

Licença-paternidade no Brasil: entre o texto e a aplicação

Fernanda Senna Fernandes
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM

Mari Cleise Sandalowski
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM

Matheus Müller
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM

1 Introdução

Ao pensarmos na palavra “cuidado” automaticamente vem à mente a figura de uma mulher amável, afetuosa, que cerca os seus com gestos carinhosos. Esta imagem, construída socialmente, situa a mulher no mundo: ela é historicamente a dona do lar, a responsável pela gestão dos filhos, da comida, da casa. A partir da concepção da mulher como cuidadora, como responsável exclusiva dos trabalhos reprodutivos, firma-se também a figura da santa mãezinha, dedicada, onipresente, devotada aos filhos e oferecendo a estes amor incondicional (Badinter, 1985), o que torna a maternidade objeto central desta nova sociedade industrializada e capitalista, não apenas gestando, parindo e criando os rebentos dessa nova ordem social, mas também oferecendo a base das condições de vida aos seus maridos, trabalhadores árduos.

A isto nomeia-se divisão sexual do trabalho, uma clara noção de que às mulheres competem o espaço privado e o trabalho reprodutivo, e aos homens o espaço público e o trabalho produtivo (Kergoat, 2003; Scott, 1985; Hirata, 2003). Esta hierarquização dos papéis atribuídos a homens e mulheres inscreve-se, sobretudo, na convergência entre aspectos biológicos e sociais, considerando-se que a criação destas simbologias surge precisamente das capacidades reprodutivas, numa dicotomização de mundo que inclusive marginaliza aqueles que não correspondem a estes padrões impostos (Connell; Pearse, 2015, p. 48). Ademais, a divisão sexual do trabalho implica dois pressupostos apontados por Biroli (2018, p. 23): um é de que esta é a base fundamental das sociedades contemporâneas, na qual convergem os mecanismos de opressão patriarcal e capitalista; outro é a de que, por mais que exista uma divisão sexual do trabalho pautada pelo gênero, ela é ainda mais complexa quando somamos os fatores de raça e de classe, considerando-se que formam-se diversas expressões desta divisão quando analisamos mulheres de diferentes estratos sociais e étnicos.

Vale ressaltar aqui, que a categoria “mulheres” não é universal, sendo esta atravessada por outros marcadores, como raça, classe, regionalidade, sexualidade, identidade de gênero etc. Assim, a experiência de gênero - e das opressões vividas por conta deste - encontram diversas formas. O mesmo pode ser dito da categoria “homens”, compreendendo que, ainda que o sexo masculino, por si só, ocupe uma posição hierárquica alta nas estruturas sociais, quando há o acréscimo destes outros fatores, vê-se que nem todos os homens gozam dos mesmos privilégios, sendo inclusive alguns destes,

como homens trans, não-brancos, periféricos, tolhidos de determinados ganhos que apenas o fator gênero poderia lhes oferecer.

Estes ganhos, importante frisar, também não são relegados sem um custo. A construção da masculinidade passa, necessariamente, por processos intensos e violentos, espécies de rituais calcados sobretudo na negação do que está associado ao feminino: mulheres, homens gays, bissexuais, transgêneros ou que não correspondam a uma masculinidade normativa, ou seja, aos padrões comuns às diversas masculinidades que ainda sentem a heteronormatividade como cerne (Badinter, 1993; Kimmel, 1998; Oliveira, 2004; Connell, 2003).

Também tal masculinidade normativa contribui para o fomento da divisão sexual do trabalho, sobretudo, quando associa a virtude à capacidade de provimento imposta ao homem. Como mostram algumas pesquisas qualitativas sobre o tema, a questão da “boa paternidade” passa necessariamente pela competência de “não deixar faltar nada”, como uma expressão de amor, sem, no entanto, quebrar com os códigos de uma masculinidade normativa que determina a demonstração aberta de afeto como algo a ser evitado (Fernandes, 2021; Ramires, 1997; Promundo, 2021).

Assim, a divisão sexual do trabalho penaliza os homens, ao tolher-lhes outras formas de exercício desta paternidade, mas, sobretudo, as mulheres, ao exigir-lhes não apenas o trabalho de cuidado, mas também o trabalho produtivo, visto que apenas a renda do pai já não é mais suficiente para o sustento da família, criando um paradoxo no qual elas devem, ao mesmo tempo, exercer o trabalho reprodutivo e produtivo. É a partir deste entendimento que surge a questão que norteia esta pesquisa.

A licença-paternidade no Brasil foi estabelecida pela Constituição de 1988, a partir da movimentação do lobby feminista e da defesa durante a Assembleia Constituinte pelo deputado Alcení Guerra. Apesar da dificuldade a que o deputado foi submetido durante sua exposição, a proposição acabou sendo aprovada, e, nos Atos Dispositivos Constitucionais Transitórios (ADCT), estabelecidos em 1989, seu tempo estimado de cinco dias foi determinado até que fosse regulamentado em lei. Entretanto, em mais de três décadas, esta regulamentação não ocorreu.

A omissão legislativa quanto ao tema denota o não acompanhamento de mudanças sociais significativas no Brasil e no mundo. A questão dos cuidados tem sido pauta recorrente de estudos no mundo inteiro, e a necessidade de adequação às novas realidades familiares pode ser vista não apenas em países mais desenvolvidos, como a pioneira Suécia, que adota desde os anos 1970 a licença parental, dividida entre pai e mãe; mas também em países latinos, como Cuba, Chile e Uruguai, que já estabelecem essa modalidade de licença, inclusive estendida aos avós.

Considerando estas mudanças graduais em países vizinhos, aliadas a pautas como a inserção massiva das mulheres no mercado de trabalho, a dificuldade de combate à marginalização destas no mercado formal, além das próprias questões referentes ao desenvolvimento infantil nos primeiros meses de vida e construções novas de exercício das masculinidades, o estudo da movimentação parlamentar a respeito do tema pode oferecer contribuições significativas para o entendimento deste fato social.

2 Metodologia

A pergunta que norteia este estudo consiste em analisar os projetos de lei que versam sobre a regulamentação da licença-paternidade na Câmara dos Deputados, a partir do período da redemocratização nos anos oitenta do século passado. Considerando a escassez de estudos¹ sobre o objeto aqui analisado, este artigo propõe-se a contribuir com o debate na área de Ciência Política, visando colaborar para a construção de conhecimento no campo dos estudos legislativos. Por estudos legislativos compreende-se a análise do “sistema político brasileiro em seu conjunto” (Limongi, 2010, p. 1), aí incluso o poder legislativo e seu funcionamento efetivo, tendo como finalidade a garantia de direitos sociais.

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 cinco 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 por meio 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 Brasil (IBGE, 2023). 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 doentes (IBGE, 2021).

