

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Fernanda Sena Fernandes

**“O CUIDADO PATERNO É ONEROSO PARA O PAÍS”: A RESISTÊNCIA
LEGISLATIVA À REGULAMENTAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA LICENÇA
PATERNIDADE NO BRASIL**

Santa Maria, RS
2023

Fernanda Sena Fernandes

**“O CUIDADO PATERNO É ONEROSO PARA O PAÍS”: A RESISTÊNCIA
LEGISLATIVA À REGULAMENTAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA LICENÇA
PATERNIDADE NO BRASIL**

Trabalho de Dissertação apresentado ao
programa de Pós-Graduação em
Ciências Sociais da Universidade Federal
de Santa Maria (UFSM, RS), como
requisito para a obtenção do título de
Mestre em Ciências Sociais

Orientadora: Prof^a Dr^a Mari Cleise Sandalowski
Co-Orientadora: Prof^a Dr^a Janaina Xavier Nascimento

Santa Maria,RS
2023

**“O CUIDADO PATERNO É ONEROSO PARA O PAÍS”:
A RESISTÊNCIA
LEGISLATIVA À REGULAMENTAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA LICENÇA
PATERNIDADE NO BRASIL**

Trabalho de Dissertação apresentado ao programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito para a obtenção do título de **Mestre em Ciências Sociais**

Aprovado em 7 de fevereiro de 2023:

Mari Cleise Sandalowski, Dra. (UFSM)
(Presidente/Orientador)

Janaína Xavier Nascimento, Dra. (UFSM)

Ana Liési Thurler, Dra. (UnB)

Letícia Spinelli, Dra. (UFN)

SANTA MARIA,RS

2023

AGRADECIMENTOS

Um trabalho como este não é possível sem uma rede de pessoas que direta ou indiretamente, amparam, criticam, debatem, acolhem o pesquisador que a realiza. Eu tive muita sorte, pois pude contar com diversas pessoas especiais no caminho que percorro desde 2017, quando iniciei este caminho.

Tive a curiosidade do meu filho, que questionando o mundo o tempo inteiro, me faz correr atrás das respostas mais inusitadas, me apresentando perspectivas que somente uma criança é capaz de fazer. Tive o carinho e amor do meu pai, que neste processo nos deixou depois de uma longa batalha contra o câncer, e que foi imprescindível cuidando, amando e compartilhando comigo os cuidados com o Alonzo.

Também dei a sorte de encontrar neste caminho Jana e Mari, que não são meras orientadoras: enquanto a primeira tem sido nestes anos todos uma mentora, uma figura materna neste mundo caótico da academia, a segunda foi a amiga, de risadas, de projetos, de tentativas, acertos e erros. Delas sempre recebi apoio incondicional, carta branca e liberdade para explorar os caminhos da pesquisa que mais me apetececeram.

O que dizer então dos amigos? Não conseguiria nomear todos os que neste processo me acolheram e estiveram comigo, mas preciso destacar alguns que foram fundamentais para esta pesquisa: Salko, meu companheiro de lamúrias há anos, meu melhor amigo, o cara do abraço mais acolhedor do mundo; Thais minha confidente, meu oásis de paz e serenidade, a amiga com as palavras mais amorosas sempre. Bruna, inusitada, divertida, se descabelava tanto quanto eu, sofre comigo, mas ri tanto da nossa desgraça que me faz achar leveza nas piores coisas. Jennifer, com quem compartilho as agruras e lindezas da maternidade, a amiga que é força da natureza, a pesquisadora em quem me espelho, a parceira de debates, teorias e pesquisa.

Um agradecimento mais do que especial também ao Matheus, esse tesouro que a vida e o mundo acadêmico me trouxeram, meu amigo, meu parceiro de pesquisa, quem me ensinou tudo o que sei sobre pesquisa quantitativa, meu anti-herói reclamão. Obrigada pelas horas exaustivas de trabalho, pelas risadas, por me deixar pegar tanto no teu pé e por ser meu uber particular.

Agradeço à minha banca, que é sim dos sonhos. Ana Liési mais do que uma referência para mim, tornou-se uma figura por quem tenho imenso carinho, que contribuiu para esta pesquisa de forma incontestável não apenas pelo legado de seus estudos, mas também por suas observações pertinentes durante a qualificação assim como a emocionante transmissão que me fez de documentos históricos imprescindíveis para a reconstrução de um período histórico tão lindo como a Constituinte. Jamais conseguirei agradecer sua doçura, disponibilidade e sabedoria a altura, Ana. Já Letícia teve papel fundamental na minha trajetória, sempre me estimulando, me fazendo acreditar no meu potencial e sobretudo profetizando, lá em 2018, este momento ao qual chegamos. Obrigada Letícia, pela gentileza que é sua característica.

Nos momentos finais da escrita deste texto, também pude contar com uma amizade inesperada, mas tão feliz e profícua que em momentos de apatia foi decisiva para continuar. Alisson, não fosse você esse maluco obcecado por conhecimento, da mesma forma que eu, acho que me sentiria bem mais solitária neste mundo. Mil vezes obrigada pelo acolhimento, carinho, escuta. Você é maravilhoso, um verdadeiro anjo, e eu jamais vou cansar de dizer isso.

Também merecem destaque alguns dos professores deste PPG, que me estimularam e confiaram no meu potencial: Rosana, Ricardo, Everton, Mariana, Zulmira. Vocês são profissionais inestimáveis.

Ao meu amigo e padroeiro Marcelo, sempre uma presença iluminada, acolhedora, pronto para uma palavra de conforto ou resoluções rápidas. Com certeza atravessei muitos obstáculos graças ao seu suporte.

Por fim agradeço a todos que lutam por uma educação pública de qualidade, aos que me antecederam, aos que vem depois de mim, àqueles que sabem que não há possibilidade de revolução sem conhecimento. Depois de quatro anos sombrios, de um governo tacanho, negacionista e com ódio à ciência, nós podemos respirar de novo e aspirar mudanças significativas. O amanhã será maior, como diz Rosana Pinheiro-Machado.

“Suporto o peso do saco na cabeça e suporto o peso de Vera Eunice nos braços. Tem hora que revolto-me. Depois domino-me. Ela não tem culpa de estar no mundo. Refleti: preciso ser tolerante com meus filhos. Eles não tem ninguém no mundo a não ser eu. Como é pungente a condição de mulher sozinha e sem homem no lar.”

(Carolina Maria de Jesus)

RESUMO

“O CUIDADO PATERNO É ONEROSO PARA O PAÍS”: A RESISTÊNCIA LEGISLATIVA EM RELAÇÃO À REGULAMENTAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA LICENÇA PATERNIDADE NO BRASIL

AUTORA: Fernanda Sena Fernandes
ORIENTADORA: Mari Cleise Sandalowski
CO-ORIENTADORA: Janaína Xavier Nascimento

Este trabalho investiga a morosidade do Estado diante da falta de regulamentação em lei da licença paternidade no Brasil. A Licença paternidade, demanda dos movimentos feministas e de mulheres, foi reconhecida como um direito social através da Constituição de 1988, que versa em seu artigo 7º parágrafo XIX sobre sua determinação e necessidade de regulamentação em lei que estipule o tempo a ser concedido. No ano seguinte ao da aprovação da Carta Magna, os Atos Dispositivos Constitucionais Transitórios determinam em seu artigo 10º, inciso 1º, que até que a lei venha a disciplinar tal direito, deve-se conceder 5 dias ao pai. No entanto, em mais de 30 anos de Constituição, a lei que regulamentaria tal direito, possivelmente tratando também de sua ampliação, jamais veio. A partir desta constatação, abre-se a pergunta: quais obstáculos se colocam para a morosidade no trato do tema por parte do legislativo brasileiro? Para isso, utilizou-se de abordagens mistas de pesquisa, através de uma primeira fase de estudos quantitativos e uma segunda fase de estudos qualitativos. Na fase quantitativa, a análise ocorre de forma longitudinal, a fim de identificar quais são os projetos encaminhados sobre o tema, suas características, quantidade e obstáculos enfrentados, de forma a desenhar um panorama geral. Na fase qualitativa, fez-se uso análise de conteúdo por enunciado, usando como amostra, os documentos referentes à tramitação do projeto de lei 3539/2008, e as Leis que instituem o Programa Empresa Cidadã e o Marco Legal da Primeira Infância. Conclui-se que embora o debate tenha adquirido força e constância no Congresso na última década, os caminhos para a aprovação da pauta são complexos, e se colocam obstáculos sobretudo burocráticos para seu avanço. O tema tem suscitado debates importantes e a partir da aprovação do Programa Empresa Cidadã e do Marco Legal da Primeira Infância parece ter ganhado capilaridade na sociedade civil, apontando mudanças, ainda que tímidas, nas configurações familiares e no reconhecimento do papel do pai no trabalho de cuidado.

Palavras-Chave: Gênero; Políticas Públicas; Licença Paternidade

ABSTRACT

“PATERNAL CARE IS A BURDEN TO THE COUNTRY”: LAWMAKING RESISTANCE REGARDING THE REGULATION AND EXTENSION OF PATERNITY LEAVE IN BRAZIL

AUTHOR: Fernanda Sena Fernandes

ADVISOR: Mari Cleise Sandalowski

CO-ADVISOR: Janaína Xavier Nascimento

This work investigates the slowness of the State in the face of the lack of regulation in law of paternity leave in Brazil. Paternity Leave, a demand from feminist and women's movements, was recognized as a social right through the 1988 Constitution, which deals in its Article 7, paragraph XIX, with its determination and the need for regulation in law that stipulates the time to be granted. In the year following the approval of the Magna Carta, the Transitory Constitutional Provisional Acts determine in their article 10, item 1, that until the law comes to discipline such right, 5 days must be granted to the father. However, in 33 years of the Constitution, the law that would regulate such a right, possibly also dealing with its expansion, never came. Based on this observation, the question arises: what obstacles are there to the delay in dealing with the issue by the Brazilian legislature? For this, mixed research methods were used, through a first phase of quantitative studies and a second phase of qualitative studies. In the quantitative phase, the analysis takes place longitudinally, in order to identify which are the projects forwarded on the subject, their characteristics, quantity and obstacles faced, in order to draw a general panorama. In the qualitative phase, the applied technique consists of content analysis by statement, using as a sample, the documents referring to the processing of bill 3539/2008, and the Laws that institute the Citizen Company Program and the Legal Framework for Early Childhood. It is concluded that although the debate has gained strength and constancy in Congress in the last decade, the paths for the approval of the agenda are complex, and there are mainly bureaucratic obstacles to its advancement. The theme has raised important debates and, after the approval of the Citizenship Company and the Legal Framework for Early Childhood, it seems to have gained capillarity in civil society, pointing to changes, albeit timid, in family configurations and recognition of the role of the father in care work. .

Keywords: Gender; Public Policies; Paternity Leave

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Evolução temporal sobre a licença paternidade no Congresso.	54
GRÁFICO 2 - Número de proposições por Partido (1988 - 1999).....	57
GRÁFICO 3 - Ocupação de cadeiras na Câmara dos Deputados (1987 – 1999)....	58
GRÁFICO 4 - Proporção de proposições de acordo com a ocupação de cadeiras por partido na Câmara dos Deputados (1988 - 1999) ..	59
GRÁFICO 5 - Proporção de deputados por gênero 46ª a 50ª Legislatura	60
GRÁFICO 6 - Proporção de proposições por gênero.....	61
GRÁFICO 7 - Proporção de proposições por gênero de acordo com a ocupação de cadeiras na Câmara dos Deputados.....	61
GRÁFICO 8 - Média de dias propostos.....	63
GRÁFICO 9 - Média de tempo de tramitação das proposições entre 2000 e 2021 .	69
GRÁFICO 10 - Evolução do debate sobre a licença paternidade pós anos 2000....	76
GRÁFICO 11 - Comparativo entre número de proposições anuais e proposições acerca licença paternidade	77
GRÁFICO 12 - Número de proposições por Partido	78
GRÁFICO 13 - Evolução de PT e PMDB no Congresso	79
GRÁFICO 14 - Número de proposições por gênero	80
GRÁFICO 15 - Ocupação e cadeiras por gênero na Câmara dos Deputados (1987 - 2018)	81
GRÁFICO 16 - Proposição por partido - Licença parental	90
GRÁFICO 17 - Proposição por gênero - Licença parental	90
GRÁFICO 18 - Situação das proposições de Licença Parental	91
GRÁFICO 19 - Número de apensamentos à PL 3935/2008 por mandato de Presidente da Câmara	99
GRÁFICO 20 - Distribuição de apensados conforme modalidades	100
GRÁFICO 21 - Tipos de proposta de ampliação e regulamentação da Licença Paternidade dos projetos apensados ao PL 3935/2008	101
GRÁFICO 22 - Tempo proposto de ampliação da licença paternidade dos projetos apensados ao PL 3935/2008	102

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Presidentes da Câmara dos Deputados 2007 - 2022	98
--	----

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. METODOLOGIA	18
3. CONCEITOS CENTRAIS: POLÍTICAS PÚBLICAS E SEU ENTRECruzAMENTO COM OS DEBATES DE GÊNERO	26
3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS: ORIGENS E SIGNIFICADOS	26
3.2. GÊNERO COMO MARCADOR DA DIFERENÇA E CONCEITO CENTRAL PARA A BUSCA DE EQUIDADE	29
4. OS SISTEMAS DE LICENÇAS NO BRASIL: BREVE PANORAMA HISTÓRICO	34
4.1. CONSTRUÇÃO DE UMA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: AS PRIMEIRAS ARTICULAÇÕES DO MOVIMENTO FEMINISTA	34
4.2. A CLT E AS PRIMEIRAS CONQUISTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A MATERNIDADE	35
4.3. A (IN)EXISTÊNCIA DA FIGURA DO PAI NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS	40
5. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O AVANÇO DO TEMA DA LICENÇA PATERNIDADE	43
5. 1. O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO E OS MOVIMENTOS SOCIAIS	43
5.2. A PARTICIPAÇÃO FEMININA NA GARANTIA DE DIREITOS	47
5.3. A CRIAÇÃO DA LICENÇA PATERNIDADE: ENTRE O TEXTO E A REGULAMENTAÇÃO	51
6. EMPRESA CIDADÃ E MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA: MARCOS NO DEBATE SOBRE A LICENÇA PATERNIDADE	65
6.1. MATERNIDADE, INFÂNCIA E MEDICALIZAÇÃO: O PAPEL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE PEDIATRIA NA PL 2513/2007	65
6.2. A LEI 11.770 E A MÃE COMO CUIDADORA	67
6.3. MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA E A RESPONSABILIZAÇÃO DO PAI NOS CUIDADOS	71
6.4. O IMPACTO DA NOVA RECONFIGURAÇÃO DO PROGRAMA EMPRESA CIDADÃ NO DEBATE SOBRE A LICENÇA PATERNIDADE	75
7. A LICENÇA PARENTAL COMO NOVA POSSIBILIDADE NA POLÍTICA DE EQUIDADE DE GÊNERO E PROTEÇÃO À PRIMEIRA INFÂNCIA	82
7.1 LICENÇA PARENTAL COMO INOVAÇÃO NO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL: O CASO SUECO	82

7.2. PAÍSES LATINOS E A ADOÇÃO DA LICENÇA PARENTAL: PANORAMA GERAL EM CUBA, CHILE E URUGUAI	85
7.3. O DEBATE SOBRE A LICENÇA PARENTAL NO CONGRESSO BRASILEIRO	89
8. PL 3935/2008: AMARRAS BUROCRÁTICAS, ESTRATÉGIAS POLÍTICAS E CAMINHOS POSSÍVEIS	94
8.1. SISTEMA BICAMERAL E TRAMITAÇÃO DUPLA: DO SENADO PARA A CÂMARA	94
8.2. CAMINHOS BUROCRÁTICOS E PERFIL DOS PROJETOS APENSADOS AO PL 3935/2008	97
8.3. A PL 3935/2008 E O FUTURO DA LICENÇA PATERNIDADE BRASILEIRA.....	103
9. CONCLUSÃO	106
BIBLIOGRAFIA	111

1. INTRODUÇÃO

A maternidade foi meu foco principal de pesquisa inicialmente, não apenas pelo meu próprio lugar de mãe, mas por compreender - vivendo na pele - as intrincadas violências impostas pela sociedade quando falamos sobre o tema. Entrei na graduação de Ciências Sociais com este intuito, começando minha trajetória de pesquisa ainda em 2017, ano de meu ingresso. Acontece que no meio deste caminho, outra perspectiva se apresentou.

Comecei a vivenciar, de forma quase que dada pelo destino, formas de paternidade que até então me eram estranhas. Pais que brigavam pelo direito de estarem com seus filhos, pais que reorganizavam sua rotina em torno destes cuidados, que faziam questão de dividir as tarefas com as mães de seus filhos. Pais que, no entanto, enfrentaram muitos obstáculos legais e burocráticos para *paternar*. Foi então que percebi que ao contrário da maternidade, tão explorada pelos estudos de gênero nas mais diversas áreas, a paternidade era objeto de poucas pesquisas, e quando as encontrava, tendiam aos nichos mais específicos do meio jurídico e da psicologia. Faltava um olhar sociológico sobre este que também é um fenômeno social.

Foi assim que redirecionei meus caminhos científicos e comecei a estudar a paternidade sob o prisma das políticas públicas. A primeira coisa que chamou a atenção foi o pouco tempo dispensado aos pais logo que o bebê nasce, com concessão de apenas cinco dias corridos. Parti, assim, para um estudo qualitativo que deu origem à minha monografia de conclusão de curso, na qual entrevistei 11 homens pais sobre sua percepção acerca das políticas do Estado em relação à paternidade. O resultado foi uma insatisfação latente que coexiste com uma forte coerção de gênero para que estes homens se sintam constrangidos a ampliarem seu tempo de licença, quando assim lhes é possível. O dado é confirmado pela pesquisa mais ampla realizada pelo Instituto Promundo em 2021.

Ainda que a questão subjetiva dos pais tenha sido essencial, faltava outra perspectiva a respeito destas políticas, algo que pudesse mapear a nível macro este debate. Foi assim que iniciei a coleta em um banco de dados monitorado e atualizado mensalmente através de acompanhamento do site da Câmara de Deputados. A pergunta agora era de cunho mais objetivo: porque em mais de 30 anos de Constituição e da conquista da licença paternidade pelo movimento

feminista, não houve regulamentação desta licença e nem uma discussão pública sobre seu tempo de concessão?

Ao mergulhar no tema, diversas teias foram se formando, com outros temas tangenciando o objeto principal. O principal deles diz respeito, justamente, à questão do trabalho feminino e da divisão sexual do trabalho. Não há possibilidade de estudar paternidade sem que necessariamente se estude a maternidade, pois um está interligado de forma profunda, do ponto de vista social, ao outro. No que toca especificamente ao mercado de trabalho, o debate por si só daria um outro tema de pesquisa, mas me limitarei a trazer dados recentes que elucidem a questão.

A pandemia de COVID-19 escancarou as desigualdades, sobretudo de gênero, raça e classe. Foram as mulheres as mais atingidas pelo abalo econômico causado pela pandemia, seja sobrecarregando-se com os trabalhos de cuidado devido ao fechamento das escolas, seja tendo que lidar com a coexistência, no mesmo espaço, de vida pessoal e profissional, ou mesmo sendo levadas a subempregos ou situações extremas como a fome devido à queda do número de empregos formais no período (BRITO, 2020)

Estes impactos, no entanto, não repercutiram da mesma forma para os homens, e quanto ao mercado de trabalho, sobretudo, esta marca de gênero se perpetua através da discriminação das mulheres, que apesar de repudiada em lei, no campo empírico é mais real do que nunca. Um dos motivos pelos quais empregadores dão menos oportunidades para as mulheres ou mesmo as pagam menos é justamente o tempo díspar das licenças, sendo, desta forma, a contratação de homens, que porventura possam ser pais, menos onerosa.

É daí que surge o título deste trabalho: das diversas falas em relatórios e pareceres de comissão sobre a licença paternidade que ecoam a mesma palavra: oneroso. Assim, a licença paternidade é vista como algo custoso para o estado, para os empresários e sobretudo para o sistema patriarcal e capitalista, que se beneficia e muito desta divisão sexual do trabalho.

Através da hipótese que se desenhava justamente da leitura destes pareceres, que a abordagem teórica foi construída, numa leitura feminista marxista, a partir das brasileiras Heleieth Saffioti e Lélia González, além da italiana Silvia Federici, que tecem caminhos teóricos que mostram como as mulheres, sobretudo negras e de classes populares, são conservadas neste local de cuidadoras como forma de não

apenas perpetuá-las no papel de cuidado e na produção da vida, mas também relegá-las ao local de mão de obra excedente, sempre a mais precarizada e a primeira a ser descartada em períodos de crise.

O que apresento nos capítulos subsequentes são discussões fruto de anos de leituras densas, dos efeitos produzidos no que ouvi de minhas entrevistas e de cuidadoso trabalho de coleta, sistematização e análise de dados primários inéditos. Em um primeiro momento, apresento as metodologias escolhidas nesta empreitada, determinadas, sobretudo pelo objeto e pelo campo que se impuseram: há certos tipos de pesquisa que parecem ter vida própria e que levam o pesquisador aos caminhos que se apresentam, não exatamente àqueles aos quais havia planejado trilhar. Em seguida, teço discussões a respeito dos conceitos centrais que servem como bússola a este trabalho: a intersecção entre as políticas públicas e os estudos de gênero, suas contribuições e possibilidades.

No capítulo quatro teço um panorama histórico, aos quais os estudos de Lélia e Saffioti se entrelaçam para mostrar como se desenharam as políticas de licenças maternidade e paternidade no Brasil. Na sequência, precipito-me sobre documentos históricos que nos narram o processo da Constituinte, a luta das feministas na conquista dos 120 dias de licença maternidade e a criação do inédito dispositivo da licença paternidade, inclusive traçando os primeiros impactos no Congresso sobre o tema.

Nos dois capítulos seguintes, analiso centenas de páginas de projetos de lei, relatórios e atividades parlamentares, a começar pela proposição do Programa Empresa Cidadã, sua aprovação e impulsionamento da discussão da paternidade ativa através da homologação, em 2016, do Marco Legal da Primeira Infância. Por fim, apresento os dados e análises documentais do Projeto de Lei 39325/2008, o “super” PL da licença paternidade com quase 100 projetos apensados e que tramita no Congresso há cerca de 15 anos.

A conclusão a que podemos chegar é a de que há ainda um caminho árduo a ser trilhado, que passa também pela conscientização dos movimentos feministas e de mulheres da importância do papel paterno, da discussão sobre as formas de masculinidade e de nosso compromisso na educação de homens e meninos. O campo político tem disputado intensamente o tema da licença paternidade, tensionando, de um lado, mudanças que abriguem novas dinâmicas familiares mais inclusivas e igualitárias e, de outro, um conservadorismo que se encontra

fortemente ligado ao neoliberalismo, às tentativas de enxugamento dos direitos sociais e de uma suposta defesa do mercado econômico. Nem todas as hipóteses aqui elaboradas puderam ser confirmadas, algumas tendo a necessidade de estudo qualitativo para tal, mas pode-se afirmar que a pauta da regulamentação e ampliação da Licença Paternidade ainda é conectada aos movimentos sociais, sobretudo o movimento feminista, com maior proposição proporcional por mulheres congressistas, embora não seja agenda exclusiva de algum campo político, sendo plural a gama de partidos proponentes. Há, ainda, uma dificuldade burocrática, fruto do intrincado funcionamento bicameral do Congresso brasileiro, bem como das armadilhas do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e da ação subjetiva dos atores políticos. Entretanto, algumas destas ações só poderão ser identificadas com pesquisa qualitativa minuciosa, não sendo possível, no momento, descartá-las ou afirmá-las.

2. METODOLOGIA

Nenhuma pesquisa nasce de um lugar vazio, os problemas de pesquisa, dentro das Ciências Sociais, sempre surgem de observações, por parte do pesquisador, de sua realidade empírica, daquilo que o cerca, da sociedade na qual está inserido. Ainda que por muito tempo tenha prevalecido nas discussões epistemológicas e metodológicas da Sociologia a ideia de uma neutralidade, de um distanciamento do pesquisador em relação ao seu objeto de pesquisa, tal ação seria impossível já que, diferentemente das ciências naturais e exatas, nosso objeto de estudo é algo do qual fazemos parte, dinâmico, complexo e subjetivo, afinal “ciência não é algo que existe fora da cultura e da sociedade que a produz” (CONNELL, 2016, p. 50). Neste sentido, ser sociólogo corresponde também a um desafio no que concerne ao envolvimento do pesquisador com seu objeto de pesquisa, que aqui não é, de fato, objeto, mas sim sujeito de pesquisa.

Esta premissa é necessária para iniciar uma discussão sobre os caminhos epistemológicos e metodológicos de uma pesquisa social, já que a escolha do tema de pesquisa acaba sendo, invariavelmente, algo que provoca o pesquisador, seja por insatisfação com determinadas questões sociais, seja pelo interesse no campo de estudos, ou mesmo pela vivência empírica que causa algum tipo de reflexão mais aprofundada. A objetividade na ciência é pautada por Weber (1991) como a capacidade de não colocar seus valores impressos na pesquisa, mantendo um distanciamento ético entre pesquisador e objeto, buscando não a comprovação de uma ideia, mas a compreensão de um fenômeno. Assim, de certa forma, a objetividade tem sinônimo de neutralidade, não porque isente o pesquisador de seus ideais, mas porque exige que o mesmo se comprometa com a comprovação dos fatos e não com sua visão de verdade. É o que Bourdieu (2004, p. 21) denomina de “vigilância epistemológica” que implica não apenas um autoconhecimento do pesquisador sobre si mesmo e suas percepções, mas um compromisso ético com a pesquisa e com a descrição aproximada da realidade de forma mais fiel possível, tendo como parâmetros o entendimento da dificuldade de fazer ciência, seus pressupostos metodológicos e o constante questionamento destes, de forma a compreender que as escolhas, sejam teóricas, metodológicas, são guiadas por algo que precede a ciência em si: o pesquisador enquanto sujeito social.

Compreendendo que o objeto de pesquisa se configura em algo que provoca o pesquisador, a partir de seu próprio entendimento de mundo, nasceu esta pesquisa. A vivência da maternidade solo foi o ponto de partida, na busca pela compreensão das relações de gênero no âmbito da família sob a perspectiva das políticas públicas, de forma a examiná-las objetivamente. Ao aprofundar os estudos sobre o lugar social da mãe e a intrincada construção da ideia de maternidade na sociedade moderna, percebe-se uma forte divisão sexual do trabalho, que destina os homens prioritariamente ao espaço público e de tomada de decisões coletivas, e restringe as mulheres ao espaço privado, do cuidado e das questões domésticas (KERGOAT, 2003, p. 55). Esta divisão revela que as jornadas duplas e até mesmo triplas não são estranhas à grande maioria do contingente feminino; na verdade se configura quase como regra. No entanto, os estudos concernentes à questão da divisão sexual do trabalho e das desigualdades de gênero têm ignorado o outro lado da moeda: ao não deslocarmos nosso olhar para a paternidade, não temos dados que possibilitem um olhar mais amplo sobre a questão, e conseqüentemente não temos ferramentas para debater caminhos possíveis (LYRA, MEDRADO, 2000).

Esta pesquisa busca, justamente, responder a pergunta: *Quais os obstáculos para a aprovação de projetos de lei que versem sobre a regulamentação da Licença Paternidade na Câmara dos Deputados?* Parte-se da hipótese de forte cunho patriarcal reforçado por uma política neoliberal que se beneficia de atribuições diferentes a homens e mulheres na sociedade.

Este debate centra-se na institucionalização da divisão sexual do trabalho, que pode ser verificada quando o Estado brasileiro delega às mães um período de licença de 120 a 180 dias, mas incumbe ao pai um período que varia de 5 a 20 dias, isentando-o, desta forma, dos trabalhos de cuidado com o bebê recém-nascido. Este período, que corresponde de 4 a 11% do tempo dado às mães, revela que perante os olhos da sociedade brasileira, as mães são responsáveis por este trabalho reprodutivo enquanto aos homens cabe o trabalho produtivo, ou seja, o papel de provedor da família. Isto é expresso através de números que sustentam essa divisão: segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios - PNAD, referente ao 2º trimestre de 2021, as mulheres já chegam a cerca de 54,5%

das pessoas desocupadas no Brasil¹. Além disto, as mulheres com filhos têm mais dificuldades de alocação no mercado de trabalho, somando 54,6% em 2019 frente a 67,2% das mulheres sem filhos, e desempenhando uma média de 21h de trabalho, somando cuidados com crianças, idosos e doentes².

Esta realidade não é desconhecida por setores importantes da sociedade civil, muito pelo contrário, os movimentos feministas e de mulheres têm pautado a problemática do paradoxo que o sistema capitalista criou para as mulheres, exigindo que as mesmas façam parte do mercado de trabalho para fins de subsistência ao mesmo tempo que ainda recebem a incumbência dos trabalhos de cuidado de forma majoritária. Além disso, movimentos de defesa e promoção da saúde na primeira infância têm colocado cada vez mais em pauta a necessidade de participação dos pais no desenvolvimento das crianças, de forma que a família se torne um ambiente acolhedor e seguro para os pequenos. Há ainda, movimentos emergentes de homens preocupados em discutir novas formas de masculinidades, menos nocivas, que englobam também uma paternidade mais ativa nos cuidados com os filhos.

O Estado, no entanto, parece não acompanhar estas transformações graduais que vêm ocorrendo. Para além disto, há no Brasil referente a este tema uma grave falta de regulamentação quanto ao direito garantido na Constituição: em mais de 30 anos da homologação desta, o artigo 7º inciso XIX, que determina a criação de lei que estabeleça a licença paternidade ainda não foi observado, considerando-se que não há lei que regule a licença paternidade, com o tempo universal de cinco dias sendo regido pelos Atos Dispositivos Constitucionais Transitórios, redigidos em 1989, e que como aponta a própria nomenclatura, não deveriam manter-se como baliza jurídica após tanto tempo. A partir do estranhamento referente a este lapso por parte do Estado brasileiro, iniciou-se coleta de dados, de forma a mapear o comportamento do congresso a respeito do tema, tendo como norte analisar se de fato não há por parte dos legisladores interesse nesta regulamentação ou se outros obstáculos se colocam para tal.

A pesquisa quantitativa consiste em método que analisa dados gerais com fins comparativos, de forma a quantificar determinados fenômenos (RAMOS, 2014, p. 15). Esta pode ser feita sob diversos desenhos, com variados propósitos, tais

¹ Dados disponíveis em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=31478&t=destaques>

² Dados disponíveis em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101784_informativo.pdf

como inferências, estudos de causalidades e descrição de fenômenos e comportamentos sociais. Aqui optou-se por pesquisa quantitativa descritiva, que tem como objetivo “resumir os dados e facilitar a assimilação de informações” (AGRESTI, 2012, p. 49).

O levantamento de dados deu-se através de monitoramento do site da Câmara dos Deputados, que é alimentado diariamente com as proposições dos parlamentares bem como sua trajetória de tramitação. O site permite buscas por palavras-chave, bem como filtros como ano, tipo de documento, propostas tramitando, arquivadas ou retiradas pelo autor. Foi através destes filtros, utilizando as palavras-chave “licença paternidade” e “pai” que chegou-se a um número inicial de 400 Projetos de Lei (PL), Propostas de Emenda Constitucional (PEC), Propostas de Regimento Interno (PRI), Requerimentos, Relatórios, etc., relacionados ao tema.

