

**EM BRIGA DE MARIDO  
E MULHER, O ESTADO  
DEVE METER A COLHER:  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE ENFRENTAMENTO  
À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA**

---

**Luciene Medeiros**

EDITORA  
**PUC**  
RIO

  
*Editora Reflexão*

© Editora PUC-Rio  
Rua Marquês de S. Vicente, 225  
Projeto Comunicar – casa Agência/Editora  
22451-900 | Gávea – Rio de Janeiro, RJ  
Telefax: (21)3527-1760/1838  
edpucrio@puc-rio.br  
www.puc-rio.br/editorapucrio

#### **Conselho Gestor**

Augusto Sampaio, Cesar Romero Jacob, Hilton Augusto Koch, Fernando Sá, José Ricardo Bergmann, Luiz Alencar Reis da Silva Mello, Luiz Roberto Cunha, Miguel Pereira, Paulo Fernando Carneiro de Andrade e Sergio Bruni.

© Editora Reflexão – Editora e Livraria LTDA.  
Rua Fernão Marques, 266 – Vila Graciosa  
São Paulo – SP – CEP 02075-000  
Telefone: (11) 4107-6068 / 3487-8961  
www.editorareflexao.com.br  
www.livrariareflexao.com.br  
atendimento@editorareflexao.com.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou transmitida por quaisquer meios (eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia e gravação) ou arquivada em qualquer sistema ou banco de dados sem permissão escrita das Editoras.

#### **Revisão de originais**

Ivone Teixeira

#### **Revisão tipográfica**

Cristina da Costa Pereira

#### **Projeto de capa e miolo**

Flávia Da Matta Design

Medeiros, Luciene

Em briga de marido e mulher, o Estado deve meter a colher: políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica / Luciene Medeiros. – Rio de Janeiro : Ed. PUC-Rio ; São Paulo : Reflexão, 2016.

268 p. ; 23 cm

ISBN (PUC-Rio): 978-85-8006-181-9

ISBN (Reflexão): 978-85-8088-192-9

1. Violência familiar. 2. Violência contra as mulheres. 3. Política pública.  
I. Título.

CDD: 362.88

*Dedico este trabalho aos meus pais,  
Josefa e Antonio, pelo amor incondicional,  
apoio e coragem que sempre me transmitiram.*

---



## AGRADECIMENTOS

Este livro é resultado de minha tese de doutorado intitulada “Políticas públicas de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher: o processo de formulação para a agenda governamental no estado do Rio de Janeiro (1986-2006)”, defendida no Programa de Pós-graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, e como um mosaico produzido com pequenas peças, esse trabalho foi elaborado com o apoio e a solidariedade de muitas pessoas que, de uma forma ou de outra, contribuíram.

À minha orientadora professora Ilda Lopes, pela atenção, apoio e direcionamento em todo o período de construção desta tese e ao meu co-orientador professor Ricardo Ismael, pelo estímulo, apoio e pelos desafios propostos no decorrer da construção da tese.

Aos professores que participaram da Comissão Examinadora: prof.<sup>a</sup> Ludmila Fontenele Cavalcanti, prof. José Cláudio de Souza Alves, prof.<sup>a</sup> Denise Pini Rosalem da Fonseca e prof.<sup>a</sup> Sueli Bulhões da Silva.

Aos amigos e amigas João Carlos, Celso P. Carias, Selma Tavares, Solange Rodrigues, Maria de Lourdes (Nina), Aurelina de Jesus Cruz, Marluvia Santos Souza, Tereza Franco, Cláudia Monteiro, Henrique Fernandes e Tania Jardim, pela demonstração de afeto, atenção, cuidado, carinho e solidariedade.

A todas as entrevistadas que me receberam com atenção e disponibilizaram horas preciosas de suas agendas compromissadas e, gentilmente, me propuseram momentos de grande aprendizagem.

À Cecília Teixeira Soares, que me disponibilizou o acesso aos documentos do Cedim nos dois meses de pesquisa de campo. Nesse trabalho, contei, ainda, com o apoio e a atenção de Fabiana Theodora e Tania Almeida.

A toda a equipe da Casa São Francisco: Zé Carlos, Aracy, Adaulto, Kate, Néia, Reinaldo, Domingos, Daniel, Edna, Antonio e Cacau, que me acolheu nos últimos meses de elaboração da tese.

Ao Departamento de Serviço Social da PUC-Rio.

Aos funcionários do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, em especial à Joana, pelo apoio e dedicação.

À PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ser realizado.