No entanto, o Estado parece não acompanhar estas transformações graduais que vêm ocorrendo. Para além disto, há no Brasil, referente a este tema, uma grave falta de regulamentação em direito garantido na Constituição; em 35 anos da homologação desta, o artigo 7º, inciso XIX, que determina a criação de lei que estabeleça a licença-paternidade ainda não foi observado, não sendo, portanto, a licença-paternidade regulamentada no país, com o tempo universal de cinco dias sendo regido pelos Atos Dispositivos Constitucionais Transitórios. A partir do estranhamento referente a esta questão, iniciou-se uma pesquisa quantitativa, de forma a mapear o comportamento do Congresso respeito do tema, tendo como norte analisar se, de fato, não há por parte dos legisladores interesse nesta regulamentação ou se os meandros burocráticos se impuseram, dificultando a aprovação dos projetos de lei que pretendiam regulamentar a medida.

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 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; Finley, 2012, p. 49). Por meio de levantamento e análise de dados coletados no site da Câmara de Deputados, referentes

¹ Os estudos sobre a paternidade no Brasil hoje se concentram especialmente nas áreas de Direito, Psicologia e atenção básica de saúde, ignorando, entretanto, questões de ordem político-institucional, especialmente no que diz respeito aos direitos sociais paternos (Lyra; Medrado, 2008).

aos projetos de lei e propostas de emenda constitucional relacionados à regulamentação e ampliação da licença-paternidade e criação da licença parental, 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. Após um filtro minucioso², este número foi reduzido a 113 propostas³ divididas em quatro 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. Aqui analisaremos somente os dados referentes à licença-paternidade (87 propostas) e licença parental (11 propostas).

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.

3 Licença *versus* Abono

Transformações mais efetivas em relação às políticas de reconhecimento do papel do pai só ocorreram após a redemocratização, através da vitória dos movimentos sociais ao conseguirem incorporar suas demandas à Constituição de 1988. Dentre estes movimentos, os movimentos feministas e de mulheres conquistaram importantes direitos, sendo um destes a demanda pela licença-paternidade, de forma a equiparar entre homens e mulheres a responsabilidade pelos cuidados dos pequenos.

É fato que as primeiras políticas de proteção à maternidade, implementadas de forma esparsa pelo Estado no período anterior à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), passando pelos motivos da adoção, por parte do Estado brasileiro, das recomendações da Convenção nº 3 da Organização Internacional do Trabalho, tinham caráter instrumentalizador, visando mais um projeto de nação que propriamente a questão das mulheres.

A partir de 1985, os rumos políticos do Brasil pareciam finalmente soprar bons ventos, com a derrocada progressiva do regime militar, que assolava o país desde o golpe de 1964. Os sinais de abertura democrática, iniciados pelo governo Geisel, na década de 1970, ampliados pelo Presidente Figueiredo, com a volta do pluripartidarismo e com a aprovação da lei da Anistia, culminaram na eleição do civil Tancredo Neves em 1985. Iniciava-se também, em 1987, a Assembleia Constituinte, sob a batuta de dois explosivos nomes da política nacional: o Presidente inesperado, José Sarney, que assumiu o cargo com a morte de Tancredo Neves e o Dr. Ulysses Guimarães, uma das lideranças do então PMDB (Carvalho, 2001).

² As palavras-chaves utilizadas para a busca no site da Câmara de Deputados foram: licença-paternidade, licença parental, paternidade e pai.

³ Após o levantamento inicial dos dados, com as 400 respostas retornadas, utilizou-se como categoria de filtragem a eliminação de documentos como: requerimentos internos, relatórios, destaques, projetos de resolução etc., limitando-se apenas aos projetos de lei que tratavam sobre o objeto de estudo desta pesquisa.

A Assembleia Constituinte, que resultou na redação da Constituição de 1988, no entanto, foi marcada por intensas disputadas (Carvalho, 2017). Ainda assim, seu produto é incontestável; apesar dos tensionamentos entre diversos grupos políticos, o texto final foi uma vitória sobretudo da sociedade civil, que se viu representada em suas demandas, tendo os movimentos sociais se sobressaído pela participação intensa em forma de lobbies, protestos, grupos de trabalho etc.

No que corresponde aos direitos das mulheres, o chamado Lobby do batom (Amâncio, 2013) foi decisivo para que as políticas públicas para as mulheres finalmente adquirissem caráter emancipador. A participação dos movimentos feministas e de mulheres na construção do texto da Constituição foi encabeçada pelo Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres, o CNDM, que através de caravanas Brasil afora, onde se realizavam assembleias com mulheres que vivenciavam diversas realidades diferentes, levantou as principais demandas das mulheres brasileiras (Pinto, 2003, p. 75). Estes esforços resultaram na Carta das Mulheres à Constituinte, entregue em 1985, e assinada por uma das principais lideranças deste movimento, a antropóloga Jacqueline Pitanguy.

A Carta, considerada um dos mais importantes documentos dos movimentos feministas e de mulheres do Brasil, trazia diversos pontos que englobavam problemas de mulheres das mais diversas classes e realidades. Abarcando desde os mais essenciais direitos, como o acesso à educação e à saúde, a Carta também tocava em temas polêmicos, como a defesa da reforma agrária e o direito ao aborto legal. Estes dois pontos, no entanto, foram das raras exceções do texto que não foram incorporados ao texto final da Constituição.

Outro ponto inovador da Carta foi a reivindicação pelo pleno exercício não apenas da maternidade, mas também da paternidade. Exigia-se nas entrelinhas a elaboração de políticas que, a exemplo dos países nórdicos, incentivassem a participação masculina nas tarefas de cuidado, tendo como norte não apenas o bem-estar da criança, por meio da construção de laços com ambos os pais, mas também a divisão das tarefas de cuidado e a busca por igualdade. O item foi incorporado à Carta Magna na forma do inciso XIX do artigo 7º, que determina a criação da Licença-paternidade, de acordo com lei a ser regulamentada.

Importante frisar que até então não existia uma licença-paternidade, e sim um abono de um dia em razão do nascimento do filho. O artigo 473, inciso III, foi promulgado em 1967, em uma das revisões pelas quais as Leis Trabalhistas passaram no período ditatorial. Ainda que não se comprove os motivos pelos quais tal lei foi estipulada, sobressaem-se algumas hipóteses por parte destas pesquisadoras, das quais destaca-se a provável preocupação com os índices de registros civis no período.

