



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FACE
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

ANA LUÍSA CAVALCANTE NOGUEIRA

**DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA
CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: O CASO DO
PAIR**

Brasília – DF

2016

ANA LUÍSA CAVALCANTE NOGUEIRA

**DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA
CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: O CASO DO
PAIR**

Monografia apresentada ao Curso de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Denilson Bandeira
Coêlho

Brasília – DF

2016

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

Cd Cavalcante Nogueira, Ana Luísa
DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO A
VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO
BRASIL: O CASO DO PAIR / Ana Luísa Cavalcante
Nogueira; orientador Denilson Bandeira Coêlho. --
Brasília, 2016.
67 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas
Públicas) -- Universidade de Brasília, 2016.

1. Políticas Públicas. 2. Difusão de Políticas
Públicas. 3. Enfrentamento à Violência Sexual Contra
Crianças e Adolescentes. 4. Programa de Ações
Integradas e Referenciais de Enfrentamento à
Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território
Brasileiro (PAIR). I. Bandeira Coêlho, Denilson,
orient. II. Título.

ANA LUÍSA CAVALCANTE NOGUEIRA

**DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA
CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: O CASO DO
PAIR**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão de
Curso de Gestão de Políticas Públicas da aluna:

Ana Luísa Cavalcante Nogueira

Dr. Denilson Bandeira Coêlho
Professor-Orientador

Ma. Fernanda Natasha Bravo Cruz
Professora-Examinadora

Dr. Pedro Cavalcante
Professor-Examinador

Brasília, 1º de julho de 2016.

Dedico a todas as crianças e adolescentes que
ainda são ou já foram vítimas da violência.

AGRADECIMENTOS

À Universidade de Brasília, que se tornou a minha segunda casa durante a Graduação, me ensinou a ver beleza na diversidade e que me preparou para correr atrás do sonho de ser gestora.

À Senhora Heloiza Egas, Coordenadora-geral de Enfrentamento à Violência Sexual de Crianças e Adolescentes da Secretaria de Direitos Humanos e à sua equipe, pela paciência e apoio ao me auxiliarem nos questionamentos para a realização deste trabalho.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho pela orientação, paciência, confiança e incentivo constante durante a elaboração desta pesquisa.

Aos professores do curso de Gestão de Políticas Públicas, pelos ensinamentos e em especial, à Coordenadora do Curso, Prof. Dra. Christiana Soares de Freitas, pela amizade.

Aos meus colegas de trabalho da ABDI, que me acompanharam até este momento e me passaram um vasto conhecimento sobre políticas públicas, em especial, à Vandete, Lanna e Alexandre.

Às amigas que conquistei durante a Graduação, que fizeram destes cinco anos os melhores da minha vida. Um agradecimento especial ao JP, Marquito, e Bibis por todos os conselhos, puxões de orelha, risadas e pela grande amizade. Vocês foram essenciais.

Às minhas amigas que vieram antes da Graduação, que permanecem intactas até hoje, mesmo com a distância: Lori, Ana Rita, Ana Cláudia, Mari e Beloti.

À Marjorie, minha irmã, que é a minha maior parceira de vida.

À minha avó Helena, que merece toda a minha admiração.

Ao Lucas, que em tão pouco tempo conquistou um lugar enorme no meu dia a dia. Obrigada por me incentivar a retomar este trabalho, pela compreensão e paciência, por ser meu melhor amigo, namorado e meu porto seguro.

Ao meu pai, que sempre colocou os meus estudos em primeiro lugar e me apoiou em quaisquer circunstâncias.

À minha mãe pela formação de caráter, por ser minha base durante todos esses anos e por ser a mulher mais batalhadora que já conheci. Obrigada por ser minha referência e por sempre estar presente. Amor imensurável.

“Quem não se movimenta, não sente as correntes que o prendem”.
– Rosa Luxemburgo.

RESUMO

O processo de redemocratização do Estado brasileiro demonstrou ser um grande avanço em relação às propostas e políticas sociais. O estudo das políticas públicas tem se tornado cada vez mais complexo, visto que com a globalização, há a inclusão de novos atores, novas informações e novas demandas sociais. Apesar da abordagem de difusão de políticas públicas ser explorada há bastante tempo no âmbito internacional, na literatura nacional, a teoria começou a ser estudada recentemente pelo campo da Ciência Política e áreas de conhecimentos afins. Essa teoria tenta cobrir algumas lacunas deixadas por outros modelos, que também explicam a formação de agenda, mas que não privilegiam múltiplos fatores relacionados às características das unidades e outros atributos, como o aspecto geográfico. Tendo referência nos estudos de difusão de políticas públicas, a pesquisa em questão tem como objetivo investigar os fatores que influenciaram o processo de disseminação do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR), entre o período de 2003, ano em que foram executadas as primeiras ações do programa, a 2014. O PAIR tem como foco integrar políticas e desenvolver metodologias de enfrentamento à violência sexual, que assegurem a total proteção de crianças e dos adolescentes.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Difusão de Políticas Públicas; Políticas Sociais; PAIR; Enfrentamento à Violência Sexual; Criança; Adolescente.

ABSTRACT

The redemocratization process of Brazil was a major breakthrough on social policies proposals. The study of public policy has become increasingly complex, as with globalization, there is the inclusion of new actors, new information and new social demands. Despite the approach of policy diffusion being explored for a long time in the international arena, in the national literature, the theory began to be studied in recent years by the field of the political sciences and related areas of knowledge. This theory intends to cover some gaps left by other models, which also explain the agenda-setting, but does not explain multiple factors related to the characteristics of the units and other attributes such as the geographical aspect. Based on studies of public policy diffusion, this research aims to investigate factors that did influence the dissemination process of the Program on Integrated Action and Benchmarks for Confronting Sexual Violence against Children and Adolescents (PAIR) between the years of 2003, when the first program's actions were launched, and 2014. The PAIR focus on integrate policy and develop methodologies to fight against sexual violence, to ensure total protection of children and adolescents.

Keywords: Public Policy; Policy Diffusion; Social Politics; PAIR; Confronting Sexual Violence; Child; Adolescents.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa conceitual da violência contra crianças e adolescentes.....	20
Figura 3 - Classificação dos adotantes em grupos.....	33
Figura 4 - Adoções do PAIR por municípios no tempo.....	46
Figura 5 - Mapa do Brasil com as adoções do PAIR realizadas	47
Figura 6 - Registros da Matriz Intersetorial - Exploração Sexual - 2006 a 2010.....	49
Figura 7 - Registros do Disque 100 - Exploração Sexual - 2011 a 2014.....	49
Figura 8 - Registros do Disque 100 - Abuso Sexual - 2011 a 2014	50
Figura 9 - Comparação dos Partidos de acordo com a posição estimada de Power & Zucco (2009)	51

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dimensões da Exploração Sexual Comercial.....	21
Quadro 2 - Eixos do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes.....	25
Quadro 3 - Tipos de transferência	36

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Os 10 municípios com maior número de registro de ESCA.....	42
Tabela 2 - Quantidade de adoções do PAIR por UF no período de 2003-2014.....	47
Tabela 3 - Classificação dos Partidos segundo categorias de Coppedge.....	52
Tabela 4 - Esquerda, Centro-Esquerda, Centro, Centro-direita e Direita	52
Tabela 5 - Partidos Políticos que adotaram o PAIR	53
Tabela 6 - Competição Política em períodos eleitorais e não eleitorais nos municípios	54
Tabela 7 - Competição Política quanto ao percentual de votos.....	55
Tabela 8 - Ano que o PAIR foi adotado pela primeira vez no estado	56
Tabela 9 - Capitais que aderiram o PAIR e seus respectivos anos de adoção	56
Tabela 10 - Momento que as capitais adotaram o PAIR.....	57
Tabela 11 - Adoções do PAIR por região	58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- CGEVSCA – Coordenação Geral de Enfrentamento a Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes
- CREAS – Centros de Referência Especializados em Assistência Social
- DRP – Diagnóstico Rápido Participativo
- ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente.
- EVSCA – Enfrentamento a Violência Sexual de Crianças e Adolescentes
- EUA – Estados Unidos da América
- IDM – Índice de Desenvolvimento Municipal
- LAI – Lei de Acesso à Informação
- LEDES – Laboratório de Engenharia de Software.
- MDS – Ministério de Desenvolvimento Social.
- PAIR – Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infante-Juvenil no Território Brasileiro
- PIB – Produto Interno Bruto
- PVNESCA – Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.
- OMS – Organização Mundial de Saúde
- OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
- SDH/PR – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
- SIC – Serviço de Informações ao Cidadão
- SEDH/PR – Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República
- SNPDCA – Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
- TCU – Tribunal de Contas da União
- TIC – Tecnologias de Comunicação e Informação
- TSE – Tribunal Superior Eleitoral
- UF – Unidade Federativa
- UFMS – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
- USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional.

LISTA DOS ESTADOS BRASILEIROS

AC – Acre

AL – Alagoas

AM – Amazonas

AP – Amapá

BA – Bahia

CE – Ceará

DF – Distrito Federal

ES – Espírito Santo

GO – Goiás

MA – Maranhão

MT – Mato Grosso

MS – Mato Grosso do Sul

MG – Minas Gerais

PA – Pará

PB – Paraíba

PR – Paraná

PE – Pernambuco

PI – Piauí

RJ – Rio de Janeiro

RN – Rio Grande do Norte

RS – Rio Grande do Sul

RO – Rondônia

RR – Roraima

SC – Santa Catarina

SP – São Paulo

SE – Sergipe

TO – Tocantins

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
	Contextualização	16
2	PAIR	25
3	REFERENCIAL TEÓRICO	30
	Teorias de Difusão	30
4	METODOLOGIA	39
	Descrição da Pesquisa	39
	Problema de Pesquisa	42
	Objetivo Geral	43
	Objetivos Específicos	43
	Justificativa	43
	Hipóteses de Pesquisa	44
	Limitações da pesquisa	45
5	ANÁLISE DOS RESULTADOS	46
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
7	REFERÊNCIAS	63

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo serão abordados os principais aspectos que auxiliaram no embasamento da pesquisa realizada. Para isso, será apresentada a contextualização dos direitos das crianças e dos adolescentes e da violência sexual no Brasil.

Contextualização

Os direitos das crianças e dos adolescentes vêm sendo construídos desde 1948, com a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual institui no seu artigo 3º, que “Todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal” e no seu artigo 5º, que “Ninguém será submetido à tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes”¹.

A Declaração Universal dos Direitos das Crianças, proclamada no ano de 1959, coloca em seu 2º Princípio, que:

A criança gozará de uma proteção especial e beneficiará de oportunidades e serviços dispensados pela lei e outros meios, para que possa desenvolver-se física, intelectual, moral, espiritual e socialmente de forma saudável e normal, assim como em condições de liberdade e dignidade. (Declaração Universal dos Direitos das Crianças, 20 de novembro de 1959)².

No Brasil, esses direitos foram facilitados pelo processo de redemocratização e instituídos principalmente por meio da Constituição Federal de 1988 e pela promulgação da Lei nº 8.069/90, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

O ECA, promulgado em 1990, foi feito em consonância com a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989) e dispõe sobre a proteção da criança e do adolescente, principalmente daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade.

O Estatuto dispõe em seu 7º artigo que:

A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o

¹ Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acessado em: 07 de jul. de 2015.

² Declaração Universal dos Direitos das Crianças, de 20 de novembro de 1959. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/infantil/voce-sabia/2012/10/declaracao-universal-dos-direitos-das-criancas>. Acessado em 07 de jul. de 2015.

desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência. (Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990).

Ademais, o ECA previu, em seu artigo 88º, um órgão colegiado permanente, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que foi criado pela Lei Nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, com a finalidade de garantir que os direitos das crianças e dos adolescentes³ sejam promovidos e defendidos.

Como resultado das lutas e dos movimentos sociais pela inserção dos direitos das crianças e dos adolescentes, percebe-se que o Estado brasileiro, principalmente na década de 90, passou a incluir na agenda da sociedade civil em suas normas e regulamentos a questão da violência sexual contra crianças e adolescentes, que é vista como um problema social grave, complexo, multicausal, de saúde pública e que ocorre em todos os lugares do mundo, em qualquer classe social, faixa etária, cultura e que pode estar presente onde existem relações de confiança, como o ambiente familiar.

A OMS (2002) considerou violência como o:

Uso de força física ou poder, em ameaça ou na prática, contra si próprio, outra pessoa ou contra um grupo ou comunidade que resulte ou possa resultar em sofrimento, morte, dano psicológico, desenvolvimento prejudicado ou privação. (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2002).

Os aspectos culturais, econômicos e sociais podem influenciar diretamente na forma como o desafio será enfrentado, visto que algumas regiões ainda veem essa situação como “natural” e “banal”. Para isso, as políticas públicas ligadas ao enfrentamento da violência sexual têm trazido maior consciência e sensibilização geral da sociedade sobre o problema que não é recente.

A sociedade como um todo tem um papel essencial no enfrentamento desse problema e as ações dos setores público e privado, e de organismos internacionais devem estar integradas. Essa integração tem o objetivo de criar um ambiente onde os direitos e garantias das crianças e adolescentes sejam respeitados, além de estabelecer uma cultura de prevenção para que não existam mais vítimas dessa violência. Também é fundamental que crianças e adolescentes possuam educação sexual, visto que, o conhecimento adquirido é uma das formas de prevenção da violência sexual.

³ Para este estudo, cabe compreender as delimitações de idade acerca do adolescente. O ECA considera a pessoa entre 12 e 18 anos de idade como adolescente. Já a Organização Mundial de Saúde (OMS) entende que adolescente é a pessoa entre 10 a 19 anos de idade.

Como símbolo da causa, temos o Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e adolescentes, comemorado no dia 18 de maio, conforme a Lei Federal Nº 9.970/2000, sancionada em 17 de maio de 2000. Este dia foi escolhido porque no dia 18 de maio de 1973, Araceli, uma menina de apenas oito anos foi sequestrada, dopada, estuprada e morta no estado de Espírito Santo e os autores do crime jamais foram condenados.