Como o retorno do site se dá através das palavras chaves, fez-se necessária leitura dos objetivos de cada proposição a fim de 1) descartar aquelas que não se relacionavam ao tema em questão; 2) classificá-las de acordo com a modalidade de proposta de participação paterna. Foi utilizando estes critérios e com exaustiva e cuidadosa leitura de cada projeto que se reduziu a 113 propostas, divididas em 4 grupos: a) Regulamentação da licença paternidade, por vezes também pautando sua ampliação; b) Propostas de ampliação da licença paternidade para grupos específicos, como Bombeiros, Policiais Civis, etc.; c) Ampliação da licença paternidade dentro do projeto Empresa Cidadã; d) Propostas de implementação de licença parental, a ser dividida entre pai e mãe. Dos quatro grupos, descartou-se apenas o grupo D, visto que o objetivo da pesquisa é o debate acerca da universalização do tempo de licença bem como sua regulamentação e ampliação. Assim, o grupo de proposições final que analisarei neste texto corresponde a 96 propostas que se encontram nos 3 grupos aqui mencionados, além de invariavelmente a leitura breve de outras proposições com objetivos diferentes, mas que se entrelaçam neste universo marcado pela prática de apensamentos.

Esse levantamento longitudinal possibilitou que alguns fatos se destacassem e definissem os rumos da pesquisa. Chama a atenção os dois picos de proposições, o primeiro logo após a aprovação da Constituição, entre 1988 e 1992, com pouquíssima efetividade; o segundo entre 2007 e 2021, com mais propostas a longo prazo sendo feitas, mantendo o assunto sempre em pauta, algo que analisaremos mais adiante.

Para tentar construir uma visão ampla que cause reflexões sobre o tema, num exercício de aproximação da realidade, a pesquisa quantitativa não seria suficiente, dado o fato de que indica fenômenos de forma mais ampla, através de suas frequências ou distribuições, não sendo possível analisar fatores mais subjetivos através destes (FLICK, 2013, p. 126), tais como as motivações para a proposição de projetos que visem a regulamentação e ampliação da licença paternidade, ou mesmo os meandros existentes para que estas propostas sigam tramitando no congresso, ou quais as dificuldades encontradas na aprovação das mesmas. Desta forma, optou-se pelo método misto, ou pesquisa quali-quanti, reconhecendo que tanto o método qualitativo quanto o método quantitativo possuem suas limitações, e que a convergência dos dois métodos pode colaborar para uma complementaridade benéfica à pesquisa, auxiliando no embasamento dos dados a nível estrutural e subjetivo (FLICK, 2013; CRESWELL, 2010, VÍCTORA, 2000).

Considerando-se que o universo de pesquisa é extenso, não seria possível uma análise robusta de todos os PLs sobre o tema, sendo necessário um recorte de pesquisa, dado o fato de que a “delimitação deve levar em consideração, além de questões teóricas, aspectos de ordem prática, tais como o número de pessoas envolvidas, tempo e verba disponíveis para a realização do estudo e da análise dos dados” (VÍCTORA, 2000, p. 49), de modo que optei pelo Projeto de Lei 3935/2008, de autoria da ex-Senadora Patrícia Saboya do PDT do Ceará. Este projeto, embora tenha origem no Senado, hoje comporta a maior parte dos projetos sobre o tema elaborados na Câmara, oferecendo rico material de exame, da mesma forma que seus felizes antecessores, o Programa Empresa Cidadã, homologado em 2008 e que prevê incentivos fiscais às empresas que ampliem o tempo de licença maternidade e paternidade para seus funcionários; e o Marco Legal da Primeira Infância, decretado lei em 2016 e que prioriza o bem-estar social de crianças entre 0 e 6 anos alçando como um destes direitos a igualdade de cuidados entre pai e mãe.

No entanto, ainda sim, diversas técnicas de pesquisa poderiam ser escolhidas para esta análise qualitativa, e considerei, chegando mesmo a construir um roteiro, entrevistas tanto com parlamentares proponentes quanto com aqueles contrários às propostas. O campo, entretanto, parece ter seus próprios caminhos, e a realidade se impôs: a dificuldade de entrevistas ao vivo, a tentativa de assistentes de realizá-las de forma remota, com respostas escritas - o que não me satisfazia, já que perderia elementos importantes, como expressões corporais, tom da voz,

reação às perguntas, contradições e espontaneidade - além de estarmos às portas do período de eleições, inviabilizaram esta forma de inserção.

Faz-se necessário aqui, uma reflexão sobre os obstáculos que se colocam no percurso de pesquisa e a necessidade de adaptação do pesquisador. Becker (1993) possui um ponto de vista interessante sobre o tema, discorrendo sobre a necessidade de alta adaptação do sociólogo frente aos problemas que se apresentam na pesquisa. Segundo o autor, o ato de pesquisa é como “construir uma casa para si”: pode haver princípios gerais para esta construção, mas são as necessidades que o campo impõe que irão nortear as escolhas e adaptações a serem feitas pelo pesquisador (Ibidem, p. 12). Creio que em determinada etapa desta pesquisa, me encontrei na situação descrita por Becker, onde o modelo ideal não atenderia às necessidades e demandas que a pesquisa solicitava.

Este "recálculo de rota" de forma alguma configura-se como algo negativo, penso que na verdade acrescenta dimensões importantes à pesquisa, visto que neste caso específico, pude visualizar como estudos voltados a grupos de sujeitos esclarecidos sobre o tema pesquisado pode ser complexo e muitas vezes dual, justamente pelo fato de que estes sujeitos de pesquisa tem maior habilidade de eleger os pontos que em sua concepção, se tornam dignos de nota, podendo, inclusive, colocar o pesquisador em situações delicadas. Ainda mais, creio que foi um importante processo de amadurecimento como pesquisadora lidar com as frustrações que o campo pode impor, e sobretudo analisar estrategicamente quais as melhores saídas considerando o cronograma em que a pesquisa deve ser finalizada.

Por todos estes motivos, após reflexão de certo modo dolorosa, optei por um caminho que me exigiria ao mesmo tempo mais aprofundamento no universo pesquisado, mas a comodidade de poder realizá-lo sem depender de terceiros. Foi assim que se apresentou como melhor opção a análise de conteúdo, tendo como foco os pareceres, requerimentos e inclusões feitos no texto da PL 3935/2008, bem como do Programa Empresa Cidadã e do Marco legal da Primeira Infância, fundamentais na ampliação do debate acerca da participação dos pais nos cuidados dos recém-nascidos.

A análise de conteúdo consiste em um conjunto de técnicas de inferência sobre as comunicações, sejam elas textuais, verbais ou imagéticas, que oscila entre o objetivo, através de suas categorias de análise, e o subjetivo, através da

interpretação dessas chaves analíticas (BARDIN, 2016, p. 37) Há, como já mencionado, uma pluralidade de técnicas que podem ser utilizadas para realizar esta análise, a depender do que se procura, e de qual fonte será analisada. Assim, possui, por um lado uma função heurística, na busca da descoberta de algo e por outro uma configuração que possibilita a inferência de hipóteses, ao utilizar o formato de afirmações que podem ser descartadas ou asseveradas. (Ibidem, p. 35).

Aqui, interessa-nos uma análise da enunciação, ou seja, do discurso como processo de constituição de um campo, de elaboração de transformações, de construção de narrativas que se colocam em disputa pela hegemonia da palavra. Considera-se, portanto, as condições de produção da palavra, através não apenas de elementos categorizados, postos no mundo de forma planejada, mas também os elementos inconscientes, ditos de forma irrefletida, nem sempre com um processo de racionalização sobre o que é dito, manifestando-se, desta forma, como algo dual, onde preenchem-se lacunas e onde também constam os elementos formais atípicos, aí inscritos os silêncios e as omissões (Ibidem, p. 218)

Pode-se dizer que o método de análise de conteúdo através da técnica de análise de enunciação, nos permite operar de forma metodológica com o conceito de campo de Bourdieu, segundo o qual configura-se como espaço de disputa visando um objetivo, considerando as forças de oposição que ali se colocam (JOURDAIN; NAULIN, 2017, p. 146). No âmbito desta pesquisa, o campo aqui retratado é o campo político, não limitado ao espaço dos profissionais, como a Câmara dos Deputados, mas também através da atuação da sociedade civil.

Este campo, segundo Bourdieu, constitui o jogo político, onde há um conjunto de habitus, de ações estratégicas, voltadas a transposição do “implícito ao explícito, da impressão subjetiva à expressão objetiva” organizando o discurso de forma que “constitui por si um ato de instituição e representa, por isso, uma forma de oficialização, de legitimação” (BOURDIEU, 2002, p. 165). Aqui, esta transposição traduz-se pelo engendramento da não regra, ou seja, através da não regulamentação da licença paternidade e seu conseqüente congelamento quanto ao tempo cedido aos pais.

A “não regra”, imposta pela disputa do campo político coloca-se, portanto, como o objeto da análise do discurso produzido através de pareceres de comissões, requerimentos, destaques e adendos feitos ao projeto de lei aqui pesquisado. Mas para uma compreensão total de seus significados, não basta apenas eleger a

metodologia mais adequada, faz-se mister entender as chaves analíticas ali impostas, bem como as articulações teóricas necessárias para a compreensão dos dados coletados no campo.

3. CONCEITOS CENTRAIS: POLÍTICAS PÚBLICAS E SEU ENTRECruzAMENTO COM OS DEBATES DE GÊNERO

3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS: ORIGENS E SIGNIFICADOS

As políticas sociais se consolidaram no período pós-guerra, com a ascensão do chamado Estado de bem-estar social, reflexo de uma social-democracia que se pautava, sobretudo, em uma perspectiva redistributiva. No entanto, a história das políticas sociais pode ser remontada ao século XIX, com a ascensão dos primeiros movimentos sociais-democratas e do estabelecimento dos Estado-nação europeus (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 47). Ainda assim, seu caráter tinha como pressuposto a manutenção das condições mínimas de vida, além da construção constante de um ideário meritocrático, na qual os mais pobres, assalariados, eram impelidos a buscar seu próprio sustento, sempre associando a liberação destas políticas à capacidade produtiva (Ibidem, p. 48)

No fim do século XIX, no entanto, a pressão desses grupos pela iniciativa do Estado promove as primeiras políticas sociais a nível institucional, com a criação dos primeiros sistemas previdenciários, que, no entanto, limitavam-se à segmentos específicos da população (MENICUCCI; GOMES, 2018, p. 13). Pierson (1991 apud BEHRING E BOSCHETTI, 2011) estabelece que o Estado de bem-estar social começa a se estabelecer a partir da organização da classe trabalhadora em movimentos de mobilização que começam a conquistar direitos, assinalando uma nova forma conceitual de cidadania.

A questão das políticas sociais, desta forma, se estabelece como uma promoção da cidadania, a partir de uma concepção mais ampla. Assim, “cidadão é o indivíduo que tem um vínculo com o Estado, sendo portador de direitos e deveres fixados por determinada estrutura legal; logicamente, está implícito na ideia de cidadania o princípio da igualdade” (MENICUCCI; GOMES, 2018, p. 15).

Assim, não há possibilidade de trabalhar em cima dos conceitos de políticas públicas e políticas sociais sem primeiro situar no que se constituem os direitos e sua relação íntima com a ideia de cidadania. A constituição da noção de direito está atrelada ao estabelecimento do Estado contemporâneo, sobretudo a partir de três acontecimentos históricos que marcam a ascensão do estado burguês: a Revolução Gloriosa, na Inglaterra; a Independência dos Estados Unidos; e por fim a Revolução

Francesa. De acordo com Kumar (1997), pode-se dizer que a contemporaneidade é produzida a partir das concepções materiais produzidas pela Revolução Industrial, em decorrência dos acontecimentos sobretudo na Inglaterra, e pelas produções ideológicas, constituídas a partir da Independência dos EUA e da Revolução Francesa.

É nesta efervescência, que se produzem novas estruturas sociais, políticas e morais e que surge a ideia de direitos humanos como reconhecimento de diversos grupos sociais, através do chamado direito positivo. Como aponta Durkheim (1999, p. 92), o direito positivo ou restitutivo se ampara não apenas nas proibições, mas antes cria parâmetros que afirmam uma espécie de pertença. Restitui, desta maneira, aquilo que de alguma forma foi lesado, contribuindo para a construção de um senso de coletividade. É nesta perspectiva que se dão os primeiros passos rumo ao lema da Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade. Ainda que historicamente as primeiras declarações dos direitos do homem tenham sido direcionadas à grupos específicos e privilegiados socialmente, suas prerrogativas abriram brechas para que grupos marginalizados reivindicassem também seu reconhecimento perante o Estado, inaugurando, desta forma, o chamado quarto poder: a sociedade civil (HUNT, 2009).

Os movimentos sociais, assim, assumem importante papel na conquista de direitos e sobretudo na incorporação das políticas públicas e sociais pelo Estado. É através da mobilização e organização das classes trabalhadoras, em um primeiro momento, que estas se estabelecem, abrindo caminho para não apenas para a luta de outros movimentos sociais, mas também para o estabelecimento, através das tensões e disputas, da garantia de direitos.

Podemos, portanto, conceitualizar política pública como resultado de atividade política de grupos incorporados ou não à institucionalidade do Estado, que demandam ações estratégicas de implementação de determinadas pautas, que envolvem disputas e acordos na esfera das decisões políticas (DIAS; MATOS, 2012, p. 13). São ainda conceitualizadas como movimentos do Estado com vista a garantia de cidadania de seus cidadãos e a promoção de seu bem-estar (MENICUCCI; GOMES, 2018, BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Segundo Marshall (1967, p. 63), há três tipos de direitos: direitos civis, que contemplam os direitos a liberdade individual (ir e vir, expressão, propriedade privada, justiça, etc); os direitos políticos, que concernem à participação política

(poder votar e ser votado, compor partido político, etc.); e por fim direitos sociais, que se caracterizam como um “direito mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (*Ibidem*, p. 64). Nesta perspectiva, há uma relação intrínseca entre a garantia de direitos e a promoção da cidadania que incidem diretamente na qualidade da democracia, impactando, inclusive, sua economia (MENICUCCI; GOMES, 2018; SEN, 2000).

No entanto, a concepção de Marshall não está isenta de críticas. Pateman (2006) aponta que a perspectiva Marshall descortina o que chama de Estado de bem-estar social patriarcal, onde não apenas não se consideram as questões de gênero, mas também se criam e organizam políticas públicas voltadas para o aumento da capacidade de produção dos trabalhadores. A autora ainda destaca que “ser trabalhador depende em parte do status e poder do homem como marido”, sempre associando as mulheres a um status de dependência (*Ibidem*, p. 135). Neste mesmo sentido, Fraser (2007) enfatiza que a construção de políticas públicas voltadas apenas ao caráter redistributivo são insuficientes para sanar os problemas sociais, visto que apenas o caráter de redistribuição de renda não aplacam os problemas concernentes às lutas por reconhecimento de grupos minoritários e seus direitos, da mesma forma que a luta pelo reconhecimento sem propriedades redistributivas também não ofertam soluções, visto que apenas o marcador “identidade” não é suficiente para a superação do fator “classe” e vice-versa.

Desenha-se assim a arena onde as políticas públicas configuram-se como instrumento ora de avanço de direitos de grupos específicos, ora como forma de retrai-los. Por ser intrinsecamente uma resposta a um problema público, as políticas públicas não podem ser caracterizadas de forma tão objetiva, considerando-se que a própria concepção de problema público advém de disputas entre grupos sociais (SECCHI; COELHO. PIRES, 2019, p. 14). São essas disputas que ressignificam o Estado e conseqüentemente a realidade social, através de atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda” (*Ibidem*, p. 139), e que buscam, portanto, notoriedade nesta arena com o intuito de tencioná-la.

Assim, compreender o papel das políticas públicas e sobretudo das políticas sociais como instrumento de mudança da estrutura social via Estado, indubitavelmente entrecruza-se com as discussões pautadas pelos movimentos sociais, e aqui nesta pesquisa em especial, pela teoria feminista, visto que a

promoção da cidadania e da democracia plena não são possíveis sem a compreensão aprofundada das disparidades que se entrelaçam ao aplicarmos o marcador de gênero sobreposto às questões de classe e raça.

3.2 GÊNERO COMO MARCADOR DA DIFERENÇA E CONCEITO CENTRAL PARA A BUSCA DE EQUIDADE

O conceito de gênero é o produto de discussões, teorizações e esforços de pensadoras, que acompanha intrinsecamente a própria história do movimento feminista. Iniciado como nicho de estudos na década de 1960 sob a alcunha de “estudos das mulheres” (HOOKS, 2018), as discussões sobre o papel feminino na sociedade tomaram conta das universidades e círculos intelectuais, suscitando diversas perspectivas sobre o tema, que, no entanto, ainda pareciam limitar-se à figura da mulher em si, imagem que encontra eco em produções teóricas como a *Mística Feminina* de Betty Friedan e a icônica obra de Simone de Beauvoir, *O Segundo Sexo*, onde questiona-se qual a acepção da palavra mulher e como se dá sua construção social.

Estas discussões, no entanto, embora importantes, não conseguem dar conta da multiplicidade contida em uma epistemologia feminista, faltando algumas chaves teóricas que possibilitasse uma compreensão mais ampla sobre o local ocupado pela “mulher”, mas também o local ocupado pelo “homem”. Assim, a partir da década de 1980, impulsionado sobretudo pela pressão das feministas negras que questionavam esta mulher universal proferida pelas feministas liberais da década de 1960, difunde-se o termo “gênero”, que não se limita ao modelo universal de mulher, não se pauta em um essencialismo que apaga outras vivências, mas abrange de forma mais satisfatória a ideia das disputas de poder existentes nas relações entre homens e mulheres, que se circunscrevem a partir de concepções sociais forjadas nas capacidades reprodutivas, que encontram expressões diversas ao receberem outros marcadores, como raça e classe (SCOTT, 1995; CONNELL, 2015; FEDERICI, 2021; BIROLI, 2018).

A compreensão de gênero, portanto, é essencialmente política, pois não situa apenas a figura da “mulher”, mas teoriza sua posição sempre em relação a outra expressão social, neste caso a acepção de “homem”. Aqui faz-se importante adendo sobre a concepção de masculinidade em si, que assim como feminilidade, não é

sujeito universal, sendo sempre forma de identidade que é sobreposta com outros marcadores sociais. O que, no entanto, caracteriza tanto “masculinidade” como “feminilidade” é o papel social atribuído a um e a outro, balizados por certa normatividade. De acordo com Connell (2003), pode-se dizer que as relações de gênero não se limitam à homens e mulheres, mas sim a oposição entre masculinidade normativa e aquilo que dela destoa, aí colocando-se as mulheres, os homens afeminados, as pessoas transgêneros etc.

Esse entendimento nos ajuda a situar a questão dos cuidados dentro das relações de gênero, sobretudo partindo da divisão sexual do trabalho, nas quais mulheres são destinadas de forma prioritária ao espaço privado, aos trabalhos reprodutivos e de cuidados e os homens são direcionados ao espaço público, das tomadas de decisão, da representação do mundo produtivo (KERGOAT, 2003, p. 55). Essa disparidade, no entanto, acaba criando, com a consolidação do capitalismo, um paradoxo, na qual as mulheres participam da força produtiva sem, contudo, poderem abdicar dos trabalhos de cuidado.

Este paradoxo gera desigualdades que prevalecem em dinâmicas nas quais a maternidade acaba sendo peça central para compreender as relações de gênero, nas quais mulheres são marginalizadas, com dificuldade de acesso ao mercado de trabalho, com baixos salários, jornadas de trabalho estendidas e impacto direto em suas trajetórias profissionais e na própria constituição de sua identidade cidadã.

Aqui cabe discorrer brevemente sobre aspectos da teoria marxista que podem ser chaves analíticas fundamentais para a compreensão deste paradoxo. O debate ontológico de Marx sobre “trabalho” nos direciona ao entendimento do trabalho como aspecto fundamental da fabricação do homem em si e de sua realidade social. O trabalho, segundo Marx (1998), é a expressão da necessidade, é o dispêndio de tempo, energia, intelectualidade na produção de bens que satisfaçam suas demandas, sejam elas primárias ou secundárias, e que por isso mesmo produz o próprio homem, visto que “trabalho” se distingue de “trabalho social”, na qual há determinado objetivo e construção de significado, a materialização de uma ideia, algo que engendra a realidade em si. Essa concepção ontológica de trabalho é a própria síntese das relações humanas, pois sem esse esforço mental, emocional e físico não pode ser produzido de forma individual, mas sempre como algo relacional.

Ora, se o trabalho é a própria essência do ser humano e por trabalho podemos compreender a produção de bens e ações com vista a sanar necessidades primárias e secundárias, sempre de forma relacional como forma de produção da realidade, não se pode conceber “trabalho” enquanto apenas produção de algo com valor de troca, mas também de algo com valor primordial de uso (MARX, 2011). Assim sendo, não se pode classificar apenas o trabalho produtivo como produtor de valor, mas também o trabalho reprodutivo, ainda que este valor não seja, necessariamente, valor de troca.

É neste ponto que Federici (2021) tece suas críticas menos a teoria de Marx e mais a dimensão que as esquerdas dão à leitura de *O Capital*. Segundo a autora, há em Marx uma certa displicência em relação aos trabalhos reprodutivos, ainda que o pensador a cite em determinados trechos de sua obra sem, contudo, aprofundar as discussões sobre esta dimensão do trabalho. As lacunas deixadas por Marx, neste sentido, alimentaram por anos certa hostilidade a pautas das mulheres, colocando sempre o debate de classe acima das questões de gênero e ignorando que a própria classe trabalhadora só existe por conta de um trabalho árduo de manutenção da vida realizado no âmbito doméstico, ou seja, “no que concerne às mulheres, nosso trabalho parece ser uma assistência pessoal, alheia ao capitalismo” (Ibidem, p. 23). Essa invisibilização do peso do trabalho doméstico coloca homens e mulheres em locais diferentes, ainda que estes compartilhem da opressão de classe/raça. Gera-se assim, processos de marginalização, precarização e exclusão das mulheres não apenas do trabalho produtivo, mas da vida pública em si e conseqüentemente, da esfera de tomada de decisões.

Como aponta Biroli (2018), ao termos relações destoantes no espaço privado, com sobrecarga de uma das partes a ponto de impactar sua participação na vida pública, temos também um problema grave de democracia e acesso à cidadania, especialmente quando esta diferença é institucionalizada pelo Estado. Essa disparidade é produzida pelo “patriarcado público”, adaptação do sistema patriarcal que agora não se limita a impor às mulheres a vida reprodutiva, mas também regula sua vida produtiva, através de mecanismos como salários mais baixos, limitação na ascensão profissional, precarização no mercado de trabalho, etc. Assim, pode-se dizer que “a família permanece, ainda assim, como nexos na produção do gênero e da opressão às mulheres” (Ibidem, p. 34).

A partir deste entendimento, podemos delinear o ponto de convergência entre as políticas públicas e os debates de gênero. Como já aventado anteriormente, a construção, implementação e fiscalização das políticas públicas depende invariavelmente da participação da sociedade civil, neste caso o movimento feminista. O esforço de diversas organizações feministas e de mulheres foi fundamental, no Brasil, para a conquista de direitos e produção de políticas públicas para as mulheres, especialmente nos períodos de abertura democrática e nos dois governos Lula. No primeiro caso, a movimentação e organização dos movimentos feministas lavrou na Constituição importantes ganhos; no segundo, o movimento das ruas junto com a pressão de órgãos internacionais como a ONU, garantiram a implementação de importantes políticas de Estado, como a Lei Maria da Penha e o empoderamento de mulheres chefes de famílias de classes mais baixas através do Bolsa Família (GONÇALVES, 2019).

Importante compreender que a participação dos movimentos feministas é decisiva nesta perspectiva, pois como aponta Mariano (2003, p. 3), as políticas públicas devem ser forjadas externamente ao Estado, pois é isto que dá um caráter democratizador, especialmente quando as demandas se formam de fora para dentro do Estado. Isto, no entanto, não é mera produção orgânica; antes, os movimentos sociais se estabelecem sobretudo a partir de uma mobilização das emoções, como uma forma de canalização de angústias e demandas para a ação, construída sempre em torno do sentimento de pertença de um grupo, que com a estruturação correta, torna-se ferramenta política coletiva de pressão no aparelho estatal (ALONSO, 2009, p. 55).

Tratando-se especificamente do movimento feminista, essa mobilização das emoções se dá de diversas formas, não sendo possível homogeneizá-lo, tanto quanto as pautas, como quanto as ações, visto que é composto de diversas vertentes, com perspectivas diversas, ainda que em certa medida, comuns. Essas diferenças acabam determinando tanto as pautas reivindicadas em determinado contexto, quanto suas estratégias, como aponta Fraser (2007).

Segundo a autora, a onda feminista iniciada nos anos 1960 se prolonga até os anos 2000, e pode ser dividida em três momentos. Na primeira surgem as chamadas pautas identitárias, que preconizam que apenas políticas redistributivas, carro-chefe das sociais-democracias em um período de apogeu, não bastavam se não houvesse um atravessamento de gênero que contribuísse para a superação

não apenas das diferenças de classe, mas também entre homens e mulheres. Em um segundo momento, a questão do reconhecimento supera a necessidade das pautas redistributivas, fazendo com que as pautas se centrem nos aspectos culturais, causando inclusive divergências entre aquelas que defendem as políticas de reconhecimento da diferença e as que creem que são as pautas redistributivas o caminho para alguma forma de igualdade. Somente no terceiro momento, após a ascensão dos regimes neoliberais, há alguma reorganização e passa-se a defender políticas que aliem o reconhecimento da diferença e as questões de redistribuição de renda, em um entendimento de que não há possibilidade de um feminismo pleno sem a luta anticapitalista.

Essa evolução nas lutas dos movimentos descritas por Fraser se dão sobretudo no eixo do chamado Norte Global, ou seja, os grupo dos países mais ricos com histórico de exploração dos países ditos do Sul Global, submetidos aos primeiros (CONNELL, 2016, p. 50), e ainda que nos auxiliem a compreender os processos pelos quais os movimentos feministas se articulam a nível mundial, não dão conta da realidade do Brasil. Aqui os caminhos acabam sendo mais tortuosos, considerando que os movimentos sociais, de forma geral, não conseguem se mobilizar durante o período ditatorial, canalizando seus esforços para a luta pela democracia (PINTO, 2003). Entretanto, com a abertura democrática, as feministas brasileiras parecem assimilar de forma plena a terceira fase proposta por Fraser, sobretudo em sua atuação no período da assembleia constituinte, a ser analisada mais adiante neste texto, onde as demandas por reconhecimento dos direitos das mulheres vieram acompanhadas de pautas de classe e raça.

O que podemos afirmar, portanto, é que a mobilização dos movimentos feministas e de mulheres se mostra como um dos movimentos sociais mais importantes na construção de novas formas de acesso à democracia e à cidadania. Considerando que as relações entre homens e mulheres e sua posição diante da sociedade são construções sociais, podemos, também, partir da premissa que estas podem ser refeitas, tendo as políticas públicas importante papel neste caminho.

4. OS SISTEMAS DE LICENÇAS NO BRASIL: BREVE PANORAMA HISTÓRICO

4.1. CONSTRUÇÃO DE UMA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: AS PRIMEIRAS ARTICULAÇÕES DO MOVIMENTO FEMINISTA

A questão da cidadania no Brasil é complexa e sobretudo marcada por disputas, conflitos e dificuldades de acesso especialmente pelos grupos mais marginalizados. Não é novidade na historiografia brasileira os registros de revoltas, revoluções e levantes populares desde a colonização, com o intuito de alcançar o gozo do exercício político e do reconhecimento de cidadania, tanto através de pautas classistas quanto de pautas identitárias, mesmo em períodos em que sequer estes termos eram utilizados, como nas revoltas escravas, nas revoluções do “populacho” e mesmo nas insurreições da pequena burguesia contra as altas taxações de impostos.

Ainda que os registros dessas mobilizações possam ser encontrados desde o século XVII, foi apenas no final do século XIX que estas ganharam força para estabelecer mudanças substanciais nos regimes hierárquicos da sociedade brasileira. Destaca-se, sobretudo, a intensa mobilização dos movimentos feminista e abolicionista, além dos movimentos de trabalhadores, que embora atrasados em comparação às organizações proletárias do Norte Global, especialmente em razão da baixa industrialização do país no período, encontravam algum apelo entre as classes mais baixas, sobretudo com a imigração de colonos italianos que trouxeram os ideais comunistas e anárquicos (BATALHA, 1991).

Quanto ao movimento abolicionista, como aponta Alonso (2015), podemos defini-lo como fundamental para a constituição não apenas das lutas por reconhecimento no Brasil, mas também pelo estabelecimento, por vias institucionais, de demandas específicas dos movimentos sociais. Embora houvesse diversas revoltas escravas no Brasil, foi pela mobilização política de intelectuais brasileiros e estrangeiros, além de intrincadas relações exteriores, sobretudo com a Inglaterra, que possibilitaram a assinatura da lei Áurea. Ademais, importante destacar que o movimento abolicionista também se apresentou como forma de articulação política das mulheres, como no exemplo da Sociedade Libertadora 7 de Setembro, que no seu quadro de 512 sócios, apresentava quinze mulheres, que

embora em menor número contribuía inclusive com a publicação do jornal *O Abolicionista*.

Ainda que essa participação política fosse tímida, pode ter representado um primeiro passo em direção à própria luta feminina pelo sufrágio, intensificada na virada do século XIX para o século XX, quando figuras proeminentes como Hermes da Fonseca, Nilo Peçanha e Epitácio Pessoa defenderam o voto feminino na Constituinte de 1891, sem sucesso, entretanto (PINTO, 2003, p. 15). No entanto, isso não desmobilizou as mulheres, que de forma mais ou menos organizada, com clubes ou até mesmo ações individuais, seguiram pleiteando direitos políticos. O resultado foi gradual, com a formação na década de 1910 das primeiras agremiações políticas femininas, como o Partido Republicano feminino, liderado por Leolinda Daltro, e a Federação Brasileira para o Progresso Feminino, que era comandado por Bertha Lutz (Ibidem, p. 18 - 21). O passo decisivo seria dado em 1927, com a aprovação no estado do Rio Grande do Norte do voto feminino, articulado pelo presidente do estado, Juvenal Lamartine com lideranças feministas locais, como Celina Guimarães e Julia Alves Barbosa (Ibidem, p. 25).

Estas conquistas embora não fossem suficientes, auxiliaram no pleito de outras demandas. Para além deste feminismo voltado apenas para a conquista de direitos políticos e articulado por mulheres instruídas e da elite, também se instalou no Brasil o feminismo mais ligado aos movimentos operários, onde destacavam-se nomes como Luci Fabbrri, que defendiam condições melhores de trabalhos para as mulheres e se movimentavam entre associações de costureiras, chapeleiras, e operárias fabris (Ibidem, p. 34). Foram estas associações, junto com o movimento operário no Brasil, que foram decisivos na conquista dos direitos dos trabalhadores. As greves, protestos e movimentos ludistas do período incendiaram a sociedade civil e deixaram claro que não haveria estabilidade possível sem diálogo com a classe trabalhadora. É neste contexto que Getúlio Vargas percebe a necessidade de ceder às demandas dos trabalhadores, utilizando as políticas públicas de proteção ao trabalho como forma de neutralizar uma ameaça ao seu governo (CARVALHO, 2001). Aí surge o arcabouço de leis voltadas à proteção da maternidade.

4.2. A CLT E AS PRIMEIRAS CONQUISTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A MATERNIDADE

No que diz respeito às conquistas no âmbito do direito do trabalho para as mulheres, no Brasil elas só foram efetivadas em 1943, com a Consolidação das Leis Trabalhistas, 11 anos depois da conquista do voto feminino. Essa conquista, entretanto, se solidifica sobretudo pela organização dos trabalhadores no Norte Global e pela pressão dos Órgãos Internacionais.

