



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

PAULO TOMINAGA

**CONCILIAÇÃO FAMÍLIA E TRABALHO: O PROCESSO DE
FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE LICENÇA MATERNIDADE NO
BRASIL.**

Brasília

2015

PAULO TOMINAGA

**CONCILIAÇÃO FAMÍLIA E TRABALHO: O PROCESSO DE
FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE LICENÇA MATERNIDADE NO
BRASIL.**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Área de Concentração: Poder legislativo, sociedade e instituições

Orientadora: Professora Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

**Brasília
2015**

Paulo Tominaga

**CONCILIAÇÃO FAMÍLIA E TRABALHO: O PROCESSO DE
FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE LICENÇA MATERNIDADE NO
BRASIL.**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro, como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu*, na área de Ciência Política.

Brasília, de setembro de 2015.

Banca Examinadora

Profa. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Prof. Dr. Luiz Renato Vieira

*Ao Sr. Elson Lopes Vieites e à Sra. Rosa
Cristina Fernandes Vieites.*

AGRADECIMENTOS

Aos amigos da Consultoria Legislativa do Senado Federal, pelo constante apoio na busca pelo conhecimento e aprimoramento das habilidades profissionais de seus servidores.

Aos amigos do Prodasen, pelo incentivo à pesquisa acadêmica e reconhecimento da importância da Ciência Política na construção de estratégias de atuação mais adequadas às necessidades de nossa sociedade.

Aos professores e colegas do curso de pós-graduação em Ciência Política, pelos muitos momentos de alegria, com sacrifícios, compartilhados em sala de aula.

A minha orientadora, Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, pela amável receptividade desde nossas primeiras conversas, disponibilidade total e incentivo permanente.

Ao Instituto Legislativo Brasileiro, por possibilitar o aprimoramento do corpo funcional do Senado Federal, proporcionando condições para melhor servirmos.

A minha família, especialmente a minha esposa Márcia, pelo incentivo e total apoio para a realização do curso de pós-graduação em Ciência Política.

RESUMO

O presente trabalho visa a investigar como políticas públicas relacionadas ao tema conciliação família e trabalho são definidas e implementadas no Brasil. Como objetivo específico, indaga-se que fatores contribuíram para a entrada em vigor de políticas consideradas favoráveis à conciliação família e trabalho. Com essa finalidade, foi realizado um estudo de caso, investigando-se o processo de construção da Lei nº 11.770, de 2008, que criou o programa Empresa Cidadã, ampliando a licença-maternidade para seis meses. Para análise do caso, adotou-se o modelo dos múltiplos fluxos, proposto por John W. Kingdon, utilizando-se como subsídio informações de audiências públicas realizadas ao longo da tramitação da matéria, bem como notícias divulgadas pelos meios de comunicação no período de 2005 a 2008. A pesquisa constatou a participação da sociedade civil, por meio da Sociedade Brasileira de Pediatria, como importante fator para formulação e aprovação legislativa da matéria. Também identificamos eventos relevantes que ocorreram no cenário nacional, não diretamente relacionados ao tema, mas que contribuíram para que o projeto de lei em tramitação recebesse atenção. Por outro lado, foram identificados indícios de ausência de interação com importantes órgãos do Poder Executivo, bem como necessidade de processos de mudanças culturais que possibilitem uma abordagem mais adequada para os problemas de conciliação família e trabalho que as políticas públicas buscam resolver.

Palavras-chave: políticas públicas. conciliação família trabalho. licença-maternidade. processo legislativo. Modelo múltiplos fluxos.

ABSTRACT

This study aims to investigate how public policies related to the theme work family balance are defined and implemented in Brazil. As a specific goal, it asks what factors contributed to the approval of considered policies favorable to work family balance. To this end, a case study was carried out by investigating the process of construction of Law n. 11,770/2008, that increased the maternity leave to six months. In order to reach the objectives, we adopted the conceptual model of the multiple streams from Kingdon. We use information held public hearings throughout the processing of bills and notes published by the media in the period 2005-2008. The survey found the participation of civil society, through the Brazilian Society of Pediatrics, an important factor for formulation and legislative approval of the matter. We also identified significant events that occurred on the national scene, not directly related to the topic, but that contributed to the bill being processed receive attention. On the other hand, no evidence of interaction were identified with important organs of Executive Power. We also identified the need for cultural change processes that enable a better approach to the problems of work family balance that new public policies seeks to solve.

Key words: public policies. work family balance. maternity leave. legislative process. multiple streams model.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Modelo de múltiplos fluxos	20
-----------------	----------------------------------	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 CONCILIAÇÃO FAMÍLIA E TRABALHO	12
2 A POLÍTICA DE LICENÇA-MATERNIDADE NO BRASIL	15
2.1 A licença-maternidade e o PLS nº 281, de 2005	15
2.2 O modelo dos múltiplos fluxos	17
2.3 Análise do PLS nº 281, de 2005	20
2.3.1 <i>Comentários gerais</i>	20
2.3.2 <i>Fluxo dos problemas</i>	22
2.3.3 <i>Fluxo das soluções</i>	24
2.3.4 <i>Fluxo da política</i>	26
2.3.5 <i>Janela de oportunidade</i>	28
3 A IMPLANTAÇÃO DA LICENÇA-MATERNIDADE E SEUS DESDOBRAMENTOS	29
3.1 O veto ao PL nº 2.513, de 2007: possível conflito entre ministérios?	29
3.2 A relação entre licença-maternidade e licença-paternidade	31
CONCLUSÃO.....	35
REFERÊNCIAS	38

INTRODUÇÃO

Conciliar atividades profissionais com demandas da própria família não é tarefa simples. Se até pouco tempo as questões relacionadas aos cuidados e educação dos filhos era tarefa considerada praticamente exclusiva das mulheres e o trabalho externo ao lar era exercido, de forma predominante, pelo homem, hoje a divisão de tarefas em cada família não costuma obedecer a padrão único. De fato, as responsabilidades são compartilhadas em diversos âmbitos. Isso ocorre tanto nas cidades como na área rural, nas diferentes regiões do Brasil. Essas constatações também são feitas em outros países, naturalmente com questões específicas em cada cultura, mas com vários pontos em comum.

Fruto da contemplação dos aparentes dilemas que são postos ao homem e à mulher que constituem família e, em grande parte dos casos, exercem ambos os cônjuges atividades profissionais fora do lar, vários pesquisadores têm-se debruçado sobre o tema conciliação família e trabalho (*work-family balance*), tanto em termos acadêmicos (ALLEN, 2013; GREENHAUS; KOSSEK, 2014; GRZYWACZ; DEMEROUTI, 2013; TSIONOUA; KONSTANTOPOULOSA, 2015), na área de psicologia, sociologia e antropologia, como em termos aplicados, sob o prisma de administração de empresas (LADGE *et al.*, 2015; CHINCHILLA; LLORENTE, 2005; LLORENTE, 2010; GOULART, 2009; POELMANS *et al.*, 2013) e, em um enfoque mais amplo, tratando de políticas públicas (LLORENTE; LLAGUNO, 2013; MARTIN *et al.*, 2010; SERÉ, 2014).

Desse modo, problemas e alternativas de soluções para questões relacionadas à conciliação família e trabalho deixam de ser considerados apenas como aspectos da vida privada, na qual cada pessoa deve lidar com suas dificuldades por conta própria, para ganhar espaço nas discussões sobre gestão empresarial e formulação de políticas públicas.

Em nosso ordenamento jurídico, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 226, estabelece que “*a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado*”. O reconhecimento da família como entidade fundamental da sociedade está em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948): “*A família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado*” (Artigo 16, III). No âmbito do Direito Internacional, outros

documentos podem ser citados, indicando a necessidade de se promover proteção e assistência à família, sobretudo tendo em vista o crescimento e bem-estar das crianças¹.

Embora não haja dúvidas quanto à necessidade de uma especial proteção do Estado em relação às famílias, não é simples formular e implementar políticas em âmbito nacional que facilitem e promovam a dignidade da vida em família. É nesse contexto que se insere a presente monografia. Busca-se, em linhas amplas, estudar como as políticas públicas relacionadas à conciliação família e trabalho têm sido formuladas no Brasil após a Constituição Federal de 1988.

Uma vez que o tema é bastante recente em nosso meio, não tendo sido localizado, no Brasil, trabalho específico sobre o assunto dentro da Ciência Política, optamos por realizar uma pesquisa com foco bem definido, por meio de um estudo de caso sobre a formulação da política da licença-maternidade atualmente em vigor. Tendo em conta recentes mudanças na legislação, indaga-se: como a sociedade civil e órgãos do governo têm participado desse processo? Deseja-se analisar, de modo especial, que elementos podem ser indicados como fatores que contribuíram para a entrada em vigor de políticas públicas consideradas favoráveis à conciliação família e trabalho no Brasil, sendo a ampliação da licença-maternidade o objeto central das reflexões a serem feitas. Não se trata de uma busca determinística de causas e consequências, mas de aspectos relevantes que possam estar relacionados.

Apresentar uma visão geral sobre o tema conciliação família e trabalho será o objetivo do primeiro capítulo.

Como ferramenta para análise do processo de formulação da política de licença-maternidade, foi escolhido o modelo dos múltiplos fluxos, proposto por John W. Kingdon (2014), em função de suas características serem consideradas adequadas às necessidades vislumbradas, conforme será apresentado no capítulo 2. Após a apresentação do modelo, ele será aplicado ao processo legislativo que culminou com a promulgação da Lei nº 11.770, de 2008.