Soares Vieira, Krieger Grossi e Prante Gasparotto colocam que:

No que se refere à violência sexual infanto-juvenil, a histórica invisibilidade sobre esse tema encontra-se intrinsecamente interligada a fatores culturais que se estabeleceram ao longo do desenvolvimento da sociedade brasileira e da organização da família, densamente influenciada pelo modelo patriarcal e pela concepção machista, em que mulheres e crianças passam a ser consideradas como propriedades do homem – provedor da família -. Na atualidade, apesar das diversas mudanças socioculturais nos modos de vida, concepções de inferiorização da criança ainda são muito presentes. (SOARES VIEIRA, KRIEGER GROSSI, e PRANTE GASPAROTTO, 2014: p. 135).

Como expõe o artigo 227, da Constituição Federal de 1988:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. [Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010] (BRASIL, CONSTITUIÇÃO, 1988).

De acordo com o artigo 217-A do Decreto-Lei nº 2.848 de 1940, alterado pela Lei nº 12.015 de 2009, estupro de vulnerável é “ter conjunção carnal ou praticar ato libidinoso com menor de 14 (catorze) anos” (BRASIL, Decreto 2.848 de 1940).

Além da definição legal, existem vários outros órgãos e organismos que buscam explicar o amplo conceito de violência sexual contra a criança e o adolescente e as suas diversas categorias.

Heloiza Egas, Coordenadora-Geral de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes da Secretaria de Desenvolvimento Humano da Presidência da República (SDH/PR), esclarece no vídeo “#18deMaio | O que é abuso e exploração sexual? ”, no Portal Brasil⁴, a diferença entre o abuso sexual e a exploração sexual. O primeiro, segundo a Coordenadora, é mais difícil de ser identificado, visto que pode

⁴ #18deMaio | O que é abuso e exploração sexual?. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=dml3rc-kAi8>. Acessado em: 10 de jun. de 2015.

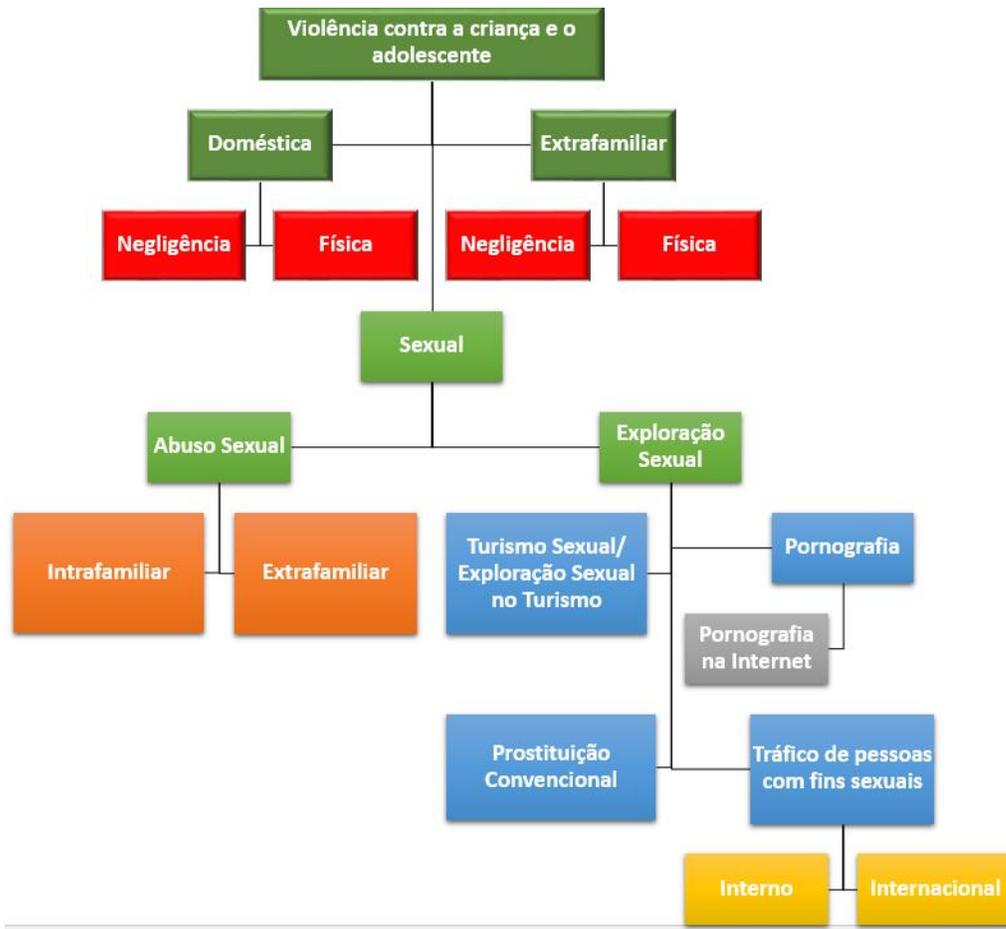
haver confusão, por parte da criança, se é um gesto de cuidado ou de abuso. Muitas vezes o ato abusivo está baseado em uma relação de confiança e de convívio da criança. Já o segundo, como comentado pela Coordenadora, envolve a troca comercial, utilização de força e induz o uso de drogas pelas crianças e adolescentes. Está ligada a situação de tráfico de pessoas, sobretudo nas cidades fronteiriças.

Segundo a Cartilha do Disque 100⁵, abuso sexual é a “utilização da sexualidade de uma criança ou adolescente para a prática de qualquer ato de natureza sexual”. E a exploração sexual é a “utilização de crianças e adolescentes para fins sexuais, mediada por lucro, objetos de valor ou outros elementos de troca”.

A exploração sexual, como descreve a cartilha, pode ocorrer de quatro formas: exploração sexual no contexto da prostituição, que possui uma conotação comercial e envolve uma rede de aliciadores; pornografia infantil, envolvendo a publicidade de conteúdo pornográfico com crianças e adolescentes; tráfico para fins de exploração sexual, que envolvendo atração de crianças e adolescentes para outro país ou para dentro do território nacional com o intuito de praticarem a exploração sexual; e o turismo com motivação sexual, onde crianças e adolescentes são exploradas sexualmente por turistas brasileiros e estrangeiros, conforme o mapa conceitual abaixo:

⁵ Cartilha Denúncia Nacional (Disque 100). Disponível em: Acessado em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/pair/cartilha_disque_100.pdf. Acessado em: 02 de jul. de 2015.

Figura 1 - Mapa conceitual da violência contra crianças e adolescentes



FONTE: Elaboração da autora/ **Cartilha Disque Denúncia Nacional**.

Há debates em que muitas vezes o termo “pornografia infantil” é utilizado de forma incorreta e por isso, essa linguagem utilizada principalmente na legislação, estaria entrando em desuso e sendo substituída por “crimes sexuais contra crianças e adolescentes”.

A Childhood Brasil, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que busca influenciar a agenda de políticas públicas relacionadas à proteção da criança e do adolescente e que faz parte do grupo *World Childhood Foundation*⁶, define, em seu sítio, como abuso sexual uma ação que não possui gratificação ou não envolve atividade financeira; quando há imposição de força física, presença de ameaças ou sedução; e quando a criança é usada para satisfazer sexualmente um adulto. Já a

⁶ A World Childhood Foundation foi criada em 1999 pela Rainha Silvia (Suécia) e oferece apoio a projetos em mais de 16 países. Disponível em: <http://www.childhood.org.br/quem-somos>. Acessado em 01 de mar. de 2016.

exploração sexual é definida pela organização, como uma atividade que pode estar relacionada a redes criminosas e que existe uma relação de mercantilização, a qual o sexo é trocado por dinheiro, favores ou presentes.

Lowenkron (2010, p. 03-06) insere o abuso sexual, a exploração sexual e a pedofilia no amplo conceito de violência sexual contra crianças e adolescentes.

Para a autora, o abuso sexual ocorre quando há assimetria de poder e dano psicológico.

Já a definição de exploração sexual, que envolve diferentes modalidades, como pornografia infantil, turismo sexual infantil, prostituição infantil e tráfico comercial sexual infantil, está associada à transformação da criança em mercadoria. Neste caso, a vulnerabilidade da criança está relacionada às condições precárias de vida. A imagem abaixo mostra as dimensões que envolvem a exploração sexual comercial:

Quadro 1 - Dimensões da Exploração Sexual Comercial

Dimensões	Histórico-Estruturais (Capitalismo/Globalização)	Pobreza
		Trabalho
		Exclusão
		Mercado
		Classe Social
	Culturais (Multiculturais)	Gênero
		Etnia
		Violência
		Sexualidade
	Psicossociais (Comportamento)	Identidade/Representação
		Estigma
		Vínculo
	Legal	Repressão
		Responsabilização
		Legislação (mecanismos)
	Valores (ética)	Sociedade Capitalista
		Imaginário (cultura/mídia)
	Política (Políticas Públicas)	Estado (direito/liberal)
Sociedade Civil		

		Democracia
--	--	------------

FONTE: Elaboração da autora/ adaptado de MOTTI; e FARIA.

O termo pedofilia é mais utilizado em reportagens, notícias e palavras chaves, do que os abuso e exploração sexual, segundo a análise de Lowenkron (2010), feita com matérias de março de 2008 a agosto de 2009, do jornal O Globo.

Alguns especialistas atribuem as causas da pedofilia ao fator psicológico, como uma doença e traços da personalidade do agressor, sendo associado a um distúrbio sexual no grupo das parafilias. Outros argumentos colocam ainda que o fato do termo estar associado a um distúrbio de sexualidade, não impede que seja utilizado para se referir a um “crime específico”, ou seja, a pessoa não poderia ser condenada por pedofilia e sim, pelo fato de cometer um crime sexual.

Para Watson (1994: p. 11), há fatores que podem distinguir atividades abusivas ou não. São eles: a relação de poder e controle que o agressor possui sobre a vítima, a idade, desenvolvimento e inteligência mais avançados do que a vítima; e que a satisfação seja de interesse apenas do agressor.

Similarmente, Faleiros (1998: p.07) aponta que a violência sexual (abuso ou exploração) ocorre quando um adulto ou alguém mais forte estabelece uma relação de apropriação e dominação sobre uma criança ou adolescente.

Costa e Gomes (2005: p. 132) consideram que a violência sexual é um dos piores tipos de agressão e que a negligência, a violência psicológica e os maus tratos também merecem atenção da sociedade civil.

As agressões contra crianças e adolescentes, seja ela sexual, psicológica ou por meio da negligência, podem causar alterações no comportamento infantil e juvenil, além de poder apresentar danos no adulto que essa criança, adolescente se tornará (FERREIRA e SCHRAMM, 2000: p. 659-665).

Segundo Landini, “não há como negar que o tema da violência sexual contra crianças e adolescentes têm recebido grande atenção por parte da mídia” (LANDINI, 2006: p.03).

A mídia possui uma função relevante no enfrentamento à violência sexual, já que ela pode ampliar a interação dos atores, que detêm as informações, com a sociedade civil, tratar das possíveis causas que levam o agressor a cometer um ato violento contra uma criança, inserir o tema na agenda política, servir de instrumento para exercer o

controle social e transmitir conhecimento à população de acordo com informações de pessoas relacionadas ao tema e não de acordo com o senso comum, sensacionalismo e mitos da sociedade.

Para Souza (2012: p.64), mesmo com a complexidade que envolve o tema, há um crescimento quantitativo e qualitativo da temática nos meios de comunicação, mas este crescimento ainda está longe de ser o ideal.

As novas Tecnologias de Comunicação e Informação (TIC) têm contribuído para a disseminação de conhecimento acerca do tema, mas as mesmas tecnologias, principalmente as redes ditas sociais, têm se tornado também uma mediação tecnológica para a violência sexual, mesmo após a Lei Nº 12.965/2014, chamada de Marco Civil da Internet, que prevê a garantia de direitos e deveres para quem utiliza a internet.

Esse novo formato online de violência sexual ocorre porque crianças e adolescentes tem se tornado um dos principais usuários da internet, com o acesso cada vez mais precoce e também pelos riscos associados ao uso inseguro da internet, onde não há supervisão parental, como o *grooming* e o *sexting*.

Pérez (2013) define *grooming* como o ato de um adulto se passar por uma criança ou adolescente, estabelecer uma relação de confiança para manipular, chantagear e ter contato sexual com o objetivo final de realizar a pornografia infantil. E o *sexting*, como o envio de fotos nuas por *smartphones* ou tablets com o objetivo de realizar relações sexuais.

Segundo o artigo de Marques (2013), baseado em dados da pesquisa TIC Kids (2012), jovens entre 16 a 24 anos foram os maiores usuários da internet no ano de 2013, com proporção de 77%; e crianças e adolescentes entre 10 a 15 anos ocuparam o segundo lugar com 75%.

Compreendendo que a violência sexual é percebida como um grave problema, que viola os direitos do ser humano, o Estado, juntamente com a cooperação internacional, do setor privado e da sociedade civil, implementa políticas públicas a fim de realizar o enfrentamento e tentar solucionar essa questão social.

Sendo assim, este trabalho de conclusão de curso tem como foco o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR), um programa da Secretaria de Direitos Humanos

(SDH), criado em 2003, para fortalecer e integrar as redes municipais e as políticas de enfrentamento a violência sexual contra a criança e o adolescente já existentes.

Para tanto, este estudo busca contextualizar brevemente a situação da violência de modo geral e, especificamente, compreender a violência sexual contra crianças e adolescente no Brasil, as suas categorias e as suas subdivisões. Além disso, este trabalho tem como objeto principal entender e analisar quais fatores levaram os prefeitos a realizarem o convênio com o Governo Federal para implementarem o PAIR nos municípios brasileiros, de acordo com o modelo teórico da difusão de políticas públicas, teoria que alicerça a pesquisa, sob a ótica dos determinantes internos e externos (Berry & Berry; 1990).

Essa teoria possui grande relevância, visto que, de acordo com Farah (2006) “na literatura sobre políticas públicas e administração pública no Brasil, há uma lacuna de estudos sobre o processo de disseminação ou difusão de políticas e programas de governo” (FARAH, 2006).

Quanto à metodologia empregada, este trabalho monográfico é uma pesquisa mista (utiliza métodos qualitativos e quantitativos), de natureza descritiva e exploratória.

Para a coleta de dados foram utilizadas as pesquisas documental e bibliográfica. Também foi realizada a construção de um banco de dados, que auxiliou a análise do programa e uma entrevista semiestruturada com a Coordenadora-Geral do PAIR. Além disso, a pesquisa utilizou um software chamado *Wiser Discovery* para melhor compreensão, organização e representação dos dados encontrados e analisados.

