma variável categórica, mas sim de uma variável numérica. Por isso é que, percebendo a necessidade e a possibilidade de tal sorte de variável ideológica ser avaliada no estimador Kaplan-Meier, optou-se por torná-la categórica para esse fim.

Ainda assim, quando da inserção de tal variável no modelo, após análise de sua significância e da manutenção dos pressupostos de riscos proporcionais, devolver-se-á à sua forma natural, ou seja, variável numérica.

A base metodológica utilizada é a de Zucco e Power (2009), voltada a realizar a correspondência, mais próxima possível, da ideologia partidária do Governador quando da falha.

É possível perceber que, no gráfico abaixo, as curvas de sobrevivência estimadas não se afastam tanto uma da outra, não apontando, graficamente, para um impacto significativo da variável na adoção da Delegacia da Mulher. Vejamos:

Gráfico 8 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo método de Kaplan-Meier para a covariável partido político de esquerda do Governador



Fonte: elaboração própria (2024).

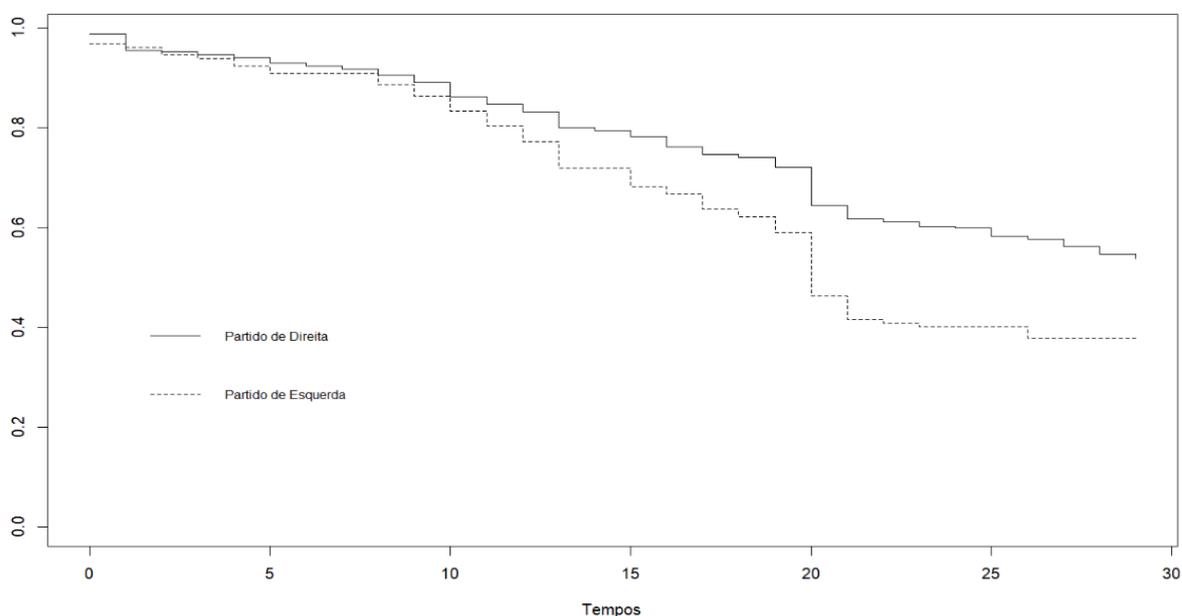
Explicando melhor a interpretação do gráfico suso: se não há grande diferença entre tais linhas, infere-se que os riscos proporcionais de ocorrência do evento – sob as premissas de riscos proporcionais já estimados – não se alteraram em qualquer momento na linha do tempo. Em suma, aparentemente, tal variável não mostrou-se tão adequada ao modelo.

5.2.2. Partido político de esquerda do Prefeito

Já no gráfico 9, apresentado a seguir, observa-se a desenvoltura de variável igualmente associada à ideologia partidária, que versa sobre a influência de o prefeito do município no ano da falha ser de esquerda ou de direita. Para tal variável foi transformada em *dummy*, levando-se em consideração todas as premissas científicas já alertadas no item anterior.

É possível notar que as curvas de sobrevivência se afastam a partir do tempo 15, apontando para a possibilidade de que municípios governados por prefeitos de esquerda possuam maior risco de falhar. Vejamos:

Gráfico 9 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo método de Kaplan-Meier para a covariável Partido político de esquerda do Prefeito



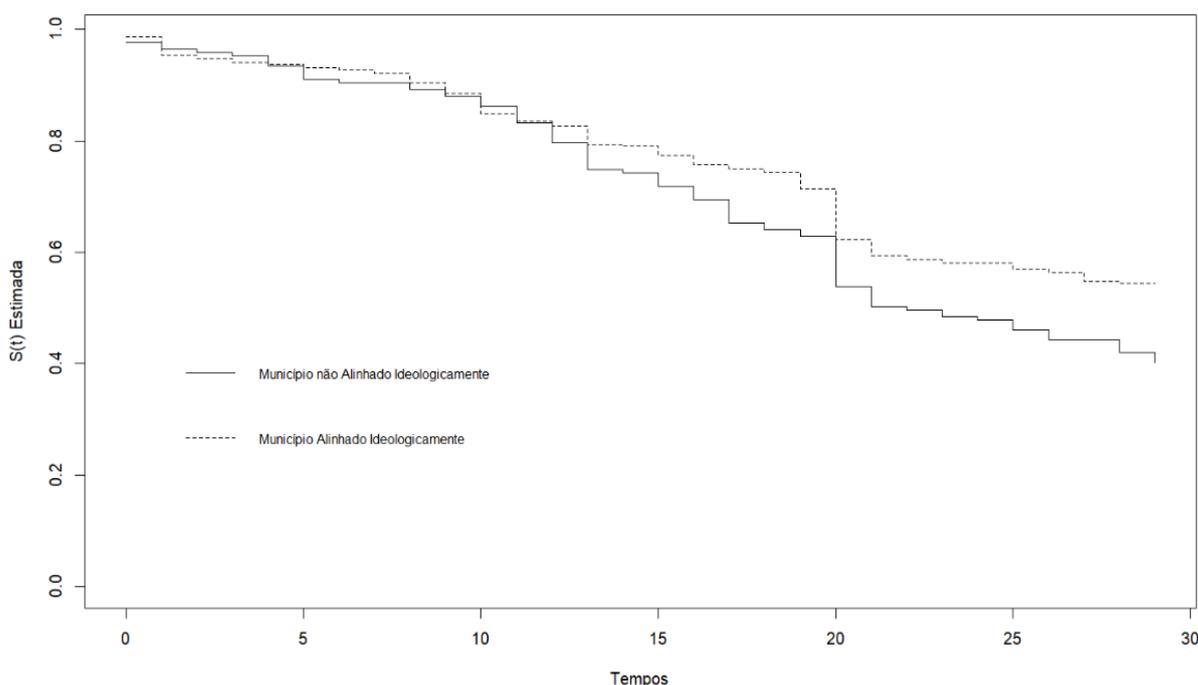
Fonte: elaboração própria (2024).

5.2.3. Alinhamento ideológico entre Governador e Prefeito

A covariável de alinhamento ideológico entre Governador e Prefeito (ALINHA_PREF_GOV) refere-se à hipotética simetria ideológica entre Governador e Prefeito, no período de análise. Por exemplo, se ambos são de esquerda ou se ambos são de direita, quando da ocorrência da falha. E, pelo Gráfico 10, a seguir, observa-se que, com o passar do tempo, os municípios não alinhados apresentam mais risco de falhar. Mas isso ainda não indica muito.

É preciso aguardar se, nas análises subsequentes sobre a significância da variável, bem como sobre a sua adequação aos pressupostos de riscos proporcionais, vai ela subsistir como variável explicativa adequada e suficiente ao modelo proposto.

Gráfico 10 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo método de Kaplan-Meier para a covariável Alinhamento ideológico entre Governador e Prefeito

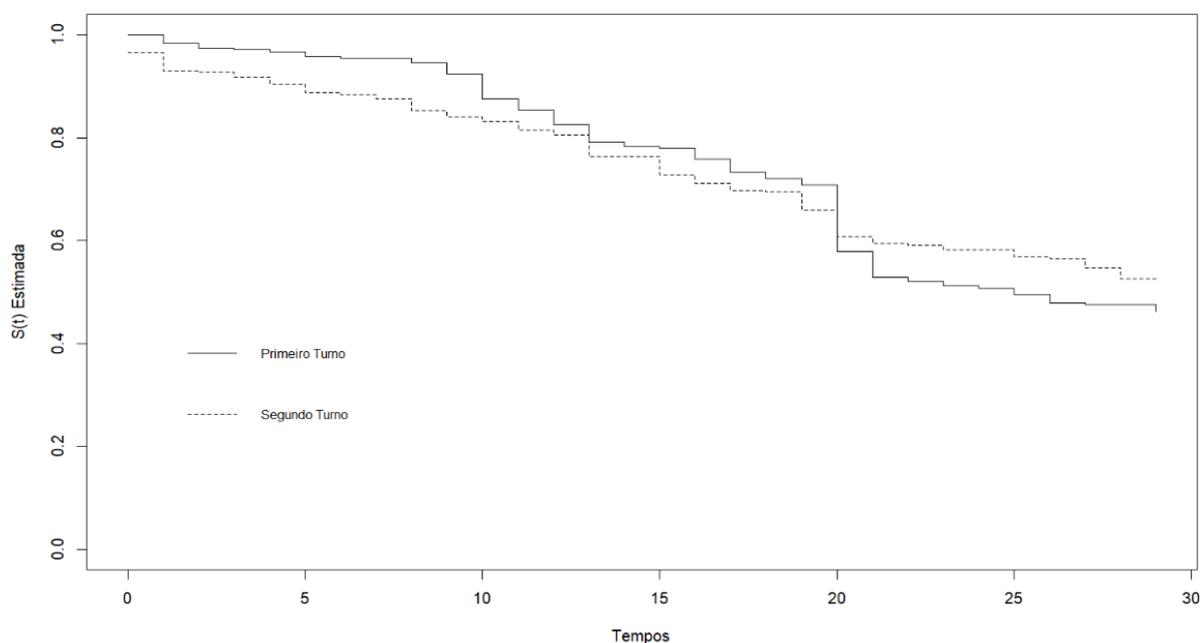


Fonte: elaboração própria (2024).