Seguindo o ciclo das políticas públicas, após a formulação, segue-se a etapa de implementação, onde podem ocorrer ajustes ou mesmo se verificar a inviabilidade da solução

¹ Por exemplo, a Declaração Americana dos Direitos do Homem (Bogotá, 1948) e a Convenção Americana dos Direitos do Homem (São José da Costa Rica, 1969). De forma particular, destaca-se o preâmbulo da Convenção dos Direitos da Criança (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1989).

previamente estabelecida (MENEGUIN; FREITAS, 2013). No caso da prorrogação da licença-maternidade promovida pela Lei nº 11.770, de 2008, houve adesão de número relativamente pequeno de empresas ao programa criado. Discutiremos pontos que julgamos serem relevantes, para os fins da presente pesquisa, ao longo do capítulo 3.

Uma síntese dos resultados obtidos e a indicação de trabalhos futuros são apresentadas na conclusão, com a qual se encerra a presente monografia.

1 – CONCILIAÇÃO FAMÍLIA E TRABALHO

Conciliação família e trabalho é uma das áreas de pesquisa que nos últimos anos tem demandado crescente atenção de empresas e do meio acadêmico (CHINCHILLA; LLORENTE, 2005; SERÉ, 2014). Vários artigos estão hoje disponíveis sobre o tema e o número de questões objeto de pesquisas é cada vez maior, como já destacado na introdução da presente monografia. É oportuno citar que o número de artigos relacionados ao assunto publicados em um dos principais periódicos da área de gestão e negócios dos Estados Unidos, *The Academy of Management Perspectives*, tem crescido recentemente (LADGE *et al.*, 2015).

Do ponto de vista de gestão, percebe-se que as organizações necessitam de processos de trabalho estruturados de forma a possibilitar que as pessoas que as integram, em todos os níveis funcionais, tenham condições de atender adequadamente às demandas de sua própria família. Esta percepção fundamenta-se em dois aspectos relacionados ao conceito de sustentabilidade: a responsabilidade social exige das empresas o respeito às famílias da sociedade em que se encontram e que lhes dão apoio; e a própria existência da organização, do ponto de vista de manutenção de seu principal capital, os recursos humanos. Afinal, atrair e manter profissionais bem equilibrados emocionalmente, que vivenciem valores e atitudes favoráveis à cooperação para trabalhos e constituição de equipes, bem como alta capacidade de comprometimento com os objetivos estratégicos da organização da qual fazem parte, requer, em mercados competitivos, condições favoráveis à conciliação das demandas familiares e das demandas profissionais. Efetivamente, verifica-se que condições desfavoráveis levam à tendência de evasão dos servidores com melhor qualificação, gerando prejuízos à organização (SERÉ, 2014, p. 60).

Em termos acadêmicos, constata-se a existência de diferentes linhas de pesquisa. Theodosia Tsionou e Nikolaos Konstantopoulou (2015), em artigo que apresenta uma visão geral sobre o tema, indicam duas grandes linhas de investigação. A primeira tem como foco possíveis conflitos existentes entre o âmbito laboral e o âmbito familiar. Uma vez que as pessoas desempenham diferentes papéis e, para cada função, devem alocar recursos como tempo e energia, cada papel assumido estará competindo com os demais por recursos que, por natureza, são limitados. Essa linha de pesquisa foi a que surgiu historicamente em primeiro lugar, dando origem a várias teorias voltadas à **conciliação família e trabalho**.

Outro grupo de pesquisas possui abordagem aparentemente oposta: o foco não são os conflitos, mas, ao contrário, são as possibilidades de enriquecimento que cada âmbito proporciona ao outro. Ao desempenhar atividades no âmbito familiar, as pessoas desenvolvem habilidades para lidar com situações próprias da convivência íntima de um grupo humano especialíssimo, participando do processo de formação de outras pessoas e compartilhando valores e experiências. Os frutos desse processo extrapolam o âmbito familiar e podem enriquecer muito o âmbito profissional, melhorando as organizações nas quais pais e mães de família exercem suas atividades laborais. Em sentido análogo, experiências profissionais também têm o potencial de enriquecer o âmbito das relações familiares. Há, portanto, uma sinergia entre os âmbitos familiar e laboral.

A essa segunda abordagem, cujo foco são as possibilidades de enriquecimento proporcionadas reciprocamente pelos diferentes âmbitos em que cada pessoa participa, dá-se o nome de **integração família e trabalho**.

No artigo citado, Theodosia Tsionoua e Nikolaos Konstantopoulou defendem que as duas abordagens não são excludentes. Na prática, verifica-se, em um sentido negativo, a ocorrência de conflitos entre trabalho e família, ao mesmo tempo em que ocorrem, em um sentido positivo, benefícios mútuos entre os dois âmbitos.

Jennifer Shein e Charles P. Chen (2011), da Universidade de Toronto, também apresentam uma visão geral sobre o tema, com posicionamento semelhante, mas destacando que os aspectos positivos, ou seja, os ganhos existentes quando se considera a interface família e trabalho, são fonte de crescimento para as pessoas e as organizações, devendo ser adequadamente explorados e potencializados.

Questões práticas consideradas nas duas abordagens tratam de diferentes formas de se executar as atividades laborais, com ênfase na flexibilidade temporal ou espacial (GOULART, 2009). Exemplos são o trabalho à distância (flexibilidade espacial); o exercício do trabalho com jornadas concentradas em certos dias da semana e liberação em outros dias, total ou parcialmente (flexibilidade temporal); e atividades compartilhadas por dois ou mais funcionários, onde há grande flexibilidade de horários, que devem ser acordados com liberdade pelos integrantes do grupo, atendidas as necessidades da organização (SERÉ, 2014, p.53-56).

Em termos de políticas públicas, deve-se destacar a existência de pesquisas relacionadas às necessidades específicas das mulheres, incluindo, sobretudo, questões

inerentes à gestação e aos cuidados próprios de crianças em fase de amamentação, bem como à eventual opção de se dedicar a trabalhos com horários reduzidos ou mesmo de se interromper carreiras profissionais para dedicação integral à família, com possibilidade de retorno ao mercado de trabalho em momento posterior, quando os filhos já se encontram em fase que requer menor dedicação, em termos de presença física, por parte de suas mães (CHINCHILLA; LLORENTE, 2005).

Tratando-se de políticas públicas e particularmente das licenças parentais (licença-maternidade e licença-paternidade), deve-se refletir sobre mecanismos que compartilhem eventuais ônus da liberação de uma pessoa de sua atividade laboral, de modo que eles não recaiam apenas sobre seu próprio empregador. Como o interesse e o benefício de se educar bem as crianças é de toda a sociedade, é razoável que haja incentivos e apoio por parte do Estado para que a conciliação família e trabalho torne-se uma realidade viável. O compartilhamento do ônus por toda a sociedade é também uma questão de justiça, uma vez que os novos cidadãos estão sendo formados com base nos esforços e sacrifícios pessoais diretos dos próprios pais. Nessa linha de pesquisa, a licença-maternidade e a licença-paternidade, a relação entre elas e as formas de sua implementação ganham destaque (SERÉ, 2014, p. 50-51).

Sobre o assunto, é pertinente considerar as notas divulgadas pela Organização Internacional do Trabalho sobre o tema equilíbrio família e trabalho². A primeira nota destaca a importância da Convenção da OIT sobre trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares, 1981 (nº 156), bem como o documento associado, a Recomendação nº 165. Esse documento prevê que *“tanto homens como mulheres são responsáveis por seus filhos e, por essa razão, ambos devem ter direito a uma licença parental”* em um período posterior ao nascimento de um filho.

Considerando, nos termos da citada Recomendação nº 165 da OIT, a **igual responsabilidade de homens e mulheres por seus filhos**, é importante refletir sobre como as políticas públicas relacionadas ao tema são definidas e implementadas. Tendo esse objetivo em conta, no próximo capítulo será realizado um estudo de caso sobre a formulação da legislação em vigor que trata da licença-maternidade no Brasil.

² As notas da Organização Internacional do Trabalho estão disponíveis em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/equil%C3%ADbrio-entre-trabalho-e-fam%C3%ADlia>>. Acesso em 5/12/2014.

2 A POLÍTICA DE LICENÇA-MATERNIDADE NO BRASIL

O presente capítulo trata de estudo de caso referente ao estabelecimento da política de licença-maternidade em vigor no Brasil, adotando-se o modelo dos múltiplos fluxos proposto por John W. Kingdon (2014).

Inicialmente, será apresentada, de forma resumida, a política atual, bem como a síntese da tramitação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 281, de 2005, de autoria da Senadora Patrícia Saboya, que deu origem à Lei nº 11.770, de 2008.

A seguir, os principais aspectos do modelo serão indicados, tendo como foco fornecer os elementos necessários e suficientes para a compreensão do trabalho realizado.

Por fim, será feita a análise do caso, aplicando-se o modelo escolhido e utilizando como principal subsídio informações das audiências públicas realizadas ao longo da tramitação da matéria, bem como notícias divulgadas pelos meios de comunicação no período considerado (de 2005 a 2008).

2.1 A licença-maternidade e o PLS nº 281, de 2005

Para fins da presente monografia, no tópico atual convém considerar o período compreendido entre 1988, ano da Constituição Federal em vigor, até o momento presente.