A estrutura deste trabalho conta com cinco capítulos. O primeiro capítulo trata da presente Introdução, fazendo a contextualização histórica sobre a violência sexual no Brasil. O segundo capítulo, discute sobre o referencial teórico, apresentando e explicando a teoria de difusão de políticas públicas de forma mais detalhada, incluindo os seus conceitos e as divisões teóricas. O terceiro capítulo trata da metodologia utilizada para responder o problema de pesquisa, fazendo a descrição da pesquisa, do objeto de estudo e apresentando os objetivos geral e específicos; o problema de pesquisa; a justificativa; as hipóteses de pesquisa; e as limitações encontradas para a realização deste trabalho. O quarto capítulo faz exposição da análise dos fatores que levaram os governantes municipais a implementarem o PAIR. E, ao final, no quinto capítulo, são feitas as conclusões do estudo e as considerações finais.

2 PAIR

Em 1977, foi criada a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), que estava vinculada ao Ministério da Justiça, com o objetivo de apoiar projetos que garantissem e protegessem os direitos humanos no Brasil.

Em 28 de maio de 2003, a partir da Lei nº 10.683, a Secretaria passou a ter status de Ministério. E, a partir de 2010, a denominação da SEDH passou a ser Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR).

A SDH/PR tem como um dos seus objetivos formular políticas públicas que promovam os direitos da criança e do adolescente. Para executar tais políticas, existe a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA), que, além de desempenhar o papel da secretaria-executiva do CONANDA, coordena políticas e ações voltadas para a criança e o adolescente.

Em junho de 2000, no Encontro Nacional, em Natal (RN), foi elaborado o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes e em julho do mesmo ano, o Plano foi aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e revisado pela SDH/PR, em conjunto com a Comissão Intersetorial de Enfrentamento a Violência Sexual de Crianças e Adolescentes (EVSCA)⁷ e pelo Comitê Nacional de EVSCA⁸.

O objetivo do Plano Nacional, segundo Motti et al. (2008: p.18), é de buscar a articulação dos atores que lutam contra à violência sexual de crianças e adolescentes.

O Plano Nacional possui seis eixos. São eles:

Quadro 2 - Eixos do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes

EIXOS	AÇÃO
Análise da situação	Conhecer o fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes por meio de diagnósticos, levantamento de dados, pesquisas.

⁷ A Comissão Intersetorial de EVSCA foi criada pelo Decreto de 11 de outubro de 2007, com o objetivo de articular políticas federais para enfrentar a violência sexual contra crianças e adolescentes.

⁸ É uma instância da sociedade civil, que articula, mobiliza e realiza o controle social da política de enfrentamento a violência sexual contra crianças e adolescentes.

Mobilização e Articulação	Fortalecer as articulações nacionais, regionais e locais de combate e pela eliminação da violência sexual; envolve redes, fóruns, comissões, conselhos e etc.
Defesa e Responsabilização	Atualizar a legislação sobre crimes sexuais, combater a impunidade, disponibilizar serviços de notificação e responsabilização qualificados.
Atendimento	Garantir o atendimento especializado, e em rede, às crianças e aos adolescentes em situação de violência sexual e às suas famílias, realizado por profissionais especializados e capacitados.
Prevenção	Assegurar ações preventivas contra a violência sexual. Ações de educação, sensibilização e de autodefesa.
Protagonismo Infanto-juvenil	Promover a participação ativa de crianças e adolescentes pela defesa de seus direitos e na execução de políticas de proteção de seus direitos.

FONTE: Elaboração da autora/**Plano Nacional de Enfrentamento a Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes** (2013: p 09).

Com base nos eixos do Plano Nacional, em 2003, a SDH/PR criou o Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (PNEVSCA).

O objetivo do programa focou em proteger e garantir os direitos sexuais e reprodutivos das crianças e adolescentes. Além disso, o PNEVSCA oferece apoio às ações que realizem inovação no atendimento humanizado as vítimas de violência sexual.

O PNEVSCA é também responsável por gerir nacionalmente o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR) e o Disque Denúncia Nacional (Disque 100), que é um canal de comunicação e que, desde 1997, promove orientação e proteção nos estados e municípios, fortalecendo a comunicação da sociedade com o poder público, além de realizar o levantamento de dados sobre os casos de violência no Brasil.

Para compreender de forma mais detalhada os arranjos institucionais acerca do tema, cabe compreender, que existe dentro da SDH/PR, uma Coordenação Geral de

Enfrentamento a Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (CGEVSCA), vinculada à SNPDCA.

A CGEVSCA é responsável por coordenar e articular ações relacionadas ao tema, sendo o PAIR uma dessas ações.

Inicialmente, o Disque 100 também estava vinculado a CGEVSCA, visto que recebia denúncias de violência contra crianças e adolescentes. Contudo, o Disque 100 passou a receber denúncias de todos os tipos de violações de direitos humanos e assim, ficou sob responsabilidade da Ouvidoria da SDH/PR, que além de analisar e encaminhar as denúncias e reclamações recebidas, dissemina informações sobre campanhas, programas, e serviços de atendimento, promoção e proteção de direitos humanos.

O PAIR, formado por meio de uma parceria do Governo Brasileiro, através da SEDH/PR e da Secretaria de Estado de Assistência Social com a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), surge em 2002, com o objetivo de integrar políticas e desenvolver metodologias de enfrentamento à violência sexual e que garantam a proteção integral das crianças e dos adolescentes.

Com o desenvolvimento do desenho institucional do Programa, a coordenação e execução das ações do PAIR ficaram a cargo do Comitê Gestor, que contava com dirigentes da SEDH, da USAID e do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). E a operacionalização passou a ser responsabilidade de técnicos dos três órgãos compondo o Grupo Técnico.

Em 2002, Pacaraima (RR), Manaus (AM), Rio Branco (AC), Corumbá (MS), Feira de Santana (BA) e Campina Grande (PB) foram os seis primeiros municípios escolhidos para realizar uma implementação experimental da metodologia do PAIR. Esses municípios foram indicados através do apontamento da Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (PESTRAF 2002) e da Geografia da AIDS nas Fronteiras do Brasil como rotas de exploração sexual.

A partir dessa implementação, o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu relatório, entendeu que as ações do PAIR condiziam com as necessidades de melhorias locais e, assim, recomendou que a metodologia do programa fosse disseminada. Assim, o programa foi expandido por todo o país e implementado em outras localidades,

inclusive em 15 cidades fronteiriças entre Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina, conhecido como Estratégia Regional de Enfrentamento ao tráfico de Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual no âmbito do MERCOSUL, o PAIR MERCOSUL⁹, iniciado em 2008.

Consoante com o artigo 86 do ECA¹⁰, a metodologia do PAIR é desenvolvida para que os direitos das crianças e dos adolescentes sejam atendidos por atores não-governamentais e governamentais, sejam eles da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Conforme consta no Sistema de Gestão do PAIR¹¹, criado pelo Laboratório de Engenharia de Software (LEDES) da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), para que o PAIR seja implantado, os municípios devem realizar seis ações estratégicas. São elas:

- **Articulação Político-Institucional:** Nessa primeira ação, são realizadas reuniões com a sociedade civil e com o gestor de cada município selecionado, visando apresentar o programa e mobilizar forças locais para que o PAIR seja implementado;
- **Diagnóstico Rápido Participativo (DRP):** nessa ação são identificadas as demandas e os serviços e programas que já existem nos municípios. Os resultados dessa pesquisa, além de ajudarem a entender a realidade de cada município e proporcionar a chance de superar os problemas encontrados, são divulgados, na próxima ação estratégica, o Seminário para Construção do Plano Operativo Local;
- **Seminário para Construção do Plano Operativo Local:** nessa etapa estratégica, além dos resultados do DRP serem divulgados, são criados grupos, os quais cada um identifica três ações/problemas, baseados nos seis

⁹ Segundo o site PAIR Mercosul, as 15 cidades são: Chui-BR, Chuy-UY, Santana do Livramento-BR, Rivera-UY, Uruguaiana-BR, Paso de Los Libres-AR, Puerto Iguazu-AR, Ciudad del Este-PY, Foz do Iguaçu-BR, Bella Unión-UY, Barra do Quaraí-BR, San Tomé-AR, São Borja-BR, Rio Branco-UY, Jaguarão-BR. Disponível em: http://mercosul.ledes.net/site/pt_BR/index.php?toSection=15&ItemID=11. Acessado em: 16 de jun. 2015

¹⁰ De acordo com o artigo 86 do ECA “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (BRASIL. Lei Federal nº 8.069 de 1990). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18069.htm. Acessado em: 16 de jun. de 2015.

¹¹ O Sistema de Gestão do PAIR está disponível em: <http://pair.ledes.net/index.php?toSection=institucional&ItemID=13>. Acessado em: 10 de jul. 2015.

eixos do Plano Nacional, que constarão no Plano Operativo. E no final do Seminário, é realizada uma eleição para a Comissão de Coordenação e Monitoramento do Plano Operativo Local;

- **Capacitação da Rede:** essa é ação estratégica mais extensa e de maior força do Programa, pois, demanda que a rede de proteção e os profissionais responsáveis pela sua operacionalização estejam envolvidos. A capacitação possui carga horária de sessenta horas-aula (quarenta horas para formação e informação e vinte horas para treinamentos, através de oficinas específicas).
- **Assessoria Técnica:** suporte técnico para os Conselhos Tutelares, Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS), Comissão Local e outros. Esse suporte tem objetivo desenvolver metodologias mais eficazes para o atendimento das vítimas.
- **Monitoramento dos Planos Operativos Locais:** monitoramento periódico nos locais onde o PAIR foi implementado, para verificar se as ações previstas nos Planos Operativos Locais estão sendo realizadas.

Segundo dados da SDH/PR¹², a implementação da metodologia do PAIR conta com 648 municípios adotantes, em todos os estados brasileiros, exceto o estado de Tocantins, que não realizou nenhum convênio do PAIR ao longo dos anos.

Em entrevista realizada com a Coordenadora-Geral do PAIR (dezembro de 2015), durante o ano de 2015 não foram realizados novos convênios com os municípios, visto que o Programa se encontra em fase de avaliação de suas ações.

¹² Durante o governo da presidenta Dilma, a SDH/PR estava vinculada ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Contudo, devido ao processo de impeachment da presidenta e do seu afastamento da presidência por até 180 dias, o Ministério foi extinto no governo do presidente interino Michel Temer e a Secretaria de Direitos Humanos voltou a ser vinculada ao atual Ministério da Justiça e Cidadania.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo tem como objetivo apresentar de forma didática as teorias que foram utilizadas na pesquisa e suas postulações.

Teorias de Difusão

A partir da década de 50, começou-se a observar os processos das políticas públicas mais intensamente, visto que, se tornaram muito mais complexos, devido à instituição de novos atores, novas informações, influência da mídia, globalização, novos grupos sociais e interações e o surgimento de novos trabalhos acerca de fenômenos que antes passavam despercebidos por estudiosos.

A formulação de uma política pública envolve um conjunto de processos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das escolhas feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial; implementação dessa decisão; e, por fim, a avaliação da decisão.

Contudo, Faria (2006: p.22), coloca que o campo de públicas possui algumas lacunas, no sentido de que a maioria dos estudos está concentrada nos momentos da decisão, negligenciando a etapa de avaliação, não só nos estudos, mas também como um instrumento da gestão de políticas públicas a ser utilizado pelo setor público em todos os seus níveis. O autor complementa ainda, que essa negligência decorre não apenas da fragilidade institucional dessa área no Brasil, como também da deficiência do campo de estudos da administração pública.

Além da questão de negligenciar a etapa da avaliação, o autor destaca ainda que o papel das ideias e do conhecimento são imprescindíveis para entender a formação de agenda do país, mas que esta, é mais uma etapa que tem sido preterida pelos pesquisadores.

As teorias tradicionais, que buscam descrever o processo da política pública, possuem limitações, visto que não explicam o processo como um todo, mas apenas um processo político determinado.

Faria (2006: p.21) afirma essa limitação, quando coloca que:

Uma grande variedade de pesquisas empíricas e de ensaios de natureza teórico-conceitual tem demonstrado a incapacidade dos modelos tradicionais de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses, como o

pluralismo, o corporativismo, o marxismo, em suas várias derivações, de dar conta da diversificação e da complexificação desses processos, muitas vezes marcados por interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores, como, por exemplo, organizações não governamentais de atuação transnacional e redes de especialistas. (FARIA, 2006: p. 21).

Ao observar o processo de **adoção** de uma política pública em um determinado local, nota-se que a mesma política, ou parte dela, é **replicada** em outro sistema político e/ou social. Esse fenômeno é chamado de difusão de políticas públicas, ou *policy diffusion*.

De acordo com a obra de Everett Rogers “*Diffusion of Innovations*” as diversas teorias acerca do tema de difusão de políticas públicas nasceram a partir da pesquisa de Ryan e Gross, em 1943, que entrevistaram 250 fazendeiros do estado de Iowa, nos Estados Unidos (EUA), sobre a difusão de uma semente de milho híbrida.

É considerada como difusão quando a decisão de um governo em adotar uma política, acaba sendo influenciada por outros governos, ou seja, há uma relação de interdependência entre as unidades. Ela ocorre mais comumente quando as políticas públicas são mais simples e quando as unidades possuem características similares e embora a difusão seja voluntária na maioria das vezes, ela também pode ser imposta. Esse fenômeno pode ser influenciado tanto por fatores globais, quanto por fatores domésticos.

Conforme define Strang (1991), a difusão “é o processo pelo qual a adoção precursora de uma característica ou prática, em uma população, **altera a probabilidade de adoção dos não adotantes restantes.**”¹³ (STRANG, 1991: p. 324-325, tradução nossa).

Graham et al (2008) afirma que “a difusão ocorre quando a decisão de um governo sobre se a adotar uma inovação política é **influenciada por escolhas anteriores de outros governos**”¹⁴ (GRAHAM et al., 2008: p. 3, tradução nossa).

¹³ STRANG, David. Adding Social Structure to Diffusion Models Na Event History Framework. **Sociological Methods & Research**, v. 19, n.3, p. 324-353, 1991. O texto original é “the process by which the prior adoption of a trait or practice in a population alters the probability of adoption for the remaining non-adopters”. Pode ser acessado em: <smr.sagepub.com/content/19/3/324.short>. Acessado em: 01 de set de 2015.