5.2.4. Eleição do Governador em segundo turno

No Gráfico 11 observa-se que a variável que indica o turno em que o Governador da época da falha venceu a eleição não possui um comportamento significativo entre as curvas de sobrevivência.

Gráfico 11 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo método de Kaplan-Meier para a covariável Eleição do Governador em segundo turno

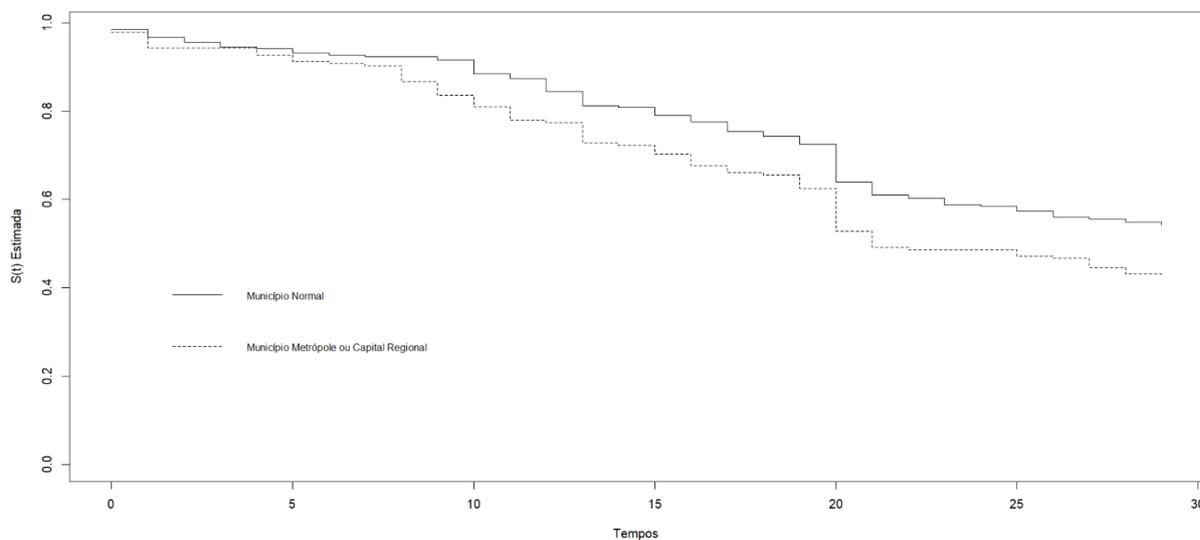


Fonte: elaboração própria (2024).

5.2.5. A hierarquia urbana do município

A referida variável foi dicotomizada: se o município é, ou não, uma MetrÓpole ou Capital Regional. Percebe-se que, a partir do Gráfico 12, os municípios com maior hierarquia urbana diminuem o risco de sobrevivência, visto que as curvas se distanciam desde os tempos iniciais.

Gráfico 12 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo método de Kaplan-Meier para a covariável Hierarquia Urbana do Município

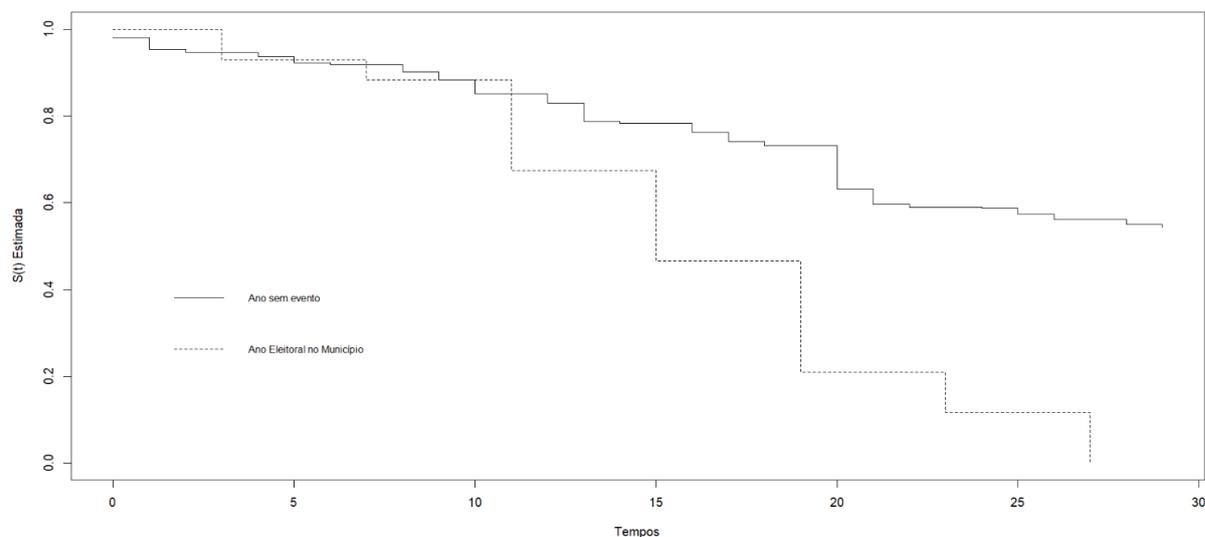


Fonte: elaboração própria.

5.2.6. O ano de eleições municipais

No Gráfico 13 está em enfoque a covariável que aponta para o ano de eleição municipal ou não. Observe-se que nos anos eleitorais há maior chance de ocorrer a falha do que em anos sem eleições municipais.

Gráfico 13 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo método de Kaplan-Meier para a covariável Ano de eleição municipal



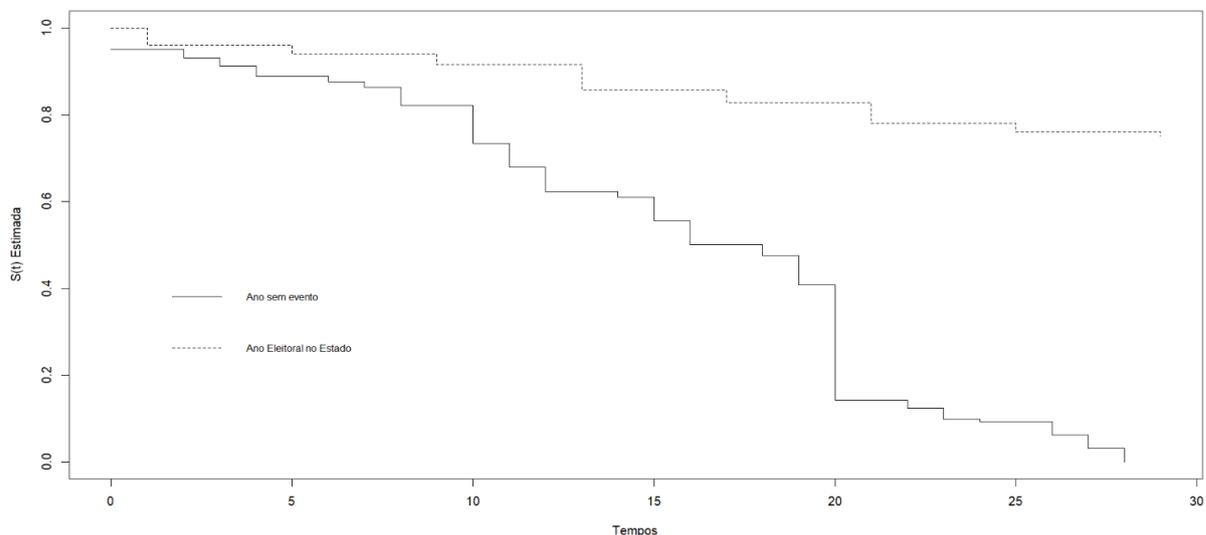
Fonte: elaboração própria (2024).

5.2.7. O ano de eleições estaduais

Analisando-se os anos de eleição estadual, demonstra-se, no Gráfico 14, uma evidência contrária ao achado do gráfico anterior, ou seja, em anos sem eleição no estado há maior risco de falha, inclusive com as curvas de sobrevivência bem mais afastadas.

Fato é que só após as análises subsequentes sobre a significância da variável, bem como sobre a sua adequação aos pressupostos de riscos proporcionais, vai se poder assegurar se essa variável adequa-se perfeitamente ao modelo proposto.

Gráfico 14 - Curvas de sobrevivência estimadas pelo método de Kaplan-Meier para a covariável Ano de eleição estadual



Fonte: elaboração própria (2024).

5.3. O ajuste de Modelo de Sobrevivência de Riscos Proporcionais

O ajuste do *dataset* ao modelo de Cox foi realizado por intermédio do *software* R, utilizando-se da função *coxph*. Com o objetivo de propor um modelo de regressão para analisar os dados, foi utilizado o método *Forward*. Primeiramente ajustou-se o modelo com a presença de uma covariável para cada variável explicativa para verificar as realmente significantes. Utilizando um nível de significância de 5%, a tabela 3 evidencia as estimativas e o p-valor associado a cada parâmetro de regressão.

Tabela 3 - Estimativas dos coeficientes para o modelo de Cox com apenas uma covariável

Variável	Estimativa	P-valor
Ano Eleitoral no Estado	-2,2914	<0,0001
Logaritmo do PIB (bilhões) do Estado	-1,3234	<0,0001
Logaritmo da Atração do Município	0,5295	<0,0001
Logaritmo do Orçamento Estadual de Segurança Pública	-0,7239	<0,0001
Logaritmo da População Total do Município	0,6627	<0,0001
Raiz Quadrada do Femicídio no Estado	-0,0839	<0,0001
Ano Eleitoral no Município	1,2926	<0,0001
Margem percentual de vitória do Governador	-0,0022	<0,0001
Ideologia do Partido do Prefeito	-0,8403	<0,0001
Governador Reeleito	-1,04	<0,0001
Município Capital	1,3861	<0,0001
Raiz Quadrada do Femicídio no Município	0,1668	<0,0001
Alinhamento Ideológico	-0,3593	0,0061
Nível de Hierarquia Urbana	0,3451	0,0078
Porcentagem de Mulheres na População do Município	0,1222	0,0167
Ideologia do Partido do Governador	-0,2501	0,0658
Distância do Município para a Capital	0,0002	0,3798
Turno do Governador vencedor	-0,1118	0,3891

Fonte: elaboração própria (2024).

