



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Vicente de Cerqueira e Silva Ferreira

A transferência de políticas públicas no Brasil: Análise Comparada das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs)

**BRASÍLIA
2025**

Vicente de Cerqueira e Silva Ferreira

A transferência de políticas públicas no Brasil: Análise Comparada das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs)

Monografia em Ciência Política apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho.

**BRASÍLIA
2025**

RESUMO

Este estudo investiga os fatores políticos e institucionais que influenciam a expansão das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) no Brasil, considerando o contexto do federalismo e da segurança pública. A pesquisa parte do princípio de que as políticas públicas são desenvolvidas a partir de experiências anteriores, buscando eficiência e previsibilidade, especialmente no combate à violência contra a mulher. As hipóteses sugerem que a implementação dessas delegacias é influenciada por fatores como competição político-eleitoral, índices de feminicídio e a orientação partidária dos governadores. A metodologia adotada é qualitativa e comparativa, examinando as legislações estaduais que criaram as DEAMs no Rio de Janeiro e em São Paulo, analisando suas diferenças e os impactos dos contextos regionais na formulação dessas políticas. Os resultados indicam que a transferência de políticas públicas ocorre de forma adaptada a realidades políticas e institucionais locais. A pesquisa conclui que a expansão das DEAMs é determinada por dinâmicas políticas, competição eleitoral e fatores regionais, evidenciando que a adoção dessas políticas de combate à violência de gênero resulta de pressões sociais e interesses políticos. Destaca-se, ainda, a importância da transferência de políticas públicas entre os estados, com adaptações específicas para cada contexto local.

Palavras-chave: Delegacia de Atendimento a Mulher, Violência, Mulher, difusão, políticas públicas e transferência.

ABSTRACT

This study investigates the political and institutional factors that influence the expansion of Specialized Police Stations for Women's Assistance (DEAMs) in Brazil, considering the context of federalism and public security. The research is based on the principle that public policies are developed from previous experiences, seeking efficiency and predictability, especially in combating violence against women. The hypotheses suggest that the implementation of these police stations is influenced by factors such as political-electoral competition, femicide rates, and the political orientation of the governors. The methodology adopted is qualitative and comparative, examining the state legislations that created the DEAMs in Rio de Janeiro and São Paulo, analyzing their differences and the impacts of regional contexts on the formulation of these policies. The results indicate that the transfer of public policies occurs in a way adapted to local political and institutional realities. The research concludes that the expansion of DEAMs is determined by political dynamics, electoral competition, and regional factors, highlighting that the adoption of these gender violence combat policies results from social pressures and political interests. It also emphasizes the importance of transferring public policies between states, with specific adaptations to each local context.

Keywords: Women's Assistance Police Station, Violence, Woman, diffusion, public policies, and transfer.

SUMÁRIO

1. Introdução	6
2. Revisão de Bibliografia	8
3. A Transferência das DEAMs no Brasil	15
4. Metodologia	17
5. DEAMs em São Paulo e Rio de Janeiro	19
5.1. São Paulo (SP)	19
5.2. Rio de Janeiro (RJ)	21
5.3. Análise Comparada	22
6. Conclusão	24
7. Bibliografia	26

1. Introdução

As políticas públicas são elaboradas, implementadas e avaliadas para solucionar conflitos e problemas específicos das sociedades nas quais se aplicam. Em busca de maior eficiência e eficácia, atores políticos frequentemente utilizam experiências anteriores, tanto de outros países quanto de diferentes entidades em um mesmo território, como referência para o desenvolvimento de novas políticas. Essa prática se justifica pela complexidade do processo de formulação e implementação, que demanda significativos recursos e permite maior previsibilidade de resultados ao observar casos já testados. Para reduzir riscos, políticos e tomadores de decisão monitoram ações adotadas por outros, adaptando-as a seus próprios contextos.

Os contextos nos quais estão inseridos os atores políticos, incluindo características do Estado, interesses específicos e o posicionamento de diferentes atores, são determinantes para moldar o ambiente político e as decisões tomadas. Não apenas os objetivos e interesses em determinadas medidas influenciam as políticas públicas, mas também as condições e dinâmicas locais afetam diretamente sua formulação e execução.

No caso da violência contra a mulher, a crescente demanda por políticas específicas no Brasil, impulsionada por escândalos que mobilizaram a sociedade, levou à ampliação de medidas e à multiplicação de atores envolvidos. Essa mobilização social e política resultou em avanços significativos na criação de instrumentos e mecanismos voltados ao combate à violência de gênero.

A Constituição Federal de 1988 estabelece o federalismo brasileiro, atribuindo aos estados a responsabilidade pela gestão da segurança pública, incluindo as polícias civil e militar. Nesse contexto, era esperado que os estados lideraram o desenvolvimento de políticas voltadas à investigação de crimes contra as mulheres.

Entre as principais medidas de enfrentamento à violência contra a mulher, destaca-se a criação e difusão das delegacias especializadas no atendimento às vítimas. Esse modelo foi replicado em diferentes contextos regionais, evidenciando a importância de adaptar essas políticas às particularidades locais.

As Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams) representam um marco importante na proteção dos direitos das mulheres no Brasil, atendendo a uma demanda específica por um atendimento mais humanizado e especializado no tratamento de casos de

violência e violação de direitos. A primeira unidade, criada em São Paulo em 1985, reflete um momento de avanço nas políticas públicas voltadas para questões de gênero.

Essas delegacias surgiram a partir da constatação de que o modelo tradicional de atendimento da polícia civil não era adequado para lidar com as peculiaridades das denúncias relacionadas a violência contra a mulher. Com frequência, são descritas barreiras como a falta de sensibilidade dos agentes e a revitimização durante o processo de denúncia. As Deams foram, portanto, concebidas para oferecer um ambiente acolhedor, com profissionais treinados e especializados, e para facilitar o acesso à justiça.

Além de prestar atendimento, essas delegacias cumprem um papel importante na articulação com outros órgãos e políticas públicas, como serviços de assistência social, psicológica e jurídica, promovendo uma abordagem integrada para garantir os direitos das mulheres e combater a violência de gênero.