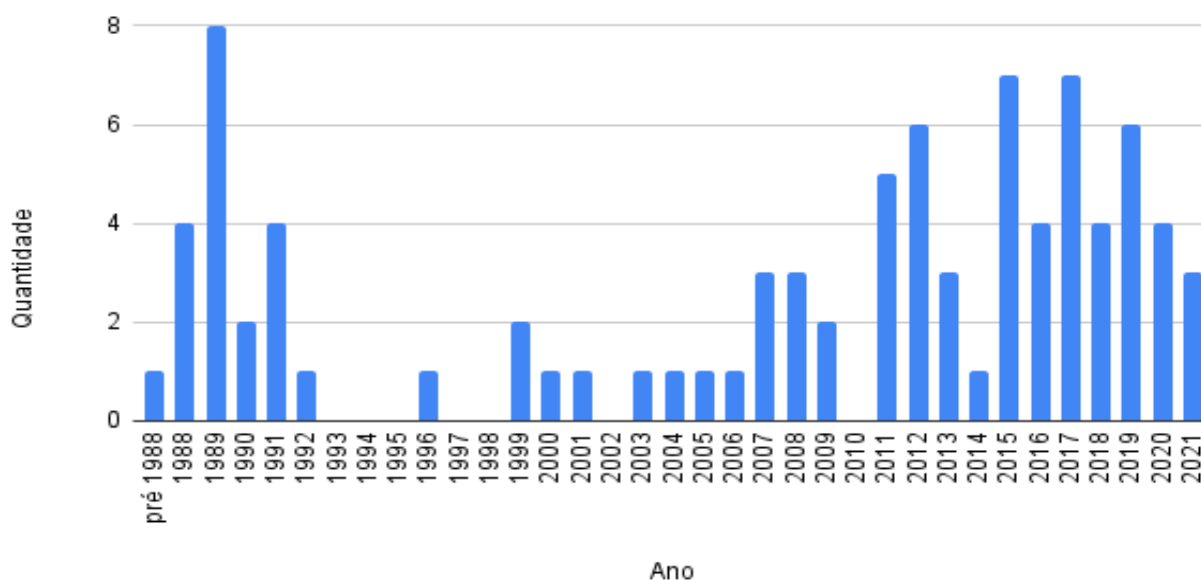
Conforme dados de 1945, a taxa de sub-registros no país variava, de acordo com a região, de 40 a 60% (Silveira; Soboll, 1973). Dentre as causas da baixa taxa de registro de nascimento podemos citar o valor monetário cobrado pelos cartórios, que somente a partir da década de 1990 passaram a oferecer estes serviços de forma gratuita (Thurler, 2009), bem como a escassez destes serviços fora dos centros urbanos e a falta de tempo, sobretudo, devido às jornadas de trabalho, especialmente do pai (Silveira; Soboll, 1973). É possível, portanto, que o abono implementado tenha sido uma política de incentivo ao registro de recém-nascidos, mas de forma alguma um estímulo à participação paterna nos cuidados.

4 O estabelecimento da Licença e sua (in)eficácia

A partir de 1988, entretanto, este cenário parecia mudar com a determinação da criação da licença-paternidade pela Constituição, importante conquista dos movimentos feministas e de mulheres. Considerando que a Carta Magna deveria entrar em vigor no instante de sua promulgação, e que determinadas passagens só seriam transformadas em lei ao longo do tempo, foram elaborados os Atos Dispositivos Constitucionais Transitórios, entre os quais constava a estipulação provisória do tempo de licença, que consistia em cinco dias corridos a partir da data de nascimento do filho.

No entanto, apesar de transitório, o tempo determinado pelos ADCTs já se estende há 35 anos. Nesse período, nenhuma das propostas referentes à regulamentação da licença-paternidade teve êxito no Congresso. O problema, porém, não se trata de falta de proposições, mas sim de seguimento das mesmas nos meandros burocráticos até à votação em plenário. Como pode-se observar no gráfico abaixo, existem propostas ao longo dos anos voltadas à regulamentação da Licença-paternidade, com especial destaque a dois períodos de “pico”: de 1988 a 1991, período imediato à homologação da Constituição⁴, e de 2007 a 2021, quando o tema parece se tornar mais recorrente nas pautas do Congresso.

Gráfico 1 - Quantidade de projetos de lei sobre o tema (pré 1988 - 2021)

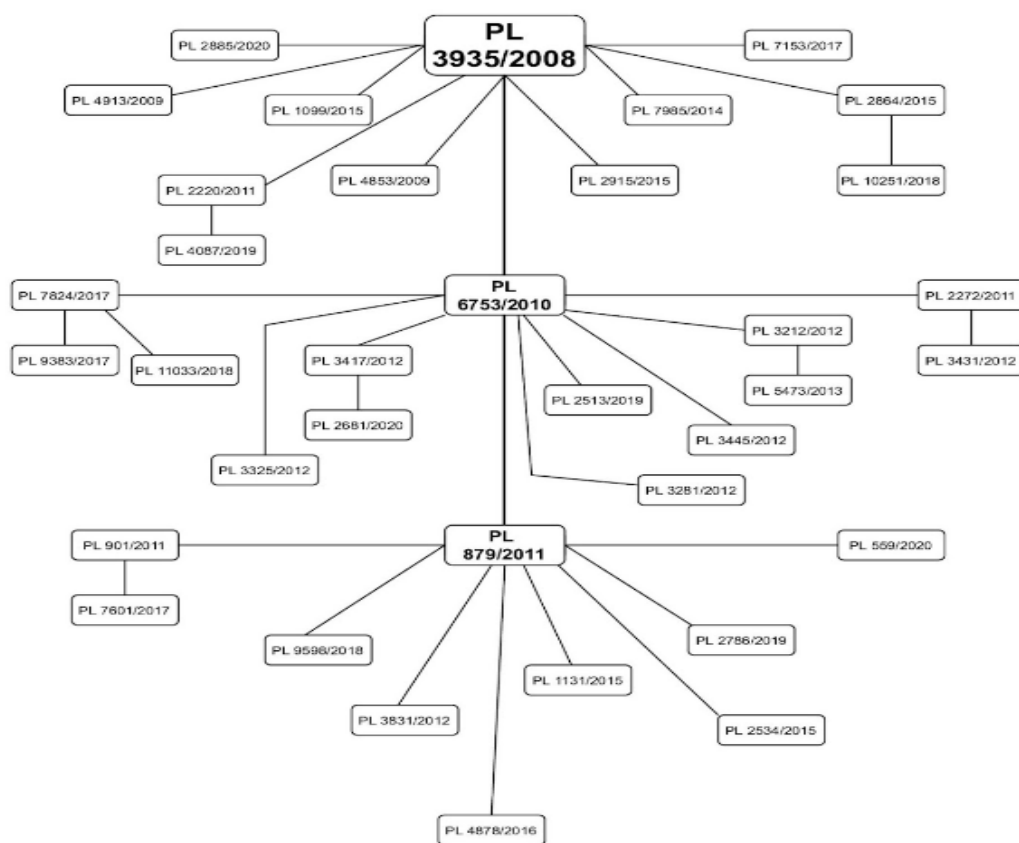


Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da Câmara dos Deputados
N = 87

⁴ Nesse período havia uma preocupação por parte dos legisladores em regulamentar as diversas inovações trazidas pela Constituição, entre elas a licença-paternidade. Entretanto, é importante assinalar que as proposições referentes a este tema em sua maioria não tinham como objetivo ampliar o tempo estabelecido de cinco dias, e sim lavrar em lei o período determinado pelos Atos Dispositivos Constitucionais Transitórios.