Pelo critério de significância de 5%, 18 das 21 variáveis apresentaram evidências estatísticas de que eram significantes no contexto da variável dependente acerca da adesão à DEAM. Ao revés, as 3 únicas que não se mostraram foram: Ideologia do Partido do Governador (IDL_PTD_GOV), Distância da unidade para a Capital (KM_CAPITAL) e o Turno no qual o Governador venceu (TURNO_GOV).

Para encontrar o melhor formato de modelo final, procedeu-se à análise com uma só covariável (método *forward*) e depois foi realizado o Teste de Riscos Proporcionais (TRP), para observar se o encaixe de cada qual à suposição de riscos proporcionais do Modelo de Cox. A tabela 4 apresenta as variáveis e o p-valor associado a estimativa do teste.

Tabela 4 - P-valor do Teste de Riscos Proporcionais para o modelo de Cox com apenas uma covariável

Variável	P-valor TRP
Ano Eleitoral no Estado	<0,001
Logaritmo do PIB (bilhões) do Estado	<0,001
Logaritmo da Atração do Município	0,012
Logaritmo do Orçamento Estadual de Segurança Pública	<0,001
Logaritmo da População Total do Município	0,013
Raiz Quadrada do Femicídio no Estado	0,942
Ano Eleitoral no Município	<0,001
Margem percentual de vitória do Governador	0,115
Ideologia do Partido do Prefeito	0,555
Governador Reeleito	0,002
Município Capital	0,063
Raiz Quadrada do Femicídio no Município	0,006
Alinhamento Ideológico	0,103
Nível de Hierarquia Urbana	0,523
Porcentagem de Mulheres na População do Município	0,04
Ideologia do Partido do Governador	0,904
Distância do Município para a Capital	0,591
Turno do Governador vencedor	0,004

Fonte: elaboração própria (2024).

Das 18 variáveis preditivas remanescentes do modelo apenas 5 se sustentam, pois não apresentaram evidências de rejeição à suposição de riscos proporcionais a 5% de significância. São elas: Raiz quadrada do Femicídio no Estado (FEMINICIDIO_EST), Margem Percentual de vitória do Governador (MARGEM_GOV), Ideologia do Partido do Prefeito (IDL_PTD_PREF), Alinhamento Ideológico entre prefeito e governador (ALINHA_PREF_GOV) e Nível de Hierarquia Urbana (NVL_REGIC). Para testar a hipótese de taxas de falhas proporcionais no Modelo de Cox, utilizou-se o Teste de Riscos Proporcionais proposto por Grambsch e Therneau (1994).

Após essa análise, foi realizado o método *Forward*, oportunidade em que se adiciona iterativamente variáveis, ou seja, uma a uma, escolhendo-se aquelas que mais se ajustam no modelo, mantido o nível de significância de 5%. Observa-se que, das covariáveis que não refutam as balizas essenciais do Modelo de Cox (riscos proporcionais), foi a variável explicativa Raiz quadrada do Femicídio no Estado que se mostrou-se “mais significativa”, principalmente quando comparado com os modelos com uma só variável.

Após os referidos procedimentos, encontrou-se o modelo final com 4 variáveis explicativas, sendo elas: Raiz quadrada do Femicídio no Estado, Margem Percentual de vitória do Governador, Ideologia do Partido do Prefeito e Nível de Hierarquia Urbana. As estimativas do modelo final junto ao P-valor do Teste de Riscos Proporcionais estão apresentadas na tabela 5.

Tabela 5 - Estimativas dos parâmetros do modelo de regressão de Cox, P-valores e P-valores do Teste de Riscos Proporcionais

Variável	Estimativa	P-valor	P-valor TRP
Raiz Quadrada do Femicídio no Estado	-0,087	<0,0001	0,47
Margem percentual de vitória do Governador	-0,026	<0,0001	0,63
Ideologia do Partido do Prefeito	-0,7501	<0,0001	0,11
Nível de Hierarquia Urbana	0,4541	<0,0001	0,59

Fonte: elaboração própria (2024).

Por meio dos resultados obtidos é possível concluir pela influência destas variáveis no tempo de falha dos eventos em estudo. Os coeficientes negativos estão associados a uma menor chance de ocorrer o evento, portanto em um maior tempo de sobrevivência do município que carregue tal circunstância. Para o coeficiente positivo a associação é contrária, pois menor o tempo de sobrevivência e maior o risco de falha.

5.4. Das variáveis significativas do modelo

5.4.1. Taxa de feminicídios do estado

Quanto maior a raiz quadrada da taxa de feminicídios do estado, menor o risco do Município adotar a DEAM. E há uma diminuição de 8,4% no risco de ocorrência do evento. Isso aponta para uma importante conclusão: a de que o Governador não tem como norte-magnético da adoção o índice criminal do estado sobre o crime mais grave envolvendo violência doméstica e familiar contra a mulher: o feminicídio. Esse achado é muito relevante, pois aponta para o fato de que fatores políticos podem ser mais relevantes do que indicadores criminais robustos.

Nesse caso, a hipótese trazida na subseção 4.6.3.11 é negativa, pois uma maior quantidade de feminicídios no estado não incrementa as chances de instalação de unidades dessa sorte pelo Governador; ao contrário, diminui o risco de ocorrência – ainda que a variação seja relativamente pequena. Esse tipo de apontamento escancara que a decisão de instalar tal unidade policial nada se relaciona com uma decisão refletiva, objetiva e técnica acerca dos crimes perpetrados no território estadual; aparentemente os fatores políticos que justificam, por uma lógica própria, a utilização do maquinário estatal para fins outros que não os de combate de crimes.

A despeito disso, a variável que versa sobre feminicídios no município mostrou significância inicial, mas, no modelo, principalmente pelo filtro de compatibilidade com os pressupostos de riscos proporcionais (Teste de Risco Proporcional), acabou sendo dele retirada. Nesse sentido, prejudica-se a confirmação (ou não) da hipótese trazida na subseção 4.6.3.11.

5.4.2. Margem de vitória eleitoral do Governador

Trata-se de uma variável política importante para o modelo. Os resultados alcançados corroboram a hipótese trazida na subseção 4.6.3.5 pois, quanto maior a margem de vitória do Governador, menor o risco dos municípios daquele estado adotarem a DEAM. Há uma diminuição de 2,6% no risco de ocorrência do evento.

Isso aponta para o fortalecimento do viés político da adoção, que evidencia que, quanto menos competição política enfrentada pelo Governador, menos tendente está a adotar Delegacias da Mulher em municípios do seu estado.

Uma maior competição eleitoral funciona como incentivo para que DEAMs sejam adotadas, visando ao aumento do coeficiente de apoio naquela localidade. Fato é que o percentual de aumento tímido não permite dar a essa variável uma significância ainda maior; de toda forma, já funciona como norte-magnético para evidenciar que o fator político-eleitoral é um dos vieses mais relevantes para a explicação do referido processo difusório.

Insta frisar que a hipótese descrita na subseção 4.6.3.5, a qual presumia que o fato de o Governador ter sido eleito em segundo turno influenciaria positivamente na decisão de criação de DEAMs, não pode ser confirmada, pela falta de relevância matemática da referida variável.

Ainda assim, como o pressuposto de competição eleitoral era formado pelas referidas duas variáveis, uma delas se mostrando significativa, aponta-se para o caráter positivo da hipótese formulada.

5.4.3. Ideologia do partido do Prefeito

Quanto mais de direita for a ideologia do partido do prefeito, menor o risco do município instalar Delegacia da Mulher. E a diminuição é de 53% no risco de ocorrência do evento, o que aponta para uma das variações mais impactantes na taxa de risco evidenciada na pesquisa. Nesse sentido, a hipótese elencada na subseção 4.6.3.2 é positiva.

Fato é que a referida variável, ao ser confirmada, expõe que fatores internos do município também influenciam o decisório de adoção de tais unidades, e não apenas fatores referentes ao respectivo estado.

Ademais, a variável de ideologia do partido mostra que prefeitos de direita talvez se empenhem pouco para tal instalação. E ainda que por falta de dados para a construção de hipóteses acerca da influência do apoio municipal na instalação das unidades, percebeu-se que esse é um dos possíveis indicativos do que seria possível encontrar caso tais dados fossem capturados.

Não se refuta que o dado aponte para um atalho informacional acerca do momento político municipal. Se os eleitores escolheram um prefeito com o referido viés ideológico, transparece-se que desejem políticas públicas mais alinhadas a esse jaez. Ao menos nesse interstício político. Por isso, se a opção, naquele momento em análise, foi por um prefeito de direita, parece fazer menos sentido que, naquele específico interregno político, haja a instalação da DEAM ali, que é mais característica de um viés à esquerda.

De toda forma, o dado é surpreendente, pois se aguardava que talvez ainda mais significativo fosse a ideologia partidária do Governador, e não dos prefeitos; surpreendentemente, a variável do partido do governador não teve qualquer relevância para a presente pesquisa. Portanto, a hipótese prevista na subseção 4.6.3.1 não foi confirmada.

5.4.4. Hierarquia urbana do município

É importante sobrelevar que foi necessário transformar essa variável em uma *dummy* categórica, subdividida em: 0 - metrópole ou capital regional; 1 - não é metrópole ou capital regional. Isso porque, como a quantidade de metrópoles era pequena (15), decidiu-se juntá-las às capitais regionais (97). E com base nesse quantitativo conglobado, contrapôs-se ao somatório de todos os municípios que alcançaram classificações de menor dignidade, quais sejam: centros sub-regionais (352), centros de zona (398) e centros locais (4037).

Nesse sentido, o modelo apontou que, se o município for Metrópole ou Capital Regional, maior o risco de adotar a Delegacia da Mulher. Isso quando comparados aos outros três tipos de hierarquia urbana restantes (Centro Sub-Regional, Centro de Zona e Centro Local).