¹⁴ GRAHAM, Erin et al. The diffusion of policy diffusion research. **unpublished, The Ohio State University and The University of Michigan**, 2008. O texto original é “diffusion occurs when one

Similarmente, Shipan e Volden (2012) colocam que de maneira geral, a difusão é definida como escolhas políticas de um governo que influenciam as escolhas de outros governos.

A difusão também pode ser definida como “a adoção pelos governos de programas similares, de uma **forma não coordenada, mas interconectada**” (ELKINS 2003 apud WAMPLER 2008).

Os estudos de difusão começaram de fato, após a segunda metade do século XX. Antes, os estudiosos tratavam do tema de forma mais ampla.

Apesar da abordagem de difusão ser explorada há algum tempo no âmbito internacional, com ênfase na Europa e nos EUA, no Brasil, o tema começou a ser estudado recentemente, sobretudo pelo campo da Ciência Política e áreas de conhecimentos afins.

Walker (1969) é conhecido como um dos autores fundamentais e um dos pioneiros a estudar sobre o tema de difusão. Ele buscou desenvolver explicações sobre os **padrões de difusão de inovações** e sobre a velocidade relativa das adoções nos estados norte-americanos, tentando entender o porquê de alguns estados adotarem inovações mais facilmente que outros.

Para Everett Rogers (1995) a difusão é um “processo pelo qual uma **inovação** é comunicada através de certos **canais** ao longo do **tempo** entre os **membros do sistema social**”¹⁵ (ROGERS, 1995: p. 35 tradução nossa).

A inovação colocada por Rogers (1995) pode ser considerada como a adoção de um modelo de política pública ou um desenho institucional inovador, que pode ser aprendido através da experiência de outros países e de unidades similares.

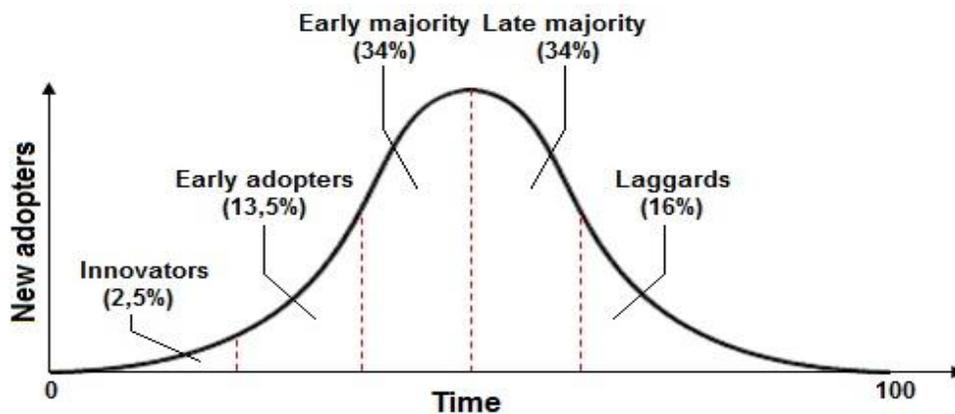
government’s decision about whether to adopt a policy innovation is influenced by previous choices by other governments”. Pode ser acessado em:

<<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.175.7667&rep=rep1&type=pdf>>. Acessado em: 21 de jun. de 2015.

¹⁵ ROGERS, Everett M. Diffusion of innovations. **New York: Free Press**, v. 18, n. 20, p. 271, 1983. O trecho original é “Diffusion is the process by which an innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social system”. Pode ser acessado em:<<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=v1ii4QsB7jIC&oi=fnd&pg=PR15&dq=diffusion+of+innovation+rogers&ots=DKVtyPUtdS&sig=Aa5vSLj4FxfiNiv0zHWUIPfv#v=onepage&q=diffusion%20of%20innovation%20rogers&f=false>>. Acessado em: 30 de jun. de 2015.

Rogers (1995) buscou classificar os adotantes em grupos de acordo com o tempo em que levam para aderir inovações. O primeiro grupo de adotantes são os inovadores, “*innovators*”; seguido dos primeiros adotantes, “*early adopters*”; grupo da primeira maioria, “*early majority*”; grupo da última maioria, “*late majority*”; e, por fim, grupo dos atrasados “*laggards*”. Os grupos estão representados da figura abaixo (Figura 2).

Figura 2 - Classificação dos adotantes em grupos



FONTE: Elaboração da autora/ ROGERS, 1983.

Berry e Berry (1990: p. 396-397), ao estudarem a adoção de loterias estatais, indicam dois tipos de explicações para os estudos de difusão: o modelo de determinantes internos e o modelo de difusão regional, que está inserido no modelo de determinantes externos, que além de considerar a proximidade geográfica, abarca as redes formais e informais, que de acordo com Coêlho, Turgeon e Cavalcante (2016: p.149), “os governos adotam políticas porque são influenciados por outros governos através da propagação da **comunicação em redes institucionalizadas ou informais**” (COÊLHO, TURGEON E CAVALCANTE, 2016).

A primeira explicação postula que os fatores que levam a inovar são de ordem político-econômica e características sociais internas para o Estado. Já a segunda, enfatiza a influência de estados vizinhos. Contudo, o enfraquecimento conceitual vem da segregação das duas explicações. Sendo assim, os autores, baseados na **teoria de inovação organizacional de Mohr** (1969), de acordo com Coêlho, Turgeon e Cavalcante (2016: p.148), inovam ao sugerirem um modelo unificado dessas explicações.

Para Farah (2006) quando um determinado problema é recorrente em muitos lugares, a inovação tem um grande potencial de disseminação. Porém, quando a dificuldade é pertinente a uma determinada localidade, a inovação tem esse potencial de disseminação comprimido. A autora ainda alerta, que somente o fato de existir um mesmo problema em diversos locais, não torna o processo de disseminação suscetível a acontecer, visto que, é necessário que o problema seja reconhecido como um desafio a ser enfrentado e que ele possua relevância para a sociedade.

Collier e Messick (1975: p. 1302-1304) ao estudarem o processo de difusão da política de seguridade social em vários países, propuseram a existência de três tipos de difusão.

O primeiro tipo de difusão ocorre quando um país **imita a legislação** de outro, que já implementou a política ou inovação. Já o segundo, traz a abordagem de que não há imitação, mas sim a **implementação** de uma determinada **política** em um país que influencia os outros. E por fim, o terceiro tipo mostra que **organismos, tratados e acordos internacionais** acabam influenciando no processo de difusão de uma política.

A partir da classificação dos tipos de difusão, Collier e Messick (1975: p.1306) chegaram à concepção da existência de dois padrões de difusão: o hierárquico e o espacial.

No caso do padrão hierárquico as inovações surgem nas unidades maiores ou mais avançadas e, em seguida, são adotadas pelas unidades sucessivamente menores ou menos avançadas.

Existem várias causas que justificam o padrão hierárquico, entre elas está que a unidade mais desenvolvida possui maiores recursos, informações e contatos e assim, estaria mais suscetível a obter informações sobre uma determinada inovação do que unidades menos desenvolvidas. Ou ainda, unidades menores buscam se comportar como as unidades maiores, que foram escolhidas como modelos por aqueles.

Já o padrão espacial propõe que um determinado país possui a capacidade de influenciar o processo de decisão de outros países vizinhos.

Elkins e Simmons (2005: p.5), ao tentarem identificar conceitos que auxiliam nos estudos de difusão, trazem o debate de que parte da literatura analisa **a difusão**

como um resultado de uma prática ou de uma política disseminada, enquanto a outra parte da literatura (maioria), como Rogers (1995) e Strang (1991), considera o processo de difusão como um **conjunto de processos e mecanismos associados, que implicam em um resultado**.

Shipan e Volden¹⁶ (2008: p.841-843) propõem quatro tipos de mecanismos de difusão. São eles: aprendizagem ou “*learning*”, competição econômica ou “*economic competition*”, imitação ou “*imitation*” e coerção ou “*coercion*”. Os dois primeiros, segundo os autores, são os mecanismos mais comuns na explicação do processo de difusão de políticas públicas.

O primeiro mecanismo trata de como os tomadores de decisão e formuladores de políticas públicas podem aprender com as experiências de outros governos. Cabe a eles, observarem se a política tem sido bem-sucedida e se ao longo do tempo não houve desistência da política por parte dos governos. A hipótese dos autores sobre a aprendizagem é que quando uma política é amplamente adotada por vários governos, a probabilidade de adoção da política por outro local aumenta.

A hipótese que envolve o segundo mecanismo é que quando existem repercussões positivas relacionadas à adoção da política, a probabilidade de cidades vizinhas adotarem a política aumenta e quando há repercussões negativas, diminui.

O terceiro mecanismo se diferencia bastante do primeiro. O ponto crucial dessa diferenciação é que a aprendizagem se concentra na política e nas suas consequências e a imitação ou emulação, possui foco no ator, o governo, e nas suas ações. No caso de das cidades menores e menos desenvolvidas, estas podem emular políticas adotadas por cidades maiores e mais desenvolvidas por considerar estas como modelos a serem seguidos. A hipótese dos autores, referente à imitação é que a probabilidade de uma unidade adotar determinada política aumenta, quando uma unidade próxima, maior e mais desenvolvida também adota.

O último mecanismo proposto pelos autores possui um foco maior sobre a coerção vertical, ou seja, o governo federal, através de repasses feitos aos governos

¹⁶ Shipan e Volden aplicaram a teoria de difusão nos estudos sobre políticas anti-fumo. Ver em: Bottom-up federalism: the diffusion of antismoking policies from U.S. cities to states. Disponível em: <https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/AJPS-2006-smoking.pdf>. Acessado em: 04 de abr. de 2016.

locais, estimula a adoção de políticas e influencia suas ações. Assim, a hipótese relacionada a este mecanismo é que a probabilidade de uma cidade adotar uma política diminui, quando o Estado adota uma política semelhante e que abrange a cidade.

De acordo com Wegrich (2009: p.4), um mecanismo que tem ganhado força na literatura de difusão são as redes transnacionais, que possuem um papel importante, no que se refere, ao relacionamento dos processos de disseminação. Como exemplo de atores presentes nessas redes temos, organismos internacionais, associações diversas e think tanks.

Estudos de Dolowitz e Marsh (2000: p. 8-16) buscaram analisar o crescente processo do *policy transfer* e investigar questões como, o que é transferido? Quais atores envolvidos? E quais são os graus de transferência?

Nesse processo, podem ser transferidos políticas, programas, objetivos, instrumentos ou técnicas administrativas, conteúdo, estruturas e lições negativas.

Os atores envolvidos, de acordo com a literatura dos autores, são políticos eleitos, burocratas, instituições, partidos políticos, ideologias, especialistas sobre o tema, grupos de interesse e *think tanks*, que são os pensadores que formam opiniões.

Dolowitz e Marsh (2000: p.17-20) avançam ainda, ao tratar dos tipos de transferência que estão representados na seguinte tabela:

Quadro 3 - Tipos de transferência

Cópia – <i>Copying</i>	Transferência completa ou praticamente intacta.
Emulação – <i>Emulation</i>	Transferência de partes importantes da política, ou da política com ajustes.
Combinação – <i>Mixtures</i>	Transferência envolvendo combinações de várias políticas e ideias.
Inspiração – <i>Inspiration</i>	Uma política gerando estímulo para uma nova política ou uma mudança política, sem casos análogos.

FONTE: Elaboração da autora/DOLOWITZ e MARSH, 2000.

Há ainda abordagens teóricas que fazem uma subdivisão da categoria de *Mixtures*. A primeira subcategoria é a Hibridização, que seria a combinação de políticas de dois lugares distintos. A segunda é a Síntese, que seria a combinação de políticas de diversos locais.

Os governos podem aprender com a *policy transfer*, que pode ser voluntária ou coercitiva, através do passado da própria unidade ou de outras; através de unidades similares ou ainda, com outras unidades federativas. Contudo, conforme alertam os autores (Dolowitz e Marsh; 2000), falhas podem ocorrer na transferência de políticas, como explicadas abaixo:

- Transferência incompleta: onde elementos decisivos para o sucesso da política não são transferidos;
- Transferência desinformada: onde as informações da política foram insuficientes; e
- Transferência imprópria: onde características do local para onde a política será transferida não foram consideradas.

Outra explicação bastante considerada acerca dos estudos de difusão é sobre a ação coordenada e a ação descoordenada.

A ação coordenada trabalha com a ideia de que entidades, grupos de organismos internacionais e governamentais agem de forma cooperativa ou coercitiva e assim, coordenam o processo de difusão, ou seja, a difusão dependeria de uma ação coordenada dessas entidades. Já a ação descoordenada considera que não existe um trabalho cooperativo e nem coercitivo entre os entes governamentais e os organismos internacionais, ou seja, a decisão de se adotar uma inovação considera apenas os fatores internos e assim, desconsidera a influência de outras unidades. Portanto, “ondas de difusão coordenadas por agências ou países líderes implicam em um alto grau de conectividade entre países. Em outro cenário, ondas de difusão não coordenadas implicam em menor grau de interconexão entre governos” (COÊLHO, TURGEON E CAVALCANTE, 2016: p.147).

Contudo, alguns autores contribuem ainda para os estudos de difusão, no sentido de combinar as duas explicações de ações coordenadas e descoordenadas, considerando que os governos realizam a tomada de decisão sem depender da ação coercitiva ou

cooperativa de organismos internacionais, mas que consideram as decisões e as experiências de outras unidades, sendo assim a difusão seria advinda de uma ação descoordenada e interconectada com outras unidades (COÊLHO, TURGEON E CAVALCANTE; 2016).

Deste modo, o objetivo de estudar o processo de difusão é tentar explicar a formulação de políticas públicas (que não é o foco de outros modelos), buscar fatores que levam unidades diferentes a adotarem as mesmas políticas ou políticas parecidas e tentar esclarecer novos fenômenos, que surgem de acordo com a globalização e com as ações de organismos internacionais.

Para essa análise, será levada em conta especialmente a análise dos Berry (1990) sobre determinantes internos e externos.

4 METODOLOGIA

A metodologia tem como objetivo apresentar a forma, estratégia, ferramentas e os métodos utilizados para a obtenção dos dados, que auxiliaram na resposta do problema de pesquisa proposto e na realização do estudo como um todo.

