

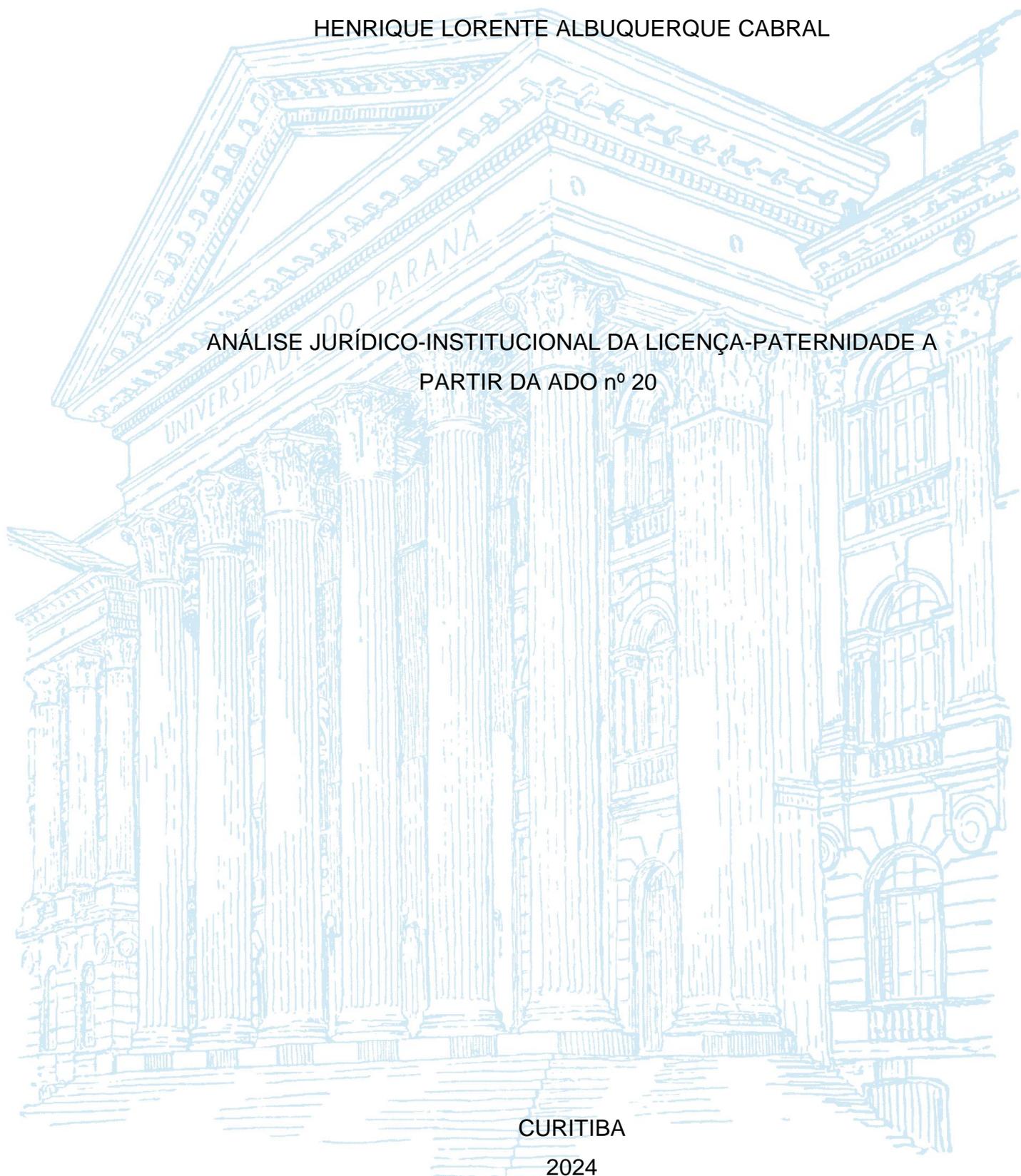
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

HENRIQUE LORENTE ALBUQUERQUE CABRAL

ANÁLISE JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA LICENÇA-PATERNIDADE A
PARTIR DA ADO nº 20

CURITIBA

2024



Henrique Lorente Albuquerque Cabral

ANÁLISE JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA LICENÇA-PATERNIDADE A PARTIR DA
ADO 20

Monografia apresentada ao curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Noa Piatã Bassfeld Gnata

CURITIBA

2024

TERMO DE APROVAÇÃO

ANÁLISE JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA LICENÇA-PATERNIDADE A PARTIR DA ADO nº 20

HENRIQUE LORENTE ALBUQUERQUE CABRAL

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Assinado de forma digital por
NOA PIATA BASSFELD GNATA

Dados: 2024.12.09 18:04:04
-03'00'

Noa Piata Bassfeld Gnata
Orientador

Coorientador



Marco Aurélio Serau Junior
1º Membro

THAIS BRESSIANI Assinado de forma digital
por THAIS BRESSIANI
VIEIRA DE ROCCO
ROCCO Dados: 2024.12.09
18:19:54 -03'00'

Thais Bressiani Vieira de Rocco
2º Membro

RESUMO

Este trabalho analisa a licença-paternidade no Brasil sob uma perspectiva jurídico-institucional, considerando os desafios e entraves para a efetivação desse direito social previsto na Constituição de 1988. A pesquisa utiliza a abordagem de Direito e Políticas Públicas (DPP) e o Quadro de Problemas de Políticas Públicas (QPPP) para investigar a omissão legislativa e os obstáculos enfrentados no processo de regulamentação da licença-paternidade. A teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon é aplicada para analisar os fluxos de problemas, políticas e político que convergem e divergem ao longo do processo, influenciando a inclusão deste direito na agenda política. Desde a Constituinte de 1988, quando o direito foi incluído como norma transitória no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), até a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 20, ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal (STF), a licença-paternidade permanece sem regulamentação efetiva, reforçando uma divisão desigual das responsabilidades familiares. O estudo conclui que a efetivação desse direito depende de uma conjunção de esforços legislativos e judiciais para superar resistências político-culturais e consolidar uma estrutura normativa que promova a igualdade de gênero. A pesquisa espera contribuir para o debate sobre a regulamentação da licença-paternidade e fomentar futuras proposições legislativas que possam ampliar e consolidar este direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-chave: licença-paternidade; políticas públicas; direito e políticas públicas; teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon

ABSTRACT

This study analyzes paternity leave in Brazil from a legal-institutional perspective, considering the challenges and barriers to implementing this social right as established in the 1988 Constitution. The research employs the Law and Public Policy (LPP) approach and the Public Policy Problem Framework (PPPF) to investigate the legislative omission and obstacles encountered in the regulatory process for paternity leave. Kingdon's multiple streams theory is applied to analyze the problem, policy, and political streams that converge and diverge throughout the process, influencing the inclusion of this right in the political agenda. From the 1988 Constituent Assembly, where this right was introduced as a provisional measure in the Transitional Constitutional Provisions Act (ADCT), to the Direct Action of Unconstitutionality by Omission (ADO) No. 20, filed before the Supreme Federal Court (STF), paternity leave remains without effective regulation, reinforcing an unequal division of family responsibilities. The study concludes that the realization of this right requires a coordinated effort from both the Legislature and the Judiciary to overcome political-cultural resistance and to establish a normative structure that promotes gender equality. This research aims to contribute to the debate on paternity leave regulation and encourage future legislative proposals that could expand and consolidate this fundamental right within the Brazilian legal system.

Keywords: paternity leave; public policies; law and public policies; Kingdon's multiple stream theory

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 O ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL DENTRO DO CAMPO JURÍDICO	10
3 A ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS (DPP) E O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON	13
4 QUADRO DE PROBLEMAS DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS	20
4.1 SITUAÇÃO-PROBLEMA	20
4.2 DIAGNÓSTICO SITUACIONAL.....	25
4.3 SOLUÇÃO HIPOTÉTICA.....	28
4.4 CONTEXTO NORMATIVO.....	28
4.5 PROCESSO DECISÓRIO	29
4.6 ETAPA ATUAL DO PROCESSO DECISÓRIO	40
5 CONCLUSÃO	48
REFERÊNCIAS.....	53

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa sobre políticas públicas que promovam a igualdade de gênero tem ganhado relevância no campo jurídico, especialmente no que se refere à garantia de direitos sociais que equilibram as responsabilidades familiares entre homens e mulheres.

Entre esses direitos, destaca-se a licença-paternidade, cujo desenvolvimento normativo tem sido historicamente lento e marcado por omissões legislativas que ainda hoje comprometem a efetivação plena de uma política pública que atenda aos princípios de igualdade estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

Prevista como direito social no artigo 7º, inciso XIX, da Carta Magna, a licença-paternidade foi incluída como um mecanismo de suporte à família, à luz do ideal de equidade no tratamento entre os gêneros, mas sua regulamentação ainda não acompanhou as mudanças sociais e os compromissos de igualdade de direitos assegurados pela ordem constitucional.

O problema que norteia esta pesquisa é a omissão do legislador brasileiro quanto à regulamentação específica e ampliada da licença-paternidade, uma vez que, passados mais de trinta e cinco anos da promulgação da Constituição, o direito ainda não foi plenamente efetivado.

Essa ausência de regulamentação adequada reforça uma divisão desigual das responsabilidades familiares, na qual recai sobre as mulheres o encargo maior do cuidado com os filhos e a gestão da vida doméstica, limitando sua inserção e crescimento no mercado de trabalho e dificultando o acesso a oportunidades iguais.

A questão torna-se mais complexa ao considerarmos o impacto dessas desigualdades na perpetuação de estereótipos de gênero, reforçando uma estrutura social que privilegia o papel do homem como provedor e da mulher como cuidadora. A omissão legislativa, portanto, não apenas falha em promover a igualdade, mas perpetua padrões tradicionais de gênero que comprometem o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Para conduzir esta análise, adota-se como suporte teórico-metodológico a abordagem de Direito e Políticas Públicas (DPP), uma estrutura analítica que permite examinar o papel do direito na configuração de políticas públicas, destacando o modo como as normas jurídicas influenciam, e muitas vezes restringem, o desenvolvimento de direitos fundamentais.

A DPP é instrumentalizada por meio do Quadro de Problemas de Políticas Públicas (QPPP), ferramenta que organiza e descreve os componentes críticos de políticas que ainda estão em fase de formulação ou implementação limitada.

O QPPP propicia uma visão aprofundada sobre os fatores institucionais, culturais e normativos que têm dificultado a regulamentação da licença-paternidade, investigando a atuação de atores decisórios, como o Poder Legislativo, o Judiciário e demais entidades interessadas.

A estrutura do QPPP permite uma organização meticulosa dos elementos centrais para a análise jurídico-institucional, incluindo a definição da situação-problema, diagnóstico situacional, soluções hipotéticas, contexto normativo, processo decisório e a etapa atual do processo, e oferecendo um panorama detalhado das dinâmicas que interferem na concretização desse direito social.

Ainda, utiliza-se o modelo dos múltiplos fluxos proposto por John Kingdon para correlacionar os diferentes fatores que influenciaram a pauta da licença-paternidade como agenda política.

O estudo da licença-paternidade será contextualizado em duas frentes principais: a histórica, que examina as tentativas de regulamentação ao longo do tempo, e a política, que analisa os obstáculos e avanços dentro do sistema político brasileiro. O trabalho se inicia com a análise das discussões constituintes de 1988, quando a licença-paternidade foi reconhecida como direito, mas relegada ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com previsão provisória de cinco dias.

A pesquisa então examina a intensidade da atividade legislativa ao longo das décadas, que visava expandir e consolidar o direito à licença-paternidade, mas que, em sua maioria, foram arquivados sem avanço. Por fim, é explorado o contexto atual, marcado pela recente Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 20, em que o Supremo Tribunal Federal (STF) foi instado a se manifestar sobre a necessidade de regulamentação desse direito. Este panorama permite identificar os principais atores e fluxos de influência política que conduziram ao status atual da licença-paternidade no Brasil.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa adota o método indutivo, partindo da análise de situações concretas, e fundamenta-se na abordagem empírica e qualitativa, com análise documental e revisão bibliográfica de literatura

especializada em direito e políticas públicas, bem como de registros legislativos e decisões judiciais relacionadas ao tema.

Busca-se, com isso, contextualizar a licença-paternidade em uma perspectiva de gênero, questionando até que ponto a ausência de regulamentação compromete a equidade de direitos e limita o alcance das transformações sociais preconizadas pela Constituição de 1988.

A análise é estruturada para identificar de que forma o direito pode e deve atuar na proteção e promoção dos direitos, fortalecendo a cidadania e garantindo o cumprimento dos princípios constitucionais de igualdade e dignidade humana. O enfoque é dado aos arranjos jurídico-institucionais que orientam a implementação da licença-paternidade enquanto política pública estruturada no Brasil. Por conta desse motivo, estabeleceram-se alguns limites metodológicos, a fim de isolar o objeto da análise.

Assim, não serão feitas análises a respeito de problemáticas sobre a efetividade da licença-paternidade no contexto social brasileiro. Por exemplo, se em uma sociedade marcada pelo machismo e pelo trabalho informal, o período seria efetivamente utilizado para compartilhamento de responsabilidades entre pai e mãe. Tais questionamentos podem ser levantados em futura pesquisa autônoma, ao se analisar a fase de implementação da política pública.

Também, tendo em vista que o enfoque dado ao tema pelo presente trabalho partiu do viés feminista, não foram examinadas questões quanto às famílias monoparentais ou homoafetivas, ou a respeito dos impactos da presença paterna nos estágios iniciais da vida da criança ao seu desenvolvimento, visto que tais problemas demandam investigações mais aprofundadas sobre os contextos sociais específicos que os cercam.

Espera-se que esta pesquisa contribua para o debate jurídico sobre a importância da licença-paternidade enquanto instrumento de igualdade, revelando os impactos da omissão legislativa sobre a estrutura familiar e a participação feminina no mercado de trabalho.

Ademais, almeja-se que os resultados desta análise inspirem futuras propostas normativas e impulsionem o desenvolvimento de políticas públicas que contemplem de maneira justa e equitativa as necessidades de mães e pais, promovendo o compartilhamento das responsabilidades parentais e incentivando uma transformação na cultura institucional do Estado brasileiro.

2 O ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL DENTRO DO CAMPO JURÍDICO

A análise das políticas públicas foca-se no estudo das escolhas políticas e dos programas governamentais, investigando a origem dos problemas que essas decisões buscam solucionar, bem como as soluções propostas e as circunstâncias em que são implementadas (Araujo; Rodrigues, 2017).

