
SÍLVIA PORTUGAL

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro
de Estudos Sociais

Retórica e acção governativa na área das políticas de família desde 1974*

81

O artigo pretende apresentar algumas ideias exploratórias sobre o estatuto da política familiar no conjunto das políticas sociais em Portugal. A partir do levantamento dos discursos político e jurídico sobre a «questão familiar», procura-se discutir o perfil da intervenção do Estado nesta matéria. Analisando os programas governati-

vos e os textos legais produzidos desde 1974, conclui-se pela existência de uma profunda contradição entre um explícito comprometimento político-ideológico com a questão familiar por parte do Estado e o carácter subsidiário que as políticas de família ocupam no conjunto das políticas sociais.

Se é impossível falar de políticas sociais em qualquer país sem discutir a relação do Estado com a família, em Portugal, como já procurei demonstrar noutro lugar, este princípio assume particular pertinência (Portugal, 1999). O papel desempenhado pela família na produção de bem-estar, a avaliação que o Estado faz desse papel, as relações que se estabelecem entre Estado, família, comunidade e mercado, são fundamentais para perceber o perfil político-ideológico do Estado e a sua acção no âmbito das políticas sociais.

As insuficiências do Estado-Providência português e as especificidades do seu desenvolvimento no contexto europeu são bem conhecidas (Santos, 1993; Mozzicafreddo, 1997). Neste contexto, tem vindo a ser defendida a tese de que o défice providencial do Estado português é compensado, pelo menos parcialmente, pela providência socialmente produzida (Santos, 1993).

1. Família e políticas sociais em Portugal

* Comunicação apresentada ao Colóquio Comemorativo dos 20 Anos da *Revista Crítica de Ciências Sociais* – «Sociedade, Cultura e Política no Fim do Século – A Reinvenção da Teoria Crítica».

Como diversos estudos têm demonstrado, a força da sociedade-providência em Portugal alimenta-se fundamentalmente dos laços de parentesco.¹ As famílias são responsáveis por grande parte da provisão de bem-estar dos cidadãos. Das ajudas materiais e financeiras, à prestação de serviços, como a guarda das crianças e os cuidados dos idosos, as relações familiares constituem um apoio fundamental para os indivíduos, na ausência de políticas sociais fortes.

O papel das redes familiares é sem dúvida um dos traços marcantes para compreender o «modelo social do Sul» (Ferreira, 1996; Rhodes e Palier, 1997) ou o «modelo latino-mediterrânico» (Leibfried e Pierson, 1992), consoante a perspectiva dos autores. Pode caracterizar-se este «quarto modelo» de *welfare state*² como um regime de bem-estar onde, a par de um Estado-Providência rudimentar e residual, existe uma tradição de protecção social garantida pela sociedade civil quer através de formas institucionalizadas (sobretudo de inspiração católica), quer através de redes informais de apoio.

Em Portugal, o perfil da intervenção social do Estado moldou-se a partir de uma sociedade que, com a ideologia ruralista e familista do Estado Novo, aprendeu a contar com os seus próprios recursos. Millar e Warman (1996) mostram como o papel das «obrigações familiares» é determinante na configuração do perfil das políticas sociais em cada país. Segundo as autoras, nos países do Sul (Portugal, Espanha, Grécia e Itália) as obrigações familiares transcendem a família nuclear e recaem sobre a família extensa, justificando uma posição não intervencionista por parte do Estado.

A partilha de responsabilidades entre as solidariedades públicas e privadas torna-se mais problemática quando, sob a pressão da crise do Estado-Providência, se encara a hipótese de transferir para a esfera da família determinados serviços e encargos que eram cobertos pelas políticas públicas.

Face às actuais mudanças sociais, económicas e demográficas, cada vez são maiores os limites impostos à acção das solidariedades familiares. Nos países do Sul da Europa,

¹ Cf. os estudos publicados no nº 42 da *Revista Crítica de Ciências Sociais*, um número temático sobre «A Sociedade-Providência».

² Por referência ao já «clássico» modelo analítico de Esping-Andersen, que identifica três modelos de Estado-Providência: o social-democrático/universalista (que corresponde aos países do Norte da Europa e à Suécia em particular), o conservador-católico/corporativista (que inclui a Alemanha e também a Áustria, Bélgica, Itália e França) e o liberal/residual (que inclui os Estados Unidos, Canadá e Austrália, assim como o Reino Unido «depois de Thatcher») (Esping-Andersen, 1990).

e especificamente em Portugal, dados como o crescente ingresso das mulheres no mercado de trabalho, a baixa da fecundidade e conseqüente diminuição da dimensão da família, o aumento da esperança de vida e o envelhecimento demográfico são alguns dos factos que obrigam a (re)pensar o papel da família na protecção social.