Minayo (2001) entende que metodologia é “o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade” (MINAYO, 2001: p.16) e sendo assim, “a metodologia ocupa um lugar central no interior das teorias e está sempre referida a elas” (Ibid; 2001).

De acordo com Rampazzo (2005) a metodologia científica trata-se de “normas técnicas que devem ser seguidas na pesquisa científica” (RAMPAZZO, 2005: p.13).

Para Richardson (1989 apud Dalfovo; Lana; Silveira, 2008, p.6) “(...) método em pesquisa significa a escolha de procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação de fenômenos”.

Descrição da Pesquisa

De acordo com Gil (2010) pesquisa é “o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos” (GIL, 2010b: p. 1).

O estudo em questão trata-se de uma pesquisa com abordagem mista, ou seja, utilizou-se de métodos quantitativos e qualitativos, visto que, traz uma análise do texto e interpretação do banco de dados. Creswell (2010) coloca que, além de utilizar os melhores aspectos das pesquisas qualitativa e quantitativa, este método, ao unir as duas abordagens, pode trazer mais *insights* e melhor compreensão acerca dos problemas de pesquisa.

A pesquisa quantitativa visa trabalhar com dados e amostras maiores do que a pesquisa qualitativa, e utiliza-se de técnicas estatísticas e, conforme aponta Godoy (1995):

Preocupa-se com a medição objetiva e a quantificação dos resultados. Busca a precisão, evitando distorções na etapa de análise e interpretação dos dados, garantindo assim uma margem de segurança em relação às inferências obtidas (GODOY, 1995: p.58).

Dessa forma, este trabalho se baseou na construção de um banco de dados e cruzamento de dados na análise, através de dados secundários. A coleta de dados quantitativos foi realizada de agosto de 2015 a maio de 2016.

Para análises de estudos de difusão é fundamental que se saiba o município adotante da política e o ano que a adoção foi realizada. Essas duas informações foram fornecidas pela Coordenação-Geral do PAIR (2015) ¹⁷.

Além disso, através do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), instituído pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) e pelo Decreto nº 7.724/2012 foi possível ter acesso aos dados de violência sexual do Disque Denúncia Nacional (Disque 100), referente ao período entre 2011 a 2014. Isso porque o Disque 100 passou a funcionar no formato atual a partir de 2011, sendo assim, não há dados consolidados nos períodos anteriores.

A pesquisa também considerou o Relatório de municípios com maior número de registros de exploração sexual, entre os anos de 2005 a 2010 da Matriz Intersetorial de Enfrentamento à Exploração Sexual de Crianças e Adolescente. A Matriz é uma ferramenta de gestão pública, que consegue mostrar de maneira quantitativa e qualitativa informações sobre a exploração sexual, baseados em dados do Disque 100 e que também possui legislação e documentos acerca do tema.

Foram utilizados dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para descobrir a porcentagem de votos ganhos do prefeito eleito de cada município adotante do PAIR e do segundo candidato mais votado, pois, de acordo com as teorias de difusão, quanto mais as eleições possuem resultados “apertados” entre os candidatos, maior a probabilidade de o prefeito eleito adotar inovações.

A pesquisa qualitativa, segundo Creswell (2010), “baseia-se em dados de texto e imagem, têm passos singulares na análise dos dados e se valem de diferentes estratégias de investigação” (CRESWELL, 2010: p. 206).

¹⁷ De acordo com o banco de dados fornecido pela Coordenação-Geral do PAIR, 534 municípios adotaram a metodologia do Programa. Porém, durante a pesquisa documental, foi encontrado um documento oficial da Secretaria de Direitos Humanos com 540 municípios que adotaram a metodologia do PAIR. Sendo assim, este estudo adotou como metodologia a junção das informações, retirando os municípios que se repetiam nas duas listas, e chegou a 648 municípios brasileiros que implantaram o PAIR e 719 convênios realizados, incluindo municípios que podem ter adotado mais de uma ação do PAIR (PAIR Copa, PAIR Cidades Gêmeas, PAIR Grandes Obras, PAIR Xingu e PAIR Mercosul). Contudo, conforme atualização realizada pela Coordenadora-Geral do PAIR, até o dia 02 de junho de 2016 só havia 101 convênios do PAIR vigentes.

Godoy (1995) descreve que a pesquisa qualitativa pode ser realizada de três formas: através da pesquisa documental; do estudo de caso; e da etnografia.

Este trabalho tem como foco a abordagem qualitativa através da pesquisa documental, visto que, a análise envolve uma quantidade de municípios relevante (mais de 11% dos 5.570 municípios) acerca de um longo período de tempo (2003-2014), e de acordo com Godoy (1995), este formato é uma maneira apropriada e vantajosa de se realizar uma pesquisa.

Além da construção do banco de dados, foi realizada uma entrevista semiestruturada com a Coordenadora-Geral do PAIR, Heloiza Egas, no dia 30 de dezembro de 2015, para maior compreensão de como o Programa foi criado, como ele é estruturado e operacionalizado e para buscar informações que não estavam presentes nas análises documentais e pesquisas bibliográficas realizadas.

O estudo em questão trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória. As pesquisas descritivas têm como finalidade descrever fenômenos ou realizar relações entre as variáveis (GIL, 2010a: p.28), no caso, o fenômeno a ser descrito é o do processo de difusão do PAIR nos municípios brasileiros. Já as pesquisas exploratórias, conforme aponta Gil (2010b), “têm como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torna-lo mais explícito ou a construir hipóteses” (GIL, 2010b: p.27). Ainda de acordo com o autor, a coleta de dados em uma pesquisa exploratória pode ocorrer através de “levantamento bibliográfico” e “entrevistas com pessoas que tiveram experiência prática com o assunto” (GIL, 2010b: p.27).

Para realização do estudo foram utilizadas também a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. A primeira é feita, conforme Gil (2010b), “com base em material já publicado. Tradicionalmente esta modalidade de pesquisa inclui material impresso, como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos”. (GIL, 2010b: p. 29). E a segunda, utiliza “documentos institucionais, mantidos em arquivos de empresas, órgãos públicos e outras organizações”; “documentos pessoais, como cartas e diários”; “material elaborado para fins de divulgação, como folders, catálogos e convites”; “documentos jurídicos, como certidões, escrituras, testamentos e inventários”; “documentos iconográficos, como fotografias, quadros e imagens”; e “registros estatísticos” (GIL, 2010b: p.30).

Problema de Pesquisa

De acordo com o Portal Planalto, foram realizadas, nos meses de Janeiro, Fevereiro e Março de 2015, 21.021 denúncias no Disque 100, relacionadas à violação dos direitos de crianças e adolescentes, sendo que 4.480 foram referentes à violência sexual e 23% destas, cerca de 1.030 denúncias, foram referentes à exploração sexual, tendo os estados de Minas Gerais, São Paulo, Bahia e Rio de Janeiro os maiores números de denúncias.

A Matriz Intersetorial de 2011 mostrou registros de Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (ESCA) nas fronteiras do país “em 18 cidades gêmeas¹⁸, 173 municípios faixas de fronteira, 46 municípios linha de fronteira [...]” (MATRIZ, 2011).

Conforme colocado pela ferramenta estratégica, Matriz Intersetorial, a tabela abaixo mostra os municípios com a maior quantidade de registros de ESCA, tendo o ano base inicial em 2005 e final em 2010:

Tabela 1- Os 10 municípios com maior número de registro de ESCA

Estado	Município	Quant. de Registros	Percentual Nacional
CE	Fortaleza	1175	4,25%
BA	Salvador	1042	3,77%
RJ	Rio de Janeiro	888	3,21%
SP	São Paulo	685	2,48%
PE	Recife	484	1,75%
RS	Porto Alegre	450	1,63%
AM	Manaus	424	1,53%
PA	Belém	415	1,50%

¹⁸ De acordo com os artigos 1º e 2º da Portaria nº 125, do Ministério da Integração Nacional “serão considerados cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania” e “não serão consideradas cidades-gêmeas aquelas que apresentem, individualmente, população inferior a 2.000 (dois mil) habitantes” (BRASIL, Portaria Nº 125, 21 de março de 2014. Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 mar. 2014. Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=45&data=24/03/2014>.

Acessado em: 29 de mar. de 2016).

MA	São Luís	365	1,32%
DF	Brasília	353	1,28%

FONTE: Elaboração da autora/**Sistema Matriz Intersectorial** (Exploração Sexual CA – ESCA/ Relatório - Municípios com maior número de registros).

Diante da contextualização do tema, da importância do papel das ações do PAIR para combater a violência sexual contra crianças e adolescentes e tomando como referência as teorias de difusão de políticas públicas, este estudo se propõe a buscar respostas sobre a seguinte questão:

*Quais **fatores** influenciaram os prefeitos a adotarem o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR) nos municípios brasileiros entre o período de 2003 a 2014?*

Objetivo Geral

Verificar os fatores que determinaram a disseminação do PAIR nos municípios brasileiros, no período de 2003-2014.

Objetivos Específicos

- Demonstrar a disseminação de adoção do PAIR no tempo e no espaço, de acordo com as unidades federativas;
- Verificar se houve alinhamento partidário entre o governo federal e o governante municipal no momento da adoção;
- Analisar a relação dos dados entre a violência sexual infantil (índices de violência sexual infantil, denúncias do Disque 100 e etc) e a adoção do programa.
- Verificar se a proximidade geográfica influenciou a adoção municipal do PAIR.

Justificativa

A importância de estudar uma ação de enfrentamento à violência sexual está atrelada a evitar interferências negativas no desenvolvimento social, emocional e comportamental e de construir um ambiente seguro para a criança. Além disso, a relevância do tema está ligada a recente percepção dos direitos das crianças e

adolescentes, a alta complexidade e dificuldade que envolve o processo da denúncia por parte da criança, adolescente ou de seus responsáveis e pouca exploração desse fenômeno.

Os dados e denúncias sobre os casos de violência sexual infanto-juvenil são difíceis de serem obtidos por diversas razões. Entre elas estão que, muitas vezes nem todos que sofrem com atos violentos, denunciam os seus agressores ou não tem credibilidade diante dos seus pais e/ou responsáveis, ou ainda, quando há por parte destes, omissão ou conivência; por vezes os Conselhos Tutelares ou Delegacias de Proteção à Criança e ao Adolescente não estão presentes nos locais onde ocorrem as violações; e de acordo com Costa e Gomes (2005: p.133), como existe uma concepção de que a violência doméstica é um assunto familiar, as autoridades policiais e Conselhos Tutelares podem agir com descaso. Todas essas causas corroboram para que os dados disponíveis se mantenham distantes da realidade.

A violência sexual contra crianças e adolescentes é um tema complexo e multidimensional, além de ser pouco explorado e estudado no âmbito acadêmico e, por estas razões, as pesquisas devem ser incentivadas e abrangidas pelas áreas de conhecimento envolvidas acerca desse fenômeno.

Hipóteses de Pesquisa

Baseada na teoria de difusão de políticas públicas e principalmente na análise dos autores Berry e Berry (1990), a pesquisa considerou cinco hipóteses acerca dos determinantes internos e externos, sendo a variável dependente a adoção do PAIR nos municípios.

A *hipótese 1* envolve o número de **registros** de violência sexual nos municípios que adotaram o Programa. Essa hipótese considera que um número elevado de registros de violência sexual contra crianças e adolescentes nos municípios é um fator que importa para a decisão dos governantes a adotarem ou não o PAIR.

A *hipótese 2* abrange o **partido político** do prefeito eleito. Essa hipótese foi considerada para constatar se a ideologia, constatada através do espectro político foi um fator determinante para a difusão do programa.

A *hipótese 3* compreende a variável da **competição política**, através das competições eleitorais dos candidatos a prefeitos. Essa hipótese pode ser constatada através do percentual da margem de vitória de um determinado governante, visto que na teoria de difusão há o entendimento de que quanto mais acirrado for o processo eleitoral, maiores as chances do governante em buscar inovações para o seu governo e, também, através de adoções realizadas em anos eleitorais.

A *hipótese 4* trabalha com o número de adoções municipais realizadas nos estados pelas suas capitais e municípios. Essa hipótese visa entender se existe **influência da capital** do estado sob os outros municípios para adotar a política.

A *hipótese 5* abarca as adoções realizadas pelos estados e regiões. Essa hipótese propõe que a **proximidade geográfica** das regiões brasileiras importaram para o processo de difusão.

Para esta análise foram consideradas as *hipóteses 1, 2 e 3* como variáveis dos determinantes internos e as *hipótese 4 e 5* como variáveis dos determinantes externos.

Limitações da pesquisa

Visto que, o estudo em questão trabalha com uma amostra relevante de 648 convênios do PAIR realizados e com variáveis diversas, a maior barreira encontrada na realização da pesquisa está ligada a dificuldade de obtenção de dados governamentais de forma ágil (principalmente dados referentes à violência sexual contra crianças e adolescentes), ainda que se tenha o aparato da Lei Nº 12.527, de novembro de 2011, Lei de Acesso a Informação (LAI).

Outros dois pontos que podem ter dificultado a pesquisa foram: a falta de uma equipe de pesquisa para realização da coleta de dados e a dificuldade de entender as categorias e as subdivisões que abrangem o tema da violência sexual, como abuso sexual, exploração sexual, pornografia e outras divisões já descritas na Contextualização histórica desta pesquisa.