# SUMÁRIO

---

**13** Prefácio

**17** Introdução

---

# 1

---

**Políticas públicas de  
combate à violência  
contra a mulher**

---

**31** A imagem da desigualdade  
no Brasil

**35** A violência doméstica con-  
tra a mulher perpetrada  
pelo parceiro íntimo

**46** Conceituando políticas  
públicas

**49** Modelos sobre a  
definição de agenda  
governamental

**57** A formulação da agenda  
governamental apoiada  
na micro-história

---

# 2

---

## O movimento feminista e as políticas públicas de enfrentamento

---

- 66** Movimento de mulheres e movimento feminista
  - 71** O movimento feminista no Brasil até a década de 1970
  - 88** O movimento feminista brasileiro no contexto das eleições de 1982
  - 91** O processo de criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)
  - 99** O contexto dos assassinatos e a tese da “legítima defesa da honra”
  - 103** SOS-Mulher: a prática feminista fluminense no atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica
  - 109** A construção da agenda feminista fluminense sobre o tema
-

# 3

---

## A evolução do marco legal no tema

---

**119** A cidadania das mulheres

**126** Os tratados  
internacionais

**140** Os direitos das  
mulheres

**144** O debate na Alerj

**154** As leis ordinárias

**163** Maria da Penha:  
uma mulher, um caso,  
uma lei

---

# 4

---

## **A evolução do arcabouço institucional no Rio de Janeiro**

---

- 182** A primeira conquista institucional, a Deam
  - 201** A implementação do Cedim
  - 223** O Cedim e a formulação das políticas públicas de combate à violência doméstica contra a mulher
  - 233** O Cedim e o atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica
  - 243** I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (2004)
- 

- 
- 247** Considerações finais
  - 253** Referências bibliográficas
-



## PREFÁCIO

Sendo mulher e ativista feminista, percorrer o livro de Luciene Medeiros sobre “o enfrentamento da violência doméstica contra a mulher” é mergulhar no passado e no presente, é mergulhar na nossa história, ou seja, na história das Mulheres do Brasil. Uma história que nos invisibilizou, nos silenciou, nos colocou como coadjuvantes da construção sociocultural e política do nosso país. Uma história de luta e de resistência a tudo o que nos oprime, nos inferioriza e nos agride.

Não somos vítimas, embora tentem nos vitimizar e nos reificar. Parafraseando a filósofa negra Sueli Carneiro: Nossos passos vêm de longe. Distintas estratégias de resistência foram utilizadas por negras escravizadas e indígenas para fugirem do açoite e burlarem as investidas dos senhores de engenho. Embora real, poucos/as conhecem a história da escravizada Esperança Garcia, a qual escreveu uma carta, datada de 1770, ao governador do Piauí relatando toda a violência que sofria na fazenda de seu proprietário e de tantas outras, cujos corpos foram ultrajados pelos colonizadores.

A escrita como arma de resistência e enfrentamento, atravessou o século XIX, com os jornais da imprensa feminista, que reivindicavam o direito à educação e ao voto. Josephina Álvares de Azevedo, jornalista negra, que fundou o jornal *A Família*, em São Paulo, no qual defendia a emancipação das mulheres, tem sua história desconhecida do imaginário da sociedade. Maria Firmina dos Reis, uma das primeiras mulheres a escrever um romance abolicionista no Brasil, em 1859, só foi reconhecida como autora em 1970.

Essas e tantas outras conheceram a violência de uma sociedade racista e sexista. Leolinda Daltro, fundadora do Partido Republicano Feminino, em 1910, foi ridicularizada pela imprensa do início do século XX, por ser uma lutadora da causa indígena e por não aceitar as normas impostas pela sociedade.

Bertha Lutz, um dos ícones do movimento feminista brasileiro, fundou, em 1922, a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, que mobilizou inúmeras mulheres pelo Brasil afora, que não aceitavam a condição de sexo frágil. Como diz a música: “Sexo frágil, não foge à luta.” E foram

à luta pela conquista do voto, pela educação, por melhores condições de trabalho, pela regulamentação do trabalho doméstico, pelo direito à creche, pela liberdade de expressão, pela liberdade sexual, pelo direito de ser.

No ano de 1949, a publicação do livro *O segundo sexo*, da francesa e filósofa Simone de Beauvoir, desconstrói toda uma ideia de natureza feminina ao afirmar que “não se nasce mulher, torna-se”. Anos depois, nas décadas de 1960/1970, o livro *A mística feminina*, de Betty Friedan, torna-se um clássico, em um contexto no qual as palavras de ordem eram “Diferentes, mas não desiguais”, “O privado é político”. Ambas as autoras inauguram o que chamamos de segunda onda do movimento feminista brasileiro.

