

43  
A



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

PARECER Nº 16.284/14

**SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. CONSULTA FORMULADA SOBRE A POSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DO PRAZO DE LICENÇA-MATERNIDADE DE CENTO E OITENTA DIAS PARA AS SERVIDORAS QUE DETÊM CARGO EM COMISSÃO OU SÃO CONTRATADAS EMERGENCIALMENTE. NECESSIDADE DE TRATAMENTO ISONÔMICO. INTERPRETAÇÃO FINALÍSTICA DOS ARTIGOS 141 A 144 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 10.098/94 EM SUA NOVA REDAÇÃO.**

Vem para análise da Comissão de Direitos Humanos o Expediente Administrativo nº 006627-1900/12-4, em que consta consulta oriunda da Secretaria Estadual de Educação, no sentido de indagar acerca da possibilidade ou impossibilidade de extensão da licença-maternidade com prazo de 180 (cento e oitenta) dias para as servidoras cujo vínculo seja sob a forma de contratação temporária ou como cargo em comissão. Fundamenta a indagação narrando a existência de Mandados de Segurança impetrados contra ato do Secretário de Estado de Educação, em que as impetrantes postularam a concessão do benefício nos termos da nova redação do artigo 141 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94, em contraponto ao que dispõe o Parecer nº

f



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

14.986, de 5 de março de 2009 desta Procuradoria-Geral do Estado, segundo o qual servidores investidos em cargo em comissão e os contratados emergencialmente não seriam destinatários das normas previstas nos artigos 141 a 144 da referida lei.

Encaminhado o feito à Equipe de Consultoria da Procuradoria de Pessoal desta Casa, o mesmo foi distribuído ao Procurador do Estado Dr. José Luis Bolzan de Moraes, que prolatou o Parecer nº 16.137/13, cujo teor é no sentido da concessão da licença-maternidade de 180 (cento e oitenta) dias às servidoras contratadas temporariamente ou em cargo em comissão.

O referido Parecer foi devidamente aprovado pelo Excelentíssimo Procurador-Geral do Estado.

Enviado o expediente ao Departamento de Recursos Humanos da Secretaria Estadual da Educação, a sua Diretora Adjunta expediu orientação no sentido de que as servidoras que perceberam licença-maternidade pelo prazo de 120 dias e que ainda se encontrassem em licença, deveriam ter o período complementado em mais 60 dias, assim como as servidoras que já tenham retornado ao exercício do cargo após o transcurso do prazo de 120 dias deverão gozar o período remanescente.

O Senhor Secretário Estadual de Educação submete a consulta novamente à PGE, questionando: - se está correta a orientação referida, ou se as servidoras que já estão em licença deverão requisitar mais 60 dias; - se as servidoras não estáveis devem requerer o benefício ou se o período de 180 dias é concedido automaticamente; - se a licença-maternidade por esse período é extensiva a casos de adoção e guarda judicial; - se há necessidade de regulamentação para o custeio dos 60 dias; e, - se o Poder Executivo deve editar as normas específicas para a fruição do benefício agora ampliado, nos moldes do Decreto federal nº 6.690/2008, sem que tal prejudique as servidoras de imediato.

44  
10

X

45  
b



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

Aportam os autos à Procuradoria-Geral do Estado, sendo os mesmos encaminhados à Comissão de Direitos Humanos e, ato contínuo, a mim distribuídos.

Em síntese, esse é o breve relato.

Passo à análise do mérito da consulta.

Preliminarmente, faz-se necessário registrar que o presente Parecer ratifica em sua integralidade o Parecer anterior, de nº 16.137/13, da lavra do Procurador do Estado Dr. José Luis Bolzan de Moraes, no sentido da necessidade de concessão do período de 180 (cento e oitenta) dias de licença-maternidade às servidoras não detentoras de cargo de provimento efetivo, quer as contratadas emergencialmente, quer as detentoras de cargo em comissão.

Da mesma forma, a presente manifestação não contraria a jurisprudência administrativa firmada na Casa, segundo a qual os servidores investidos em cargo em comissão e os contratados emergencialmente não são possuidores de todos os direitos atribuídos aos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo.

Tratar-se-ia, a princípio, de uma contradição, à medida em que se estende às servidoras não estáveis o direito ao gozo de licença-maternidade nos moldes previstos para as servidoras estáveis, não lhes sendo estendidos os demais direitos. Embora as servidoras ocupantes de cargos em comissão e as contratadas emergencialmente se submetam ao Regime Geral de Previdência Social, conforme o disposto no art. 40, §13, da Constituição Federal, inclusive no que diz com a licença-maternidade, que é um benefício previdenciário, os 60 (sessenta dias) excedentes de afastamento previsto na Lei nº 10.098/94 devem ser a elas estendidos em razão do princípio da isonomia.

f



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

Isso porque em se tratando de conflito aparente de normas, aplica-se o princípio da especialidade, segundo o qual a norma mais especial rege as situações que possuem conteúdo especializante, em detrimento da norma geral que se faz aplicar às situações fáticas em geral.