Após a criação das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams) no estado de São Paulo, outros estados passaram a incorporar essa iniciativa em suas políticas de segurança pública. Um exemplo marcante foi o Rio de Janeiro, que implementou sua primeira unidade em 1988. Essas delegacias simbolizaram o início de um debate mais amplo sobre a inclusão das mulheres nas pautas de segurança pública e o enfrentamento à desigualdade e à violência de gênero.

Esse processo obteve maior visibilidade com a promulgação da Lei Maria da Penha, em 2006. Essa legislação trouxe um arcabouço jurídico robusto e detalhado para o combate à violência contra a mulher, representando um marco histórico na proteção dos direitos femininos no Brasil. A lei não apenas reforçou a importância das Deams, como também ampliou o debate sobre as políticas públicas voltadas à garantia da equidade e segurança das mulheres.

O presente trabalho tem como questionamento: quais fatores políticos e institucionais influenciam a expansão das Delegacias de Atendimento à Mulher no Brasil? As hipóteses gerais sugerem que a competição político-eleitoral desempenha um papel relevante na implementação de políticas públicas de combate à violência contra a mulher, que a adoção dessas políticas ocorre de forma mais ágil em estados com elevados índices de feminicídio e que o partido político do governador pode afetar tanto o modelo quanto a qualidade das políticas adotadas.

Este trabalho segue a mesma linha de investigação do estudo de Costa (2024), que argumenta que os imperativos políticos prevalecem, tornando a busca por apoio eleitoral um fator determinante na instalação das DEAMs.

Entretanto, o problema central da pesquisa é a difusão das Delegacias de Atendimento à Mulher no Brasil, com ênfase na aplicação de métodos qualitativos baseados na comparação das legislações aprovadas nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, levando em conta os distintos contextos regionais e as influências desses contextos na adoção e implementação dessas políticas públicas.

2. Revisão de bibliografia

Há, no Brasil, uma vasta literatura a respeito da violência contra mulher, assim como políticas públicas que buscam mitigar os efeitos. Dessa forma, torna-se importante a verificação das contribuições já realizadas nessa área.

O artigo intitulado "A Delegacia da Mulher Perante as Normas e Leis para o Enfrentamento da Violência contra a Mulher: Um Estudo de Caso" investiga o papel das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) no Brasil, focando na implementação das políticas públicas para a mitigação da violência de gênero, com ênfase na aplicação da Lei Maria da Penha. O autor adota uma abordagem de estudo de caso para examinar como essas delegacias enfrentam desafios práticos, particularmente no que tange ao acolhimento e proteção das vítimas de violência doméstica e de gênero.

A análise revela que, apesar do marco significativo representado pela criação de delegacias, a eficácia da sua atuação é frequentemente comprometida por barreiras estruturais e operacionais. Entre os principais desafios identificados estão a insuficiência de recursos financeiros e materiais, a falta de capacitação adequada dos profissionais e a baixa integração com outras políticas públicas de proteção.

De maneira similar, o artigo "A Atuação das Delegacias da Mulher como Política Pública de Enfrentamento à Violência de Gênero" discute a função das delegacias no combate à violência de gênero, utilizando uma revisão bibliográfica para identificar desafios como a carência de recursos e treinamento adequado, além da fragmentação dos serviços. Embora estas delegacias apresentem limitações, elas são destacadas como uma resposta eficaz ao problema da violência de gênero, fortalecendo a cidadania feminina. A Lei Maria da Penha é

ressaltada como um marco crucial, estabelecendo mecanismos de proteção e apoio às mulheres vítimas de violência.

O artigo "Delegacias de Defesa da Mulher como Instrumento de Combate à Violência contra as Mulheres em São Paulo" examina a atuação das Delegacias de Defesa da Mulher (DDMs) na cidade de São Paulo. O autor identifica as DDMs como um ponto de entrada essencial na rede de proteção às mulheres, mas também aponta problemas como a falta de padronização, formação inadequada de pessoal e expansão desigual das delegacias. Apesar de sua importância para a visibilidade da violência de gênero, as DDMs enfrentam desafios estruturais e políticos que comprometem sua eficácia.

Explora a criação das Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher (DEAMs) como resposta à pressão do Movimento Feminista nos anos 1980 e discute as dificuldades em tratar a violência doméstica como uma questão pública. O autor analisa a influência da estrutura patriarcal na percepção da violência contra a mulher como uma questão privada e aborda o preconceito enfrentado pelos policiais das DEAMs, que muitas vezes eram desvalorizados por seu trabalho. Destaca também a importância das mudanças administrativas introduzidas pelo Programa Delegacia Legal.

Também aborda a criação das DEAMs e o impacto da Lei Maria da Penha. A pesquisa examina a evolução histórica das DEAMs, desde sua origem em resposta às reivindicações feministas até os desafios atuais, como a falta de recursos e a visão desvalorizada do trabalho realizado. A Lei Maria da Penha é apresentada como uma tentativa de corrigir falhas no tratamento da violência doméstica, ressaltando a importância das mudanças culturais e institucionais.

Em síntese, a literatura reconhece os avanços proporcionados pela implementação das DEAMs (Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher), destacando seu papel como uma demanda essencial para reduzir os casos de violência contra a mulher e ampliar o acesso à justiça. No entanto, a formulação das políticas públicas pelos estados ainda carece de análises mais aprofundadas, deixando lacunas quanto à eficácia e à adequação dessas iniciativas às reais necessidades das mulheres.

No Brasil, devido à forma de organização do estado federalista, é comum a presença de trabalhos e estudos que têm como objeto a relação entre os entes federativos, União, Estado e Município. Contudo, também há uma lacuna a ser preenchida quando se trata da

relação entre os entes e, principalmente, sobre como as políticas públicas são elaboradas a partir da interação entre os atores.

O texto de Coêlho (2016) examina a difusão de políticas públicas entre estados, iniciada por Jack Walker em 1969. A análise divide-se entre teorias de determinantes internos (fatores políticos e sociais) e externos (proximidade a regiões inovadoras). Estudos posteriores, adotaram abordagens econômicas para investigar causalidades, incorporando o tempo e duração dos eventos de adoção. Novos mecanismos, como redes transnacionais e comunidades epistêmicas, complexificam o campo.