O resultado foi um aumento de 57% no risco de adoção da Delegacia da Mulher. A hipótese prevista na subseção 4.6.3.8 é, portanto, positiva, já que a hierarquia urbana do município (REGIC) influencia substancialmente na instalação de DEAMs.

Hipotetiza-se que a delegacia de polícia é uma estrutura estatal que se instala em locais mais influentes e visíveis, e que implicitamente evidenciem maior magnetismo social. À medida que o índice de feminicídio estadual impacta negativamente na adoção da referida política pública, parece que a adoção segue uma lógica política e estratégica. A escolha do local para a instalação parece ser uma decisão acerca de uma posição estratégica do município, e não necessariamente pautada em dados técnicos acerca de criminalidade.

Ademais, importante perceber que variáveis populacionais simples não são suficientes para explicar a ocorrência do evento. Buscar outras formas de categorizar as conurbações,

principalmente pelo grau de influência que exercem na rede local, regional, nacional e internacional, trouxe à baila uma relação substantiva entre a variável dependente e independente.

5.5. Das variáveis não significativas para o modelo

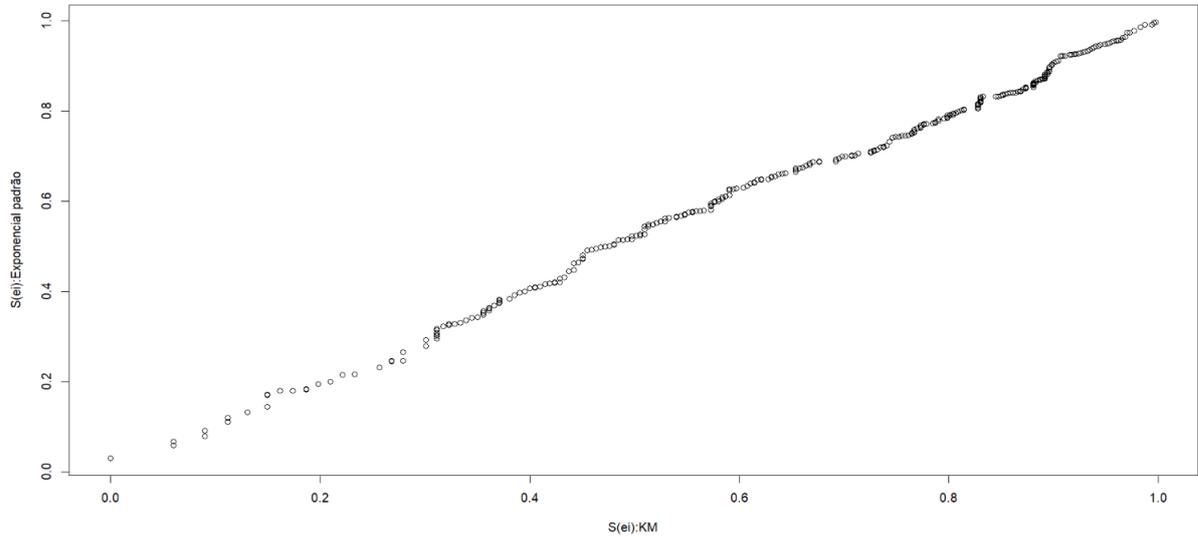
A hipótese prevista na subseção 4.6.3.7, acerca da magnitude da população feminina, não mostrou significância para o modelo. Ademais, aquela prevista em 4.6.3.9, qual seja, a proximidade do município com a capital do estado, também não evidenciou qualquer relação positiva ou negativa. Ademais, a hipótese elencada em 4.6.3.10, que trata sobre o PIB *per capita* do município, não revelou-se como substantiva. No mesmo sentido, as hipóteses expostas em 4.6.3.13 e 4.6.3.14, que tratam sobre o ano de eleições municipais/estaduais, não apresentaram qualquer relevância para o modelo. Igualmente, a variável sobre a população total do município (4.6.3.6) também não apresentou qualquer significância. Por último, a hipótese apresentada em 4.6.3.1, que presumia a possível influência do orçamento estadual da Segurança Pública, também não foi corroborada no modelo.

5.6. Do ajuste do modelo: os resíduos de Cox-Snell

Segundo Colosimo e Giolo (2006), os resíduos de Cox e Snell (1968) são utilizados com o propósito de avaliar a qualidade geral de ajuste do modelo de Cox. Para um modelo bem ajustado, os resíduos de Cox-Snell devem ser olhados como uma amostra censurada de distribuição exponencial padrão. Assim, como pode ser visualizado no Gráfico 15, tem-se aproximadamente uma reta para os valores da função de sobrevivência estimados por Kaplan-Meier *versus* por uma Distribuição Exponencial padrão.

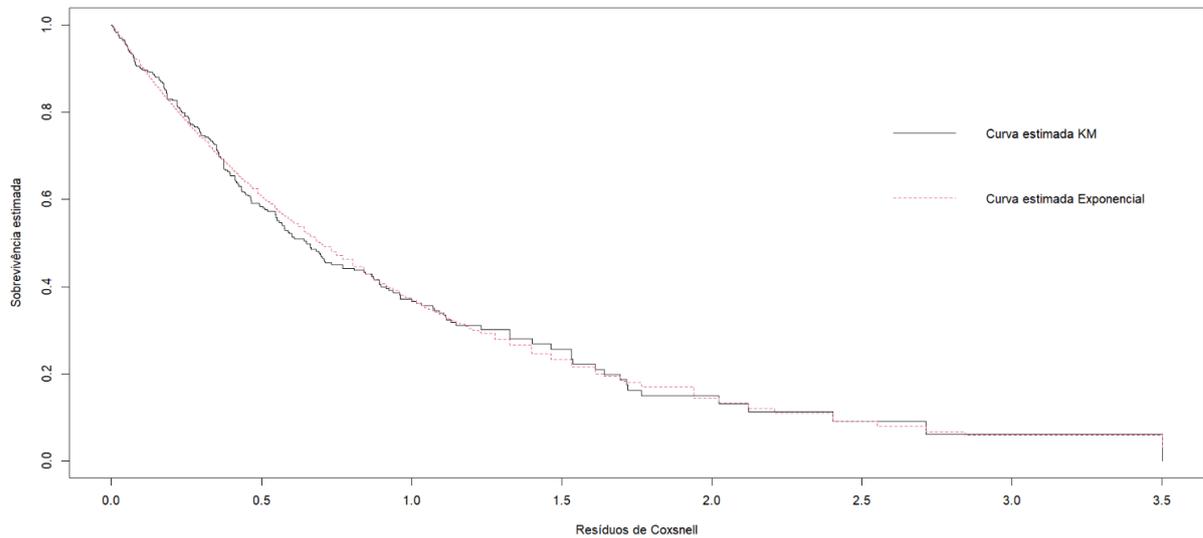
No Gráfico 16, a boa qualidade do ajuste se confirma quando se percebe a curva de sobrevivência estimada por Kaplan-Meier se sobrepondo a curva pela Distribuição Exponencial padrão. E isso evidencia que, o presente modelo, ao apresentar tais características gráficas, mostra-se perfeitamente ajustado.

Gráfico 15 - Função de sobrevivência dos resíduos de Cox-Snell estimada por Kaplan-Meier versus Função de sobrevivência dos resíduos de Cox-Snell estimada por uma distribuição Exponencial padrão



Fonte: elaboração própria (2024).

Gráfico 16 - Curva de sobrevivência dos resíduos de Cox-Snell estimada por Kaplan-Meier junto a Curva de sobrevivência dos resíduos de Cox-Snell estimada por uma distribuição Exponencial padrão



Fonte: elaboração própria (2024).

6. Discussão sobre os resultados

6.1. Descobertas do modelo

Os achados da pesquisa são impactantes, pois os dados apontaram para a absoluta falta de relação entre o aumento do índice de criminalidade (feminicídios) nos estados e a decisão do Governador em instalar Delegacias da Mulher. Na verdade, o mais impactante é que há discreta relação negativa, ao contrário. Quanto aos índices de feminicídio municipal, não foi possível extrair qualquer relação de significância para o modelo.

Uma das variáveis políticas que se mostrou significativa foi a margem de vitória eleitoral do Governador. A hipótese formulada na pesquisa foi comprovada, pois o esperado era mesmo que, quanto maior a margem de vitória do Governador, menor a percepção de necessidade de que deveria implementar uma política pública com esse viés. A lógica é a de que o Governador olha para a eventual margem eleitoral pequena e, então, decide que precisa avançar em votos usando políticas públicas que tenham tal aptidão. Isso reforça a hipótese de que a instalação das DEAMs é mais fortemente influenciada pela busca por apoio eleitoral do que por análise de índices de criminalidade.

A outra variável significativa foi a ideologia do partido do prefeito. Nesse caso, quanto mais à direita for a ideologia do partido do prefeito, menor a chance de o Governador adotar uma Delegacia da Mulher. E esse resultado é relevante pois evidencia que municípios governados por prefeitos de direita talvez se empenhem menos por tal instalação, pois o impacto eleitoral da adoção é presumidamente menor. Além disso, os votantes (ao menos naquele momento) parecem se mostrar politicamente menos sensibilizados a conferirem apoio ao governador pelo fato de ter havido a instalação da DEAM, pois optaram por escolher um prefeito vinculado a uma plataforma com viés mais liberal (tradicionalista).

É assente que as referidas unidades possuem como objetivo a proteção do gênero tido como vulnerável, o que é bem mais típico de ideologia mais à esquerda. Nesse caso, instalá-las ali, ao menos naquele momento, não parece ser a estratégia que potencializaria a incessante luta por votos.

O fato de a eleição municipal ter sido vencida por prefeitos de direita talvez seja um forte atalho informacional para os governadores, os quais podem pressupor que a população votante comporte-se, prevalentemente, de forma menos interessada nesse tipo de política pública. De toda forma, a contrário senso, conclui-se que municípios governados por prefeitos de esquerda são mais propensos à adoção de tais unidades. Enfim, conquanto tenham faltado

dados para a comprovação de hipótese acerca da influência do apoio municipal na instalação das unidades, outras pesquisas podem atingir tal achado.