Ela é fundamentada por contribuições teóricas amplas da ciência política, além de áreas como economia, psicologia, sociologia, história e estudos organizacionais. No entanto, constitui um campo de estudo específico e multidisciplinar, permitindo o desenvolvimento de teorias de médio alcance, modelos, mapas, metáforas e conceitos próprios. Esses elementos facilitam a explicação e reflexão sobre as políticas públicas, compreendendo seus padrões de funcionamento, continuidades, rupturas e processos de desenvolvimento (Araujo; Rodrigues, 2017).

Além disso, auxilia a compreender a lógica da tomada de decisão política, e a reconhecer os diferentes fatores e forças que influenciam os processos reais da agenda política governamental. Isso engloba a análise da dinâmica de continuidade ou ruptura de uma política pública, as normas que guiam seu funcionamento, a alocação de recursos e a interação entre atores e instituições ao longo dos processos políticos (Araujo; Rodrigues, 2017).

As políticas públicas, um fenômeno que emergiu no século XX, começaram a ser estudadas de forma sistemática pela ciência política norte-americana após a década de 1950. Embora o campo jurídico tenha começado a refletir sobre o tema nesse período, a área só passou a dedicar mais atenção a ele a partir dos anos 1980. Inicialmente, o estudo focava em entender como as demandas sociais eram processadas e convertidas em ações pelo governo. Esse enfoque surgiu no contexto do New Deal nos Estados Unidos e, posteriormente, no *welfare state* dos países europeus desenvolvidos, onde o Estado adotava uma postura ativa na economia e na promoção dos direitos sociais, mantendo uma relação estreita com a sociedade (Bucci, 2023).

A partir dos anos 1970, houve uma significativa mudança para uma abordagem mais liberal, que reduziu consideravelmente o papel do Estado na

implementação de planos e programas de ação. O papel do Estado como condutor e planejador da economia passou a ser questionado devido à percepção ortodoxa de uma crise fiscal e financeira, associada a interesses privados, contratações políticas excessivas e ineficiências que superam os benefícios potenciais. O modelo do *welfare state*, como ideal, deu lugar a um sistema jurídico cuja função principal é garantir previsibilidade e segurança para os agentes econômicos, definir claramente direitos de propriedade e minimizar custos de transação (Coutinho, 2010).

Dessa forma, o direito das políticas públicas, que antes servia como instrumento para a ação coordenada do Estado em nome de objetivos sociais, passou a ser substituído por uma análise que descreve e prescreve o papel do direito na sustentação de uma economia de mercado. Nesse novo contexto, o direito e outras instituições relevantes para o desenvolvimento não são mais vistos como ferramentas para a implementação de políticas públicas de bem-estar, mas como limites ou mecanismos de proteção do indivíduo em relação ao Estado (Coutinho, 2010).

Nos países que passaram por redemocratização tardia, como o Brasil e outras nações da América Latina, Europa Oriental e África, com novas constituições no final do século XX, há uma disputa entre o movimento em favor da construção do Estado social e as iniciativas neoliberais promovidas por agências internacionais em resposta às crises do final da década de 1990. Particularmente no Brasil, a transição para a democracia e a Constituição de 1988 levaram a uma revalorização do papel do Estado, com reformas, desenvolvimento de novas capacidades e redistribuição de responsabilidades em todas as esferas de governo (Bucci, 2023).

A efetivação da Constituição social é interpretada de maneira distinta entre a área jurídica e as demais ciências sociais. No campo do direito, as disposições constitucionais são vistas como mandatórias, representando uma ordem deontológica que impõe ao Estado a responsabilidade de intervir na economia e na política (Bucci, 2023).

Contudo, o movimento neoliberal impacta fortemente o direito brasileiro, sobretudo, no final dos anos 1990, quando ocorre o primeiro grande ciclo de emendas constitucionais, focado em privatizações e na criação de agências reguladoras, em um contexto de ajuste fiscal, restrições à intervenção estatal na economia e políticas focalizadas (Bucci, 2023).

Como resultado, enfrenta-se uma carência de categorias jurídicas analíticas, institutos jurídicos ou estudos aplicados, sejam acadêmicos ou não, que possam enfrentar os desafios técnicos relacionados à concepção, implementação e gestão de programas complexos e intersetoriais (Coutinho, 2010). A ausência de uma abordagem sistemática e estruturada geralmente resulta em uma dispersão de perspectivas e temas, dificultando o compartilhamento e o aproveitamento coletivo do conhecimento acumulado (Bucci, 2019).

As abordagens do direito constitucional no Brasil, em geral, não se dedicam a analisar as políticas públicas de forma profunda e detalhada, especialmente no que se refere aos processos jurídicos envolvidos em sua formulação. Embora se reconheça a relevância das políticas públicas na concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais, essa temática raramente é tratada como um eixo central de pesquisa acadêmica. Em outras palavras, os mecanismos jurídicos responsáveis por sustentar essas políticas não são estudados apropriadamente ou aprimorados, como se estivessem apartados da discussão sobre a efetividade dos direitos (Coutinho, 2010).

O direito surge como um elemento essencial para a análise de políticas públicas, pois molda a estrutura institucional onde são feitas as escolhas sobre uma política pública, cria espaços de deliberação, distribui competências, regula o funcionamento do processo decisório, orienta as ações dos agentes e os processos de tomada de decisão (Ruiz, Bucci, 2019).

Ainda, efetivação de direitos está intimamente ligada à maneira como a ação governamental é organizada e à forma como o poder público executa suas políticas. Sem as políticas públicas, e a devida coordenação e organização da atuação estatal por meio de setores e programas específicos, a concretização dos direitos fundamentais seria impossível (Bucci, 2019).

Na prática, diariamente, um vasto conjunto de procedimentos são regulados por leis, decretos, regulamentos, portarias, circulares e outras normas. Nesse contexto, os juristas são constantemente chamados a oferecer pareceres, resolver problemas em várias etapas do processo, defender ou contestar judicialmente as políticas, responder a consultas e esclarecer dúvidas sobre as diversas medidas e ações relacionadas a elas (Coutinho, 2010).

No entanto, apesar de tal importância, a doutrina é uníssona em apontar que há uma grande distância acadêmica entre o campo jurídico e o do estudo das políticas públicas.

Coutinho (2010) aponta que faltam análises sobre como o direito público pode ser utilizado para definir papéis executivos (distribuição de tarefas entre os atores governamentais), atribuir competências, conectar diferentes atores e promover a coleta e disseminação de experiências bem-sucedidas. Explica esse cenário pela falta de interesse dos juristas nos debates sobre formas, funções, alternativas, aprendizados e comparações institucionais, ou pela percepção de que tais temas pertencem a um campo disciplinar distante do direito.

Há grande dificuldade entre os juristas brasileiros em identificar, analisar, avaliar e aprimorar sistematicamente as ferramentas e os arranjos normativos utilizados nas políticas públicas. Parte-se da premissa de que essas políticas não seriam da competência do direito, o que acaba levando à sua exclusão dos debates essenciais sobre a construção e o aprimoramento do Estado democrático de direito. Da perspectiva acadêmica, os recursos metodológicos utilizados pelos juristas brasileiros são escassos e frágeis, daí os poucos estudos na área (Coutinho, 2010).

Em vista disso, seria apropriado que juristas, acadêmicos e profissionais abordassem mais profundamente esses aspectos, já que o direito desempenha um papel crucial na estruturação e regulação da prestação de contas e transparência das políticas públicas, exigindo que aqueles que as implementam justifiquem e expliquem suas decisões sobre prioridades, recursos e planos de execução. A falta de conscientização sobre essa função pode aumentar o risco de opacidade, diminuir a participação e reduzir a mobilização de atores importantes nas políticas públicas, especialmente os grupos menos organizados (Coutinho, 2010).

3 A ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS (DPP) E O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON

Adota-se como referência metodológica o ferramental oferecido pela abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). Esta destaca-se por sua vocação aplicada, centrada na análise de problemas concretos e na produção de soluções que contribuam para a construção institucional do Estado, sempre na perspectiva da democracia e da realização dos direitos fundamentais. Seu foco é a ação

governamental coordenada e em larga escala, abordando problemas complexos por meio de estratégias juridicamente embasadas, com o objetivo de expandir direitos e aprofundar a democracia (Bucci, 2019).

No âmbito jurídico, a abordagem DPP busca explorar as conexões entre os aspectos políticos e jurídicos dos padrões de ação governamental, documentando e analisando essas conexões de forma sistemática. O objetivo é fornecer suporte para uma perspectiva prescritiva, capaz de subsidiar proposições juridicamente sólidas e bem fundamentadas, que possam orientar transformações jurídico-institucionais em prol do fortalecimento democrático (Bucci, 2023).

O Quadro de Referência de Políticas Públicas (QRPP) é um *framework* desenvolvido como ferramenta didática dentro da abordagem DPP. Ele foi criado com o objetivo de isolar uma política pública de seu contexto mais amplo, organizando seus elementos de maneira sistemática para que o pesquisador possa abordar questões jurídicas complexas, como as relações entre o público e o privado e as regras de transição em programas governamentais (Bucci, 2023).

O QRPP enfatiza a dimensão institucional, complementando a dimensão processual das políticas públicas (Bucci, 2023). Esse enfoque destaca aspectos relacionados à agregação de preferências dentro das instituições, como: a) a organização do programa de ação; b) os papéis institucionais e as competências distribuídas e efetivamente exercidas; c) a despersonalização da iniciativa, que, uma vez institucionalizada, deixa de depender da vontade de seu criador e se baseia em deveres e obrigações previstos nas normas; d) o movimento coletivo em direção à meta desejada e o sucesso na agregação de interesses alcançado com a implementação do programa; e e) a permanência da iniciativa, que se consolida com sua institucionalização.

Os elementos que compõem o QRPP são: 1) Nome oficial do programa de ação; 2) Gestão governamental; 3) Base normativa; 4) Desenho jurídico-institucional; 5) Agentes governamentais; 6) Agentes não governamentais; 7) Mecanismos jurídicos de articulação; 8) Escala e público-alvo; 9) Dimensão econômico-financeira do programa; 10) Estratégia de implantação; 11) Funcionamento efetivo do programa; e 12) Aspectos críticos do desenho jurídico- institucional (Ruiz; Bucci, 2019).

A racionalidade do QRPP parte do pressuposto de uma política pública já institucionalizada, com contornos claros e definidos, capaz de direcionar as ações de

agentes públicos e privados rumo às mudanças desejadas. No entanto, ele não serve como uma ferramenta eficaz para problemas que ainda não foram estruturados ou que carecem de um mínimo de institucionalização, seja porque se encontram em processo de estruturação, seja porque ainda não fazem parte da agenda política (Ruiz; Bucci, 2019).

Nessa situação, a análise jurídico-institucional da política pública enfrenta dificuldades metodológicas, diante da falta de normas regulamentadoras da ação do Poder Público para resolver a questão, pois, para que seja possível realizar tal análise, deve-se considerar a decisão tomada, concretizada nos instrumentos normativos que possibilitam a organização da ação governamental (Ruiz; Bucci, 2019).

Assim, é possível comparar o projeto idealizado pelos formuladores com seu funcionamento efetivo, com o objetivo de identificar elementos jurídicos capazes de explicar falhas na sua execução. Na falta da possibilidade de reconhecimento desses elementos, o objeto de estudos do QRPP é prejudicado (Ruiz; Bucci, 2019).

Portanto, para esses casos, foi criado o Quadro de Problemas de Políticas Públicas (QPPP), que tem como objetivo organizar a identificação dos grupos de interesse, processos decisórios e instituições envolvidas no objeto de análise, a fim de identificar e delimitar os aspectos mais relevantes e característicos para o estudo jurídico de um problema público, com vistas à ação prospectiva (Ruiz; Bucci, 2019).

Trata-se de uma ferramenta complementar de sistematização de informações, cujo objetivo é identificar variáveis essenciais e suas interconexões que possibilitem uma análise jurídico-institucional de problemas ainda não estruturados adequadamente ou o são de forma limitada. Esse *framework* enfatiza o papel do direito, destacando a importância do componente jurídico na avaliação de soluções potenciais (Ruiz; Bucci, 2019).

Os elementos que compõem o QPPP são: 1) Situação-problema; 2) Diagnóstico situacional; 3) Solução hipotética; 4) Contexto normativo; 5) Processo decisório; 6) Etapa atual do processo decisório; 7) Arena institucional; 8) Protagonistas; 9) Antagonistas; 10) Decisores; e 11) Recursos de barganha.

Essa ferramenta parte da identificação de uma "situação-problema", que corresponde a uma questão social relevante e reconhecida por coletividades como inadequada, requerendo, portanto, uma intervenção pública. A partir da situação-problema, passa-se ao "diagnóstico situacional", que explora o contexto econômico,

social, político e cultural da questão, destacando a possibilidade de mudanças, como novas leis ou ações em resposta a crises. Em seguida, estabelece-se uma "solução hipotética", ou seja, uma proposta inicial de medida que poderia ser aplicada juridicamente para resolver a questão.

O "contexto normativo" delinea as normas existentes, mapeando quais disposições legais já regulam ou poderiam influenciar a situação-problema. Esse mapeamento ajuda a identificar lacunas jurídicas ou a necessidade de novos regulamentos. Já o "processo decisório" define como a solução poderá ser formalmente aprovada, seja por processos administrativos, legislativos ou judiciais, e identifica a etapa do processo em que o problema se encontra, desde a formação da agenda até a avaliação final.

Além disso, o quadro aborda a "arena institucional", ou seja, o espaço onde a controvérsia será debatida, e define "protagonistas" e "antagonistas" da decisão, mapeando os interesses em jogo. Identifica também os "decisores", responsáveis pela aprovação ou rejeição da solução, e os "recursos de barganha" que os diferentes grupos podem utilizar para influenciar a decisão.

Ao organizar esses elementos, o Quadro de Problemas de Políticas Públicas permite uma análise abrangente e prospectiva de questões complexas, facilitando a formulação de respostas governamentais para problemas que exigem uma ação estruturada do Estado.

Os quadros analíticos constituem uma contribuição significativa da abordagem DPP para a investigação e análise dos componentes jurídicos das políticas públicas, oferecendo uma perspectiva integrada dos múltiplos elementos envolvidos. Eles possibilitam uma visão que transcende as relações intersubjetivas características do direito tradicional, direcionando o foco para as dimensões macro e mesoinstitucionais que estruturam a dimensão coletiva inerente às políticas públicas (Bucci, 2013).