Desde a promulgação da Constituição Federal até o advento da Lei nº 11.770, de 2008, a trabalhadora tinha direito a 120 dias de licença, nos termos do inciso XVIII do art. 7º da Carta Magna. Nesse período, não poderia exercer atividade remunerada. Durante sua licença, o salário era pago pela Previdência Social, integralmente.

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 281, de 2005, essencialmente visava a aumentar o período da licença-maternidade, de 120 dias para seis meses, ou seja, 180 dias. Isso foi feito por meio do estabelecimento do programa Empresa Cidadã, destinado a estimular a prorrogação da licença-maternidade prevista pela Constituição Federal de 1988 por período de sessenta dias, mediante a concessão de incentivo fiscal. A adesão ao programa seria voluntária. Uma vez realizada, a empresa teria o direito de deduzir, do imposto de renda

devido, o valor correspondente à remuneração da empregada referente aos sessenta dias referentes à prorrogação da licença-maternidade. Adotava-se, segundo a justificativa do projeto, a lógica “do convencimento e não a da imposição”.

O projeto foi apresentado no Senado Federal em 10/8/2005. Foi distribuído, em caráter terminativo, à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). Teve como primeiro relator o Senador Reginaldo Duarte, autor do primeiro requerimento aprovado em 23/11/2005 para realização de audiência pública. Essa audiência ocorreu em 15/3/2006. Na data em que a audiência ocorreu, a matéria foi redistribuída para o Senador Paulo Paim. O projeto não teve mais avanços em sua tramitação durante o ano de 2006.

Logo no início da legislatura seguinte, a autora, Senadora Patrícia Saboya, apresentou novo requerimento para realização de audiência pública, aprovado em 8/2/2007. Dessa vez, a reunião solicitada seria realizada em conjunto com a Comissão de Assuntos Sociais e com a Comissão de Educação. Essa audiência pública conjunta de fato foi realizada em 21/3/2007.

Houve ainda uma terceira audiência pública, novamente por requerimento da autora do projeto, realizada pela CDH em 23/8/2007.

Tendo como relator o Senador Paulo Paim, houve aprovação do parecer da CDH em 18/10/2007. Não houve recursos em Plenário e a matéria foi encaminhada para a Câmara dos Deputados em 3/12/2007.

Na Câmara dos Deputados, tramitou como PL nº 2.513, de 2007. Foi distribuído às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação (art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD). A proposição tramitou inicialmente em regime de apreciação conclusiva pelas comissões (art. 24, inciso II, do RICD). Não houve audiências públicas na Câmara.

Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), em 12/3/2008, houve aprovação, por unanimidade, de parecer favorável à matéria, tendo como relatora a Deputada Thelma de Oliveira (PSDB-MT).

Em 14/5/2008, na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), foi aprovado parecer favorável à matéria da Deputada Rita Camata (PMDB-ES), também por unanimidade.

Houve aprovação³ do Requerimento nº 2.099, de 2007, da Sra. Jusmari Oliveira, de “urgência urgentíssima” (art. 155 do RICD). Com isso, a matéria foi encaminhada ao Plenário.

Em 13/8/2008, o projeto entrou na Ordem do Dia e houve discussão em turno único. Na sessão realizada à tarde, o Deputado Marcelo Almeida (PMDB-PR) proferiu parecer em Plenário pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT), pela adequação financeira e orçamentária. Também em Plenário e no mesmo dia, na sessão realizada à noite, o Deputado Henrique Fontana (PT-RS) proferiu parecer pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), concluindo pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Aprovada a matéria na Câmara dos Deputados, foi sancionada e transformada na Lei nº 11.770, de 2008⁴, com veto pelo Presidente Lula de dois dispositivos, cuja discussão se fará em outro momento. Apreciado pelo Congresso, o veto presidencial foi mantido.

Em síntese, essa é a base legal da licença-maternidade, tendo sido aprovada por meio do processo legislativo resumido nesse tópico.

2.2 O modelo dos múltiplos fluxos

Na análise de políticas públicas, uma questão fundamental que muitas vezes surge é: como uma ideia se insere no conjunto de preocupações das pessoas responsáveis por formular políticas, transformando-se em uma política pública? Nas palavras de John W. Kingdon (2014, p. 1), “*What makes people in and around government attend, at any given time, to some subjects and not to others?*”

O modelo proposto por Kingdon, conhecido como modelo dos múltiplos fluxos (*multiple streams*), busca responder a essa questão. Não se trata de estabelecer uma relação direta de causa e efeito entre fatores claros e bem determinados, mas de se fornecer um quadro geral no qual processos significativos relacionados à formulação de uma política pública possam ser mais bem compreendidos e, eventualmente, relacionados.

³ Convém observar que o requerimento foi apresentado em 05/12/2007, mas somente foi aprovado em 13/08/2008. Entretanto, não se trata de uma peculiaridade, sendo essa prática relativamente comum na tramitação de matérias na Câmara dos Deputados.

⁴ Diário Oficial da União de 10/09/2008 pág. 01 col. 01.

Os pressupostos do modelo são os mesmos do modelo de *garbage can*, no qual está baseado. Nesse último modelo, as organizações são vistas não como um conjunto de processos sistemáticos e bem estruturados, onde cada pessoa realiza suas decisões de forma racional. Ao contrário, considera-se uma “anarquia organizada”: existem problemas, mas cada pessoa os interpreta de forma diferente. Há soluções que surgem dentro da organização, muitas vezes totalmente desvinculadas de algum problema específico, sendo simplesmente alternativas consideradas boas, propostas por integrantes da organização ou mesmo por pessoas externas, tecnicamente viáveis e que poderiam gerar benefícios. E há atores responsáveis por tomar decisões. Quando um ator, de algum modo, consegue relacionar um problema com uma solução, então ocorre efetivamente a tomada de decisão, em um processo bastante diferente do que seria esperado considerando os pressupostos da escolha racional.

No que tange à compreensão de políticas públicas, é importante indicar que, para o modelo dos múltiplos fluxos, elas são basicamente constituídas por quatro processos distintos: a) a definição de uma agenda de políticas (*agenda-setting*); b) o estabelecimento de possíveis soluções aos problemas em discussão (*policy formulation*), ou seja, de alternativas existentes em um determinado momento, disponíveis para apreciação pelos tomadores de decisão; c) a escolha da solução; e, por fim, d) a efetiva implementação da solução escolhida. O foco do modelo dos múltiplos fluxos está nos dois primeiros processos (estágio pré-decisório), que são a formação da agenda e o estabelecimento de soluções (KINGDON, 2014).

No modelo, que pode ser aplicado ao processo legislativo, as Casas do Congresso Nacional podem ser vistas, isoladamente ou em conjunto, como uma “anarquia organizada”, na qual devem ser considerados três fluxos, relativamente autônomos: o fluxo dos problemas (*problems*), o das soluções ou alternativas (*policies*) e o fluxo das políticas (*politics*). A seguir, serão apresentados os três fluxos, tendo como referência básica os trabalhos desenvolvidos por Ana Cláudia Niedhardt Capella (2004, p. 21-32).

O **fluxo dos problemas** contempla de que forma determinadas questões são reconhecidas como problemas. Como não é possível prestarmos atenção a muitas coisas simultaneamente, os tomadores de decisão (autoridades do governo ou, no caso de nossa análise de um processo legislativo, os parlamentares que integram uma Casa Legislativa) irão concentrar sua atenção apenas em um pequeno conjunto de questões, ignorando as demais. Questões específicas passam a ser consideradas problemas quando despertam nos tomadores de decisão a necessidade de ação. Isso se dá, segundo Kingdon, por três mecanismos: a)

indicadores (custos de um programa, taxas de mortalidade etc.); b) eventos de grande magnitude, crises ou símbolos que despertam e concentram a atenção geral para determinada questão; e c) *feedback* de ações e programas em curso.

Assim sendo, a agenda governamental é compreendida como a lista de assuntos que, em determinado momento, são objeto de especial atenção por parte das autoridades do governo, bem como por pessoas fora do governo, mas estreitamente relacionadas às autoridades.

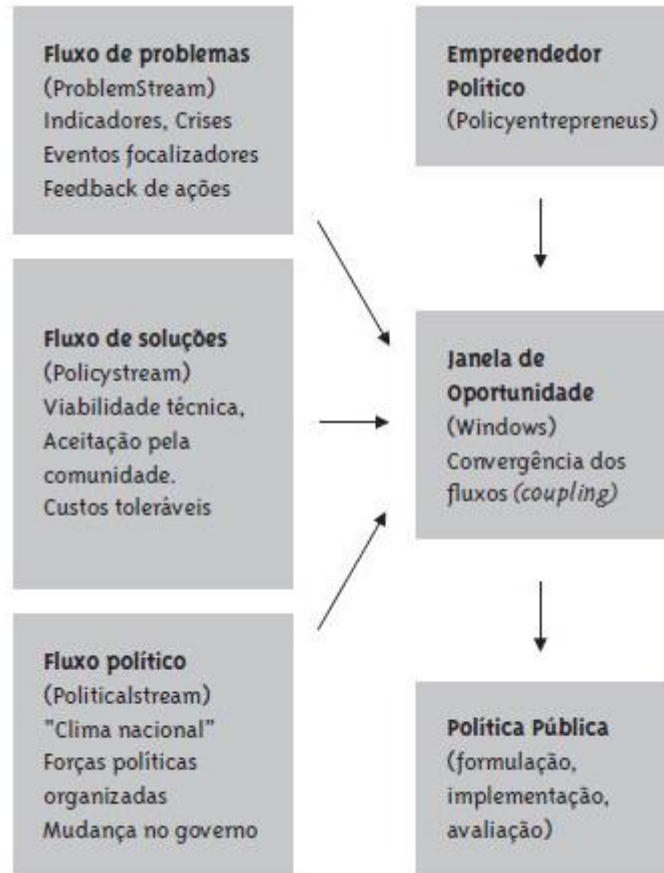
O segundo fluxo é o das **soluções** (*policy stream*). As soluções são apresentadas tanto por elementos da própria organização (governo) como por grupos de especialistas. No entanto, não estão necessariamente vinculadas a problemas específicos. Quando uma solução é percebida como viável, ela tende a ser rapidamente difundida. Isso não ocorrerá de forma automática nem consensual, sendo, portanto, relevante, para os que advogam determinada solução, buscar comunicar adequadamente seu ponto de vista aos demais especialistas ou grupos que atuem na área. A aceitação de ideias é um ponto importante para o modelo, sendo a persuasão um aspecto destacado em relação aos atores envolvidos.