O texto "A Atuação dos Estados na Difusão de Políticas Públicas no Brasil" (SILVA, CATARIINA, 2021) explora como instituições, atores e ideias influenciam a difusão de políticas no contexto federativo brasileiro. Analisa a dinâmica entre os níveis de governo (vertical e horizontal), destacando que a autonomia subnacional promove inovação, enquanto a coordenação nacional pode induzir políticas uniformes. Redes formais e informais e a circulação de atores entre governos são fundamentais para a difusão de políticas bem-sucedidas.

O artigo de Dolowitz e Marsh (1996), "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", é um marco nesse campo, oferecendo uma análise crítica das teorias e dos processos relacionados à transferência de políticas. O objetivo dos autores é revisar as questões teóricas, práticas e empíricas relacionadas à transferência de políticas públicas, proporcionando uma compreensão mais ampla e aprofundada sobre os mecanismos, motivações e destinatários desse fenômeno.

A transferência de políticas pode ser voluntária ou coercitiva (DOLOWITZ, MARSH, 1996). A transferência voluntária ocorre quando atores políticos escolhem adotar uma política de outro país de maneira livre, geralmente motivados por insatisfações com a política existente ou pela busca por soluções mais eficazes. Em contrapartida, a transferência coercitiva ocorre quando um governo ou instituição supranacional exerce pressão a outro país a adotar uma política específica.

Dolowitz e Marsh destacam que a transferência coercitiva pode se dar de forma direta, quando um governo impõe a adoção de uma política a outro, ou indireta, quando fatores como globalização, pressões econômicas ou consenso internacional criam um ambiente favorável à adoção de políticas de outros países.

Os autores identificam seis categorias principais de atores envolvidos nesse processo: oficiais eleitos, partidos políticos, burocratas e funcionários públicos, grupos de pressão, empreendedores de políticas ou especialistas, e instituições supranacionais. Esses atores desempenham um papel distinto na formulação e disseminação de ideias, bem como na implementação das políticas transferidas. Entre os mais relevantes, estão os especialistas e as organizações supranacionais, que constroem redes de contatos e promovem a difusão de ideias políticas ao nível global. A motivação para a transferência de políticas pode variar, sendo impulsionada por insatisfações locais, falhas nas políticas existentes ou por fatores externos como pressões econômicas, avanços tecnológicos e percepções de atraso em relação a outros países.

A transferência de políticas envolve não apenas a adoção de políticas em si, mas também a transferência de outros elementos, como estrutura, conteúdo, instrumentos de políticas, instituições, ideologias, ideias e até lições negativas, que se referem à decisão de não adotar uma política com base em falhas observadas em outros contextos. A literatura (DOLOWITZ, MARSH, 1996) distingue diferentes graus de transferência, desde a cópia de uma política até a emulação, que envolve adaptações, e a hibridização, que combina elementos de políticas de diferentes países. Emulação e a hibridização são as formas mais comuns de transferência, uma vez que dificilmente as políticas são transferidas sem modificações, devido às especificidades de cada contexto.

Existem diversos fatores que podem limitar a transferência de políticas. A complexidade das políticas transferidas, as restrições impostas pelas políticas existentes, as diferenças estruturais entre os países envolvidos e as limitações de recursos econômicos e burocráticos são alguns dos principais obstáculos. Nesse sentido, a ideologia política dominante no país receptor também pode influenciar a aceitação das políticas transferidas, pois estas devem estar alinhadas com os valores e crenças locais. Esses fatores, portanto, devem ser considerados ao se analisar o fenômeno da transferência de políticas, uma vez que podem restringir ou facilitar o processo.

Dolowitz e Marsh apresentam críticas à literatura sobre a transferência de políticas. Eles destacam a falta de clareza sobre se a transferência deve ser tratada como uma variável dependente ou independente. Enquanto alguns estudos tratam a transferência como uma variável explicativa para a adoção de uma política, os autores argumentam que a abordagem mais interessante seria tratar a transferência como uma variável dependente, ou seja, um fenômeno a ser explicado por variáveis contextuais e estruturais. Outra crítica é a ênfase excessiva no pluralismo e no intencionalismo, que acaba negligenciando as restrições estruturais e econômicas que influenciam a transferência de políticas. A literatura também é criticada pelo positivismo excessivo, que tende a desconsiderar o papel das percepções subjetivas e dos julgamentos na definição de problemas e soluções.

Em conclusão, Dolowitz e Marsh (1996) defendem que a transferência de políticas públicas é um fenômeno complexo que envolve diversos atores, motivações e contextos. A compreensão desse processo exige uma análise que observe não apenas as escolhas voluntárias dos atores, mas também as restrições estruturais, as ideologias e os recursos disponíveis. Os autores destacam que a literatura sobre o tema precisa avançar, considerando as limitações teóricas e metodológicas existentes, e aprofundando a análise das dinâmicas envolvidas na transferência e na difusão de políticas públicas. O estudo das transferências de políticas deve, portanto, ser contextualizado em uma perspectiva mais abrangente, que considere tanto as condições locais quanto os fatores externos que influenciam a adoção de políticas em diferentes países.

A teoria da difusão de inovações, desenvolvida por Rogers (2003), é amplamente reconhecida como uma estrutura essencial para compreender como novas ideias, práticas ou objetos são disseminados em sistemas sociais. Essa teoria explora os elementos centrais do processo de difusão, os atributos que influenciam a adoção de inovações e as características dos diferentes perfis de adotantes.

O processo de difusão é estruturado em quatro elementos principais. Primeiramente, a inovação refere-se a qualquer ideia, prática ou objeto percebido como novo por um indivíduo ou unidade de adoção. Os canais de comunicação, por sua vez, são os meios que permitem a troca de mensagens entre indivíduos, facilitando a disseminação da inovação. A variante tempo também deve ser observado, pois a adoção ocorre de forma progressiva, passando por estágios distintos ao longo de um período. Por fim, o sistema social, composto por unidades inter-relacionadas, exerce influência no processo de aceitação ou rejeição da inovação.