O conteúdo especializante que aqui determina a extensão do benefício às servidoras não estáveis é justamente a proteção da mulher, da criança e da maternidade, e que é fruto de uma necessária política afirmativa que foi sendo construída ao longo das últimas décadas, e que deve ser sedimentada, a fim de garantir à mulher-mãe o direito de isonomia material em relação aos homens, especialmente no que diz com seu acesso e permanência na vida social e política e, especialmente, no mercado de trabalho.

Assim é que se faz primeiro imperioso situar o cenário da presente questão, que remonta ao processo de segregação da mulher na história da humanidade, alijada do espaço masculino, com a imposição de uma vida limitada aos afazeres domésticos e aos cuidados familiares e da prole, já que a grande maioria das tradições, ocidentais e orientais, destacou o papel da mulher no lar, restrito às tarefas domésticas, à reprodução e à educação dos filhos<sup>1</sup>

A história das mulheres é uma história de lutas pelo reconhecimento de sua verdadeira condição e de sua igualdade em relação aos homens. Se o século XX foi a era da consolidação de muitas conquistas femininas, não menos certo é afirmar que a desejada igualdade ainda se encontra em um horizonte distante.

Para aqueles que discordam e pensam que as mulheres já se encontram em posição de igualdade, começo então narrando uma história da atualidade, que bem retrata essa triste realidade - a história de Sophie<sup>2</sup>, e que poderia muito bem ser a história de muitas mulheres contemporâneas, sejam elas africanas, brasileiras ou



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

européias, imigrantes ou não. A realidade muitas vezes se repete. É ela que justifica aqui o imperioso tratamento desigual aos desiguais.

Assim começa a história de Sophie:

“Um sorriso luminoso, uma mão que se estende prontamente, um olhar malicioso no qual, entretanto, se adivinham as dores passadas e às vezes ainda presentes. Sophie é assim, mutante, volúvel, ao mesmo tempo solúvel, ao mesmo tempo solar e evanescente, segura, porém jamais vaidosa. Graciosa, tem voz melodiosa, olhos amendoados e faces proeminentes, herdadas de suas ascendentes péúles. Ela se apresenta sem máscara: é autêntica.

“Logo de saída, ela surpreende. Sua silhueta *hip-hop* de jovem *Black* de subúrbio nada deixa imaginar, ao primeiro olhar, de sua realidade cotidiana. Sophie já é mãe de quatro filhos. A vida já lhe ensinou demais.

“Abandono, violências físicas e morais, a perda de um filho, os abrigos e a rua... Seu percurso é um condensado daquele de muitas jovens imigrantes, confinadas em subúrbios que, hoje em dia, botam para fora seu desespero.

“Para chegar até sua casa, é preciso atravessar uma dessas *cités* esquecidas por todos, onde fundamentalistas muçulmanos (*barbus*) e chefes de bandos (*grands frères*) fazem a lei. Não obstante tudo isso, entre as lixeiras incendiadas e as fantasmáticas silhuetas veladas, gritos de crianças, um pátio de escola, um policial sempre pronto a prestar serviço. Esperança e vida, apesar dos pesares.

“Sua moradia é espaçosa e acolhedora, calorosa. Por todos os cantos, brinquedos de crianças, uma televisão ligada, uma cozinha onde ela acaba de dar almoço aos pequenos. Pela primeira vez na vida, Sophie vive sob seu próprio teto: em paz. ‘Alugamos a casa de um primo de meu companheiro’, explica a jovem.

47  
A

X



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

“Para chegar aí, foi preciso lutar e resistir a muitas interdições. Romper com sua família, encontrar um trabalho, criar seus filhos sozinha e construir uma identidade francesa sem renegar suas raízes africanas.

“Senegal, 1975. Sophie nasce numa família mais que modesta, sem pai, abandonada por uma mãe exilada na França. Entre a poeira de Dakar e o isolamento de Casamance, Sophie é criada pela avó, que, para sobreviver, vende algumas garrafas de vinho de palma.

“Em julho de 1982, Sophie descobre Paris, ou melhor, seu subúrbio, e revê enfim sua mãe. Essa, contudo, casada com um homem violento, a rejeita. ‘Bem depressa me tornei seu saco de pancadas, sua escrava.’ Única menina na casa, toma conta de seus meios-irmãos, sem falar da cozinha e, é claro, das surras abundantes. Dormem em cinco num só quarto e as tarefas da escola são feitas sobre os beliches.

“(…) ‘Não podia esconder os hematomas e as marcas na escola; rapidamente eles perceberam tudo. Sophie viverá um ano nesse lar para adolescentes com problemas familiares, um ano em que, em vez de engolir definitivamente seu apetite pela vida, abre-lhe, ao contrário, os caminhos da escola, revela suas capacidades e lhe permite enxergar livremente seu futuro. (...)’