Este segundo “pico” de proposições parece estar atrelado, em especial, à aprovação do Programa Empresa Cidadã, em 2008. A hoje Lei 11.770⁵, de autoria da então Senadora Patrícia Saboya, do PDT, tem como pressuposto o incentivo fiscal a empresas cadastradas, com contrapartida de adoção de algumas políticas empresariais voltadas ao aspecto social, como a extensão da licença-maternidade de 120 para 180 dias e a extensão da licença-paternidade de 5 para 20 dias⁶.

Figura 1 - Perfil da PL 3935/2008



7

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da Câmara dos Deputados

⁵ O Programa Empresa Cidadã foi uma demanda apresentada, para a então Senadora Patrícia Saboya, pela Sociedade Brasileira de Pediatria, tendo como objetivo o incentivo ao aleitamento materno exclusivo até os seis meses de idade. O projeto contemplava a extensão da licença-maternidade sem, entretanto, abranger a licença-paternidade. Em função desta lacuna, em 2008 a mesma senadora propõe a PL 3935/2008, com o propósito de ampliar a licença-paternidade em 15 dias.

⁶ Importante ressaltar que no serviço público federal, desde o ano de 2016, há a prorrogação de 15 dias para além dos cinco dias já estabelecidos nos Atos Dispositivos Constitucionais Transitórios (Decreto Nº 8.737/2016). No que concerne ao serviço público estadual e municipal não foram apurados dados que estabeleçam quais as médias de tempo estabelecidas, visto que estas instâncias possuem regimentos próprios.

Com a assinatura da Lei pela Presidenta Dilma Rousseff, o programa teve adesão de milhares de empresas dos mais variados segmentos, das pequenas empresas às multinacionais. Ademais, algumas destas empresas, como o Banco Santander, adotaram, além da extensão do tempo, cursos de paternidade participativa, investindo não apenas na ampliação do direito, mas também em um debate sobre o papel do pai nos cuidados com os recém-nascidos.

Ainda que a mudança seja notada, inclusive pelo fomento do debate no Congresso, estas ainda são tímidas. Segundo dados fornecidos pelo Ministério do Trabalho, por meio do Mapa das Empresas, há no Brasil mais de 18 milhões de empresas ativas, das quais 24.181 estão cadastradas no programa (Brasil, 2023), ou seja, apenas 0,13% das empresas brasileiras. Além disso, mesmo nestes lugares onde adota-se a extensão da licença, encontram-se barreiras culturais fortes, como aponta pesquisa qualitativa realizada pelo Instituto Promundo em 2021, que identifica em diversas entrevistas com funcionários de empresas cadastradas no programa, uma pressão social de colegas e chefes pela não adesão à extensão, tendo como principal justificativa a perda de cargo e a diminuição de salário (Promundo, 2021, p. 59).

Estes dados revelam que, ainda que o Programa 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 estas pesquisadoras levantam, 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.

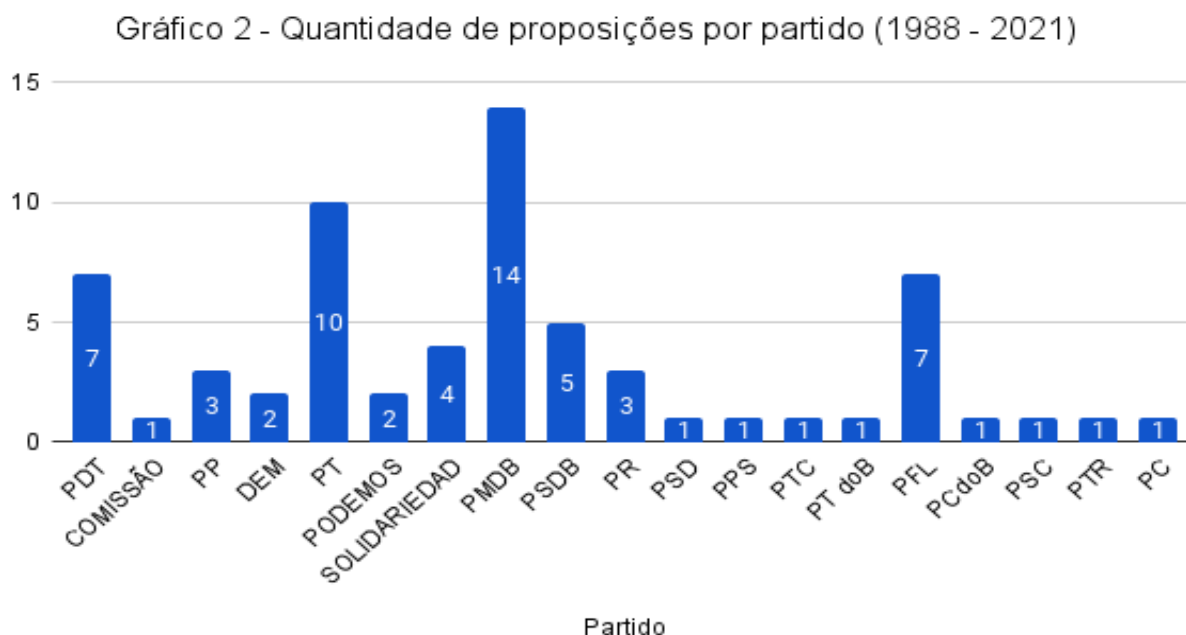
Ainda que esta hipótese tenha de ser submetida a maiores análises, ela nos auxilia a pensar na centralidade da regulamentação da licença, através de estipulação de lei com extensão do tempo atual de cinco dias, para mudanças progressivas no comportamento da sociedade brasileira em relação ao tema. Neste sentido, é importante destacar o papel das políticas públicas, que atuam como uma espécie de bússola moral que guiam esta sociedade na mudança de valores, seja através da pressão dos movimentos sociais para a aprovação destas políticas, seja como imposição do Estado a fim de modificar determinados comportamentos (Menicucci; Gomes, 2018, p. 18).

Assim sendo, a demora por parte do Estado em estabelecer em lei a licença-paternidade bem como estipular um tempo adequado para o envolvimento do pai com os cuidados dos filhos nos dá pistas sobre o comportamento social brasileiro em relação à divisão sexual do trabalho, que destina às mulheres prioritariamente ao lar e aos trabalhos de cuidado, e aos homens ao espaço público e ao papel de provedor (Kergoat, 2003, p. 55).