Rogers (2003) descreve o processo de decisão de inovação em cinco etapas sequenciais. A primeira delas é o conhecimento, quando o indivíduo se torna ciente da existência da inovação. Em seguida, ocorre a persuasão, momento em que se formam atitudes positivas ou negativas em relação à novidade. A terceira etapa é a decisão, na qual o indivíduo opta por adotar ou rejeitar a inovação. A quarta etapa é a implementação, em que a inovação é colocada em uso. Por fim, na confirmação, o indivíduo busca reforçar sua escolha, garantindo que a decisão adotada foi a mais adequada.

A adoção de uma inovação é influenciada por cinco atributos principais: vantagem relativa, compatibilidade, complexidade, testabilidade e observabilidade. A vantagem relativa reflete o grau em que a inovação é percebida como superior às alternativas existentes. Em contrapartida, a compatibilidade refere-se ao alinhamento da inovação com os valores, experiências e necessidades dos potenciais adotantes. A complexidade diz respeito à facilidade de compreensão e uso da inovação, enquanto a testabilidade avalia a possibilidade de experimentação em escala reduzida. No entanto, a observabilidade relaciona-se à visibilidade dos resultados obtidos com a adoção, o que pode encorajar ou desencorajar outros indivíduos.

Os indivíduos em um sistema social podem ser classificados em cinco categorias de adotantes, com base no momento em que adotam a inovação. Os inovadores são os primeiros a adotar, sendo caracterizados por sua disposição ao risco e comportamento inovador. Os adotantes iniciais, por sua vez, são líderes de opinião que influenciam os demais integrantes do sistema social. A maioria inicial adere à inovação após sua validação pelos adotantes iniciais, enquanto a maioria tardia é composta por indivíduos céticos que somente adotam após a adesão pela maioria. Por fim, os retardatários, caracterizados por sua forte ligação com o passado, são os últimos a incorporar a inovação.

A taxa de adoção de uma inovação é frequentemente representada por uma curva em formato de "S", que ilustra o processo cumulativo de aceitação ao longo do tempo. Inicialmente, a adesão é lenta, abrangendo os inovadores e os adotantes iniciais. Em seguida, ocorre uma aceleração significativa com a adoção pela maioria inicial e tardia, estabilizando-se posteriormente com a adesão dos retardatários.

No artigo de Dolowitz e Marsh (2000), os autores definem a transferência de políticas como o processo pelo qual conhecimentos sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias de um sistema político são utilizados no desenvolvimento de políticas em

outro. O estudo identifica um aumento significativo na transferência de políticas, atribuído a fatores como globalização, avanços tecnológicos e a influência de organizações internacionais como a União Europeia, o FMI e o Banco Mundial.

A proposta central do artigo é uma estrutura analítica organizada em seis questões: as motivações, os atores envolvidos, o conteúdo transferido, a origem das lições, os graus de transferência e os fatores que facilitam ou restringem o processo. Entre os atores, destacam-se governos, *think tanks*, consultores, empresas transnacionais e organizações internacionais. Dolowitz e Marsh também exploram os graus de transferência, variando entre cópia, emulação, combinações e inspiração, e propõem um continuum entre transferência voluntária e coercitiva. Também examina o potencial de sucesso e fracasso da transferência, ressaltando que transferências desinformadas, incompletas ou inadequadas podem levar ao insucesso.

Por sua vez, Elkins e Simmons (2005) enfocam a difusão como um processo definido pela interdependência não coordenada entre atores políticos. Difusão é determinada como o aumento na probabilidade de adoção de uma prática por governos, com base nas escolhas de outros governos. Os autores distinguem difusão como processo (interdependência não coordenada) e como resultado (disseminação de práticas), propondo uma estrutura conceitual que identifica os mecanismos de difusão em duas categorias: adaptação a condições alteradas e normas culturais. A adaptação ocorre quando políticas de um governo alteram o contexto de decisões de outros atores, enquanto normas culturais conferem legitimidade à adoção de práticas por meio da aprendizagem, cascatas de informação e redes de apoio. O texto também aborda as implicações desses mecanismos, observando que a adaptação pode levar à adoção de políticas subótimas, enquanto a aprendizagem favorece a adoção de políticas mais eficientes.

Por fim, Shipan e Volden (2012) fornecem uma visão abrangente da literatura sobre difusão de políticas, apresentando sete lições centrais. Os autores destacam que a difusão não se limita ao agrupamento geográfico de políticas semelhantes, pois os formuladores de políticas podem buscar inspiração em governos distantes. Mecanismos como competição, aprendizagem, imitação e coerção desempenham papéis importantes na difusão. A competição, por exemplo, pode levar a "corridas para o fundo" em políticas redistributivas, enquanto a aprendizagem permite a adoção de políticas baseadas em experiências bem-sucedidas de outros governos. Os autores enfatizam que a difusão não é necessariamente benéfica, pois pode ser influenciada por fatores políticos e limitações de capacidade dos

governos. Argumenta-se que atributos das políticas, como complexidade e compatibilidade, impactam sua taxa de adoção e ressaltam a importância da descentralização no contexto da difusão. A descentralização fomenta a experimentação e a aprendizagem, enquanto a centralização pode limitar essas oportunidades.

Esses três estudos convergem ao ressaltar a complexidade dos processos de transferência e difusão de políticas, destacando que eles são moldados por uma combinação de fatores contextuais, capacidades institucionais e interações entre atores políticos. Nesse contexto, a avaliação da eficácia das políticas transferidas depende dos desafios observados pela sua implementação em distintos contextos políticos e sociais.

Na análise sobre a difusão das DEAMs no Brasil, destaca-se o estudo de Costa (2024), que analisa os fatores que influenciam os governadores na decisão de implementá-las e as razões pelas quais alguns estados adotam essas unidades mais rapidamente que outros.