“Apesar disso, Sophie volta para a casa de sua mãe na *cité* de Cachan. Aí, a violência é cotidiana, mesmo que os irmãos mais velhos recolham as seringas para proteger os pequenos. Até o dia em que as brutalidades recomeçam, até o dia em que o padrasto entra no chuveiro em que a jovem está tomando banho.

“Fuga imediata, solidão nas ruas e sofás de casas de amigos. Finalmente, a errância leva ao comissariado de Kremlin-Bicêtre. Em dois dias, tribunal para

48

X



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

crianças de Créteil, confrontação com a mãe, para depois voltar a um lar para jovens adolescentes.

“Nesse meio-tempo, alguém entra em sua vida. Roman é um bretão de origem camaronesa, com olhos de anjo, mas hábitos de escroque. Já foi casado e tem um filho. Apaixonada, Sophie aceita qualquer coisa. Ela decide dedicar-se aos estudos e passa no *baccalauréat* em contabilidade.

“Em fevereiro de 1996 ela dá à luz, sozinha, a seu primeiro filho, Adams, e se muda para um pequeno apartamento em Colombes. Roman não facilita sua vida. (...)”

Quando, em 1949, Simone de Beauvoir escreveu *O segundo sexo*, disse ela que o direito havia reconhecido a igualdade entre os sexos e que as mulheres haviam ganhado a batalha. À época, a Constituição francesa de 1946 reconhecia a igualdade entre homens e mulheres, na esteira do que também fez em seguida a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948, ao proclamar em seu artigo I que “*todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos*”.

No entanto, como bem demonstra a história de Sophie, e a história cotidiana de muitas mulheres, essa igualdade perante a lei é meramente uma igualdade formal.

O início dessa luta por direitos iguais perante a lei se dá no longínquo século XVIII, quando intelectuais europeias como Olympe de Gouges (autora da *Déclaration des Droits de la Femme et de la Citoyenne*, de 1791) e Mary Wollstonecraft (autora do panfleto intitulado *A Vindication of the Rights of Woman*, de 1792) começaram a pregar que as mulheres deveriam ser cidadãs com o mesmo título que os homens, utilizando-se de argumentos tais como o de que “*la femme a le droit de monter sur l'échafaud; elle doit avoir également celui de monter à la Tribune*”<sup>3</sup>.

49  
A

X

50  
A



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

Apesar de sua importância e do contexto histórico de avanços em matéria de direitos, os documentos, mesmo sendo contemporâneos à Revolução Francesa, caíram em esquecimento, ignorados tanto na esfera política quanto acadêmica.

No século XIX ocorreram alguns avanços, especialmente no que tange à reivindicação pelo direito de voto e de serem elegíveis para cargos políticos. Destacam-se os papéis da russa Marie Bashkirtsef, autora da obra intitulada *"Eu sou o livro mais interessante de tudo"*, e da francesa Hubertine Auclert, fundadora do jornal *La Citoyenne*, símbolo do então incipiente feminismo, defensor da emancipação das mulheres, e que passou a exigir alterações no Código Napoleônico, o qual as colocava em condição de grande inferioridade em relação aos homens.

Foi a mesma Hubertine Auclert que em 1900 testemunhou a criação do "Conselho Nacional das Mulheres francesas", organização que serviu de amparo aos grupos feministas daquele país, as quais lograram vitórias importantes como a de 1908, em que as mulheres casadas na França receberam o direito de controlar seu próprio salário. Foi também Hubertine Auclert que, no mesmo ano, quebrou uma urna durante as eleições municipais, em Paris e que, em 1910, juntamente com Marguerite Durand, apresentou-se como candidata nas eleições para os membros da Assembleia Legislativa, desafiando as autoridades francesas.

Segundo Ségolène Samouiller e Karen Jabre<sup>4</sup>, "a luta para obter o direito de voto ocorreu num movimento geral de reforço das capacidades das mulheres. Acendendo à educação e principalmente ao trabalho remunerado, as mulheres pretendem desempenhar um papel na cena pública ao lado dos homens. A obtenção do direito ao voto pode, assim, ser lida como uma etapa da história da luta das mulheres contra a violência de uma estrutura de poder patriarcal que as exclui da esfera de decisão".

f

81  
40



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

Em outras palavras, o direito de votar e ser votada foi o início da construção do direito de igualdade perante a lei.

Por vias transversas, também as duas Guerras Mundiais propiciaram essa evolução, à medida em que a força de trabalho da mulher foi requisitada e essa teve de se inserir no mercado de trabalho, com todos os direitos a ele inerentes, deslocando-se das atividades unicamente domésticas e dos cuidados com os filhos. No mesmo sentido, a revolução socialista impulsionou a necessidade de uma resposta para as desigualdades, inclusive entre as mulheres.