Luciene Medeiros passeia pela historiografia deste movimento, destacando suas pautas, suas agendas políticas, as principais lideranças, a criação de conselhos estaduais e nacionais, das delegacias de mulheres, a criação de secretarias no âmbito do governo federal, o diálogo com o Estado para aprovação de políticas públicas e os principais desafios, dentre eles, o seu objeto de estudo, que é o “enfrentamento da violência doméstica contra a mulher perpetrada pelo parceiro íntimo”.

A implementação da Lei Maria da Penha – Lei nº 11.340 – e a criação do Ligue 180 – Central de Atendimento à Mulher – são marcos importantes para o fortalecimento da rede de enfrentamento da violência doméstica. São, também, o resultado de uma luta histórica empreendida e protagonizada pelas feministas.

Porém, os números são assustadores. De acordo com o Relatório Anual Socioeconômico da Mulher, publicado em 2013, pela Secretaria de Políticas para as Mulheres, a Central de Atendimento à Mulher, no ano de 2012, recebeu 243 registros de algum tipo de violência por dia.

Por isso, o estudo de Luciene Medeiros se reveste da maior importância para que juntemos esforços com diversas instâncias de poder para exigir políticas públicas de enfrentamento da violência e transformar a mentalidade e a cultura arraigadas na nossa sociedade, que naturalizam a violência e reforçam o jargão “Em briga de marido e mulher, não se mete a colher.”

Luciene Medeiros brinda-nos com suas informações e reflexões tornando este livro uma valorosa e inestimável contribuição para entender o difícil processo de superação da violência contra as mulheres. Pelo seu

conjunto, esta obra é referência obrigatória para aqueles (as) que desejam conhecer, pesquisar e ou participar da luta das mulheres pelo fim dessa tragédia que, infelizmente, ainda ronda as portas de milhares de brasileiras.

---

*Schuma Schumaber*

Pedagoga, escritora e ativista feminista. Coordenadora da Rede de Desenvolvimento Humano (REDEH) e conselheira do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.



## INTRODUÇÃO

Este livro visa dar prosseguimento ao esforço inicial de refletir, crítica e sistematicamente, a temática da violência contra a mulher, que resulta da nossa inserção, desde a década de 1980, no movimento de mulheres de Duque de Caxias e da Baixada Fluminense – que, por sua vez, nos permitiu entrar em contato com o movimento feminista fluminense –, e, em 1998, profissionalmente, quando atuamos no campo das políticas públicas voltadas para o tema da violência doméstica contra a mulher. A experiência, fruto da militância e da inserção profissional, nos possibilitou aproximar e aprofundar o tema, que em síntese trouxe inquietações teóricas e a intervenção no âmbito das políticas públicas que permitiram a construção desta obra.

A pesquisa desenvolvida tem como objetivo descrever e analisar o processo histórico da formulação das políticas públicas para o enfrentamento da violência contra a mulher perpetrada pelo parceiro íntimo, no estado do Rio de Janeiro, a partir da implantação da primeira Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (Deam), em 1986, até a promulgação da Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha.

Para explicar a forma como a temática da violência doméstica contra a mulher perpetrada pelo parceiro íntimo se tornou importante nesse tempo histórico, chamando a atenção do Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro, integrando sua agenda governamental, reportaremos os elementos norteadores do modelo de análise sobre políticas públicas de múltiplos fluxos de Kingdon (2003) e o modelo de equilíbrio pontuado de Baumgartner & Jones (1993), apresentados por Capella (2007). Nessa perspectiva, o período de formulação da agenda governamental pressupõe um processo seletivo no qual questões sociais são transformadas em problema. Para tanto, é necessário que os gestores públicos despertem para a necessidade de agir para a solução do problema. Essa seleção, segundo o modelo de Kingdon (2003), coloca o problema na agenda governamental.

O desafio da presente pesquisa será o de reconstituir o processo histórico dessa formulação. Para tal serão também apresentadas e discutidas as diferentes definições do problema e as propostas de solução que estiveram

em disputa. A descrição da sequência dos eventos aproveitará as variáveis teóricas identificadas nos modelos apresentados, no entanto ressaltamos que não nos restringimos às mesmas, visto que o processo mostrou-se mais complexo, expondo, de maneira inclusiva, a concentração de fatores interdependentes que interagiram, para a produção do resultado da nossa investigação. Nesse sentido, recorreremos ao aporte teórico da micro-história por compreender que essa dinâmica é possível a partir da pluralidade dos contextos que tiveram como protagonistas as militantes do movimento brasileiro de mulheres e feminista e, em específico, do estado do Rio de Janeiro.