Por fim, o terceiro fluxo relaciona-se à **dimensão política** (*politics stream*), que pode ser explicado por três elementos: a) o “clima” ou “humor nacional”, ou seja, como muitas pessoas compartilham as mesmas questões, em determinado momento ou por certo tempo; b) as forças políticas organizadas, em especial, os grupos de pressão; e c) as mudanças dentro do governo (ou da organização considerada).

A convergência dos três fluxos gera as janelas de oportunidade, nas quais há condições favoráveis para aprovação de determinadas matérias. Deve-se destacar, no entanto, que as janelas de oportunidade (*policy windows*) são formadas, basicamente, pelo encontro do fluxo dos problemas com o fluxo político: em geral, o fluxo de soluções não exerce influência direta sobre os demais, sendo, por assim dizer, um conjunto usualmente “passivo”, até como decorrência da desvinculação dos problemas e das soluções, como pressuposto do modelo de *garbage can* no qual Kingdon se inspirou.

A Figura 1, apresentada a seguir, representa, de forma resumida, o modelo dos múltiplos fluxos.

Figura 1 – Modelo dos múltiplo fluxos



Fonte: Capella, 2007 (*apud* Gottems *et al.*, 2013)

2.3 Análise do PLS nº 281, de 2005

2.3.1 Comentários gerais

Como vimos, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 281, de 2005, foi a principal iniciativa legislativa relacionada às políticas públicas de conciliação família e trabalho. Ele promoveu a ampliação da licença-maternidade para seis meses para as servidoras públicas e facultou às empresas, com incentivos fiscais, a prorrogação da licença-maternidade para as funcionárias regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), instituindo o programa Empresa Cidadã.

No presente trabalho, busca-se analisar o processo pelo qual as ideias básicas que nortearam a formulação do projeto de lei em referência conseguiram passar de um conjunto de boas intenções para uma política pública elaborada no Legislativo e sancionada pelo

Executivo. O modelo proposto por John W. Kingdon, por sua vez, se propõe exatamente a explicar questões como essas. Daí a escolha pelo modelo, a partir do qual iremos analisar o processo de formulação da política de licença-maternidade atualmente em vigor.

Em termos metodológicos, uma vez identificado o projeto de lei a ser estudado, foram obtidas informações relacionadas às discussões que ocorreram à época. Como principal fonte de referência, foram analisadas as notas taquigráficas das audiências públicas realizadas no Senado Federal durante a tramitação da matéria⁵.

Após a análise das notas taquigráficas e com base em dados que se destacaram, foi realizada pesquisa em jornais e revistas da época, buscando-se identificar fatos que tenham se destacado e que pudessem estar relacionados à tramitação (promovendo ou bloqueando o processo legislativo), bem como com a aprovação da matéria.

As audiências públicas em questão são as seguintes:

1) A primeira foi realizada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa em 15/3/2006. Ocorreu em função da aprovação do Requerimento nº 14 de 2005 - CDH, aprovado em 23/11/2005. Na ocasião, usaram da palavra: os Senadores Paulo Paim, Flexa Ribeiro, Fátima Cleide, Patrícia Saboya. Compareceram como convidados: **Dioclécio Campos Junior**, Presidente da Sociedade Brasileira de Pediatria; **Joelson Dias**, Membro da Comissão de Direitos Humanos da OAB (representando Roberto Antonio Busato - Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB); **Rubens Naves** - Presidente da Fundação Abrinq; **Elizabete Pereira** - Diretora de Programas do Ministério (representando Nilcéia Freire - Ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres); e **José Eduardo de Andrade** - Conselheiro do Conanda (representando José Fernando da Silva - Presidente do Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes - Conanda).

2) A segunda audiência pública foi uma reunião conjunta da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e a Comissão de Assuntos Sociais (CAS) do Senado Federal, realizada em 21/3/2007, com a presença dos seguintes convidados: **José Pastore** - Consultor da CNI e Professor da Universidade de São Paulo, representado Armando de Queiroz Monteiro Neto - Presidente da Confederação Nacional da Indústria; **Cláudia Scaff** - Diretora do Comitê de Responsabilidade Social, representando Paulo Antonio Skaf-

⁵ Recordamos, como já indicado em outro tópico da monografia, que não foram realizadas audiências públicas na Câmara dos Deputados.

Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo; **Eugênio Pereira da Cunha Garcia**, Assessor da Divisão Sindical da CNC, representado Antonio José Domingues de Oliveira Santos - Presidente da Confederação Nacional do Comércio e Michael Haradon - Presidente da indústria de fertilizantes Fersol; **Carlos Faccine** - Diretor da Nestlé, representando Ivan Zurita - Presidente da Nestlé; e **Dioclécio Campos Júnior** - Presidente da Associação Brasileira de Pediatria.

3) A terceira e última audiência pública foi realizada pela CDH em 23/8/2007, com a participação de: **Elizabeth Saar** - Gerente de Projeto da Secretaria Especial de Política para as mulheres, representando Nilcéa Freire -Ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; e **Myllena Calazans de Matos** - Membro da equipe de Assessoria Parlamentar do CFEMEA, representando Guacira César de Oliveira - Diretora do CFEMEA (Centro Feminista de Estudos e Assessoria).

A seguir, faremos a análise das informações, com base nos três fluxos do modelo.

2.3.2 Fluxo dos problemas

A ampliação da licença-maternidade estaria na lista de prioridades do Executivo? E em termos de prioridades do Legislativo, o assunto estava na pauta de discussões? Quais aspectos são relevantes e devem ser considerados para compreendermos o cenário, em termos de problemas que poderiam entrar na pauta de discussões no período considerado?

A leitura das notas taquigráficas não nos fornece elementos diretos para responder às questões acima formuladas. No entanto, encontramos indícios que nos auxiliam a identificar a pauta dos problemas no período, bem como aspectos que possam influenciar positivamente a entrada do tema licença-maternidade na pauta do Legislativo e sua aprovação no Senado Federal, no segundo semestre de 2007.

Em relação à agenda do Executivo, é importante constatar que 2007 corresponde ao primeiro ano do segundo mandato do Presidente Lula (2007 a 2010). Da pesquisa que realizamos sobre as prioridades da época, destaca-se o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), instituído pelo Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007.

Conforme divulgação recente do Ministério do Planejamento⁶, o PAC “*promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país*”. Em síntese, no período de 2007 a 2010, que corresponde à primeira fase do PAC, o programa essencialmente foi um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e, também, minimizar ou remover obstáculos ao crescimento identificados em termos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos.

Nesse contexto, pode-se afirmar que a prioridade do governo e de sua base parlamentar, no período de 2007 e 2008, teve como eixo os projetos relacionados ao PAC, com destaque para grandes empreendimentos capazes de gerar muitos empregos. Isso se acentuou em 2008, em razão da crise econômica internacional.

Assim sendo, assuntos relacionados ao tema conciliação família e trabalho, incluindo a política de licença-maternidade, não eram itens prioritários naquele momento.

Buscando discussões então em andamento e as notícias sobre o Senado Federal, à época presidido pelo Senador Renan Calheiros (PMDB/AL), encontramos a denúncia feita inicialmente em reportagem da revista *Veja*, edição de 25/5/2007, na qual o Presidente da Casa foi acusado de receber ajuda financeira para gastos pessoais envolvendo Mônica Veloso, sendo que esta ajuda teria vindo de um lobista, Cláudio Gontijo. Seguiram-se várias outras denúncias na mídia. Neste cenário, o PSOL formalizou denúncia junto ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, que tramitou e culminou na votação do caso, em Plenário, no dia 12/9/2007, no qual o Senador foi absolvido. No entanto, novas denúncias acabaram levando a seu afastamento da presidência do Senado e, em dezembro, houve sua renúncia ao cargo de Presidente da Casa.

Considerando esse ambiente no Poder Legislativo, onde notícias negativas envolvendo a presidência do Senado eram constantes, surgiu a necessidade de se estabelecer uma “agenda positiva”, na qual matérias em tramitação pudessem ser destacadas como ações importantes promovidas pelo Senado Federal em benefício da sociedade.