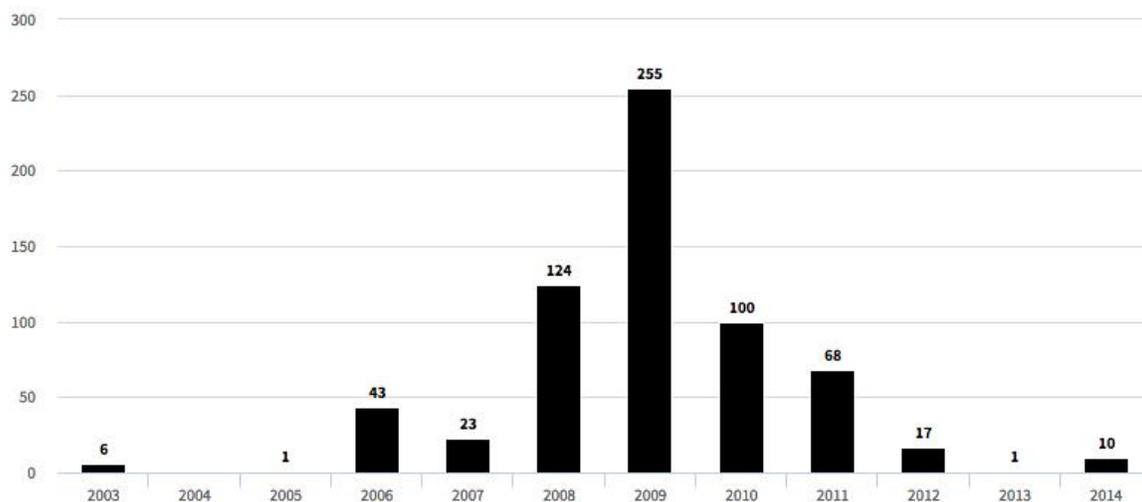
Além das limitações já identificadas, o estudo não realizou a análise referente às redes formais e informais, conforme a vertente dos determinantes externos da teoria de difusão de políticas públicas, sendo este, um aspecto importante para uma futura agenda de pesquisa.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

No ano de 2003 foram realizadas as primeiras implementações do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento a Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR).

Para essa pesquisa, foram considerados os convênios realizados até o ano de 2014, tendo assim 11 anos de ações do Programa e 648 municípios conveniados à política (mais de 11% dos municípios), conforme mostrado pela Figura 6:

Figura 3 - Adoções do PAIR por municípios no tempo



FONTE: Elaborado pela ferramenta WiserDiscovery com base no banco de dados da autora.

Das 648 adoções, todas as capitais dos estados, com exceção de Rio Branco (AC), Aracaju (SE), Florianópolis (SC) e Palmas (TO), aderiram o PAIR, sendo o estado de São Paulo, o que teve a maior adoção no ano de 2009, de acordo com a Figura 7.

E apesar da capital do Acre não ter aderido à política, foi a única Unidade Federativa (UF), além do Distrito Federal, a ter uma taxa de adoção superior a 50% em relação a quantidade de municípios que a UF possui, conforme demonstrado na Tabela 3.

Figura 4 - Mapa do Brasil com as adoções do PAIR realizadas



FONTE: Elaborado pela ferramenta WiserDiscovery com base no banco de dados da autora.

Tabela 2 - Quantidade de adoções do PAIR por UF no período de 2003-2014

UF	Número de municípios por UF	Número de municípios que adotaram o PAIR	Porcentagem de municípios que adotaram o PAIR em relação a quantidade de municípios por UF
AC	22	12	55%
AL	102	1	1%
AM	62	13	21%
AP	16	7	44%
BA	417	15	4%
CE	184	27	15%
DF	1	1	100%
ES	78	1	1%
GO	246	94	38%
MA	217	14	6%
MG	853	141	17%
MS	79	13	16%

MT	141	11	8%
PA	144	26	18%
PB	223	5	2%
PE	185	7	4%
PI	224	8	4%
PR	399	2	1%
RJ	92	14	14%
RN	167	3	2%
RO	52	3	6%
RR	15	6	40%
RS	497	17	3%
SC	295	1	0%
SE	75	4	5%
SP	645	202	31%
TO	139	0	0%
TOTAL	5570	648	12%

FONTE: Elaboração da autora/ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República/ IBGE, Estados, 2016/ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Eleições anteriores.

HIPÓTESE 1 – O número elevado de registros de violência sexual contra crianças e adolescentes nos municípios é um fator que influenciou a decisão dos governantes a adotarem ou não o PAIR.

A hipótese 1 da pesquisa trabalhou com a ideia de que um elevado número de registros de violência sexual nos municípios seria um fator importante para realizar o convênio do PAIR.

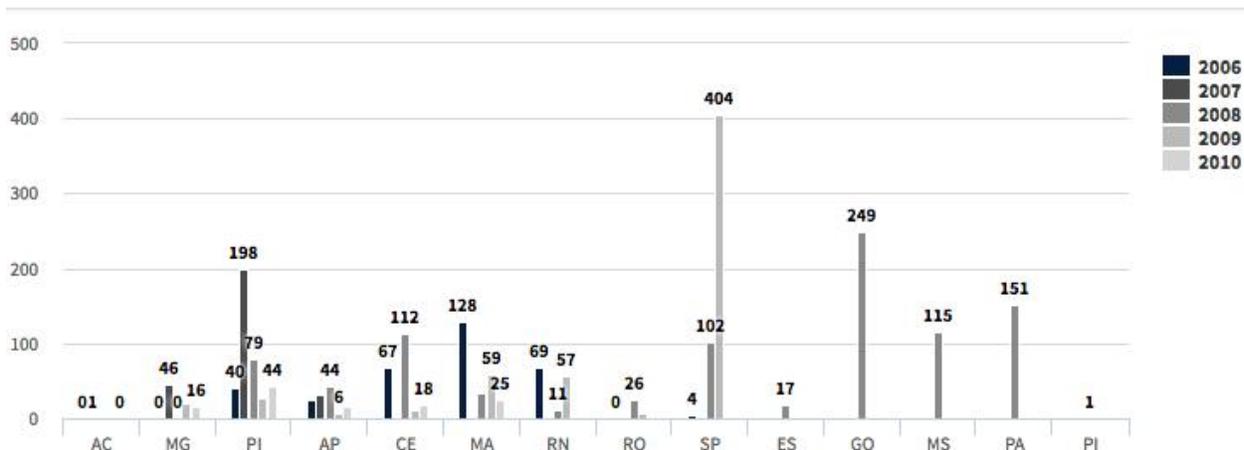
Essa foi a hipótese mais complexa de ser analisada. Primeiro, porque sabemos que os registros encontrados estão longe de corresponder à realidade dos casos de violência sexual que ocorrem no Brasil. Segundo, por causa da impossibilidade de obter os registros municipais de violência sexual de forma integral, durante o período de 2003-2014, além dos dados não serem de uma fonte única, visto que, durante o período 2005-2010 ¹⁹os dados de exploração sexual foram coletados da Matriz Intersetorial e do período de 2011-2014 do Disque 100 (tanto exploração sexual, quanto abuso sexual), ficando uma lacuna nos anos de 2003 e 2004.

De acordo com a Figura 8, é possível observar que os maiores registros municipais da Matriz Intersetorial de exploração sexual durante o período de 2006 a

¹⁹ De acordo com a Matriz Intersetorial, houve apenas um único caso no ano de 2005, em Fortaleza (CE), e por isso não foi incluído no gráfico da Figura 8.

2010, são nos estados de: **São Paulo**, no ano de 2009, seguido do estado de **Goiás**, no ano de 2008; **Piauí**, em 2007; **Pará**, no ano de 2008; **Maranhão**, em 2006; **Mato Grosso do Sul**, em 2008; e **Ceará**, também em 2008.

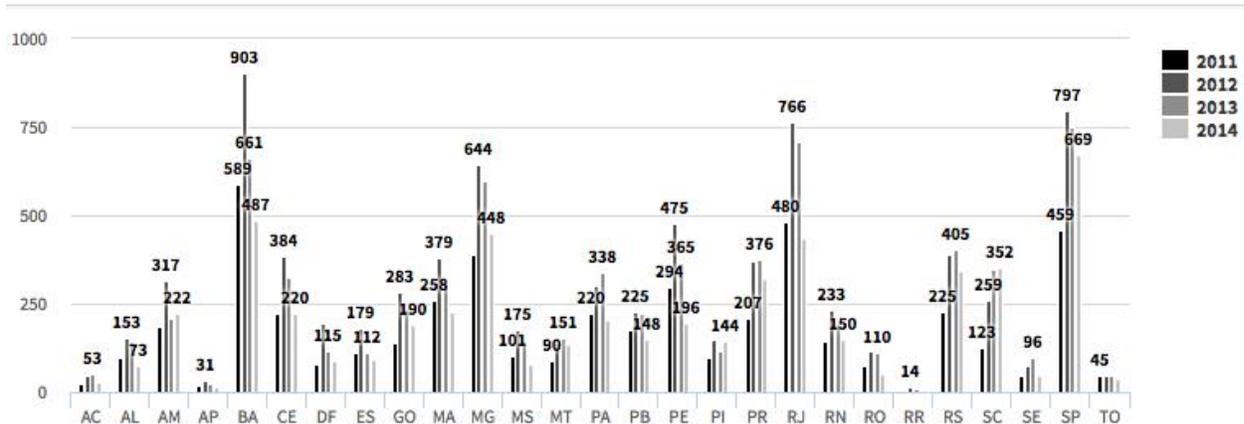
Figura 5 - Registros da Matriz Intersetorial - Exploração Sexual - 2006 a 2010



FONTE: Elaborado pela ferramenta WiserDiscovery com base no banco de dados da autora.

Conforme aponta a Figura 9, os estados que possuem maiores registros municipais de exploração sexual, de acordo com o Disque 100 foram: **Bahia**, em 2012; **São Paulo**, em 2012; **Rio de Janeiro**, em 2012; **São Paulo**, em 2014; **Bahia**, em 2013; **Minas Gerais**, em 2012; e **Bahia**, em 2011.

Figura 6 - Registros do Disque 100 - Exploração Sexual - 2011 a 2014

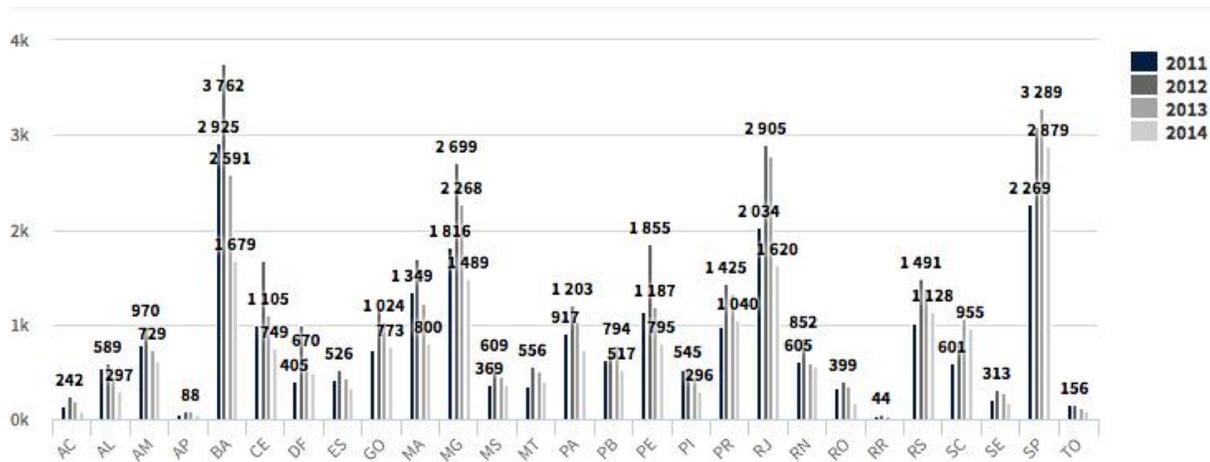


FONTE: Elaborado pela ferramenta WiserDiscovery com base no banco de dados da autora.

De acordo com a Figura 10 é possível notar que os maiores registros de abuso sexual, conforme dados do Disque 100, durante o período de 2011 a 2014, seguiram quase a mesma ordem em relação aos registros do Disque 100 de exploração sexual. Os

estados foram: **Bahia**, em 2012; **São Paulo**, em 2013; **Bahia**, em 2011; **Rio de Janeiro**, em 2012; **São Paulo**, em 2014 e **Minas Gerais**; em 2012.

Figura 7 - Registros do Disque 100 - Abuso Sexual - 2011 a 2014



FONTE: Elaborado pela ferramenta WiserDiscovery com base no banco de dados da autora.

Ao realizar a análise dos registros de violência sexual foi levado em consideração que um alto índice de registros nem sempre significa, que aquele estado seja o mais violento, pois, os altos índices podem indicar maior acesso aos canais de denúncias para que a população registre as ocorrências.

Levando em consideração as Figuras 8, 9 e 10, é perceptível que os cinco estados com maiores registros de violência sexual são: Bahia, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Goiás. Dentre esses, os que mais adotaram o PAIR foram: 1º São Paulo com 202 adoções (31%) no ano de 2009; 2º Minas Gerais com 141 adoções (22%), sendo 01 em 2006; 36 em 2008; 05 em 2009; e 61 em 2010; 3º Goiás com 94 adoções (15%), sendo 54 em 2008; e 40 em 2011. Já os estados do Rio de Janeiro e Bahia tiveram apenas 14 adoções cada um, resultando num total de 4% os dois.

Sendo assim, sugere-se que o número de registros de violência sexual foi um fator determinante para que o prefeito adotasse o PAIR não se confirmou, devido as relações realizadas entre adoções e registros de violência sexual.

HIPÓTESE 2 – A ideologia do partido político foi um fator determinante para a difusão do programa.

A hipótese 2 da pesquisa, ao trabalhar com ideologia, expõe que inovações, como o PAIR, são provavelmente mais adotadas por partidos políticos considerados de

centro-esquerda e esquerda, visto que, estes possuem foco em questões e frentes sociais, resultando numa oferta maior de políticas públicas em relação aos partidos de centro-direita e direita, que partem do pressuposto de ofertar políticas a partir de perspectivas econômicas.

Para realizar a análise do espectro político dos partidos, foi considerada a comparação dos partidos realizada na obra de Power & Zucco (2009), como é mostrado na Figura 6, e para facilitar o entendimento, a pesquisa se baseou também na análise feita no trabalho de Amorim Neto (2011), que utilizou as categorias ideológicas de Coppedge (1997) com a escala de Power & Zucco (2009), conforme a Tabela 4.