Sendo, tradicionalmente, as grandes prestadoras de cuidados, as famílias deparam-se hoje, no nosso país, com problemas complexos ligados ao aumento da população dependente (os idosos, por exemplo) e à crescente diminuição de recursos para prestação de cuidados. A crescente incapacidade para «cuidar dos seus», prende-se quer com questões de ordem interna e de alteração dos padrões morfológicos da família, quer com questões mais gerais relacionadas com as amplas transformações sociais das últimas décadas, por exemplo, de relação com a esfera do trabalho ou com outras instâncias de prestação de cuidados, como o Estado e o mercado.

Apesar de nunca ter atingido os níveis de cobertura social dos países europeus, Portugal tem, no entanto, nos últimos anos, adoptado algumas das medidas restritivas que caracterizam a actual fase de evolução do Estado-Providência nesses países (Hespanha, 1999): a privatização dos serviços sociais do Estado; a gestão privada dos serviços públicos; a devolução à sociedade civil (ou «desinstitucionalização») da protecção social estatal; a co-responsabilização dos cidadãos nas despesas sociais; a revitalização dos sistemas de apoio da sociedade civil.

A questão fundamental prende-se não só com a importância da contribuição da família para a protecção dos indivíduos, mas também com a relação entre Estado-Providência e sociedade-providência e entre Estado-Providência e mercado. A crise num dos elementos da tríade «Estado/família/ mercado» produz inevitavelmente efeitos nas relações entre os restantes. O enfraquecimento do Estado-Providência pode arrastar consigo um processo semelhante na sociedade-providência.

Como afirma Claude Martin, é aqui que pode residir a especificidade do Sul da Europa: os sistemas públicos de protecção social constituíram-se durante um período de recessão económica, que impediu o seu completo desenvolvimento, ao mesmo tempo que a família passava por um profundo processo de transformação, relativamente à sua morfologia, valores e relações com o Estado e o mercado de trabalho (Martin, 1996).

2. As políticas de família em Portugal

Perante este contexto complexo de relações entre o Estado e a família, neste artigo procuram-se algumas pistas de reflexão para analisar o estatuto das políticas de família no conjunto das políticas sociais. Karin Wall afirma que «as definições de família e das obrigações familiares, tal como se encontram na legislação e nas práticas de política social em Portugal, têm sofrido várias transformações desde o sistema corporativo de protecção social até ao momento presente» (Wall, 1995:454). A hipótese que aqui se avança é a de que as mudanças operadas nesta matéria se situam mais numa linha de continuidade do que de ruptura.

Tenho afirmado que não podemos, em rigor, falar da existência de políticas de família no nosso país (Portugal, 1999). Apesar de a Constituição Portuguesa consagrar a obrigação de o Estado «definir e executar uma política de família com carácter global e integrado», não pode dizer-se que, até ao momento, este princípio tenha sido concretizado nas práticas de governação.

Os processos de concepção e formulação das políticas sociais não definem transversalmente os objectivos a atingir para as famílias. No interior dos poderes públicos, não existem meios humanos, financeiros, administrativos, com autonomia institucional e organizacional orientados para esta problemática. Na sociedade civil, não existem formas de actividade social que «construam» as políticas no terreno: grupos profissionais, instituições, peritos, grupos de pressão, etc. No plano das representações, não parece existir o reconhecimento social da necessidade de uma intervenção pública na vida das famílias, com objectivos sociais.

Deste modo, não podemos analisar a «política familiar» em Portugal, mas apenas olhar as políticas sociais do ponto de vista da «questão familiar», ou então falar de «políticas de família implícitas» como referem alguns autores (Barbier, 1996). As medidas de política social a favor das famílias abrangem desde os benefícios fiscais, às prestações familiares, às leis que favorecem a conciliação entre trabalho e família, à criação de infra-estruturas para apoiar os cuidados com os dependentes (crianças, idosos e deficientes), à legislação sobre o casamento, o divórcio, as uniões de facto, a contracepção, o aborto, etc.

Quais são então as características da acção do Estado no domínio da «questão familiar»? Uma investigação sobre esta

matéria implica uma análise, por um lado, dos discursos político e jurídico sobre a questão, por outro lado, dos actores envolvidos na promoção das políticas e, finalmente, da acção concreta do Estado, relativamente à provisão de serviços e infra-estruturas de apoio às famílias e de transferências monetárias para os cidadãos.