O Quadro de Problemas de Políticas Públicas foi desenvolvido a partir de modelos amplamente reconhecidos na análise de políticas públicas. Dentre eles, destaca-se o modelo das múltiplas correntes (*multiple streams framework*) de John Kingdon (2003), que identifica variáveis importantes no fluxo que precede a decisão política.

O modelo de análise de políticas públicas de Kingdon (2003) oferece uma estrutura teórica robusta para compreender como alguns temas se tornam prioridade

na agenda governamental enquanto outros são negligenciados. Esse modelo baseia-se em três fluxos independentes que, ao convergirem, criam uma "janela de oportunidade" (*window of opportunity*) para que determinadas questões sejam elevadas ao status de problema político. Esses fluxos são: o fluxo dos problemas (*problem stream*), o fluxo das políticas (*policy stream*) e o fluxo político (*politics stream*). Cada um desses fluxos possui dinâmicas e regras próprias no interior do sistema político.

No fluxo dos problemas, Kingdon (2003) identifica os mecanismos que levam os governos a perceberem e priorizarem certas questões em detrimento de outras. A atenção governamental, segundo o autor, resulta da convergência de indicadores que medem a gravidade de uma situação, eventos marcantes como crises ou desastres e do *feedback* oriundo do monitoramento de orçamento e custos.

Além disso, experiências pessoais de formuladores de políticas e símbolos poderosos também podem chamar a atenção para determinados problemas, embora esses fatores atuem mais como reforços, aumentando a relevância de um problema na margem, do que como forças centrais. Esses fatores servem, assim, para reforçar percepções preexistentes e, em alguns casos, para amplificar a atenção dada ao problema.

O fluxo das políticas envolve o desenvolvimento de propostas e alternativas para a resolução de problemas públicos. Essas soluções são desenvolvidas por diferentes atores, como acadêmicos, legisladores, servidores públicos e analistas, que se especializam em propor e avaliar alternativas políticas.

Aqui, as comunidades políticas têm papel central: formadas por grupos de interesse, pesquisadores e especialistas, essas comunidades promovem o debate sobre ideias e desenvolvem alternativas técnicas ou políticas adequadas aos valores vigentes.

O autor usa a metáfora da "sopa primordial" para ilustrar o processo dinâmico e evolutivo das políticas públicas. Nesta metáfora, ideias fluem como ingredientes em uma "sopa primordial de políticas" (*policy primeval soup*) dentro das comunidades, onde algumas ideias emergem e se destacam enquanto outras se dissipam ou são descartadas.

Esse processo é caracterizado por uma espécie de maturação, em que as ideias se confrontam, se adaptam e, por vezes, se combinam, resultando em novas propostas. Esse ambiente propício à evolução das ideias permite que,

eventualmente, consensos sejam alcançados, não de maneira instantânea, mas por meio de processos de persuasão e disseminação, onde ideias bem-sucedidas são aquelas que ganham espaço e apoio dentro da comunidade de políticas públicas.

O fluxo político, por sua vez, é influenciado por três elementos principais: o clima nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças no governo. O clima nacional representa o consenso geral em torno de questões relevantes, criando um ambiente propício para a inclusão de novos temas na agenda política. As forças políticas organizadas, como grupos de pressão, desempenham um papel importante na formação de consensos ou na intensificação de conflitos no cenário político. Além disso, as mudanças na composição do governo, especialmente no início de novas administrações, aumentam a probabilidade de inclusão de demandas que permanecem por anos sem solução (Kingdon, 2003).

Diferente do fluxo das políticas, onde o consenso se forma principalmente por persuasão e disseminação de ideias, o fluxo político envolve consensos construídos por meio de processos intensos de negociação e pela formação de coligações estratégicas. Nesse contexto, os atores políticos buscam alianças e acordos que garantam apoio mútuo e fortaleçam posições, muitas vezes envolvendo concessões para assegurar um objetivo comum.

A construção de consensos na política, portanto, depende da habilidade dos envolvidos em negociar e estabelecer parcerias, consolidando apoio em torno de agendas que refletem os interesses de diferentes grupos e coalizões.

A janela de oportunidade política para aprovação de alguma medida se abre quando esses três fluxos – problemas, políticas e político – convergem (*coupling*). Os empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*), indivíduos comprometidos com uma causa específica e dispostos a investir tempo, capital político e outros recursos, desempenham um papel crucial nesse processo.

Esses atores aproveitam essa janela de oportunidade para impulsionar determinados temas e influenciar a agenda política. A presença de um presidente ou líder parlamentar disposto a destacar um tema específico ou um desastre que traz à tona um problema negligenciado são exemplos de como participantes e processos podem agir tanto como impulsos quanto como restrições para a priorização de certos assuntos (Kingdon, 2003).

Kingdon (2003) busca responder a questões-chave sobre como e por que certos temas ganham a atenção dos decisores públicos enquanto outros são

deixados de lado. Ele explora, ainda, os motivos pelos quais as agendas políticas mudam ao longo do tempo e como os formuladores de políticas escolhem soluções entre diversas alternativas possíveis.

Assim, o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon revela que a formação da agenda governamental ocorre por processos não intencionais, impulsionados pelo reconhecimento de problemas pela sociedade, pela existência de ideias alternativas oriundas de especialistas e por um contexto político propício.

Com essa base teórica, é possível identificar os atores e grupos de interesse que influenciam o direcionamento da agenda governamental, além de avaliar como se definem as alternativas de soluções para questões públicas. Assim, ajuda a compreender de que forma esses atores podem promover ou obstruir um tema específico, elevando suas chances de ser priorizado ou diminuindo as possibilidades de sua consideração na agenda pública.

A atuação desses grupos envolve a promoção de determinados problemas, buscando colocá-los em posição de destaque, ou ainda, a neutralização de temas que possam ir contra seus interesses. Com isso, o modelo contribui para uma análise ampla dos processos decisórios, evidenciando a dinâmica de interesses na formação da agenda de políticas públicas.

A pesquisa, portanto, centra-se em analisar o instituto da licença-paternidade no Brasil por meio do preenchimento do Quadro de Problemas de Políticas Públicas. Utilizar-se-á este e *framework*, e não o Quadro de Referência de Políticas Públicas, pois a licença-paternidade encontra-se em estado de discussão legislativa e ainda não possui os contornos institucionais suficientes. Busca-se, neste momento embrionário, contribuir com as bases para uma futura análise aprofundada, quando essa política pública estiver em fase de implementação.

A análise levará em conta os diferentes atores estatais e instituições que desenvolveram o debate da licença-paternidade no cenário político-jurídico brasileiro. Trata-se de objeto de estudo ímpar para ser analisado sob a ótica da abordagem DPP e do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, pois é uma política pública que não foi implementada desde a Constituição de 1988, ou seja, há mais de 35 anos o Poder Público permanece sem regulamentar a matéria, inviabilizando o exercício pleno do direito. Dessa forma, a falta de uma decisão tomada ocasiona a ausência das normas necessárias à estruturação da política pública.

O que se pretende, assim, é analisar o que ocorreu com os diferentes fluxos de Kingdon em momentos cruciais para o desenvolvimento da licença-paternidade no Brasil, em especial a Constituinte em 1988 e o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 20.

Investiga-se, portanto, os motivos pelos quais a licença-paternidade nunca foi regulamentada no Brasil, a partir da análise do processo legislativo e judicial, correlacionando as diferentes variáveis políticas e jurídicas que representarem entraves ou avanços para a implementação dessa política pública.

Estabelecidas as bases metodológicas da pesquisa, o capítulo seguinte dedicar-se-á ao preenchimento dos itens do Quadro de Problemas de Políticas Públicas. No entanto, para fins metodológicos e didáticos, adaptou-se o referido quadro, diluindo a análise a respeito dos itens “arena institucional”, “protagonistas”, “antagonistas”, “decisores” e “recursos de barganha”, originalmente tópicos autônomos, dentro dos itens “processo decisório” e “etapa atual do processo decisório”.

Isso pois, como a implementação da licença-paternidade vem se estendendo por mais de 35 anos e envolveu diversos atores estatais dos diferentes Poderes da República, a narrativa cronológica, com a identificação pontual dos itens de análise acima elencados, mostrou-se mais adequada para contextualizar os objetos de estudo.

Portanto, os itens autônomos a serem analisados na pesquisa são: 1) Situação-problema; 2) Diagnóstico situacional; 3) Solução hipotética; 4) Contexto normativo; 5) Processo decisório; e 6) Etapa atual do processo decisório.

4 QUADRO DE PROBLEMAS DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 SITUAÇÃO-PROBLEMA

As construções históricas e culturais perpetuaram desigualdades de gênero e limitaram a atuação feminina. Desde tempos remotos, foi estabelecida uma divisão sexual do trabalho que associava o homem à força e à atividade pública e relegava a mulher aos cuidados domésticos e à procriação. Essa separação, enraizada em percepções de fragilidade feminina, criou arquétipos que associavam a mulher à esfera privada, reforçando barreiras de acesso a posições de destaque no ambiente profissional (Oliveira; Dantas, 2017).

Com o passar dos séculos, essas limitações se tornaram mais complexas. Mesmo com o ingresso de mulheres no mercado de trabalho durante períodos de crise, como as Grandes Guerras, os paradigmas sociais persistiram, criando um ambiente de subordinação econômica e social. A exploração da mulher como mão de obra barata, especialmente em períodos industriais, reforçou estereótipos que associavam sua presença no mercado de trabalho à precariedade e à subserviência (Oliveira; Dantas, 2017).

O patriarcado é considerado o modelo familiar predominante no século XIX. Nesse arranjo, o homem detinha o poder político e econômico, exercendo autoridade sobre todos os membros da família. A divisão sexual das tarefas era clara, sendo a mulher responsável pelo trabalho doméstico, enquanto o homem cuidava do trabalho externo remunerado, sendo visto como o "provedor" (Freyre, 1998).

Conforme Pratta e Santos (2007), esse modelo de "família tradicional" foi predominante no Brasil do início do século XX até meados dos anos 60. Era caracterizado pela definição social e cultural de papéis específicos para homens e mulheres, com o homem atuando como provedor financeiro e responsável pelo trabalho remunerado, e a mulher encarregada do trabalho doméstico.

O conceito de família no Brasil passou por transformações significativas nas últimas décadas, refletindo mudanças não apenas no mercado de trabalho e nas responsabilidades civis, mas, sobretudo, na divisão das tarefas domésticas. O antigo paradigma do "homem provedor" e da "mulher cuidadora" tem sido gradualmente superado, em parte devido à influência dos movimentos feministas que promovem a equidade de gênero, conforme estabelecido pela Constituição. Apesar das mudanças, o conceito de família ainda enfrenta preconceitos, mas continua a se expandir e adaptar (Leite *et al*, 2017).

À medida que o modelo de família evolui, as mulheres assumem papéis cada vez mais relevantes no mercado de trabalho, o que torna essencial a participação ativa dos pais na divisão das tarefas familiares (Leite *et al*, 2017). Sendo a maternidade um fenômeno social, pode-se considerar que não há como existir efetividade de uma política cujo objetivo é promover a igualdade entre homens e mulheres se a responsabilidade sobre o lar e os filhos recaírem apenas sobre a mulher.

A sociedade ainda carrega a visão preconcebida de que a responsabilidade pelos filhos, pelos dependentes da família e pela vida doméstica recai predominantemente sobre as mulheres. Essa visão é sustentada pela crença de que o maior sonho de uma mulher é ser mãe, e que aquelas que não têm filhos são vistas como incompletas. Socialmente, a maternidade é vista como um destino, enquanto a paternidade é percebida como uma escolha (Thomé, 2009).

Além da pressão para ter filhos, as mulheres também são sobrecarregadas com a responsabilidade de cuidar dos filhos e do marido, assumindo a maior parte das tarefas domésticas e da educação infantil. Essa expectativa reforça estereótipos de gênero que perpetuam a desigualdade e limitam a participação equitativa das mulheres em outras esferas da vida (Thomé, 2009).

Dessa forma, é essencial que os homens sejam igualmente responsabilizados e tenham o direito de participar ativamente no cuidado dos filhos. A falta de direitos que conciliem a vida laboral com a familiar reduz as oportunidades das mulheres no mercado de trabalho, o que resulta em menor filiação sindical e, conseqüentemente, em salários e condições de trabalho inferiores (Thomé, 2009).

A questão da desigualdade salarial também impacta nesse raciocínio. Muitas vezes, as decisões familiares sobre quem deve interromper sua carreira são influenciadas pela diferença salarial, onde o homem geralmente ganha mais do que a mulher. Isso cria uma pressão desproporcional sobre as mulheres para que elas deixem seus empregos ou reduzam suas horas de trabalho, perpetuando desigualdades de gênero no ambiente de trabalho e na vida familiar (Thomé, 2009).

Além disso, existe uma visão de que a mão de obra feminina pode ser menos confiável devido à potencial escolha entre trabalho e família, enquanto os homens são vistos como mais comprometidos com o trabalho e a vida pública. Essa visão contribui para a preferência pela mão de obra masculina no mercado de trabalho (Thomé, 2009).

Nas profissões consideradas tipicamente femininas, como costura e culinária, quando não geram status ou altos salários, são predominantemente femininas. No entanto, à medida que a complexidade e os salários aumentam, os cargos de prestígio, como chefs de cozinha e estilistas de alta costura, são dominados por homens. Isso ilustra como certas atividades são atribuídas às mulheres quando não oferecem poder ou prestígio, e que estas frequentemente precisam ser mais

qualificadas do que os homens em posições semelhantes para ter o mesmo destaque (Thomé, 2009).

Marques (2015, p. 245) indica que “as profundas mutações em curso na sociedade brasileira dizem respeito menos à reorientação da divisão sexual do trabalho do que à pluralização das configurações familiares e do mercado de trabalho”. O autor destaca aspectos como o uso de anticoncepcionais, a escolha cada vez mais tardia das mulheres pelo casamento, a redução na média de filhos, o aumento de mulheres como chefes de família, a maior participação feminina na renda familiar, o crescimento dos divórcios, a expansão da escolaridade e o aumento do ingresso feminino nas universidades.