O somatório das conclusões acima caminham no sentido de que os imperativos políticos são mais importantes do que a vontade de combater índices crescentes de criminalidade contra as mulheres. De qualquer modo, era preciso avançar na explicação do porquê, no mapa total do estado, serem alguns municípios mais propensos à adoção do que outros. Não parecia lógico que a explicação se restrinja só à análise do atalho informacional derivado da ideologia do prefeito, conquanto se saiba que não foi corroborada nenhuma hipótese com base exclusiva em ponto geográfico, população total ou viés econômico-financeiro.

A lógica do mapa total parece fazer sentido para os governantes à medida que ele não opta pelas unidades com base exclusiva no seu ponto geográfico, mas quando percebe a sua importância no arranjo urbano. O Governador aponta para cidades com a visão político-estratégica de importância daquela determinada localidade no arranjo do estado que comanda. Essa não é uma visão meramente cartográfica, portanto. Tanto é que o governante não leva em consideração o tamanho do município, mas sim o grau de hierarquia daquela cidade para o estado, o país e, quiçá, o mundo.

Nesse caso, conclui-se que metrópoles ou capitais regionais são mais suscetíveis a adotarem tais unidades, conforme exposto na subseção 5.5.4. E isso permite concluir que a Delegacia da Mulher é uma estrutura estatal que se encaixa costumeiramente em locais mais influentes e visíveis e que, implicitamente, evidenciem maior magnetismo eleitoral.

6.2. Das inferências descritivas complementares

6.2.1. As inferências descritivas sobre clusters geográficos

Com base nas tabelas 1 e 2, infere-se uma certa prevalência da região Sudeste na instituição de Delegacias da Mulher. As quatro UFs que compõem essa região (São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro) possuem 235 dessas unidades investigativas especializadas, sendo que 136 delas estão instaladas em São Paulo. A região Nordeste também traz um número considerável de unidades (122), mas divididas em nove estados e em um território de dimensões continentais. A região Sul, composta por somente três estados, vem em terceiro lugar, com 78 unidades instaladas, sendo 34 instaladas em Santa Catarina. A região Centro-Oeste detém 71 unidades, as quais estão divididas em quatro UFs, sendo que

existe uma franca predominância de instalações no estado de Goiás. Essa prevalência é mantida quando também se analisa, isoladamente, as Delegacias da Mulher, vez que são 26 em Goiás. Por último, a Região Norte, a maior do Brasil, a qual conta com sete estados, possui um acúmulo de 58 dessas unidades, sendo que Pará e Tocantins figuram como líderes em unidades instaladas (respectivamente 17 e 14).

6.2.2. O aumento das Delegacias da Mulher e dos índices de feminicídio

Não é o objetivo do presente modelo mensurar a efetividade de tal política pública para as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar e, portanto, associar isso à difusão desse tipo de unidade policial. Nem mesmo com base no número de atendimentos realizados pelas ditas unidades pode-se justificar a difusão de DEAMs.

E essa falta de associação a tais dados não é um atributo exclusivo da presente pesquisa, até mesmo porque é reportado pela literatura especializada em difusão (COELHO, 2016, p. 53):

Em um inventário histórico, Rogers (1995) encontrou que apenas 0,2% da produção acadêmica se dedica a explorar os *outcomes* da difusão. Embora o mecanismo de aprendizado seja considerado nas análises, há, na verdade, sérias limitações metodológicas que dificultam avaliações robustas sobre os resultados da difusão. Um desses problemas, já descrito anteriormente, é que aprendizado é medido não por um *proxy* direto da política, mas por indicadores indiretos, como o número de adotantes.

De toda forma, uma determinada política pública só se difunde pois há uma percepção de que ela ostenta o rótulo de razoável para resolver aquele determinado problema social do *agenda setting*. É um tipo de *policy images*. Daí, pouco importa ao governante o real atingimento do objetivo daquela política pública, pois a visão social de possibilidade e de adequação pareceria suficiente. Marsh e Sharman (2010, p. 47), por exemplo, discutem sobre o sucesso da política pública, mas ponderando sobre o “sucesso para quem”. Não parece razoável esperar que o governo, os políticos, os funcionários públicos, os grupos de interesse, os cidadãos, etc., concordem sobre se algum aspecto de uma determinada política é ou não bem-sucedido.

Mas isso não indica que não se perceba a importância prática do presente estudo, porquanto são preocupantes os índices crescentes de feminicídio no Brasil. Conquanto haja a prevalência de criação de delegacias da mulher na agenda dos governantes estaduais, o efeito

prático da difusão de tais unidades não vem produzindo o desejado refreamento em tal faixa de criminalidade.

Ao implementar uma Delegacia da Mulher, sem a devida ponderação sobre a sua efetividade, produz o Governador um impacto imediato na contenção das pressões afetas àquela pauta na agenda, ainda que, a longo prazo, não se possa assegurar sobre a efetividade da política pública. E, nesse sentido, pode-se perceber a difusão hiperbólica de Delegacias da Mulher em detrimento das outras sortes de unidades policiais especializadas. Nesse sentido, vide o gráfico 2, o qual evidencia a desigualdade divisional de delegacias especializadas por tipo de atendimento no Brasil.

Marsh e Sharman (2010, p. 46) discorrem sobre a importante tentativa de estabelecer critérios para avaliar o sucesso ou o fracasso das políticas. Contudo, segundo eles, há uma fraqueza significativa na discussão do sucesso em Bovens et al., porque eles não discutem a dimensão do processo político-decisional. No entanto, em muitos casos, um governo pode considerar uma política bem-sucedida se for aprovada praticamente sem alterações. Assim, um governo confrontado com um dilema ou questão política urgente pode propor uma solução, talvez transferida do estrangeiro, que retire a questão da agenda política. Na linguagem comum, isto pode ser uma “solução rápida”, que num prazo mais longo resulta num fracasso programático, embora a curto prazo possa ser um sucesso político, uma vez que a política pode ser decisiva em termos de popularidade no período que antecede as eleições.

O reflexo dessa difusão hiperbólica de Delegacias da Mulher pode não ser bem o que dela se esperava. As consequências não intencionais podem piorar a situação de todos. Jean-Paul Sartre referiu-se a isso como contra-finalidade, usando a erosão como exemplo. Quando os fazendeiros tentam obter mais terras derrubando árvores podem acabar perdendo terras porque o desmatamento em grande escala leva à erosão. Instâncias de contrafinalidades abundam. Quando todos ficam em pé para ter uma visão melhor do jogo, ninguém consegue e todos se cansam de ficar em pé (ELSTER, 1994, p. 118).

Essa desproporção pode prejudicar que crimes específicos contra as mulheres em geral tenham deslinde satisfatório por falta de estrutura. A expansão das DEAMs, na verdade, pode inviabilizar esse tipo de engenharia protetiva mais geral. Isso porque nem todo crime contra a mulher é investigado pelas Delegacias da Mulher. Na verdade, as atribuições das Delegacias da Mulher são de investigação de violências domésticas e familiares, e não qualquer uma que envolva o gênero feminino.

Entre 2016 e 2021, a quantidade de feminicídios cresceu em cerca de 44,3%, passando de 929 casos, em 2016, para 1.341, em 2021, conforme dados do Fórum Brasileiro de

Segurança Pública (FBSP, 2022). Deixaremos, contudo, a missão da busca por explicações do porquê de o aumento da estrutura instalada de Delegacias da Mulher no Brasil não estar conduzindo à diminuição inversamente proporcional dos referidos delitos, principalmente os feminicídios, para outros trabalhos, que desse inclusive possam derivar.

E essa discussão sobre a efetividade das Delegacias da Mulher precisa ser bem delimitada, pois só cabe investigar o tema a fundo se uma pergunta mais relevante for feita: efetividade para quem? Se o enfoque for nos grupos de interesse que propugnaram pela adoção da Delegacia da Mulher, foram efetivos a partir de sua instalação; se for acerca do Governador, o qual pode ter sido beneficiado pelo incremento de seu apoio político, parece que ele também alcança o seu objetivo; ou, por fim, se for a análise calcada na redução de índices de violência mais grave contra as mulheres, talvez por esse espectro não sejam tão efetivas. Por isso que a literatura de difusão expressa-se no sentido de que a avaliação de uma política pública é um ato eminentemente valorativo (MARSH, SHARMAN, 2010, p. 47).

De toda sorte, a única avaliação de efetividade que pareceu possível para o viés da presente pesquisa foi a sua própria instalação, por meio da sua difusão no tempo e no espaço. Sem falar da sua manutenção, que é um critério também importante, pois não se perceberam movimentos de desinstalação de unidades com mínima magnitude, muito por saber que isso traria muito desgaste aos governos. Se tais unidades não foram desinstaladas ou continuam se difundindo com tamanha musculatura é porque não é uma política abandonada (*policy failure*). Por agora, não acreditamos que seja esse o caso.

Nesses termos, a definição de sucesso de uma política pública é uma análise bem personalíssima do governante e que explica talvez o porquê dele ter decidido copiá-la. Afinal, é aí que ele, mesmo por heurística, realiza seus cálculos de utilidade esperada, ou seja, ônus e bônus eleitorais de tal decisão.

6.2.3. A insuficiência de coordenação nacional e a sua tardia indução legislativa

Não há elementos que apontem para a difusão das Delegacias da Mulher por obra de coerção direta do Governo Federal, ou seja, em face de um modelo *top-down*. Entretanto, a literatura não descarta tal desfecho, principalmente pela importância da referida política pública de segurança, bem como pelo avançado estágio da referida linha difusória. Esse movimento de sensibilização do Governo Federal pelo o que os estados e municípios estão fazendo já é tratado pela literatura sob o rótulo de difusão vertical (difusão *bottom-up*), o que expõe que o estudo sobre tal fenômeno não seria algo tão novo assim.

Para McCann, Shipan e Volden (2015, p. 495–496) esse tipo de difusão vertical, que contrasta com o foco habitual nos estudos de difusão horizontal (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN 2013), pode ocorrer de múltiplas maneiras. Em alguns casos, a difusão vertical de políticas pode assumir uma forma ascendente, como quando as políticas locais se espalham para o nível estatal, onde passam a servir como experiências para o governo nacional. E esse parece ser o presente caso.