Em 1919 é fundada a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que já em seu ano de criação convocou a Convenção nº3, voltada especificamente para debater a regulamentação do trabalho feminino. Nesta convenção, importantes diretrizes foram estabelecidas, com destaque para a instituição da licença maternidade, contabilizada em 6 semanas anteriores e 6 semanas posteriores ao parto, com direito a abono durante o período de afastamento, proibição de demissão da gestante e pausas para amamentação durante a jornada de trabalho (RÉA, 2002, p. 392). O Brasil, um dos países signatários, incorporou estas diretrizes de forma integral e até com alguns avanços, como o estabelecimento de creches em locais com mais de 20 funcionárias, embora só o tenha feito com 24 anos de atraso.

Ainda que após mais de duas décadas, pode-se dizer que o Brasil foi pioneiro na América Latina em relação à adoção da licença maternidade. Este feito se dá pela mobilização intensa dos movimentos feministas e operários, além da articulação política populista de Getúlio Vargas. O período compreendido de 1930 a 1945 foi marcado por intensa movimentação política, destacando-se o golpe dado por Vargas em 1934 sob um discurso nacional-desenvolvimentista que se utilizava de uma suposta ameaça comunista para legitimar um estado de repressão (CARVALHO, 2001). Embora no âmbito dos direitos políticos a chamada Era Vargas tenha representado um retrocesso, no campo das políticas sociais houve diversos avanços (Ibidem, p. 110), aí inclusas a criação do Ministério do Trabalho e a reunião das leis trabalhistas existentes além da ampliação destes direitos na CLT (NASCIMENTO, 1997, p. 50), entre eles os direitos das mulheres trabalhadoras.

Importante frisar que os direitos sociais adquiridos neste período não foram *dados*, mas *conquistados*, tanto pelos movimentos de trabalhadores, quanto, no caso da licença maternidade, do movimento feminista. Ademais, especificamente falando dos direitos trabalhistas das mulheres, outro componente soma-se a isso. As mulheres não passaram a trabalhar somente no século XX, há diversos registros historiográficos sobre o trabalho produtivo das mulheres desde a colonização, como costureiras, lavadeiras, quituteiras, amas-de-leite, damas-de-companhia, além, é

claro, dos trabalhos forçados pelos quais as mulheres em situação de escravidão eram submetidas (DEL PRIORE, 2009; SAFFIOTI, 2013). No entanto, tratava-se de mulheres das classes mais baixas, ainda mais invisibilizadas que as mulheres pertencentes às classes médias e elites, de forma que o trabalho destas não era digno de nota.

Esta realidade, no entanto, mudou a partir do momento em que dois acontecimentos convergiram: de um lado a entrada massiva das mulheres dos extratos médios no mercado de trabalho, sobretudo em razão de um período de intenso desenvolvimento urbano e industrial no Brasil (BESSE, 1999); e por outro em razão das ideias higienistas que invadiram o Brasil na virada do século XIX para o século XX, e medicalizaram a vida, passando a preocupar-se com as altas taxas de mortalidade infantil e materna, sobretudo nas camadas mais populares, associadas sempre à disseminação de doenças (MARTINS, 2010; ROSSI, 2020).

A questão do higienismo acaba tornando-se central na construção de uma nova concepção de maternidade. Ao contrário do que se possa pensar, a ideia de mãe associada aos cuidados, ao afeto, não é de fato natural, e foi construída socialmente ao longo do tempo (BADINTER, 1985). No entanto, o ideal da “santa mãezinha” se estabelece, sobretudo, após o período das revoluções burguesas, na metade do século XIX, representados pela figura da Rainha Vitória (GONÇALVES, 2006), na qual são identificados os traços brandos, o amor incondicional, a bondade extrema e o acolhimento, características ligadas à um intenso trabalho de cuidados. Este ideal acabou servindo ao sistema capitalista, que neste período se assentava de vez como estrutura econômica no Ocidente, utilizando o trabalho de cuidados como forma de “garantir a quantidade e qualidade da força de trabalho e seu controle” (FEDERICI, 2021, p. 33), de forma que a família foi utilizada como forma de institucionalização do trabalho não assalariado, ou seja, os trabalhos reprodutivos.

Essa construção da maternidade junto à ascensão do capitalismo, entretanto, criou um paradoxo: se por um lado a maternidade presente foi transformada em um dos pilares morais desta nova sociedade, por outro essa nova estrutura não poderia se dar ao luxo de perder toda a mão-de-obra capaz, incorporando as mulheres à este exército (SAFFIOTI, 2013). Em meio a esta questão surgem os médicos sanitaristas, que passaram a criminalizar as mães mais pobres, que dividiram sua vida entre trabalho produtivo e os cuidados com os filhos, como pode-se averiguar

no artigo escrito pelo Médico Eurico Carneiro, membro da Legião Brasileira de Assistência, onde o mesmo afirma:

“É necessário que também você concorra com sua parte ao entregar à Pátria uma criança que a Pátria se ufane, jamais um monstrozinho raquítico, macilento ou tarado. [...]Você, mulher brasileira, precisa tratar de seu filho com mais carinho do que trata de suas joias, de sua pele e de seu vestido novo. Ele não é apenas seu, é nosso, é do Brasil.”(CARNEIRO, 1947, apud MARTINS, 2010)

Percebe-se que a maternidade adquire papel fundamental em um contexto nacional desenvolvimentista, onde o discurso patriótico é utilizado como apelo às mulheres, alçando-as a um local de extrema importância social (FREIRE, 2008). A mãe moderna, desta forma, é a mãe que amamenta, que está sempre cuidando dos seus filhos, e a mãe “má”, “egoísta”, é aquela que não corresponde a estes parâmetros, sendo estas inclusive, culpadas por médicos como Barros Viana, pelas altas taxas de mortalidade no período (Ibidem, p. 161).

Para se ter dimensão, em São Paulo no ano de 1920, eram cerca de 54.935 operários, dos quais 25% eram mulheres (BARBOSA, 2008), aí somando-se apenas os trabalhadores da indústria. Ademais, os salários masculinos eram tão baixos, que nas famílias de classes mais baixas o trabalho feminino e muitas vezes o trabalho infantil, ainda que com proventos muito menores, eram necessários para a subsistência mínima (Ibidem, p. 105). Assim, era impossível que as mulheres trabalhadoras conseguissem corresponder ao ideal que se esperava delas.

Ainda assim, somente quando as filhas da classe média passaram a cursar os liceus e almejar a independência financeira, o Estado passou a preocupar-se com a condição do trabalho feminino, partindo do pressuposto que abrir esta possibilidade à elas, também seria regular seu acesso e conseqüentemente sua maternidade (BESSE, 1999). É neste contexto que são incorporadas à CLT as diretrizes debatidas na Convenção nº 3 da OIT e institucionalizada a licença maternidade, ou seja, seu caráter era estritamente normativo, e não emancipatório.

A licença, neste primeiro momento, era estipulada em seis semanas anteriores e seis semanas posteriores ao parto, com possibilidade de aumento em mais duas semanas em caso de apresentação de atestado médico assim o exigindo. Também era garantido o abono baseado nos ganhos do salário dos seis

últimos meses, além da proibição de demissão em seu retorno ou de seu rebaixamento do cargo ocupado, assim como as pausas para amamentação (BRASIL, 1943).

Para compreender melhor o impacto que as novas leis causaram às mulheres, podemos utilizar como parâmetro os dados da taxa de participação feminina no setor formal de trabalho do Estado de São Paulo nas décadas de 1940, 1950 e 1960. Em 1940 o pico de inserção feminina no mercado de trabalho acontecia aos 20 anos, atingindo cerca de 70% o que declinava rapidamente chegando a casa dos 30% aos 25 anos, com o desaparecimento dos dados após esta idade (SOARES; IZAKI, 2002). Podemos construir a hipótese que esse “apagão” de mulheres no mercado de trabalho formal após os 25 anos se dê sobretudo em razão da maternidade, ou removendo-as dos trabalhos produtivos, ou empurrando-as à informalidade.

Na década seguinte, o cenário já muda bastante: o ápice continua aos 20 anos com inclinação aos 25 anos, mas ao contrário da década anterior, elas permanecem no mercado formal de trabalho até os 70 anos, ainda que sua taxa de participação no ápice registre pouco mais de 40%. Na década de 1960 a variação apresenta poucas mudanças, apenas confirmando uma certa estabilidade da inserção das mulheres no trabalho assalariado até os 45 anos (Ibidem, p. 8).

Os homens, por outro lado, sempre ocupam a faixa dos 90% de ocupação do mercado de trabalho, no mesmo período, mostrando que a questão da maternidade e da construção de uma divisão sexual do trabalho que pautas as relações de gênero, impactam sim a inserção de ambos no âmbito dos trabalhos produtivos, de um lado limitando as mulheres por conta dos trabalhos reprodutivos, e de outro garantindo aos homens as condições para ocupar a vida pública sem as preocupações da vida doméstica.

Assim, se por um lado temos a construção de uma maternidade balizada por valores morais fortíssimos e potencializada pela lógica capitalista que necessita de grupos marginalizados que possam ser ocupados como mão-de-obra reserva a baixo custo (SAFFIOTI, 2013), por outro não há, socialmente, qualquer traço de um “papel paterno”.

4.3. A (IN)EXISTÊNCIA DA FIGURA DO PAI NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

A figura do “pai” é uma figura contraditória. Se por um lado seu poder é demolidor, especialmente ao considerarmos as fortes raízes coloniais que o Brasil ainda carrega, especialmente com a perpetuação do modelo patriarcal, por outro é marcado pela ausência, pela falta, pela existência muitas vezes apenas ideal, mesmo quando está presente, justamente por não ter sobre si a obrigação e sim a opção da paternidade.

Como aponta Oliveira (2004), é a figura patriarcal o símbolo fundamental do poder masculino. Por patriarcado podemos compreender “o poder efetivo e socialmente sancionado da figura do pai dentro do núcleo familiar, na qualidade de ideal moral” (Ibidem, p. 103). É ele quem determina os rumos da família, que atribui reconhecimento aos filhos. É sua ausência que marginaliza, que produz “filhos da mãe” (THURLER, 2009).

Ainda que a figura do pai já não tenha o mesmo significado que nos tempos coloniais, e os rearranjos das famílias estejam cada vez mais dinâmicos e as relações conjugais menos burocratizadas, isso não significa que este tenha perdido seu poder. A chamada crise da família não é, necessariamente, uma crise do pai, visto que o ônus destas novas configurações recai majoritariamente sobre as mães (OLIVEIRA, 2004, p. 104).

A transformação da paternidade, em oposição à da maternidade, é mais dinâmica. Se no início da contemporaneidade o pai era o centro da família, o senhor das regras e detentor das escolhas de toda a atividade familiar para além da vida pública, após o advento do capitalismo ele deixa de ser o senhor do lar para dar espaço à esposa, ainda que continue balizando as regras do ambiente doméstico (SAFFIOTI, 2018; ARIÉS, 1986). Essa divisão social das funções acaba retirando não apenas as mulheres do trabalho produtivo, como nos lembra Durkheim (1999, p. 22) mas também denota um processo social de profunda divisão sexual do trabalho, remodelando assim a família, núcleo social fundamental para o assentamento de uma estrutura social, reproduzida inclusive pelo próprio autor, que baseando-se no pensamento funcionalista, alardeia o caráter emocional das mulheres e racional dos homens (PFEFFERKORN, 2014)

É este sentido de “natureza” que aparta o espaço dos homens do espaço das mulheres, além de atribuir a elas o papel dos cuidados e a eles o posto de provedor. Tanto um como outro são construções acerca da virtude do trabalho, ou como aponta Weber (1994), de uma ética protestante que em seu espírito ascético direciona as práticas laborais para um sentido de vocação. Assim, o trabalho não mais desenha-se como uma faceta da vida, necessária para a sobrevivência, mas um símbolo de *virtude*. Assim, a mulher passa a ser virtuosa quando se dedica com afinco aos afazeres do lar e dos filhos, e o homem ao sustento da família.

É essa concepção que produz o pai contemporâneo: sua capacidade de provimento. Mesmo quando a família passa novamente por mudanças sociais e paternidade torna-se símbolo de ausência, o que distingue um “bom pai” de um “mau pai” não é a relação afetiva ou o cuidado, mas sim o reconhecimento ou não e o conseqüente pagamento da pensão alimentícia.

Desta forma, pode-se dizer que atualmente no Brasil, a figura do pai é de fato contraditória, adquirindo ora traços patriarcais, ora materializando-se através da figura ausente. É ao mesmo tempo associada à severidade, ao afastamento afetivo, como também ao abandono, produzindo uma identidade conflitante ou uma não identidade, que em termos institucionais, é reforçada pelo Estado (FERNANDES, 2021, p. 41). Como aponta Thurler (2021, p. 32), esta não identidade é produto direto de construções sociais de masculinidade, expressas na paternidade de acordo com os códigos ou adotados ou reprimidos, fabricando ou pais carinhosos e ativos que convivem com toda sorte de pressão social a este comportamento, ou pais violentos, seja física ou emocionalmente, que aderem à regra patriarcal.

Em termos práticos, o pai só adquire direitos trabalhistas na reforma da CLT de 1967, quando se insere o abono em razão do nascimento do filho. Esta medida, no entanto, de forma alguma visa um movimento de transformação da identidade paterna, antes servia apenas como política pública de combate aos baixos índices de registros de nascidos vivos à época. O registro civil só passa a existir com o advento da República, sendo anteriormente responsabilidade dos párocos, que registravam nascimentos e mortes nos livros das paróquias (THURLER, 2009). A partir da virada do século, tornam-se espécie de feudos, passados de pai para filho, estabelecendo altas taxas de cobrança para emissão de certidões de todo o tipo. Esse aspecto, bem como o baixo número de cartórios e sua concentração em áreas urbanas contribuiu para que se torna comum crianças registradas anos após o

nascimento ou sequer registradas, como apontam os dados do IBGE: em 1958, dos 3.823.181 registros feitos, 34% correspondiam à nascidos em anos anteriores. Já em 1974 dos 4.310.089 registros de nascidos vivos, 57% foram efetuados somente após o primeiro ano de nascimento da criança. Em 1980 os números melhoram: de 5.336.584 registros, 41% correspondem a crianças acima de um ano de idade. Importante frisar que ainda que em 1958 o índice pareça melhor que os anos posteriores, o número de registros totais é muito mais baixo que nas décadas de 1970 e 1980, o que, considerando as taxas de mortalidade estáveis nestes períodos, pode corresponder a uma boa parcela da população sem registro civil.

É possível, portanto, que o abono tenha surtido certo efeito, mas ainda sim uma mudança de fato só ocorreria a partir da Constituição de 1988, tanto em termos das licenças maternidade e paternidade quanto em relação ao problema relacionado aos registros civis, quando os cartórios seriam obrigados a prestarem determinados serviços de forma gratuita, com vista a promoção da cidadania dos brasileiros (THURLER, 2009). Desta forma, pode-se dizer que as políticas familistas só teriam um "início do fim" a partir da redemocratização do país, tanto com a conquista das mulheres de políticas emancipatórias, quanto a inovação promovida com o reconhecimento da paternidade como direito dos homens, das crianças e das mulheres.

5. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O AVANÇO DO TEMA DA LICENÇA PATERNIDADE

5. 1. O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO E OS MOVIMENTOS SOCIAIS

O processo de redemocratização no país se constitui como um período de intensa mobilização da sociedade brasileira, que ocorreu graças à diversos fatores, a partir de 1973, ano em que Ernesto Geisel começa, paulatinamente, a estabelecer a abertura política no país, em parte por compor a ala liberal moderada do regime, em parte pela pressão cada vez maior da sociedade civil (CARVALHO, 2001; FERREIRA, 2018).

O principal enfraquecimento do poderio ditatorial provinha do fator econômico: o “milagre” mostrava sua real face, com inflação batendo a casa dos 200% ao ano e uma dívida faraônica com os bancos mundiais que colocaram o Brasil em delicada posição no cenário mundial. Através de uma desastrosa política fiscal que priorizava importações e diminui as taxas de exportações, mais empréstimos foram solicitados, o que no início não configurava um problema, visto que era encarado como investimento no setor privado, mas ao longo do tempo essa manobra econômica provou-se danosa, especialmente porque ainda que de fato houvesse crescimento econômico, este não era equânime, abrindo ainda mais as profundas diferenças de classe no país (PRADO; EARP, 2003, p. 227).

Diante disso, como já aventado, os movimentos sociais ganham força, primeiro aglutinando-se em torno da carestia, depois se organizando e dando vazão às pautas há muito caladas e acumuladas. Esse silenciamento de duas décadas, como aponta Gohn (2011), constituiu-se em motor de luta, quando os movimentos sociais passam a construir simbologias e representações que geram identificação e consequente sensação de pertencimento, o que fortalece os movimentos provenientes da sociedade civil e aglutina essa força em prol de determinadas demandas. Esses movimentos eclodem a partir do final dos anos 1970, fazendo surgir diversas frentes como: Movimento Sem Terra, Movimento Indígena, Feminista, Negro, Sindical, Trabalhadores Rurais, Pró-Infância, Educação e outros.

Como aponta Silva (2003), o processo de redemocratização, para além de um esgotamento econômico causado pela ressaca do “milagre econômico”, também se configura como o tensionamento entre blocos políticos no interior do próprio

regime. Entre os militares, duas forças se sobressaiam: de um lado os chamados “linha-dura”, que defendiam a continuidade do regime com a intensificação da repressão política, e de outro os militares que desejavam uma reconfiguração, com a transição do regime para uma democracia contida, os chamados “Castelistas” (Ibidem, p. 257). Entre ambos, a representação no congresso, marcada de um lado pela atuação do Arena/PDS, e de outro o MDB, que passou a se articular de forma cada vez mais incisiva e vinculada aos movimentos sociais (Ibidem, p. 255).

Não que esta mobilização tenha sido bem recebida pelos militares, ainda que a ala castelista estivesse no poder. Retrato da reação da “linha-dura” são as mortes de Vladimir Herzog e Manuel Fiel Filho, além do atentado na Lapa que matou diversos militantes do PCdoB e dos diversos episódios de bombas arremessadas a instituições que representavam os movimentos sociais, como as sedes da OAB e da ABI no Rio de Janeiro. Estes eventos, no entanto, acabaram constituindo-se como efeito colateral ao pretendido pela ala mais radical do regime, causando verdadeira combustão na sociedade civil, que se fortalecia cada vez mais com atos, propagandas pelo fim do regime e ganhava apoio de antigos apoiadores do regime, como a grande imprensa e a FIESP (SILVA, 2003). Em 1975, durante o governo de Geisel, a situação fica insustentável, e a ala castelista tenta regular a abertura política, sem sucesso, no entanto, visto que o MDB, encabeçado por Ulysses Guimarães, se fortalece cada vez mais com a participação dos movimentos sociais, que se utilizaram da chamada técnica de entrismo, culminando em um embate na emblemática votação da Emenda Dante de Oliveira.

Ainda que os militares tenham tentado segurar o movimento de redemocratização ao barrarem no Congresso a Emenda Dante de Oliveira, com apenas 22 votos de diferença, que propunha eleições diretas, a força das ruas e do descontentamento, aliados à perda de interesse das classes dominantes no regime militar devido a decadente política econômica, impulsionaram ainda mais o movimento pelas Diretas Já (FERREIRA, 2018). Engrossaram as greves de trabalhadores, sobretudo na região do ABCD paulista, e somaram-se aos pedidos de eleição direta importantes setores da sociedade civil, como as Comunidades Eclesiásticas de Base (CEBs), a Conferência dos Bispos do Brasil (CNBB) assim como a Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência (SBPC) e a somatória dos governadores, eleitos pela primeira vez de forma direta (Ibidem, p. 32). A ascensão e morte de Tancredo Neves, o primeiro civil eleito durante o regime, acabou por

constituir-se como a “pá de cal” do regime. A comoção com a morte de Tancredo deu ao seu sucessor, José Sarney, o apoio popular para legitimar a abertura da Assembleia Constituinte, em 1985.

Importante salientar que a ascensão repentina e até dramática de Sarney não agradou o povo brasileiro e sobretudo deixou os democratas apreensivos. É fato, também, que muitos setores cogitaram que Ulysses Guimarães assumisse, enquanto presidente da Câmara de Deputados, algo que foi descartado pelo próprio Dr. Ulysses, que em uma rápida manobra política fez com que Sarney assumisse o cargo ao mesmo tempo que nos bastidores orquestrava este governo improvável e com sérios riscos de contestação (FERREIRA, 2018). Diante sobretudo do local político que Ulysses Guimarães ocupava e de seu descontentamento com isso, Sarney logo se mexeu para adquirir certo prestígio, lançando o chamado “Emendão”, um primeiro passo antes da abertura da Assembleia Constituinte, que estabelecia as eleições diretas bem como o voto dos analfabetos e a legalização de partidos de oposição, como o PCB, o PCdoB e o PT, além, é claro, da manutenção da polêmica Lei da Anistia.

A Assembleia foi instituída por Sarney em 18 de julho de 1985, com a convocação do CEC - Comissão provisória de estudos constitucionais. A ideia inicial era que esta comissão redigisse um primeiro esboço da Carta Magna, a ser apreciada posteriormente por uma Assembleia de parlamentares. A proposta, no entanto, não agradou. Segundo entrevista do próprio Sarney, Ulysses Guimarães afirmou categoricamente que não aceitaria uma Constituição redigida pela chamada Comissão dos Notáveis, pois esta deveria partir das demandas e da escuta do povo brasileiro, visão contestada pelo então presidente, que chega a sentenciar: “Achei logo que a Constituição era péssima” (CARVALHO, 2017, p. 49).

O processo de estabelecimento da Constituinte nada teve de tranquilo. Segundo o próprio Sarney, “a Constituição passou a ser uma caixa de pressão, haja lobby, e transformou-se numa bacia das almas. Todo mundo queria buscar a graça alcançada.” (Ibidem). Não é para menos, a Constituinte era composta de 559 parlamentares, entre os quais 487 eram deputados e 72 senadores; destes, 53,3% eram parte do PMDB, seguido pelo PFL com 133 parlamentares e do PDS com 38. Partidos como PDT, PT e PC do B também estavam representados, mas em números menos expressivos. Em termos de espectro político, a Constituinte era composta de 32% de parlamentares do centro, 24% centro-direita, 23% centro-

esquerda, 12% direita e 9% esquerda. Ou seja, a composição era plural, o que colocava em efervescência os debates, dado o fato de que muitos dispositivos votados tinham perspectivas diversas entre os constituintes (Ibidem, p. 19). Ainda assim, e especialmente através da figura mítica do Dr. Ulysses Guimarães, o PMDB acabou por tornar-se uma espécie de bastião da Constituinte.

Por outro lado, para além dos embates nos corredores do Congresso Nacional e do Palácio da Alvorada, as ruas avultavam-se com a perspectiva de uma nova constituição. A abertura política, mais do que tirar partidos da marginalidade, reconstruir a oposição e possibilitar a participação política ampla através de eleições diretas, inflamou os movimentos sociais, que viram a oportunidade de se reorganizarem em torno de pautas que pela primeira vez poderiam ter possibilidade de serem atendidas. Para além dos movimentos sociais clássicos, como os sindicatos de trabalhadores, o movimento feminista e o movimento negro, forças potentes no país ainda que dispersos no período ditatorial, surgiram novas organizações civis, como o movimento indígena, o movimento de pessoas com deficiência, além de frentes de luta pelos direitos das crianças e idosos.

Fachin e Pagliarini (2018) apontam três matrizes discursivas nas quais aglutinaram-se os movimentos sociais, sendo estas o cristianismo de base, encabeçado sobretudo por sacerdotes ligados à teoria da libertação; as esquerdas marxistas, que ainda que dispersas foram fundamentais para a mobilização de setores de base; e o “novo sindicalismo”, movimentação espontânea dos trabalhadores que não era pautada nem pelos teólogos da libertação e não diretamente pelas esquerdas marxistas. Há também um quarto eixo apontado pelos autores: os movimentos sociais reunidos em torno de pautas dos direitos humanos, sobretudo as pautas de reconhecimento de grupos minoritários.

Brandão (2011, p. 83) identifica que essa mobilização dos movimentos sociais se valeu de diversos repertórios de ação coletiva, dentre os quais destacam-se oito: 1) Manifestações e comícios; 2) Reuniões de articulação entre os movimentos; 3) Reuniões de formação e consolidação dos movimentos; 4) Reuniões com deputados e senadores constituintes; 5) Caravanas à Brasília e organização de Lobbys; 6) Envio de cartas contendo propostas; 7) Atos de entregas de Emendas Populares; 8) Atos de coleta de assinaturas para a construção de Emendas Populares.

Essa mobilização, portanto, apresenta três etapas fundamentais: organização dos movimentos sociais através de reuniões e formações; elaboração de propostas populares através de coleta de demanda da população; intenso lobby com os constituintes para a aprovação destas emendas, aí incluídos acampamentos em Brasília e participação ativa nas reuniões da assembleia. Assim,

“os mecanismos de emendas populares logo se transformaram no principal instrumento de pressão, expressão e legitimação dos movimentos sociais; com isso se abandonou a ideia de realizar uma Constituinte paralela e não se cogitou (ao menos de forma relevante) o uso de ações violentas contra a ANC e os seus representantes. Optou-se por aproveitar a veia institucional aberta pelo Regimento Interno, priorizando a formulação e articulação de entidades em torno de emendas populares, a coleta de assinaturas, a apresentação e publicização delas, e, por fim, a pressão e negociação para a sua aprovação “ (BRANDÃO, 2011, p. 88).

Tratando-se dos Movimentos Feministas e de mulheres, objeto de atenção desta pesquisa, os repertórios utilizados vão de encontro aos oito identificados por Brandão, tendo ainda como instrumento um aparato estatal materializado na figura do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que possibilitou uma articulação das mulheres a nível nacional jamais vista.

5.2. A PARTICIPAÇÃO FEMININA NA GARANTIA DE DIREITOS

Os movimentos feministas e de mulheres existem no Brasil desde a virada do século XIX para o século XX, em suas mais diversas expressões. Entretanto, sua organização de forma mais ou menos coordenada e aglutinadora ocorre especialmente no final dos anos 1970 e ganha força na década de 1980, sobretudo com a instituição da Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

As mulheres protagonizaram, nos últimos anos do regime militar, manifestações espontâneas e indignadas que tinham como pautas centrais a carestia, causada pela crise econômica que se abateu sobre o país, e a falta de creches e escolas para as crianças. Essas manifestações ganhavam cada vez mais força e protagonismo, e com a ascensão de José Sarney à presidência aliado ao movimento político estratégico de algumas lideranças feministas, criou-se a CNDM

(AMÂNCIO, 2013; PINTO, 2003). Herança direta do Centro da Mulher Brasileira, o CNDM, ao contrário das organizações feministas e femininas existentes até então, tinha uma característica nova: se até então o movimento feminista e de mulheres buscava certa autonomia, formando organizações próprias, neste momento passa a se incorporar à lógica partidária, e sobretudo institucionaliza-se, utilizando a entrada no MDB assim como a ascensão de José Sarney para tal (PIMENTA, 2010).

O CNDM, assim, foi organizado através de conferências entre lideranças femininas e com a sua criação através da Lei 7.353/85, estabeleceu-se como importante órgão governamental pelas lutas dos direitos das mulheres, e apresentava no artigo 4º da lei que o criava suas metas:

“a) formular diretrizes e promover políticas em todos os níveis da administração pública direta e indireta, visando a eliminação das discriminações que atingem a mulher; b) prestar assessoria ao Poder Executivo, emitindo pareceres e acompanhando a elaboração e execução de programas de Governo no âmbito federal, estadual e municipal, nas questões que atingem a mulher, com vistas à defesa de suas necessidades e de seus direitos; c) estimular, apoiar e desenvolver o estudo e o debate da condição da mulher brasileira, bem como propor medidas de Governo, objetivando eliminar todas as formas de discriminação identificadas; d) sugerir ao Presidente da República a elaboração de projetos de lei que visem a assegurar os direitos da mulher, assim como a eliminar a legislação de conteúdo discriminatório; e) fiscalizar e exigir o cumprimento da legislação que assegura os direitos da mulher; f) promover intercâmbio e firmar convênios com organismos nacionais e estrangeiros, públicos ou particulares, com o objetivo de implementar políticas e programas do Conselho; g) receber e examinar denúncias relativas à discriminação da mulher e encaminhá-las aos órgãos competentes, exigindo providências efetivas; h) manter canais permanentes de relação com o movimento de mulheres, apoiando o desenvolvimento das atividades dos grupos autônomos, sem interferir no conteúdo e orientação de suas atividades; i) desenvolver programas e projetos em diferentes áreas de atuação, no sentido de eliminar a discriminação, incentivando a participação social e política da mulher.”(PIMENTA, 2010, p. 76)

Os pontos estabelecidos pelo CNDM como metas de atuação foram fundamentais para sua participação na elaboração da CF/88, visto que além de

estar subordinada ao Ministério da Justiça, contava com recursos públicos para realizar suas ações. Foi assim que a campanha “Mulher e Constituinte” ganhou força, contando com a capilaridade possibilitada somente por um órgão governamental para realizar reuniões, fóruns, caravanas e seminários no país inteiro com a intenção de ouvir, debater e coletar as demandas das mulheres brasileiras, convertendo-as em um documento a ser entregue à ANC (Assembleia Nacional Constituinte) (PINTO, 2003; PIMENTA, 2010; AMÂNCIO, 2013).

Concomitante à mobilização nacional do CNDM, criou-se em Brasília o chamado “Lobby do Batom”, onde feministas peregrinavam todos os dias até o Congresso, em reuniões intermináveis com parlamentares, manifestações e reuniões com outros movimentos sociais. Por lobby podemos entender “uma articulação política, organizada por um grupo que procura influenciar legisladores através de ações políticas diretas, buscando junto aos governos municipais, estaduais ou federais, atender as necessidades concretas desse grupo.” (AMÂNCIO, 2013, p. 79), que foi exatamente o que este grupo realizou.

A articulação contava não apenas com o lobby do batom e a campanha nacional do CNDM, mas com inserções fundamentais na mídia, tendo figuras proeminentes como Raul Cortez e Dina Sfat gravando comerciais para televisão conclamando a participação feminina na Constituinte, assim como publicações no Jornal da Constituinte, além de diversos artigos e matérias para jornais do Brasil inteiro (PIMENTA, 2010).

Também determinante foi a criação do “Informe Mulher”, um jornal da CNDM que noticiava o passo a passo das atividades do movimento feminista. Entre informações sobre as conquistas do Lobby do batom até reportagens sobre reuniões com lideranças femininas da América Latina, o Informe também se articulava com outros movimentos sociais, construindo pautas conjuntas como os direitos das mulheres negras e a defesa dos povos originários.

Após esta intensa movimentação, em 1987 é entregue a ANC o mais importante documento já construído pelo movimento feminista brasileiro: A carta das mulheres à Constituinte. Composta por duas seções, princípios gerais e reivindicações específicas, a carta traz demandas relacionadas aos temas: família, trabalho, saúde, educação e cultura, violência e questões nacionais e internacionais. Com 70 pontos de reivindicações, a carta não se limitou à questão feminina, pautando outras questões pertinentes como reforma agrária, o reconhecimento aos

movimentos sociais, o direito dos brasileiros à aposentadoria e a defesa de uma nação igualitária, com defesa da autodeterminação dos povos e fortalecimento da democracia.

A carta não foi um documento qualquer, mas uma construção inédita e potente de um grupo social marginalizado pela história. Os esforços de mulheres do Brasil inteiro, articuladas, gerou uma forte mobilização que aliada aos movimentos negro, indígena, de trabalhadores urbanos e rurais, foi capaz de mudar os rumos da democracia brasileira. A campanha Mulher e Constituinte obteve, à duras penas e com muita movimentação, avanços enormes na conquista de direitos, como bem sintetiza o editorial de julho de 1988 do Informe Mulher, da CNDM

“Em novembro de 1985, o CNDM deu início à Campanha pelos Direitos da Mulher na Constituinte. Com os Conselhos Estaduais e Municipais e grupos organizados em cada Estado, marcamos nossa presença enquanto atores políticos no cenário da transição democrática do país. Ao mesmo tempo, pela reivindicação da igualdade social, denunciemos a exclusão histórica da cidadania plena.