Figura 8 - Comparação dos Partidos de acordo com a posição estimada de Power & Zucco (2009)

Table 5 Comparable Party Placements

	<i>Party position estimates</i>				
	1990	1993	1997	2001	2005
PC do B	1.704 0.067	2.192 0.269	2.153 0.293	1.678 0.387	2.340 0.314
PT	1.908 0.069	2.424 0.247	2.350 0.274	2.025 0.348	2.917 0.269
PSTU		2.431 2.431			
PSB	2.431 0.077	2.595 0.232	2.847 0.232	2.555 0.298	2.843 0.274
PPS	2.219 0.074	2.881 0.212	2.974 0.224	3.287 0.254	3.153 0.258
PDT	3.072 0.091	3.165 0.198	3.120 0.215	3.017 0.265	3.315 0.252
PSDB	3.752 0.108	3.594 0.194	4.706 0.236	5.193 0.339	4.559 0.293
PMDB	4.478 0.129	3.967 0.207	4.478 0.221	5.102 0.330	4.483 0.287
PTB	6.142 0.181	4.934 0.290	5.606 0.320	6.064 0.439	5.101 0.345
PL	6.397 0.189	5.235 0.324	5.738 0.334	5.951 0.426	5.199 0.356
PPt		4.659 0.261			
PDC	6.530 0.193				
PFL	6.806 0.202	5.292 0.331	6.094 0.374	6.899 0.548	5.828 0.431
PPt	7.301 0.218	5.416 0.346	6.231 0.390	7.136 0.580	5.830 0.431
PRN	6.537 0.193	5.673 0.378			

FONTE: POWER, Timothy J.; ZUCCO JR, Cesar. **Estimating ideology of Brazilian Legislative parties, 1990–2005: a research communication**. Latin American Research Review, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

Tabela 3 - Classificação dos Partidos segundo categorias de Coppedge

DIREITA	x entre 8 e 10
CENTRO-DIREITA	x entre 6 e 8
CENTRO	x entre 4 e 6
CENTRO-ESQUERDA	x entre 2 e 4
ESQUERDA	x entre 0 e 2

FONTE: Elaboração da autora/Amorim Neto, Octavio. **De Dutra a Lula**. 2011.

A escala de Power & Zucco (2009) foi realizada com base nas respostas de 859 legisladores federais nas primeiras cinco legislaturas (1990, 1993, 1997, 2001 e 2005). Neste estudo, a escala varia de 0 a 10, onde 0 considera-se o partido como de esquerda e 10, como partido de direita, sendo que nenhum dos legisladores se consideraram como partido de extrema-direita, consistindo esse fenômeno como da “direita envergonhada” Power & Zucco (2009).

Portanto, foi realizado um teste de proporções para identificar de fato qual é o espectro político de cada partido, tirando por base as categorias de Coppedge (1997) e as análises de Power & Zucco (2009), de acordo com a Tabela 7:

Tabela 4 - Esquerda, Centro-Esquerda, Centro, Centro-direita e Direita

Partido	Ano	1990	1993	1997	2001	2005
PC do B		Esquerda	Centro-esquerda	Centro-esquerda	Esquerda	Centro-esquerda
PT		Esquerda	Centro-esquerda	Centro-esquerda	Centro-esquerda	Centro-esquerda
PSTU			Centro-esquerda			
PSB		Centro-esquerda	Centro-esquerda	Centro-esquerda	Centro-esquerda	Centro-esquerda
PPS		Centro-esquerda	Centro-esquerda	Centro-esquerda	Centro-esquerda	Centro-esquerda
PDT		Centro-esquerda	Centro-esquerda	Centro-esquerda	Centro-esquerda	Centro-esquerda
PSDB		Centro-esquerda	Centro-esquerda	Centro	Centro	Centro
PMDB		Centro	Centro-esquerda	Centro	Centro	Centro
PTB		Centro-direita	Centro	Centro	Centro-direita	Centro
PL		Centro-direita	Centro	Centro	Centro	Centro
PDC		Centro-direita				

PFL	Centro-direita	Centro	Centro-direita	Centro-direita	Centro
PP	Centro-direita	Centro	Centro-direita	Centro-direita	Centro
PRN	Centro-direita	Centro			

FONTE: Elaboração da autora /POWER, Timothy J.; ZUCCO JR, Cesar. **Estimating ideology of Brazilian Legislative parties, 1990–2005: a research communication**. Latin American Research Review, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009/Amorim Neto, Octavio. De Dutra a Lula. 2011.

Consoante com a tabela abaixo foi possível descobrir o espectro político de 82% dos partidos políticos que realizaram a adoção do PAIR, sendo 11% correspondente aos partidos políticos considerados de “Centro-direita”, 29% de partidos “Centro-esquerda” e 42% de partidos políticos considerados como “Centro”. Sendo assim, a hipótese é confirmada, pois, um maior percentual de partidos políticos de “Centro-esquerda” adotou o PAIR, em relação ao percentual de partidos políticos de “Centro-direita”. É importante ressaltar que nenhum partido foi considerado puramente de “esquerda” ou de “direita”.

Tabela 5 - Partidos Políticos que adotaram o PAIR

Partidos Políticos que adotaram o PAIR	Espectro Político – Power & Zucco (2008)	Quantidade de adoções do PAIR por Partido Político	Porcentagem de adoções do PAIR por Partido Político
PSDB	Centro	137	21%
PT	Centro-esquerda	94	15%
PMDB	Centro	88	14%
PP	Centro-direita	58	9%
DEM - antigo PFL	-	55	9%
PDT	Centro-esquerda	42	6%
PTB	Centro	36	6%
PSB	Centro-esquerda	30	5%
PR - antigo PL	-	28	4%
PPS	Centro-esquerda	22	3%
PV	-	13	2%
PFL – dissolvido	Centro-direita	10	2%
PSC	-	9	1%
PRB	-	6	1%
PL – dissolvido	Centro	5	1%
PSDC	-	3	0%

PC do B	Centro-Esquerda	2	0%
PMN	-	2	0%
PSD	-	2	0%
PTC	-	2	0%
PHS	-	1	0%
PSL	-	1	0%
PT do B	-	1	0%
TOTAL		647	100%

FONTE: Elaboração própria com base do banco de dados da autora/BRASIL, **Tribunal Superior Eleitoral. Eleições anteriores.**

HIPÓTESE 3 – A competição política importou para que os prefeitos adotassem o PAIR.

A hipótese foi testada de duas formas. O primeiro teste de hipótese foi realizado de acordo com as adoções realizadas em períodos eleitorais municipais (2000; 2004; 2008 e 2012) *versus* as adoções realizadas em períodos não eleitorais municipais, visto que, teoricamente os candidatos buscam implementar inovações, visando uma reeleição sua ou do seu partido.

Conforme tabela abaixo, podemos notar que de acordo com os resultados, apenas 22% do total de municípios adotaram o PAIR em anos eleitorais municipais (e 78% eram municípios não competitivos), sendo assim, o primeiro teste não dá caráter explicativo para a hipótese de que a competição política importou nas adoções realizadas do PAIR.

Tabela 6 - Competição Política em períodos eleitorais e não eleitorais nos municípios

Municípios que adotaram o PAIR em ano eleitoral	Municípios que NÃO adotaram o PAIR em ano eleitoral
141	507
22%	78%

FONTE: Elaboração da autora/BRASIL. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República/ IBGE, Estados, 2016/ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Eleições anteriores.**

O segundo teste de hipótese foi realizado através da margem de vitória do candidato eleito (com maior percentual de votos) em relação ao candidato não eleito mais votado, ou seja, porcentagem dos votos do candidato vencedor menos a porcentagem do segundo candidato mais votado, pois, de acordo com a teoria de difusão, nos sistemas políticos municipais há uma probabilidade maior de o candidato eleito implementar inovações, quando as eleições são mais competitivas, ou seja, quando a competição política for maior (Walker, 1969).

O teste foi baseado na mensuração realizada na análise do Programa Saúde Família (Coêlho, Turgeon e Cavalcante, 2016: p.153), onde um sistema político é considerado como competitivo quando o candidato vence com uma diferença percentual menor que 45% dos votos e é considerado como não competitivo quando vence com uma diferença percentual maior que 45% dos votos. Assim como mostrado pelos autores (IBID,2016), também foi atribuído no banco de dados o valor de 1 para municípios com diferença de percentual de votos menor que 45% e 0 com a diferença percentual de votos maior que 45%.

Apesar de alguns autores não considerarem a competição política como um fator importante para a difusão, o segundo teste conseguiu dar caráter explicativo para a hipótese, visto que, dos 648 municípios que adotaram o PAIR, 583 tiveram o pleito considerado como competitivo e apenas 66 municípios foram considerados como não competitivos.

Tabela 7 - Competição Política quanto ao percentual de votos

Competitivo	Não competitivo
583	66
90%	10%

FONTE: Elaboração da autora/BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República/ IBGE, Estados, 2016/ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Eleições anteriores.

HIPÓTESE 4 – A capital ser precursora na adoção de uma política influencia outros municípios do estado a emularem a política.

A hipótese 4 se apoia na ideia de que os municípios de um determinado estado são influenciados pela sua capital, visto que, essa, na maioria das vezes, possui um maior nível de desenvolvimento em relação a outras localidades, são influentes e

tendem a adotar políticas públicas antes dos seus municípios por serem agentes inovadores.

Para realizar o teste de hipótese verificou-se a primeira vez em que houve adoção do PAIR na UF e se a capital foi a primeira a adotar o programa em seu estado. Além das três capitais ²⁰que não aderiram o PAIR, Brasília (DF) ²¹ não participou da análise, visto que, se tratava de uma perspectiva municipal, e a capital do país foi considerada em âmbito estadual.

Dos 22 estados que participaram da análise, 32% tiveram a capital como primeira adotante na UF e 36% das capitais adotaram o PAIR após pelo menos um município. O restante das capitais (os outros 32%) adotaram no mesmo ano que outros municípios, sendo assim, como não se sabe a data exata, além do ano de adoção, não é possível afirmar se a capital adotou antes ou depois dos outros municípios.

Nesse sentido, o teste de hipótese mostra que na maioria dos casos (36%) a capital não foi um fator determinante para que os municípios adotassem a política.

Tabela 8 - Ano que o PAIR foi adotado pela primeira vez no estado

UF	Ano de adoção do PAIR	UF	Ano de adoção do PAIR
AC	2003	PA	2007
AL	2008	PB	2006
AP	2010	PR	2008
AM	2003	PE	2006
BA	2003	PI	2008
CE	2005	RJ	2007
ES	2008	RN	2006
GO	2008	RS	2008
MA	2006	RO	2007
MT	2007	RR	2003
MS	2008	SP	2009
MG	2006		

FONTE: Elaboração da autora /BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Tabela 9 - Capitais que aderiram o PAIR e seus respectivos anos de adoção

Capital	Ano de adoção do PAIR	Capital	Ano de adoção do PAIR
Manaus (AM)	2003	Vitória (ES)	2008

²⁰ As três capitais que não adotaram o PAIR foram: Rio Branco (AC), Florianópolis (SC) e Palmas (TO), sendo este último o único estado que não realizou nenhuma adoção do programa.

²¹ Brasília (DF) adotou o PAIR no ano de 2008.

Fortaleza (CE)	2005	Goiânia	2008
Salvador (BA)	2006	Campo Grande (MS)	2008
São Luís (MA)	2006	Belém (PA)	2008
Belo Horizonte (MG)	2006	Curitiba (PR)	2008
João Pessoa (PB)	2006	Porto Alegre (RS)	2008
Recife (PE)	2006	Natal (RN)	2009
Boa Vista (RR)	2006	São Paulo (SP)	2009
Rio de Janeiro (RJ)	2007	Macapá (AP)	2010
Porto Velho (RO)	2007	Teresina (PI)	2010
Maceió (AL)	2008	Cuiabá (MT)	2012

FONTE: Elaboração da autora /BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Tabela 10 - Momento que as capitais adotaram o PAIR

Capitais que adotaram o PAIR primeiro que outros municípios	Capitais que adotaram o PAIR no mesmo ano que outros municípios	Capitais que adotaram o PAIR após a adoção de outros municípios
Maceió (AL)	Macapá (AP)	Salvador (BA)
Manaus (AM)	Goiânia (GO)	Campo Grande (MS)
Fortaleza (CE)	São Luís (MA)	Cuiabá (MT)
Vitória (ES)	Recife (PE)	Belém (PA)
Belo Horizonte (MG)	Rio de Janeiro (RJ)	João Pessoa (PB)
Curitiba (PR)	Porto Velho (RO)	Teresina (PI)
Porto Alegre (RS)	São Paulo (SP)	Natal (RN)
		Boa Vista (RR)

FONTE: Elaboração da autora /BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

HIPÓTESE 5 – A proximidade das regiões brasileiras foi um fator que importou para o processo de difusão.

A hipótese 5 propõe que a proximidade geográfica das regiões brasileiras foi um fator determinante para que a disseminação do PAIR ocorresse. Essa hipótese foi baseada na visão de que a transferência de políticas ocorre mais facilmente entre unidades similares, conforme foi apresentado no capítulo teórico.

Para tanto, de acordo com as Tabelas 9 e 12, vemos que as Regiões do Sudeste e Centro-Oeste foram as duas regiões que tiveram maior percentual de adoção do PAIR; 55% e 19%, respectivamente, sendo no ano de 2006 a primeira adoção da região Sudeste e em 2003, na região do Centro-Oeste.

Dentre os seis municípios pioneiros no PAIR, três pertenciam à região do Norte e dois ao Nordeste. Contudo, apesar das duas regiões terem mais tempo de implementação da política, além do Centro-Oeste, foram as que tiveram o menor percentual de adoção do PAIR, excluindo o Sul com 3% e primeira adoção no ano de 2008.

Portanto, como as regiões do Norte e do Nordeste são regiões mais próximas e parecidas, podemos dizer que a proximidade geográfica importou para que o PAIR não fosse amplamente disseminado nessa parte do país, nem no âmbito dos estados e nem regionalmente. Outro ponto importante a se destacar nessa análise é que a região que mais teve número de adoções foi a região do Sudeste, devido aos estados de São Paulo (31%) e Minas Gerais (22%).

Quanto às demais regiões, não é possível afirmar que a proximidade geográfica foi um fator de importância para a disseminação, visto que, não houve um padrão nas adoções.

Tabela 11 - Adoções do PAIR por região

Região	Porcentagem de adoção do PAIR por estado
NORTE 10%	AC – 2% AM – 2% AP – 1% PA – 4% RO – 0% RR – 1% TO – 0%
NORDESTE 10%	AL – 0% BA – 2% CE – 4% MA – 2% PB – 1% PE – 1% PI – 1% RN – 0% SE – 1%

SUL 3%	SC – 0% PR – 0% RS – 3%
SUDESTE 55%	SP – 31% MG – 22% RJ – 2% ES – 0%
CENTRO-OESTE 19%	DF – 0% GO – 15% MT – 2% MS – 2%

FONTE: Elaboração da autora /BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante os últimos quase 30 anos, o Brasil passou por grandes modificações não só no âmbito de sua legislação, mas também em relação as suas questões sociais, culturais e econômicas.