Não obstante o exposto, os governadores parecem ter copiado essa específica política pública de outros estados, o que não é um fenômeno estranho à literatura de difusão de políticas públicas. Nesse contexto, os elementos apontaram para a difusão das referidas unidades partindo do plano horizontal, por meio da imitação ou da troca de informações entre as unidades da federação – até mesmo informais –, mas nunca induzida por órgão nacional.

Daí é natural que só agora surjam tentativas de coordenação legislativa nacional em face do incentivo de adoção de algumas dessas unidades estaduais. Isso não indica, contudo, que as referidas políticas públicas estão se propagando agora pelo empuxo legislativo nacional e não em face de influências locais (nível micro-meso).

Não se pode descartar a iminência de haver essa guinada difusional e que ela passe a ser norteadada pela coerção do Governo Federal. Ainda assim, não seria algo estranho na literatura brasileira. Até porque o poder público nacional pode ter percebido a magnitude e a importância da referida política pública e dela se apropriar institucionalmente. E esse cálculo sobre o que deve ou não ser açambarcado pelo âmbito nacional, novamente, não parece fugir muito à lógica de computo de votos e de apoio eleitoral. McCann, Shipan e Volden (2015, p. 498) aduzem que:

os legisladores querem saber não só quais são as questões relevantes, mas também quais podem ser populares. Afinal, a maior parte destes legisladores procurará a reeleição e muitos procurarão cargos mais elevados (Squire 1998; Maestas 2003). Assim, a atividade a nível nacional fornece um segundo tipo de sinal para além da questão de saber se uma questão é relevante. Dado que a atividade nacional indica que existe pelo menos algum apoio político à mudança de políticas, a quantidade dessa atividade e a progressão de novas propostas através de fases posteriores do processo de política pública dão aos legisladores estaduais um sinal sobre o nível de apoio à mudança de política. Embora o sinal que as atividades nacionais fornecem sobre a relevância possa ser mais forte, as atividades nacionais também oferecem aos legisladores pelo menos alguma informação sobre a popularidade. Assim, na medida em que os legisladores estaduais vejam evidências de apoio popular, será mais provável que promovam as suas próprias políticas.

Por exemplo, o PL 501/2019 (Câmara dos Deputados), o qual busca obrigar a criação de Delegacias da Mulher em todas as microrregiões do Brasil, sob pena de não repasse de valores do Fundo Nacional de Segurança Pública, traz como um de seus pressupostos a

hipotética centralidade das DEAMs só nas capitais e grandes centros urbanos²³. Esse tipo de pressão econômica evidencia mecanismos próprios de coerção e que desnaturam o processo como sendo difusório. Coêlho (2016, p. 49) menciona que

[...] alguns autores inclusive não reconhecem coerção como um mecanismo de difusão. O argumento é que a mudança nas políticas não pode ser explicada pelo emprego de “instrumentos de força” que alteram a prerrogativa de autonomia da tomada de decisão (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007). São exemplos da prática de coerção a negação de empréstimos emergenciais às nações endividadadas. Füglistler (2012) assinala que coerção elimina a possibilidade de interdependência entre as unidades porque caracteriza a dependência de um Estado para o outro.

De concreto, o tom legislativo passou a ser mais enérgico, após a Lei n. 13.505/2017, mas ainda assim sem o condão de obrigar tal criação. Mesmo que sejam impelidos a darem prioridade à criação de tais unidades, quando da formulação de políticas públicas em favor de mulheres, ainda se depende da decisão final do governante estadual para ver tal desígnio concretizado. Afinal, como preconiza a Lei n. 11.340/2006, em seu art. 12-A,

Os Estados e o Distrito Federal, na formulação de suas políticas e planos de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, darão prioridade, no âmbito da Polícia Civil, à criação de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams), de Núcleos Investigativos de Femicídio e de equipes especializadas para o atendimento e a investigação das violências graves (Incluído pela Lei nº 13.505, de 2017).

Recentemente, a Lei Orgânica Nacional da Polícia Civil (Lei n. 14.735/2023) trouxe a obrigação de atendimento de vetores objetivos para a difusão de Delegacias de Polícia, o que talvez funcione como um contra-incentivo para tal difusão, principalmente quando ocorra de forma desconectada das estatísticas de criminalidade local e regional:

Art. 13. A criação de unidades e a distribuição dos cargos da polícia civil devem observar, preferencialmente, os seguintes fatores: I - índice analítico de criminalidade e de violência regionais; II - especialização da atividade investigativa por natureza dos delitos; e III - população, extensão territorial e densidade demográfica.

Um dos possíveis incentivos para essa postura nacional mais ativa, no viés de indução *top-down* dessas unidades, pode estar relacionado à percepção de desaceleração do processo difusório, o que se deduz do gráfico *S-Shaped* em sua forma normal e característica. Essa diminuição de volume difusório pode ter sido mal interpretada pelos políticos nacionais,

²³ Câmara dos Deputados. Projeto obriga estados a criar Delegacias da Mulher em suas microrregiões. 28 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/552769-projeto-obriga-estados-a-criar-delegacias-da-mulher-em-suas-microrregioes>>. Acesso em: 6 out. 2023.

fazendo surgir a vontade de um impulso coercitivo necessário do Governo Federal para amplificar ainda mais a rede de proteção de delegacias.

Como dito, ainda que por aparente intuição, o legislador caminha no sentido de reconhecer o atual processo centrífugo, no qual as unidades estão se difundindo mais para longe das capitais, visando aumentar a cobertura estadual da referida política pública de segurança, ainda que isso não se dê, aparentemente, por uma análise sistêmica dos dados criminais. Todavia, antes de tentar se apropriar do processo difusório, deveria o Poder Legislativo nacional determinar a criação de um órgão executivo central que passasse a compilar informações estratégicas sobre a criação, a estrutura e a efetividade dessas unidades de polícia especializada no território nacional. Sem dúvida, a falta de informações não prejudica só a avaliação da política pública em comento, como também muito prejudicou a presente pesquisa. O nível de dificuldade para alcançar as informações necessárias para o *dataset* foi muito maior do que o esperado inicialmente.

Se realmente houver essa mudança de viés, ou seja, a substituição dos mecanismos de difusão pela coerção, a pesquisa ainda assim terá cumprido o seu objetivo, já que o trabalho aqui desenhado visou a explicar a cinética difusória, até hoje, das Delegacias da Mulher. De alguma forma, a referida mudança futura não desnaturaria o processo descoordenado que caracterizou por décadas a cinética expansionista da DEAM. Na verdade, pode ser que a própria pesquisa alerte o legislativo para a necessidade de uma mudança de rumos.

6.2.4. *As capitais: os municípios pioneiros*

Ainda que o mote da pesquisa fosse também projetar um modelo que verificasse a hipótese de as capitais serem os municípios pioneiros de cada estado, isso não foi necessário e possível. Isso porque a modelagem matematizada sofreu alguns recortes no *dataset* que afastaram dessa análise as unidades adotadas antes de 1988, período em que se concentrou mais evidentemente a adoção em capitais. Existiram outros recortes que obrigaram que a pesquisa se centrasse nos eventos de 1993 em diante, conforme a parte metodológica.

De toda forma, inferiu-se da coleta inicial de dados que as primeiras Delegacias da Mulher foram instaladas em período anterior a 1988 e prevalentemente nas capitais. Seja por geralmente concentrarem as sedes da burocracia estatal de todos os Poderes, seja pela importância política, as capitais foram realmente os pontos focais iniciais da instalação dessas políticas públicas de segurança. Pasinato e Santos (2008, p. 13) já haviam alertado, inclusive,

sobre esse momento de concentração inicial nas capitais, mas isso não indicava que tal estrutura policial se restringia a tais centros político-administrativos:

todas as capitais e o Distrito Federal possuem pelo menos uma unidade dessas delegacias, mas sua distribuição é bastante desigual no território nacional. Menos de 10% dos municípios brasileiros possuem delegacia da mulher; 11% estão situadas nas capitais; 49% estão situadas na região Sudeste (que concentra 43% da população feminina); 32% estão localizadas no estado de São Paulo (que concentra 22% da população feminina).

A pesquisa avançou um pouco mais do que a análise ortodoxa. Além de esclarecer que, dentre as dezenove primeiras Delegacias da Mulher instaladas no Brasil, quatorze foram em capitais (cinco dessas unidades instaladas em capitais o foram na capital de São Paulo), também evidenciou que, ao longo do tempo, essas instalações em capitais foram perdendo força.

Quadro 6 - Instalação cronológica das primeiras Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher

Cidade/região	Data do evento	Capital
Florianópolis - SC	11/04/1983	Sim
São Paulo - SP (Centro)	06/08/1985	Sim
Goiânia - GO	18/09/1985	Sim
Recife - Santo Amaro - PE	01/11/1985	Sim
Curitiba - PR	04/11/1985	Sim
Belo Horizonte - MG	19/11/1985	Sim
Maceió - AL	01/12/1985	Sim
Limeira - SP	30/01/1986	Não
Ribeirão Preto - SP	30/01/1986	Não
São José dos Campos - SP	30/01/1986	Não
São Paulo - SP (Leste)	30/01/1986	Sim
São Paulo - SP (Norte)	30/01/1986	Sim
São Paulo - SP (Oeste)	30/01/1986	Sim

São Paulo - SP (Sul)	30/01/1986	Sim
Campina Grande - PB	25/03/1986	Não
João Pessoa - PB	25/03/1986	Sim
Salvador (Bairro Brotas) - BA	28/04/1986	Sim
Natal - RN (Zona Sul)	09/05/1986	Sim

Fonte: elaboração própria (2024).

Ademais, pode-se perceber que o estado de São Paulo instalou 9 (nove) das 20 (vinte) primeiras unidades, o que indica que um processo inicial bem centralizado em alguns poucos estados vanguardistas. Nesse momento inicial, parece inegável a existência de *clusters* regionais.