De lá para cá, nosso caminhar foi longo, árduo, mas sobretudo eficiente. Mobilizadas em torno de reivindicações concretas, participamos de todas as etapas do processo constitucional, nas subcomissões, nas comissões temáticas, na análise dos trabalhos do relator Bernardo Cabral, na discussão dos anteprojetos e do projeto. E, agora, em vigília, acompanhamos a votação final.

Articuladas com categorias profissionais específicas - como as empregadas domésticas e as trabalhadoras rurais - recebendo e encaminhando demandas de donas de casa, presidiárias, mulheres negras, lutamos pela licença maternidade de 120 dias, licença paternidade de oito dias, direito à creche para crianças de zero a seis anos, direito à posse de terra ao homem e à mulher, igualdade de direitos e de salários entre homem e mulher, igualdade na sociedade conjugal, reconhecimento da união estável como unidade familiar, direitos trabalhistas e previdenciários a empregada doméstica e por garantia de mecanismos que coíbam a violência doméstica.

A participação das Deputadas - que formaram uma frente de defesa dos nossos direitos - e a mobilização permanente das bases regionais - através dos Conselhos e dos movimentos de mulheres - permitiram trabalharmos somando e multiplicando. Crescemos muito. Hoje nos projetamos no cenário político brasileiro como força política expressiva.

Temos, incorporadas ao Projeto Constitucional, cerca de 80 por cento de nossas reivindicações. E respondemos, com orgulho, à pergunta, tantas vezes formulada com ironia: - Afinal, o que as mulheres querem? “para o bem do povo e felicidade geral da nação” queremos, caros senhores, a igualdade social e a garantia de direitos específicos, necessários a realização dessa igualdade. Queremos, enfim, a expressão legal da cidadania plena, condição imprescindível para uma requalificação do conceito de democracia, onde a violência das diferenças entre sexo e raça se processe sem hierarquias legais.”

Como apontado pelo editorial, uma das conquistas dessa pressão das mulheres foi a conquista dos 12 dias de licença maternidade e a criação do um dispositivo constitucional novo: a licença paternidade. Ainda que a licença maternidade tenha exigido intensa negociação, a criação da licença paternidade foi ainda mais custosa.

5.3. A CRIAÇÃO DA LICENÇA PATERNIDADE: ENTRE O TEXTO E A REGULAMENTAÇÃO

Como já discutido, o papel social do pai na sociedade brasileira é difuso, consequência direta de uma mescla entre o modelo patriarcal, herança dos tempos coloniais, e do arremedo de sociedade burguesa, com seus próprios traços, consolidado no país a partir, especialmente, da década de 1930. Reflexo disso é que juridicamente a figura do pai segue associada ao provimento, e mesmo o abono em razão do nascimento do filho, conquistado na Constituição de 1967, tinha fins exclusivamente burocráticos, jamais aventando-se a possibilidade de cuidado por parte da figura paterna.

Durante a campanha Mulher e Constituinte, entretanto, a questão do papel social do pai e da sobrecarga materna é posta em debate, através da movimentação das mulheres que construíram os debates sobre as demandas femininas. Em documento de abril de 1988, distribuído pelo CNDM, as lideranças feministas expuseram os principais pontos pela adoção não apenas da licença maternidade de 120 dias, mas também pela constituição de uma licença paternidade, elencando argumentações a respeito dos benefícios sociais, econômicos e de desenvolvimento da criança.

Importante ressaltar que este documento circulou após a exposição na ANC da proposta de instituição da licença paternidade, mas àquela altura, ainda não garantida em texto constitucional. Tendo a segunda rodada de votação como objetivo, o panfleto apresenta os sistemas de licença de outros países, elencando licenças paternidade e licenças parentais, além de ter o cuidado de desmitificar a ideia de que a aprovação da licença seria um ônus do ponto de vista econômico para o país além de reafirmar a necessidade deste dispositivo não apenas para o desenvolvimento da criança, mas também na busca da igualdade de gênero na sociedade brasileira. Por fim, o documento convoca as mulheres brasileiras a participarem do dia nacional de luta pela manutenção das licenças maternidade e paternidade, além da luta por vagas em creches para crianças de 0 a 3 anos, estipulado no dia 20 de abril de 1988.

Essa campanha foi fundamental para a posterior aprovação da licença paternidade, que enfrentou dura resistência por parte dos parlamentares que compunham a ANC. Prova desta oposição é o comportamento do congresso quando, em fevereiro de 1988, o deputado Alceni Guerra subiu à tribuna para apresentar a proposta de criação de uma licença voltada ao pai. Alceni era médico, formado pela Universidade Federal do Paraná, e atuava na área de medicina social, com ênfase em pediatria, sendo forte defensor de políticas públicas de atenção à primeira infância³.

Segundo seu próprio relato na série documental produzida pelo Jornal Nacional “Brasil em Constituição”, que retrata o período da construção da nova Constituição⁴, sua motivação para a proposição da licença paternidade foi o nascimento de sua filha mais nova, Ana Sofia, durante o período de trabalhos da ANC, dos quais não pode se ausentar em razão da não existência de qualquer dispositivo legal que o amparasse. O ex-deputado relata sua extrema angústia em não poder estar ao lado da esposa Ângela nos primeiros dias da filha, e da reflexão que a situação causou. Juntou-se a isso o apelo do amigo jornalista Ricardo Noblat,

³ Informações disponíveis em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Alceni_Guerra, <https://www.camara.leg.br/deputados/139133/biografia> e <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrivendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/biografia-alceni-guerra>

⁴ Série disponível em: <https://globoplay.globo.com/brasil-em-constituicao/t/zN1bvN5YfG/>

que passara pela mesma situação no período, o que lhe deu ânimo para levar à ANC a proposta.

No entanto, a receptividade não foi sequer respeitosa: de acordo com arquivos da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), ao fim de sua exposição do projeto de artigo, o escárnio tomou conta do recinto, com risadas e deboches dos parlamentares, aí incluso o presidente da ANC, Dr. Ulysses Guimarães que afirmou, em tom jocosos, tratar-se “uma homenagem ao homem gestante”. A pilhéria, no entanto, não acuou o Deputado Alcení, que prontamente respondeu: “eu me confesso amargurado com a chacota e confesso aos senhores constituintes que tive vergonha de apresentar a emenda. Recebo com humildade a chacota e as gargalhadas, mas quero que os senhores saibam, que é uma emenda séria” (EBC, 2018, 1:11 min). A postura emocionada do deputado bem como o apoio de alguns parlamentares, como a bancada feminina e o hoje Senador Paulo Paim, furaram a resistência e constrangeram aqueles que riram, tendo inclusive o Dr. Ulysses pedido desculpas de forma envergonhada. Logo após a proposta foi votada, tendo passado com 337 votos favoráveis, 67 contrários e 28 abstenções (CNDM, abril 1988).

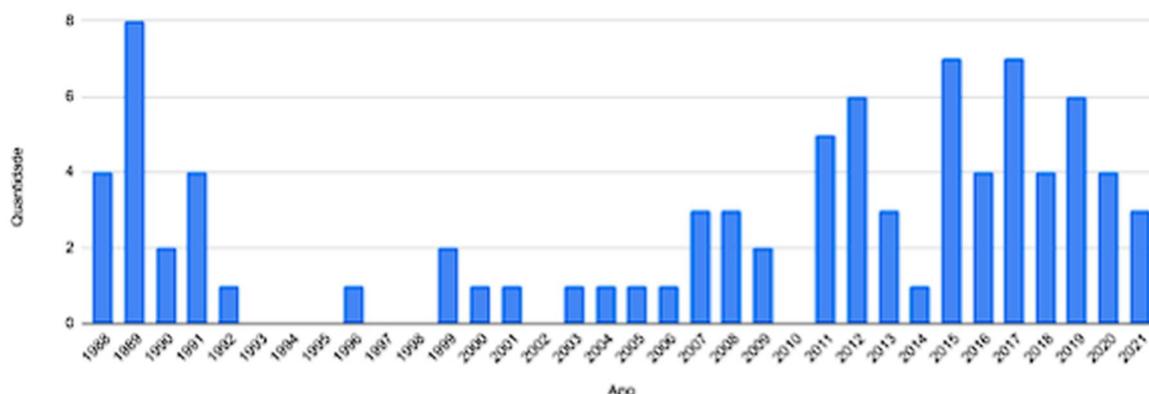
Em 22 de setembro do mesmo ano, a votação final do texto da Constituição é realizada em plenário, com o resultado de 474 votos favoráveis, 15 contrários e 6 abstenções. Tendo o texto sido votado em sua totalidade, cria-se a hipótese de que este mecanismo facilitou a promulgação tanto dos 120 dias de licença para as mães quanto a institucionalização da licença paternidade. Interessante sinalizar, entretanto, que a maioria dos votos contrários veio de deputados da esquerda, como Benedita da Silva, Florestan Fernandes, Eduardo Jorge e José Genoíno. Essa contrariedade se deu, sobretudo, pelo entendimento de que os direitos trabalhistas poderiam ser ampliados, algo detectável no discurso de Lula na mesma sessão, instantes antes. Contudo, reconhece-se que o texto final teve diversos avanços importantes, ainda que não da forma como PT, PCdoB e PCB gostariam (BRASIL, set/1988, p. 14321).

Ainda que a licença tenha sido aprovada, ainda havia um longo percurso a percorrer. Note-se que no texto Constitucional, o parágrafo XIX do artigo 7º aponta apenas a criação da licença paternidade, sinalizando para criação futura de lei que a regulamente, inclusive estipulando seu tempo. Essa questão assim como os demais dispositivos criados pela CF/88 foram inseridos em um dispositivo jurídico que auxiliasse o período de transição de uma Constituição à outra, os chamados Atos

Dispositivos Constitucionais Transitórios (ADCT). Assim, como pontua Dantas (1995), os ADCTs têm 3 funções básicas: 1) garantir a aplicação de novas formas jurídicas; 2) Determinar normas do Direito Público; 3) Estabelecer normas que devem ser legisladas de forma correta em momento posterior. Este último preceito torna-se fundamental para o entendimento do que ocorre com a licença paternidade no Brasil. Couto (2018) indica uma tendência à distorção do termo “transitório” por parte da classe política brasileira, que se utilizou, ao longo destes 34 anos de Constituição, de manobras políticas que suprimissem determinadas possibilidades de avanços em políticas sociais.

O caso da licença paternidade é emblemático: tendo os ADCTs estipulado cinco dias universais, em 1989, em 34 anos jamais houve lei que regulamentasse este direito. Chama atenção, no entanto, o fato de que de forma alguma esta não regulamentação por lei se deu por falta de propositividade dos parlamentares. Os dados que coletei nesta pesquisa mostram justamente o contrário. Como percebe-se no Gráfico 1, há diversas propostas de regulamentação e ampliação do tempo de licença na Câmara de Deputados ao longo de 33 anos, com períodos de maior ou menor intensidade do debate.

Gráfico 1 - Evolução temporal sobre o debate da licença paternidade no Congresso.



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do site da Câmara dos Deputados

A proposição de inclusão da licença paternidade pelo Deputado Alceni Guerra ocorreu em fevereiro de 1988, quase oito meses antes da homologação da Nova Constituição, mas já em agosto iniciavam as movimentações para regulamentar o novo dispositivo em forma de lei. O primeiro registro após a fala de Alceni Guerra vem do Deputado Roberto Vital, então PMDB, em oito de agosto do

mesmo ano. Não foi possível acessar o inteiro teor da proposição através dos registros disponibilizados pela Câmara, de maneira que só sabemos que dispõe sobre a licença, sem mais detalhes. No entanto, em 21 de setembro do mesmo ano, no Diário da Câmara, é apresentada a proposta de lei 1008/1988, de autoria do então deputado Paulo Paim.

Este projeto apresenta proposta de lei que regulamenta a licença em 10 dias, após o nascimento do filho ou de interrupção da gravidez, e demanda os 120 dias para o pai em caso de falecimento da mãe até 30 dias após o parto. Ademais garante a estabilidade do emprego do pai, após a licença, garantida em 120 dias. A esta proposta foram apensadas 6 outras PLs enviadas ao Congresso em 1989, concernentes ao mesmo tema: 1781/89; 2090/89; 2268/89; 2332/89; 3139/89 e 3715/89. O projeto foi submetido a quatro comissões da casa, com parecer favorável em todas, com especial destaque ao relatório da deputada Myriam Portela, relatora da Comissão de Constituição e Justiça em 1990

“Torna-se necessário conceituar licença paternidade, inovação introduzida pela Constituição de 1988. Há, em nosso entender, uma diferença muito grande entre licença paternidade e direito de faltar ao trabalho. [...]A finalidade da licença paternidade é permitir ao empregado, cada vez que se torna pai, prestar a assistência necessária à família na pessoa da esposa ou companheira que deu à luz e ao filho recém-nascido. O direito constitucionalmente assegurado decorre da necessidade reconhecida pelos especialistas de que a mãe carece, nessa ocasião, da presença próxima, da atenção, do carinho do marido, para se sentir bem, psicologicamente ajustada, capaz de passar para o filho que nasceu a mesma atenção, amor e carinho, que o rebento necessita mais ainda para que, já no início da vida, receba essas primeiras sensações, que contribuirão poderosamente para uma personalidade sadia, integrada ao convívio familiar e social” (MYRIAM PORTELA, 1991, CCJ, p. 3)⁵.

Esta passagem evidencia algo que acabou se tornando uma tendência em relação aos projetos de lei referentes à licença paternidade: o destaque ao direito da criança e o apoio à mãe. Ainda que essa perspectiva tenha auxiliado no avanço do tema, é sempre importante destacar que ainda assim o pai não é colocado em pé de

⁵ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1144398

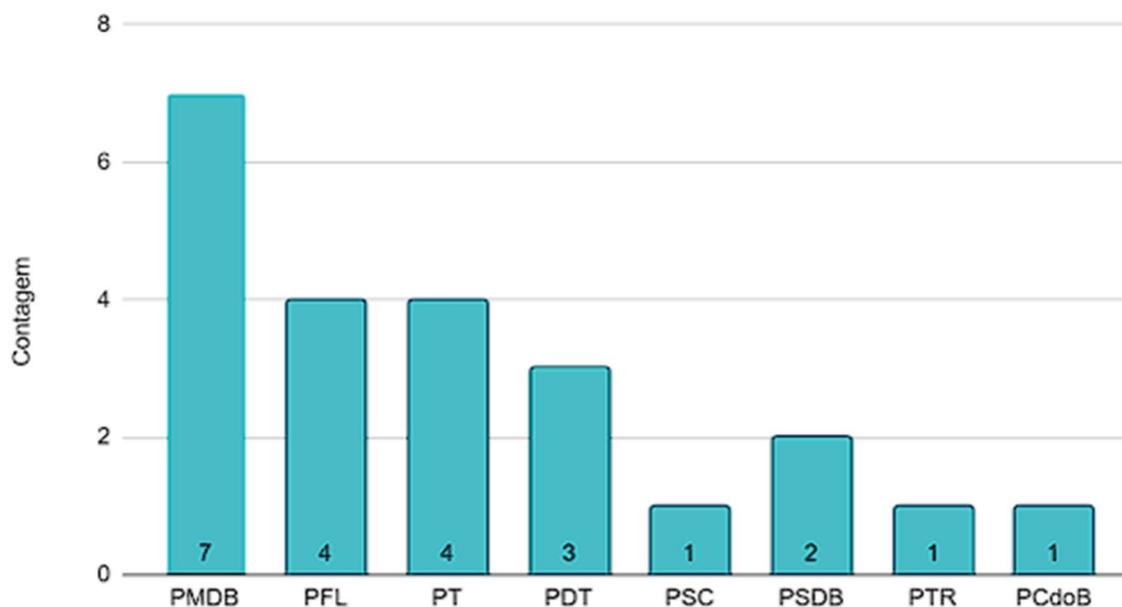
igualdade à mãe em relação aos cuidados, sempre sendo referenciado como "auxílio", "ajuda", "apoio". Essa percepção do trabalho de cuidado exclusivo da mulher chega a ser escancarado em alguns pareceres de relatores referentes a algumas PLs neste período.

A PL 2198/99, de autoria do Deputado Dr. Hélio, do PDT, tratava da regulamentação da licença paternidade de cinco dias com possibilidades de extensão em mais dez dias em caso de nascimento ou adoção de mais de um filho. Ao ser submetido à Comissão de Seguridade Social e Família, o Deputado Ricardo Ferraço, do PPS, recomenda nova redação que traz apenas dois dias de licença, tendo como justificativa a necessidade do trabalho produtivo especialmente do trabalhador rural (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000). Já no projeto de lei 611/99, de autoria do Deputado Waldomiro Fioravante, do PT, o Deputado Laire Rosado (PMDB), relator do projeto, emitiu parecer contrário, afirmando que um dos dispositivos que previa além dos 5 dias de licença paternidade, 30 dias extras em caso de falecimento da mãe, e garantia de abono trimestral para pais solteiros, divorciados ou separados para acompanharem os filhos em consultas médicas, excedia as atribuições da licença. Em voto separado ao da Comissão, o Deputado Paulo Rocha (PT) oferece nova redação, que propõe a retirada dos dias extensivos em caso de falecimento da mãe, remove a estabilidade após o retorno da licença e revoga o abono para fins de acompanhamento dos filhos em consultas médicas⁶.

O que se vê nos casos aqui postos, é que a percepção do Congresso a respeito do tema continua institucionalizando o cuidado como trabalho feminino e atribui ao pai apenas o papel secundário, não tendo, na maioria das vezes, proposta de tempo acima da média de cinco a dez dias. Essa percepção parece se estender a diversos partidos, não parecendo ser, desta forma, pauta exclusiva da direita ou esquerda. O mesmo se dá em relação às proposições, como pode ser constatado no Gráfico 2.

⁶ https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1128008

Gráfico 2 - Número de proposições por Partido (1988 - 1999)

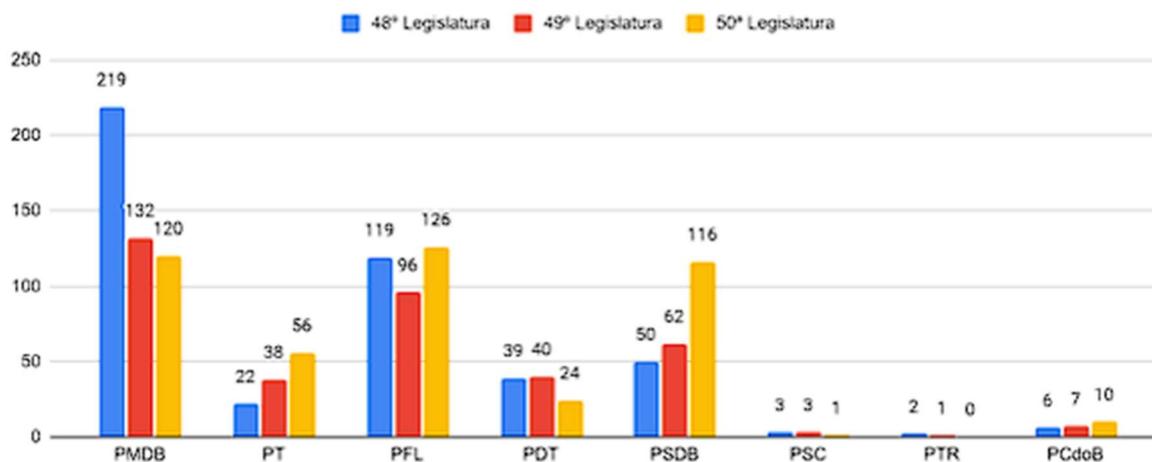


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do site da Câmara dos Deputados

Importante ressaltar que o protagonismo do PMDB neste período se dá, sobretudo, ao tamanho de sua bancada tanto no período de transição democrática quanto nos anos posteriores. Há particularidades neste partido, especialmente neste contexto. Desde o início dos anos 1970, o PMDB vinha assimilando políticos das mais variadas nuances ideológicas, em um momento em que ainda vigorava o bipartidarismo e a perseguição a determinadas organizações. Esta pluralidade, por um lado, aumentava o contingente do partido e, conseqüentemente, o tornava mais forte; mas, por outro lado, fazia com que fosse impossível uma homogeneidade em determinadas questões, ponto este que se escancarou durante o período da Constituinte, estampado pela rivalidade entre o Presidente José Sarney e o Dr Ulysses Guimarães, presidente da Constituinte (OLIVEIRA, 2012; CARVALHO, 2017).

Mesmo após a abertura, que trouxe de volta o pluripartidarismo, o PMDB continuava forte, o que pode ser traduzido no número de deputados em sua bancada entre a 48ª e a 50ª legislatura. Os outros dois partidos com maior número de proposições sobre o tema da licença paternidade, PT e PFL, podem nos dar uma dimensão comparativa (Gráfico 3), inclusive para analisarmos, de forma proporcional, a maior atuação destes sobre o tema.

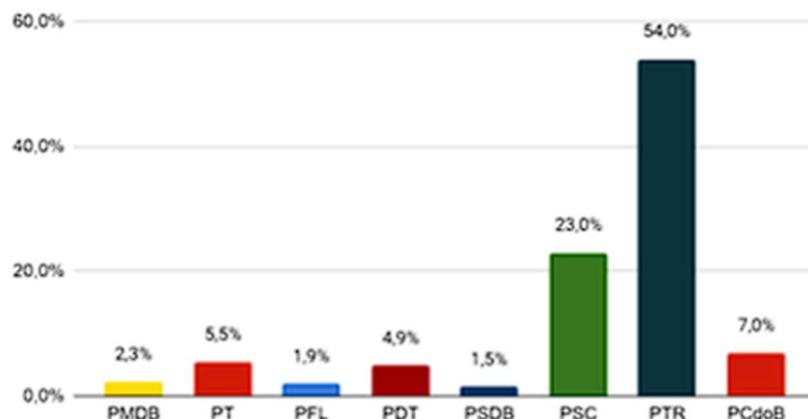
Gráfico 3 – Ocupação de cadeiras na Câmara dos Deputados (1987 – 1999)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do site da Câmara dos Deputados

A partir desta comparação, pode-se realizar o cálculo de proporcionalidade, onde se considera o número de proposições dividido pelo número de cadeiras de cada partido ao longo das 4 legislaturas: $7 \div 471 = 0,014$ (PMDB); $4 \div 116 = 0,034$ (PT); $4 \div 341 = 0,012$ (PFL); $3 \div 103 = 0,030$ (PDT); $1 \div 7 = 0,142$ (PSC); $1 \div 3 = 0,333$ (PTR); $1 \div 23 = 0,043$ (PCdoB) e $2 \div 228 = 0,009$ (PSDB). Desta forma, pode-se afirmar que apesar dos números absolutos apontarem maior participação do PMDB no tema, a partir da proporcionalidade os partidos menores se mostram os mais ativos no debate neste período, o que aponta que a pauta apesar de ser demanda plural, parece ter mais força em nichos menores, conforme demonstrado pelo Gráfico 4.

Gráfico 4 - Proporção de proposições de acordo com a ocupação de cadeiras por partido na Câmara dos Deputados (1988 - 1999)



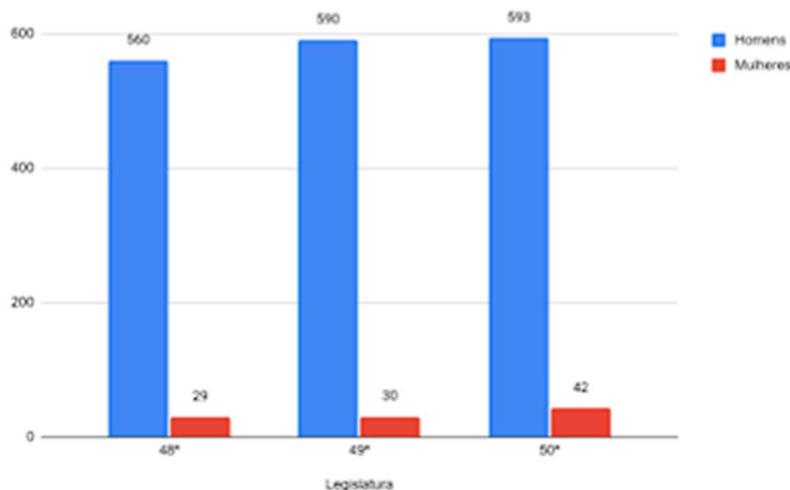
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do site da Câmara dos Deputados

Outro ponto a ser pautado, na questão da proporcionalidade, é o engajamento em relação ao tema, levando-se em consideração a categoria gênero. É importante atentar para a baixa participação feminina no Congresso, que ainda persiste no século XXI. No período de redemocratização esta questão era ainda mais latente. Durante a Constituinte, dos 559 parlamentares, apenas 26 eram mulheres, número que foi reduzido quando Luiza Erundina, então PT, assumiu a prefeitura de São Paulo. Como relata Maria de Lourdes Abadia, uma das constituintes, o ambiente era de animosidade com as 25 mulheres naquele universo masculino, onde eram tratadas com desdém e muitas vezes com violência, recebendo empurrões dos colegas parlamentares, além de serem alvo de manchetes maldosas da imprensa que focavam em sua aparência e não no seu trabalho político (CARVALHO, 2017).

Como aponta Santos (2004) ainda que com baixa participação, a Assembleia Constituinte de 1987 foi um marco na participação política institucional feminina, sendo a primeira a ter mulheres envolvidas na construção do texto constitucional. Essa inserção feminina, no entanto, mostrou-se coesa. Acima de questões partidárias, as 25 deputadas constituintes se mantiveram firmes, ocupando estrategicamente as comissões e subcomissões que tinham como objetivo construir o texto constitucional, sempre pautando as demandas femininas. Mesmo com esta

participação ativa e marcante, a proporção de mulheres na política entre 1987 e 1999 continuou extremamente baixa, como constatado no Gráfico 5.

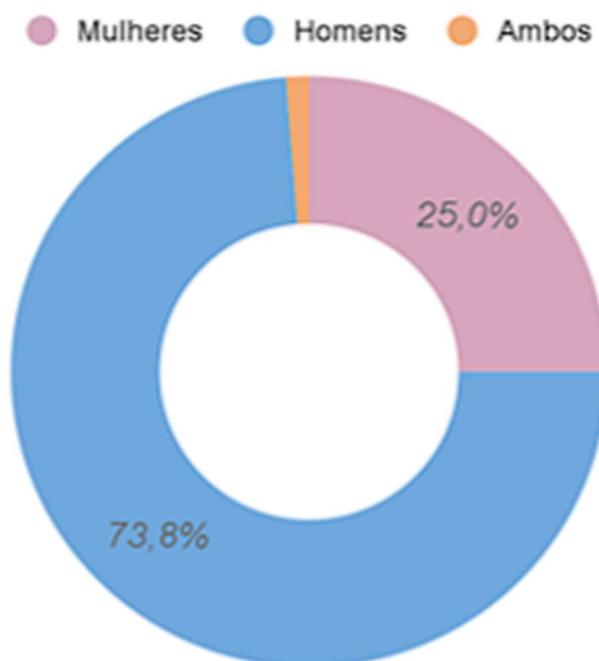
Gráfico 5 - Quantidade de deputados por gênero 46ª a 50ª Legislatura



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Câmara dos Deputados

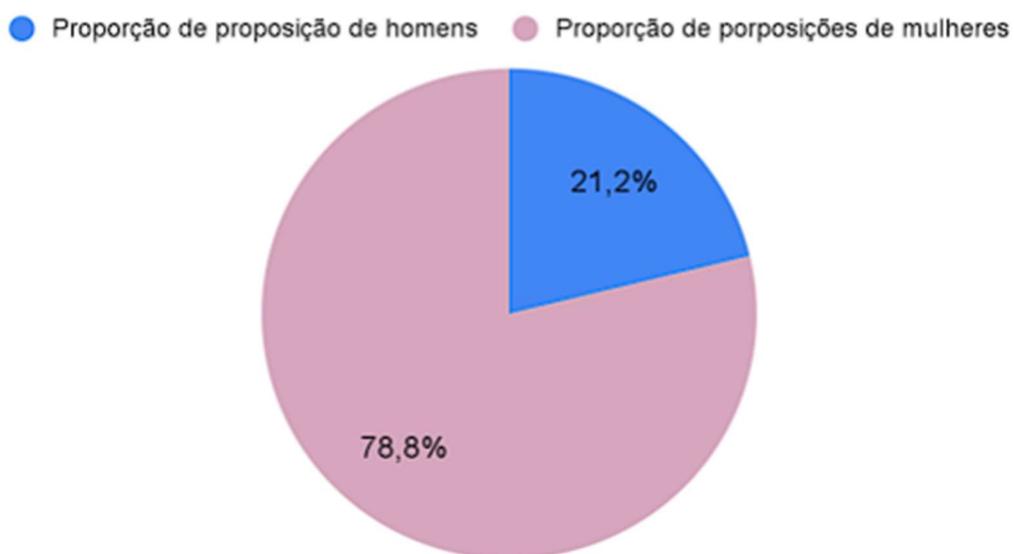
Parte dessa baixa atuação pode ser constatada no Gráfico 6, onde vê-se o número de proposições por gênero no período. Novamente nos vemos diante da questão da maior proporção de homens no Congresso, de forma que os números absolutos não nos fornecem as informações necessárias. A partir do cálculo de proporcionalidade, onde se considera o número de proposições dividido pelo número de cadeiras de cada sexo ao longo das 4 legislaturas ($3 \div 98 = 0,030$ entre as mulheres e $20 \div 1743 = 0,011$ entre os homens) chega-se à conclusão de que, ainda que em números absolutos a pauta se apresente como masculina, devido à baixa ocupação de cadeiras femininas (Gráfico 6), são as parlamentares quem de fato pautam o tema, com a autoria de 78,8% das proposições como pode ser constatado pela análise do Gráfico 7.

Gráfico 6 - Proporção de proposições por gênero



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Câmara dos Deputados

Gráfico 7 - Proporção de proposições por gênero de acordo com a ocupação de cadeiras na Câmara dos Deputados



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Câmara dos Deputados

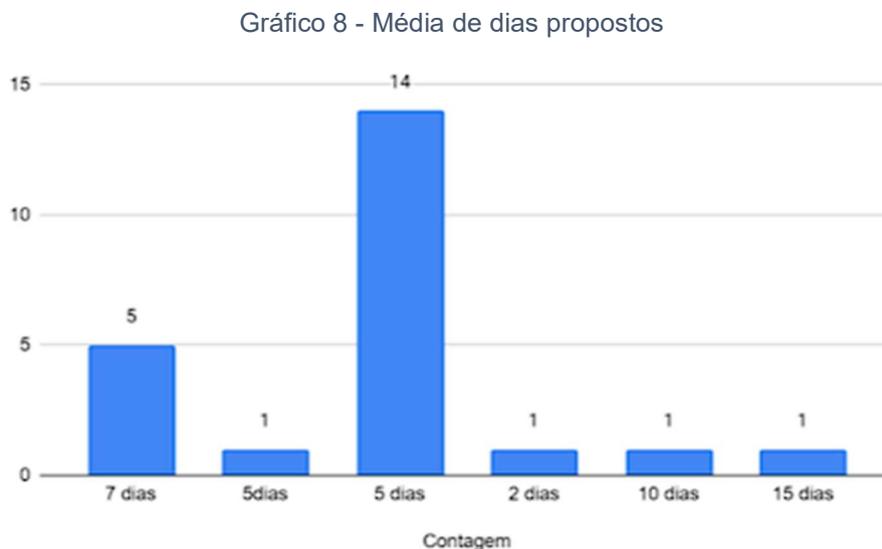
A pergunta que ainda resta sem resposta após a análise das variáveis partido e sexo do parlamentar que fez a proposição da licença paternidade na Câmara dos Deputados entre os anos de 1988 e 1999 é a seguinte: a pauta tem como finalidade a equidade entre homens e mulheres no que toca aos cuidados com os filhos? Para responder a esta pergunta é necessário primeiro analisar o dispêndio de tempo que se emprega na tarefa de cuidados de crianças recém-nascidas.