Nessa direção, também nos foi exigido buscar outras perspectivas teóricas, apresentadas no decorrer dos capítulos. Cabe ainda ressaltar que, frente ao objetivo da presente pesquisa, já explicitado, buscamos explicar o processo de formulação das referidas políticas públicas e não testar ou mesmo expor minuciosamente os modelos apresentados.

Assinalamos que várias áreas do conhecimento, no Brasil, estão produzindo pesquisas sobre o que o governo realiza ou deixa de fazer, além da ciência política na academia, em conjunto com órgãos governamentais e com centros de pesquisa. Esse fato, por si só, demonstra a ampliação do conhecimento que vem sendo produzido na área de políticas públicas. Não obstante, esse processo de pleno desenvolvimento acontece – e não poderia ser diferente – com problemas e possibilidades de avanços. Sobre essa questão, Souza (2003) apresenta vários desafios, que no seu entendimento podem ser superados.

Os primeiros desafios a serem superados, segundo aquela autora, são a escassa acumulação de conhecimento na área de políticas públicas, como também o insuficiente diálogo entre pesquisadores da área, ou melhor, o conhecimento e o debate sobre o que os pesquisadores estão produzindo. Contudo, existem avanços, com destaque para a realização de fóruns específicos sobre a temática, em espaços acadêmicos como a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) e a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), e para a criação da informatização de periódicos nacionais (via o portal Scielo) e internacionais (via o portal de periódicos da Capes) (Souza, 2003: 16).

Existe abundância de estudos setoriais, em especial estudos de caso, dotando a área de uma diversificação de objetos empíricos que se expandem horizontalmente, sem um fortalecimento vertical da produção, especificamente o analítico (p. 91). Aliado ao excesso de produção de estudos setoriais, pode-se acrescentar ainda que, sendo a área de política pública subdividida em várias subáreas, esses estudos focalizam, em geral, aspectos determinados de uma política pública. Isto porque a disciplina abarca, no mínimo, análises sobre a identificação do problema que vai ou não se transformar em uma política, ou seja, a definição da agenda (*agenda-setting*), a formulação da própria política, sua legitimação, gestão, implementação e avaliação. Assim, a existência de muitos estudos setoriais, que transitam por várias áreas do conhecimento, e não apenas pela ciência política, aliados às subáreas nas quais a análise de políticas públicas se desdobra, é da essência mesma da disciplina (Souza, 2003: 16).

Para a autora, essa realidade, no Brasil, assume “uma formação que mais gira em torno de áreas temáticas do que de grupos de pesquisa” (Souza, 2003: 16).

O outro desafio que aponta diz respeito, de um lado, à aproximação dessa área do conhecimento tanto aos órgãos governamentais quanto aos organismos multilaterais, o que pode “gerar trabalhos normativos e prescritivos, como a possibilidade de esses órgãos pautarem a nossa agenda de pesquisa” (Souza, 2003: 16). A perspectiva para a superação dessa situação é fortalecer “a área dentro dos organismos de financiamento de pesquisa puramente acadêmica, tanto nacionais como estrangeiros” (Souza, 2003: 16). Além disso, de outro lado, há o perigo de

(...) enveredarmo-nos por novos temas que suscitam apenas um interesse particular, sem que pese uma perspectiva propriamente acadêmica, gerando, em alguns momentos, uma proliferação de estudos sobre o mesmo tema, que, como pouco dialogam entre si, prejudicam a acumulação do conhecimento (Souza, 2003: 16).

Mas a própria autora abre perspectivas, ao afirmar que “a chave para avançarmos na questão dos temas de pesquisa, do conhecimento cumulativo

e da formação de grupos de pesquisa pode estar mais nos orientadores do que nos mestrandos e doutorandos” (Souza, 2003: 17).

Assim, constata que, quanto às análises, há uma grande concentração de trabalhos sobre a implementação das políticas públicas. A partir dessa constatação, evidencia a necessidade de superar

(...) o que a literatura chama de primeira geração de estudos nessa área, excessivamente concentrada nos fracassos, pouco preocupada com as questões políticas e fortemente assentada no pressuposto de que a formulação e implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos (Souza, 2003: 17).