Pode-se dizer que a licença-maternidade encontra seu gérmen em todo esse contexto.

Se a mulher foi alavancada ao mercado de trabalho, e ao mesmo tempo continuava sendo requisitada aos cuidados com a prole, natural que nessa esteira viessem reivindicações no sentido de garantir a sua boa permanência em ambas as esferas.

Costuma ser apontada como a primeira vitória no direito à percepção da licença-maternidade e da estabilidade no emprego a batalha judicial vitoriosa da professora de escola pública Bridget Peixotto, nos Estados Unidos, em 1913, verdadeiro começo para que as mulheres passassem a ser vistas de maneira diferente no seu local de trabalho. Sob a alegação de *"negligência do dever com o propósito de dar à luz"*, Bridget foi suspensa e, posteriormente, demitida de suas atribuições de professora, já que àquela época a sociedade discriminava a mulher casada e mãe que optasse por trabalhar – era comum justamente que a mulher deixasse de trabalhar quando desse à luz. O que aconteceu de forma diferente no caso de Bridget foi que ela não aceitou a sua demissão, em especial porque no curso da gestação havia adoecido gravemente, dando origem a um processo judicial que revolucionou os direitos trabalhistas de mulheres grávidas.

X

52



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

O principal argumento utilizado por Bridget foi no sentido de que a maternidade não poderia ser apontada como a negligência de um dever e de que se era permitido que as mulheres casadas ensinassem nas escolas públicas, seria ilegal que lhes fosse negado tempo para que tivessem filhos.

Em 1914, a Suprema Corte decide conceder o direito à autora de fazer uma exposição ao Comissário Estadual para a Educação. Em 1915, este acolhe as razões de Bridget e determina que a professora seja reintegrada ao cargo. Bridget trabalhou nessa escola, em Nova York, até atingir 70 anos, quando se aposentou.

Foi em um contexto como esse que adveio a Convenção 03 da Organização Internacional do Trabalho, relativa ao Emprego das Mulheres antes e depois do Parto (Proteção à Maternidade), de 29 de outubro de 1919, seguida das Convenções 103/1952 e 183/2000, que revisaram a primeira.

Hoje a licença-maternidade é um direito reconhecido na imensa maioria dos países.

Segundo dados do Senado Federal<sup>5</sup>, grande número de países não somente concedem a licença-maternidade, como o fazem em período superior à regra hoje existente no Regime Geral da Previdência, que é de dezesseis semanas, ou cento e vinte dias.

Na Noruega, na Dinamarca, na Venezuela e em Cuba, a licença é de 18 semanas, como ora ocorre no Estado do Rio Grande do Sul em relação às servidoras públicas. Canadá, na França e na Polônia, esse período é variável. Na Itália, a licença é de cinco meses e, em três outros países, esse benefício é contado em dias: Rússia (140 dias), Ucrânia (126 dias) e Suécia (480 dias). Na Suécia, desde 1974, o benefício é remunerado para ambos os pais, com o salutar objetivo de estimular os homens a

X



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

assumirem um papel mais ativo na criação dos filhos e propiciar ainda uma divisão mais igualitária das tarefas domésticas.

Já entre os países europeus que concedem licença-maternidade por período inferior ao Brasil estão Alemanha (14 semanas), Bélgica (15 semanas), Portugal (98 dias), Romênia (112 dias) e Suíça (8 semanas). Na Inglaterra (14 a 18 semanas) e na Polônia (16 a 18 semanas), o período é variável.

O período também encontra variação dos países americanos: Canadá (17 a 18 semanas), Chile, Cuba e Venezuela, todos com 18 semanas. Nos demais países do continente americano, esse período pode variar de oito semanas - caso da Bolívia - a 14 semanas - situação do Panamá. A maioria segue o sistema adotado nos Estados Unidos, que concede 12 semanas. Entre eles, estão Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Paraguai, República Dominicana e Uruguai.

Também segundo informa o Portal de Notícias do Senado Federal, os países do continente africano estão entre os que menos respeitam o direito das mães de ficar mais tempo com seus filhos. Em Angola e na Etiópia, a licença-maternidade é de 90 dias, mas em Guiné Bissau, Quênia, São Tomé e Príncipe, Sudão e Moçambique, esse período é de apenas 60 dias. Mais crítica ainda é a situação do Egito (50 dias) e da Tunísia (30 dias).

Vê-se, pois, que mesmo esse direito internacionalmente reconhecido ainda cria desigualdades entre países e entre mulheres de um mesmo país, como se dá, por exemplo, entre servidoras públicas e trabalhadoras de iniciativa privada hoje no Brasil, que possuem períodos diversos para o gozo da licença-maternidade.

De qualquer sorte, e apesar das diferenças, o fato é que certamente essas conquistas são fruto de uma grande conscientização nos níveis nacional e

SJ  
D

f

54  
to



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

internacional relativamente aos direitos das mulheres, à sua participação na vida política e no mercado de trabalho.