A Constituição Federal reconhece a licença-paternidade como um direito social, e as tentativas de regulamentação dessa licença buscam corrigir o descompasso entre o ideal de igualdade defendido pelo Estado e uma estrutura institucional que ainda perpetua a divisão sexual do trabalho e a distribuição desigual das tarefas domésticas (Marques, 2015).

Considera-se o patriarcado como uma convenção cultural e social não codificada. Assim sendo, a construção de alternativas exige compreender o patriarcado em suas manifestações de práticas, instituições e organização política, econômica, religiosa e social que destacam o gênero masculino em posição de supremacia e dominação em relação ao feminino. A partir disso, deve-se identificar suas brechas, dentro das quais se possam articular estratégias para desafiá-lo e subvertê-lo (Marques, 2015).

Nesse sentido, o direito à licença-paternidade pode ser visto como uma dessas brechas, ainda que não totalmente explorada, dentro da estrutura contraditória do Estado patriarcal. O percurso complexo que levou ao reconhecimento constitucional do direito à licença-paternidade e as tentativas frustradas de sua regulamentação, apesar dos avanços progressistas na esfera social, evidencia uma dimensão do patriarcado moderno ainda não totalmente visível (Marques, 2015).

A análise da legislação trabalhista evidencia que muitos direitos e benefícios são diretamente relacionados aos direitos reprodutivos das mulheres. Enquanto as mães recebem uma série de garantias, como estabilidade no emprego durante a gestação, licença-maternidade de 120 dias, salário-família, intervalos para

amamentação, além de creche e auxílio-creche, os pais têm acesso apenas à licença-paternidade de cinco dias e ao salário-família (Marques, 2015).

A efetiva emancipação das experiências, no entanto, vai além da simples declaração de direitos. Para que esses direitos sejam concretos, é essencial a implementação de instrumentos legais apropriados. Além disso, é crucial que o espaço para a expressão das demandas dos grupos vulneráveis seja ampliado, de modo que a transformação social seja possível. Nesse sentido, a verdadeira mudança ocorre apenas quando novos instrumentos legais se articulam com o fortalecimento das lutas sociais, pois os direitos, mais do que concedidos, são fruto de conquistas e reivindicações históricas (Marques, 2015).

Embora o Estado não deva determinar a divisão das tarefas familiares ou impor modos específicos de convivência, ele tem a responsabilidade de assegurar que todos tenham a possibilidade de adotar um modo de vida familiar igualitário. Isso significa que o Estado deve criar condições para que tanto homens quanto mulheres possam compartilhar responsabilidades familiares de maneira justa e equilibrada (Thomé, 2009).

Para combater a discriminação de gênero, é essencial implementar uma política integrada que aborde diversas áreas e instituições. Isso inclui adotar e implementar padrões internacionais que promovam a igualdade de gênero e combatam a discriminação, criar e atualizar leis nacionais que garantam a igualdade salarial e proíbam a discriminação no trabalho, e estabelecer e fortalecer instituições responsáveis por promover a igualdade de oportunidades e tratamento entre os gêneros (Thomé, 2009).

Uma abordagem abrangente que envolva todos esses elementos é crucial para avançar na igualdade de gênero e garantir que tanto homens quanto mulheres tenham as mesmas oportunidades de participação no mercado de trabalho e na vida familiar (Thomé, 2009).

Marques (2015) argumenta que a inclusão da licença-paternidade como um direito social pela Constituição Federal e as tentativas de sua regulamentação visam, em certa medida, corrigir o desalinhamento entre o discurso de igualdade promovido pelo Estado e a realidade de suas estruturas institucionais. Embora o ideal seja a igualdade de direitos entre homens e mulheres, essas estruturas ainda tendem a reforçar a divisão sexual do trabalho e a distribuir de forma desigual as responsabilidades domésticas.

Dessa forma, o reconhecimento da licença-paternidade tenta equilibrar a balança, promovendo maior envolvimento dos pais no cuidado dos filhos e aproximando o aparato institucional do princípio da igualdade de gênero defendido pelo ordenamento jurídico.

O instituto, quando articulado com outros elementos fundamentais de políticas igualitárias, desempenha um papel crucial na promoção de mudanças nas convenções de gênero e na divisão tradicional de papéis dentro das famílias. Seu reconhecimento e ampliação permitem questionar e reconfigurar, ainda que de forma gradual e fragmentada, as normas patriarcais que associam o trabalho doméstico e o cuidado infantil exclusivamente ao feminino.

Essa abordagem desafia a divisão sexual do trabalho, onde historicamente a mulher é vista como cuidadora e o homem como provedor. Assim, a ampliação da licença-paternidade surge como um movimento importante para desconstruir essas associações, promovendo um equilíbrio mais justo na partilha das responsabilidades familiares e questionando as expectativas tradicionais de gênero.

4.2 DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

O diagnóstico situacional guarda relação com as três correntes do modelo de múltiplos fluxos. Isso pois o contexto econômico, político e social tem relação direta com o que a sociedade enxerga como problema (fluxo dos problemas) e quais problemas ela prioriza em detrimento de outros (fluxo político). Normalmente, quando a sociedade majoritariamente não considera uma questão como um problema público, por óbvio não são empenhados esforços para encontrar soluções (fluxo das políticas).

No cenário internacional, diversas organizações têm intensificado seus esforços para combater a discriminação, com especial atenção para a discriminação de gênero. Esse compromisso com a igualdade está consagrado em uma série de tratados e convenções internacionais que promovem o princípio da não discriminação, refletindo o compromisso internacional em assegurar que a igualdade de gênero não seja apenas uma meta, mas uma norma amplamente praticada.

Destacam-se, entre esses instrumentos, a Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, promulgada pela ONU em 1967, que estabeleceu as bases para a igualdade de direitos e oportunidades. Em 1979, a Convenção sobre a

Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) reforçou esses princípios, definindo diretrizes específicas para a eliminação de barreiras legais e sociais que limitam a participação e o desenvolvimento das mulheres em todos os âmbitos da vida social e profissional.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) tem demonstrado crescente preocupação com a harmonização entre as relações de trabalho e a preservação dos vínculos familiares, buscando promover condições que favoreçam tanto a igualdade de oportunidades quanto o bem-estar familiar.

Nesse contexto, a Convenção n.º 156, acompanhada pela Recomendação n.º 165, estabelece diretrizes “Sobre a Igualdade de Oportunidades e de Tratamento para Trabalhadores e Trabalhadoras com Responsabilidades Familiares”. Esses instrumentos têm como objetivo assegurar que as responsabilidades familiares não se tornem um obstáculo para a participação de homens e mulheres no mercado de trabalho.

A Convenção e a Recomendação promovem políticas que incentivam uma divisão equitativa dos cuidados familiares, defendendo o direito de ambos os sexos a desenvolver uma vida profissional sem comprometimento de suas responsabilidades familiares, o que representa um avanço em direção à equidade no ambiente de trabalho. Contudo, a norma não foi ratificada pelo Brasil.

Sobre o contexto social, o relatório “A Situação da Paternidade no Brasil”, publicado em 2019 pela organização não-governamental Instituto Promundo-Brasil revela que, apesar dos avanços na visibilidade e nos marcos legais voltados à igualdade de gênero, a responsabilidade pelo cuidado infantil continua recaindo quase que exclusivamente sobre as mulheres.

Ainda há uma tolerância social generalizada em relação à falta de envolvimento dos pais, ao abandono e à ausência do reconhecimento legal de filhos e filhas, ilustrado pelo dado alarmante de que mais de cinco milhões de estudantes no Brasil não têm o nome do pai em sua certidão de nascimento e identidade (CNPJ, 2015).

Estudos apontam os efeitos negativos dessa realidade, especialmente para as mulheres negras, que enfrentam barreiras adicionais devido ao peso da dupla jornada e à sobrecarga de trabalho não remunerado. Segundo o “Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça” (IPEA, 2015), mulheres no Brasil trabalham, em média, 7,5 horas a mais por semana que os homens. Dados da OIT (2016) indicam

que, globalmente, as mulheres realizam duas vezes e meia mais trabalho doméstico e de cuidado não remunerado do que os homens.

Além desses dados, o cenário institucional revela entraves significativos no que diz respeito à efetivação dos direitos sociais. Foram aprovadas diversas legislações que impõem ao Estado brasileiro o controle de gastos, limitando as possibilidades de atuação governamental.

Exemplo disso são a Emenda Constitucional nº 95/2016 (teto de gastos públicos por 20 anos) e a Lei Complementar nº 200/2023 (arcabouço fiscal, que limita o crescimento das despesas). São arranjos jurídico-institucionais do âmbito do direito financeiro que consistem em entraves para a efetivação de direitos e atingem o bem-estar social como um todo, afetando não somente a Seguridade Social.

Como resultado, o governo brasileiro busca um corte de gastos na ordem de R\$30 bilhões no orçamento de 2025 e R\$40 bilhões no orçamento de 2026 (Máximo, 2024). Esse impacto poderá ser sentido no fluxo político da licença-paternidade, vez que sua implementação acarretará no comprometimento de recursos dos cofres públicos, motivo que poderá impedir a regulamentação suficiente do direito.

Contudo, tal contexto não deixa de ser revelador sobre as prioridades de escolhas civilizatórias do Estado brasileiro. O estudo contido no relatório preliminar divulgado em 2023 pelo Grupo de Trabalho sobre a Regulamentação e a Ampliação da Licença-Paternidade da Câmara dos Deputados indica que o custo anual da licença-paternidade está entre R\$1,8 a R\$14,5 bilhões de reais, dependendo da duração do benefício (Brasil, 2023).

Por outro lado, entre 2019 e 2024, as emendas parlamentares RP9 (emenda de relator), RP8 (emenda de comissão) e emendas Pix, que foram alvo da ADPF 854 pelo fato de serem irratificáveis, instrumentos totalmente incompatíveis com a República ao facilitar o desvio de recursos públicos, foram responsáveis pela transferência de cerca de R\$186,3 bilhões (Brasil, 2024), equivalente a R\$37,26 bilhões por ano, mais do que o dobro do maior gasto possível com a implementação da licença-paternidade. Isso indica que a questão, talvez, não seja de espaço no orçamento para a efetivação de direitos sociais para a população em geral, mas sim a vontade de classes políticas específicas na defesa de seus interesses.

Ademais, esses indicadores sublinham a urgência de uma abordagem social que transcenda o nível individual e familiar para tratar a paternidade e maternidade

como responsabilidades coletivas e promover políticas públicas inclusivas e efetivas na redução das desigualdades de gênero.

4.3 SOLUÇÃO HIPOTÉTICA

Na petição inicial da ADO 20, pretendeu-se que o Supremo Tribunal Federal declarasse a inconstitucionalidade por omissão legislativa quanto à iniciativa e deliberação para a regulamentação do Art. 7º, inciso XIX da CRFB/88 e Art. 10, § 1º do ADCT, com suprimento em caráter emergencial. Assim, requereu-se a equivalência de direitos entre pais e mães no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) com a possibilidade de ampliação de 50% do período da licença, totalizando 8 (oito) dias de licença-paternidade, da mesma forma que a licença-maternidade pode ser estendida de 120 para 180 dias, conforme Lei nº 11.770/2008. A mesma solução foi proposta para os servidores submetidos ao Regime Próprio de Previdência Social.

Pretendeu-se ainda a igualdade entre pais adotantes e mães adotantes dos regimes geral e próprio, e, na hipótese de falecimento ou incapacidade provisória ou definitiva da mãe durante o parto ou durante o gozo da licença-maternidade, que essa seja estendida imediatamente ao pai ou à pessoa que detenha a guarda provisória da criança.

4.4 CONTEXTO NORMATIVO

O histórico de normas que já estiveram em vigência no Brasil referentes ao tema da licença-paternidade se inicia com o Decreto-Lei 229/67, que incluiu inciso no texto do Decreto Lei 5.452/43, concedendo ao trabalhador o abono de um dia, uma falta justificada, por motivo de nascimento de um filho, desde que a falta ocorresse dentro do prazo da primeira semana do parto.

A Constituição Federal de 1988, por meio de emenda de autoria do deputado constituinte Alcení Guerra, consignou a licença-paternidade em seu texto como um direito social, sob o título de direito e garantia fundamental. Contudo, sua regulamentação ficou condicionada ao regramento de lei futura.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu Art. 10, § 1º, estendeu o prazo provisório para 5 (cinco) dias de gozo, até que o texto de regulamentação fosse elaborado pelo legislador ordinário.

Em 2016, a aprovação do Marco Legal da Primeira Infância possibilitou a extensão da licença-paternidade por mais 15 dias para funcionários de empresas participantes do Programa Empresa Cidadã. Em que pese o aumento de 3 vezes no prazo, a prorrogação ainda se restringe a um número limitado de empresas que atendem aos critérios para adesão ao programa. E, dessas empresas, apenas 14% participam dele (Secretaria Nacional da Mulher, 2023).

Já em 2022, foi sancionada a Lei nº 14.457, originada da Medida Provisória 1.116/2022, que introduziu medidas para flexibilizar e facilitar a conciliação entre as obrigações familiares e a jornada de trabalho dos trabalhadores, algo até então ausente na legislação trabalhista. A lei alterou algumas normas, incluindo a CLT e a Lei nº 11.770/2008, que regulamenta o Programa Empresa Cidadã.

O Art. 473, inciso III, da CLT foi modificado para assegurar aos pais cinco dias consecutivos de afastamento remunerado em caso de nascimento de filho, adoção ou guarda compartilhada. A norma essencialmente transferiu o prazo temporário do ADCT para a CLT, mas sem caracterizar esse afastamento como licença-paternidade, o que significa que não se trata de uma regulamentação.

Em relação à Lei nº 11.770/2008, aos trabalhadores de empresas participantes do Programa Empresa Cidadã foi permitido compartilhar o período adicional de licença concedido às mães (60 dias extras após os 120 dias de licença universal).

Com isso, pode se considerar que foi introduzido um tipo de licença-parental no sistema jurídico brasileiro, mas com aplicação muito restrita, já que atingem apenas os trabalhadores empregados em empresas que participam do Programa Empresa Cidadã.

4.5 PROCESSO DECISÓRIO

O processo decisório para implementação da licença-paternidade no Brasil, enquanto política pública estruturada, deve ser entendido em momentos diferentes e realizado por atores diferentes, conforme o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon.

Em primeiro lugar, como se viu, o Decreto-Lei 229/67 incluiu na CLT o abono de um dia por motivo de nascimento de um filho. No entanto, tal previsão em nada se assemelha a uma política pública estruturada de licença-paternidade, com vistas à equidade de gênero, vez que sua justificativa era, primordialmente, possibilitar ao pai que realizasse o registro civil do recém-nascido (Fernandes *et al*, 2022).