Sendo assim, chama a atenção para a urgência de se avançar para a chamada segunda geração, “que deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar esforços no sentido de identificar as variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas públicas” (Souza, 2003: 17).

No que tange à discussão teórico-metodológica, afirma que, apesar dos avanços, a área apresenta um “uso excessivo de narrativas pouco pautadas por modelos ou tipologias de políticas públicas, por teorias próximas do objeto de análise e que mantêm uma leveza metodológica exagerada” (Souza, 2003: 17). Além disso, pondera que mesmo com o sucesso da literatura de análise neoinstitucionalista na academia brasileira, em particular o ramo do institucionalismo da escolha racional e do institucionalismo histórico, há necessidade de cuidado com o seu uso.

A articulação entre a análise da política pública e o papel das instituições, ou das regras do jogo, nem sempre é muito clara. Estudos baseados, por exemplo, no modelo do ciclo da política pública, em especial a definição da agenda (*agenda-setting*), podem ser muito promissores para a compreensão da política pública, assim como modelos construídos com base na teoria das elites, como o das redes sociais. (...) Ademais, ainda temos pouca clareza sobre quem formula as nossas políticas públicas e como elas são implementadas. O teste de um dos principais argumentos de Lowi, de que a política pública faz a política, também tem sido pouco aplicado entre nós,

em especial do ponto de vista comparativo entre diferentes políticas (Souza, 2003: 18).

A autora traz, ainda, uma questão que para o presente estudo é relevante: “Já temos estudos importantes sobre políticas públicas nacionais e sobre políticas locais, mas sabemos ainda muito pouco sobre questões cruciais na esfera estadual” (Souza, 2003: 18).

Tomando como objeto de investigação o processo histórico da formulação das políticas públicas para o enfrentamento da violência contra a mulher perpetrada pelo parceiro íntimo, no estado do Rio de Janeiro, a partir da implantação da primeira Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (Deam), em 1986, até a promulgação da Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha (1986-2006) –, apresentaremos a metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa.

No âmbito da formação da agenda sobre o tema da violência doméstica contra a mulher perpetrada pelo parceiro íntimo, indagamos: quais foram os contextos que contribuíram para o reconhecimento do tema como problema? Apesar das divergências, o movimento de mulheres e feminista conseguiu construir uma pauta comum de propostas para o enfrentamento do tema? Que estratégias o movimento de mulheres e feminista desenvolveu para a inserção do tema na agenda governamental? Quais propostas, no âmbito das políticas públicas, foram formuladas pelo movimento de mulheres e feminista? Em outros termos, como esse problema foi definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores da política, o que, em última instância, determinou o sucesso dessa temática no processo altamente competitivo da agenda governamental?

Em relação às soluções, cabe investigar sobre as alternativas e as soluções construídas para solucionar o problema da violência contra a mulher, ou melhor: que ideias foram geradas na sociedade fluminense produzindo propostas para o enfrentamento dessa questão? Já no campo político, a questão principal está em saber que coalizões foram construídas no processo de barganha e negociação política, tanto no âmbito do Poder Executivo quanto na esfera do Legislativo estadual. Quais foram os avanços no marco legal sobre o tema em questão? Como se deram o processo e a evolução do arcabouço institucional das políticas públicas implementadas no estado

do Rio de Janeiro voltadas para o combate da violência doméstica contra a mulher perpetrada pelo parceiro íntimo?

Diante do exposto, partimos da premissa de que a inclusão da perspectiva de gênero, voltada para o enfrentamento da violência contra a mulher, nas políticas públicas implantadas no âmbito do Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro, foi fruto da ação do movimento fluminense de mulheres e feminista.

Também tomamos como pressupostos secundários:

- Apesar das divergências internas, o movimento de mulheres e feminista, no estado do Rio de Janeiro, construiu uma pauta comum de propostas para o enfrentamento da violência contra a mulher.
- O governo do estado do Rio de Janeiro, de 1986 a 2004, desenvolveu ações voltadas para o enfrentamento da violência contra a mulher em resposta às pressões do movimento fluminense de mulheres e feminista.
- A partir de 2004, o Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro consolidou no campo das políticas públicas, como política de Estado, o tema da violência contra a mulher, em específico a violência doméstica contra a mulher perpetrada pelo parceiro íntimo.

Para realizar o estudo, optamos pela pesquisa qualitativa, pois trabalha com o universo dos significados, dos valores, das crenças, das atitudes, a partir das relações, dos processos e dos fenômenos (Minayo, 2000).