De acordo com o guia de atenção materno-infantil do Ministério da Saúde, um recém-nascido mama uma média de 15 minutos em cada seio, sendo recomendado que a mãe oferte os dois, alternadamente. Ademais, o guia também estipula um tempo médio de três a quatro horas de intervalo entre uma mamada e outra (BRASIL, 2011). Assim, apenas na tarefa de amamentação, a mãe gasta em média 4 horas diárias, que podem ser aumentadas caso haja problemas como mastite, bico sem saliência etc. Soma-se a isso as trocas de fraldas, limpeza e higienização de itens do bebê, banho e cuidados como atender ao choro, ordenhar leite para esvaziar o seio, colocar para dormir etc. Importante atentar para a alta demanda psicológica dos primeiros dias de vida, além do desgaste físico causado pelo parto, somados às tarefas regulares da casa.

A sobrecarga materna foi identificada por diversos estudos qualitativos da área da saúde, que focam no puerpério, com muitas mulheres queixando-se de extremo cansaço, choro intenso, irritação e privação do sono. É também sintomático que todas relatam que quando dispõe de rede de apoio esses sintomas se amenizam (BERETTA et. al., 2008). Assim, o apoio do pai neste período torna-se imprescindível, algo reconhecido na Constituição de 1988 com a inclusão da licença paternidade nos direitos sociais; no entanto, deve-se atentar para que tipo de apoio os legisladores tinham em mente ao formularem projetos de lei para regulamentar este dispositivo.

A fim de analisar o propósito destas PLs, quantificou-se a média de dias proposta em cada uma delas, conforme o Gráfico 8. Percebe-se que majoritariamente os proponentes mantêm os cinco dias estabelecidos no ADCTs, sinalizando que neste período o objetivo era apenas a regulamentação, sendo poucos os que pautavam a ampliação do tempo da licença. Nota-se também, que a proposta de tempo mais extensiva é a da PL 1988/1990, do Deputado Ismael Wanderley, então do PTR, que propõe quinze dias voltado em especial para trabalhadores rurais, seguida da proposta do Deputado Paulo Paim, já analisada

aqui, de dez dias. O que só pode concluir, portanto, é que o pai, neste período, ainda é visto apenas como suporte, auxílio, ajuda, não como cuidador com a mesma carga de responsabilidade da mãe.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da Câmara dos Deputados. N=23

Outro dado importante de ser assinalado é o fato de que todas as PLs aqui citadas se encontram arquivadas. Algumas tramitaram durante alguns anos, mas todas acabaram arquivadas, muitas através do dispositivo interno da Câmara que prevê que ao fim do mandato as propostas que estejam em tramitação em Comissões ou com a Mesa, sejam arquivadas. O artigo 105 do regimento interno ainda prevê que, caso reeleito, o parlamentar autor da proposta pode solicitar seu desarquivamento. Das 24 propostas aqui trabalhadas, 17 foram arquivadas através deste dispositivo, e apenas 3 delas tiveram solicitação de desarquivamento pelos seus autores⁷, demonstrando que nem mesmo os parlamentares proponentes parecem ter disposição para levá-las adiante. Ademais, nenhuma delas chegou a ser votada em plenário. Nos capítulos subsequentes, analisarei de forma mais detalhada o regimento interno e seus percalços burocráticos, algo que pode ser central para a compreensão dos entraves para a regulamentação e ampliação da licença paternidade.

⁷ Os projetos desarquivados foram, respectivamente: PL 1008/1988, de autoria de Paulo Paim; PL 3486/1992 de autoria de Socorro Gomes; e PL 2198/1999, de autoria de Dr. Hélio

Assim, o que se percebe é que após o período da Constituinte e, sobretudo, após a eleição de Fernando Collor e a explosão da crise econômica e política no país, houve uma verdadeira ressaca em relação à euforia do primeiro ano, especialmente em relação aos direitos sociais. Especificamente no tocante a licença paternidade, a pauta perdeu força rapidamente, e até 2007, quando o tema voltaria a ganhar força, mal foi pautado no Congresso. A licença paternidade só voltaria ao debate com a conjunção da aprovação de duas novas leis: em 2008 a sanção da lei 11.770, que institui o Programa Empresa Cidadã e em 2016 a homologação do Marco Legal da Primeira Infância.

6. EMPRESA CIDADÃ E MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÃNCIA: MARCOS NO DEBATE SOBRE A LICENÇA PATERNIDADE

6.1. MATERNIDADE, INFÃNCIA E MEDICALIZAÇÃO: O PAPEL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE PEDIATRIA NA PL 2513/2007

A medicina moderna, como já apontado, teve papel central na construção da figura materna no mundo capitalista, sobretudo a partir do século XX, com o avanço dos estudos biomédicos, da psicologia e do higienismo. A construção da figura da criança como vulnerável e centro da família, que ganhou força a partir da metade do século XIX, também influenciou as práticas da medicina científica, que passa a preocupar-se com questões como as altas taxas de mortalidade infantil, desnutrição, e subdesenvolvimento das crianças (ARIÈS, 1986; MARTINS, 2010). Entretanto, para combater estas mazelas, fazia-se necessário chegar até as mães.

A articulação da classe médica, especialmente durante a primeira metade do século XX foi decisiva para a construção de políticas públicas para a maternidade, voltadas à proteção da infância sobretudo, ou seja, com caráter altamente instrumentalista em relação às mulheres. Com a Consolidação das Leis Trabalhistas em 1943, coroa-se este discurso, com a adoção da licença maternidade e a garantia de intervalos para a amamentação para lactantes, a partir das recomendações da Organização Internacional do Trabalho, de 1919 (REA, 2002).

Fundamental para este avanço nas políticas públicas voltadas à maternidade e à infância, a Legião Brasileira de Assistência, organização fundada pela primeira-dama, Dona Darcy Vargas, em 1942, tornou-se palanque para médicos defenderem o papel das mulheres no cuidado dos filhos e na manutenção da vida e da saúde dos rebentos, especialmente as mulheres de classes mais baixas, vistas como ignorantes, desumanas, fúteis (MARTINS, 2010; SILVA, 2018).

O caráter destas políticas só teria uma mudança significativa a partir da Constituição de 1988 e da participação ativa das mulheres na construção de uma nova licença maternidade, na busca da consolidação de políticas públicas para a primeira infância como o Programa Nacional de Vacinação, a criação do Sistema Único de Saúde, a criação de vagas em creches além do reconhecimento da igualdade entre homens e mulheres e da criança como cidadão com direitos.

Entretanto, mesmo com essa mudança, a medicina ainda seguiu exercendo importante papel na construção social da maternidade.

Em 1974 ocorreu a 27ª Assembleia Nacional em Saúde, que teve como um dos seus principais temas a baixa adesão das mães ao aleitamento materno. A principal preocupação eram as “fórmulas”, que se tornaram populares no final dos anos 1960 sendo um marco na luta das mulheres pela ocupação dos espaços públicos e combate à marginalização no mercado de trabalho (SALES et. al, 2015). Os médicos apontavam que a popularização deste substitutivo contribuiu para os altos índices de desnutrição e subdesenvolvimento infantil, abrindo novamente o debate sobre o papel central da mãe no cuidado dos filhos e ganhando centralidade nas pesquisas acadêmica tanto da área biomédica quanto no âmbito da psicologia (*Ibidem*, p. 8).

Essa produção massiva de estudos voltados à importância da amamentação, denotam uma questão epistemológica profunda. Se por um lado os elementos científicos se sobressaem e demonstram a eficácia do leite materno tanto na questão nutricional quanto imunológica, por outro cria narrativas que massificam a responsabilidade da mãe, novamente colocando-as como peça central no trabalho de cuidados. É neste sentido, sob o signo da proteção à primeira infância, que os médicos brasileiros retomam a movimentação pelas campanhas de amamentação por livre demanda exclusiva até os 6 meses do bebê.

Um dos protagonistas dessa mobilização é a Sociedade Brasileira de Pediatria. Fundada em 1910 pelo farmacêutico Fernandes Figueira, a SBP foi basilar para o desenvolvimento não apenas de discussões sobre a saúde materno-infantil como também para a formulação de políticas públicas para a primeira infância. Valendo-se de uma publicação própria, a Revista Brasileira de Pediatria, a SBP criou uma rede de comunicação e colaboração entre pediatras de todo o Brasil. Também importante foi a criação, em 1961, dos departamentos científicos da Sociedade, que deu início aos Grupos de Trabalho, aí incluso o de Políticas Públicas para Neonatologia⁸.

Todas essas ações tornaram a SBP uma entidade respeitada e tida como autoridade sobre saúde materno-infantil, fato pelo qual sua campanha em prol do aumento no tempo da licença maternidade, lançada em 2005, recebeu tanto apelo

⁸ Dados disponíveis em: <https://www.sbp.com.br/>

entre profissionais da saúde e pelo próprio Congresso Brasileiro. A proposta, desenhada pela SBP com o auxílio da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), é defendida, sobretudo, sob o argumento de que embora os 120 dias garantidos em Constituição sejam um avanço, não são suficientes para suprir a necessidade do bebê de alimentação exclusiva até os 6 meses de idade. Ademais, a SBP, representada por alguns de seus médicos afiliados, assim como seus predecessores da Legião Brasileira de Assistência, determinam o local da mãe como principal cuidadora além de fundamental para o desenvolvimento do “bom cidadão”, como denota o seguinte trecho:

“Porque a função precípua desta lei além de garantir a amamentação é possibilitar o estabelecimento do vínculo afetivo mãe/bebê, mãe/pai/bebê, mãe/bebê/outros filhos, mãe/pai/bebê/outros filhos. Ou seja, a disponibilidade dessa mãe, para que ela possa, de forma tranquila, interagir com essa família, que com certeza terá como consequência um bebê, uma criança e um adolescente mais saudável, mais afetuoso e sereno, que serão refletidos nos adultos que emergirão daí, mais seguros, produtivos e com sua autoestima garantida, o que deverá por si só diminuir os índices de violência e agressividade na sociedade a médio e longo prazo.” (BARBOSA, 2005).

Percebe-se que ainda que o trecho cite a relação do bebê com o pai e os irmãos, recai sobre as mulheres o cuidado primário, aí incluso o bom desenvolvimento desta criança. É com este tom que a proposição do Programa Empresa Cidadã se coloca: a mãe como figura central nos cuidados dos filhos.

6.2. A LEI 11.770 E A MÃE COMO CUIDADORA

Essa conotação da mãe como cuidadora primária do bebê nas campanhas da SBP é facilmente perceptível no próprio projeto, redigido pela SBP e OAB e encaminhado e acolhido, em 2007, pela então Senadora do PDT-CE Patrícia Saboya. O projeto previa a criação do Programa Empresa Cidadã, que estimularia a adoção da extensão apenas da licença maternidade por empresas cadastradas em troca de incentivos fiscais, sob dois argumentos: 1) a necessidade da figura materna constantemente com o bebê até os seis meses de idade por conta da amamentação

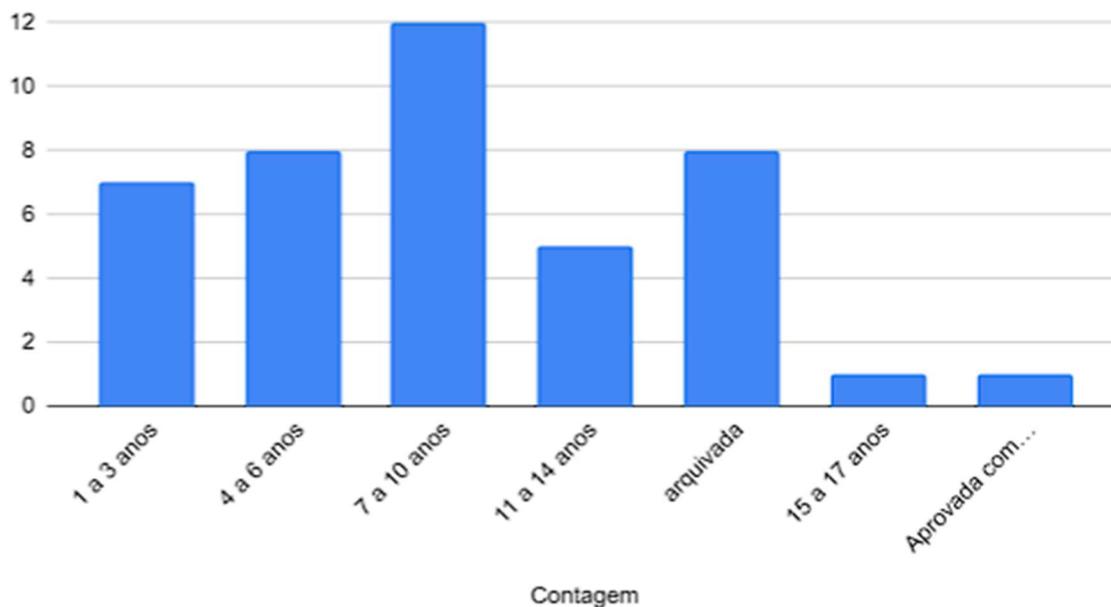
exclusiva; 2) a não-obrigatoriedade de adesão, em prol de uma economia de mercado na qual não deveria imperar a imposição, mas sim a cooperação.

Aqui faz-se importante a observação do regimento interno da Câmara para compreender o caminho percorrido até que uma proposta seja levada à votação em plenário, e conseqüentemente um comparativo da Lei da Empresa Cidadã com outros projetos pertinentes às políticas públicas para promoção da parentalidade ativa.

Segundo o regimento interno, uma proposição só está apta à votação quando passa pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT), além da Comissão com competência para analisar o tema da matéria, no caso das licenças, a Comissão de Seguridade Social e Família (CSFC). Assim, a proposta precisa de pareceres favoráveis dos relatores das comissões, além de serem submetidas a modificações através de emendas ao projeto ou de substitutivos em caso de mudanças do texto (BRASIL, 2017). Como já vimos, quanto à regulamentação da licença paternidade, não é incomum que haja rejeição às propostas, ou mesmo que sejam acatadas com alterações significativas. Caso aprovada nas comissões, a proposta se torna apta para ir à votação em plenário, aí contando, sobretudo, com a articulação política da base de apoio do deputado ou partido em questão tanto para colocá-la em pauta como aprová-la.

Esse caminho costuma ser moroso quando se trata do tema da licença paternidade, com demora tanto de encaminhamento às comissões quanto de emissão do voto do relator. A questão é ainda mais preocupante quando se trata de ser levada à votação, com muitas propostas engavetadas mesmo estando aptas a ir a plenário, sejam aquelas arquivadas, sejam as que já tramitam há anos (Gráfico 9).

Gráfico 9 - Média de tempo de tramitação das proposições sobre a licença paternidade entre 2000 e 2021



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do site da Câmara dos Deputados

Considerando que a maioria das proposições em relação a regulamentação e ampliação da licença paternidade está em tramitação num período de 7 a 10 anos, bem como o fato de que mesmo as proposições mais recentes ainda não avançaram, é admirável o quão rápido o PL 2513/2007 tramitou e foi aprovada.

O projeto foi protocolado em agosto de 2005 no Senado Federal, e no mesmo ano já seguiu para apreciação. Em 2007 o projeto foi aprovado e enviado para votação na Câmara dos Deputados, sendo aprovado em agosto de 2008. Ou seja, entre sua apresentação ao Senado e a transformação em Lei, foram 3 anos, tempo abaixo da média habitual no que concerne ao tema. Algumas análises possíveis podem ser encontradas tanto na movimentação midiática da campanha promovida pela SBP, quanto pelo relatório da Deputada Rita Camata, relatora do projeto na Comissão de Seguridade Social e Família.

No que se refere à campanha da SBP, é possível deparar-se com elas em Unidades básicas de saúde, estações de metrô, paradas de ônibus e hospitais. As campanhas massivas pelo aleitamento materno exclusivo até os seis meses de idade têm sido intensas, contando inclusive com inserções na televisão e diluídas em obras de teledramaturgia, além de contar com inúmeras famosas compartilhando a rotina de amamentação de seus filhos. Isso por si só já consegue

o efeito necessário de naturalização do tema e conscientização sobre, mas no que se refere ao Programa Empresa Cidadã, para além das campanhas em prol da amamentação, houve intensa movimentação entre médicos, comunidade científica, Conselhos de Medicina e sobretudo lobby político, através de representação no comitê de aleitamento materno do Ministério da Saúde de 2005 a 2019 (GIUGLIANI et. al., 2018).

Para além do apelo da comunidade científica e dos diálogos com políticos de forma a garantir a aprovação do projeto, pese-se também seu fator econômico. Em seu relatório favorável à aprovação do projeto pela Comissão de Seguridade Social e Família, a Deputada Rita Camata salienta que a proposta é positiva visto que não onera os cofres públicos com o pagamento dos meses de extensão do direito ao mesmo tempo que não obriga as empresas a participarem do Programa, fazendo com que o atrativo seja justamente seu caráter optativo além da contrapartida fiscal com o abatimento de valores sobre os impostos àquelas que aderirem. É fundamental pontuar o caráter liberal da proposta, que se escora na parceria público-privada para desonerar o Estado na garantia de direitos fundamentais, partindo do pressuposto da escolha do mercado pela extensão do tempo bem como pela supressão da participação de pequenas empresas no Programa, como aponta a proposta de emenda rejeitada de Arnaldo Faria de Sá, então deputado pelo Partido Progressista (PP), que solicitava que a ampliação do abono fosse paga pelo Estado quando adotada por micro e pequenas empresas, considerando-se que os incentivos fiscais para estas era quase nulo, além de pontuar que neste caso pesaria financeiramente ao segmento de empresários que de fato não representa a elite econômica do país.

A proposta, no entanto, foi rejeitada, novamente frisando a natureza optativa do Programa, e não discutindo o problema de sua ampla aderência considerando-se que segundo o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), microempresas são aquelas que possuem até 19 funcionários, se no segmento de Indústria, ou até 9 funcionários, se no segmento de comércio e prestação de serviços, enquanto pequenas empresas são caracterizadas pelo contingente de até 99 funcionários enquanto setor industrial e até 49 funcionários caso seja do ramo de comércio e prestação de serviços (BANTERLI; MANOLESCU, 2017). Ou seja, empresas com número considerável de funcionários, mas que em comparação a médias e grandes empresas ainda tem contingente pequeno, e que

no período de criação da Lei 11.770/2008, correspondiam 98,5% das empresas existentes no país. Embora aptas a participar do Programa, estas empresas não encontravam de fato atrativos para tal.

Ademais, o Programa instituíva somente a ampliação do tempo da licença paternidade, sendo débil não apenas na questão de ampla aderência, mas também no que concerne a perpetuação da divisão sexual do trabalho. Entretanto, este último ponto seria corrigido através de outra lei fundamental para o debate sobre os cuidados paternos com os filhos: o Marco Legal da Primeira Infância.

6.3. MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA E A RESPONSABILIZAÇÃO DO PAI NOS CUIDADOS

No ano de 2005, sob a Presidência do então Deputado do PCdoB Aldo Rebelo, é lavrada no Regimento Interno da casa a criação de um novo dispositivo do congresso: as Frentes Parlamentares. Segundo o documento, Frente Parlamentar é uma associação suprapartidária com objetivo de debater, aperfeiçoar ou criar leis que tenham um tema comum, sendo composta por pelo menos um terço do Poder Legislativo Federal, aí incluídos Deputados e Senadores⁹. As Frentes Parlamentares, de acordo com justificção da Mesa Diretora à época, constituem-se como importante ferramenta democrática, visto que abarca congressistas de todos os espectros políticos e legendas partidárias, promovendo discussões pertinentes para o aprimoramento da legislação do país.

No primeiro ano de sua regulamentação, foram protocoladas 113 Frentes, sobre os mais variados assuntos: segurança pública, educação, saúde, regulamentação da internet, economia, assim como temas mais específicos, como ocupação de terrenos da marinha, mobilização pela engenharia e defesas de determinadas rodovias brasileiras. Aí também constava a Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, que seria fundamental para a posterior criação, em maio de 2011, da Frente Parlamentar da Primeira Infância, protocolada pelo então Deputado do PMDB Osmar Terra.

⁹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2005/atodamesa-69-10-novembro-2005-539350-publicacaooriginal-37793-cd-mesa.html>

Este desmembramento deu-se, sobretudo, pelo entendimento de que embora o Estatuto da Criança e do Adolescente contemple estas duas categorias, políticas públicas têm sido articuladas para adolescentes, debatendo temas como evasão escolar, gravidez precoce, índices de violência e dependência química, omitindo, entretanto, questões anteriores que impactam diretamente nestes problemas, especialmente relacionados à primeira infância (TERRA, 2013). É também deste entendimento que nasce a proposta de lei 6998/2013, que tinha como objetivo ampliar não apenas a noção de primeira infância, mas também promover ações do Estado para promoção do bem-estar das crianças de 0 a 6 anos de idade.

A proposta conceitualiza os termos “criança”, “infância” e “primeira infância”, de forma a normatizar estas categorias nas normas jurídicas brasileiras. Assim, por “criança” compreende-se o indivíduo em desenvolvimento, que também é sujeito social e cidadão brasileiro, com direitos próprios, bem como “Infância” é posta como “categoria social e cultural da vida humana, mutável e que caracteriza o período que vai da concepção aos doze anos de idade” (*Ibidem*, p. 2), sendo “primeira infância” a fase concernente do período gestacional até os seis anos de idade. Também pontua a responsabilidade coletiva em relação ao desenvolvimento e bem-estar das crianças na primeira infância, elencando Estado, gestores, profissionais da saúde e educação, além da família.

Neste último ponto é fundamental citar que a PL 6998/2013 recorre à palavra família ou cita pai e mãe, não responsabilizando exclusivamente as mulheres por esta tarefa. Para mais além, o projeto em sua justificativa vale-se não apenas da perspectiva da criança como sujeito de direitos, mas também pontua a necessidade de amparo às mães, em um modelo social que gera o paradoxo de sustentar e cuidar da família ao mesmo tempo (*Ibidem*, p. 9). Pode-se dizer que embora já conste na Constituição a igualdade entre homens e mulheres e o direito da criança à proteção pela família - aí compreendido pai e mãe - a proposição do Marco Legal da Primeira Infância inova por tratar-se de dispositivo que prioriza a adoção de políticas públicas voltadas às crianças de 0 a 6 anos, com escuta ativa desses sujeitos cidadãos, aí inclusas iniciativas de maior responsabilização, participação e promoção dos cuidados não apenas da parte da mãe, mas também do pai.

Este entendimento é incorporado de forma mais objetiva durante o processo de elaboração do texto, através, sobretudo, de redação proposta pelo relator do projeto, o então deputado do PCdoB João Ananias, que determina a modificação da

Lei Empresa Cidadã com adoção de licença paternidade estendida nos mesmos moldes da licença maternidade, em mais 30 dias para além dos cinco dias universais. Na justificativa da proposta, o Deputado aponta que

“O significado relevante do papel do pai no cuidado e educação dos filhos é sobejamente conhecido. Fatores históricos, culturais e econômicos explicam por que os homens têm progressivamente deixado essa função ao encargo quase exclusivo da mulher. O modelo patriarcal ou machista da família relegou o papel do homem à função de provedor material, caracterizando a atenção primária e primordial ao recém-nascido e à criança pequena como atribuição feminina. O fenômeno vem sofrendo perceptível reversão, porém medidas na área da educação, da saúde, do trabalho, entre outras, são necessárias para que os homens possam efetivamente estar por mais tempo, e nos momentos mais cruciais, junto de seus filhos pequenos, simultaneamente ou alternadamente com a mulher.” (BRASIL, 2014, p. 753).

A proposição de João Ananias, no entanto, recebeu emenda solicitando supressão do artigo, por parte da então Deputada do partido da República (PR) Gorete Pereira, com a alegação de que se cria ônus para as empresas, além de ofertar suposto ônus também ao Estado por conta de despesas previdenciárias. A Deputada não oferece qualquer alternativa possível para contornar os relatados problemas, apenas afirmando sua contrariedade quanto à extensão também para a licença paternidade (*Ibidem*, p. 766). A emenda foi rejeitada pelo Relator, porém teve impacto no texto, visto que sua discussão suscitou uma negociação que determinou, por fim, a extensão da licença paternidade universal de cinco dias para mais quinze dias para colaboradores de empresas cadastradas no Empresa Cidadã.

Outra emenda polêmica neste sentido, é a apresentada pelo Deputado Osmar Terra, que solicita a extensão da licença maternidade em 240 dias pelo Programa, sem, no entanto, mencionar qualquer tipo de extensão de tempo também para o pai. Os argumentos utilizados na justificação da emenda são de cunho altamente instrumentalista, como possível observar na passagem:

“a possibilidade da mãe licenciar-se do trabalho formal para dedicar-se exclusivamente à formação dos cidadãos recém-nascidos é um fator de maior qualidade de vida não apenas para a díade mãe-bebê e para a

família, como também para a promoção do aumento do capital humano da Nação” (*Ibidem*, p. 768)

A emenda proposta por Osmar Terra é problemática em diversos sentidos, quando, novamente, apoia-se na ideia da mulher como detentora exclusiva dos cuidados das crianças, não citando ou responsabilizando os homens pelo seu papel de pai e cuidador. Ademais, um período de 240 dias aumentaria a já escandalosa disparidade nos tempos de licença entre mãe e pai, que no regime universal representa uma diferença de tempo de 96%. A proposta, entretanto, é gentilmente declinada pelo Relator, que apesar de aprovar a emenda, determina a adoção progressiva da extensão da licença maternidade sem, no entanto, determinar como e quando esta ocorreria (*Ibidem*, p. 777).

Por fim, a redação do projeto prevê a adoção pelas empresas cadastradas no Empresa Cidadã do mesmo dispositivo que confere extensão da licença maternidade para a licença paternidade, em quinze dias além dos cinco já garantidos em Constituição. Ademais, reafirma o compromisso de garantia dos 180 dias de licença para as mães. Importante ressaltar que estas alterações não foram debatidas apenas no âmbito do Congresso Nacional, sendo realizadas durante sua tramitação oito reuniões deliberativas, duas audiências públicas em Brasília, quatro Seminários Regionais em diferentes Estados, além de promover o Seminário Internacional “Marco Legal da Primeira Infância” (ANANIAS, 2014). Este debate envolveu, portanto, toda a sociedade civil, representada por 22 organizações ligadas aos direitos das crianças; 69 especialistas em desenvolvimento infantil, além da participação aberta de interessados pelo tema.

A proposta, aprovada em congresso em 2015, seguiria para o Senado, onde tramitaria rapidamente, sendo enviada para sanção da Presidenta Dilma Rousseff em 2016. O Marco teve impacto inegável não apenas sobre a ampliação de políticas públicas para a primeira infância, mas também sobre a alteração do papel do pai reconhecida pelo Estado, complementando o Programa Empresa Cidadã e impulsionando um movimento legislativo em prol da regulamentação e ampliação da licença paternidade.

6.4. O IMPACTO DA NOVA RECONFIGURAÇÃO DO PROGRAMA EMPRESA CIDADÃ NO DEBATE SOBRE A LICENÇA PATERNIDADE

A partir da aprovação do Marco Legal da Primeira Infância, em 2016, a Lei 11.770/2008 foi alterada substancialmente, agora contando não apenas com a previsão de extensão do tempo de licença maternidade, mas também da licença paternidade. Com a previsão de acréscimo de mais 15 dias sobre os cinco já garantidos universalmente, essa mudança, ainda que tímida, começou a lançar luz sobre o papel do pai nos cuidados com os filhos, trazendo a tona, sobretudo, mudanças sociais progressivas que vem ocorrendo na sociedade graças, em grande medida, a luta dos movimentos feministas e de mulheres.

Um dos principais pontos foi a aderência de empresas de grande porte ou multinacionais, que para além da extensão de tempo, passaram a fazer campanhas em prol de uma paternidade ativa, contando inclusive com profissionais em seu staff que auxiliassem na elaboração de políticas internas neste sentido. É o caso do Banco Santander e da perfumaria Natura, que recentemente valeram-se da ideia inicial do Programa Empresa Cidadã e foram além, ofertando tempos ainda maiores de licença, além de fornecerem curso de paternidade responsável aos colaboradores que solicitem o benefício. Hoje, o Banco Santander conta com 28 dias de licença¹⁰ e a Perfumaria Natura com 40 dias de licença¹¹, além da implementação de políticas de estímulo à solicitação do benefício por seus empregados.

Ainda que o caso destas empresas seja positivo, o Programa Empresa Cidadã ainda é tímido: segundo dados do Ministério da Economia, em 2022 o Programa contava com mais de 25 mil empresas cadastradas num universo de 20 milhões de empresas no Brasil, das quais cerca de 18 milhões correspondem a micro empreendimentos, 1 milhão a empresas de pequeno porte e 1,2 milhões a

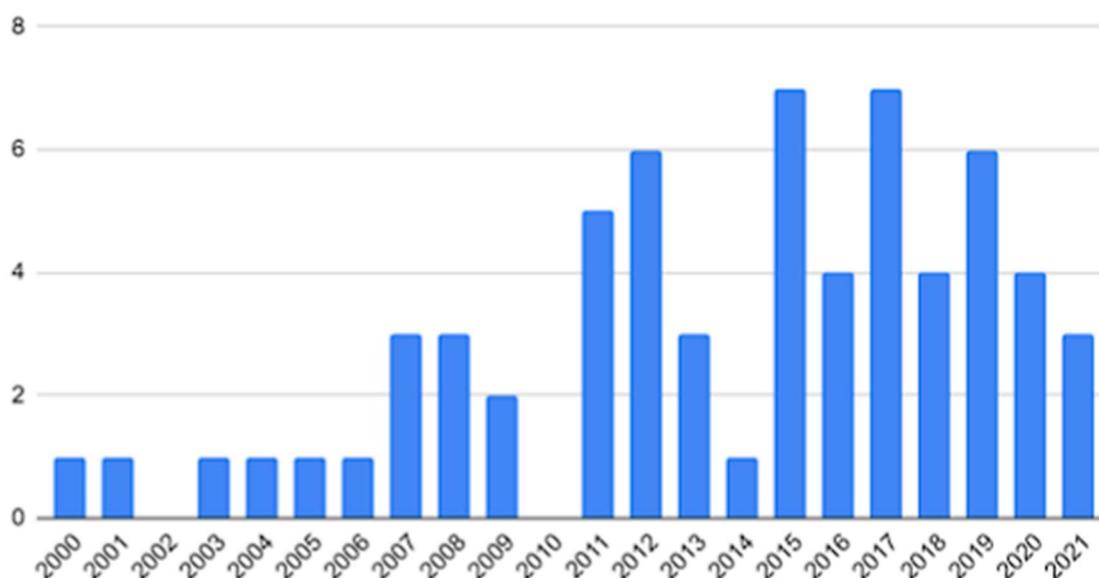
¹⁰ Dados disponíveis em: <https://www.bancariosorocaba.org.br/post/banc%C3%A1rios-do-santander-tem-direito-a-28-dias-de-licen%C3%A7a-paternidade-confira#:~:text=Banc%C3%A1rios%20do%20Santander%20tem%20direito%20a%2028%20dias%20de%20licen%C3%A7a%20paternidade%2C%20confira>

¹¹ Dados disponíveis em: <https://examedaoab.jusbrasil.com.br/noticias/355632608/natura-da-licenca-paternidade-de-40-dias-aos-funcionarios#:~:text=Funcion%C3%A1rios%20da%20Natura%20que%20se,lei%20foi%20sancionada%20em%20mar%C3%A7o>.

outros tipos de empresa¹². Ou seja, as empresas cadastradas no Programa correspondem apenas a 0,12% do total de empresas ativas no país, o que ainda limita o potencial de alcance da extensão da licença paternidade.