5 O que os dados apontam: o desenvolvimento do debate no Congresso

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 seria a de que com pouca ocupação da esquerda nas cadeiras da Câmara, tendo números expressivos apenas por parte da

bancada do PT, existiria uma espécie de barreira dos partidos de centro-direita. No entanto, esta hipótese foi descartada quando foram identificados os números de proposição por partidos, como demonstrado no gráfico abaixo. Percebe-se não apenas que a pauta atravessa diversos partidos, das mais variadas posições ideológicas, como também parece ter adesão especial do PMDB (hoje MDB), seguido por PT, PDT, PSDB e PFL (depois Democratas e, atualmente, União Brasil, partido decorrente de sua fusão com o PSL).

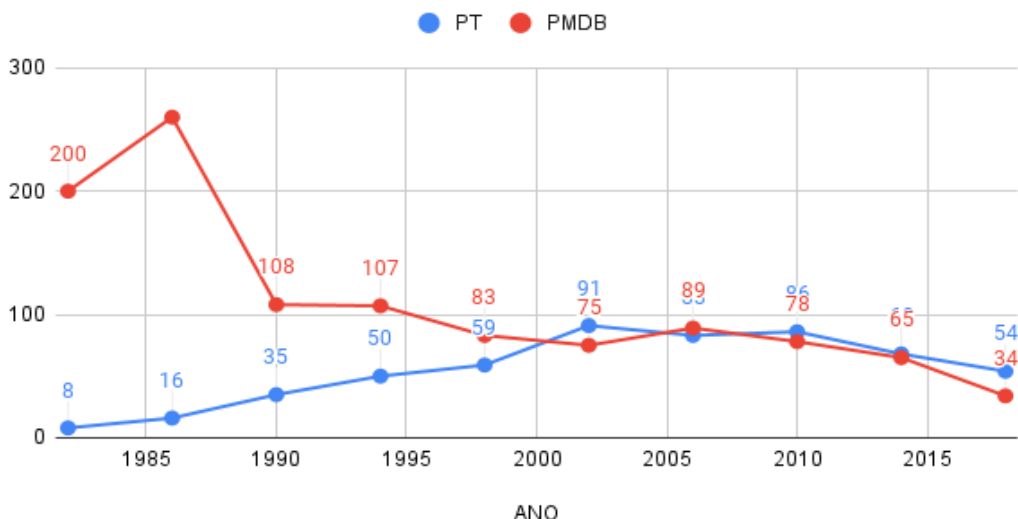


Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da Câmara dos Deputados

Aqui algumas considerações são fundamentais. Importante lembrar que o PMDB foi um dos partidos protagonistas na construção da Constituição de 1988, principalmente por meio 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 nos primeiros anos pós-constituente. 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 3 - Quantidade de deputados federais PT e PMDB (pré 1988 - 2021)



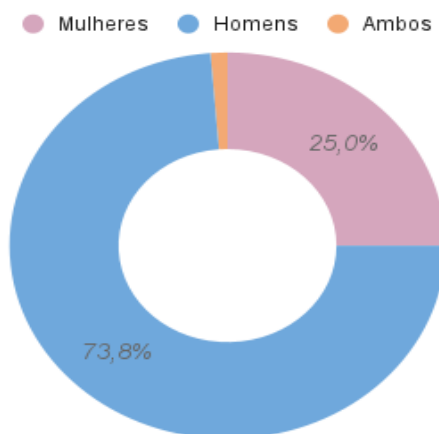
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da Câmara dos Deputados

Ainda assim, a entrada do PSDB e do PFL 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 da divisão dos trabalhos de cuidado; mas é necessário exame qualitativo cuidadoso destas propostas antes de determinar as motivações variadas.

10

A partir desta análise, também se destacou 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 4, o número de proposições femininas é significativamente inferior ao de proposições masculinas.

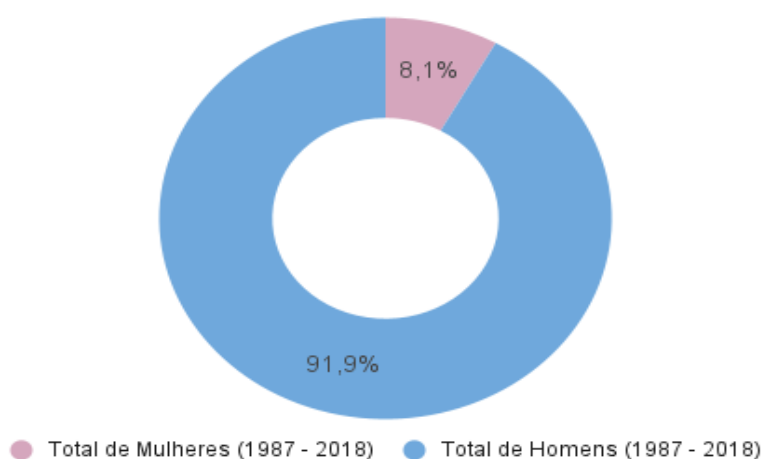
Gráfico 4 - Proporção de proposições por gênero (1987 - 2018)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da Câmara dos Deputados
N = 87

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 podem ser verificados por meio de levantamento de dados no próprio site da Câmara, no qual se pode 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 5.

Gráfico 5 - Ocupação e cadeiras por gênero na Câmara dos Deputados (1987 - 2018)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da Câmara dos Deputados
N = 5.631

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 $59 \div 5175 = 0,011$ para os homens e $20 \div 456 = 0,044$ 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.

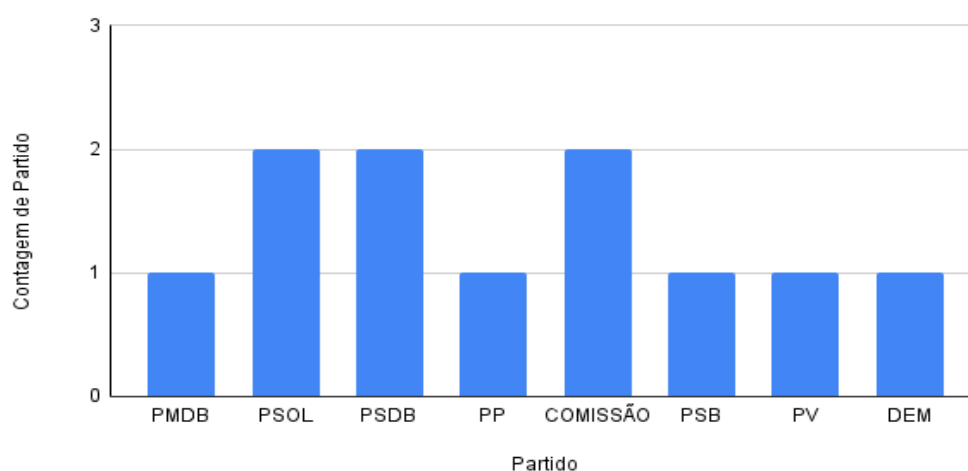
Há um outro aspecto a ser considerado neste debate: a criação de uma proposta alternativa à regulamentação e ampliação da licença-paternidade, com objetivo mais voltado à equidade de gênero, no desenho de uma licença parental. A licença parental é uma política complementar às licenças maternidade e paternidade, e tem sua origem na década de 1970 na Suécia (Faria, 2002). O país serve como parâmetro para este modelo, que prevê a extensão de tempo para ambos os pais, mas cada país desenha a licença parental de acordo com suas demandas. Na América Latina, Cuba, Chile e Uruguai já as têm em vigor, e nos três países a licença é concedida pela mãe ao pai (no caso de Cuba podendo ser

estendida aos avós) após o período da licença-maternidade, com pagamento de abono por parte do Estado até o fim do período (Andrade, 2018).