O objeto principal de discussão são as *Metodologias de Pesquisa Qualitativa* entendidas como aquelas capazes de incorporar a questão do *significado* e da *intencionalidade* como inerentes *aos atos, às relações e às estruturas sociais*, sendo essas últimas tomadas tanto no seu advento quanto na sua transformação, como construções humanas significativas (Minayo, 2000: 10. Grifo da autora).

Assim sendo, a pesquisa qualitativa se apresenta como o melhor recurso metodológico para recuperar o processo da formulação das políticas públicas através dos seus contextos múltiplos, a partir da compreensão dos comportamentos observados. Utilizamos como instrumentos de pesquisa de campo documentos oficiais, atas, entrevistas, depoimentos, reportagens, dados estatísticos, relatórios de atividades.

No que se refere aos documentos oficiais, no marco legal partimos do inventário das leis estaduais. No campo institucional, recorreremos aos documentos do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (Cedim), assim como a fontes de dados da Secretaria Estadual de Segurança Pública do governo do estado do Rio de Janeiro; no âmbito formal, a registros de eventos/fóruns promovidos pelo movimento de mulheres e feministas do estado do Rio de Janeiro que participaram desse processo, a documentos de arquivos particulares do referido movimento e das atrizes sociais que participaram desse processo.

No que se refere a tais documentos, em particular nos interessou examinar a participação dos diversos segmentos envolvidos no processo de formulação das políticas públicas com recorte de gênero, tendo como foco o enfrentamento da violência contra a mulher no estado do Rio de Janeiro.

Assim sendo, a partir desses documentos buscamos dados sobre:

- Os grupos de mulheres e feministas que atuaram, nesse tempo histórico, tanto no processo de elaboração de propostas quanto nas ações de mobilização social visando à efetivação das políticas públicas de enfrentamento da violência contra a mulher no estado do Rio de Janeiro.
- Os atores/atrizes individuais e coletivos, do Poder Executivo estadual e da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro que contribuíram para o processo de inclusão dessa temática na agenda governamental.
- Os indicadores, os eventos e o *feedback* de ações/programas governamentais ocorridos nesse tempo histórico (1986-2006).

Após a fase da pesquisa de documentação, realizamos entrevistas semiestruturadas com as atrizes que atuaram no processo. Consideramos essas fontes as mais adequadas para atender aos objetivos propostos.

A entrevista semiestruturada se apresenta sob a forma de um roteiro preliminar de perguntas, que se molda à situação concreta de entrevista, já que o entrevistador tem liberdade de acrescentar novas questões com o intuito de aprofundar pontos considerados relevantes aos propósitos do estudo (Contandriopoulos et al., 1997 apud Moura e Ferreira, 2005: 66-67).

Em relação às entrevistas com essas atrizes, os temas centrais que nortearam a elaboração do roteiro foram: a forma como a temática da violência contra a mulher, no estado do Rio de Janeiro, foi reconhecida como problema e como esse problema ocupou a agenda governamental; as alternativas e soluções construídas para resolver o problema da violência contra a mulher; as coalizões construídas no processo de barganha e negociação política que oportunizaram a inclusão da temática da violência contra a mulher na agenda governamental, no estado do Rio de Janeiro.

A pesquisa de campo foi realizada em várias instituições, onde procuramos obter informações sobre a ação do movimento feminista fluminense, sobre o avanço do marco legal e a evolução do arcabouço institucional em relação à formulação das políticas públicas com recorte de gênero, com foco na violência doméstica contra a mulher no estado do Rio de Janeiro, e informações sobre dados estatísticos referentes ao tema da violência doméstica contra a mulher na série histórica (1986-2006), no estado do Rio de Janeiro.

Sobre a atuação do movimento feminista fluminense, a partir da década de 1970 voltada para o enfrentamento da violência doméstica contra a mulher, realizamos inicialmente pesquisa documental no Arquivo Nacional, por sugestão da Banca de Qualificação do Projeto. Pesquisamos os arquivos da sala Documentos Privados do Fundo de Hildete Pereira de Melo, Leonor Nunes de Paiva e de Comba Marques Porto, feministas históricas que doaram suas bibliotecas para o Arquivo Nacional.

Nessa pesquisa conseguimos registros importantes sobre a atuação do movimento feminista, dentre os quais: panfletos, abaixo-assinados, projetos de lei, matérias de jornais e revistas, resoluções de congressos/encontros, cartilhas, cartas abertas e manifestos, o que nos permitiu, em última instância, constituir o cenário da ação do referido movimento.