No entanto, se por um lado o Programa ainda é acanhado em sua aderência, por outro, no âmbito da opinião pública, mobilizou discussões em torno do tema, sobretudo no Congresso Nacional. Essa mobilização é detectável através da observação do número de PLs sobre o tema a partir dos anos 2000, onde 2007, ano em que o Programa Empresa Cidadã já se encaminhava para aprovação no Congresso, mostra-se ponto de virada para a crescente discussão sobre o tópico, com hiato somente em 2010 e retomada de fôlego no ano seguinte, como constatado no Gráfico 10.

Gráfico 10 - Evolução do debate sobre a licença paternidade pós anos 2000



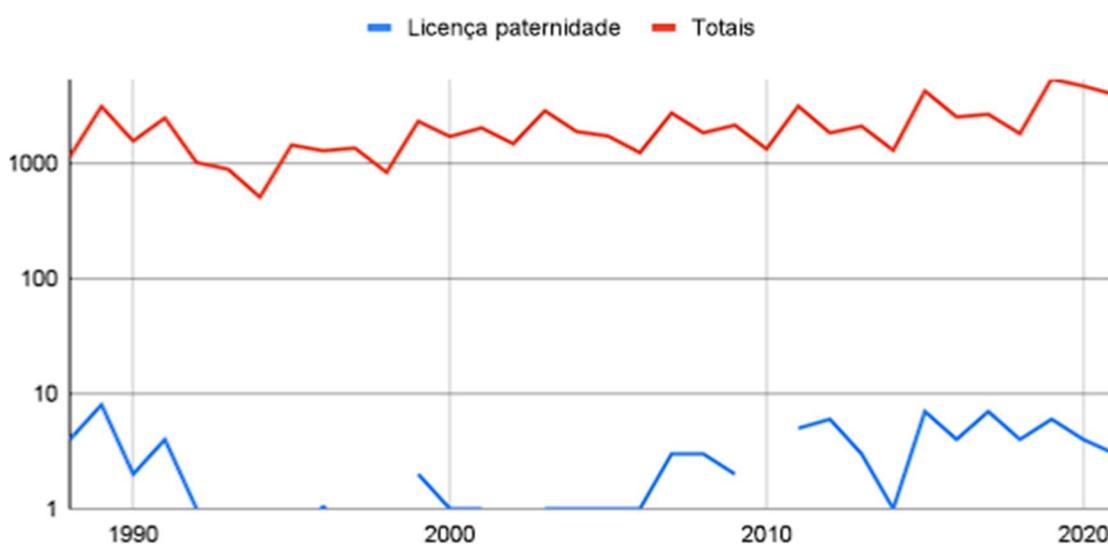
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do site da Câmara dos Deputados

Note-se que antes da aprovação do Marco Legal da Primeira Infância ou de sua proposição, o debate já estava sendo resgatado nas proposições do Congresso, com especial atenção para 2011, onde pela primeira vez desde 1989 as propostas passam de 3 proposições por ano. Obviamente é necessário assinalar que no seu auge, em 2015 e 2017, o número de propostas ainda é tímido em vista do número

¹² Dados disponíveis em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/painel-mapas-de-empresas>

de proposições feitas ao ano pela Câmara de Deputados, como pode ser averiguado no Gráfico 11. Nem mesmo nos anos de maior pico de proposição consegue-se chegar a uma porcentagem significativa de propostas, ficando em 0,16% em 2015 e 0,26% em 2017. Assim, contata-se que ainda que tenha ocorrido o fomento do debate, este não chega a números significativos a ponto de configurar-se como uma das pautas importantes e que poderia ser levada a plenário.

Gráfico 11 - Comparativo entre número de proposições anuais e proposições acerca licença paternidade



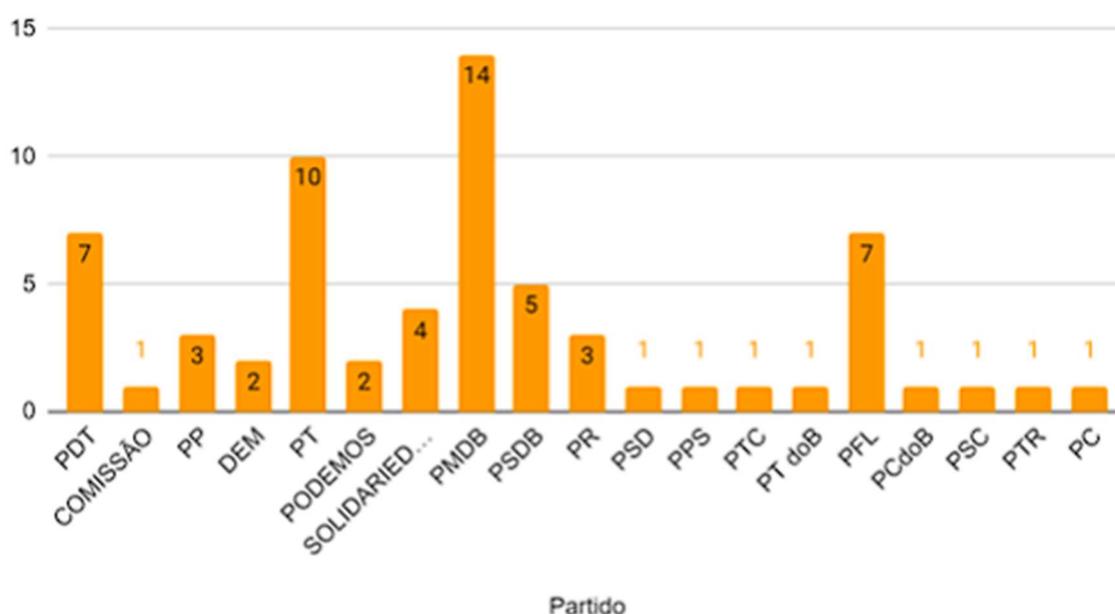
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do site da Câmara dos Deputados

Estes dados revelam que ainda que o Empresa Cidadã tenha sido fundamental para colocar o debate sobre a regulamentação e extensão da licença paternidade na pauta da sociedade, o programa em si não consegue ter o impacto pretendido. Uma das hipóteses que esta pesquisadora levanta, é de que com a institucionalização da divisão sexual do trabalho pelo Estado ao estipular tempos de licença tão diversos entre pais e mães, os indivíduos acabam mantendo-se presos ao sistema de gênero que tem como cuidadora principal a mãe, e provedor principal o pai.

A pergunta que surge, portanto, diz respeito aos motivos pelos quais, embora existam cerca de uma centena de proposições, desde o estabelecimento da atual Constituição, a regulamentação da licença paternidade ainda não ocorreu. Em um primeiro momento pode-se pensar na questão de composição do congresso, principalmente no que diz respeito às bancadas. A hipótese inicial que me ocorreu

seria a de que com pouca ocupação da esquerda nas cadeiras da Câmara, tendo números expressivos apenas do PT, existiria uma espécie de barreira dos partidos de centro-direita. Esta hipótese, no entanto, foi descartada quando identifiquei os números de proposição por partidos, como demonstrado no gráfico abaixo (12). Percebe-se não apenas que a pauta atravessa diversos partidos, das mais variadas posições ideológicas, como também parece ter adesão especial do PMDB, seguido por PT, PDT, PSDB e PFL, hoje Democratas.

Gráfico 12 - Número de proposições por Partido

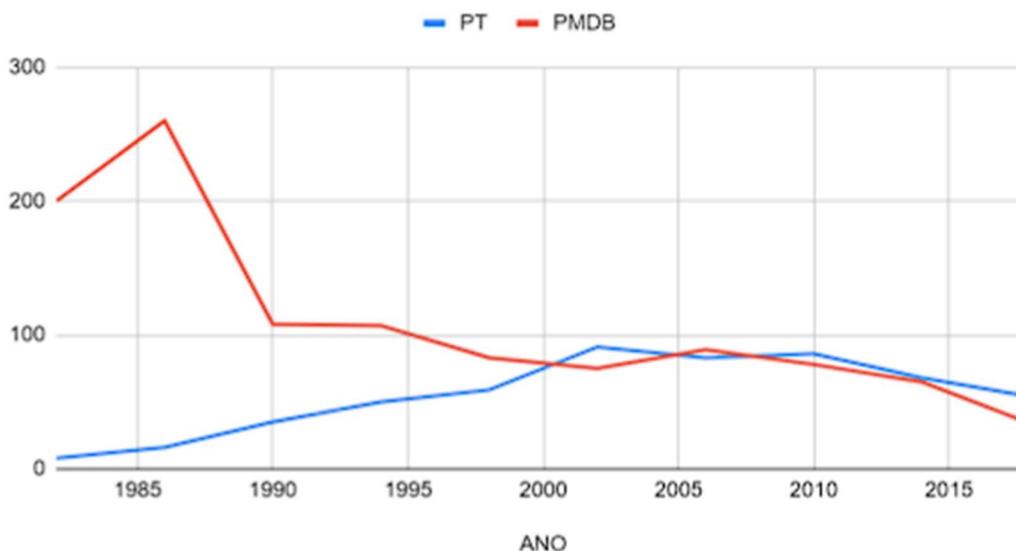


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do site da Câmara dos Deputados

Aqui algumas considerações são fundamentais. Importante lembrar que o PMDB foi um dos partidos protagonistas na construção da Constituição de 1988, sobretudo através da liderança de Ulysses Guimarães, e no que toca às pautas dos movimentos feministas e de mulheres, foi importante articulador da CNDM, de forma que seu destaque na pauta não é exatamente uma surpresa.

O que pode surpreender, entretanto, é a baixa adesão do PT em relação ao tema. Isso pode ser explicado pelo fato de que diferentemente do PMDB, partido tradicional e que sobreviveu no período ditatorial, o PT constrói-se a partir da década de 1980, crescendo progressivamente no campo político-partidário (CHACON, 1998). Isso pode ser constatado através dos dados, extraídos do site da Câmara dos Deputados (Gráfico 13):

Gráfico 13 - Evolução de PT e PMDB no Congresso

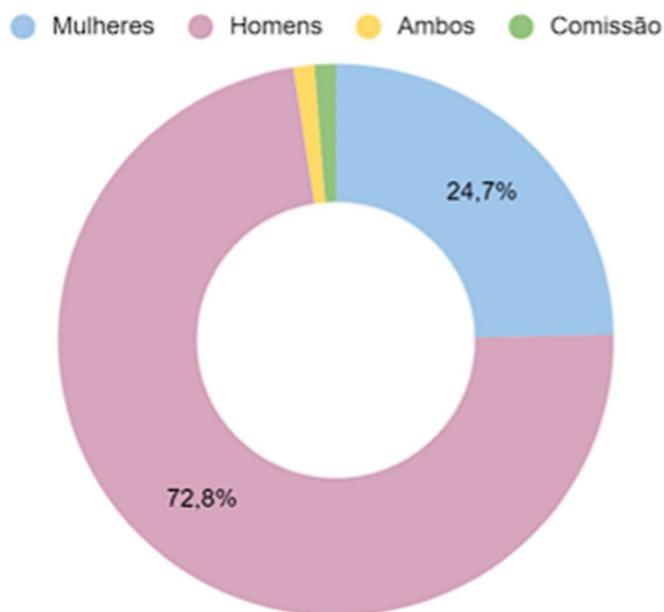


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do site da Câmara dos Deputados

Ainda assim, a entrada do PSDB e do PFL, que depois passou a ser Democratas, chamam a atenção, mostrando que a pauta não parece nem consenso nem dissenso nos espectros políticos. Com as análises preliminares, o que se aponta é que há diferentes interpretações dos benefícios da licença, e nem todas passam pela questão da equidade de gênero e a divisão dos trabalhos de cuidado, mas é necessário exame qualitativo cuidadoso destas propostas antes de determinar as motivações variadas.

A partir desta análise, também sugeri a hipótese de que o número de proposições poderia ser resultado do gênero dos proponentes dentro dos partidos. A partir dos números absolutos, esta hipótese poderia ser descartada, já que como demonstrado no gráfico 14, o número de proposições femininas é significativamente inferior ao de proposições masculinas.

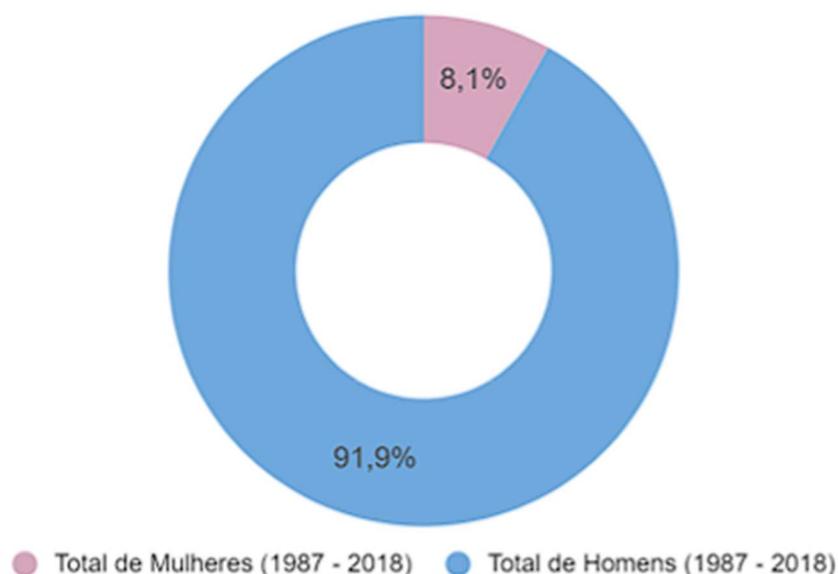
Gráfico 14 - Número de proposições por gênero



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do site da Câmara dos Deputados

Este número, no entanto, há de ser questionado. Isso porque a existência de disparidade de gênero na ocupação de cadeiras na Câmara de Deputados é questão histórica e tem sido pautada por diversas autoras feministas, além de apontada por órgãos internacionais como o Inter-Parliamentary Union, que em pesquisa realizada em 2017, mostrou que o Brasil ocupava a 157ª posição no ranking de participação política feminina em cargos eletivos (BIROLI, 2018, p. 176). Estes dados comprovam-se através de levantamento de dados no próprio site da Câmara, onde pode-se constatar que mesmo após o período de redemocratização, os números de mulheres eleitas continuam muito abaixo aos dos homens. No somatório geral, impressiona esta disparidade, como pode ser constatado no Gráfico 15.

Gráfico 15 - Ocupação e cadeiras por gênero na Câmara dos Deputados (1987 - 2018)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do site da Câmara dos Deputados

Considerando este debate, fez-se necessário o cruzamento dos dados de forma a compreender as estatísticas a partir não dos números absolutos, mas da proporcionalidade de gênero existente na Câmara. O cálculo utilizado valeu-se do número de proposições por gênero para cada ocupante, também por gênero, do legislativo no período de 1987 a 2018, ou seja $59 \div 5175 = 0,001$ para os homens e $20 \div 456 = 0,04$ para as mulheres. Em termos percentuais isso corresponde a 0,81% de proposições masculinas a respeito da licença paternidade e 3,12% femininas. Assim, pode-se afirmar que de fato a pauta da regulamentação e ampliação da licença paternidade é interesse majoritário das mulheres.

Desta forma é possível determinar que apesar da Empresa Cidadã não ter o impacto pretendido, alcançando ainda um universo pequeno de trabalhadores, seus desdobramentos parecem ainda estar ocorrendo, sobretudo após a aprovação do Marco Legal da Primeira Infância, que pautou a equidade de gênero nos cuidados com os filhos. Este ponto foi fundamental para outra consequência interessante: a criação de propostas alternativas à regulamentação e ampliação da licença paternidade, com objetivo mais voltado à equidade de gênero, no desenho de uma licença parental.

7. A LICENÇA PARENTAL COMO NOVA POSSIBILIDADE NA POLÍTICA DE EQUIDADE DE GÊNERO E PROTEÇÃO À PRIMEIRA INFÂNCIA

7.1 LICENÇA PARENTAL COMO INOVAÇÃO NO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL: O CASO SUECO

Como já apontado, as políticas públicas são um dispositivo que teve sua ascensão a partir do pós-guerra, com a remodelação das dinâmicas dos Estados, sobretudo os nórdicos. Suécia, Dinamarca, Finlândia e Noruega tiveram de se readaptar após os estragos durante a guerra e pelo atraso em relação à industrialização em face das potências europeias (KUHNLE; HORT; ALESTALO, 2017). Devido aos altos índices de pobreza, natalidade e mortalidade, foram tomadas medidas estratégicas para reunificar as nações, modernizá-las e garantir formas de inserção de toda a população na vida pública. Esta transformação do modelo nórdico deu-se pela ascensão da classe camponesa ao poder, através de uma revolução agrícola ocorrida de forma pacífica (Ibidem, p. 40), isso possibilitou que os partidos ligados aos movimentos sociais pudessem participar ativamente da política, que era composta de três classes: trabalhadores industriais, trabalhadores rurais e classe média urbana.

Essa nova configuração possibilitou o alinhamento de três eixos estruturantes da política de bem-estar social nórdica: 1) universalismo; 2) políticas de igualdade e 3) formas de governança democrática (Ibidem, p. 42). A primeira caracteriza-se pela ideia de que todos os cidadãos são portadores de direitos, sem qualquer distinção, além de acesso irrestrito aos benefícios concedidos pelo Estado. A segunda corresponde a políticas de bem-estar social, com finalidade de promoção das pautas sociais de forma a elevar a qualidade de vida da população e a equidade entre grupos sociais. Já a terceira é marcada pela alta participação popular nas tomadas de decisão, através de “relações triangulares entre governo, sindicatos, associações de empregadores ou organizações similares na agricultura” (KUHNLE, HORT; ALESTALO, 2017).

De acordo com Marshall (1967, p. 63), podemos compreender como cidadania a articulação entre partes: civil, político e social. Enquanto o primeiro diz respeito à liberdade de ir e vir, ao direito de expressão e à propriedade privada, o segundo versa sobre a participação das tomadas de decisão e no corpo social que

define os rumos do país. Já o terceiro elemento concentra-se no direito à participação da vida pública através de poder de consumo, bem-estar, saúde educação e acesso aos padrões culturais concernentes à nação. A articulação entre estas três partes é basilar na construção da social-democracia escandinava, o que explica em grande medida o pioneirismo de algumas de suas políticas públicas.

Uma destas políticas é justamente a Licença Parental, adotada pela Suécia na década de 1970. Como já discutido, o pós-guerra marcou um ponto de virada na reorganização dos Estados nórdicos, que implementava de forma paulatina diversos mecanismos de garantia de cidadania. Entretanto, um dos problemas enfrentados pelo país eram os baixíssimos índices de natalidade, em uma nação que já contava com baixa demografia. Este problema não era novo: o fenômeno nasceu da crise econômica causada pela quebra da bolsa em 1929, que empurrou milhares de mulheres para os trabalhos produtivos, como forma de fortalecer a economia do país. Para tanto, o Estado forneceu serviços de cuidados com a criação de diversas creches, o que, no entanto, ainda não foi suficiente, pois cada vez mais as mulheres optavam por não terem filhos em razão de suas jornadas de trabalho exaustivas (FARIA, 2002).

Diversas políticas adotadas neste período foram fundamentais para a pavimentação da política que transformaria a sociedade sueca, em 1974. Já em 1970 adota-se o benefício de seguridade social para pais de bebês recém-nascidos, uma ajuda monetária do Estado para pais recentes. Em 1971 amplia-se este benefício, agora também assegurando creches para toda a população (Ibidem, p. 176). Entretanto, estas medidas, embora importantes, ainda não eram suficientes para, por um lado, manter as mulheres no mercado de trabalho, algo necessário em um país com índices demográficos baixos e pouca mão-de-obra disponível, e por outro lado incentivar que os casais tivessem filhos, equilibrando, desta forma, natalidade e mortalidade no país. É então que se cria a licença parental, em 1974, como política de Estado, a ser executada a longo prazo e com a finalidade de modificar não apenas a dinâmica de gênero no país, mas acima de tudo para equilibrar a inserção das mulheres no mercado de trabalho e seu papel materno.

A licença, assim, constitui-se da seguinte forma:

“Auxílios para os pais: após o nascimento do filho ou adoção de uma criança que ainda não tenha dez anos, os pais têm direito a uma licença

remunerada de até um máximo de 450 dias (quinze meses). A licença é sujeita a tributação, sendo considerada para os cálculos de aposentadoria. Os pais podem escolher quando tirar a licença remunerada, mas o benefício não é mais concedido após a criança ter terminado o primeiro ano da escola compulsória, o que geralmente acontece aos onze anos de idade. Se ocorrem nascimentos múltiplos os pais tem direito a mais 180 dias de licença, em caso de gêmeos, a mais 360 em caso de trigêmeos e assim por diante. A forma de usufruir da licença pode variar: por tempo integral, meio expediente ou apenas durante um quarto da jornada diária de trabalho. Quando os pais têm a custódia conjunta da criança, cada um tem direito à metade do total de dias da licença remunerada. [...] Também é possível transferir a licença para o parceiro(a), garantindo-se, entretanto, trinta dias que são intransferíveis.” (FARIAS, 2002, p. 178)

Ademais, para os pais que estão empregados, o benefício é concedido através de cálculo proporcional ao salário ganho, enquanto aos pais desempregados é concedido o abono, porém com valor fixado pelo Estado. Essa política, embora inovadora e pioneira, entretanto, não passou incólume aos arranjos de gênero já tão enraizados na sociedade Ocidental. Até a década de 1990 os índices de adesão dos pais ainda eram baixo, fazendo com que de forma geral, as mulheres adotassem a maior parte do tempo concedido, onde os homens aderiram a somente 10% do tempo possível, o que promoveu um ajuste na política quando “em 1995 estabeleceu-se que os pais têm 90 dias de licença compulsória e intransferível, que podem ser estendidas de acordo com a vontade dos mesmos” (FERNANDES, 2021, p. 77). O efeito pode ser constatado através dos índices encontrados em relatórios do serviço de seguridade social da Suécia, que em 2019 apontava a paridade de utilização do tempo de licença total¹³.

O sistema de licença parental sueco foi fundamental para uma nova percepção acerca do papel do Estado na implementação de políticas de garantia de equidade entre homens e mulheres além de promoção do bem-estar do recém nascido, modificação cultural no que diz respeito ao exercício das masculinidades e participação universal no mercado de trabalho e no poder de consumo, melhorando, inclusive, a economia do país. Entretanto, ao tentar debater sobre uma possível

¹³ Dados disponíveis em: <https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/7bdc2540-0e28-4766-8e27-02f82244d358/socialforsakringsrapport-2019-2.pdf?MOD=AJPERES>

eficácia da adoção de política semelhante no Brasil, precisa-se ter em conta as diferenças cruciais em relação à formação histórica, política e social existente entre Suécia e Brasil, de forma que direcionar o olhar para os países latino-americanos que já adotam o benefício torna-se um caminho possível.

7.2. PAÍSES LATINOS E A ADOÇÃO DA LICENÇA PARENTAL: PANORAMA GERAL EM CUBA, CHILE E URUGUAI

A questão da proteção à maternidade é pauta há pelo menos um século nas discussões sobre direitos sociais e trabalhistas de diversos países, tendo como marco de discussão as convenções promovidas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Entretanto, a política de licença paternidade ainda não é reconhecida de forma unânime, e no contexto da América Latina, o Brasil é um dos pioneiros neste sentido (ANDRADE, 2018). O país, que adotou a licença a partir de 1988, inovou ao reconhecer o papel fundamental do pai nos primeiros dias de vida do bebê, mas não avançou no tema nas décadas seguintes. Em contraste com o Brasil, outros países latino-americanos, embora tenham adotado a licença paternidade de forma tardia, avançaram de forma significativa na pauta da igualdade de direitos entre pai e mãe, estipulando a concessão de licenças parentais, a serem divididas entre os genitores.

O primeiro país latino a adotar este dispositivo foi Cuba, em 2003, sem o precedente da adoção da licença paternidade como forma de transição para o modelo parental. No país, o benefício é concedido após o término da licença maternidade, que compreende 18 semanas com 100% de abono bancado pelo Estado. Após este período, a mãe tem a opção de estender a sua licença maternidade ou concedê-la ao pai e aos avós, em 39 semanas, com 60% do valor pago pelo Estado, com possibilidade de extensão de mais 3 meses com contrapartida da empresa na qual o beneficiário está vinculado (MELO, 2019). Essa concessão pode ter duas modalidades: na primeira a mãe volta ao trabalho e acumula o benefício com seu salário ou pode eleger um cuidador (pai ou avós) que terá licença e receberá o abono para ter dedicação exclusiva ao filho. Em ambos os casos, a decisão e comunicação sobre o destino do benefício deve ser feita pela mãe (*Ibidem*, p. 37).

No que concerne aos impactos da licença parental cubana, torna-se difícil dimensioná-la. Devido à política externa do país e sobretudo ao bloqueio comercial que o assola há mais de meio século, há certa dificuldade no acesso à dados fornecidos pelo sistema de seguridade social. Os únicos dados disponíveis são da Organização das Nações Unidas (ONU), de 2019, que apontam que apenas 125 países desfrutaram do benefício entre 2003 e 2014¹⁴. Não é possível, entretanto, avaliar como essa política evoluiu de 2014 em diante, nem mesmo se estes dados estão corretos, já que o relatório aponta Cuba como único país latino-americano a ter um sistema de licenças, ignorando a seguridade parental de Chile e Uruguai. O que se sabe de concreto é que em 2022 foi homologado o novo código das famílias de Cuba, que entre suas inovações traz a promoção da igualdade nos cuidados entre mães e pais¹⁵.

Quanto ao Chile, seu sistema de licenças parentais abrange licença maternidade, paternidade e parental, sendo a licença maternidade instituída em 1931, com seis semanas anteriores e seis posteriores ao parto, nos moldes dos encaminhamentos da Convenção nº 3 da OIT. Em 1987, o país ampliou o tempo da licença maternidade para seis semanas anteriores e doze posteriores ao parto além de pagamento integral de salário e garantia do direito como irrenunciável (ANDRADE, 2018, p. 83). Em 1994, garante-se ao pai abono de um dia em razão do nascimento do filho, nos mesmos moldes do abono brasileiro garantido na reforma da CLT de 1967, ainda isentando os pais dos trabalhos de cuidado. A licença paternidade só seria instituída no país em 2005, garantindo quatro dias corridos, tempo esse estendido em 2006 em mais um dia (*Ibidem*, p. 84).

A licença parental, contudo, não demoraria a ser estabelecida no país. Em 17 de outubro de 2011 foi homologada a Lei 20.545, que estipula a licença pós-natal parental. De acordo com a Lei,

“Se ambos os pais forem trabalhadores, qualquer um deles, à escolha da mãe, pode gozar da licença pós-natal dos pais, a partir da sétima semana da mesma, pelo número de semanas indicado. As semanas utilizadas pelo pai deverão situar-se no período final da licença e terão direito ao subsídio

¹⁴ Dados disponíveis em: <https://www.nodal.am/2019/09/cuba-es-el-unico-pais-de-latinoamerica-que-concede-licencia-para-crianza-compartida/>

¹⁵ Dados disponíveis em: <https://capiremov.org/analises/codigo-das-familias-em-cuba-ate-que-o-amor-seja-lei/>

estabelecido neste artigo, calculado com base na sua remuneração.”
(CHILE, 2011)

Além disso, a legislação prevê três opções para as mães: 1) aumentar a licença em 18 semanas trabalhando meia jornada; b) aumentar em 12 semanas a licença chegando a 30 semanas totais; e c) compartilhar com o pai, caso o mesmo esteja trabalhando, a partir da 7ª semana, podendo ser em regime parcial ou integral (ANDRADE, 2018, p. 86). Em 2014 outro importante passo foi dado, com a concessão ao pai de uma hora diária para fins de cuidado com a alimentação da criança, caso a mãe assim determine. Sob o recente governo Boric o benefício foi modificado mais uma vez, garantindo sua extensão em mais 60 dias¹⁶.

É sabido que determinadas políticas públicas demoram a ter impactos, mostrando-se tímidas no começo. Considerando que o Chile estipulou a licença pós-natal parental em 2011, já é possível calcular suas repercussões. Entre 2011 e 2014 das 274.264 licenças concedidas, apenas 173 foram compartilhadas com os pais (Ibidem, p. 88). Durante o período pandêmico a concessão de tempo para o pai decaiu, chegando a 0,23% dos pedidos totais. Essa queda foi uma das motivações para que o atual governo chileno propusesse a extensão em 60 dias, com ganho integral do benefício, de forma a estimular o crescimento da concessão entre os homens¹⁷.

Quanto ao Uruguai, a licença maternidade foi estipulada de forma tardia se comparada a Brasil e Chile, sendo adotada somente em 1950, com concessão de 4 meses e somente para mulheres que possuíssem 5 anos de contribuição à previdência (ANDRADE, 2018, p. 90). Oito anos depois a licença maternidade universal seria concedida, estipulando o tempo determinado pela OIT de seis semanas anteriores e seis posteriores ao parto.

A licença paternidade seria criada no país somente em 1990, e ainda sim com limitação substancial: era concedida somente ao pai funcionário público em exíguos 3 dias, tempo que demorou quinze anos para ser alterado, passando, em 2005, a 10 dias. A licença universal viria em 2008, com a determinação de 3 dias, mais caracterizado como abono que licença. A criação da licença parental ocorreu em 2013, através da lei 19.161, que entre outras mudanças determina que

¹⁶ Dados disponíveis em: <http://www.laleyaldia.cl/?p=17864>

¹⁷ Dados disponíveis em: https://www.cnnchile.com/opinion/columna-de-lorena-armijo-post-natal-parental-el-derecho-que-no-ejercen-los-padres_20221107/

“podem utilizar indistinta e alternadamente o pai e a mãe uma vez tenha terminado o período do subsídio de maternidade, até que o filho da beneficiária atinja os seis meses de idade referidos nos artigos 2.º e 3.º, ou os nove meses de idade previstos no artigo 2.ºA desta lei. Um ou outro beneficiário só poderá ter acesso ao subsídio, desde que o trabalhador permaneça ativo ou coberto por seguro saúde, ressalvado o disposto no parágrafo terceiro deste artigo.” (URUGUAI, 2013)

A licença é caracterizada por ser ofertada em meio período e não pode ser utilizada ao mesmo tempo por pai e mãe, estimulando, desta forma, a participação alternada de ambos os pais nos trabalhos de cuidados. Quanto ao valor recebido, corresponde a metade do valor integral do benefício, e assim como a lei chilena e cubana, quem determina a divisão ou não do período pós licença maternidade, é a mãe.

Quanto aos seus impactos, mostram-se ainda tímidos, embora estejam crescendo paulatinamente. Em 2018 foi realizada uma pesquisa com os homens uruguaios, em que 83,3% admitem conhecerem a lei de subsídio de cuidados e 49,3% acham que o tempo ainda é pequeno em face do necessário para o desempenho deste trabalho. Quanto ao usufruto do período somente pelo pai, poucos rejeitam a ideia: 7,5% discordam e 3,1% discordam radicalmente (BATTHYANY, 2018, p. 154). Entretanto, na prática, o discurso não se concretiza. Ainda que a adesão a licença paternidade de 10 dias seja alta (86,1%) quando a questão é a extensão, esse número reduz-se drasticamente para 4,5%. Há, por parte destes homens, medo sobretudo em relação ao seu papel social. Muitos afirmam que estender o tempo de cuidados poderia impactar na sua posição profissional e conseqüentemente financeira, associando, assim, o principal atributo do pai ao provimento (Ibidem, p. 171).