No entanto, todos esses avanços não foram suficientes.

Muitos obstáculos ainda permanecem. Se houve progressos no século XX, é possível afirmar que o imenso desafio do século XXI será a realização de fato desses direitos, aí incluído o direito a uma maternidade saudável, sem riscos, e, acima de tudo, sem que se constitua ela em fator de discriminação de gênero.

O reconhecimento do direito à licença-maternidade foi apenas uma primeira conquista, que, juntamente com outros direitos, como o direito ao sufrágio, foram sendo concedidos às mulheres, inclusive na ordem internacional. Nesse sentido destacam-se a Carta das Nações Unidas, de 1952, e a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979.

Segundo Margaret Maruani<sup>6</sup>, “a situação das mulheres no mercado de trabalho não se apresenta somente por sua posição profissional: o trabalho feminino é um fio vermelho para se ler o lugar das mulheres na sociedade, em todas as sociedades contemporâneas. Nesse sentido, a história do trabalho feminino é uma história social e econômica, mas também cultural e ideológica. Cada sociedade, cada época, cada cultura produzem suas formas de trabalho feminino e ocultam suas imagens e suas representações. A atividade feminina é, ao mesmo tempo, uma realidade econômica e uma representação social”.

Nesse cenário, se a igualdade hoje já existe perante a lei, as condições fáticas do gênero feminino ainda são muito diferentes em relação ao gênero masculino. Ao mesmo tempo em que as mulheres adquiriram os mesmos direitos dos homens, permaneceram assoberbadas de deveres. Conquistaram o mercado de trabalho, mas continuaram com as atribuições que já tinham e que muito pouco conseguem dividir de

X

SS  
①



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

igual forma com os homens: as mulheres ainda são as principais responsáveis pelas tarefas do lar e pelos cuidados com os filhos, mesmo assumindo misteres importantes no mundo do trabalho, na esfera pública ou privada.

Ainda segundo Margaret Maruani, a maioria das mulheres hoje acumula a atividade profissional com a vida familiar. Na Europa, por exemplo, a taxa de atividade feminina encontra-se em aproximadamente 80% (percentagem bem diferente dos 40% da década de 1940). Essa conjuntura por certo gerou uma transformação radical da relação com o emprego e das próprias mulheres com sua gestão de projetos familiares e profissionais. A maioria das mulheres não deixa de trabalhar quando tem filhos – uma verdadeira ruptura em relação às normas sociais anteriores, já que se assiste ao fim da descontinuidade das trajetórias profissionais das mulheres.

Hoje se tornou normal para a mulher, mãe de um ou mais filhos, trabalhar, ao contrário do que era normal nas últimas décadas: parar de trabalhar por ocasião do nascimento do primeiro filho.

Diante de todo esse contexto, as mulheres apenas acumularam mais tarefas.

Também diante de todo esse panorama, as mulheres tornaram-se mais infelizes – mais uma desigualdade a ser vencida.

Segundo Dwyer Gunn, Betsey Stevenson e Justin Wolfers, em reportagem trazida pela revista Veja, em edição especial sobre a mulher, em maio de 2010, as mulheres de hoje vivem uma vida enormemente diferente daquela das mulheres de quarenta ou cinquenta anos atrás, isso como consequência do movimento feminista internacional: antes limitadas à esfera doméstica, agora fazem faculdade e pós-graduação e seguem as mesmas carreiras dos homens. Em realidade, em muitos países as mulheres obtêm mais educação e mais titulação do que os homens.

f

S6  
D



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

No Brasil, onde há um movimento feminista particularmente bem organizado, as tendências são semelhantes. Como na Europa, as mulheres agora superaram os homens quanto a número de matrículas em vários níveis de ensino.

Se o cenário é positivo na medida em que a maioria dos países desenvolvidos proíbe a discriminação por gênero na contratação e nos salários, e a disparidade de renda entre homens e mulheres continua se reduzindo, por outro lado essas estatísticas mascaram um fato invisível: embora o status das mulheres em relação aos homens tenha certamente melhorado em muitas partes do mundo, o mesmo não aconteceu com o bem-estar relatado por elas. Nos Estados Unidos, por exemplo, as mulheres se tornaram menos felizes em termos absolutos e também em relação aos homens. As americanas em 1970 tinham mais propensão do que os homens a se dizer "muito felizes", mas essa diferença começou a sumir na década de 80. O mesmo vale para os relatos de infelicidade. Nos anos 70, homens e mulheres tinham a mesma propensão a se considerar "não muito felizes" – hoje, as mulheres mostram uma maior tendência a essa percepção.