Entende-se que foi nesse quadro que surgiu oportunidade para projetos como o PLS nº 281/2005, da Senadora Patrícia Saboya. Sendo um projeto de iniciativa do Senado, a matéria ganhou destaque e apoio da Mesa, sendo apresentado como um dos itens da “agenda

⁶ Informações sobre o PAC disponíveis em: <www.pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em: 27/8/2015.

positiva”, o que, conforme o modelo de Kingdon, representou um claro incentivo à entrada do item na agenda da organização em análise (no caso, o Senado Federal).

Convém observar, também, que matérias de iniciativa parlamentar relacionadas à área social são justamente aquelas com maior probabilidade de concluírem sua tramitação nas duas Câmaras que integram o Congresso Nacional, chegando a ocorrer a transformação do projeto em uma norma jurídica de plena eficácia (normalmente, leis ordinárias). Esse um dos resultados encontrados por Octavio Amorim Neto e Fabiano Santos (2003) e que corresponde ao caso do PLS nº 281, de 2005.

2.3.3 Fluxo das soluções

A ampliação da licença-maternidade foi uma das bandeiras defendidas pela Senadora Patrícia Saboya, autora do PLS nº 281/2005. Formada em pedagogia e eleita pelo Ceará em 2002, sua atuação como senadora teve como prioridades a promoção de direitos das mulheres (ela foi a primeira mulher eleita senadora pelo Ceará) e das crianças e adolescentes.

Verifica-se, da análise das audiências públicas, que a Sociedade Brasileira de Pediatria teve um papel fundamental na formulação e defesa da proposta, especialmente na pessoa de seu presidente, Dioclécio Campos Júnior. Os argumentos apresentados situam-se fortemente relacionados à necessidade de amamentação, preferencialmente de forma exclusiva, durante os seis primeiros meses de vida. Tendo como origem das informações um corpo técnico constituído por aqueles que, de certa forma, representam todos os pediatras do Brasil, a ampliação da licença-maternidade deixa de ser uma possibilidade favorável à mulher e passa a ser vista como uma necessidade para a saúde e formação física da criança.

O papel da Sociedade Brasileira de Pediatria foi explicitado pela Senadora Patrícia Saboya na segunda audiência pública, realizada em 21/3/2007, nos seguintes termos:

[...] é preciso deixar claro e esclarecer que **esse Projeto foi elaborado pela Sociedade Brasileira de Pediatria, com o aval da Ordem dos Advogados do Brasil, OAB**, já se encontra aqui presente o Dr. Dioclécio, que é Presidente da Sociedade Brasileira de Pediatria **e que colocou nas minhas mãos esse Anteprojeto**, provavelmente pela luta que eu venho ao longo da minha vida travando na defesa dos direitos da criança e do adolescente [...] (grifo nosso)

Por outro lado, as notas taquigráficas também indicam a conveniência de se aumentarem os laços afetivos da criança com sua mãe, o que seria benéfico para sua formação

emocional, auxiliando na constituição de pessoas equilibradas, sendo esse um aspecto apenas citado, em um primeiro momento, mas que ganha muita força a partir da segunda audiência pública, realizada em 21/3/2007.

Ao pesquisarmos sobre a relação primeira infância e violência, um evento importante que se destaca é o 3º Fórum Senado Debate Brasil, realizado no auditório Petrônio Portela em 28 e 29/11/2007. O objetivo do evento foi:

Sensibilizar e conscientizar as autoridades constituídas, organizações não governamentais e toda a sociedade no sentido de se dedicar maior atenção à Primeira Infância, tendo em vista que esta é uma fase primordial na construção do ser humano (da concepção aos seis anos), para a formação de um indivíduo mais apto à convivência social e à cultura da paz⁷.

Ao analisarmos os documentos referentes ao evento, constata-se ser fruto de esforços de um grupo de parlamentares, com destaque para o Senador Pedro Simon. Esse parlamentar do Rio Grande do Sul foi autor do PLS nº 340, de 2005, que “institui a Semana Nacional de Prevenção da Violência na Primeira Infância”. Embora o projeto seja de 2005, foi em 2007 que ele foi aprovado nas duas Casas e transformado na Lei nº 11.523, de 18/9/2007.

A aprovação do PLS nº 340/2005 e a realização do Fórum Senado Debate Brasil sobre o tema infância e paz, buscando-se discutir as raízes da violência, conduziram as pesquisas sobre eventuais fatos ocorridos no ano de 2007 que pudessem explicar as razões de se intensificarem as atenções nos primeiros momentos de vida com a diminuição da violência na sociedade. Esse aspecto será discutido no terceiro fluxo do modelo.

Por fim, quanto aos representantes das empresas (Confederação Nacional da Indústria – CNI, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – Fiesp e Confederação Nacional do Comércio – CNC), verifica-se não haver oposição explícita à aprovação do projeto, mas necessidade de compartilhar os ônus da prorrogação do afastamento de uma servidora com o Estado. Nesse sentido, a solução aprovada pelo Legislativo possuía caráter mais favorável. O veto presidencial foi bastante criticado na ocasião, sinalizando dificuldades na implantação da política pública tal como havia sido concebida.

⁷ Conforme programação do evento, disponível em:
<http://www.senado.gov.br/senado/programas/InfanciaePaz/eventos/3_forum/default.asp>. Acesso em: 27/8/2015.

2.3.4 Fluxo da política

Como já destacado ao se contextualizar a agenda do Senado Federal, quando analisamos o fluxo dos problemas, o cenário político no período de 2007 e 2008 foi particularmente conturbado, sobretudo em função de denúncias envolvendo o Presidente do Senado. Daí a necessidade de uma agenda positiva, com espaço para propostas legislativas na área social.

Por outro lado, vimos, ao analisarmos o fluxo das soluções, que houve mudança significativa no enfoque inicialmente dado à necessidade de ampliação da licença-maternidade em função de questões físicas, ou seja, em benefício da saúde da criança que precisa ser amamentada, para um foco distinto, onde há uma vinculação forte da atenção que deve ser dada para a primeira infância e a prevenção da violência.

Um exemplo é visto na entrevista concedida pelo Ministro da Saúde, concedida em 21/3/2007, mesma data da segunda audiência pública:

O ministro da Saúde, José Gomes Temporão, defendeu hoje (21) o aumento do tempo de licença-maternidade de quatro para seis meses. A proposta está no projeto de lei da senadora Patrícia Saboya (PSB-CE), que propõe incentivos fiscais para as empresas que, voluntariamente, prorrogarem a licença. “Sou um radical entusiasmado defensor. Acho que essa é uma medida de promoção da saúde de grande alcance. **Essa relação mãe-bebê durante o primeiro ano de vida é fundamental para que possamos criar cidadãos brasileiros saudáveis não só do ponto de vista físico, mas também equilibrados emocionalmente**”, enfatizou o ministro. Temporão afirmou que na próxima semana vai se reunir com a ministra da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, Nilcéia Freire, e com a senadora, para debater a proposta. **Para o ministro, o aumento do tempo de licença maternidade pode até reduzir a violência no país.** “Temos o problema de jovens e adolescentes envolvidos com a criminalidade, mas temos que pensar em quais são os fatores determinantes na produção de jovens adolescentes envolvidos com o tráfico e a violência”, argumentou Temporão⁸ (*grifo nosso*).

Essa mudança de enfoque, onde se passa a argumentar que a aprovação do PLS nº 281/2005 seria uma solução para a raiz de graves problemas de violência na sociedade, bem como os registros a esse respeito realizadas na segunda audiência pública da CDH (que ocorreu em 21/3/2007) levaram-nos a pesquisar, nas notícias divulgadas em jornais e revistas, se poderia ter ocorrido algum fato relevante no cenário nacional relacionado à violência.

⁸ Entrevista disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2007-03-21/temporao-defende-aumento-do-tempo-da-licenca-maternidade>>. Acesso em 16/8/2015.

A pesquisa rapidamente revelou um acontecimento trágico, que permaneceu em destaque na pauta dos meios de comunicação por longo período, tendo ocorrido precisamente no início de 2007. Trata-se do caso do menino João Hélio Fernandes Vieites, morto no dia 7 de fevereiro de 2007 ao ser arrastado por cerca de sete quilômetros, preso pelo cinto de segurança do carro onde se encontrava, depois que assaltantes tomaram o carro em um sinal fechado em uma rua de Oswaldo Cruz, subúrbio da cidade do Rio de Janeiro. A mãe e uma filha foram retiradas do veículo, mas, ao tentar soltar o cinto de segurança do filho, a mãe foi surpreendida quando os assaltantes assumiram a direção e partiram em disparada. Conforme constatado, os assaltantes tinham consciência de que a criança estava sendo arrastada, mas não demonstraram qualquer sinal de piedade ou remorso pelo ocorrido.

O fato foi amplamente divulgado pelos meios de comunicação. Conforme trabalho de Elza Aparecida de Oliveira Filha e Tainá Barbosa Martinez (2009, p. 1), “*só no Jornal Nacional foram doze reportagens relacionadas ao tema entre os dias 8 e 15 de fevereiro de 2007*”. No período que se seguiu ao crime, os pais de João Hélio Fernandes prestaram inúmeras entrevistas, uma delas tendo duração de mais de quinze minutos em programa de domingo de grande audiência (Fantástico, da Rede Globo).

Após a missa de sétimo dia, da qual participaram muitas pessoas com camisetas significativas trazendo fotografia de João Hélio (SANTOS, 2012, p. 56), uma grande manifestação foi organizada, com participação de outras pessoas que também tiveram parentes assassinados no Rio de Janeiro, saindo da Candelária e indo até a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), clamando por providências contra a violência. Manifestações semelhantes ocorreram também em outras cidades.