No Brasil, a perspectiva dos homens quanto a esta possibilidade não se difere da dos uruguaios. De acordo com dados de pesquisa qualitativa realizada pelo Instituto Promundo em 2021, a maioria dos homens atesta não usufruir da possibilidade de extensão da licença paternidade, pelo Empresa Cidadã, por conta de assédio moral de chefes além de um peso social sobre seu papel de provedor. Um dos entrevistados da pesquisa afirma que “os colegas que não são pais ficam ali, com um pouco de piadinha, não sei” (PROMUNDO, 2021, p. 22), relatando

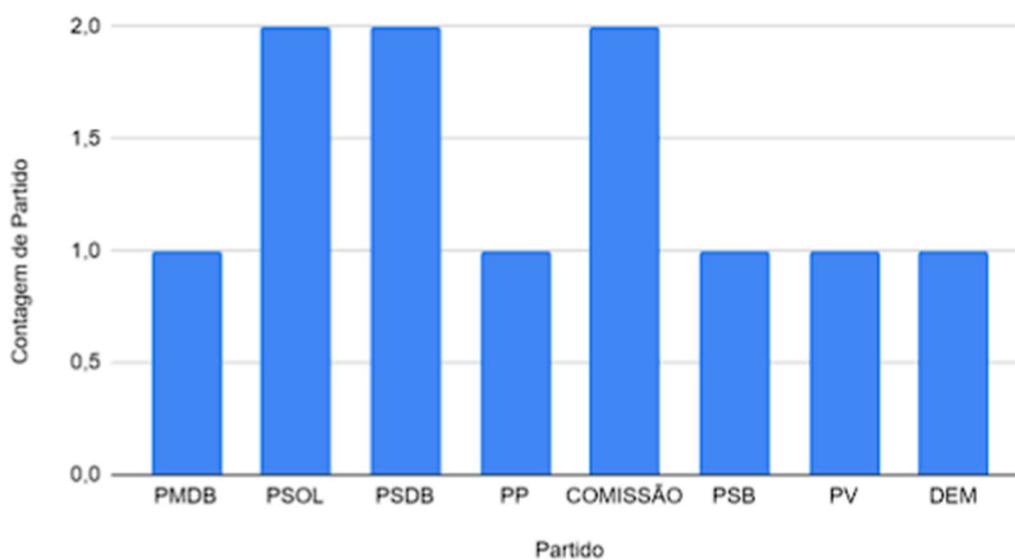
situações de constrangimento por teoricamente este homem não desempenhar o papel social atribuído ao homem quando se encarrega, com sua companheira, dos cuidados dos filhos. É neste contexto cultural e social que alguns legisladores tentam abrir caminho sobre uma possível licença parental no país.

7.3. O DEBATE SOBRE A LICENÇA PARENTAL NO CONGRESSO BRASILEIRO

A primeira proposição no Congresso a respeito de uma licença parental data de 1997, através da PL 3.076, de autoria da então Deputada do PSDB, Fátima Pelaes. A licença era modesta: previa cinco dias para pai ou mãe, em caso de doença do filho, com possibilidade de prorrogação a depender do caso. O projeto obteve parecer favorável em duas comissões, mas em 2002 foi engavetada, sendo arquivada posteriormente de acordo com o artigo 105 do regimento interno. Embora a deputada tenha solicitado seu desarquivamento, este foi indeferido por não ter o número de pareceres favoráveis em comissões, como determina o regimento interno. Outra proposição neste sentido só viria em 2003, através da Comissão de Seguridade Social e Família, e abriria caminho para mais proposições do tipo, embora de forma tímida: até 2021 somente 11 PLs foram protocoladas neste sentido.

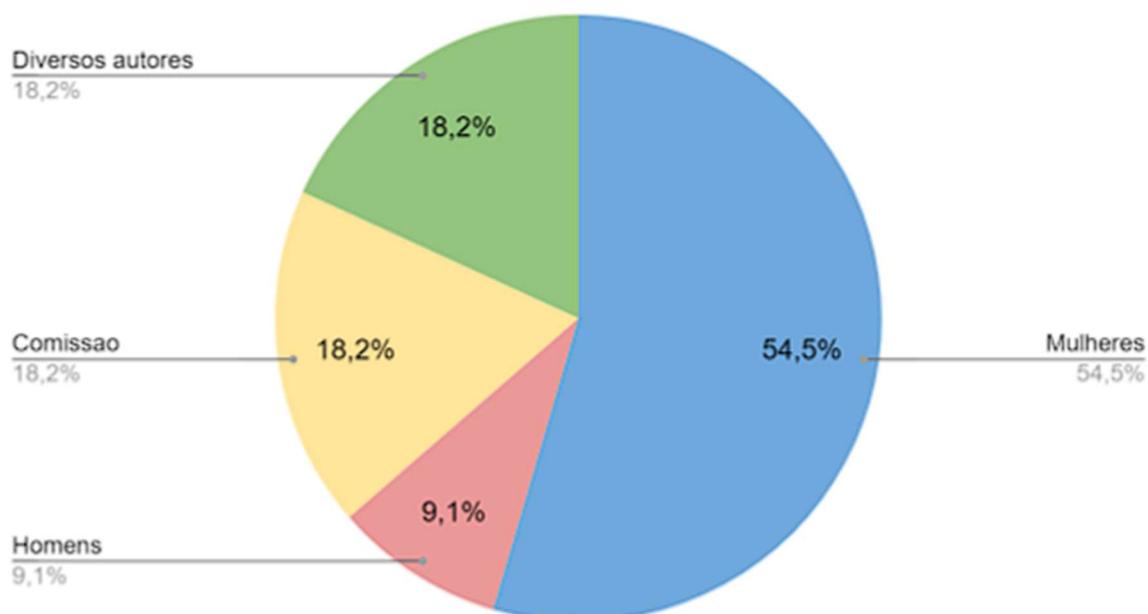
Na questão da licença parental também chama a atenção a participação dos partidos. Ainda que as propostas sejam esparsas, mantém-se a tendência de proposições feitas pelos mais diversos espectros políticos, com destaque para dois polos opostos: PSDB e PSOL (Gráfico 16). Ademais, ainda se sobrepõe o domínio feminino quando se trata de proatividade na proposição de tal dispositivo, como pode ser constatado no Gráfico 17. Fazendo o cruzamento de dados em relação ao número de congressistas, o número é novamente assombroso: 0,0001 de homens congressistas propondo a licença parental em 31 anos, rivalizando com 0,13 de mulheres. Em termos percentuais a correspondência é de 0,09% propostas masculinas e 6,72% femininas. Através destes dados, podemos afirmar que a pauta é, de fato, uma demanda feminina.

Gráfico 16 - Proposição por partido - Licença parental



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do site da Câmara dos Deputados

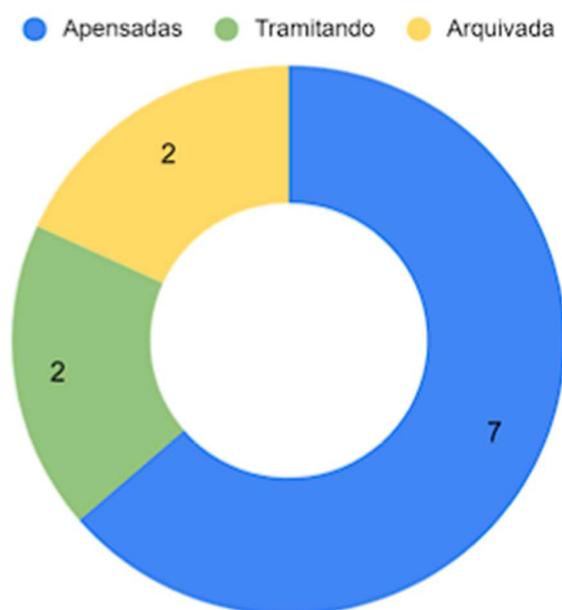
Gráfico 17 - Proposição por gênero - Licença parental



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do site da Câmara dos Deputados

Quanto a situação destes projetos, nota-se a mesma tendência em relação às propostas de regulamentação e ampliação da licença paternidade (Gráfico 18), sendo que das 7 proposições apensadas, 6 estão sob a PL 3935/2008, que hoje a briga a maior parte das propostas referentes à regulamentação e ampliação da licença paternidade, aí incluídas, ao que podemos notar, as proposições de criação de uma licença parental.

Gráfico 18 - Situação das proposições de Licença Parental



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do site da Câmara dos Deputados

Em relação aos dois projetos que seguem tramitando de forma independente, a PL 1876/2015, de autoria da então Senadora pelo Partido Progressista (PP) Ana Amélia Lemos, apesar de obter relatório favorável da relatora, deputada Flavia Moraes (PDT-GO), mais de uma vez, parece haver algum tipo de entrave quanto à sua admissibilidade por parte, sobretudo, do Deputado Sanderson, do Partido Liberal, que pediu a retirada do projeto da pauta de discussão da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público em três ocasiões, sob a justificativa de falta de urgência da pauta.

Já a PL 1974/2021, de autoria conjunta dos Deputados do PSOL, Sâmia Bomfim e Glauber Braga, parece ter encontrado o mesmo obstáculo. Com parecer favorável da Deputada Fernanda Melchiona, também do PSOL, novamente me deparei com 3 requerimentos de retirada de pauta pelo Deputado Sanderson (PL), e

um de mesma natureza do Deputado Alexis Fonteyne, do Partido Novo. No momento, o projeto segue tramitando aguardando discussão na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, tal qual a PL 1876/2015.

Além da PL de autoria da ex-Deputada Fátima Pelaes, outra PL referente a licença parental também foi arquivada, sendo esta uma proposição encaminhada pela própria Comissão de Seguridade Social e Família. A PL foi redigida pela então deputada do PT Iara Bernardi, e previa a concessão de uma licença ao pai, em caso de doença do filho, por 30 dias. A proposta encontrou resistência do congresso e foi rejeitada em Comissão. O conteúdo do relatório do Deputado Luciano Castro (PR-RR) denota algo recorrente nos pareceres contrários, tanto às propostas de criação da licença parental, como da regulamentação e sobretudo ampliação da licença paternidade: a discussão sobre os encargos do benefício para Estado e empresas privadas. Assim diz o Deputado:

“O projeto em epígrafe vai na contramão dessa análise ao impor um novo encargo à classe empregadora, que terá que arcar com a remuneração de um empregado por até sessenta dias sem que haja a contraprestação do serviço. Quer nos parecer que o projeto atenta contra as iniciativas voltadas para os programas que privilegiam a criação de novos postos de trabalho, defendidas pela sociedade como um todo, pois cada novo encargo criado representa mais um entrave à contratação de empregados, aumentando, em consequência, o mercado informal de trabalho, ou seja, trabalhadores que se encontram à margem de qualquer direito trabalhista.’ (CASTRO, 2003)

A hipótese de que os entraves burocráticos encontrados pelos projetos de lei que versam sobre maior participação dos pais nos trabalhos de cuidado, demonstrados pelo relatório acima, mostra-se especialmente interessante quando constatado que a tendência de apensamento de projetos uns aos outros criou um verdadeiro nó. Hoje, a maioria dos projetos que versam tanto sobre a regulamentação e ampliação da licença paternidade quanto os projetos que preveem a criação de uma licença parental encontram-se no super PL 3935/2008, que abriga nada menos que 98 destes. É, portanto, fundamental uma análise mais detalhada deste projeto, quais suas chances de ir a votação em plenário e as

consequências institucionais desta estratégia de apensamento utilizada pelo Congresso.

8. PL 3935/2008: AMARRAS BUROCRÁTICAS, ESTRATÉGIAS POLÍTICAS E CAMINHOS POSSÍVEIS

8.1. SISTEMA BICAMERAL E TRAMITAÇÃO DUPLA: DO SENADO PARA A CÂMARA

O sistema bicameral é inerente ao sistema democrático moderno, nascido sobretudo a partir da Revolução Gloriosa Inglesa de 1688. Com o novo pacto entre burguesia e aristocracia, o poder diluiu-se entre monarquia, aristocracia e burguesia, sendo representado não só pela coroa, mas também pela câmara alta (representante da aristocracia) e a câmara baixa (representante da burguesia) (ARAÚJO, 2017).

Entretanto, apesar de ter sua base estabelecida nas novas estruturas políticas da Inglaterra pós industrialização, foi com o advento da Independência dos Estados Unidos que o sistema bicameral se elevou a status de ferramenta democrática imprescindível, sobretudo com o desenvolvimento do sistema de pesos e contrapesos americano. O sistema de pesos e contrapesos nasce durante a elaboração da Constituição americana, consequência de uma preocupação dos republicanos em não apenas tornar-se livre da metrópole inglesa, mas também não abrir espaços possíveis para grupos anárquicos, construindo, assim, um novo sistema político sólido (MENDIETA; TOBÓN, 2018).

O sistema de pesos e contrapesos constitui-se na regulação de um poder sobre o outro, onde executivo, legislativo e judiciário são submetidos a fiscalização contínua um do outro, não tendo, desta forma, nenhum dos três poderes, força para determinar os rumos das políticas de Estado sem que haja consentimento das outras duas forças. Ainda que o sistema de pesos e contrapesos tenha sido delineado para que houvesse equilíbrio entre os poderes, pode-se dizer que também foi utilizado na proposição do sistema bicameral estadunidense, onde

"A câmara baixa foi desenhada para dar assento aos representantes nacionais, eleitos nas circunscrições subnacionais conforme a densidade populacional de cada uma. Essa regra gerou desentendimentos no processo de pactuação entre as colônias, porque a distribuição irregular da população entre as unidades federadas se expressaria em diferentes contingentes de representantes estaduais e afetaria a influência política de

cada estado nas decisões legislativas. Para compensar essa desigualdade e viabilizar o pacto constitucional, foi proposta uma segunda câmara, com assentos para os representantes dos estados e dos seus governos. O propósito era instituir uma arena de representação exclusiva do pacto federativo, onde os estados membros, dotados de igual número de representantes, teriam idêntico poder para influir nas decisões legislativas. O resultado foi um parlamento bicameral que resultou num sistema de controles recíprocos entre as unidades federadas (horizontal) entre os níveis nacional e subnacional de governo (vertical)." (ARAÚJO, 2018, p. 432)

Assim, as duas representações possuem poder de veto e regulação um do outro, fazendo com que as escolhas tomadas, a nível legislativo, tenham *duplo check* e anuência do maior número possível de representantes do povo, além de reflexões mais longas, maiores negociações com a sociedade civil e reajustes dos projetos iniciais (INÁCIO, 2007; ARAÚJO, 2018)

No Brasil, o sistema bicameral foi instaurado ainda no período monárquico, durante a regência de D. Pedro I. O processo de independência do Brasil culminou, em 1822, na convocação de uma Assembleia Constituinte por D. Pedro I, afeito às ondas constitucionalistas e ao modelo moderno de Estado que varria a Europa do século XIX após a Revolução Francesa. Esta Assembleia era constituída de 100 representantes, de todos os 19 estados existentes então, com maior concentração de deputados de Minas Gerais, Bahia e São Paulo, além de sobrepor-se o perfil das classes dominantes, com bacharéis, padres, militares, médicos e magistrados (IGLÉSIAS, 1985, p. 17).

Os trabalhos da Constituinte se desenrolaram com diversos episódios de confrontos entre deputados, e entre grupos políticos e o Imperador, o que levou a sua dissolução em 1823 e recomposição, agora com prioridade a constituintes liberais, com vista a criação de uma carta magna moderna que acompanhava as tendências políticas e progressistas europeias. Assim, o projeto da primeira Constituição ficou a cargo de intelectuais ligados a grandes pensadores europeus, como Benjamin Constant, que inteligentemente conduziram a elaboração do texto, que foi homologado em 25 de março de 1824 (*Ibidem*). Dentre estes artigos, destaca-se o artigo 14, que determina a criação de duas casas legislativas: o

senado, com mandato vitalício, e a câmara de deputados, com referendos dos conselhos para a escolha periódica de seus representantes.

O modelo bicameral brasileiro prevaleceu por toda a história do Brasil, tendo estado inativo somente durante o período da ditadura civil-militar, após a assinatura, em dezembro de 1968, do infame Ato Institucional número 5. Este período sombrio teve fim com a progressiva abertura democrática, como já apontado neste trabalho, ocorrida a partir de 1975. Com a constituição de 1988 restabeleceu-se a solidez do legislativo, representado e organizado em torno das suas casas: Senado e Câmara dos Deputados.

A CF/88 inaugurou uma dinâmica mais simétrica nas relações entre as duas casas, com o controle mais horizontal dos poderes, e atribuições semelhantes entre senado e câmara. Entretanto, como aponta Inácio (2007), os deputados possuem algumas vantagens no que se refere ao trâmite de propostas, visto que a Casa Iniciadora das propostas tem maior tendência a influenciar nas tomadas de decisão, e sendo a Câmara dos Deputados aquela que possui poder de levar proposições populares ao debate legislativo, esta acaba sendo um eixo importante na elaboração das leis brasileiras (INÁCIO, 2007). Mesmo quando iniciadas no Senado, as propostas acabam tendo maior abertura para modificações na Câmara, considerando o maior número de congressistas e por consequência, maior pluralidade de partidos e correntes ideológicas.

É neste contexto que em 2008 chega à Câmara dos Deputados a Proposta de Lei nº 666/2007, de autoria da então Senadora do PDT Ceará, Patrícia Saboya, agora transformada em PL 3935/2008 após aprovação da proposição no Senado. A proposta prevê a regulamentação, em lei, da licença paternidade em 15 dias, sem prejuízo ao empregado, com proteção de 30 dias em seu retorno, sendo esta licença estendida aos pais adotantes. Na justificativa, a Senadora destaca a falta de regulamentação da licença paternidade:

“Nesse lapso de tempo, a licença-paternidade foi efetivada mediante regra provisória, constante do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (CF), fixada em cinco dias, conforme disposto no § 1º do art. 10 do ADCT da CF. [...] Agora é tempo de refletir melhor sobre o papel do pai na formação da família brasileira, de forma especial no que concerne a sua participação e assistência ao filho recém-nascido ou ao adotado. A nossa Constituição estabelece, no § 5º do art. 226, que os

direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher. A licença-paternidade nos moldes vigentes é de apenas cinco dias, insuficiente para que o pai possa contribuir com uma assistência mais efetiva ao filho e à mãe. O período de quinze dias, se não é o ideal, é um passo para estabelecer um vínculo seguro, de afeto e responsabilidade, com os filhos, principalmente em um momento em que a mãe pode se sentir fragilizada devido ao período de gravidez ou em consequência da recuperação pós-parto.” (SABOYA, 2007)

Analisado pela Comissão de Assuntos Sociais do Senado, em 2008, o PL foi designado ao então Senador Flávio Arns, do PT, que emitiu parecer favorável, evidenciando a anormalidade da não regulamentação da licença ao longo de 20 anos de Constituição. O Senador ainda pontua o resultado de uma enquete feita pelo jornal Estado de S. Paulo, em 28 de outubro de 2007, que pergunta aos leitores se a licença paternidade deveria ser estendida, ao que 72% responderam afirmativamente, o que indica, se não em dados científicos, ao menos em tendência cultural, a inclinação de novas construções sociais a respeito do papel do pai. O parecer do relator e sua indicação pela admissibilidade do projeto foi aceita com 10 votos pela Comissão, e a Mesa Diretora acatou a decisão da Comissão, elaborando texto final para encaminhamento à outra casa.

Em 28 de agosto de 2008, o projeto é recebido pela Câmara, iniciando sua segunda tramitação. Alguns dias depois, a Mesa Diretora da Câmara distribuiu o projeto entre as Comissões: Comissão de Trabalho, Administrativo e Serviço Público; Comissão de Seguridade Social e Família; Comissão de Constituição e Justiça. A partir desta distribuição, o projeto começa a sofrer um processo que parece ser tendência das últimas legislaturas da Câmara: o massivo apensamento de propostas afins, que será analisado com objetivo de compreender até que ponto esta prática beneficia ou dificulta a tramitação das proposições.

8.2. CAMINHOS BUROCRÁTICOS E PERFIL DOS PROJETOS APENSADOS AO PL 3935/2008

O artigo 142 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê que quando dois ou mais proposições de mesmo teor com “matéria idêntica e correlata” estiverem tramitando, pode-se promover sua tramitação conjunta, desde que com

requerimento de alguma Comissão ou de qualquer deputado, observando-se que quando tramitadas conjuntamente, não é necessário parecer individual para cada proposta apensada, sendo válido somente o relatório em Comissão do projeto “guarda-chuva”, sendo este “ a [proposta] mais antiga sobre a mais recente das proposições em tramitação na Câmara dos Deputados” (BRASIL, 2017, p. 74). Ademais, o processo de apensamento é conduzido pela Mesa Diretora da Câmara, conforme previsto no art. 139 do Regimento Interno, e o trabalho de análise das propostas e designação tanto para comissões quanto de apensamento, é realizada por equipe ligada ao Presidente da casa.

Tabela 1 - Presidentes da Câmara dos Deputados 2007 - 2022

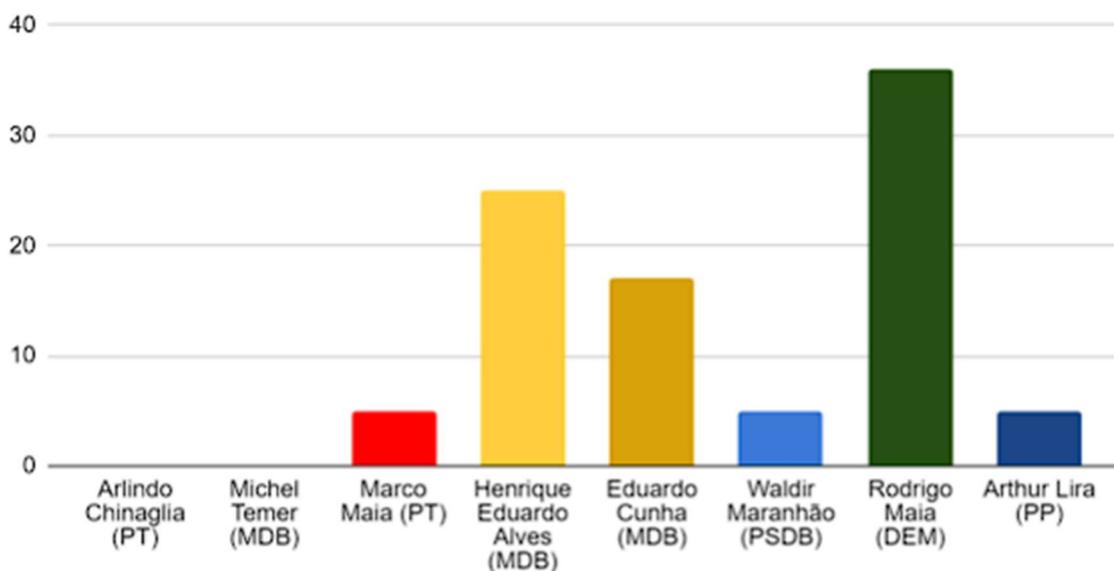
Arlindo Chinaglia	2007 - 2009	PT
Michel Temer	2009 - 2010	MDB
Marco Maia	2010 - 2013	PT
Henrique Eduardo Alves	2013 - 2015	MDB
Eduardo Cunha	2015 - 2016	MDB
Waldir Maranhão	2016	PSDB
Rodrigo Maia	2016 - 2020	DEM
Arthur Lira	2021 - 2022	PP

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do site da Câmara dos Deputados

É possível notar pela tabela 1 que nas últimas quatro legislaturas predominaram os partidos alinhados ao Centro-Direita, com destaque especial para o MDB. Isso pode gerar a hipótese de que a depender do Presidente, pode ocorrer número maior ou menor de apensamentos e de conseqüente demora no andar dos projetos em tramitação. Para averiguar esta hipótese, foi contabilizado o número de apensamentos ao PL 3935/2008 desde sua passagem do Senado à Câmara, de acordo com o mandato dos presidentes. Dos 93 PLs apensados, 25 o foram durante o Mandato de Henrique Eduardo Alves (MDB) e 36 durante o mandato duplo de Rodrigo Maia (DEM), conforme demonstrado no Gráfico 19. Desta forma é possível afirmar que embora em números absolutos, Maia tenha sido o presidente que

movimentou mais apenses ao PL 3935/2008, de forma proporcional, considerando o tempo de Mesa Diretora, Henrique Eduardo Alves promoveu um número mais expressivo de apensamentos, com cerca de 12,5 apensamentos por ano, em face de 9 por ano de Maia.

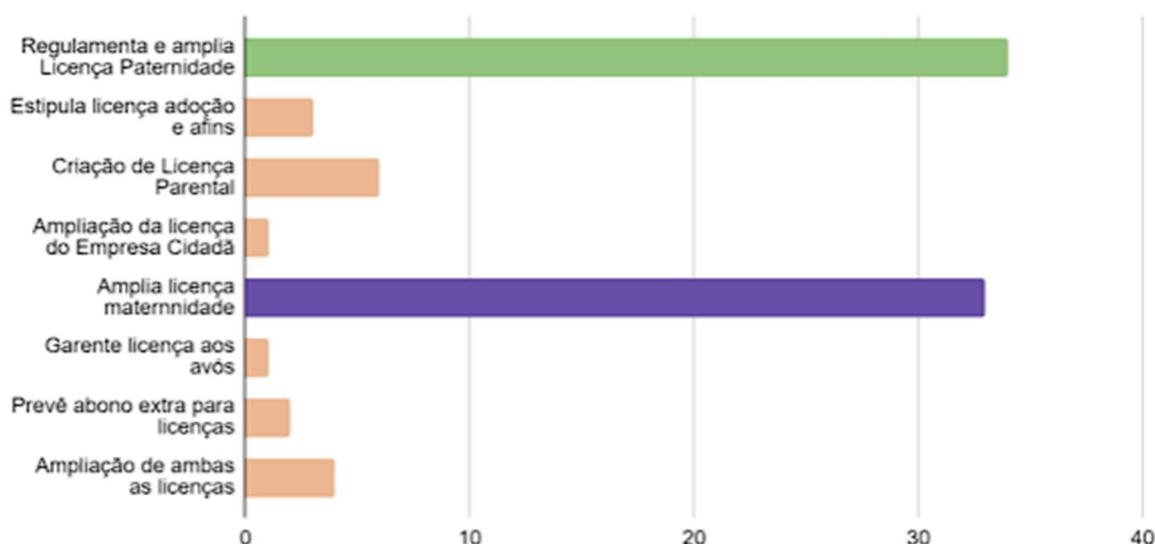
Gráfico 19 - Número de apensamentos à PL 3935/2008 por mandato de Presidente da Câmara



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do site da Câmara dos Deputados

Quanto ao tema, a análise das propostas pode ser dividida em oito modalidades, das quais destacam-se os projetos com objetivo de regulamentar e ampliar a licença paternidade e projetos com foco na ampliação da licença maternidade (Gráfico 20). Interessante notar que são 33 projetos de lei voltados à ampliação da licença maternidade, caracterizados como projetos a fim de um projeto guarda-chuva que prevê a ampliação da licença paternidade utilizando como justificativa justamente a disparidade de tempo entre as licenças, o que acaba descaracterizando a ideia original.

Gráfico 20 - Distribuição de apensados conforme modalidades



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do site da Câmara dos Deputados

Em relação aos 34 projetos que visam a ampliação e regulamentação da licença paternidade, 19 visam de fato a regulamentação e ampliação irrestrita e 14 só ampliam o tempo em caso de morte, condições de saúde fragilizada ou abandono da mãe (Gráfico 21). Esse dado chama a atenção, por mostrar que embora as proposições em sua maioria visam a regulamentação em lei e ampliação do tempo atual de cinco dias, ainda há um número expressivo de PLs apensadas a PL 3935/2005 que ainda consideram o papel do pai secundário, sendo necessário seu cuidado ativo somente quando a mãe não é capaz de fazê-lo.

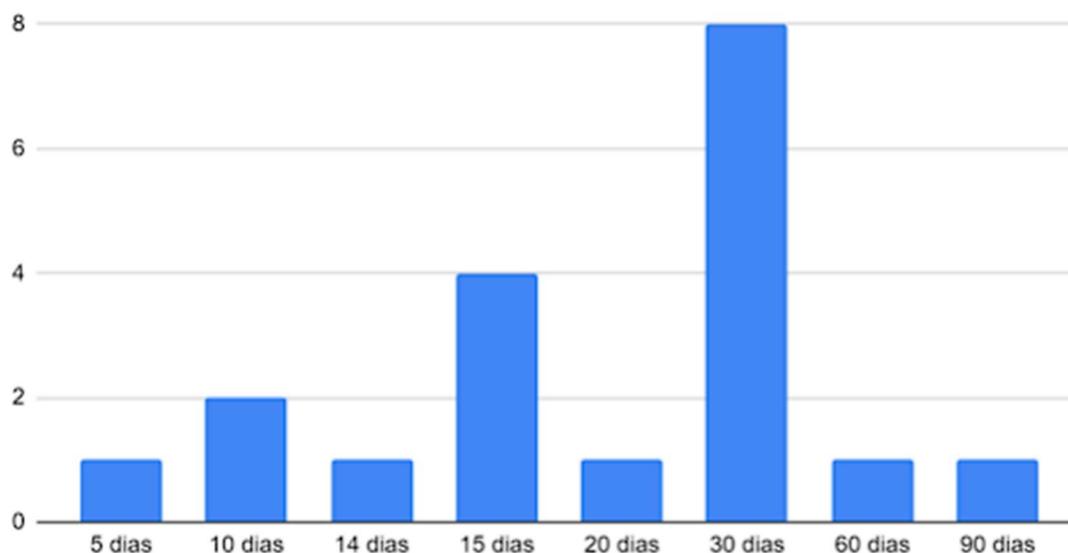
Gráfico 21 - Tipos de proposta de ampliação e regulamentação da Licença Paternidade dos projetos apensados ao PL 3935/2008



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do site da Câmara dos Deputados

Dentre as proposições que visam a regulamentação e ampliação da licença paternidade, percebe-se que a maioria entende que o tempo da licença deve ser estabelecido em ao menos 30 dias, com alguns destes PLs sugerindo tempos flexíveis, a depender de fatores como bebês prematuros, parto de múltiplos ou necessidade de cuidado médico para com a mãe. As outras proposições variam dos cinco dias já estipulados, cabendo apenas sua regulamentação, indo até algumas que propõe o tempo atual de licença paternidade compulsória sueca, com 90 dias (Gráfico 22).

Gráfico 22 - Tempo proposto de ampliação da licença paternidade dos projetos apensados ao PL 3935/2008



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do site da Câmara dos Deputados

Estes dados mostram alguns aspectos sobre o PL 3935/2008. 1) Em primeiro lugar, embora reforcem a hipótese de que o processo de apensamento de PLs pode ser uma manobra política coordenada por determinados presidentes da Câmara, os dados não são conclusivos para tal afirmação, algo que só pode ser averiguado em pesquisa qualitativa. 2) Há certo problema na leitura do que se consideram projetos de lei a fim, visto que o texto do PL 3935/2008 prevê a regulamentação da licença paternidade, mas diversos PLs voltados à ampliação da licença maternidade foram apensados a este, quase se igualando em número, o que pode deturpar a proposta inicial. 3) Quanto aos projetos que tem como fim a regulamentação e ampliação da licença paternidade, 41,2% ainda veem o pai como cuidador secundário, delegando uma licença paternidade maior apenas na falta da mãe, fator este que mostra como ainda há dificuldade de igualar o papel de pai e mãe nos trabalhos de cuidado, reforçando a divisão sexual do trabalho e institucionalizando a mãe no papel de cuidadora primária.