No Brasil, a primeira proposta de lei de uma licença parental data de 1997, de autoria da deputada Fátima Pelaes do PSDB. A proposta, no entanto, foi arquivada em 2003, de acordo com o artigo 105 do Regimento interno, que prevê, após o término de uma legislatura, o arquivamento automático, caso esteja em tramitação, podendo o deputado em questão, solicitar seu desarquivamento no início de novo mandato. O debate da licença parental surgiria novamente a partir de 2015, mas ainda assim de maneira tímida: de 1997 a 2021 foram apenas 11 propostas.

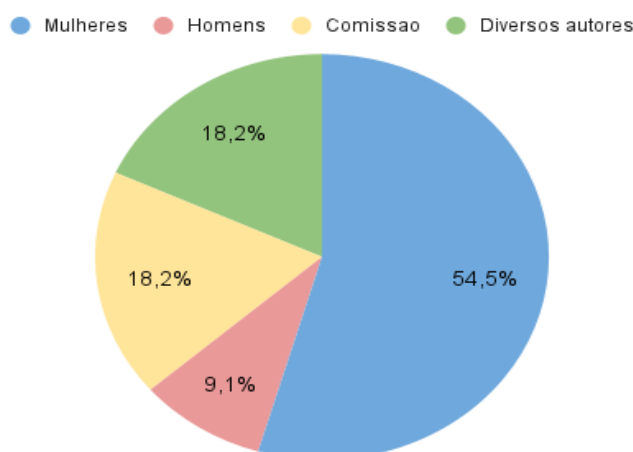
Na questão da licença parental também chama a atenção a participação dos partidos. Ainda que as propostas sejam esparsas, mantém-se a tendência de proposições feitas pelos mais diversos espectros políticos, com destaque para dois polos opostos: PSDB e PSOL (Gráfico 6). A questão de gênero permanece latente, com maioria de mulheres propondo a licença parental (Gráfico 7). Também 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, contrastando com 0,13 de mulheres. Em termos percentuais a correspondência é de 0,09% propostas masculinas e 6,72% femininas. Por meio destes dados, podemos afirmar que a pauta é, de fato, uma demanda feminina.

Gráfico 6 - Proposição de licença parental por partido (1997 - 2021)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da Câmara dos Deputados
N = 11

Gráfico 7 - Proposição de licença parental por gênero (1997 - 2021)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da Câmara dos Deputados
N = 11

Ainda que a licença parental não seja o objeto desta pesquisa, a discussão é pertinente pelo fato de representar uma nova proposta para diminuição do impacto da divisão sexual do trabalho, visto que tem como propósito a distribuição igualitária do tempo de licença. Caberá, em momento futuro, análise dos pareceres das Comissões a respeito destas propostas, de forma a tentar compreender o entendimento do Congresso sobre esta nova modalidade, em pesquisa específica sobre o tema.

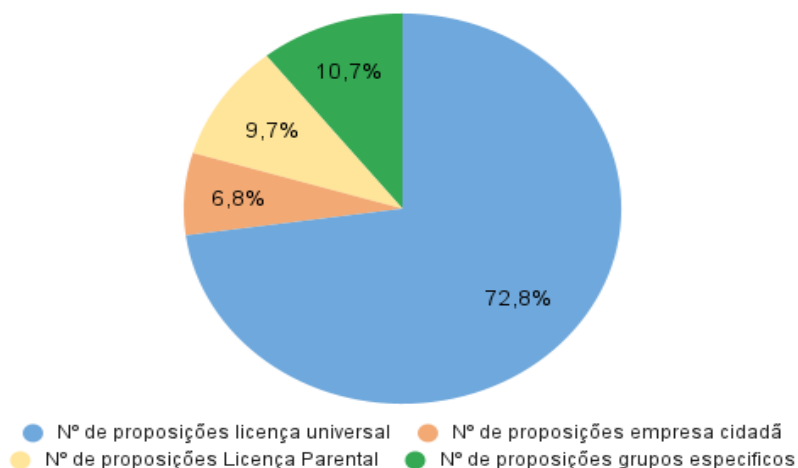
13

6 A situação atual das propostas de regulamentação e ampliação da licença-paternidade

Como já exposto anteriormente, a licença-paternidade nasceu a partir da homologação da Constituição atual, em 1988. Segundo o artigo 7º, inciso XIX, a mesma versa sobre a estipulação da licença, de acordo com os termos da lei. No entanto, esta regulamentação normativa não existe, sendo, como já discutido, o tempo atual determinado pelos ADCTs. Passados estes 35 anos, e sabendo que propostas de regulamentação foram feitas, devemos nos perguntar os motivos pelos quais a lei ainda não foi cunhada.

Ainda que esta pesquisa, em sua segunda fase, de cunho qualitativo, vá desenvolver análises sobre o conteúdo dos pareceres das Comissões, os dados quantitativos nos auxiliam a melhor vislumbrar o cenário e os caminhos pelos quais estas propostas têm passado. De forma geral, ao longo dos 35 anos de Constituição foram encaminhadas 75 propostas de regulamentação da licença-paternidade universal; 7 propostas de readequação da Lei Empresa Cidadã para ampliar a licença-paternidade; 11 proposições voltadas à instituição da licença-paternidade para grupos específicos, como bombeiros, policiais militares e socorristas; e 10 encaminhamentos referentes a uma nova modalidade, a licença parental. Assim, somam-se na Câmara 104 proposições que versam sobre o papel do pai no trabalho de cuidados, na Câmara dos Deputados (Gráfico 8).