Concomitantemente a esse trabalho, buscamos dados estatísticos sobre os crimes de violência doméstica contra a mulher perpetrados por parceiro íntimo (marido, ex-marido, companheiro, ex-companheiro, namorado e ex-namorado), a partir dos registros de ocorrências realizados no estado do Rio de Janeiro junto à Assessoria de Planejamento da Polícia Civil (Asplan). Solicitamos, também, essas informações ao Instituto de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro (ISP). No entanto, encontramos dificuldades

em conseguir esses dados na nossa série histórica (1986-2006). Por esse motivo recorremos ao setor de informação e pesquisa do Ministério da Justiça. Todavia, a dificuldade dos dados permanece. Assim sendo, utilizamos, mesmo não contemplando nossa série histórica, os dados apresentados nas seis edições do Dossiê Mulher (ISP).

No âmbito da evolução do marco legal, estudamos o processo de tramitação dos projetos de lei que foram sancionados em leis ordinárias. Assim sendo, no Departamento de Arquivo da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) pesquisamos os processos da tramitação dos projetos de lei que tratam da temática em estudo, o que possibilitou mapear o fluxo da tramitação de cada lei ordinária segundo os seguintes itens: número do projeto de lei; data de início da tramitação; autoria; regime; data da sessão em que o projeto foi aprovado em plenário; data da promulgação da lei.

A partir dessa análise foi possível estabelecer os critérios para definição dos entrevistados no âmbito do Legislativo, quais sejam: ter, se possível, representação de cada legislatura (da 4.<sup>a</sup> à 8.<sup>a</sup>. legislatura), que compreende o período do nosso estudo (1986-2006), atendendo a pelo menos um dos critérios a seguir elencados:

- Ser autor de projeto de lei.
- Ser relator da Comissão dos Direitos da Mulher.
- Ser presidente da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Alerj.

Definidos os critérios, levantamos os nomes das parlamentares, que constituem, no campo do Poder Legislativo estadual, nosso universo de pesquisa:

1. Deputada Daisy Lúcida (PFL): relatora do Projeto de Lei 563/1988, 4.<sup>a</sup> legislatura.
2. Deputada Heloneida Studart (PSDB/PT): representante da Comissão da Mulher, da Criança e do Adolescente, relatora do Projeto de Lei 1.314/1990, 4.<sup>a</sup> legislatura; reapresentou o Projeto de Lei 833/1992 de autoria da deputada Rose Souza, 6.<sup>a</sup> legislatura; autora do Projeto de Lei 2.191/2001, 7.<sup>a</sup> legislatura; autora do Projeto de Lei 498/2003, 8.<sup>a</sup> legislatura.
3. Deputada Rose Souza (PT): relatora do Projeto de Lei 30/1991, 5.<sup>a</sup> legislatura; autora do Projeto de Lei 833/1992, 5.<sup>a</sup> legislatura.

4. Deputada Cida Diogo (PT): relatora do Projeto de Lei 2.191/2001, 6.<sup>a</sup> legislatura; relatora do Projeto de Lei 3.359/2002, 7.<sup>a</sup> legislatura; relatora do Projeto de Lei 498/2003; autora da Lei 4.638/2005, 8.<sup>a</sup> legislatura.

A ex-deputada Heloneida Studart faleceu em 2009. Então, entrevistamos sua ex-assessora Arinilda Ribeiro Caetano e seu filho João Soares. Ambos acompanharam a trajetória parlamentar de Heloneida Studart. Cabe registrar que todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, permitindo inclusive divulgar os seus nomes na tese de doutorado. Para a realização das entrevistas semiestruturadas elaboramos para o bloco das parlamentares o roteiro de perguntas.

Cumprida essa etapa, realizamos a transcrição das entrevistas, visto que todas foram gravadas. Em seguida, iniciamos a pesquisa documental no Cedim, onde privilegiamos analisar os documentos dos mandatos das presidentas do Conselho, ao longo dos sucessivos governos estaduais, as matérias de jornais, as publicações da instituição, as atas do Conselho Deliberativo, as atas da Comissão Especial de Segurança da Mulher, dentre outros. A partir dessa pesquisa, foi possível elaborar os critérios para a definição das entrevistadas, que foram: ter, se possível, representação de cada mandato do Conselho Deliberativo do Cedim, que compreende o ano de 1987, quando da criação do Conselho, até 2006 (ano da promulgação da Lei Maria da Penha), atendendo aos critérios elencados a seguir:

- Ter participado do Conselho Deliberativo do Cedim antes da criação da Comissão Especial de Segurança, atuando na temática da violência contra a mulher.
- Ter participado do Conselho Deliberativo e ter atuado na Comissão Especial de Segurança, nomeada pela Comissão de Segurança por mais de um decreto do governador.
- Ter participado da Comissão Especial de Segurança, nomeada por mais de dois decretos e não ter integrado o Conselho Deliberativo da instituição.