Conquanto o recorte quantitativo da pesquisa tenha descartado importantes dados sobre a gênese do processo difusório, ainda assim foi possível concluir que a difusão de Delegacias da Mulher, ao passar dos anos, foi se concentrando menos nas capitais, principalmente quando comparado com aquele momento de difusão inicial. Reputa-se que muito porque pode ter havido saturação de tais localidades pela suficiente e necessária estrutura. Vejamos:

Quadro 7 - Evolução quantitativo-temporal das DEAMs em capitais e não-capitais

Período	Capitais	Não-capitais
Antes de 1988	21	25
1988 e 1997	10	166
1998 a 2007	8	107
2008 a 2017	10	124
2018 a 2022	5	49
Antes de 1988	Capitais	Não-capitais

Fonte: elaboração própria (2024).

E essa análise é importante pois 40% do quantitativo total de Delegacias da Mulher instaladas nas capitais surgiu antes de 1988. Somente 33 delas surgiram após tal período de redemocratização. Antes de 1988, o número de unidades instaladas nas capitais manteve-se em equilíbrio frente ao que foi instalado em outros municípios. Após esse período inicial, passou-se a uma maior difusão para outros municípios.

Essa maior concentração evidencia um movimento inicial de relativa estabilidade nas difusões, sendo que, com o avançar das décadas, o movimento de difusão passou a se direcionar prevalentemente para os outros municípios que não as capitais.

7. Considerações finais

O objetivo principal desta pesquisa era o de investigar a instalação das Delegacias da Mulher, buscando conhecer os principais fatores que influenciaram na difusão desse importante equipamento público pelo Brasil. Para tanto, o trabalho não se restringiu a analisar determinantes internas dos municípios beneficiados, avançando-se por variáveis que capturavam fatores externos a eles.

A escolha do objeto para a pesquisa não foi aleatória, pois, dentre todas as delegacias especializadas no Brasil, não existe nenhuma mais numerosa do que as da Mulher. E isso chamou a atenção dada a sua prevalência numérica frente ao quadro de unidades policiais de investigação do Brasil, ainda que a quantidade de feminicídios sequer alcance o percentual de 4% do número total de mortes por ano no Brasil.

Percebia-se, desde o início, a possibilidade de que essa hegemonia pudesse ser derivada de algum tipo de movimento anarquicamente organizado dos governos estaduais (ainda que seguindo a uma lógica horizontal até então desconhecida), ou seja, sem qualquer coerção da União. E essa inferência demandou a análise desse movimento difusório com base em um modelo científico peculiar, pois, até então, pouquíssimos trabalhos sobre a difusão de delegacias de polícia haviam sido feitos.

O curioso, portanto, é que a decisão mais audaciosa da pesquisa foi a de escolher uma modelagem científica típica das ciências biológicas, metodologia esta muito utilizada para investigar a difusão viral. A escolha foi pelo modelo de riscos proporcionais de Cox, que se apresentou como adequado pelo seu espectro explicativo diferenciado, permitindo-se apurar as variáveis que influenciavam na adoção das DEAMs; mas também porque aponta para o tempo até a adoção de tal aparato de Segurança Pública. Sem falar que o modelo também conseguia capturar dados sobre os municípios que não adotaram a referida unidade policial (censura à direita), o que tornava o modelo adequado, quiçá essencial, para o tipo de pesquisa que se desejava.

De toda sorte, até mesmo para dar realismo social a um modelo essencialmente matematizado, adotou-se um pressuposto teórico subjacente, no qual o Governador é um agente racional que decide por adotar (ou não) as Delegacias da Mulher com base em seu interesse eleitoral.

Não se nega que esses pilares metodológicos e o próprio fenômeno demandavam essa audácia científica. Primeiro porque pouco se estuda sobre difusão de órgãos de Segurança Pública; segundo porque o fenômeno foge ao padrão da literatura ordinária sobre difusão, pois

geralmente se centram os estudos no comportamento dos membros do Poder Legislativo na difusão de políticas públicas. Fato é que o evento em estudo não se conformava perfeitamente aos métodos e aos pressupostos ordinariamente utilizados nessas pesquisas difusionais.

Principalmente porque o fenômeno tem como característica o fato de o Poder Executivo estadual estar no centro do presente modelo, pois, dado o desenho institucional do federalismo brasileiro, incumbe ao Governador a decisão sobre a instalação de toda e qualquer delegacia de Polícia, inclusive as DEAMs. Não havia como subtraí-lo dessa intrincada equação, pois nenhum outro Poder ou órgão público tem o poder de dar a palavra final sobre a instalação de tal unidade policial.

E esse importante ator político, guiado por uma racionalidade inerentemente política, visando ganhos para a sua carreira e trajetória, supera dificuldades de toda sorte e instala o referido equipamento público em municípios que lhes pareçam mais adequados, sempre influenciado pelo contexto municipal, estadual e nacional.

O Governador, após decidir pela adoção de DEAMs em sua Unidade da Federação, precisa olhar para as opções dentro de seu território, visando a escolher em quais municípios instalá-las. A partir desse momento é que o Governador abre o mapa de seu território e, seguindo uma determinada lógica, decide por instalar DEAMs em alguns de seus municípios, e não em outros. Esse é o pressuposto de racionalidade do mapa total.

Ainda que esse processo conduza a uma ideia de que o Governador vai realmente instalar as referidas policiais de investigação, a pesquisa em comento acabou trazendo uma outra perspectiva mais abrangente. A falha não se resume à efetiva instalação da Delegacia da Mulher, mas também à sua inequívoca previsão normativa de criação em determinado município. Essa é mais uma inovação teórica do presente modelo.

Outra parte relevante da pesquisa foi a formação do *dataset*. Só após uma delongada depuração de dados, foi possível desenhar 15 hipóteses secundárias; ainda que várias restrições e obstáculos tenham sido impostos à pesquisa. De toda forma, dentre todas as hipóteses secundárias, 4 se confirmaram. Ainda assim, elas foram suficientes para corroborar a hipótese principal, qual seja, a de que fatores endógenos e exógenos influenciam os governadores a adotarem unidades especializadas para investigação de violência doméstica e familiar contra mulheres.

Dentre esses fatores endógenos e exógenos que compuseram o modelo final da pesquisa e que, portanto, explicam a adoção de DEAMs, estão as seguintes variáveis: a) o número de feminicídios no estado; b) a margem percentual de vitória do Governador; c) a ideologia do partido do prefeito; e d) o nível de hierarquia urbana dos municípios.

Cada qual com o seu nível de influência, essas variáveis internas e externa apontaram para um modelo multicausal absolutamente idiossincrático, que confirma que a decisão governamental de adoção não se importa com critérios técnicos ou sociais (feminicídios ocorridos no estado), prestigiando aspectos e estratégias prevalentemente político-geográficas.

Nesse caso, seja porque se sente impulsionado pela dificuldade encontrada para vencer nas urnas (competição política), seja porque escolhe os municípios de instalação olhando para onde hipoteticamente atingirá maior visibilidade e proveito eleitorais, o Governador age copiando fórmulas de outras Unidades da Federação que acredita bem-sucedidas (no caso, as DEAMs) e as introjeta nos seus municípios de abrangência.

E a forma de escolha dos municípios é bem interessante. Quanto mais alinhado à esquerda for a municipalidade (prefeito de partido à esquerda) e quanto maior o poder de influência do município na rede urbana brasileira (nível de hierarquia urbana), maiores as chances de o Governador escolher adotar a DEAM naquela municipalidade.

Esses achados foram suficientes para o que se propunha deste trabalho; mas também colocaram luz em outros problemas que até então não haviam sido notados na agenda política brasileira, a exemplo da efetividade das referidas DEAMs. Ainda que sejam as mais numerosas dentre todas as delegacias de polícia especializadas no Brasil, os índices de feminicídios não estão sendo refreados. Na verdade, são em alta exponencial. Outras pesquisas subsequentes se incumbirão de responder isso.

Ademais, o fato de a pesquisa ter se restringido às Delegacias da Mulher não impede que outras futuras pesquisas avancem no estudo sobre a proteção de outros de grupos vulneráveis, inclusive com base em outras metodologias. Poder-se-á, inclusive, adotar um escopo mais amplo de pesquisa que dê conta de outras espécies de unidades policiais, inclusive as que versam sobre os crimes mais tradicionais, a exemplo dos de lesa-vida, contra o patrimônio e contra a dignidade sexual.

Um outro questionamento que pode ser respondido futuramente atém-se aos porquês de alguns estados adotarem unidades policiais inovadoras mais rapidamente do que outros, o que pode contribuir para um índice geral de entes federativos inovadores no Brasil. Não é o caso agora, pois aqui optou-se por estudar somente a cinética difusória das Delegacias da Mulher, o que não permitiria chegar à conclusão de UFs mais inovadores com base unicamente no presente objeto difusório.

Outro importante ponto a ser explorado diz respeito à recente diminuição da cinética difusória das DEAMs. E isso é natural de uma difusão que costuma se conformar em gráfico de formato em “S” (S-shaped). Por isso é que não vislumbramos, na pesquisa, que as

Delegacias da Mulher sejam um exemplo de política pública abandonada (*policy failures*). Mas isso não afasta a possibilidade de se avaliar esse movimento de desaceleração em face da crescente linha difusória de variações estruturais semelhantes, como seriam as salas lilás. Um outro objeto de investigação futura, portanto, pode ser a difusão das tais salas lilás e como isso pode estar impactando na linha difusórias das DEAMs.

É relevante pensar em estudos em que a substância das políticas públicas também sejam avaliadas, principalmente por saber que o desenho atribucional das DEAMs não é sempre igual. Parece comum sofrerem adaptações locais. Segundo Karch e Cravens (2014, p. 466), a modificação de políticas que se espalham de forma muito rápida pode ser impulsionada por algo que se aproxime de um processo de aprendizagem incremental, no qual os decisores avaliam como as políticas funcionaram na prática. Por isso, sugerimos que pesquisas futuras abordem não a difusão das unidades, mas sim a mudança de atribuições ao longo do processo.