Gráfico 8 - Percentual de proposições sobre o papel do pai (1988 - 2021)



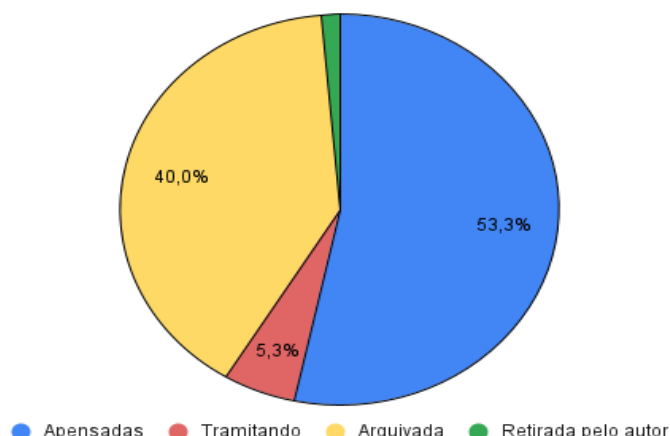
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da Câmara dos Deputados
N = 103

Mas qual a situação destas propostas? Mapeando uma por uma, é possível descobrir que os meandros burocráticos acabam sendo boa parte deste entrave. Os regimentos internos da Câmara e estratégias políticas das bancadas, autores e comissões, acabam desenhando complexas redes, nas quais os projetos ou são engavetados ou se arrastam por anos, aguardando pareceres de comissões, procedimentos a serem encaminhados por seus autores, ou são anexados uns aos outros.

O resultado é uma morosidade grande no encaminhamento de pautas, um problema que vem sendo estudado e foi constatado por Nunes (2011, p. 15), que desnuda os dados: entre 2001 e 2004 o autor identificou 8.258 projetos de lei propostos por parlamentares na Câmara; porém, a média de PLs levadas à votação é de cerca de 5%. Nunes levanta a hipótese de que esta morosidade se dá pela falta de formação de maioria parlamentar ou de consenso das bancadas antes do momento das proposições, o que acarreta em lentidão no processo, visto que, enquanto, não houver garantia de maioria nas votações em plenário, não há vantagens de se levar os projetos a este estágio, com a atuação parlamentar sendo mais ativa nas votações de proposições vindas do Executivo. Assim, conclui que há “suma facilidade ao obter o consentimento passivo dos legisladores nas votações; imensa dificuldade em tornar a agremiação um agente pró-ativo na vida legislativa” (Nunes, 2011, p. 16).

A hipótese de Nunes é passível de investigação empírica, mas nos dá alguns caminhos de análise que os números ajudam a corroborar. Examinando a situação das propostas (Gráfico 9), percebe-se que mais da metade foram apensadas a outros projetos. Também salta aos olhos o número de arquivamentos, colocando as propostas em trâmite em número abaixo do ideal.

Gráfico 9: Situação atual dos projetos de licença paternidade

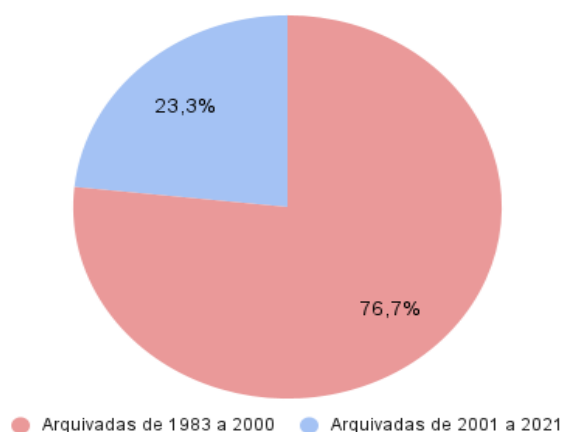


Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da Câmara dos Deputados
N = 87

Aqui faz-se necessário um exame sobre o regimento interno da Câmara, de forma que se compreenda alguns dos obstáculos encontrados para o andamento das proposições. Um dos principais motivos para arquivamentos de propostas é o uso do artigo 105. Este artigo estabelece que ao fim das legislaturas, todas as propostas em tramitação serão arquivadas, salvo as que: a) tenham parecer favorável de todas as comissões; b) tenham passado por votação em primeiro ou segundo turno; c) tenham tramitado pelo Senado ou sejam originárias dele; d) correspondam às propostas de iniciativa popular; e) sejam proposições de outro poder (Executivo) ou do Procurador Geral da República. O artigo ainda garante que as propostas podem ser desarquivadas com solicitação do congressista proponente, assim que tomar posse novamente, nos primeiros 180 dias do novo mandato, retomando a tramitação do projeto de onde estava (Brasil. Câmara dos Deputados, 1989, p. 60).

O que se percebe é que no primeiro pico de proposições de regulamentação da licença-paternidade, os deputados não utilizavam o dispositivo de desarquivamento, em vista do segundo pico, onde o número de arquivamentos cai drasticamente (Gráfico 10). Além disso, no primeiro período, pouco menos da metade das propostas passaram pelas Comissões Permanentes: das 23 proposições do período, 11 sequer foram levadas a estas instâncias. Já no segundo período, compreendido entre 2000 e 2021, todas as propostas arquivadas passaram pelas Comissões Permanentes.

Gráfico 10 - Proporção de propostas arquivada (1983 - 2021)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da Câmara dos Deputados
N = 30

Este dado é interessante pois denota que no segundo período há um engajamento maior pela aprovação das propostas, com maiores movimentações pelos trâmites internos. Isto, obviamente, não significa efetividade, já que até hoje nenhuma das propostas sequer foi à votação em plenário.

7 Considerações finais

16

Há de se pensar que, em mais de 30 anos de Constituição, a transitoriedade já teria dado espaço à regulamentação e à imposição da lei, mas não foi o que ocorreu. Ao longo do tempo, o caráter transitório tornou-se regra e não a exceção, com omissão à garantia do direito social previsto constitucionalmente.

Por meio da coleta dos dados, identificou-se que, desde a homologação da Constituição de 1988, 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.

Há meandros complexos neste jogo político pelas aprovações. Além da hipótese já apontada de falta de formação de consenso antes da proposição, há outra possibilidade que se desenha. Chama a atenção, como já mencionado, o número de propostas apensadas umas às outras, o que constrói uma verdadeira rede. Esta intrincada malha de proposições pode ser lida de duas formas antagônicas: a) como uma estratégia dos parlamentares para obter força em suas propostas, aliando-se a outras de forma a ganharem corpo; b) como forma de atrasar ainda mais a pauta, visto que não é considerada prioridade. Estas hipóteses, no entanto, terão de ser submetidas à análise cuidadosa, na fase qualitativa.

Espera-se, desta forma, que a pesquisa contribua para ampliação do debate, além de diagnosticar os obstáculos que o tema enfrenta de modo a ofertar instrumentos que possam, futuramente, auxiliar na luta pela equidade de gênero nos trabalhos de cuidado.