Exemplo significativo do impacto causado pelo crime foi o ocorrido em um jogo de futebol realizado no Maracanã. Os dois times, entraram em campo com faixas de solidariedade à família e fizeram um minuto de silêncio, enquanto as torcidas, também estendendo faixas pedindo pela paz, participavam trazendo diversas faixas. A comoção registrada pela Folha de São Paulo, edição de 12/2/2007, é emblemática:

Cerca de 50 mil pessoas se mantiveram em silêncio por um minuto no Maracanã em homenagem ao menino João Hélio Fernandes, arrastado e morto quarta-feira no Rio.

Usualmente, no minuto de silêncio em campo determinado pelo juiz, as torcidas permanecem cantando e gritando. Ontem, fizeram realmente silêncio. Depois, aplaudiram o menino de 6 anos.

De luto, os jogadores de Botafogo e Flamengo entraram em campo segurando uma faixa com os dizeres: "Chega! Queremos Paz - homenagem a João Hélio Fernandes".

Além de repercussão nacional, o caso teve repercussão internacional, sendo divulgada nota do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC)⁹, onde se destaca, ainda, que o simples aumento de penas não resolveria os problemas da violência.

Considerando-se o modelo de Kingdon, pode-se afirmar que no fluxo da dimensão política, o primeiro semestre de 2007 teve um fato marcante, que gerou grande repercussão nacional, relacionado à violência. As manifestações que então ocorreram, algumas fruto do engajamento dos próprios pais de João Hélio na tentativa de se buscar soluções para o problema da violência nos centros urbanos, induziram o “humor nacional” de forma a se priorizar alternativas (soluções) que, de algum modo, pudessem diminuir a violência. Esse, precisamente, o enfoque dado ao PLS nº 281/2005 a partir de então.

2.3.5 Janela de oportunidade

Como vimos, houve um conjunto bastante diversificado de fatores que conduziram à aprovação do PLS nº 281/2005 no Senado Federal no ano de 2007. Segundo o modelo que adotamos e nos termos analisados, percebe-se a confluência dos três fluxos, com a formação de uma janela de oportunidade na qual a iniciativa teve condições de ser apreciada e remetida à Câmara dos Deputados.

Uma vez aprovada a matéria no Senado, a tramitação na Câmara não apresentou obstáculos significativos, permanecendo as condições existentes basicamente as mesmas, ou seja: a janela de oportunidade permaneceu aberta pelo espaço de tempo necessário à aprovação do projeto e sua sanção pelo Presidente da República.

No próximo capítulo, trataremos da fase seguinte à elaboração da política de licença-maternidade, ou seja, a fase de sua implantação.

⁹ Conforme notícia disponível em: < <http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,AA1458088-5598,00.html> >. Acesso em: 25/8/2015.

3 A IMPLANTAÇÃO DA LICENÇA-MATERNIDADE E SEUS DESDOBRAMENTOS

Com base no estudo de caso realizado, neste capítulo serão analisadas as principais dificuldades relacionadas à implantação da política de licença-maternidade, buscando-se identificar ações ou omissões dos atores envolvidos e oportunidades para aperfeiçoamento da legislação federal.

Apresentaremos discussão sobre as razões do veto do Presidente Lula ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 281, de 2005, que deu origem à Lei nº 11.770, de 2008.

A seguir, serão vistos aspectos culturais relacionados ao tema, estreitamente relacionados à visão que cada sociedade possui a respeito da divisão de tarefas e o compartilhamento de responsabilidades entre os integrantes de uma mesma família, bem como as atribuições próprias de cada cidadão e o papel do Estado.

Nos tópicos indicados, serão discutidos aspectos que vislumbramos como promissores e que poderiam ser abordados com maior profundidade em trabalhos futuros. Apresentamos, assim, discussões que fundamentam tópicos importantes a serem destacados, de forma pontual, na conclusão da presente monografia.

3.1 O veto ao PL nº 2.513, de 2007: possível conflito entre ministérios?

Foi indicado, no capítulo anterior, que a ampliação da licença-maternidade recebeu apoio do Ministério da Saúde, nos termos das declarações do ministro Temporão feitas em 21/3/2007. Também o apoio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres ficou consignado, como se constata da leitura das notas taquigráficas da terceira audiência pública, realizada em 23/8/2007 pela CDH do Senado Federal.

Por outro lado, após aprovação da matéria no Senado e na Câmara dos Deputados, houve veto a dois dispositivos, com alterações consideradas significativas: por solicitação do Ministério da Fazenda, foi vetada a possibilidade de aplicação da lei às micro e pequenas empresas que fazem parte do Simples; e, por solicitação do Ministério da Previdência Social, foi vetada a isenção do pagamento da contribuição previdenciária na prorrogação da licença.

A aplicação da Lei nº 11.770, de 2008, às micro e pequenas empresas foi vetada tendo como argumento o fato de que elas já gozariam de outras isenções fiscais. Já o veto relacionado à isenção da contribuição previdenciária na prorrogação da licença teve como fundamento o recolhimento obrigatório da contribuição sobre o salário da trabalhadora, já no período de 120 dias. Sendo assim, a isenção no período da prorrogação geraria uma incoerência no sistema em vigor.

Os dois vetos podem ser criticados e, de fato, receberam críticas à época (BACHUR; VIEIRA, 2008)¹⁰. No que tange às micro e pequenas empresas, deve-se ter em conta que elas representam quantidade significativa dos empregadores no Brasil e o veto poderia, na prática, tornar inviável a adesão da maioria das empresas ao programa Empresa Cidadã. Nos termos divulgados pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP)¹¹: *“Com o veto, mais de 90% das empresas brasileiras ficarão fora da nova lei, reduzindo o impacto fiscal da medida para o governo e também o alcance do benefício para a maioria das mulheres trabalhadoras”*.

Quanto ao veto proposto pelo Ministério da Previdência Social, a crítica está na consideração de que, na verdade, foi estendido um entendimento equivocado, que deveria já ter sido alterado em relação ao período de 120 dias, para o período da prorrogação da licença-maternidade. Sendo o salário recebido no período da licença-maternidade um benefício para o qual o trabalhador é descontado regularmente nos meses e anos anteriores, é abusivo qualquer tipo de recolhimento previdenciário sobre o próprio benefício recebido.

Para os fins da presente monografia, independentemente do mérito das questões discutidas, o ponto que se coloca é o conflito verificado entre diferentes ministérios. Isso pode indicar que autoridades relevantes para o processo não foram devidamente envolvidas durante a fase de tramitação da matéria no Senado e na Câmara, ou que não houve o apoio necessário por parte da Casa Civil. Na literatura, são bem conhecidos estudos que tratam de conflitos entre Legislativo e Executivo. No entanto, um ponto que encontramos como relevante no caso em estudo foi o conflito interno ao Executivo.

¹⁰ A Federação do Comércio do Estado de São Paulo, por meio de sua assessoria econômica, também se manifestou sobre a aprovação do projeto e os vetos que ele recebeu, conforme notícia disponível em <<http://186.202.12.21/pagina.php?tipo=&pg=742>>. Acesso em 4/5/2015.

¹¹ Matéria disponível em <http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=842:licenca-maternidade-lula-sanciona-ampliacao-de-seis-meses-com-vetos>. Acesso em 30/8/2015.

Vimos que a Sociedade Brasileira de Pediatria teve um papel relevante na formulação e acompanhamento do PLS nº 281/2005. Entretanto, é possível – embora isso não possa ser confirmado pelas informações públicas disponíveis – que a atuação da entidade tenha focado autoridades com as quais poderia ter maior facilidade de comunicação: parlamentares sensíveis ao projeto, no âmbito do Legislativo; e órgãos do Executivo com os quais já mantivesse contato, até por afinidade em termos de formação acadêmica, como é o caso do Ministério da Saúde. Por outro lado, percebe-se que, para a adequada conclusão de processos que envolvam incentivos fiscais, teria sido fundamental estabelecer melhores canais de comunicação com o Ministério da Fazenda e o Ministério da Previdência Social, bem como com representantes com poder de decisão no âmbito da Casa Civil. Investigações a este respeito estão fora do escopo da presente monografia, mas caso se disponha de maior tempo e possibilidade de entrevistas com as autoridades da época, esses seriam trabalhos promissores a serem oportunamente desenvolvidos.

3.2 A relação entre licença-maternidade e licença-paternidade

No início da segunda audiência pública realizada no Senado Federal durante a tramitação do PLS nº 281/2005, a autora do projeto indicou ter consciência de um aspecto fundamental relacionado à iniciativa: mais do que uma alteração pontual na legislação, seria necessário um **processo de mudança cultural** relacionado ao tema. Nos termos empregados pela Senadora Patrícia Saboya:

Este Projeto ele não obriga as empresas a adotarem os seis meses de licença-maternidade, até porque **nós queremos criar uma nova cultura, a cultura da responsabilidade social, a cultura de que é preciso investir na primeira infância para termos uma sociedade mais justa e uma sociedade mais igualitária**. Nós queremos aqui os empresários como nossos aliados nessa luta, nessa luta que é de todos os brasileiros de boa-fé, de todos os brasileiros que acreditam na possibilidade desse País mais justo, desse País melhor. (*grifo nosso*)

De fato, há aspecto cultural importante relacionado à licença-maternidade, que, em nosso entendimento, pode ser compreendido a partir da comparação do estudo de caso realizado no capítulo anterior com o histórico e as propostas de ampliação da licença-paternidade.