Os avanços em relação aos direitos humanos são exemplos disso e, mais especificamente, os progressos em relação aos direitos das crianças e adolescentes. Como marco dessa luta, esse grupo social passou a ter um estatuto brasileiro, que consolidou todos os seus direitos, visando a sua proteção perante uma sociedade patriarcal, hierárquica e machista. Apesar do ECA ter grande significância no processo de enfrentamento à violência, ele sozinho não é capaz de alterar completamente esse cenário.

A violência contra as crianças e adolescentes e, mais profundamente, a violência sexual, que abarca fatores multicausais, começou a ser reconhecida como um problema que demandava a atenção e o aparato do Estado.

Nesse sentido, baseado no Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes, o Programa de Ações Integradas e Referencias de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro, da Secretaria de Direitos Humanos, foi criado especificamente com o intuito de articular e integrar os serviços que atendem crianças e adolescentes vítimas de violência sexual e de modo geral, para auxiliar no enfrentamento à violência sexual nos estados e municípios brasileiros.

De acordo com o banco de dados, foram realizados 719 convênios do PAIR (dentre eles, estão o PAIR Copa, PAIR Cidades Gêmeas, PAIR Grandes Obras, PAIR Xingu e PAIR Mercosul), com 648 municípios Brasileiros em todos os estados brasileiros, com exceção do estado de Tocantins, que não aderiu a política.

A presente pesquisa teve como objetivo compreender quais prováveis fatores foram determinantes para que o PAIR fosse aderido pelos municípios brasileiros entre o período de 2003 a 2014.

Para desenvolver a análise, utilizou-se o referencial teórico de difusão de políticas públicas (*policy diffusion*) (WALKER, 1969; STRANG, 1991; ROGERS,

1995; GRAHAM et al., 2008; SHIPAN & VOLDEN, 2012), sob a perspectiva dos determinantes internos e externos (BERRY & BERRY, 1990).

A trajetória escolhida para realizar essa análise foi construir um banco de dados com as informações que foram consideradas as mais relevantes para realizar o teste das hipóteses, sendo três hipóteses referentes aos determinantes internos: número de registros de violência sexual; ideologia dos partidos políticos e competição política; e duas hipóteses, referente aos determinantes externos: influência das capitais dos estados sob os demais municípios e proximidade geográfica entre as regiões.

A primeira hipótese, referente aos índices de violência sexual, não apresentou um padrão o qual mostrasse, que os registros de violência sexual foram um fator decisivo na adoção do PAIR, visto que, dos cinco estados com os maiores índices de violência sexual, apenas três deles estavam relacionados com as elevadas adoções do PAIR. São eles: São Paulo (31%), Minas Gerais (22%) e Goiás (15%).

A segunda hipótese foi referente à ideologia dos partidos políticos, onde partidos de esquerda e centro-esquerda, que teoricamente estão mais envolvidos com questões sociais, tenderiam a adotar mais políticas públicas do que partidos de centro-direita e direita. O resultado foi que o percentual dos partidos de centro-esquerda (29%), foi maior que o dos partidos de centro-direita (11%) e o restante, 42%, foi considerado como partidos de centro, de acordo com Amorim Neto (2011) e com a escala de Power & Zucco (2009).

A terceira hipótese baseada na ideia de competição política, pôde ser evidenciada através da análise de que quanto mais acirrado for o processo eleitoral, maiores serão as chances de o candidato vencedor implementar inovações. Para tanto, 90% dos municípios se mostraram como competitivos, contra 10% não competitivos, evidenciando que a competição política importa para a difusão. Contudo, a análise de que o PAIR foi mais adotado em anos eleitorais, não mostrou ser importante para o processo de disseminação da política, visto que, utilizando os períodos eleitorais de 2000, 2004, 2008 e 2012, apenas 22% dos municípios adotaram o PAIR em anos eleitorais, contra 78% que adotaram em períodos não eleitorais.

De acordo com os determinantes externos, a quarta hipótese baseou-se na ideia de que os municípios emulam políticas das suas capitais, já que estas são locais mais

desenvolvidos e influentes. O fato da capital adotar a política não foi um fator determinante para que ocorresse a difusão, visto que, das capitais analisadas, apenas 32% tiveram a capital como primeira adotante da Unidade Federativa e 36% adotaram a política após outro município. O percentual restante adotou a política no mesmo ano que a capital, e por não se saber o mês de adoção dos municípios, estas não foram classificadas nas categorias anteriores.

Também de acordo com os determinantes externos, a quinta e última hipótese trabalhou com a ideia de proximidade geográfica. De acordo com o modelo teórico, os “copiadores” tendem a adotar, mais facilmente, políticas implementadas por unidades “pioneiras” com características similares as suas. Essa hipótese não se confirmou, uma vez que, não houve um padrão uniforme para o processo de disseminação entre as regiões brasileiras. Os estados de São Paulo e Minas Gerais, da região do Sudeste, foram os estados com maior percentual de adoção e não conseguiram influenciar os demais estados a adotarem a política. Já as regiões Norte e Nordeste foram uma das duas regiões que mais tiveram tempo de implementação da política e mesmo assim, tiveram um dos percentuais mais baixos de adoção, ficando na frente apenas da região Sul, que correspondeu a 3% das adoções realizadas.

A pesquisa aponta resultados que mostram a importância de estudar e realizar análises baseadas nos estudos de difusão, que não são comuns na literatura nacional. Além disso, essa análise reforça o importante papel que atores como os prefeitos possuem dentro desse processo.

Como a política entrou em fase de avaliação durante o ano de 2015 até o presente momento, seria imprescindível retornar a análise da política após essa avaliação para verificar se haverá realização de mais convênios com os municípios brasileiros ou até mesmo se sua estrutura será alterada.

Dessa forma, para o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa futura seria relevante acrescentar o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) e o Produto Interno Bruto (PIB) para aprofundamento da *hipótese 3*; e, também, inserir na análise a outra vertente dos determinante externos: as redes formais e informais.

7 REFERÊNCIAS

AMAZARRAY, MayteRaya; KOLLER, Silvia Helena. **Alguns aspectos observados no desenvolvimento de crianças vítimas de abuso sexual. Psicologia: reflexão e crítica.** Porto Alegre. Vol. 11, n. 3 (1998), p. 559-578, 1998.

BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. **State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis.** American political science review, v. 84, n. 02, p. 395-415, 1990.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 07 de jul. de 2015

BRASIL. **Decreto 2.848, de 7 de Dezembro de 1940.** Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/103275/codigo-penal-decreto-lei-2848-40>. Acessado em: 16 de jun. de 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências.

BRASIL. **Portal Planalto. “Campanha reforça combate à violência sexual contra crianças e adolescentes”**, de 18 de maio de 2015. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/05/governo-federal-lanca-campanha-de-enfrentamento-a-violencia-sexual-contras-criancas-e-adolescentes>. Acessado em: 02 de jul. de 2015.

BRASIL. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.** Disponível em: <http://www.sdh.gov.br>. Acessado em: 07 de jul. de 2015.

BRASIL, **Tribunal Superior Eleitoral. Eleições anteriores.** Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores>. Acessado em: 07 de jun. de 2016

CAPELLA, Ana Cláudia N. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002).** São Carlos, v. 234, 2004.

CARREIRÃO, Yan de Souza. **Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina.** Opinião Pública, v. 12, n. 1, p. 136-163, 2006.

COÊLHO, Denilson Bandeira; TURGEON, Mathieu; CAVALCANTE, P. **Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa de Saúde da Família.** Rev. Sociol. Polit., v. 24, n. 58, p. 145-165, jun. 2016.

COLLIER, David; MESSICK, Richard E. **Prerequisites versus diffusion: Testing alternative explanations of social security adoption.** American political science review, v. 69, n. 04, p. 1299-1315, 1975.

COLLING, Leandro. **Agenda-setting e framing: reafirmando os efeitos limitados**. Revista Famecos: mídia, cultura e tecnologia, v. 1, n. 17, 2006. Disponível em: <http://revistas.univerciencia.org/index.php/famecos/article/view/301/232>. Acessado em: 17 de abril de 2016.

COSTA, Saulo Vinhal da; GOMES, André Moura. **O que fazer diante de um caso de violência doméstica contra crianças e adolescentes. A Prática Jurídica na UnB: Reconhecer para Emancipar**. Coleção Prática Jurídica, UnB, Faculdade de Direito, v.1, p.131-136, 2007.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto**. In: Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto. Artmed, 2010.

Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acessado em: 07 de jul. de 2015.

Declaração Universal dos Direitos das Crianças, de 20 de novembro de 1959. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/infantil/voce-sabia/2012/10/declaracao-universal-dos-direitos-das-criancas>. Acessado em 07 de jul. de 2015.

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

FALEIROS, Vicente de Paula. **A violência sexual contra crianças e adolescentes e a construção de indicadores: a crítica do poder, da desigualdade e do imaginário**. Indicadores de violência intra-familiar e exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, p. 9-28, 1998.

FARAH, M. **Disseminação de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo**. COLÓQUIO DE PODER LOCAL, X, Salvador, Brasil, Hotel Tropical da Bahia, 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2006.

FERREIRA, Ana L.; SCHRAMM, Fermin R. **Implicações éticas da violência doméstica contra a criança para profissionais de saúde**. Revista de Saúde Pública, v. 34, n. 6, p. 659-665, 2000.

FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília: Ipea, v. 21, p. 211-259, 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. In: Métodos e técnicas de pesquisa social. Atlas, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 5ª ed., 2010.

GODOY, Arlida Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista de administração de empresas, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GRAHAM, Erin et al. **The diffusion of policy diffusion research**. Unpublished, The Ohio State University and The University of Michigan, 2008.

LANDINI, Tatiana Savoia. **Violência sexual contra crianças na mídia impressa: gênero e geração**. cadernos pagu, v. 26, p. 225-252, 2006.

LOWENKRON, Laura. **Abuso sexual infantil, exploração sexual de crianças, pedofilia: diferentes nomes, diferentes problemas?**. Sexualidad, Salud y Sociedad - Revista Latinoamericana, n. 5, p. 09-29, 2010.

MARQUES, J. A. **Usos e Apropriações da internet por Crianças e Adolescentes**. In: CGI.br. Pesquisa sobre o uso da Internet por crianças e adolescentes no Brasil – TIC Kids Online Brasil 2012. São Paulo: CGI.br, 2013. p. 55-64.

Matriz Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. Disponível: <http://matriz.sipia.gov.br/>. Acessado em 20 de mai. de 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). Pesquisa Social. **Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOTTI, Antonio José Angelo; CONTINI, Maria de Lourdes Jeffrery; AMORIM, Sandra Maria Francisco de. **Consolidando a experiência do PAIR**.UFMS, 2008.

MOTTI, Antonio José Angelo; FARIA, Thais Dumêt. **Capacitação das Redes Locais**. Caderno de Textos. Disponível em: pair.ledes.net/gestor/titan.php?target=openFile&fileId=233. Acessado em: 07 de jun. de 2016.

MUZZI, Débora. **Tipologia de Políticas Públicas: Uma Proposta de Extensão do Modelo de Lowi**. 2014. Tese de Doutorado.

NEVES, José Luis. **Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades**. Caderno de pesquisas em administração, São Paulo, v.1, n.3, p. 2, 1996.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Relatório mundial sobre violência e saúde**. Brasília: OMS/OPAS, 2002.

PAIR MERCOSUL, **Estratégia Regional de Enfrentamento ao tráfico de Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual no âmbito do Mercosul**. Disponível em: http://mercosul.ledes.net/site/pt_BR/index.php?toSection=15&ItemID=11. Acessado em: 16 de jun. 2015.

PÉREZ, Mauricio Pierdant. **Cyberbullying, Grooming and Sexting, los niños y adolescentes ante el internet.¿ Dónde estamos los padres de familia y los pediatras?.**

PONTE, João Pedro da. **Estudos de caso em educação matemática.** 2006.

Portal Childhood - **Pela Proteção da Infância, QUEM SOMOS.** Disponível em: <http://www.childhood.org.br/quem-somos>. Acessado em 01 de mar. de 2016.

POWER, Timothy J.; ZUCCO JR, Cesar. **Estimating ideology of Brazilian Legislative parties, 1990–2005: a research communication.** Latin American Research Review, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

RAMPAZZO, Lino. **Metodologia científica.** Edições Loyola, 2005.

ROGERS, Everett M. **Diffusion of innovations.** New York: Free Press, v. 18, n. 20, p. 271, 1983.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

Sistema de Gestão PAIR. Disponível em: <http://pair.ledes.net/>. Acessado em: 05 de maio de 2015.

SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. **Bottom-up federalism: the diffusion of antismoking policies from U.S. cities to states.** American Journal of Political Science, v.50, n.4, p.825-843, 2006. Disponível em: <https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/AJPS-2006-smoking.pdf>. Acessado em: 04 de abril de 2016.

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.

SOARES VIEIRA, Monique; KRIEGER GROSSI, Patrícia; PRANTE GASPAROTTO, Geovana. **Os desafios do CREAS no enfrentamento das expressões da violência sexual contra crianças e adolescentes em Porto Alegre.** Sociedade em Debate, v. 19, n. 2, p. 132-151, 2014.

SOUZA, Celina et al. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003. Acessado em: 17 de abril de 2016.

SOUZA, Lynara Ojeda de. **O papel da mídia no enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.** IN: BRASIL.Expansão em Mato Grosso do Sul Capacitação das Redes Locais Caderno de Textos. Brasília, p.64, 2012.

STRANG, David. **Adding Social Structure to Diffusion Models Na Event History Framework**. Sociological Methods & Research, v. 19, n.3, p. 324-353, 1991.

WAMPLER, Brian. **A difusão do Orçamento Participativo brasileiro:" boas práticas" devem ser promovidas?**. Opinião Pública, v. 14, n. 1, p. 65-95, 2008.

WEGRICH, Kai. **The administrative burden reduction policy boom in Europe: comparing mechanisms of policy diffusion**. Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science, 2009. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/36536/>. Acessado em: 21 de abril de 2016.