O estudo parte do pressuposto da racionalidade limitada, sugerindo que os governadores adotam as DEAMs principalmente por ganhos políticos. Entre os fatores que impactam essa decisão, destacam-se o número de feminicídios no estado, a margem de vitória eleitoral do governador, a ideologia do partido do prefeito e o nível de hierarquia urbana dos municípios.

Os resultados indicam que os imperativos políticos superam a vontade genuína de reduzir a criminalidade contra as mulheres, evidenciando que a busca por apoio eleitoral é um fator determinante na instalação dessas unidades.

3. A Transferência das DEAMs no Brasil

O presente artigo analisará a difusão, adoção e transferência das DEAMs no Brasil, mais especificamente em dois estados, Rio de Janeiro e São Paulo.

As delegacias da mulher, política pública brasileira de combate e prevenção à violência contra a mulher, foi uma iniciativa que surgiu no contexto da redemocratização e como resposta às demandas do movimento feminista, que denunciava o descaso judicial e policial em casos de violência doméstica e sexual contra mulheres. Em 2024, o Brasil possui 568 delegacias¹.

¹BECHARA, Vitoria; ALONSO, Isabella Panho. Apenas 10% das delegacias da mulher do país funcionam 24h; veja mapa. VEJA. 9 de maio 2024. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/maquiavel/apenas-10-das-delegacias-da-mulher-do-pais-funcionam-24h-veja-mapa>. Acesso em: 01, de fevereiro de 2025.

A criação dessas delegacias, idealizadas pelo Secretário de Segurança Pública de São Paulo, Michel Temer, contou com resistências internas na polícia civil e limitou a abordagem feminista da violência ao aspecto criminal. No entanto, o movimento apoiou a proposta, buscando influenciar na capacitação de policiais e nas atribuições dessas delegacias. Desde sua fundação, o modelo tem sido resultado de conflitos e negociações entre organizações feministas, policiais e as elites políticas.

A implementação das delegacias da mulher pode ser considerado o início do desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao combate à violência contra a mulher no Brasil. Esse processo ganhou destaque com a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que condenou o Brasil pela omissão diante da violência doméstica sofrida por Maria da Penha. A decisão destacou a necessidade de formular políticas públicas robustas para prevenir e combater a violência contra as mulheres, consolidando um marco na construção de uma agenda nessa área.

Nesse contexto, surgiu em 2009 a Lei Maria da Penha. A lei prevê, entre outras medidas, a criação de delegacias especializadas no atendimento a mulheres vítimas de violência. Embora algumas dessas delegacias estivessem presentes em diversas regiões do Brasil antes da promulgação da Lei Maria da Penha, a legislação teve o efeito de ampliar sua difusão.

A escolha desses estados foi motivada por características que possibilitam uma análise mais detalhada. Em primeiro lugar, eles são geograficamente próximos e compartilham uma capacidade estatal semelhante, além de apresentarem características culturais similares. Ambos estão entre os três estados mais populosos do país, o que reforça sua relevância no cenário nacional e, ambos os estados eram governados por políticos filiados ao mesmo partido, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Destacam-se por serem os primeiros estados na adoção dessas políticas, implementadas respectivamente em 1986 e 1988.

A pesquisa busca responder à seguinte pergunta: quais fatores políticos e institucionais determinam a difusão das Delegacias de Atendimento à Mulher no Brasil? O objetivo geral é comparar as medidas, leis e políticas públicas adotadas nos estados citados no que tange às DEAMS para compreender o processo de difusão e adoção dessa política pública.

Entre os objetivos específicos, destaca-se a descrição dos processos políticos e administrativos relacionados à adoção das delegacias em cada estado, a análise das diferenças

e semelhanças nesses processos e a investigação de como os contextos locais e regionais influenciaram a adoção dessa política pública. A pesquisa tem, inicialmente, um caráter exploratório, buscando desenvolver novas hipóteses sobre a relação entre a difusão da política e as experiências anteriores, bem como o papel dos atores envolvidos nesse processo. Também tem características descritiva, detalhando o processo de elaboração da política pelos poderes legislativos, incluindo análises comparativas dos textos aprovados.

As hipóteses gerais incluem: I) a influência da competição político-eleitoral na adoção de políticas públicas de combate à violência contra a mulher; II) a maior celeridade na adoção dessas políticas em estados com altos índices de feminicídio; e III) o impacto do partido do governador no modelo e na qualidade da política adotada.

Em contrapartida, as hipóteses específicas sugerem que: I) estados com maiores índices de Saúde no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) tendem a adotar a política das Delegacias de Atendimento à Mulher mais cedo; II) a composição das Assembleias Legislativas influencia significativamente a forma de adoção e ajuste da política; e III) estados sem políticas similares inicialmente recorreram às experiências de outros estados para adaptá-las e incorporá-las em suas abordagens.

Dessa forma, a variável dependente corresponde às políticas públicas e legislações adotadas pelos estados, enquanto as variáveis independentes incluem o posicionamento político dos governadores, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos estados e o índice de feminicídio.

4. Metodologia

A pesquisa foi estruturada da seguinte forma. Consoante a literatura metodológica, observa-se a realização de um processo de transferência de política pública a fim de identificar as características apontadas pela literatura (GIL, 2007). Analisa-se a relação entre os atores políticos e como essas interações influenciam a adoção de medidas concretas, especificamente as políticas públicas em questão.

O desenho da pesquisa baseia-se no estudo de casos, na comparação das redações das leis estaduais que criaram as Delegacias de Atendimento à Mulher nos respectivos estados, a saber: a Lei nº 5.467, de 24 de dezembro de 1986, em São Paulo, e a Lei nº 1.340, de 23 de agosto de 1988, no Rio de Janeiro. A análise também considera o contexto político, o perfil dos governadores e as características das máquinas públicas e estatísticas sobre violência

contra a mulher. São considerados as leis iniciais, os atos regulamentadores e os textos atualmente em vigor, todos disponíveis nos portais oficiais na *internet*.