Com o gradual processo de abertura política nos anos 1970, conforme a ditadura militar encaminhou-se para seu fim, e com conseqüente fim da repressão, foi possível observar o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações civis, incluindo os movimentos feministas, que pressionavam por maior igualdade e direitos no ambiente familiar e profissional. Esse cenário preparou o terreno para discussões mais amplas sobre equidade de gênero e a necessidade de políticas de apoio familiar.

Como exemplo dessa transformação do fluxo político, por meio da Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985, surge o Conselho Nacional do Direito da Mulher (CNDM). Trata-se de órgão criado com a finalidade de “promover em âmbito nacional, políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país” (Brasil, 1985).

O CNDM foi um dos principais atores políticos que deram voz à causa feminista durante a Constituinte (Pinto, 2003). Exemplo disso foi a campanha “Mulher e Constituinte”, com uma mobilização nacional destinada a coletar as reivindicações das mulheres brasileiras e apresentá-las em um documento à Assembleia Constituinte, o que levou à criação da Carta das Mulheres à Constituinte, de 1985, que, entre várias pautas, destacava a igualdade entre homens e mulheres no cuidado dos filhos. Trata-se do “documento mais completo e abrangente produzido na época, e possivelmente um dos mais importantes elaborados pelo feminismo brasileiro contemporâneo” (Pinto, 2003, p. 75).

No capítulo II da Carta, dentre as reivindicações específicas, a respeito da família, é possível observar:

A nova Constituição deverá inspirar diversas mudanças na legislação civil, estabelecendo:

1 - A plena igualdade entre os cônjuges no que diz respeito aos direitos e deveres quanto à direção da sociedade conjugal, à administração dos bens do casal, à responsabilidade em relação aos filhos [...]

6 - A maternidade e a paternidade constituem valores sociais fundamentais, devendo o Estado assegurar os mecanismos do seu desempenho; (Brasil, 1987).

E, ainda, em relação ao trabalho:

A legislação trabalhista usando por base o princípio constitucional de isonomia deve garantir:

6 - Licença ao pai nos períodos natal e pós-natal; (Brasil, 1987).

No entanto, na legislatura de 1986-1990 da Câmara dos Deputados, que teve funções constituintes, dos 559 parlamentares, havia apenas 26 mulheres, sobretudo das regiões Norte e Nordeste, ou seja, 5,7% dos congressistas.

Não se pode, contudo, reduzir a importância da participação feminina na Assembleia Constituinte. Santos (2004) afirma que esta, apesar de baixa, foi intensa, e deve ser reconhecida como um marco por ser o primeiro processo político constitucional no Brasil que incluiu mulheres em sua elaboração. Em que pese a pouca quantidade de deputadas constituintes, estas uniram-se para pautar questões feministas, participando de forma estratégica das comissões responsáveis pela formulação do texto. Exemplo disso é a coordenação da bancada feminina na Assembleia para apoiar a licença-paternidade, que teve 21 votos para aprovação e 5 ausências.

Ainda assim, essa falta de representatividade pode explicar, em parte, o truncado processo de aprovação da licença. Ao fim e ao cabo, a emenda aprovada foi apresentada pelos deputados constituintes Alcení Guerra, à época no PFL (Partido da Frente Liberal), e Luiz Soyer, do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). O PFL, situado à direita no espectro político e pouco afeto às questões feministas, contava com 9 mulheres parlamentares (Pinto, 2003). E não também sem oposição à medida, em especial por parte do Constituinte Ricardo Izar (PFL-SP), que julgava o assunto desprovido de matéria constitucional.

A tendência de falta de clima político foi demonstrada pelos jornais da época, que registraram os diversos atores contrários à licença, como o governo e os empresários. O Jornal do Brasil, em sua edição de 11/8/88, registrou que “ninguém acreditava na vitória da proposta, e houve um susto quando ela passou. Vieram as chacotas, mas a ideia pegou” (p.4).

E mais:

O grupo conservador da Constituinte, ligado ao Palácio do Planalto, foi o grande derrotado na tumultuada sessão de ontem. Ao votar sucessivamente uma série de pontos polêmicos do projeto constitucional, nos quais não houve acordo, o plenário manteve os direitos trabalhistas, duramente combatidos pelos empresários e o governo. De pé, aplaudindo entusiasmada, a ala progressista comemorou a manutenção do princípio da licença-paternidade, da jornada máxima de seis horas para o trabalhador em turnos e do aviso prévio proporcional ao tempo de serviço (LICENÇA, 1988, p. 4).

A primeira arena institucional na qual se debateu a licença-paternidade, portanto, foi a Assembleia Nacional Constituinte, tendo como protagonistas o CNDM e o constituinte Alcení Guerra, e antagonistas o governo de José Sarney e a classe empresária.

O que se observa nesse primeiro momento é, que na realidade, o fluxo político e o fluxo dos problemas não estavam em tendência de convergir. Nada indica que a pauta da licença-paternidade era tópico da agenda política que comovesse o sentimento nacional, a não ser que se considere como inserida dentro do apelo mais amplo por direitos sociais que ocorria naquele momento político efervescente.

Uma das hipóteses que explique esse fato pode ser o contexto social ainda muito marcado pelo machismo e pelo patriarcado, o que se refletiu, inclusive, na apresentação da proposta, que foi alvo de chacota pelos parlamentares constituintes.

O presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, naquela ocasião, desinibiu seu senso de humor e apresentou a pauta da emenda com uma sequência de piadas, como “homenagem ao homem gestante” e “há o dia da mãe e o dia do pai, que é nove meses antes do dia da mãe”, comentários pelos quais se retratou depois.

As forças políticas organizadas sobre o tema, por sua vez, aparentemente não apresentaram capacidade de influência suficiente para evoluir uma pauta de política pública de licença-paternidade baseada na causa feminista e na igualdade de gênero, na medida em que se observa que o princípio do instituto foi apresentado por parlamentares de partidos que guardavam pouca identidade com essas questões.

O que parece ter sido o fator principal para que houvesse a concordância dos parlamentares foi o discurso proferido na tribuna pelo constituinte autor da emenda,

o deputado Alceni Guerra. A medida somente foi levada a sério e aprovada, por 337 votos a 67 e 28 abstenções, após o seu emocionado discurso, citando diversos relatos pessoais e passagens de sua atuação como médico-pediatra que a justificavam. Nas palavras do próprio constituinte:

Confesso a V.Exas., com muita humildade, que tive vergonha de apresentar esta emenda na fase da Subcomissão, da Comissão e da Comissão de Sistematização. Mas Deus me ajudou num caso muito particular. No dia 14 de dezembro de 1987, quando nasceu minha filha Ana Sofia, para minha infelicidade, minha mulher esteve à beira da morte e depois passou 3 semanas imobilizada no leito por um acidente anestésico. Sr. Presidente, não havia no mundo naquele instante nenhuma Assembléia Nacional Constituinte, nenhum emprego, nenhum patrão, nenhuma força do mundo, nada que me tirasse do lado dela e dos meus filhos. (Palmas.) Por algumas semanas fui pai dedicado, amigo, aprendi a brincar, reaprendi a pintar, a cantar, a acompanhar meus filhos Guilherme Guerra, Pedro Guerra, Maria Pia, Ana Sofia e minha esposa. Mão na mão. Mão de marido, de pai, de companheiro, do homem responsável. Sr. Presidente, minha emenda dispõe que a lei fixará as condições em que o homem possa ter direito a ficar 8 dias ao lado da sua esposa e dos seus filhos. Recebo com humildade a chacota e as gargalhadas, mas quero que os senhores saibam que é uma emenda séria de quem viveu durante toda a sua vida esse problema. Não poderia deixar passar esta oportunidade da Assembléia Nacional Constituinte para impor uma vontade que, tenho certeza, é de todas as mulheres e de todos os homens com inteligência neste País (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 1988, p. 7663-7664).

O antológico discurso, elaborado de improviso pelo deputado, é considerado um dos mais importantes da Constituinte, e foi reputado como fundamental para a aprovação da emenda, pelo impacto emocional que causou nos outros parlamentares.

No primeiro turno, menos de três meses depois do nascimento de Ana Sofia, seu quarto filho, Alceni conseguiu, com um discurso emocionado, levar o plenário a aprovar a licença por ampla maioria. Ao relatar o difícil parto e as dificuldades de recuperação de sua mulher Ângela, Alceni, que é médico pediatra, arrancou lágrimas de muitos parlamentares (LICENÇA, 1988, p. 4).

Importa mencionar que a emenda aprovada pelo parlamentar fixava o período inicial de oito dias de licença-paternidade.

Alceni optara pelos oito dias a partir de uma média entre o prazo de cinco dias que o Banco do Brasil concede a seus funcionários, e os 12 dias dados por algumas empresas estatais, como a Petrobrás. Como médico, Alceni justificou o prazo como o tempo necessário para a recuperação da parturiente (LICENÇA, 1988, p. 4).

Observa-se, portanto, que a convergência de fluxos nesse primeiro momento de introdução da licença-paternidade como agenda política ocorreu por fatores muito específicos. O discurso, nesse caso, foi um fator fundamental para o *coupling*, conforme teoria de Kingdon (2003), favorecendo a abertura de uma janela de oportunidade que permitiu a aprovação da medida.

Isso pois influenciou o fluxo dos problemas, que consiste na percepção, por parte das comunidades políticas e dos decisores, de uma questão como um problema que deve ser solucionado. Esses problemas ganham a atenção do legislador por meio de mecanismos como indicadores, eventos, crises, símbolos, *feedback* da ação política ou experiências pessoais.

No caso em questão, a experiência pessoal do constituinte Alcení Guerra foi fundamental para a direcionar a convergência do fluxo dos problemas, agindo como um empreendedor político, dentro do conjunto de atores visíveis. Kingdon (2003) reconhece que, muitas vezes, assuntos se tornam parte da agenda política porque importantes atores políticos passam por experiências pessoais que trazem o assunto a sua atenção.

Porém, não são consideradas pelo autor como as principais influências para determinação da agenda. Em sua análise, funcionam mais como reforços. Os eventos, como desastres, crises e experiências pessoais são importantes, mas precisam ser acompanhados por percepções preexistentes que as reforçam ou outros eventos.

O fluxo das políticas, ou seja, a existência de soluções consensuais e tecnicamente viáveis produzidas pelas comunidades políticas, na ocasião, apresentava tendência de convergência por conta de estatais que já adotavam um período de licença-paternidade.

E o fluxo da política, levando em conta a mudança governamental que passava o país, com remodelação e reconfiguração de um Estado ditatorial para democrático e a formação de um parlamento eleito pelo voto popular. Conforme Kingdon (2003), a mudança de governo é o fator que mais possibilita a ocorrência de alterações na agenda política.

Ainda, o sentimento nacional gerado por todo esse contexto, com a consagração de diversos direitos sociais, favoreceu a aprovação desse tipo de medida, bem como a influência de forças políticas organizadas, como o CNDM e os movimentos feministas.

No entanto, o prazo de 8 dias foi reduzido após uma manobra política, um acordo de lideranças, em que se resolveu fixar o princípio da licença-paternidade no corpo permanente da Constituição, e a duração de 5 dias para o benefício no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), até que fosse votada lei regulando-o.

Destaca-se o discurso da deputada Benedita da Silva (PT), que evidencia a luta do movimento feminino para manutenção dos 8 dias, que, contudo, foi rejeitada pelos parlamentares, em mais uma demonstração do descompasso do fluxo político em relação aos demais.

No entanto, registro o meu constrangimento pela incompreensão do Plenário em entender a necessidade dessa licença-paternidade de 8 dias. Isto não diz respeito apenas ao fato de os pais ficarem em casa com seus filhos; é uma luta do Movimento de Mulheres. Não posso deixar de registrar a nossa luta, das mulheres trabalhadoras, que requerem 8 dias, em nome da relação homem/mulher, na função social que o homem deve exercer nesta relação. Portanto, é com constrangimento que retiro este destaque, inclusive porque não teria os 280 votos suficientes para fazer passar a proposta. Mas jamais poderia deixar de fazer este registro, Sr. Presidente (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 1988, p. 12518).

A fala de outro constituinte, o deputado Aluizio Campos (PMDB) reforça a visão persistente sobre o papel reduzido do homem, defendendo que o período de licença-paternidade seja fixado no texto permanente da Constituição para que o Legislativo não aprove um período de licença “absurdo” (90 dias, o que representa 75% do período de licença-maternidade).

Sr. Presidente, pediria a atenção de V Ex', a emenda do Constituinte Luís Roberto Ponte elimina do texto permanente o prazo de oito dias, e este aspecto é sumamente importante, porque "se der a louca" no legislador ordinário, ele pode resolver dar uma licença - paternidade de 90 dias. Por este motivo a matéria deve ser tratada no texto permanente (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 1988, p. 12518).

O ADCT teve como objetivo funcionar como uma transição entre os sistemas jurídicos da Constituição de 1967 e da Constituição de 1988. No entanto, Couto (2018) observa que o que deveria ser temporário acabou assumindo um caráter provisório prolongado. Isso quer dizer que ao invés de servir como uma solução temporária de um momento a outro, passou a ter um prazo indefinido.

Conforme denuncia Couto (2018), essa transformação de função interpretativa não foi impensada, de forma que transferir políticas públicas ao ADCT

foi e continua sendo uma manobra política utilizada estrategicamente pelo Executivo para lidar com os compromissos assumidos na elaboração da Constituição, especialmente no que diz respeito a políticas sociais de caráter distributivo, que demandam muito espaço no orçamento.

Em pesquisa própria, Couto (2018), utilizando a classificação de dispositivos proposta pela “Metodologia de Análise Constitucional”, chegou à conclusão de que a quantidade de *policies* presentes no ADCT é expressiva, e encontrou estatística reveladora: 66,5% dos dispositivos presentes no ADCT referem-se a *policies*.

As normas do ADCT classificadas como *policies* são aquelas que estabelecem políticas públicas ou apontam para a sua construção, como uma forma de orientar os primeiros governos vindouros. Geralmente, são normas que fixam prazos ou diretrizes para políticas públicas ou prevêm sua regulamentação por atividade legislativa posterior (Couto, 2018).