Ainda assim, o PL 3935/2008 mostra-se hoje um caminho possível para a regulamentação e ampliação da licença paternidade brasileira, mas quais suas chances de aprovação? Quem são os personagens envolvidos no debate e nos trabalhos de análise, escrita e lobby do projeto?

8.3. A PL 3935/2008 E O FUTURO DA LICENÇA PATERNIDADE BRASILEIRA

O PL 3935/2008 tramita na Câmara dos Deputados há cerca de 15 anos, e neste tempo teve diversas movimentações. Junto com seus apensados, são quase 100 projetos de lei tramitando de forma conjunta, algo que ao mesmo tempo que dá mais visibilidade e longevidade ao debate, também torna seu caminho mais longo, suas análises mais demoradas. Também não pode passar incólume as disputas que se dão nesta arena, perceptíveis através dos pareceres de relatores e votos em separado, que denotam, por um lado, parlamentares preocupados com a garantia e atualização dos direitos sociais, e de outro a defesa exacerbada de uma economia que seria prejudicada pela extensão do tempo de licença.

Esse cabo de guerra materializa-se no relatório apresentado pelo então deputado Silvio Costa (PTB - PE) pela rejeição do PL 3935/2008 e pelo voto em separado do Deputado Eudes Xavier (PT - CE) em resposta ao relator do projeto. Em seu parecer, o Deputado Silvio Costa argumenta:

“Verifica-se claramente que a pretendida alteração onerará ainda mais a folha de pagamento do empregador. [...] Entendemos que a presença do pai influencia positivamente no crescimento da criança, todavia, a mãe, com a garantia de poder permanecer seis meses ao lado do filho, supre essa necessidade, propiciando ao bebê vínculo afetivo necessário ao seu desenvolvimento desde o primeiro momento de seu nascimento. Há que se considerar, inobstante o louvável mérito das proposições, que seu efeito agrava ainda mais as já elevadas despesas de contratação no Brasil” (COSTA, 2012)

Há dois elementos no parecer do relator que corroboram com a hipótese de que há uma íntima relação entre a institucionalização da divisão sexual do trabalho e o avanço do neoliberalismo. O primeiro refere-se à naturalização da mãe no trabalho de cuidados, denotando que a assistência materna basta para sanar as necessidades do bebê, desconsiderando a enorme carga emocional e física que um pós-parto demanda das mulheres e o quanto a falta de uma rede de apoio intensifica esse desgaste resultando, inclusive, em doenças físicas e psicológicas. O segundo elemento é o fato de que enquanto a licença maternidade não é questionada, a licença paternidade é alvo de uma suposta ameaça ao

empresariado, desconsiderando-se que o abono é pago pela previdência bem como os períodos de licença possibilitam a abertura de novas vagas de emprego no mercado de trabalho. Ademais, não parece incomodar o nobre deputado Silvio Costa o fato de que a disparidade de licenças marginaliza as mulheres neste mesmo mercado de trabalho que vê como onerosa a licença para os pais.

Como já aponta Federici (2021, p. 33) há anos, a família tem sido a institucionalização da exploração da mão de obra feminina, disciplinando também os homens de forma que o sistema conte com divisões que não são apenas de classe, mas também de gênero e raça. Essa institucionalização invisibiliza o trabalho existente no âmbito privado, os pesos psicológico, físico e emocional necessários na gestão da vida, bem como hierarquiza grupos de modo a garantir a exploração da mão de obra, com baixos salários, empregos precarizados, falta de acesso aos direitos trabalhistas mais básicos e jornadas duplas e triplas de trabalho.

É partindo desta discussão que o Deputado Eudes Xavier emitiu seu voto em separado. Contrariando o voto do relator, o Deputado Eudes ressalta que a Constituição brasileira determina a igualdade de direitos de homens e mulheres, assim como destaca que os cinco dias constados nos ADCT tem caráter provisório e carecem de regulamentação, regulamentação esta que deve acompanhar as mudanças sociais ocorridas nas famílias brasileiras assim como incentivar novas dinâmicas que promovam o caráter igualitário da instituição familiar. Assim, o Deputado é contundente ao afirmar: "O relatório do nobre Deputado Silvio Costa pela rejeição da matéria legitima a ausência paterna e se opõe aos direitos garantidos pelas mulheres no âmbito do trabalho" (XAVIER, 2012).

Essa disputa do campo político é extremamente simbólica quando compreendemos que é nele que as forças sociais se tensionam na busca da hegemonia pela construção de uma realidade social, de uma expressão de mentalidade coletiva, assim como "a distribuição das opiniões numa população determinada depende do estado dos instrumentos de percepção e de expressão disponíveis e do acesso que os diferentes grupos têm a esses instrumentos" (BOURDIEU, 2002, p. 165). Ao elaborar projetos de lei, discuti-los, aprová-los, movimentando a opinião pública, os legisladores não estabelecem somente marcos jurídicos, mas também impõe novas estruturas sociais, categorizando e realocando o que é ou não aceitável socialmente, criando novas perspectivas, avançando ou

regredindo em questões sociais que seguem sendo disputadas também no campo da sociedade civil.

Assim, há um forte simbolismo quando um deputado reitera que uma licença igualitária entre homens e mulheres, ou somente o acréscimo de mais dias para os pais é onerosa para o Estado. Há mais do que simples opinião pessoal aí implicada: é verdadeiramente a tentativa de imposição de uma ideia ao tecido social, manifestação flagrante de determinados ideais, ligados a determinados grupos sociais, a sistemas ideológicos e econômicos.

Embora o PL 3935/2008 tenha sido barrado na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, através do voto do Deputado Silvio Costa, na Comissão de Seguridade Social e Família seu parecer foi favorável, com destaque da Relatora, a então Deputada Elcione Barbalho (MDB - PA) para o demasiado tempo sem regulamentação da licença paternidade, além de seu exíguo tempo de cinco dias, determinados pelos ADCT. O parecer favorável nesta comissão, bem como os votos separados do Deputado Eudes Xavier e Assis Melo na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, possibilitaram que o PL siga em tramitação.

Quanto aos apensamentos, embora seu uso em demasia pareça ser estratégia política de determinadas presidências da Câmara, como já exposto, também é o que garante a permanência deste “super” PL em discussão, visto que de acordo com o Regimento Interno, Patrícia Saboya não sendo mais Senadora, cabe a qualquer dos deputados com PL apensados o pedido de desarquivamento quando da passagem de uma legislatura a outra, na qual todos os PLs são automaticamente arquivados até que haja requerimento solicitando sua reativação.

Assim, o PL 3539/2008 segue sendo, hoje, o projeto com maiores chances de seguir a votação em plenário, tanto por sua robustez quanto pela gama de deputados, partidos e frentes envolvidos ao seu redor, o que possibilitaria a construção de uma maioria pela aprovação. Resta, entretanto, acompanhar seu trâmite, as discussões recorrentes e esperar, com esperança, que este passo importante seja dado em prol da igualdade de direitos entre homens e mulheres.

9. CONCLUSÃO

Realizar um trabalho científico nunca é tarefa fácil, e pressupõe, como exposto, vigilância epistemológica constante, dedicação, além de uma alta capacidade de adaptação do pesquisador diante dos obstáculos impostos pela pesquisa. A pesquisa aqui apresentada não foge a esta regra. Durante três anos a coleta, sistematização e análise dos dados ocupou meu tempo, e ainda sim, mesmo com esta conclusão não o finalizo, pois muitas perguntas permanecem sem respostas assim como outras tantas surgiram neste processo, como espera-se que ocorra em qualquer estudo científico.

Determinar quais os obstáculos para a aprovação de projetos de lei que versem sobre a regulamentação da Licença Paternidade na Câmara dos Deputados não foi tarefa fácil e sequer posso dizer que alcancei o objetivo principal de mapear estes obstáculos. Seria irresponsável de minha parte afirmar que minhas hipóteses iniciais se comprovaram quando ainda restam lacunas significativas sobre suas dimensões.

O que posso, de fato concluir, é que o processo de institucionalização da licença paternidade foi árduo, não sendo iniciado pelo Estado brasileiro, mas sim através da luta das mulheres. Ainda que um primeiro esboço de uma licença tenha ocorrido em lei com a reforma trabalhista de 1967, que determinava o abono de um dia em razão do nascimento do filho, este não tinha caráter de política social com vista a promoção de igualdade entre homens e mulheres ou mesmo de atenção primária a criança, resumia-se, antes disso, exclusivamente como forma do Governo incentivar o registro do recém-nascido, em uma época em que os índices de registros tardios no país eram exorbitantes, parte devido a verdadeira caracterização de feudo dos cartórios brasileiros até 1988, parte por uma total inexistência de responsabilização da figura do pai quanto a cidadania de nossas crianças.

O cenário só mudaria, de fato, com a redemocratização e a participação ativa dos movimentos sociais, sobretudo para o tema aqui abordado, os movimentos feministas e de mulheres, que através da CNDM se articula em uma campanha histórica de participação política, a “Mulher e Constituinte”. Com uma organização em várias frentes, foram coletadas as demandas das mulheres brasileiras a serem apresentadas para a Assembleia Constituinte, além de uma intensa movimentação

nos corredores da Câmara e do Senado pelo “Lobby do Batom”. Uma destas demandas contidas na Carta das Mulheres à Constituinte diz respeito a igualdade de direitos e deveres entre homens e mulheres não apenas no âmbito público, mas também na vida privada.

A demanda surtiu efeito, e embora tenha havido por parte dos parlamentares certo deboche quanto à proposta levada pelo Deputado Alcení Guerra, instituiu-se a licença paternidade no Brasil como direito social a ser disciplinado em lei futura. Como bem destaca a Ana Liési Thurler (2021), a determinação de uma licença paternidade bem como a limitação do direito patriarcal sobre filhos e esposa reconfigura o papel do homem e do pai juridicamente no Brasil, inaugurando um tempo pós-patriarcal. Este dispositivo poderia estar nos oferecendo interessantes frutos em relação às disparidades de gênero de nosso país, se assim fosse regulamentada e o direito social garantido em Constituição fosse de fato respeitado. Ocorre que tendo o artigo 7º inciso XIX preconizado o futuro disciplinamento do dispositivo da licença paternidade, seu tempo foi determinado, de forma paliativa, pelos Atos Dispositivos Constitucionais Transitórios, redigidos em 1989, em apenas cinco dias.

Há de se pensar que em mais de 30 anos de Constituição a transitoriedade já teria dado espaço a regulamentação e imposição da lei, mas não foi o que ocorreu. Ao longo do tempo, o caráter transitório foi deturpado por congressistas e Estado brasileiro, com desdém total pelo direito social garantido em Constituição. O fato não passa incólume: é apontado por maioria esmagadora dos projetos de lei aqui estudados, que sempre apontam a problemática desta lacuna jurídica e legislativa.

Essa questão, entretanto, não é exatamente ignorada por parlamentares, embora em comparação com o número de propostas anuais ainda seja baixo. Através da coleta dos dados e sistematização quantitativa destes, identificou-se que durante estes mais de 30 anos o tema sempre esteve presente no Congresso, com especial destaque para dois picos propositivos: o primeiro entre 1988 e 1992 e o segundo iniciado em 2007 e que parece estar se mantendo atualmente. Ainda que haja diferenças substanciais nas proposições de um período e de outro, com influência da mudança de comportamento da própria Câmara de Deputados, o teor mantém-se o mesmo: o argumento da necessidade de regulamentação da licença prevista em Constituição além da responsabilização do pai na vida familiar.

Sobre este último item, esta responsabilização, como apontado, não necessariamente é vista como um protagonismo do pai na tarefa de cuidados, e muitas vezes é associada a um “auxílio” a mãe puérpera ou então como uma opção apenas em caso de problemas com a mãe - morte, abandono, doenças etc. Entretanto, entre um pico de proposições e outro, uma diferença fundamental aparece: enquanto no período imediato a homologação da CF/88 o intuito era regulamentar os cinco dias determinados pelos ADCT, a partir dos anos 2000 a maioria dos projetos pleiteia não apenas a regulamentação, mas também a ampliação do tempo, com proposição majoritária de 30 dias de licença.

Essa mudança pode, factualmente, ser atribuída a duas leis estabelecidas nas décadas de 2000 e 2010: o Programa Empresa Cidadã e o Marco Legal da Primeira Infância. Enquanto o primeiro revoluciona ao desobrigar o Estado tornando a ampliação facultativa às empresas em troca de incentivos fiscais, a segunda coloca o pai no mesmo patamar da mãe em termos de cuidados e responsabilidade perante os filhos. Obviamente ambos não são isentos de críticas. O Programa Empresa Cidadã, por exemplo, possui caráter fortemente medicalizador, tendo sido redigido e pleiteado pela Sociedade Brasileira de Pediatria, com foco único na mãe e na amamentação. Além disso, o Programa não é atraente para micro e pequenas empresas que são a maioria no Brasil, tornando o direito elegível para uma parcela muito pequena de trabalhadores. Já o Marco Legal da Primeira Infância, embora mais completo, falha ao não impor como objetivo a universalização de uma licença paternidade ampliada, contradizendo-se desta forma em relação à responsabilização de pais e mães na criação dos filhos. Ainda assim, a provação destes foi fundamental para o debate público da mudança do papel do pai na família assim como a sobrecarga das mães e a necessidade de compartilhamento do trabalho de cuidados.

A pauta ganhou força através destes dois marcos e apesar de nenhum projeto de lei ter sido levado a plenário para votação ainda, hoje tramita um “super” PL sobre o tema. O PL 3935/2008 como demonstrado, é hoje o carro chefe sobre a pauta, abrigando cerca de 100 projetos apensados. Nem todas estas propostas versam sobre a regulamentação e ampliação da licença paternidade; boa parte deles - quase metade - tem como foco o aumento da licença maternidade e não mencionam o pai; também ali estão alguns projetos inovadores, que tentam estabelecer uma licença parental, a ser compartilhada entre pai e mãe. Entretanto, o

número de apensamentos torna a tramitação lenta, embora de forma paradoxal a isso, é o que mantém o PL 3935/2008 com mais chances de uma futura aprovação em plenário.

Ainda há determinados pontos que não foram passíveis de averiguação e tampouco puderam ser descartados. Chama a atenção que o processo massivo de apensamentos ao PL 3935/2008 tenha ocorrido de forma destoante em duas gestões da Presidência da Câmara, mas não posso afirmar ou descartar que esse movimento se configura como manobra política de determinado deputado ou nicho que represente. Da mesma forma, não é possível analisar quais os motivos pelos quais nenhum destes projetos foi a plenário para votação, no máximo conseguimos desenhar mais algumas hipóteses, também não verificáveis nesta etapa da pesquisa, como a falta de base que possibilite uma votação positiva ou mesmo dificuldade de articulação dos Deputados para pressionar o andamento dos projetos. Todas essas questões exigem outros métodos qualitativos, diversos do aplicado aqui, para serem identificadas, algo que pretendo fazer em uma etapa futura da pesquisa. Ainda que não possa afirmar as hipóteses centrais que desenhei quando iniciei este trabalho a respeito de uma resistência de cunho patriarcal e neoliberal quanto a regulamentação e ampliação da licença paternidade, mantive o título menos por atestar sua veracidade e mais como uma provocação: há ainda o que caminhar e a pauta econômica ainda se configura como um dos obstáculos para a equiparação do tempo de licenças entre pai e mãe.

Finalizo com a conclusão de que os meandros e disputas políticas não tornam a aprovação de uma política pública algo fácil, especialmente quando a pretensão é a mudança estrutural em papéis sociais já há tanto tempo estabelecidos. Ainda assim, a dar um passo para trás e analisar o quadro como um todo, posso afirmar que avanços têm ocorrido e que o tema, que antes tinha pouca insistência, passou a ser recorrente e tem crescido no debate público. Não posso dizer que há probabilidades fortes de aprovação do PL 3935/2008 ou de qualquer outro que verse sobre a responsabilização do pai no trabalho de cuidados, isso seria fazer futurologia, algo que não cabe a um cientista. Entretanto, mudanças sociais no sentido de família têm ocorrido, e as mulheres ganham, aos poucos e de forma tímida, homens aliados à pauta, que pleiteiam uma paternidade ativa e o reconhecimento do pai no trabalho de cuidados, livres de preconceitos ou

intimidações. E de forma humilde, espero que esta pesquisa possa contribuir de alguma forma neste movimento de mudança.

BIBLIOGRAFIA

AGRESTI, A. e FINLAY Barbara. **Estatística Descritiva**. in: Métodos Estatísticos para as Ciências Sociais.

ALONSO, Angela. **As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate**. Lua Nova: Revista de cultura e política, p. 49-86, 2009.

ALONSO, Angela. **Flores, votos e balas: o movimento abolicionista brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015

AMÂNCIO, Kerley Cristina Braz. **“Lobby do Batom”:** uma mobilização por direitos das mulheres. Revista Trilhas da História, v. 3, n. 5, p. 72-85, 2013.

ANANIAS, João. **Relatório ao Projeto de lei da Câmara nº 6998, de 2013. Altera o art. 1º e insere dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Brasília, DF: Senado Federal, 2013. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1284640
6. Acesso em:04/11/2022.

ANDRADE, Luiza Lobato. **Gênero, trabalho e bem-estar social na América Latina: um estudo das políticas de licenças maternidade, paternidade e parentais no Brasil, Chile e Uruguai**. 2018. p. 127. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Departamento de Estudos Latino-Americanos, Universidade de Brasília, Brasília,2018

ARAÚJO, Paulo. **Bicameralismo: história, conceito e funções nos governos contemporâneos**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 114, 2017.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986

BADINTER, Elisabeth. **Um amor conquistado: o mito do amor materno**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

BANTERLI, Fábio Rogério; MANOLESCU, Friedhilde Maria K. **As micro e pequenas empresas no Brasil e a sua importância para o desenvolvimento do país**. Centro, v. 9, p. 8, 2017.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. **O mercado de trabalho antes de 1930: emprego e "desemprego" na cidade de São Paulo**. Novos estudos CEBRAP, p. 91-106, 2008.

BARBOSA, Mariângela de Medeiros. **Licença-maternidade: 4 meses é pouco!**. Conselho Regional de Medicina da Paraíba, 2005. Disponível em: <https://crmpb.org.br/artigos/licenca-maternidade-4-meses-e-pouco/> Acesso em: 11/11/2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São paulo: Edições, 2016

BATALHA, Cláudio HM. **Identidade da classe operária no Brasil (1880-1920): atipicidade ou legitimidade**. Revista Brasileira de História, v. 12, n. 23/24, p. 111-124, 1991.

BATTHYÁNY, Karina; GENTA, Natália; PERROTA, Valnetina. **Uso de licencias parentales y roles de género en el cuidado**. Montevideu: Uruguai: Sistema de Cuidados, 2018.

BECKER, Howard. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Hucitec, 1993.

BEHRING, Eliane Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Editora Cortez, 2011

BERETTA, Maria Isabel Ruiz et al. **Tristeza/depressão na mulher: uma abordagem no período gestacional e/ou puerperal**. Revista Eletrônica de Enfermagem, v. 10, n. 4, 2008.

BESSE, Susan K. **Modernizando a desigualdade: Reestruturação da ideologia de gênero no Brasil, 1914 - 1940**. São paulo: Editora USP, 1999

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades: os limites da democracia no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2018.

BOURDIEU, Pierre. **A Miséria do Mundo**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BOURDIEU, Pierre. **Ofício do Sociólogo: metodologia de pesquisa na sociologia**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2004.

BRANDÃO, Lucas Coelho. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular**. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**. Brasília, 22 de setembro de 1988.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados: 17 de Dezembro de 2014**. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020141217001950000.PDF#page>
= Acesso em: 04/11/2022

BRASIL, Congresso Nacional. **Regimento comum do Congresso Nacional [recurso eletrônico] : Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 1970, alterada até o Ato da mesa nº 1 de 2015, e legislação correlata**. – 3. ed. rev. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017

BRASIL, **Decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a consolidação das leis do trabalho**. Lex: coletânea de legislação: edição federal, São Paulo, v. 7, 1943.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Atenção à saúde do recém-nascido: Guia para os profissionais de saúde**. Brasília: Ministério da saúde, 2011

BRITO, Danyella Juliana Martins. **A pandemia da Covid-19 amplia as desigualdades de gênero já existentes no mercado de trabalho brasileiro**. Observatório Mercado de Trabalho do Nordeste e Covid-19 Boletim 03/2020. Outubro, p. 1, 2020.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001

CASTRO, Luciano. **Relatório ao Projeto de lei da Câmara nº 16, de 2003. Dispõe sobre a licença parental**. Brasília, DF: Senado Federal, 2013. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=131915 . Acesso em:10/11/2022

CHACON, Vamireh. **História dos partidos brasileiro: Discursos e práxis dos seus programas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

CHILE, **Código del Trabajo, Ley no. 16.744, D.F.L. no. 44, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 1978, D.F.L. no. 1, Ministerio de Salud, 2006, Ley no. 20.545, 2011.** Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1030936&idParte=> Acesso em 10/11/2022

CNDM, Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres. **Filho não é só da mãe**. Panfleto. Abril de 1988, Brasília.

CNDM, Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres. **Informe Mulheres: Informativo do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher**. nº06, julho de 1988, Brasília.

CONNELL, Raewyn. **Gênero em termos reais**. São Paulo: nVersos, 2016.

CONNELL, Raewyn. **Masculinidades**. Ciudad de Mexico: Universidad Nacional Autónoma de Mexico, 2003

CONNELL, Raewyn; PEARSE, Rebecca. **Gênero: Uma perspectiva global**. São Paulo, nVersos, 2015

COSTA, Silvio. **Relatório ao Projeto de lei da Câmara nº 3935, de 2008. Acrescenta arts. 473-A a 473-C à Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para regulamentar a licença paternidade a que se refere o inciso XIX do art. 7º da Constituição Federal**. Brasília, DF: Senado Federal, 2008. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1030974 Acesso em:15/11/2022.

COUTO, Eduardo Araujo. **De transitório a provisório: A perenidade estratégica do ato das disposições constitucionais transitórias**. Agenda Política, v. 6, n. 2, p. 193-219, 2018.

CRESWELL, John W. Projeto de pesquisa: **Método qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Penso, 2010.

DANTAS, Ivo. **Das disposições constitucionais transitórias (uma redução teórica)**. Revista de Direito Administrativo, v. 199, p. 79-87, 1995.

DE OLIVEIRA, Luís R. Cardoso. **Pesquisas em versus pesquisas com seres humanos**. Antropologia e ética: o debate atual no Brasil, 2004.

DEL PRIORE, Mary. **Ao sul do corpo: Condição feminina, maternidade e mentalidades no Brasil Colônia**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

DINIZ, Debora; GUERRIERO, Iara. **Ética na pesquisa social: desafios ao modelo biomédico**. In: DINIZ, Débora et. al. Ética em pesquisa: Temas globais. Brasília/DF: UnB, 2008. p. 289-322

DURKHEIM, Émile. **Da divisão social do trabalho**. São Paulo: Martins Fontes, 1999

EBC, Empresa Brasileira de Comunicações. **Constituição Cidadã: 30 anos**. Brasília: TV Brasil, 2018. Disponível em: <https://tvbrasil.ebc.com.br/constituicao-cidada-30-anos/2018/04/proposta-de-licenca-paternidade-gera-comocao-entre-deputados> Acesso em: 24/08/2022

FACHIN, Zulmar Antonio; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. **Movimentos Sociais na Constituição Brasileira de 1988: a construção da democracia e dos direitos humanos**. Revista Direitos Humanos e Democracia, v. 6, n. 12, p. 150-160, 2018.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Entre marido e mulher, o estado mete a colher: reconfigurando a divisão do trabalho doméstico na Suécia**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, V. 17, nº 48, p. 173- 196, 2002.

FEDERICI, Sílvia. **O patriarcado do salário: Notas sobre Marx, gênero e feminismo**. Boitempo: São Paulo, 2021.

FERNANDES, F. S. **"A gente tem esse direito": a licença paternidade brasileira na perspectiva dos pais**. 2021. 95 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Licenciatura em Ciências Sociais)- Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2021.

FERREIRA, Jorge. **O presidente acidental: José Sarney e a transição democrática**. In FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. O Brasil republicano: O tempo da nova república. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2018

FLICK, Uwe. **Introdução à metodologia de pesquisa: Um guia para iniciantes**. Porto Alegre: Penso, 2013.

FRASER, Nancy. **Mapeando a imaginação Mapeando a imaginação feminista: feminista: da redistribuição ao reconhecimento à representação**. Estudos Feministas, v. 15, n. 2, 2007.

FRASER, Nancy. **Reconhecimento sem ética?**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 101-138, 2007.

FREIRE, Maria Martha de Luna. **'Ser mãe é uma ciência': mulheres, médicos e a construção da maternidade científica na década de 1920**. História, ciências, saúde-Manguinhos, v. 15, p. 153-171, 2008.

GIUGLIANI, Elsa Regina Justo et al. **HISTÓRICO DO DEPARTAMENTO CIENTÍFICO DE ALEITAMENTO MATERNO DA SBP**. Sociedade Brasileira de Pediatria, 2018. Disponível em: https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/Historico_DCAM-SBP_-_09jan2020.pdf Acesso em: 11/11/2022

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais na contemporaneidade**. Revista brasileira de Educação, v. 16, p. 333-361, 2011.

GONÇALVES, Agnes Félix. **Confluência da agenda dos direitos das mulheres da ONU com as políticas públicas brasileiras : da Conferência de Pequim (1995) a Pequim +20 (2015)**. 2019, p. 145. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Letras e Ciências Humanas. programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade estadual de Londrina, Londrina/PR

GONÇALVES, Andréa Lisly. **História & Gênero**. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

HOOKS, Bell. **O feminismo é para todo mundo**. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2018

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos: Uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009

IGLÉSIAS, Francisco. **Constituintes e Constituições brasileiras**. São Paulo: Brasiliense, 1985

JOURDAIN, Anne; NAULIN, Sidonie. **A teoria de Pierre Bourdieu e seus usos sociológicos**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2017

KERGOAT, Danièle. **Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo**. Trabalho e cidadania ativa para as mulheres: desafios para as políticas públicas. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, p. 55-63, 2003

KERGOAT, Danièle. **Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo**. Trabalho e cidadania ativa para as mulheres: desafios para as Políticas Públicas. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, p. 55-63, 2003.

KUHNLE, Stein; HORT, Sven EO; ALESTALO, Matti. **Lições do modelo nórdico do estado de bem-estar social e governança consensual**. Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas, v. 3, n. 1, p. 37-52, 2017.

KUMAR, Krishan. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna: Novas teorias sobre o mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

MARIANO, Silvana Aparecida. **Incorporação de gênero nas políticas públicas: incluindo os diferentes na cidadania**. Trabalho apresentado no II Seminário Internacional Educação Intercultural, Gênero e Movimentos Sociais. Florianópolis/SC, 2003.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1967

MARTINS, Ana Paula Vosne. **Políticas públicas para a maternidade e a infância no Brasil na primeira metade do século XX**. In: História da saúde: olhares e veredas. 2010. p. 99-121.

MARX, Karl. **O Capital, Volume I**. São Paulo: Boitempo, 2011

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998

MENDIETA, David; TOBÓN, Mar .Luz. **La separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos en Estados Unidos: del sueño de Hamilton, Madison y Marshall a la amenaza de la presidencia imperial**. Revista Jurídicas, 15, v. 2, 36-52, 2018.

MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. **Políticas Sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2016

NASCIMENTO, Amauri mascaro. **Iniciação ao direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 1997

OLIVEIRA, Pedro Paulo. **A construção social da masculinidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

PATEMAN, Carole. **The patriarchal Welfare State**. In: PIERSON, Charles; CASTLES, Francis (Org.). The Welfare State reader. Cambridge: Polity Press, 2006. p. 132 - 149

PFEFFERKORN, Roland. **Émile Durkheim e a unidade orgânica da sociedade conjugal**. In: CHABAUD-RYCHTER et. al. (Org). O gênero nas Ciências Sociais. São Paulo: UNESP, 2014

PIMENTA, Fabrícia Faleiros. **Políticas feministas e os feminismos na política: o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985-2005)**. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília.

PINTO, Céli Regina J. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo 2003.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

PRADO, Luiz Carlos Delorme; EARP, Felipe Sá. **O “milagre” econômico brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967 - 1973)**. In FERREIRA, Jorge; DELGADO (Org.) O Brasil republicano: O tempo da ditadura - regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização brasileira: 2003

PROMUNDO, Instituto. **Licença paternidade estendida**. Brasília: Instituto Promundo, 2021

RAMOS, Marília Patta. **Pesquisa Social: Abordagem Quantitativa Com Uso Do Spss**. Porto Alegre: Escritos Editora, 2014.

REA, Marina. **Benefícios à mãe trabalhadora: conquistas e recuos nas políticas públicas**. In: BRUSCHINI, Cristina; UNBEHAUM, Sandra G. (Org.). Gênero, democracia e sociedade brasileira. São Paulo: Ed. 34, 2002.

ROSSI, DAIANE SILVEIRA. **ASSISTÊNCIA PÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL DA PRIMEIRA REPÚBLICA**. Outros Tempos: Pesquisa em Foco-História, v. 17, n. 30, p. 289-309, 2020.

SABOYA, Patrícia. **Projeto de lei do Senado nº 666, de 2007. Regulamenta a licença-paternidade a que se refere o inciso XIX, do art. 7º, da Constituição Federal**. Brasília, DF: Senado Federal, 2013. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pls-666-2007> 6. Acesso em: 15/11/2022.

SAFFIOTI, Heleieth. **A mulher na sociedade de classes: Mito e realidade**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SALES, Adalene Torres Barreto; COUTINHO, Denise; SOUZA, A. C. **A construção histórica da imagem de “boa mãe”: o imperativo da amamentação**. Rev Formadores: Vivência e Estudos, Cachoeira-BA, v. 8, n. 3, p. 10-22, 2015.

SANTOS, Rita Luzia Occhiuse. **A participação da mulher no Congresso Nacional Constituinte de 1987 a 1988**. Tese de Doutorado. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004

SCOTT, Joan. **Gênero: uma categoria útil de análise histórica**. Educação & Realidade, Porto Alegre, vol. 20, nº 2, jul/dez, pp 71-99, 1995

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas: Conceitos, casos práticos, questões de concurso**. São Paulo: Cengage, 2019.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São paulo: Companhia das Letras, 2000

SILVA, Bruno Sanches Mariante da. **A “maternidade moderna” e a medicalização do parto nas páginas do Boletim da Legião Brasileira de Assistência, 1945-1964.** História, Ciências, Saúde-Manguinhos, v. 25, p. 1019-1037, 2018.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira. **Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1987 - 1985.** In FERREIRA, Jorge; DELGADO (Org.) O Brasil republicano: O tempo da ditadura - regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização brasileira: 2003

SOARES, Sergei Suarez Dillon; IZAKI, Rejane Sayuri. **A participação feminina no mercado de trabalho.** Brasília: IPEA, 2002.

TERRA, Osmar. **Projeto de lei da Câmara nº 6998, de 2013. Altera o art. 1º e insere dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Brasília, DF: Senado Federal, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604836>. Acesso em: 04/11/2022.

THURLER, Ana Liési. **Em nome da mãe: o não reconhecimento paterno no Brasil.** Florianópolis: Editora Mulheres, 2009.

THURLER, Ana Liési. **Pós-Patriarcado: Um tempo em construção.** Rio de Janeiro: Nau editora, 2021.

URUGUAI, Câmara dos Deputados. **Ley 19.161: Modificación del subsidio por maternidad y fijación de subsidio por paternidad y subsidio para cuidado del recién nacido.** Montevideo, 2013. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19161-2013> Acesso em: 10/11/2022

VÍCTORA et al. **Pesquisa Qualitativa em Saúde.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** São Paulo: Editora Pioneira, 1994.

WEBER, Max. **Ensaio sobre a teoria das ciências sociais.** São Paulo: Editora Moraes, 1991