Considerando os critérios descritos, levantamos o nome de 15 militantes feministas. Como uma é falecida, ficamos com o universo de 14 mulheres para a realização da pesquisa de campo. Desse universo, realizamos 10 entrevistas, pois duas residem fora do estado do Rio de Janeiro e não

conseguimos contatá-las; no decorrer da realização das entrevistas consideramos que os dados já estavam saturados.

Cabe ressaltar que, além das 10 entrevistas do âmbito institucional, realizamos uma entrevista para testar o instrumento de pesquisa de campo e uma entrevista com uma funcionária pública cedida ao Cedim desde a década de 1990 e que continua trabalhando no Conselho. Elaboramos um roteiro de perguntas para esse bloco de entrevistas, portanto realizamos 17 entrevistas.

Para melhor entendimento do nosso propósito, o estudo está dividido em quatro capítulos, organizado segundo a sistematização da reflexão e dos dados coletados.

No Capítulo 1, “Políticas públicas de combate à violência contra a mulher: uma perspectiva de enfrentamento das desigualdades de gênero”, abordamos a definição de desigualdade social e apresentamos dados de âmbitos mundial, nacional e estadual sobre o fenômeno da violência doméstica contra a mulher perpetrada pelo parceiro íntimo, demonstrando assim que essa questão é uma das faces mais cruéis da desigualdade de gênero. Em seguida, trabalhamos o conceito de políticas públicas e indicamos os elementos do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003) e do equilíbrio pontuado de Baumgartner & Jones (1993), que, a nosso ver, contribuem para a presente análise.

No entanto, partimos da premissa de que as políticas públicas de enfrentamento da violência contra a mulher formam a tendência geral e mais visível do processo de formulação da referida política (escala macro) e que a escala micro é composta pelas estratégias sociais desenvolvidas pelos diferentes atores/atrizes, segundo sua posição e seus recursos respectivos, tanto individuais quanto grupais. Assim sendo, buscamos na micro-história a fundamentação teórico-metodológica para o desenvolvimento do presente estudo.

No Capítulo 2, “O movimento feminista e as políticas públicas de enfrentamento”, trabalhamos os conceitos de movimento de mulheres e movimento feminista. Priorizamos o debate sobre os diversos contextos que possibilitaram o reconhecimento da violência contra a mulher como um problema social e descrevemos as estratégias utilizadas pelo movimento fluminense de mulheres e feminista, que, em síntese, proporcionou a formulação das primeiras políticas públicas voltadas para a equidade de gênero, na década de 1980.

Ao longo do Capítulo 3, “A evolução do marco legal no tema”, investigamos a evolução do marco legal sobre o tema da violência contra a mulher e, em específico, a violência doméstica contra a mulher perpetrada pelo parceiro íntimo, nos contextos internacional, nacional e no estado do Rio de Janeiro, estabelecendo os nexos entre os referidos níveis, a partir da década de 1970 até a promulgação da Lei nº 11.340/2006 – “Maria da Penha”. Para tanto, situamos o debate sobre a cidadania das mulheres.

No Capítulo 4, “A evolução do arcabouço institucional no Rio de Janeiro”, analisamos o processo de institucionalização das demandas do movimento fluminense de mulheres e feminista a partir da criação da primeira Delegacia Especial no Atendimento à Mulher (Deam) até a realização da I Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres no estado do Rio de Janeiro (1986-2004). Para tanto, priorizamos a análise do processo de criação das Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher e de implementação do Cedim, visto que, como instituição governamental, de forma ininterrupta vem atuando na formulação e implementação das políticas públicas de gênero e, por esse motivo, tornou-se o fio condutor de nosso estudo. Estudamos, também, a criação do Centro Pró-Mulher, a constituição da Comissão Especial de Segurança da Mulher, a criação do Centro Integrado de Atendimento à Mulher (Ciam) e do Núcleo de Atendimento à Mulher (Niam), que, nesse período, formaram o conjunto das principais políticas públicas de combate à violência doméstica contra a mulher criadas no âmbito do Poder Executivo estadual.