Ainda segundo as jornalistas da Revista Veja, hoje se mostram visíveis indícios de que a desigualdade na felicidade começa antes da idade adulta. Meninas americanas de 17 e 18 anos se declararam ligeiramente menos felizes do que em 1976, enquanto os rapazes dessa faixa afirmam estar mais felizes que seus antecessores. A mesma tendência é encontrada na Europa. Na maioria dos países europeus, homens e mulheres estão mais felizes hoje do que na década de 70. Entretanto, o bem-estar delas em relação ao deles declinou. Nos anos 70, as europeias se declaravam ligeiramente mais satisfeitas com a vida do que os homens; agora, elas se dizem ligeiramente menos satisfeitas do que eles.

X



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

No Brasil, não é diferente. Tanto as mulheres quanto os homens se tornaram mais felizes no país nos últimos anos, mas as brasileiras hoje são menos felizes que os homens.

Uma das causas para essa desigualdade de gêneros na felicidade é justamente esse acúmulo de tarefas. Embora cada vez mais trabalhem fora de casa, elas também continuam a ser as responsáveis primárias por cuidar dos filhos e da casa.

Não bastasse, as mulheres de hoje são mais exigentes, esperam mais para si mesmas e exigem mais para serem felizes. Se na década de 1970 as mulheres comparavam seu grau de felicidade em relação apenas às outras mulheres, hoje elas possuem um grupo mais ampliado como referência, aí incluídos os homens, e incluídos uma variedade de fatores para o fim de determinar seu grau geral de bem-estar e felicidade.

Em notas expedidas pela Organização Internacional do Trabalho, sobre Trabalho e Família, a Nota 01 assim possui sua redação:

“O equilíbrio entre o trabalho e as responsabilidades familiares constitui um grande desafio. Trabalho e família são duas esferas aparentemente<sup>7</sup> regidas por lógicas diferentes – uma pública e outra privada – mas que, no entanto, se afetam mutuamente. As pessoas precisam trabalhar e gerar renda para satisfazer suas necessidades econômicas (pessoais e de suas famílias) e, ao mesmo tempo, cuidar da família e desempenhar tarefas domésticas não remuneradas em seus lares. O uso do tempo, um bem escasso, torna tensa a relação entre essas esferas.

“Essa tensão afeta particularmente as mulheres, já que a responsabilidade de cuidar da família geralmente recai sobre elas. Essa realidade está na base da situação de desvantagem que elas enfrentam no mercado de trabalho e tem efeitos importantes na pobreza e na igualdade de gêneros.”

57

A handwritten mark or signature in the top right corner of the page.

A handwritten mark or signature in the bottom right corner of the page.

58  
D



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

Em sequência, a Nota 2 assim expõe<sup>8</sup>:

“Um novo modelo de conciliação entre o trabalho e a família se faz necessário, o que pressupõe uma nova forma de entender as responsabilidades familiares como uma função que diz respeito à manutenção e reprodução da sociedade. Este novo modelo baseia-se na noção de corresponsabilidade social pelas atividades de cuidado, ou seja, numa redistribuição das responsabilidades familiares entre famílias, mercado e estado; e também entre homens e mulheres. Os governos têm um papel central a desempenhar na configuração das políticas públicas e na criação de um clima social que favoreça o diálogo e as mudanças capazes de promover uma maior conciliação entre o trabalho e a família. Eles devem promover a adoção de um marco legal que contribua para a consecução de objetivos de igualdade e estimular mudanças na divisão sexual do trabalho remunerado e não remunerado. Medidas para facilitar a conciliação entre a vida laboral e familiar são indispensáveis para o alcance dos avanços na promoção da igualdade de gênero e do trabalho decente. A convenção da OIT sobre trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares (nº 156) e a recomendação relacionada (nº 165), ambas de 1981, consideram a igualdade de oportunidades como o objetivo geral de todas as medidas de conciliação e oferecem orientações políticas para a sua formulação.”

Alerta a Organização Internacional do Trabalho que o cuidado com os filhos e outros dependentes e a realização de diferentes tarefas domésticas podem constituir uma barreira muitas vezes intransponível ao mercado de trabalho, além de restringir as opções de emprego e limitar a renda, o que afeta particularmente as mulheres, já que na maioria das sociedades essas responsabilidades recaem desproporcionalmente sobre elas.

Não bastasse todas essas circunstâncias, hoje as mulheres cada vez mais ocupam a função de chefes de família.

X



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

Segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), a proporção de famílias chefiadas por mulheres cresceu mais do que quatro vezes nos últimos dez anos. Em relação aos casais sem filhos, o índice de autoridade feminina passou de 4,5% para 18,3%; já entre os que possuem filhos, subiu de 3,4% para 18,4%. Os dados fazem parte da amostra "Síntese de Indicadores Sociais"<sup>9</sup>.

Conforme o IBGE, em 1996, 20,81% dos lares tinham como chefe uma mulher. No Censo realizado em 2000, a porcentagem subiu para 26,55%. Já a Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio), que teve como ano base 2011, apontou que 37,4% das famílias têm como pessoa de referência uma mulher.