O objetivo geral da pesquisa é comparar as medidas, leis e políticas públicas adotadas nos estados mencionados, no que se refere às Delegacias de Atendimento à Mulher (DEAMs), com o intuito de compreender o processo de difusão e adoção dessa política pública. Entre os objetivos específicos, destacam-se: i) descrição dos processos políticos e administrativos envolvidos na implementação das delegacias em cada estado; ii) análise das variações nos processos de adoção; e iii) investigação da influência dos contextos locais e regionais.

A questão central da análise é: quais fatores políticos e institucionais determinam a difusão das Delegacias de Atendimento à Mulher no Brasil? Com base nessa pergunta, são testadas as seguintes hipóteses: i) influência da competição político-eleitoral na adoção de políticas públicas de combate à violência contra a mulher; ii) maior celeridade na adoção dessas políticas em estados com altos índices de feminicídio; iii) impacto do partido do governador no modelo e na qualidade das políticas adotadas.

São analisadas a extensão, as competências e as atribuições definidas nas legislações para apresentar o processo de transferência das políticas e identificar as influências recíprocas entre elas. Os decretos e portarias regulamentadoras são observados sob o prisma da evolução dessas políticas, permitindo uma compreensão de seu estado atual e da influência dos atores políticos envolvidos.

A abordagem metodológica é qualitativa, utilizando métodos de análise comparada para identificar e explicar as diferenças e semelhanças na implementação da política em diferentes estados. A pesquisa busca compreender se as inovações implementadas em um estado são replicadas em outro, além de investigar a influência de fatores conjunturais, como o partido do governador ou os índices de feminicídio.

O caráter exploratório é predominante na pesquisa, pois visa desenvolver novas hipóteses sobre a relação entre a difusão da política e as experiências anteriores, bem como o papel dos atores envolvidos nesse processo. O estudo também é descritivo, detalhando o processo de adoção da política pelo poder executivo e legislativo, com uma análise comparativa dos textos aprovados.

Quanto à escolha metodológica, utiliza-se o método qualitativo, realizando uma análise comparativa das redações dos textos por meio da análise documental. Essa abordagem

permitirá interpretar as decisões dos formuladores de políticas (*policy makers*) com base em discursos e documentos oficiais.

Com base na revisão bibliográfica realizada, realiza-se uma imersão na literatura sobre difusão e transferência de políticas para classificar os achados da pesquisa conforme as teorias dominantes nesse campo de estudo. Mais especificamente, a tipologia de Elkins e Simmons (2005), que distingue os mecanismos de difusão em adaptação e aprendizado, será utilizada para classificar os processos de transferência. Apesar de a pesquisa ter um foco principal no fenômeno de transferência, a bibliografia sobre o processo de difusão ampliará a base teórica e metodológica do estudo. Quanto ao grau de transferência, será aplicada a classificação de Dolowitz e Marsh (1996), que subdivide os graus de transferência em cópia, emulação, inspiração e hibridização/síntese.

Devido à diferença de dois anos na publicação das legislações de São Paulo (Lei nº 5.467, de 24 de dezembro de 1986) e do Rio de Janeiro (Lei nº 1.340, de 23 de agosto de 1988), ambas as quais passaram por modificações ao longo do tempo, o recorte temporal será abordado de forma linear.

A análise também será baseada em dados secundários obtidos de fontes relevantes, como anuários de segurança pública, documentos das Secretarias de Segurança Pública e Polícia Civil, e trâmites legislativos disponíveis nos sites oficiais das Casas Legislativas estaduais. Esses dados permitirão identificar variações e padrões na implementação da política entre os estados.

5. DEAMs em São Paulo e Rio de Janeiro

Nesta seção, examinam-se as legislações que criaram as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. São destacados os principais aspectos das leis aprovadas em cada estado, bem como as legislações subsequentes que modificaram e regulamentaram essas políticas públicas. Ao final, realiza-se uma análise comparativa entre os processos de implementação da política, visando identificar suas similaridades e diferenças.

5.1 São Paulo (SP)

A Lei nº 5.467, de 24 de dezembro de 1986 estabeleceu a criação das Delegacias de Polícia de Defesa da Mulher, no âmbito da estrutura da Polícia Civil, da Secretaria da

Segurança Pública de São Paulo. Composta por 4 quatro artigos, a Lei prevê a instalação no âmbito de todas as Delegacias Seccionais de Polícia da Grande São Paulo, de todas as Delegacias Regionais de Polícia do Interior e em outros locais onde seja conveniente. Também define que a organização, estrutura, atribuições e competência dos órgãos criados por esta lei serão estabelecidas por decreto. Ao total, a lei possui 90 palavras e 463 caracteres, sem contar os espaços.

Destaca-se que, em 1985, o governador de São Paulo emitiu um decreto que criou a Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher, subordinada ao Delegado de Polícia Chefe do Departamento das Delegacias Regionais de Polícia da Grande São Paulo (Decreto nº 23.769, de 06/08/1985). Esse decreto estabelecia a atribuição de “investigação e apuração dos delitos contra pessoas do sexo feminino” e previa a implantação gradativa das delegacias, conforme as disponibilidades orçamentárias e financeiras, ficando essa responsabilidade a cargo do Delegado Geral de Polícia.

Em 1989, o Decreto que regulamenta a organização e atribuições das delegacias é publicado (Decreto nº 29.981, de 01 de junho de 1989). Esse atribui às DEAMs a responsabilidade de investigação e apuração dos delitos contra pessoa do sexo feminino e o atendimento de pessoas do sexo feminino que procuram auxílio e orientação e seu encaminhamento aos órgãos competentes. Nota-se que a norma também estabelece a atribuição concorrente com as unidades policiais de base territorial no que diz respeito à investigação e apuração de delitos.

Outrossim, as competências dos delegados da Polícia Titulares das Delegacias de Polícia de Defesa da Mulher são I) dirigir as atividades de sua unidade policial; II) despachar as petições iniciais; III) exercer permanente fiscalização, quanto ao aspecto formal, mérito e técnica empregada, sobre as atividades de seus subordinados; IV) representar ao superior hierárquico sobre as necessidades da unidade policial, indicando a solução a curto, médio e longo prazo; e V) distribuir os serviços, mediante portaria.