Como vimos, a partir da Constituição Federal de 1988, a licença-maternidade foi estabelecida como um período de 120 dias, com remuneração integral. Com a entrada em

vigor da Lei nº 11.770, de 2008, houve possibilidade de prorrogação da licença para um período total de seis meses. Não foi objeto do PLS nº 281/2005 tratar da licença-paternidade e, nas discussões da matéria, não houve referência significativa à questão – apesar de os temas estarem estreitamente relacionados, especialmente quando o assunto é abordado sob a perspectiva das teorias que tratam da conciliação família e trabalho (ALLEN *et al.*, 2014; SERÉ, 2014).

A licença-paternidade, período de afastamento remunerado das atividades laborais concedido ao pai da criança recém-nascida, atualmente é de cinco dias. Esse período foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 7º, inciso XIX, e pelo art. 10, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XIX – licença-paternidade, nos termos fixados em lei;

[...] (CF 1988)

Art. 10. Até que seja promulgada a Lei Complementar a que se refere o art. 7º, I, da Constituição:

[...]

§ 1º Até que a lei venha a disciplinar o disposto no art. 7º, XIX, da Constituição, o prazo da licença-paternidade a que se refere o inciso é de cinco dias.

[...] (ADCT)

Apesar do período atual de cinco dias poder ser ainda considerado insuficiente, quando se considera que está destinado a proporcionar ao trabalhador condições para dar o apoio necessário à sua família nos primeiros momentos de vida de um filho, deve-se ter em conta que já houve avanço significativo em relação à realidade encontrada até o advento da atual Carta Magna.

Efetivamente, até 1988, a licença-paternidade era de apenas um dia, concebido como um direito trabalhista previsto pelo inciso III do art. 473 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT:

Art. 473. O empregado poderá deixar de comparecer ao serviço sem prejuízo do salário:

[...]

III – por um dia, em caso de nascimento de filho, no decorrer da primeira semana;

[...]

Ao tratar do assunto, a doutrina do Direito do Trabalho justifica a necessidade de se conceder um dia de afastamento em razão do “estado de necessidade de repouso da mãe que recém deu à luz”, de modo a possibilitar ao pai faltar ao trabalho para cumprir a obrigação de formalizar o registro civil do filho recém-nascido¹².

O que pode ser deduzido dessa explicação? Em nosso entendimento, uma visão bastante concreta relacionada a um aspecto da cultura reinante em nosso País até dias bem próximos: a visão de que, em uma família, é papel do homem trabalhar fora de casa e obter o sustento da casa. As atividades do lar, incluindo todas as tarefas relacionadas aos cuidados e à educação dos filhos, é papel exclusivo da mulher. Até mesmo o registro civil seria atribuição dela: só por necessitar repouso nos primeiros dias após o parto é que se concebe a possibilidade de um afastamento das atividades laborais do pai, por um único dia.

É necessário interpretar essa visão tendo em conta seu contexto histórico. A realidade predominante até meados de 1950 era a de um Brasil rural¹³, na qual poucas mulheres trabalhavam formalmente fora do lar. A dedicação aos filhos era tida como uma das principais responsabilidades das mães, não existindo espaço, em termos culturais, para se cogitar uma eventual ampliação da licença-paternidade – afinal, não se considerava necessária a constante presença do pai no lar, mesmo nos primeiros dias de vida de seu filho.

Hoje vivemos em um contexto bastante distinto, no qual a presença da mulher no universo laboral das empresas e órgãos públicos é não apenas possível, mas também estimulada, pela peculiar capacidade de enriquecimento dos ambientes profissionais em razão das características próprias femininas (CHINCHILLA; LLORENTE 2005).

Também o papel dos homens em relação à sua família, bem como as possibilidades de as empresas aproveitarem as habilidades que desenvolve como pai (LADGE *et al.*, 2015), atualmente são questões vistas de forma muito diferente do que acontecia naquele momento histórico. O tempo e os esforços que o homem deve investir na formação e educação de seus filhos são atualmente considerados como parte de suas responsabilidades perante a sociedade, deixando de ser algo restrito à sua vida privada.

¹² Conforme Paulo Daltro, “A Consolidação das Leis Trabalhistas e os seus 72 anos de História”. Disponível em: < <http://paulogestorti.jusbrasil.com.br/artigos/185078955/a-consolidacao-das-leis-trabalhistas-e-os-seus-72-anos-de-historia> >. Acesso em: 30/8/2015.

¹³ Segundo José Murilo de Carvalho (2004, p. 27-28), o processo de urbanização no Brasil ocorre de forma acelerada a partir de 1930, sendo assim descrito: “em 1920, menos de 20% da população morava nas cidades, em 1960 já eram 45%; em 1980, 68%; e, em 2000, mais de 80%, chegando a 90% no Sudeste”.

Embora a promulgação da Lei nº 11.770, de 2008 tenha sido um marco importante no processo histórico brasileiro em relação às políticas públicas de conciliação família e trabalho, percebe-se que ainda há longo caminho a ser percorrido em termos de mudanças culturais. A dificuldade em se tratar da licença-paternidade é exemplo claro: constata-se a existência de muitos projetos de lei tratando do tema, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado, mas desde 1988 até o momento não houve alteração na legislação federal.

Isso não significa a inexistência de mudanças em andamento: ao pesquisarmos legislações estaduais e municipais, verifica-se que há unidades da federação que já implantaram períodos maiores para a licença-paternidade. A cidade de Niterói, do Estado do Rio de Janeiro, é exemplo significativo, tendo aprovado, em 2014, trinta dias de afastamento para seus servidores públicos que acabaram de ter filhos¹⁴. Outros municípios que podem ser citados são Manaus, Cuiabá, Florianópolis e Porto Alegre, cidades nas quais o período de licença-paternidade varia entre dez e quinze dias.

A inferência que se pode fazer diante desses fatos é a existência de um lento processo de alteração do quadro normativo relacionado à conciliação família e trabalho, fruto de uma visão na qual o homem deve assumir, efetivamente, tarefas e responsabilidades no lar. A ampliação da licença-paternidade em alguns municípios, bem a recente aprovação, na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei nº 6.998, de 2013, conhecido como Estatuto da Primeira Infância, são sinais nesse sentido.

Promover mudanças culturais, por outro lado, não é um processo simples nem ocorre em curto espaço de tempo. O processo legislativo que conduziu à aprovação do PLS nº 281/2005 e as consequências da promulgação da Lei nº 11.770, de 2008, estão inseridos nesse processo de mudança: ao mesmo tempo que são frutos de mudanças culturais, influenciaram o curso das transformações em andamento. Pesquisar as relações existentes entre os diversos projetos de lei que tratam da licença-paternidade com a aprovação da ampliação da licença-maternidade pode ser um tema promissor para pesquisas futuras.

A seguir, na conclusão da presente monografia, serão apresentados os principais resultados obtidos nas pesquisas realizadas.

¹⁴ Conforme notícia divulgada pela BBC: “Niterói amplia licença-paternidade e reacende debate sobre benefício”. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/11/141106_licenca_paternidade_mdb>. Acesso em: 26/8/2015.

CONCLUSÃO

Na presente monografia, analisou-se como as políticas públicas relacionadas à conciliação família e trabalho têm sido formuladas após a Constituição Federal de 1988. Foi utilizado o modelo de múltiplos fluxos, proposto por John W. Kingdon, para análise do processo de formulação da lei que disciplina a política de licença-maternidade no Brasil. A partir da análise da tramitação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 281, de 2005, foi constatada a influência de atores externos ao Poder Legislativo, com destaque para a Sociedade Brasileira de Pediatria, cuja capacidade técnica foi relevante em todo processo.

Por outro lado, verificamos que fatos muito diversos influenciaram a tramitação do projeto de lei em referência: no âmbito do estabelecimento da agenda do Legislativo, no período considerado havia forte pressão por parte do Executivo para apreciação de proposições relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), voltadas, sobretudo, para grandes obras de infraestrutura e flexibilização de procedimentos burocráticos. O advento de fatos alheios à lógica intrínseca das políticas de conciliação família e trabalho, como foram as denúncias contra o presidente do Senado, Senador Renan Calheiros, que levaram a seu afastamento e posterior renúncia ao cargo, proporcionaram espaços propícios para propostas legislativas de iniciativa parlamentar na área social, precisamente o tipo de projeto relacionado à licença-maternidade.

Embora questões relacionadas à saúde, educação e segurança estejam, de algum modo, sempre presentes em qualquer cenário político, foram vistas no capítulo 2 ocasiões nas quais, pelo forte impacto que alguns acontecimentos podem ter, há alterações significativas no “humor nacional”. O evento identificado nas pesquisas realizadas foi o assassinato do menino João Hélio Fernandes Vieites. Deve-se registrar, porém, que a repercussão do caso não se deu por mero acaso: houve a disponibilidade dos pais da criança em participar de inúmeras entrevistas, organizar manifestações populares e buscar ativamente mudanças no quadro social existente. Embora soluções mais imediatas, tais como o aumento de penas para crimes especialmente cruéis ou a diminuição da maioria penal, tivessem destaque dentre as reivindicações dos manifestantes, é possível que o resultado concreto mais eficaz tenha sido indiretamente alcançado com o incentivo que houve para a aprovação do PLS nº 281, de 2005. Como foi destacado nas audiências públicas, o estabelecimento de políticas que

privilegiem uma maior interação entre a criança recém-nascida e seus pais tem, como consequência, a possibilidade de formar pessoas emocionalmente mais equilibradas. Não se trata, portanto, apenas de melhoria da saúde das crianças por meio de fortalecimento do sistema imunológico, em decorrência de um período maior de amamentação: trata-se de proporcionar, em uma fase crítica na estruturação neurológica e emocional do ser humano, condições mais adequadas para sua formação.