E, o mais grave: apesar da crescente participação feminina no mercado de trabalho e do aumento do número de mulheres chefes de domicílio, há uma situação desfavorável para as mulheres - o homem, quando responsável pelo domicílio, dispõe quase sempre da gestão do domicílio compartilhada com o elemento feminino do casal. Já a mulher chefe, via de regra, faz essa gestão sozinha.

Por isso, e por todas as demais razões aqui apontadas, é que o Estado possui papel fundamental na promoção de políticas públicas afirmativas em relação à mulher, e especialmente em relação à mulher-mãe, enquanto corresponsável na promoção do necessário equilíbrio entre trabalho e família. Cuida-se da necessidade de estabelecimento de um marco legal que promova e dê efetividade à legislação existente no país.

Nesse sentido, enquanto mecanismo de proteção à maternidade, a atuação governamental tem avançado bastante do ponto de vista da legislação e instrumentos internacionais.

59  
X

X



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

Como já afirmado, a proteção à maternidade tem sido uma questão central para a Organização Internacional do Trabalho, desde a sua criação, em 1919. O objetivo dessa proteção é resguardar a saúde da mãe e de seu filho ou filha, bem como proteger a trabalhadora de qualquer discriminação baseada na sua condição de mãe. A proteção à maternidade contribui para a consecução de três Objetivos de desenvolvimento do Milênio, adotados pelos países-membros das Nações Unidas: (1) a promoção da igualdade de gênero e a autonomia das mulheres; (2) a redução da mortalidade infantil; e (3) as melhorias na saúde materna.

Se por um lado a Convenção nº 183 da OIT estendeu o período da licença, estabelecido em 12 semanas nas convenções anteriores, para um período mínimo de 14 semanas, por outro lado, posteriormente a recomendação nº 191 sugeriu que esse período fosse estendido a 18 semanas pelo menos, prevendo, ainda, uma licença pós-parto obrigatória de seis semanas, com o propósito de proteger a mulher de possíveis pressões para retornar ao trabalho em um período no qual esse retorno pode ser nocivo para a sua saúde ou de seu filho ou filha.

Por seu turno, o ordenamento jurídico brasileiro, em regra, adota a licença-maternidade de 120 dias. Em 2008, a legislação nacional ampliou a licença para 180 dias para as mulheres servidoras públicas federais ou trabalhadoras de empresas, incluindo as mães adotantes. O decreto 6.990/2008 institui o Programa de Prorrogação da Licença à Gestante e à Adotante, que beneficia as servidoras públicas federais lotadas ou em exercício nos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Por sua vez, o Programa empresa cidadã foi criado pela Lei 11.770, de 9 de setembro de 2008, definindo que as empresas que aderirem ao programa se comprometem a prorrogar a licença-maternidade por mais 60 dias, totalizando, portanto, 180 dias. Os 60 dias adicionais são pagos pelo empregador e os gastos podem ser deduzidos do imposto de renda, nos termos do que dispõe a Lei nº 8.213/91.

60  
D

X

61  
D



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

A cobertura da ampliação da licença-maternidade a todas as trabalhadoras já se encontra em pauta no Congresso Nacional, por meio da proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 67/2007), com previsão de estender o prazo para cento e oitenta dias, alterando a redação do inciso XVIII do artigo 7 da Constituição Federal. A proposta já foi, inclusive, aprovada pelo Senado Federal em agosto de 2010 e aguarda aprovação pela Câmara dos Deputados.

Também alguns Estados e Municípios e empresas do setor público ampliaram a licença-maternidade para seis meses.

Da mesma forma, a licença-maternidade no Brasil também está garantida em caso de adoção, por 120 dias, conforme dispõem os artigos 71-A e 71-C da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, com a redação dada pela Lei Nº 12.873, de 24 de outubro de 2013.

Assim é que a ampliação do prazo de licença-maternidade a todas as mulheres é o mínimo que um Estado com responsabilidade social e fulcro nos direitos humanos pode fazer. Começa-se aqui pela extensão desse direito a todas as servidoras públicas estaduais, sem qualquer espécie de distinção.

No que toca às indagações formuladas pelo Senhor Secretário Estadual de Educação, tenho por correta a orientação formulada pela Senhora Diretora Adjunta do Departamento de Recursos Humanos da Secretaria Estadual de Educação no sentido de que as servidoras que perceberam licença-maternidade pelo prazo de cento e vinte dias e que ainda se encontram em licença devem ter o período complementado em mais sessenta dias.

Quanto às servidoras que já tenham retornado ao exercício do cargo após o transcurso do prazo de cento e vinte dias, tenho que essas não deverão gozar o período remanescente, já que o objetivo da concessão da licença-maternidade é a

f



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

proteção da criança, em especial no período da amamentação, razão pela qual não atende aos objetivos da lei a extensão do benefício após cessado o período para o qual a proteção foi criada. Assim, deve-se entender que a concessão dos sessenta dias excedentes de licença-maternidade com fulcro no princípio da isonomia só é aplicável para as servidoras que estejam ou passem a estar em gozo do benefício a contar da mudança da jurisprudência administrativa.