Na década seguinte, mais especificamente em 1996 e 1997, durante a gestão do governador Mário Covas (PSDB), foram publicados os decretos 40.693, de 1º de março de 1996, e 42.082, de 12 de agosto de 1997, com o intuito de revisar e ampliar as competências das delegacias. As mudanças introduzidas visaram incluir as crianças e adolescentes entre os grupos atendidos, além de estabelecer a investigação de casos relacionados ao não pagamento

de pensão alimentícia. Também foi adicionada a previsão de investigação de homicídios e danos ocorridos no âmbito doméstico, desde que com autoria conhecida.

Posteriormente, em 2020, o Decreto que regulamenta as delegacias foi novamente alterado (Decreto nº 65.127, de 12 de agosto de 2020). Dessa vez, incluiu-se a competência de investigar e infrações cometidas contra crianças e adolescentes. Quanto ao atendimento, o novo Decreto também insere os objetivos de evitar a revitimização, por intermédio de um tratamento que promova o acolhimento às vítimas, além de preservar a intimidade. Também previu a criação e ampliação de do atendimento multidisciplinar, por meio de integração e parcerias a serem formalizadas com outros órgãos atuantes no enfrentamento à violência contra a mulher.

Outra alteração relevante está relacionada à designação dos delegados titulares das delegacias, onde se define a preferência por pessoas do gênero feminino. Também é concedida ao Delegado Geral de Polícia a possibilidade de editar normas complementares ao Decreto.

5.2 Rio de Janeiro (RJ)

No Rio de Janeiro, a Lei que cria as delegacias especializadas no atendimento às mulheres foi publicada em 1988 (Lei nº 1340, de 23 de agosto de 1988), durante a gestão do Governador Moreira Franco. Assim como a norma editada pelo estado de São Paulo, sua atribuição é a investigação e a apuração dos delitos decorrentes da violência específica contra a mulher, sua estrutura e competências são definidas em regulamento posteriormente publicado. A lei possui 298 palavras no total.

Estabelece-se que “enquanto não houver número suficiente de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs), as Delegacias de Polícia terão atribuições concorrentes...”. No seu artigo 3º é estabelecido a preferência na composição do corpo funcional da delegacia por servidores do sexo feminino, além de prever formação profissional específico às profissionais.

Quanto à estrutura administrativa, é definido que as DEAMs poderão, enquanto não dotadas da infraestrutura administrativa necessária ao desempenho de suas atividades, solicitar apoio a outras Delegacias de Polícia, ocasião em que essas darão prioridades a essas solicitações, principalmente em diligências externas.

Contudo, durante a gestão do Governador Leonel Brizola, foi publicada a Resolução de 18 de julho de 1986, que criou a Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (Deam) no Rio de Janeiro, como parte do Departamento de Polícia Especializada, para atender mulheres vítimas de infrações penais. O artigo 3.º definiu sua circunscrição e competência, permitindo a investigação de crimes como lesão corporal dolosa, aborto provocado por terceiro, abandono de incapaz, maus-tratos, constrangimento ilegal, ameaça, estupro, atentado violento ao pudor, corrupção de menores, sedução, rapto, sequestro e cárcere privado, além de outras medidas de Polícia Judiciária pertinentes. Inicialmente, a atuação da Deam foi restrita ao município do Rio de Janeiro.

5.3 Análise comparada

Após a análise das legislações e decretos posteriores, passa-se agora à comparação entre as normas.

Como destacam Dolowitz e Marsh (1996), é comum que as transferências de políticas públicas não ocorram de forma integral, ou seja, os contextos político-institucionais e sociais específicos exercem influência sobre a maneira como as políticas são adotadas. No Brasil, devido à organização federativa do Estado, que confere um elevado grau de autonomia aos entes federativos, além das diferenças regionais, a interação horizontal entre as unidades da federação — particularmente entre os estados se tratando de políticas públicas de segurança — pode incentivar a inovação baseada na interação (SILVA, CATARINA, 2021). Nesse cenário, a proximidade entre as unidades federativas com maior capacidade de inovação tende a impactar as que estão localizadas em sua região (COELHO, 2016).

A lei sancionada pelo governador do Rio de Janeiro em 1988, Moreira Franco, apresenta duas disposições adicionais e mais que o dobro de palavras em relação à norma instituída em São Paulo dois anos antes. Ambas as legislações vinculam as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams) à estrutura das Polícias Civis. No entanto, elas divergem em aspectos específicos de implementação.

A legislação fluminense prevê a adoção gradual das Deams, condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira, enquanto a norma paulista estabelece sua implantação em todas as Delegacias Seccionais de Polícia da Grande São Paulo, em todas as Delegacias Regionais de Polícia do Interior e em outras localidades, a partir da avaliação do poder público.

A lei do Rio de Janeiro apresenta previsões mais detalhadas, incluindo as atribuições das delegacias, a recomendação de que sua equipe seja composta preferencialmente por mulheres, a possibilidade de solicitar apoio a outras delegacias da Polícia Civil e a prioridade para as solicitações feitas pelas Deams a outras unidades policiais, especialmente em relação às diligências externas.

É importante ressaltar que, em 1985, o governador de São Paulo emitiu um decreto que instituiu a Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher. Esse decreto já estabelecia a implantação das delegacias de forma gradual, conforme a disponibilidade financeira e orçamentária, além de definir suas principais atribuições.

De forma semelhante, quando a lei fluminense foi promulgada em 1988, existia uma norma anterior que institui as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams), por meio da Resolução nº 082/86, a qual detalhou suas atribuições.

Observa-se que as leis aprovadas visavam consolidar as ações implementadas anteriormente. A adoção de decretos pode refletir a necessidade de acelerar o processo, por razões de origem ainda desconhecidas. Também é possível que o objetivo fosse minimizar a participação do legislativo estadual no processo.

Quanto ao estado atual dos decretos regulamentadores, observa-se que, no Rio de Janeiro, as diretrizes da política sofreram poucas alterações ao longo do tempo. A Resolução da Secretaria de Segurança Pública foi modificada apenas para incluir as pessoas transexuais, e os decretos subsequentes tiveram como objetivo a implementação das delegacias nos locais designados, conforme estabelecido pela Resolução nº 082 de 1986. A legislação original não passou por modificações significativas.