Um derradeiro ponto de inflexão científica seria pesquisar mais sobre a difusão de Delegacias da Mulher em outros países, não só os da América do Sul, e analisar se a difusão brasileira se originou de outros países, se segue o mesmo padrão ou se possui características típicas e que tornam o evento único no mundo.

Em suma, é inegável que o terreno é amplo e requer muita dedicação dos cientistas políticos. A caixa de questionamentos sobre os equipamentos públicos de Segurança foi aberta e muito ainda há que se estudar sobre o complexo e famigerado sistema, o qual, sem dúvida, precisa receber maior atenção dos *policy designers* e dos agentes governamentais.

Referências bibliográficas

ALLISON, Paul D. *Event History and Survival analysis*. 2 ed. SAGE: London, 2014.

ARAÚJO, Júlio César de; SOARES, Vinícius Lambert. *Pesquisa perfil das instituições de Segurança Pública - Ano-base 2017*. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019.

ARNOLD, Douglas. *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press, 1990.

BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In: SABATIER, Paul A. (org.). *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press, 2007. p. 223-260.

BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, v. 84, n. 2, p. 395-415, 1990.

BOUSHEY, G. *Policy Diffusion Dynamics in America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

BOUSHEY, Graeme. Targeted for Diffusion? How the Use and Acceptance of Stereotypes Shape the Diffusion of Criminal Justice Policy Innovations in the American States. *American Political Science Review*, v. 110, n. 1, p. 198-214, 2016.

BOX-STEFFENSMEIER, Janet. *Event History Modeling*. In _____. *A Guide for Social Scientists* Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007.

BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; JONES, Bradford S. Time is of the Essence: Event History Models in Political Science. *American Journal of Political Science*, v. 41, n. 4, p. 1414-1461, 1997.

BRASIL. Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, Presidência da República. Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres – DEAMs (Edição – 2006). Brasília: 2006. Disponível em: <https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2015/05Norma_tecnica_de_Padronizacao_das_Delegacias_Especializadas_de_Atendimento_a_Mulher.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2024.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, Presidência da República. *Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres – DEAMs* (Edição Atualizada – 2010). Brasília: 2010. Disponível em: <<http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2012/08/MJ-2010-Norma-Tecnica-Padronizacao-DEAMs.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. Casa Civil. Lei n. 14.735, de 23 de novembro. Brasília: 2023. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14735.htm >. Acesso em: 10 fev. 2024.

BUENO, Samira et al. *Feminicídios em 2023*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024.

CANON, Bradley C.; BAUM, L. Patterns of Adoption of Tort Law Innovations: An Application of Diffusion Theory to Judicial Doctrines. *American Political Science Review*, v. 75, n. 4, p. 975-987, 1981.

CAPELLA, A. C. *O processo de Agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)*. 2004. 234 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos-SP, 2004.

CARVALHO, Marília Sá et al. *Análise de sobrevivência: teoria e aplicações em saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2011.

CARVALHO, Grégory dos Passos. *Difusão de programas e políticas públicas nos municípios brasileiros: fatores explicativos e implementação pró-forma em processos coercitivos conduzidos pela esfera federal*. 2020. 284 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) –Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

COÊLHO, Denilson Bandeira. Political competition and the diffusion of conditional cash transfers in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 6, n. 2, p. 56-87, 2012.

COÊLHO, Denilson Bandeira. Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; COÊLHO, Denilson Bandeira; SILVA, Sidney Jard da (org.). *Difusão de políticas*. Santo André: EdUFABC, 2016.

COÊLHO, Denilson Bandeira; CAVALCANTE, Pedro; TURGEON, Mathieu. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 145-165, jun. 2016.

COLOSIMO, Enrico Antonio; GIOLO, Suely Ruiz. *Análise de sobrevivência aplicada*. São Paulo: E. Blucher, 2014.

COX, D. R. Regression Models and Life-Tables. *Journal of the Royal Statistical Society: Series B*, 34, 187-202, 1972.

COX, D. R.; SNELL, E. J. A general definition of residuals. *Journal of the Royal Statistical Society*, London, v. 30, n. 2, p. 248-254, 1968.

DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance - An International Journal of Policy and Administration*, v. 13, n. 1, p. 5-23, 2000.

ELKINS, Zachary; SIMMONS, Beth. On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n. 598, p. 33-51, 2005.

ELSTER, Jon. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

EVERETT, Rogers. M. *Diffusion of Innovations*. 5 ed. New York: Free Press. 2003.

FBSP [Fórum Brasileiro de Segurança Pública]. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022*. São Paulo: FBSP, 2022. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos – direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

GILARDI, Fabrizio, SHIPAN, R. & WÜEST, B. *Policy diffusion: The issue-definition stage*. Zurich/Ann Arbor, MI: University of Zurich/University of Michigan, 2019.

GILARDI, Fabrizio; WASSERFALLEN, Fabio. The Politics of Policy Diffusion. *European Journal of Political Research*, v. 58, n. 4, p. 1245-56, 2019.

GOERTZ, G.; MAHONEY, J. *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press, 2012.

GRAHAM, Erin; SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. *British Journal of Political Science*, v. 43, n. 3, p. 673-701, 2013.

GRAMBSCH, P.; THERNEAU, T. Proportional hazards tests and diagnostics based on weighted residuals. *Biometrika*, v. 81, n. 3, p. 515-26, 1994.

IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística]. *Regiões de Influência das Cidades 2018 – Nota Metodológica*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101729.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

JUBB, Nadine; CAMACHO, Glória; D'ANGELO, Almachiara; BORDA, Gina Yáñez de la; HERNÁNDEZ, Kattya; LEON, Ivonne Macassi; SANTOS, Cecília MacDowell; MOLINA, Yamileth; PASINATO, Wânia. *Mapeamento Regional das Delegacias da Mulher na América Latina: Estudo comparativo das delegacias da mulher na América Latina*. Quito: CEPLAES, 2008.

KAPLAN, E. L.; MEIER, P. Nonparametric Estimation from Incomplete Observations. *Journal of the American Statistical Association*, 53, 457-481, 1958.

KARCH, A. Emerging Issues and Future Directions in State Policy Diffusion Research. *State Politics & Policy Quarterly*, v. 7, p. 54-80, 2007.

KARCH, Andrew; CRAVENS, Matthew. Rapid Diffusion and Policy Reform: The Adoption and Modification of Three Strikes Laws. *State Politics and Policy Quarterly*, v. 14, n. 4, p. 461- 91, 2014.

KELLSTEDT, Paul M; WHITTEN, Guy D. *The Fundamentals of Political Science Research*. Cambridge: University Press, 2009.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KLEIN, J. P.; MOESCHBERGER, M. L. *Survival analysis: Techniques for censored and truncated data*. 2 ed. New York: Springer, 2003.

KUKLINSKI, James H.; QUIRK, Paul J. Reconsidering the Rational Public: Cognition, Heuristics, and Mass Opinion. In: LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Mathew D.; POPKIN, SAMUEL L. (org.). *Elements of Reason: Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality*. New York: Cambridge University Press, 2000. p. 153-182.

LEROY, Irene Angélica Franco Silva et. al. Polícia Civil do Estado de Minas Gerais. Diagnóstico e classificação das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, 2022.

MAGGETTI, Martino; GILARDI, Fabrizio. Problems (and solutions) in the measurement of policy diffusion mechanisms. *Journal of Public Policy*, v. 36, n. 1, p. 87-107, 2015.

MALTZMAN, Forrest. *Competing principals: committees, parties, and the organization of congress*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1997.

MARSH, David; SHARMAN, J. C. Policy Diffusion and Policy Transfer. In: EVANS, Mark (org.). *New Directions in the Study of Policy Transfer*. New York: Routledge, 2010. p. 32-51.

MCCANN, Pamela J. Clouser; SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. Top-down federalism: state policy responses to national government discussions. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 45, n. 4, p. 495-525, 2015.

MESEGUER, Covadonga, GILARDI, Fabrizio. What is new in the study of policy diffusion? *Review of International Political Economy*, v. 16, n. 3, p. 527-543, 2009.

MINTROM, Michael. Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American Journal of Political Science*, v. 41, n. 3, p. 738-770, 1997.

PASINATO, Wânia; SANTOS, Cecília MacDowell. *Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil*. Campinas: Pagu-Núcleo de Estudos de Gênero, Unicamp/Ceplaes/IDRC, 2008.

PEREIRA, Tarciana Liberal. *Modelos de riscos proporcionais e aditivos para o tratamento de covariáveis dependentes do tempo*. Dissertação (Mestrado em Estatística) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

SCHÄFER, A.; STREECK, W. "Introduction". In: _____ (org.). *Politics in the Age of Austerity*. Cambridge: Polity, 2013. p. 1-25.

SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, v. 52, n. 4, p. 840-857, 2008.

SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners. *Public Administration Review*, v. 72, n. 6, p. 788-796, 2012.

SUGIYAMA, Natasha Borges. Theories of Policy Diffusion: Social Sector Reform in Brazil. *Comparative Political Studies*, v.20, n. 10, p. 1-24, 2007.

TSEBELIS, George. *Jogos ocultos: Escolha racional no campo da política comparada*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Edusp, 1998.

VOLDEN, Craig. Failures: Diffusion, Learning, and Policy Abandonment. *State Politics and Policy Quarterly*, v. 16, n. 1, p. 44-77, 2016.

WALKER, Jack L. The Diffusion of Innovations Among the American States. *American Political Science Review*, v. 63, n. 3, p. 880-99, 1969.

WAMPLER, Brian. The spread and impact of participatory budgeting: Brazil, Peru, China, South Korea, and the Philippines. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; COELHO, Denilson Bandeira; SILVA, Sidney Jard da (org.). *Difusão de políticas*. Santo André: EdUFABC, 2016. p. 157-183.

WEBER, M.. *Ciência e política: duas vocações*. 9 ed. Trad. de Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1993, 124 p.

WOLMAN, Harold; PAGE, Ed. Policy Transfer among Local Governments: An Information-Theory Approach. *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, v. 15, n. 4, p. 477-501, 2002.

POWER, Timothy J.; ZUCCO JR. (2009), Cesar. "Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990–2005". *Latin American Research Review* , v. 44, n. 1, pp. 218-246.