Assim, conformar-se com os dispositivos do ADCT representa uma alternativa menos onerosa para o onipresente “ajuste fiscal” do orçamento - sempre necessário e uma das principais pautas de sucessivos governos. Ocorre, assim, na prática, a desconstitucionalização das políticas públicas e distancia a realidade social das promessas feitas durante a elaboração da Constituição de 1988 (Couto, 2018).

Fernandes *et al* (2022) aponta que essa alteração na interpretação do ADCT possivelmente contribuiu para a demora na regulamentação da licença-paternidade no Brasil, e pode ter reforçado o aparente descaso com as propostas sobre o tema que surgiram logo após a promulgação da Constituição. Tal raciocínio toma maior concretude quando se verifica sua reprodução no voto do relator Min. Marco Aurélio Mello, na ADO 20, conforme será melhor detalhado posteriormente.

Em pesquisa realizada 5 anos após a promulgação da Constituição, pelo Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), durante a instalação da Revisão Constitucional, ainda havia resistência à licença-paternidade por parte dos congressistas. O estudo apontou que 58% dos parlamentares manifestaram-se favoráveis à licença no período de 5 dias, conforme previsto na CRFB/88, e apenas 5% defendiam sua ampliação. Contudo, dentro do campo dos direitos trabalhistas, essa foi uma das questões menos favorecidas pelos parlamentares, com 21% deles a favor da eliminação desse direito e 10% pela redução do prazo desta licença (1993).

Estudo desenvolvido por Fernandes *et al* (2022) revela que entre 1988 e 1999, 24 propostas referentes à licença-paternidade foram apresentadas no Congresso Nacional, a arena institucional posterior à Constituinte. Porém, 17 delas foram arquivadas devido ao Art. 105 da Resolução nº 17 de 1989 (Regimento Interno da Câmara dos Deputados), que determina o arquivamento das propostas ao fim do mandato do autor.

Ainda que haja previsão de solicitação de desarquivamento no caso de reeleição, a pesquisa apontou que isso ocorreu com apenas 3 delas, o que se conclui, segundo Fernandes *et al* (2022), que nem os autores das propostas demonstram vontade política de levá-las adiante. Em que pese algumas delas tenham passado nas comissões, nenhuma foi levada ao Plenário.

Dentro da análise, verificou-se também que esses projetos de lei dão mais destaque ao direito da criança e apoio à mãe do que ao dever de paternidade em si. Fernandes *et al* (2022) aponta que embora essa visão represente um avanço na percepção legislativa sobre o problema, a visão dos congressistas sobre o tema persiste na institucionalização do cuidado como uma responsabilidade feminina, enquanto atribui ao pai um papel coadjuvante.

Em geral, as propostas de licença-paternidade não ultrapassaram a média de cinco a dez dias, sendo que a maior parte (15) mantém os cinco dias já previstos no ADCT. A partir disso, Fernandes *et al* (2022) constata que a preocupação dos congressistas era somente regulamentar os dias já previstos, sem envolver uma discussão de ampliação do período, refletindo a persistência da visão da mulher como cuidadora, conforme a divisão sexual do trabalho.

Fernandes *et al* (2022) conclui ainda que houve um pico de proposições sobre o tema em 1989, mas esse número decaiu muito ao longo dos anos, perdendo força rapidamente e mal sendo debatida no Congresso. Os autores reputam esse fato aos eventos posteriores à Constituinte, com o governo de Fernando Collor e a crise econômico-política que abateu o país, de forma que “houve uma verdadeira ressaca em relação à euforia do primeiro ano, especialmente em relação aos direitos sociais” (Fernandes *et al*, 2022, p. 135).

A atividade legislativa na década posterior, conforme pesquisa realizada por Nascimento (2013), também não chegou a resultados práticos. Entre os anos de 2000 a 2010, identificam-se 9 propostas legislativas sobre a licença-paternidade que acabaram arquivadas.

Esse longo período de sem aprovação de nenhum projeto de lei sobre o tema, tampouco qualquer movimentação legislativa mais intensa, desde a Constituinte até 2010, pode ser explicado por um descompasso entre o fluxo político e o fluxo dos problemas.

Conforme afirmado anteriormente, a introdução da licença-paternidade na Constituinte ocorreu por motivos muito específicos. Depois daquele momento, houve desinteresse por parte dos principais atores políticos visíveis no avanço da pauta da licença-paternidade, fazendo com que essa política pública ficasse distante das prioridades da agenda política nacional. Faltaram, pois, empreendedores políticos com força real, principalmente com capacidade de oferecer recursos de barganha, mais importantes do que a persuasão na fase de aprovação das políticas públicas (Kingdon, 2003).

Recursos de barganha são “táticas e estratégias utilizadas por protagonistas e antagonistas para influenciar os decisores a tomar ou não tomar determinada decisão” (Ruiz; Bucci, 2019, p. 1112). Dentro dessa classificação, podem se incluir emendas parlamentares, indicação de cargos políticos, transação de interesses políticos e econômicos, *lobbies*, recursos financeiros, capacidade de articulação política para formação de consensos e capacidade de influenciar a opinião pública.

Em relação à atividade legislativa atual, uma pesquisa realizada pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, em junho de 2023, apresentou uma relação das propostas legislativas a respeito do tema que ainda estão em trâmite naquela Casa. A proposta mais antiga ainda em processo legislativo é a PEC 494/2006, com a finalidade específica de conceder licença-maternidade e licença-paternidade em caso de adoção.

No total, o estudo revelou a existência de 53 propostas em trâmite na Câmara dos Deputados. Destas, 44 estão apensadas, 10 apenas ao PL 3935/2008, que aguarda criação de comissão temporária. De 2010 a 2019, 32 propostas apresentadas ainda encontram-se em tramitação. De 2020 a 2023, foram 20 proposições na mesma situação.

As propostas variam em termos de soluções apresentadas, e há projetos que regulam a licença-paternidade de forma muito específica, como: o PL 2218/2019, no âmbito das polícias militares e corpos de bombeiros militares; o PRC 157/2016, que concede às Deputadas Federais o direito de prorrogar a licença-gestante por sessenta dias, e aos Deputados Federais o direito de prorrogar por quinze dias a

licença-paternidade; o PL 4351/2020, que pretendia ampliar a duração da licença-maternidade e da licença-paternidade durante o período de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (covid19); e o PL 3281/2012, voltado aos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais sobre a concessão de licença-paternidade nos moldes da licença-maternidade, a servidor público e a empregado celetista, que tenha perdido a mulher no parto, sem prejuízo da remuneração.

De maneira mais geral, atingindo os segurados do Regime Geral de Previdência Social, as proposições giram em torno de alterações no Decreto-lei nº 5.452 de 1943 (CLT), na Lei nº 8.213 de 1991 (Planos de Benefícios da Previdência Social) ou na criação de uma lei inteiramente nova que disciplina exclusivamente a matéria.

Parte desse crescimento exponencial de proposições a partir de 2010 pode se dar ao fato do ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADI por Omissão ou ADO) nº 20, que será detalhada posteriormente, mas que representa uma pressão maior de outros atores visíveis sobre o Congresso Nacional, influenciando a arena política.

É natural, que, a partir do momento em que exista a possibilidade do STF determinar ao Congresso a deliberação sobre uma lei, o problema em questão receba mais atenção da classe política, seja pelo próprio enfoque dado ao problema, seja pela possibilidade de colher resultados políticos em relação à opinião pública a partir da aprovação.

Em que pese toda a intensa atividade legislativa que ocorreu a partir de 2010, nenhuma das propostas chegou a ser levada ao Plenário da Câmara dos Deputados, de forma que a licença-paternidade permanece sem regulamentação.

Por outro lado, a existência de diversas propostas com soluções variadas demonstram uma evolução no fluxo das políticas e no fluxo dos problemas, pois indicam uma maior atenção dos atores visíveis e dos atores invisíveis sobre o tema, embora isso não se reflita necessariamente no fluxo político, o que fortalece a teoria de Kingdon (2003) de que os fluxos são autônomos entre si.

4.6 ETAPA ATUAL DO PROCESSO DECISÓRIO

A etapa atual do processo decisório deve ser compreendida principalmente a partir da década de 2010. Isso pois, logo no início daquele decênio, em 2012, é ajuizada a ADO 20, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Saúde (CNTS), acrescentando o Supremo Tribunal Federal como mais um importantíssimo agente visível a impulsionar a institucionalização da licença-paternidade, e alterando completamente o fluxo da política, atuando como variável decisiva para influenciar a agenda governamental e forçando a convergência dos demais fluxos. Abre-se, assim, mais uma arena institucional para debate sobre o tema.

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão é uma ação de controle de constitucionalidade concentrado que pode ser ajuizada quando o Poder Público é inerte em legislar sobre direitos previstos constitucionalmente, inviabilizando seu exercício por conta da lacuna normativa (Fernandes, 2021).

No ordenamento jurídico brasileiro, a ação foi regulamentada pela Lei nº 12.063/2009, e os legitimados para propô-la estão previstos no Art. 103 da CRFB/88. Tradicionalmente, é cabível apenas quando o objeto é uma norma de eficácia limitada, ou seja, necessitam da atuação do legislador ordinário para produzir todos os seus efeitos. Pode ser proposta por ocasião de omissão total ou parcial.

Os pedidos da ADO 20, entretanto, conforme detalhado em momento anterior, eram singelos, basicamente solicitando a possibilidade de prorrogação dos 5 dias em 50%, ou seja, 7,5 dias arredondados para 8 dias, o mesmo período aprovado inicialmente pela Constituinte.

O relator, naquela ocasião, foi o Min. Marco Aurélio Mello. Seu voto foi extremamente sucinto, em suma, julgando improcedentes os pedidos da inicial, ao acatar a tese de que o prazo de 5 dias previsto no ADCT preenche suficientemente a lacuna normativa. Em suas palavras:

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão pressupõe lacuna normativa. Ante a disposição constitucional transitória, esta última não há, pouco importando a passagem do tempo. A ação ajuizada não serve a afastá-la, tampouco ao aumento de período previsto em norma de envergadura constitucional (Brasil, 2023).

Esse raciocínio reforça as conclusões de Fernandes *et al* (2022) a respeito da utilização do ADCT para lidar com políticas públicas de caráter social e distributivo

que demandam espaço no orçamento. No entanto, o próprio Art. 10, §1º do ADCT reconhece seu caráter transitório, pois prevê expressamente que o prazo é de 5 dias “até que a lei venha a disciplinar o disposto no art. 7º, XIX, da Constituição” (BRASIL, 1988).

O primeiro voto divergente foi do Min. Edson Fachin, em síntese, baseado em três linhas argumentativas: (i) reconheceu a importância da responsabilidade conjunta entre mãe e pai na proteção da família e da infância; (ii) necessidade de superação dos padrões sociais e comportamentais impostos pela divisão sexual do trabalho; e (iii) os agentes políticos podem atuar de forma ativa e prospectiva para estimular a implementação de políticas públicas, em particular quando trata-se da concretização de direitos fundamentais sociais. Com esses fundamentos, o ministro julgou procedente a ação, declarando da omissão inconstitucional e a mora legislativa quanto à regulamentação do artigo 7º, XIX, da CRFB/88 e artigo 10, §1º, do ADCT, e definiu prazo de 18 meses, contados da publicação do acórdão, ao Congresso Nacional para sanar a omissão, com imediata equiparação, no que couber, do direito à licença-paternidade à licença-maternidade, até que sobrevenha a regulamentação.

O voto do Min. Dias Toffoli, por sua vez, divergiu integralmente do relator e parcialmente do Min. Edson Fachin. Toffoli concordou com os fundamentos apresentados por Fachin, no entanto, entendeu que não era papel do Supremo fixar qualquer solução normativa para o caso. Ao final do prazo de 18 meses, caso a omissão persista, a medida poderá ser reavaliada. Tal posicionamento foi acompanhado pelo Min. Gilmar Mendes.

Esse entendimento reacende um debate clássico a respeito dos limites impostos ao Judiciário em relação à atividade legislativa e a efetividade da ação de inconstitucionalidade por omissão.

De acordo com Fernandes (2021), nos casos de omissão total, o STF tradicionalmente adota a tese de cunho não concretista. A tese reconhece a mora, mas não reconhece o exercício imediato do direito ao autor, apenas recomendando que seja suprida a mora, sem fixar qualquer normativa provisória para regular a situação. A ADO, sob esse ponto de vista, teria natureza meramente declaratória.

Em contraponto, a tese concretista direta sustenta que o Poder Judiciário deve viabilizar o exercício do direito de forma imediata. Há ainda a corrente concretista intermediária, que entende que o Judiciário não deve viabilizar o direito

de plano, mas reconhecer a mora e dar ciência ao poder competente, e, caso não tome as providências necessárias para implementação do direito, caberá ao órgão julgador fazê-lo (Fernandes, 2021).

Até então, observa-se que o Min. Fachin havia adotado a posição concretista direta, defendendo que a equivalência entre as licenças ocorresse de imediato até a edição da regulamentação. O Min. Dias Toffoli, por sua vez, seguiu a corrente não concretista.

Essas teorias são de suma importância para se entender as condições que levaram à possibilidade de julgamento de uma ADO sobre o tema da licença-paternidade. Isso pois, ao longo dos anos, o STF mudou radicalmente seu posicionamento sobre as condições de propositura da ADO e seus efeitos (Fernandes, 2021).

Em primeiro lugar, até o julgamento da ADI nº 3.682, o STF considerava que bastava a apresentação de projeto de lei para afastar a omissão legislativa. É somente a partir daí, em 09/05/2007, que o Tribunal passa a reconhecer que a *inertia deliberandi* (a falta de deliberação em prazo razoável), e não somente a falta de apresentação de proposta, também caracteriza a omissão (Fernandes, 2021).

Considerando que a aprovação da Constituição ocorreu em 1988, e o julgamento da ADI 3.682 em 2007, esse entendimento processual pode ser considerado um entrave jurídico-institucional, pois obstaria o recebimento de ações no sentido de incitar o Congresso a regulamentar a licença-paternidade ao longo de 19 anos, uma vez que, conforme se apresentou anteriormente, houve o trâmite de projetos de lei nesse sentido, ainda que não tenham sido aprovados.

Nesse mesmo julgamento, o Supremo Tribunal Federal, pela primeira vez em uma ADO, estabeleceu um parâmetro temporal para que a mora fosse suprida, em 18 meses. Portanto, ainda que inexista previsão normativa que permita essa fixação de prazo, fato é que o STF adotou esse entendimento, o que confere às decisões um grau levemente maior de efeitos concretos.