Referências

- AGRESTI, Alan; FINLAY, Bárbara. *Métodos estatísticos para as Ciências Sociais*. Porto Alegre: Penso, 2012.
- 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
- 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. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Departamento de Estudos Latino-Americanos, Universidade de Brasília, Brasília.
- BADINTER, Elisabeth. *XV: sobre a identidade masculina*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- BADINTER, Elisabeth. *Um amor conquistado: o mito do amor materno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.
- BIROLI, Flávia. *Gênero e desigualdades: os limites da democracia no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- BRASIL MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Programa Empresa Cidadã*. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/isencoes/programa-empresa-cidada>>. Acesso em: 12 jan. 2024.
- BRASIL CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução nº 17, de 1989: Regimento interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2023.
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: segredos da Constituinte*. Rio de Janeiro: Record, 2017.
- CHACON, Vamireh. *História dos partidos brasileiro: discursos e práxis dos seus programas*. Brasília: UnB, 1998.
- CONNELL, Raewyn. *Masculinidades*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- CONNELL, Raewyn; PEARSE, Rebecca. *Gênero: uma perspectiva global*. São Paulo, Versos, 2015.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Entre marido e mulher, o Estado mete a colher: reconfigurando a divisão do trabalho doméstico na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 48, p. 173-196, 2002.

- FERNANDES, Fernanda Sena. *"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.
- HIRATA, Helena. O conceito de trabalho. In: TEIXEIRA, Marilaine et. al. (Org). *Trabalho e cidadania ativa para as mulheres: desafios para as políticas públicas*. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2003, p. 65-70.
- IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua*. 3º sem. 2023. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=31478&t=destaques>>. Acesso em: 12 jan. 2024.
- IBGE. Estatísticas de gênero - indicadores sociais das mulheres no Brasil. *Estudos e Pesquisas - Informação demográfica e socioeconômica*, n. 38, p. 1-12, 2021.
- KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: TEIXEIRA, Marilaine et. al. (Org). *Trabalho e cidadania ativa para as mulheres: desafios para as políticas públicas*. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2003, p. 55-63.
- KIMMEL, Michael. A produção simultânea de masculinidades hegemônicas e subalternas. *Horizontes antropológicos*, v. 4, n. 9, p. 103-117, 1998.
- LIMONGI, Fernando. *Estudos legislativos. Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política*, v. 1, 2010, p. 163-190. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Limongi/publication/268032741_Estudos_Legislativos/links/5692f35b08ae0f920dcd9e58/Estudos-Legislativos.pdf>. Acesso em: 17 set. 2023.
- LYRA, Jorge; MEDRADO, Benedito; . Por uma matriz feminista de gênero para os estudos sobre homens e masculinidades. *Revista Estudos Feministas*, v. 16, p. 809-840, 2008.
- MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. *Políticas sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018.
- NUNES, Edison. Fragmentação de interesses e morosidade no parlamento brasileiro. In: MOISÉS, José Alvaro (Org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. São Paulo; Rio de Janeiro: Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas/USP; Fundação Konrad Adenauer, 2011, p. 7-28.
- OLIVEIRA, Pedro Paulo. *A construção social da masculinidade*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.
- PINTO, Céli Regina. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- PROMUNDO. *Licença paternidade estendida*. Brasília: Instituto Promundo, 2021.
- RAMIRES, Vera Regina. *O exercício da paternidade hoje*. Rio de Janeiro: Rosa dos Ventos, 1997.
- RAMOS, Marília Patta. *Pesquisa social: abordagem quantitativa com uso do SPSS*. Porto Alegre: Escritos, 2014.

SCOTT, Joan Wallach. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação & realidade*, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul.-dez. 1995.

SILVEIRA, Maria Helena; SOBOLL, Maria Lucia. Sub-registro de nascimento: aspectos educativos visando à sua diminuição. *Revista de Saúde Pública*, v. 7, n. 2, 1973, p. 151-160.

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

Artigo recebido em: Setembro/2023

Aprovado em: Dezembro/2023

Fernanda Senna Fernandes (nandasefernandes@gmail.com) é Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM.

Mari Cleise Sandalowski (mari.sandalowski@ufsm.br) é professora do Programa de Pós Graduação em Ciência Sociais da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM.

Matheus Müller (theusmuller@gmail.com) é doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS.

19

Licença-paternidade no Brasil: entre o texto e a aplicação

Resumo: Este artigo tem por objetivo mapear *os projetos de lei que versam sobre a regulamentação da licença-paternidade na Câmara dos Deputados, a partir do período da redemocratização nos anos oitenta do século passado*. Fazendo uso da abordagem quantitativa, com ênfase na estatística descritiva, foi realizado um levantamento longitudinal, entre os anos de 1988 e 2021, perfazendo um total de 400 proposições relacionadas ao tema. Após um filtro minucioso, este número foi reduzido a 113 propostas divididas em quatro 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. Aqui analisaremos somente os dados referentes à licença-paternidade (87 propostas) e licença parental (11 propostas). Ao analisar a situação destas propostas de lei compreendeu-se que existem meandros complexos neste jogo político de aprovações, os quais acabam sendo o principal entrave para a regulamentação da licença-paternidade no Brasil. Os regimentos internos da Câmara e estratégias políticas das bancadas, autores e comissões, acabam desenhando complexas redes, nas quais os projetos ou são engavetados ou se arrastam por anos, aguardando pareceres de comissões, procedimentos a serem encaminhados por seus autores, ou são anexados uns aos outros.

Palavras-chave: Licença-paternidade; Licença Parental; Desigualdade de gênero; Congresso Nacional, Projetos de Lei.

Paternity leave in Brazil: between text and application

Abstract: This article aims to map the bills that deal with the regulation of paternity leave in the Chamber of Deputies, starting from the period of redemocratization in the eighties of the last century. Using a quantitative approach, with emphasis on descriptive statistics, a longitudinal survey was conducted between 1988 and 2021, totaling 400 propositions related to the subject. After a thorough filter, this number was reduced to 113 proposals divided into 4 groups: a) Regulation of paternity leave, sometimes also addressing its extension; b) Proposals to extend paternity leave to specific groups, such as firefighters, civil police, etc.; c) Extension of paternity leave within the Citizen Company project; d) Proposals for the implementation of parental leave, to be shared between father and mother. Here, we will analyze only the data related to paternity leave (87 proposals) and parental leave (11 proposals). By analyzing the situation of these bills, it was understood that there are complex intricacies in this political game of approvals, which ultimately become the main obstacle to the regulation of paternity leave in Brazil. The internal regulations of the Chamber and the political strategies of the caucuses, authors, and committees end up drawing complex networks, in which the projects are either shelved or drag on for years, awaiting opinions from committees, procedures to be forwarded by their authors, or are attached to each other.

Keywords: Paternity leave, Parental leave, Gender inequality, National Congress, Bills.