Por outro lado, foi constatado que a ampliação da licença-maternidade foi proposta como uma solução isolada, desvinculada da licença-paternidade e sem que tenha sido possível a estruturação de campanhas de longo prazo que possibilitassem mudanças culturais. Dentro da atual visão do tema conciliação família e trabalho, poderia ser mais adequada a construção de soluções nas quais várias alternativas fossem consideradas. Como foi visto, não é suficiente o estabelecimento de períodos maiores para que a mãe esteja junto de seu filho recém-nascido; é necessário que tenha, também, o devido apoio para as tarefas do lar, preferencialmente com a participação do cônjuge. Para tanto, a licença-maternidade e a licença-paternidade poderiam ser vistas em conjunto – uma realidade em outros países, como é o caso do Japão – e como, de fato, começa a ser feito no Brasil, podendo ser indicado como exemplo o Projeto de Lei da Primeira Infância, o PL nº 6.998, de 2013, já aprovado na Câmara dos Deputados e que agora tramita no Senado como PLC nº 14, de 2015.

Outra possibilidade seria o estímulo à adoção de outras práticas favoráveis à conciliação família e trabalho, tais como jornadas de meio expediente para os primeiros meses após o retorno da licença-maternidade, podendo o mesmo ser dito em relação ao retorno da licença-paternidade, com ou sem redução salarial; ou o incentivo ao teletrabalho, durante tais períodos, para atividades e perfis profissionais compatíveis. Vimos que tais práticas são adotadas como políticas públicas em alguns países e praticadas voluntariamente, por empresas com maior responsabilidade social, também no Brasil.

Os trabalhos desenvolvidos indicam boas possibilidades para atuação de grupos de especialistas, como foi o caso da Sociedade Brasileira de Pediatria e, posteriormente, da Rede Nacional da Primeira Infância, constituída a partir da preocupação de várias entidades com a criação de uma cultura favorável ao pleno desenvolvimento das crianças mais novas. Provavelmente, esse é o aspecto mais importante envolvido no processo de formulação de políticas públicas relacionadas à conciliação família e trabalho: mais do que encontrar soluções imediatas, deve-se refletir sobre as mudanças culturais que podem ser

implementadas para uma maior valorização dos laços constituídos entre as pessoas que integram cada família, base da sociedade, nos termos do art. 226 da Constituição Federal.

Como trabalhos futuros, discutimos, no capítulo 3, a possibilidade de se investigar, por meio de entrevistas, a atuação de pessoas que se destacaram nas audiências públicas e que, eventualmente, podem ter facilitado o processo de convergência dos três fluxos no modelo adotado. Tal investigação envolveria os parlamentares que exerceram papéis críticos no processo, bem como as autoridades responsáveis pela formulação do pedido de veto que ocorreram: pessoas com poder de decisão no Ministério da Fazenda e no Ministério da Previdência Social ou, eventualmente, servidores com capacidade de influenciar decisões que foram tomadas à época.

Por fim, outro ponto discutido no capítulo 3 diz respeito a trabalhos futuros que possam relacionar a formulação e implantação da atual política de licença-maternidade promovida pela Lei nº 11.770, de 2008, com os diversos projetos de lei em tramitação que tratam da licença-paternidade.

REFERÊNCIAS

- ALLEN, Tammy D. The work–family role interface: a synthesis of the research from industrial and organizational psychology. In: WEINER, Irving B. **Handbook of Psychology**. 2. ed. John Wiley & Sons, Inc, 2013. p. 698-718.
- ALLEN Tammy D.; LAPIERRE, Laurent M.; SPECTOR, Paul E.; POELMANS, Steven A.Y.; O'DRISCOLL, Michael; SANCHEZ, Juan I.; COOPER, Cary L.; WALVOORD, Ashley Gray; ANTONIOU, Alexandros-Stamatios; BROUGH, Paula; GEURTS, Sabine; KINNUNEN, Ulla; PAGON, Milan; SHIMA, Satoru; WOO, Jong-Min. The link between national paid leave policy and work–family conflict among married working parents. **Applied Psychology: An International Review**, v. 63, n. 1, p. 5-28, 2014.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisito: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados [online]**, v. 46, n. 4, 2003.
- BACHUR, Tiago Faggioni; VIEIRA, Fabrício Barcelos. A (in) aplicabilidade prática da Lei nº. 11.770 /08 (salário-maternidade). **Jornal Trabalhista Consulex**, n. 1.244, 20 out. 2008, p. 9-11. Disponível em < <http://www.lfg.com.br> >. Acesso em 30 ago. 2015.
- CARVALHO, José Murilo de. Fundamentos da política e da sociedade brasileiras. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. 234 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de São Carlos. 2004.
- CHINCHILLA, Nuria; LLORENTE, Consuelo León. **Female ambition: how to reconcile work and family**. Palgrave McMillan, 2005.
- DALTRO, Paulo. **A Consolidação das Leis Trabalhistas e os seus 72 anos de História**. Disponível em: <<http://paulogestorti.jusbrasil.com.br/artigos/185078955/a-consolidacao-das-leis-trabalhistas-e-os-seus-72-anos-de-historia>>. Acesso em: 30 ago. 2015.
- GOTTEMS, Leila Bernarda Donato; PIRES, Maria Raquel Gomes Maia; CALMON, Paulo Carlos Du Pin; ALVES, Elíoenai Dornelles. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde e Sociedade**, v. 22, n. 2, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902013000200020&script=sci_arttext>. Acesso em: 31 ago. 2015.
- GOULART, Joselma Oliveira. **Teletrabalho: alternativa de trabalho flexível**. São Paulo: SENAC, 2009.
- GREENHAUS, Jeffrey H.; KOSSEK, Ellen Ernst. The contemporary career: a work–home perspective. **Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior**, n. 1, p. 361-388, 2014.
- GRZYWACZ, J.G.; DEMEROUTI, E. (ed.). **New frontiers in work and family research**. New York: Psychology Press, 2013.
- KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. Essex: Pearson Education Limited, 2014.

LADGE, Jamie J.; HUMBERD, Beth K.; WATKINS, Marla Baskerville; HARRINGTON, Brad. Updating the organization man: an examination of involved fathering in the workplace. **The Academy of Management Perspectives**, v. 29, n. 1, p. 152–171, 2015.

LLORENTE, Consuelo León. Conciliación laboral y familiar: ¿es posible en tiempos de crisis? **Harvard Deusto Business Review**, p. 56-62, 2010.

LLORENTE, Consuelo León; LLAGUNO, M. M. La conciliación familiar y laboral en España. Un estudio de agenda en la esfera política, mediática y empresarial entre 2007-2011. **Revista Cuestiones de Género**, n. 8, p. 145-164, 2013.

MARTIN, Beatriz; LLORENTE, Consuelo León; MASUDA, Aline D.; CHINCHILLA, Nuria. Work-life balance in Europe: a shared concern. In: **A practical guide for implementing effective work family policies across countries**. Massachusetts: Ed. HRD Press, Inc. Amherst, 2010. p. 79-100.

MENEGUIN, F. B.; FREITAS, I. V. B. **Aplicações em Avaliação de Políticas Públicas: metodologia e estudos de caso**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG /Senado, mar./2013. Texto para Discussão n. 123.

OLIVEIRA FILHA, Elza Aparecida de; MARTINEZ, Taianá Barbosa. **O medo no telejornalismo brasileiro: um estudo do caso João Hélio**. In: Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sul, 10., Blumenau, 28 a 30 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/regionais/sul2009/resumos/R16-1093-1.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Oito notas sobre equilíbrio entre trabalho e família**. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/equil%C3%ADbriio-entre-trabalho-e-fam%C3%ADlia>>. Acesso em: 5 dez. 2014.

POELMANS, Steven, GREENHAUS, Jeffrey, LAS HERAS, Mireia. **Expanding the boundaries of work-family research: a vision for the future**. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2013.

SANTOS, Susana Branco de Araújo. **Um olhar midiático e possíveis encontros pela presença de um ausente: a fotografia na camiseta em situações de comoção pública**. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Linguagens da Universidade Tuiuti do Paraná. Curitiba, 2012.

SERÉ, Jacinta Fernández. La conciliación de la vida laboral y familiar em Uruguay. **Revista de Negocios del IEEM**, octubre 2014. Disponível em: <http://ifrei.pushroom.com/Media/files/000068/0000351_Focalizado_Revista%20de%20Negocios%20del%20IEEM_Octubre2014.pdf>. Acesso em 5 dez. 2014.

SHEIN, Jennifer; CHEN, Charles P. **Work-Family Enrichment: A Research of Positive Transfer**. Rotterdam, Sense Publishers, 2011.

TSIONOUA, Theodosia; KONSTANTOPOULOSA, Nikolaos. The complications and challenges of the work-family interface: a review paper. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, n. 175, p. 593-600, 2015.