É, no entanto, na ADO nº 25, julgada em 2016, que ocorre uma mudança de posicionamento significativa. O STF adota a tese concretista intermediária, típica do mandado de injunção, em ADO, fixando um prazo (12 meses) para supressão da mora após o qual, caso não seja respeitado pelo legislador, o direito é concretizado, e estabelecendo a normativa que seria aplicável nessa situação. Porém, depois do trânsito em julgado da decisão da ADO 25, após o período de 12 meses, a União

solicitou dilação de prazo em 24 meses, o que foi deferido pelo Min. Gilmar Mendes em decisão monocrática que posteriormente foi referendada pelo Plenário.

Por fim, na ADO nº 26, ocorre a alteração de entendimento mais radical. O STF adota a tese concretista direta, ao criminalizar a homofobia e a transfobia até que sobrevenha lei emanada pelo Congresso Nacional.

Essa evolução no entendimento quanto aos efeitos das decisões nas ADOs abriu os horizontes de possibilidades de proteção dos direitos defendidos na ADO 20, e intensificou esses debates durante o julgamento. É o que se observa quando, em seguida, o Min. Luis Roberto Barroso pediu vista dos autos para melhor análise.

Quando da retomada, fundamentou sua decisão com base na necessidade de promoção da igualdade de gênero e do cumprimento igualitário dos deveres constitucionais de proteção familiar e à infância. Assim, concordou com a omissão inconstitucional, mas defendeu que caso a mora inconstitucional não seja sanada dentro do prazo de 18 meses, ao seu término, ocorreria a equiparação entre os prazos das licenças maternidade e paternidade, inaugurando uma solução alinhada com a corrente concretista intermediária.

A Min. Carmen Lúcia, por sua vez, reconheceu a omissão inconstitucional, fixou o prazo de 18 meses para que o legislador delibere sobre a questão, mas, diferentemente do Min. Barroso, concluiu que até que a regulamentação ocorra, o direito à licença-paternidade deve ser equiparado à licença-maternidade, no que couber.

A vista dos autos foi solicitada pela Min. Rosa Weber, que acompanhou, também, o Min. Edson Fachin.

O Min. Alexandre de Moraes, por sua vez, entendeu pela fixação do prazo de 18 meses, prazo a partir do qual, não havendo deliberação legislativa sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal deverá regulamentá-lo. Após seu voto, o processo foi destacado do Plenário Virtual pelo Min. Barroso.

Quando de sua pauta no Plenário Físico, o Min. Barroso fez a leitura do relatório, e então, ocorreram as sustentações orais da Dra. Ana Carolina Andrada Arrais Caputo Bastos, pelo *amicus curie* Elas Pedem Vista, a Dra. Luciana Silva Garcia, pela Clínica de Direitos Humanos do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), e a Dra. Ana Borges Coêlho Santos, Vice-Procuradora-Geral da República.

A Dra. Luciana Garcia foi questionada, na ocasião, a respeito do posicionamento da Clínica sobre as três soluções levantadas pelas discussões dos ministros até então, manifestando-se pela fixação da licença-paternidade equivalente à licença-maternidade desde o julgamento até a regulamentação, na linha do voto do Min. Edson Fachin. Por outro lado, a Dra. Ana Carolina Bastos, em nome da coalizão Licença pela Paternidade, defendeu a fixação equivalente apenas caso o prazo para deliberação por parte do Congresso Nacional se esgote.

Há registros interessantes sobre a articulação entre os protagonistas de arenas institucionais distintas (Legislativo e Judiciário). O presidente Min. Luis Roberto Barroso relatou que a mesma solução defendida pela coalizão Licença pela Paternidade foi solicitada pela bancada que cuida da temática na Câmara dos Deputados, liderada pela deputada Tabata Amaral (PSB).

O Ministro Fachin e eu recebemos uma delegação de deputadas - acho que todas elas da bancada feminina. Aqui estiveram a Deputada Tabata Amaral, coordenadora do grupo de trabalho sobre licença-paternidade na Câmara, a Deputada Amanda Gentil, também relatora desse mesmo grupo, a Deputada Benedita da Silva, a Deputada Iza Arruda, o Deputado Pedro Campos, a Deputada Reginete Bispo e a Deputada Talíria Petrone. Esse encaminhamento que estou propondo corresponde, na verdade, à postulação dessas parlamentares e desse parlamentar, Deputado Pedro Campos, que se reuniram conosco - comigo e com o Ministro Luiz Edson Fachin (Brasil, 2023).

Depois de todas as discussões, o Min. Luis Roberto Barroso apontou que havia consenso sobre a omissão inconstitucional e o prazo de 18 meses para saná-la. O que restava decidir, no entanto, é se seria adotada uma solução transitória, e se essa passaria a valer a partir da publicação do acórdão ou ao término do prazo dado ao Legislativo. O ministro defendeu a equiparação das licenças no caso de subsistir a mora na regulamentação. O Min. Fachin reajustou seu voto para acompanhar essa proposta.

No entanto, o Min. Gilmar Mendes chamou atenção para a questão do impacto orçamentário que a medida teria, pressionando principalmente a Previdência Social, já em déficit, na medida em que a solução pela via da equiparação após os 18 meses basicamente replicaria os custos da licença-maternidade. Contudo, reconheceu que sem a procedimentalização do diálogo institucional criado a partir do julgamento, não há efeitos concretos.

Após nova suspensão de julgamento, os ministros do Supremo chegaram a um consenso mínimo, conforme externado na proposta de tese apresentada pelo Min. Luis Roberto Barroso:

Prezados Colegas e público que nos assiste, nós fizemos uma reunião interna para a discussão de que prazo nós fixaríamos para a hipótese de o Congresso Nacional não cumprir o dever de legislar no prazo de 18 meses aqui fixado. Para bem ou para mal, nós não conseguimos chegar a um consenso quanto ao prazo e, portanto, nós aquiescemos a uma solução que me leva a modificar o item 3 da minha tese de julgamento. Em vez de já desde logo fixar o prazo no caso de o Congresso não legislar, nós estamos estabelecendo que, se o Congresso não legislar ao final de 18 meses, ali nós estabeleceremos esse prazo, sanando a omissão legislativa (Brasil, 2023).

A proposta foi acompanhada por unanimidade, em julgamento realizado pelos ministros Cristiano Zanin, André Mendonça (em substituição ao ex-ministro Marco Aurélio Mello, aposentado, pois o mesmo ministro que votou vencido vota novamente na tese), Kassio Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Luiz Fux, Gilmar Mendes, Dias Toffoli e Carmen Lúcia. Naquela ocasião, a ministra Rosa Weber havia se aposentado e sua vaga ainda não havia sido preenchida pelo Min. Flavio Dino, seu sucessor.

Prevaleceu, assim, a corrente concretista intermediária. O acórdão, redigido pelo Min. Fachin, foi publicado em 14/12/2023, com a fixação da seguinte tese

1. Existe omissão inconstitucional relativamente à edição da lei regulamentadora da licença-paternidade, prevista no art. 7º, XIX, da Constituição. 2. Fica estabelecido o prazo de 18 meses para o Congresso Nacional sanar a omissão apontada, contados da publicação da ata de julgamento. 3. Não sobrevindo a lei regulamentadora no prazo acima estabelecido, caberá a este Tribunal fixar o período da licença paternidade. (Brasil, 2023).

Como citado anteriormente, foi criado na Câmara dos Deputados o Grupo de Trabalho sobre a Regulamentação e a Ampliação da Licença-Paternidade, coordenado pela deputada Tabata Amaral e de relatoria da deputada Amanda Gentil. Em relatório preliminar elaborado pelo grupo, a deputada, classificada como protagonista dentro do Quadro da DPP e uma empreendedora política do problema, expôs seu envolvimento com o tema.

Compreender a importância do estabelecimento de licenças mais igualitárias entre os gêneros para cuidados com os filhos recém-nascidos é algo que me acompanha desde o início da minha trajetória política. Por conseguinte, no ano passado, tive a oportunidade de apresentar uma emenda a uma medida provisória que tratava de assunto correlato (a Medida Provisória 1.116/2022, convertida na Lei 14.457/2022) na qual propus a ampliação da licença-paternidade na CLT para 60 dias. À época, porém, as negociações para a aprovação desta medida provisória, que trazia alguns avanços interessantes para a nossa legislação trabalhista em matéria de conciliação entre atividades laborais e de cuidados, não permitiram a inclusão de medidas que acarretassem o aumento de despesa no Orçamento da União. Por esse motivo, em acordo com a Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, ajustamos a criação futura de um grupo de trabalho sobre o tema, no qual seriam discutidas as condições que dariam viabilidade política e orçamentária para avançar com esta pauta na Câmara.

Neste contexto, instituímos em março de 2023 o Grupo de Trabalho pela Regulamentação e Ampliação da Licença-Paternidade no Brasil, no âmbito da Secretaria da Mulher, e com o valioso apoio técnico da organização não governamental Family Talks. Fui designada pela Coordenadora da Bancada Feminina, à época a Deputada Luisa Canziani (a quem agradeço o apoio), para ser coordenadora do GT, e, para atuar como relatora, convidamos a deputada Amanda Gentil, que realizou um excelente trabalho de acompanhamento das atividades do grupo e que traz neste relatório um compilado das atividades que desenvolvemos ao longo dos últimos meses neste relatório (Brasil, 2023).

O Grupo de Trabalho reuniu diversas contribuições acadêmicas, organizando um seminário internacional que reuniu colaborações de mais de 20 entidades representativas do setor público, empresarial e da sociedade civil. A organização foi feita por meio da criação de 4 grupos focais, responsáveis pela discussão de partes do problema.

Foram eles: I - Sobre a duração ideal da licença-paternidade, II - Sobre o financiamento da licença-paternidade, III - Sobre medidas para o maior envolvimento do homem no cuidado e para evitar a penalização do trabalhador que usufrui da licença-paternidade divulgado ao final da fase de discussões, e IV - Sobre o que fazer em relação a MEIs, MEs, e trabalhadores informais e possíveis alterações no Programa Empresa Cidadã.

Ao final do trabalho desses grupos, foi divulgado um relatório preliminar, disponível no sítio eletrônico da Secretaria da Mulher, que compila os dados levantados, debates realizados e estudos produzidos.

Como resultado desses esforços, foi apresentado o Projeto de Lei nº 6216/2023. Em suma, adotou-se um período variável, que vai aumentando progressivamente conforme a implementação da política pública. Assim, nos

primeiros dois anos de vigência da lei, o período é de 30 dias, que aumentam para 45 até o quarto ano, quando tornam-se 60 dias. Ainda, são propostas alterações nas Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991. O prazo de vigência é de 1 ano após a publicação.

A proposição foi apensada ao PL 6068/2023, que continua aguardando a criação de comissão temporária pela Mesa Diretora. Destaca-se que o acórdão da ADO 20 foi publicado em 14/12/2023. Logo, o prazo para deliberação legislativa se esgota em 14/06/2025.

Considerando o diagnóstico situacional apresentado, no qual o governo busca redução das despesas com direitos sociais para cumprir metas fiscais, o andamento das proposições relativas ao tema segue incerto. Cabe, agora, ao Presidente da Câmara eleito para o biênio 2025-2026 a decisão sobre a continuação dos trâmites.

Caso a mora legislativa persista até o dia 14/06/2025, as entidades que participaram da ADO 20 devem peticionar ao Supremo Tribunal Federal requerendo a regulamentação. A partir daí, conforme o acórdão da ADO 20, a Corte Constitucional estará autorizada a fixar as normas aplicáveis à licença-paternidade.

Tal contexto gera diversas inseguranças a respeito da efetivação da licença-paternidade como política pública estruturada. A partir da finalização deste trabalho, restarão apenas 7 meses de prazo para deliberação legislativa, o que, a julgar pelas prioridades de pautas da agenda governamental atual, não aparenta ser suficiente para reunir condições políticas para a aprovação da matéria, levando em conta ainda a atual necessidade do governo em reduzir despesas, a fim de cumprir metas fiscais delineadas no arcabouço fiscal.

Em corroboração a isso, ao se observar o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2025, não se encontra alguma menção específica à licença-paternidade, porém tampouco à licença-maternidade. Assim, não é possível saber se o Legislativo está considerando a implementação da política pública em 2025, no ano em que se esgota o prazo dado pelo STF para deliberação legislativa.

Além disso, a própria jurisprudência da Corte Suprema não indica, com certeza, que o direito será efetivado num momento futuro próximo. O caso de prorrogação do prazo total de 12 para 36 meses para deliberação legislativa na ADO 25 indica que o Supremo pode flexibilizar o que foi decidido no acórdão da ADO 20.

O Tribunal, ao adotar a posição concretista intermediária, abriu margem para uma desproteção ainda mais prolongada do direito. Isso pois tampouco há prazo

para deliberação da normativa pelo Supremo Tribunal Federal, caso o período dado ao Congresso de fato se esgote com a persistência da mora. A própria ADO 20, por exemplo, teve seu trâmite suspenso em 2020 e retornou somente em 2023.

Tal posição é confortável para os demais atores políticos, já que o Congresso não sofrerá nenhuma penalização caso deixe de legislar sobre o tema. Na realidade, é muito mais fácil justificar despesas com uma política pública por conta da execução de uma decisão judicial, que poderia inclusive determinar abertura de crédito extraordinário como na ADO nº 54, do que realizar as costuras fiscais necessárias para adequação orçamentária da licença-paternidade.

Assim, pode-se dizer que o processo decisório encontra-se estagnado, em que pese a existência de mais de 50 projetos de lei sobre o tema e uma decisão judicial que, em tese, obriga o Congresso Nacional a regulamentar a matéria.

A pauta da licença-paternidade não parece ser uma questão prioritária na política nacional. Na realidade, ainda não há uma perspectiva exata de quando a licença-paternidade será devidamente regulamentada, ainda que o prazo conferido ao Congresso se esgote e o STF tome medidas, devido à insegurança jurídica que paira sobre os efeitos das ADOs.

5 CONCLUSÃO

A análise jurídico-institucional da licença-paternidade no Brasil, partindo das contribuições da abordagem de Direito e Políticas Públicas (DPP) e do Quadro de Problemas de Políticas Públicas (QPPP), revela um cenário de omissões e entraves históricos que limitam a efetivação desse direito fundamental.