Já em São Paulo, a lei estadual também não foi modificada. No entanto, o decreto que regulamentou a lei passou por uma mudança significativa durante a gestão do governador Mário Covas (PSDB), em 1996 e 1997, e de João Dória (PSDB), em 2020.

Por fim, observa-se que as primeiras leis, assim como os decretos e resoluções que regulamentam as Deams, tiveram processos de adoção diferentes. Muitas das previsões inicialmente presentes em uma das normas foram incorporadas somente após um longo período. Pode-se concluir que as dinâmicas locais de governança, a capacidade do Estado e os movimentos políticos regionais desempenham um papel determinante na adoção e na transferência das políticas públicas. Nesse sentido, é importante destacar a proximidade

temporal entre a adoção das medidas nos dois estados. Tanto as leis quanto os decretos foram implementados em um intervalo de menos de dois anos, com São Paulo sendo o primeiro estado em ambas as iniciativas.

A legislação instituída no Rio de Janeiro apresentava um texto com mais dispositivos em comparação com a lei anteriormente adotada em São Paulo. Esse fato sugere que alguns dos efeitos e necessidades identificados pelo primeiro estado a implementar tais medidas foram posteriormente incorporados pelo segundo. Os atos normativos infralegais também seguiram essa tendência, adaptando-se às novas demandas. No entanto, as experiências locais influenciaram significativamente a maneira como esses elementos foram integrados aos textos legais, refletindo as particularidades de cada contexto.

6. Conclusão

Este estudo buscou analisar os fatores políticos e institucionais que influenciam a expansão das Delegacias de Atendimento à Mulher (Deams) no Brasil, com foco nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Ao longo da pesquisa, foi possível observar a evolução da política pública voltada ao enfrentamento da violência contra a mulher, com destaque para a criação e expansão dessas delegacias especializadas.

A análise histórica revelou que, embora as Deams tenham sido inicialmente implementadas de forma gradual e em resposta a demandas sociais específicas, a dinâmica política local e a competição político-eleitoral desempenharam papéis significativos no ritmo e na forma como essas políticas foram adotadas nos diferentes estados. A legislação paulista, por exemplo, estabeleceu uma implementação mais ampla e imediata, enquanto o Rio de Janeiro adotou um processo mais gradual e detalhado, com uma ênfase maior na inclusão de mulheres no corpo funcional e na integração com outras delegacias.

Os resultados indicam que a adoção de políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero, como a criação das Deams, é profundamente influenciada pelas características locais, como a capacidade do Estado, às pressões sociais e os interesses políticos regionais. A proximidade geográfica e temporal entre a criação de unidades nos dois estados destaca como a transferência de políticas públicas entre as unidades da federação pode ocorrer, muitas vezes com adaptações específicas a contextos regionais.

Contudo, o estudo apresentou algumas limitações, especialmente no que se refere à abrangência nacional da pesquisa. O foco esteve restrito aos estados do Rio de Janeiro e São

Paulo, que adotaram a política com um intervalo de tempo relativamente curto e possuem características semelhantes. Da mesma forma, não foi analisada a influência que os resultados obtidos com a adoção da política exerceram sobre o processo de transferência.

No entanto, a análise de casos adicionais, que envolvam diferentes contextos político-institucionais e sociais em outras regiões do Brasil, poderia revelar outros fatores que influenciam a transferência de políticas públicas, oferecendo uma compreensão mais ampla e diversificada sobre o processo de adoção das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher.

Dessa forma, futuras pesquisas podem investigar as tramitações legislativas das políticas, analisando como o poder legislativo local e as elites políticas influenciam o processo de transferência de políticas públicas.

Um estudo do processo de implementação e avaliação pode oferecer informações valiosas para entender as modificações propostas em outras unidades da federação. Nesse sentido, é relevante investigar como os resultados da política pública foram percebidos por outros atores envolvidos.

7. Bibliografia:

COELHO, Denilson B. "Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas." *Difusão de Políticas Públicas. Editora da UFABC* (2016).

COSTA, Adriano Sousa. A difusão horizontal no Brasil de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) pela metodologia de análise de sobrevivência. 2024.

Dolowitz, David P. & David Marsh. 1996. Who Learns elhowhat from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, XLIV, 343-357.

Dolowitz, David P., & David Marsh. 2000. Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance - An International Journal of Policy and Administration* 13 (1): 5-24.

Elkins, Zachary & Simmons, Beth. 2005. "On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1),

GAMA LIMA, L. L.; BARBOSA, Leonardo Mendes. A intervenção policial na violência de gênero no Estado do Rio de Janeiro: da criação das Delegacias Especializadas à Lei Maria da Penha. *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História*. http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1308192870_ARQUIVO_TEX_TOANPUHREVISADOLANALAGE.pdf

GIL, A. Como elaborar projetos de pesquisa. Atlas: São Paulo, 2007.

MEDEIROS, Luciene. Deam: uma Invenção do Movimento de Mulheres e Feminista no Contexto da Redemocratização Brasileira. Rio de Janeiro: PUC, 2012.

Rogers, Everett M. *Diffusion of Innovations* (5th ed.). New York: Free Press. 2003.

Shipan, Charles R., & Volden, Craig., 2012. Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners. *Public Administration Review*, Vol. 72, Iss. 6, pp. 788–796.

Silva, André Luis Nogueira da, and Catarina Ianni Segatto. "A Atuação dos estados na difusão de políticas públicas no Brasil: a intersecção entre instituições, atores e ideias." (2021).

Souza, Lídio de, and Mirian Beccheri Cortez. "A delegacia da mulher perante as normas e leis para o enfrentamento da violência contra a mulher: um estudo de caso." *Revista de Administração Pública* 48 (2014): 621-639.

VASCONCELOS, Tatianne Bandeira, and Inez Sampaio NERY. "A atuação das delegacias da mulher como política pública de enfrentamento à violência de gênero." *V Jornada Internacional de Políticas Públicas* 5 (2011): 1-8.