A partir da data da aprovação do presente Parecer, no entanto, a licença-maternidade com o lapso temporal de cento e oitenta dias deverá ser concedida nesses termos, sem que para isso haja necessidade de fundamentação da requisitante.

No que toca à indagação acerca da extensão da licença-maternidade por esse período aos casos de adoção e guarda judicial, da mesma forma, aplicável a todas as servidoras do Estado (inclusiva as detentoras de cargo em comissão ou as contratadas emergencialmente) a Lei Complementar Estadual nº 10.098/94, cuja redação do artigo 143 foi alterada pela Lei nº 13.117/09, assim rezando:

Art. 143 - À servidora adotante será concedida licença a partir da concessão do termo de guarda ou da adoção, proporcional à idade do adotado:

I - de zero a dois anos, 180 (cento e oitenta) dias; (Redação dada pela Lei n.º 13.117/09)

II - de mais de dois até quatro anos, 150 (cento e cinquenta) dias; (Redação dada pela Lei n.º 13.117/09)

III - de mais de quatro até seis anos, 120 (cento e vinte) dias; (Redação dada pela Lei n.º 13.117/09)

IV - de mais de seis anos, desde que menor, 90 (noventa) dias. (Redação dada pela Lei nº 13.117/09)

Por fim, tenho que as normas dos artigos 141 a 144 do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul possuem aplicabilidade imediata,

62  
F

F

63  
B



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

independentemente da edição de normas específicas para a fruição do benefício ali previsto ou de regulamentação do Poder Executivo, o que, sem nenhum prejuízo, poderá ser perfectibilizado.

É o parecer.

Porto Alegre, 25 de novembro de 2013

A handwritten signature in black ink, reading 'fernanda' in a cursive script.

**FERNANDA FIGUEIRA TONETTO**

Procuradora do Estado – Relatora,

Coordenadora Substituta da Comissão de Direitos Humanos da PGE,

Expediente Administrativo nº 006627-1900/12-4.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

- 1 PEDRO, Joana Maria. *Traduzindo o debate: o uso da categoria gênero na pesquisa histórica*. São Paulo: UNESP, vol. 24, n. 1, 2005.
- 2 Extraída da obra *Le livre noir de la condition des femmes*.
- 3 “A mulher tem o direito de subir ao cadafalso; também deve ter o direito de subir à tribuna” – Tradução livre da autora. Fonte: Assemblée Nationale. Disponível em: [http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/femmes/olymppe-de-gouges\\_declaration-des-droits-de-la-femme.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/femmes/olymppe-de-gouges_declaration-des-droits-de-la-femme.asp).
- 4 *In O livro negro da condição das mulheres*, p. 615.
- 5 Senado Federal. Portal de Notícias. Disponível em <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2007/03/26/varios-paises-concedem-licenca-maternidade-mais-longa-do-que-o-brasil>
- 6 *In O Livro negro da condição das mulheres*, p. 719.
- 7 Organização Internacional do Trabalho. Disponível em [http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/gender/pub/br\\_nota\\_1\\_695\\_721.pdf](http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/gender/pub/br_nota_1_695_721.pdf)
- 8 Organização Internacional do Trabalho. Disponível em [http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/gender/pub/br\\_nota\\_2\\_696\\_722.pdf](http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/gender/pub/br_nota_2_696_722.pdf)
- 9 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/default\\_sintes\\_e.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/default_sintes_e.shtm)

64  
10

f



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO



Processo n.º 6627-19.00/12-4

Acolho as conclusões do PARECER n.º 16.224/14, da Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos da Procuradoria-Geral do Estado, de autoria da Procuradora do Estado Doutora FERNANDA FIGUEIRA TONETTO.

Em 14 JAN 2014

**Bruno de Castro Winkler,**  
Procurador-Geral Adjunto  
para Assuntos Jurídicos.

De acordo.

Encaminhe-se ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, com proposição de atribuição de caráter jurídico-normativo ao Parecer na forma do inciso XV do artigo 82 da Constituição Estadual.

Em 14 JAN 2014

**Carlos Henrique Kaipper,**  
Procurador-Geral do Estado.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO GOVERNADOR



Processo nº 6627-19.00/12-4

APROVO as conclusões do Parecer nº **16.224/14**, da Procuradoria-Geral do Estado, dando orientação jurídico-normativa à administração pública estadual, em face do contido no artigo 82, inciso XV, da Constituição Estadual.

À Procuradoria-Geral do Estado para as anotações de praxe e providências que entender necessárias.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 14 de janeiro de 2014.

TARSO GENRO,  
GOVERNADOR DO ESTADO.