Ao longo das últimas décadas, embora o conceito de licença-paternidade tenha evoluído como um ideal normativo, sua regulamentação concreta ainda é incipiente, perpetuando uma divisão desigual de responsabilidades familiares e mantendo obstáculos à igualdade de gênero.

A inclusão da licença-paternidade na Constituição de 1988 refletiu uma vitória parcial, sendo um avanço normativo ao consagrá-la como um direito social, mas relegando-a ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) com caráter temporário. Essa decisão, aparentemente provisória, acabou se tornando uma medida estática, que há mais de três décadas carece de uma regulamentação definitiva e robusta.

A pesquisa identificou que a ausência de um marco normativo adequado reforça um padrão de desigualdade de gênero profundamente enraizado, em que o papel de cuidadora é destinado majoritariamente à mulher. Essa assimetria no cuidado parental não apenas impõe sobre as mulheres uma sobrecarga no ambiente doméstico, como também limita sua participação no mercado de trabalho, reduzindo suas oportunidades de crescimento profissional e reforçando disparidades salariais.

Ao analisar o contexto normativo e as tentativas frustradas de regulamentação, observou-se que o arcabouço legal brasileiro ainda trata a licença-paternidade como uma concessão excepcional, sem um compromisso amplo com a construção de um sistema de proteção social igualitário.

A resistência cultural e a falta de vontade política também surgem como fatores que contribuem para a estagnação desse direito, destacando a permanência de estereótipos de gênero que associam o homem exclusivamente ao papel de provedor.

A adoção da metodologia do QPPP possibilitou mapear, de forma sistemática, os atores e processos decisórios envolvidos nas tentativas de regulamentação da licença-paternidade. Desde a Constituinte de 1988 até a recente ADO 20, a análise das diferentes arenas institucionais, como o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal, demonstrou que os fluxos decisórios seguem marcados por negociações políticas e interesses econômicos que desconsideram as implicações sociais da omissão legislativa.

A análise da licença-paternidade no Brasil evidencia uma série de entraves jurídico-institucionais que têm dificultado a regulamentação e a efetiva implementação desse direito social. A trajetória da licença-paternidade tem sido marcada por desafios políticos e culturais que revelam um conflito entre o ideal de igualdade de gênero consagrado na Carta Magna e a resistência em traduzir esse ideal em normas concretas e operacionais.

Durante o processo constituinte de 1988, o reconhecimento da licença-paternidade como direito social enfrentou uma série de resistências. A inclusão deste direito na Constituição só foi possível após intensos debates e negociações que expuseram a falta de consenso sobre o papel do homem na esfera familiar.

A Constituinte foi marcada pela oposição de diversos parlamentares e grupos ligados ao empresariado, que temiam os custos adicionais associados à licença-paternidade e viam o benefício como um possível fator de desestímulo à

produtividade e à competitividade. Além disso, a presença feminina limitada na Assembleia Constituinte refletiu-se em uma menor representatividade de demandas voltadas à igualdade de gênero.

Esses fatores foram decisivos para que a licença-paternidade fosse incluída apenas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com duração provisória de cinco dias e sem previsão de ampliação. Essa inclusão no ADCT, como norma transitória, estabeleceu uma condição de precariedade para o direito à licença-paternidade, permitindo que ele fosse tratado como um direito periférico e de caráter temporário, cuja efetivação integral dependia de uma futura regulamentação específica pelo legislador ordinário – uma regulamentação que, mais de três décadas depois, ainda não foi concretizada.

Já no contexto da ADO 20, ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal (STF), os entraves jurídico-institucionais se manifestaram sob a forma de resistência à intervenção judicial em uma área tradicionalmente considerada como atribuição do Poder Legislativo.

A ação questiona a omissão legislativa na regulamentação da licença-paternidade, alegando que essa inação compromete os direitos fundamentais de igualdade e dignidade humana, na medida em que perpetua uma divisão desigual das responsabilidades parentais e impede o pleno exercício dos direitos constitucionais dos pais.

Contudo, o STF, ao ser instado a se posicionar sobre o tema, enfrenta o desafio de equilibrar sua função interpretativa com o respeito ao princípio da separação dos poderes. A corte brasileira tem historicamente adotado uma postura de deferência ao Legislativo em questões de políticas públicas, especialmente quando envolvem ampliação de direitos sociais que demandam alocação de recursos financeiros.

Esse aspecto tem sido um entrave central no julgamento da ADO 20, pois o reconhecimento da omissão legislativa implicaria uma intervenção judicial ativa, criando uma normativa e ordenando que o Congresso Nacional legisle sobre um tema que envolve debates complexos sobre orçamento e a estrutura do mercado de trabalho.

Adicionalmente, a ADO 20 destaca a tensão entre a lentidão do processo legislativo e a necessidade de efetivação de direitos fundamentais, evidenciando uma situação de “inconstitucionalidade por omissão” que reflete um paradoxo da

Constituição de 1988: enquanto ela consagra direitos sociais e princípios de igualdade, sua concretização depende de um aparato institucional e político que, muitas vezes, não acompanha as mudanças sociais e culturais.

Portanto, a análise desses entraves jurídico-institucionais na Constituinte de 1988 e na ADO 20 demonstra que a efetivação da licença-paternidade no Brasil depende de uma conjunção de esforços legislativos e judiciais capazes de superar resistências políticas, culturais e econômicas. A regulamentação desse direito exige não apenas uma disposição normativa, mas também uma transformação institucional que reforce o compromisso do Estado com a igualdade de gênero e a justiça social.

A resistência de grupos empresariais, somada a um contexto político instável e a um déficit de representatividade feminina nos processos de decisão, reforçam uma cultura institucional que privilegia interesses econômicos em detrimento dos direitos sociais.

A análise indicou que, ao longo dos anos, os avanços normativos foram tímidos e restritos a iniciativas como o Programa Empresa Cidadã, que, apesar de representarem um passo adiante, ainda limitam o direito à licença-paternidade a um número reduzido de trabalhadores.

A pesquisa também aponta para uma necessidade urgente de repensar o papel do direito na promoção de mudanças culturais e sociais. Embora as políticas públicas estejam tradicionalmente atreladas a critérios econômicos e de eficiência, é essencial que o ordenamento jurídico brasileiro avance na construção de instrumentos normativos que promovam a justiça social e a igualdade de gênero.

A regulamentação da licença-paternidade deve, assim, ser encarada como um passo fundamental para desconstruir paradigmas arcaicos de divisão de papéis familiares e para fomentar uma sociedade mais equitativa, em que homens e mulheres compartilhem de forma equilibrada as responsabilidades parentais e profissionais.

Por fim, a pesquisa conclui que, para a concretização da licença-paternidade como direito efetivo e abrangente, é necessário um compromisso coletivo e multidisciplinar, que envolva a mobilização de diferentes setores da sociedade e o engajamento do Poder Público.

É imprescindível que a regulamentação desse direito seja acompanhada de ações educativas e culturais que promovam uma mudança na percepção social

sobre o papel do pai na criação dos filhos. Somente com um esforço coordenado, será possível reduzir a lacuna entre o ideal de igualdade defendido pela Constituição de 1988 e a realidade normativa e prática que ainda persiste.

Espera-se que este trabalho possa contribuir para o avanço do debate jurídico e inspire futuras proposições legislativas que ampliem e consolidem a licença-paternidade no Brasil, garantindo uma estrutura legal que reflita o compromisso com os princípios de igualdade e dignidade humana.

A efetivação desse direito representa não apenas uma medida de justiça social, mas também uma base sólida para o desenvolvimento de um Estado que valorize e proteja, de maneira equânime, todos os seus cidadãos, promovendo a plena cidadania e fortalecendo o tecido social brasileiro.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, vol. 83, 2017. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/spp/2662>>. Acesso em: 5 ago. 2024

BRASIL. Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes. Site da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/a-constituente-e-as-mulheres/arquivos/Constituente%201987-1988Carta%20das%20Mulheres%20aos%20Constituintes.pdf/view>. Acesso em: 24 maio 2024

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Acesso em: 24 maio 2024

BRASIL. Decreto-Lei n. 5.452/1943. Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccil_03/decreto-lei/del5452compilado.htm>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Diários da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88, 29 jun. 2000. Disponível em: <https://imagem.camara.leg.br/constituente_principal.asp>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 10. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1926/regimento_interno_10ed.pdf?sequence=20>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Relatório preliminar: Grupo de Trabalho sobre a Regulamentação e a Ampliação da Licença-Paternidade*. Coordenação: Deputada Tabata Amaral; Relatoria: Deputada Amanda Gentil. Brasília, DF, outubro 2023. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/relatorio-preliminar/view>>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei n. 229, de 28 de fevereiro de 1967. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0229.htm>. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Lei Complementar n.º 200, de 30 de agosto de 2023. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e cria condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional n.º 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2023/leicomplementar-200-30-agosto-2023-794631-publicacaooriginal-169053-pl.html>>. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Lei n.º 7.353, de 29 de agosto de 1985. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/17353.htm#:~:text=Art%201%C2%BA%20Fica%20criado%20o,nas%20atividades%20pol%C3%ADticas%2C%20econ%C3%B4micas%20e>. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Lei n.º 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei n.º 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei n.º 12.662, de 5 de junho de 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm>. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Lei n.º 14.457, de 21 de setembro de 2022. Institui o Programa Emprega + Mulheres; e altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n.ºs 11.770, de 9 de setembro de 2008, 13.999, de 18 de maio de 2020, e 12.513, de 26 de outubro de 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14457.htm>. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADO 54**. Requerente: Rede Sustentabilidade. Rel. Min. Carmen Lúcia. Brasília, 14 de março de 2024. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5757017>>. Acesso em 30 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADO 25**. Requerente: Governador do Estado do Paraná. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, 20 de maio de 2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754357714>>. Acesso em 23 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADO 26**. Requerente: Cidadania. Rel. Celso de Mello. Brasília, 13 de junho de 2019. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4515053>>. Acesso em 23 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3682**. Requerente: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, 09 de maio de 2007. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=485460>>. Acesso em 23 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Rel.: Min Flávio Dino. Brasília, 2 de dezembro de 2024. Disponível em: <<https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/12/02145405/ADPF-854-DECISAO-INTERLOCUTORIA-.pdf>>. Acesso em 03 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADO 20**. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, 14 de dezembro de 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4288299>>. Acesso em 20 dez. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas.

Revista Estudos Institucionais, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, nov. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: quadros analíticos. **Revista Campo de Públicas: conexões e experiências**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, 2023.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA (CFEMEA). **Direitos Da Mulher - O Que Pensam Os Parlamentares**. Brasília, 1993.

CLUNE III, William H. A Political Model of Implementation and Implications of the Model for Public Policy, Research, and the Changing Roles of Law and Lawyers. **Iowa Law Review**, v. 47, 1983.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Cartilha Pai Presente e Certidões*. 2. ed. 2015. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/destaques/arquivo/2015/04/b550153d316d6948b61dfbf7c07f13ea.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2024.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (eds.). **Política pública como campo disciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp, 2010.

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

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª edição. Salvador: Juspodium, 2021.

FERNANDES, Fernanda Sena; MÜLLER, Matheus; SANDALOWSKI, Mari Cleise; NASCIMENTO, Janaína Xavier. Redemocratização e políticas públicas de gênero: debates no Congresso brasileiro acerca da licença paternidade de 1988 a 1999. **Revista Debates**, [S. l.], v. 16, n. 3, p. 118–139, 2022. DOI: 10.22456/1982-

5269.127001. Disponível em:

<<https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/127001>>. Acesso em: 13 maio 2024.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala**. Rio de Janeiro: Editora Record, 1998.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato; PIRES, Maria Raquel Gomes Maia; CALMON, Paulo Carlos Du Pin; ALVES, Elioenai Dornelles. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça – 1995 a 2015**. 2015.

INSTITUTO PROMUNDO. **A Situação da Paternidade no Brasil 2019: Tempo de Agir**. Rio de Janeiro, 2019.

KINGDON, John Wells. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

LICENÇA provisória terá prazo provisório de 5 dias. **Jornal do Brasil**. 1. caderno, p. 4, 11 ago. 1988.

LEITE, Mauricio Sousa; SOUZA, Paula Corrêa Ferreira de; SILVA, Rodolfo Normandio Souza da; SOUZA, André Ricardo Gomes de; MARTINEZ, Adilsen Claudia. Princípio da isonomia e a equiparação da licença maternidade à licença paternidade. **Revista do Curso de Direito da Universidade Braz Cubas**, v. 1, n. 1, maio 2017.

MARQUES, Stanley Souza. Ampliar a licença-paternidade para despatriarcalizar o Estado e a sociedade. **Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito**, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, n. 01, 2015.

MARQUES, Stanley Souza. A identidade do sujeito constitucional e o direito fundamental à licença-paternidade: da paternidade tradicional às paternidades constitucionais. 2016. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Orientador: Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira.

MÁXIMO, Wellton. Entenda pacote fiscal de R\$ 70 bi anunciado por Haddad. **Agência Brasil**, Brasília, 28 nov. 2024. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-11/entenda-pacote-fiscal-de-r-70-bi-anunciado-por-haddad>>. Acesso em 02 dez. 2024.

NASCIMENTO, Rafael Monteiro de Castro. Licença-paternidade no Brasil: situação atual e possibilidades de mudanças. 2013. Monografia (Graduação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Orientadora: Profa. Dra. Alejandra Leonor Pascual.

OLIVEIRA, Ugo Briaca de; DANTAS, Rodolfo Lima. Mulheres e desigualdade da (des)construções do arquétipo feminino à equiparação da licença paternidade à

licença maternidade como planejador das relações de trabalho. **REPATS - Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 271-295, jul./dez. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Mulheres no Trabalho: Tendências de 2016**. Genebra: ILO, 2016.

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

PRATTA, Elisângela Maria Machado; SANTOS, Manoel Antônio dos. Família e adolescência: a influência do contexto familiar no desenvolvimento psicológico de seus membros. **Psicologia em Estudo**, v. 12, n. 2, p. 247-256, 2007. ISSN 1413-7372. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-73722007000200005>>. Acesso em: 26 ago. 2024.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, set./dez. 2019.

SANTOS, Rita Luzia Occhiuse. A participação da mulher no Congresso Nacional Constituinte de 1987 a 1988. 2004. 287 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais).

THOMÉ, Candy Florêncio. A licença-paternidade como desdobramento da igualdade de gênero: um estudo comparativo entre Brasil e Espanha. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 50, n. 80, p. 41-53, jul./dez. 2009.