Neste artigo, apresenta-se apenas uma primeira abordagem exploratória a esta questão, realizando-se uma análise do discurso político e do discurso jurídico dos treze Governos Constitucionais eleitos depois de Abril de 1974. Pretende-se, por um lado, compreender as diferentes concepções de política familiar, do papel da família e da relação desta com o Estado e, por outro lado, inventariar as entidades com iniciativa legislativa na área da família, assim como os diferentes tipos de textos jurídicos produzidos com o objectivo de avaliar, quantitativa e qualitativamente, o estatuto da questão familiar no conjunto das políticas sociais.

Para a análise do discurso político sobre esta matéria, seleccionaram-se os textos dos programas governamentais, divulgados em Diário da Assembleia República, dos treze Governos Constitucionais que se sucederam em Portugal até 1998. Entre a multiplicidade de fontes do discurso político sobre a política familiar, elegeram-se os programas governamentais, porque estes permitem, por um lado, uma análise, ao nível do discurso, da evolução das concepções governativas sobre a família e a política familiar, das permanências e transformações que se vão operando, e, por outro lado, permitem, também, uma confrontação *a posteriori* da prática discursiva com a prática governativa, possibilitando uma avaliação da coincidência ou descoincidência entre as intenções programáticas dos Governos e a efectiva intervenção estatal.

A análise do discurso jurídico apresenta-se como um dos recursos que, em parte, permite realizar esse confronto entre o discurso e a sua aplicação prática. Para esta análise, fez-se um levantamento de três tipos diferentes de textos jurídicos: constitucionais (elaborados no quadro da Assembleia Constituinte em 1975-1976 e, posteriormente, no da Assembleia da República), legais (de origem parlamentar ou governamental) e regulamentares (produzidos pelos Governos ou pelos ministérios).

Com o objectivo de avaliar o estatuto da questão familiar no conjunto da produção legislativa, realiza-se uma análise, simultaneamente, quantitativa e qualitativa destes textos: por um lado, contabiliza-se a quantidade de legislação produzida

nesta área e, por outro lado, considera-se o tipo de diploma produzido e a entidade legisladora, assim como a matéria sobre a qual versa o texto legal.

A análise do discurso político e jurídico sobre a política familiar desde o 25 de Abril de 1974 revela uma profunda contradição entre um explícito comprometimento ideológico com a família e o carácter subsidiário que a política familiar ocupa no âmbito das políticas sociais do Estado.

Na análise que faz da evolução da política familiar em Espanha entre 1975 e 1995, Celia Valiente (1996) encontra também um escasso investimento do Estado nesta matéria. A autora justifica esta realidade pela recusa da herança franquista. Sendo que o regime de Franco possuía uma explícita política familiar, fortemente natalista e anti-feminista, o regime democrático estabeleceu uma ruptura com o passado recusando qualquer programa político nesta área.

Em Portugal, no entanto, encontra-se uma realidade diversa. Não existe no nosso país nenhuma recusa explícita da ideologia familista do passado, a «família» continua a ser no pós-ditadura uma unidade de referência fundamental no discurso político. Tal como em Espanha, o investimento estatal na política familiar é diminuto; contudo, o investimento simbólico neste domínio é bastante forte e atravessa o discurso político de diferentes governos, sem diferenças marcantes entre esquerda e direita.

Apesar de a família surgir continuamente como uma referência privilegiada no âmbito das políticas sociais, como se verá, apenas em dois momentos pode falar-se de intenções expressas de concretização de uma verdadeira política de família. O primeiro momento acontece com os Governos da Aliança Democrática. Entre 1980-1982, encontram-se, para além de um discurso marcadamente familialista nos programas governativos, algumas alterações da estrutura governamental que pretendem dar uma resposta mais eficiente à problemática familiar, assim como mudanças na produção de legislação sobre esta matéria.

A partir desta altura, assiste-se a um claro recuo da ideia de uma política de família. Esta passa a merecer sobretudo tratamentos teóricos e apenas atenções pontuais por parte dos legisladores. O actual Governo do Partido Socialista parece representar uma inversão nesta tendência. Apesar de ser ainda difícil fazer uma avaliação dos resultados, pelo menos ao nível do discurso, este Governo apresenta novamente um forte investimento na questão familiar.

A análise dos programas dos treze Governos Constitucionais permite identificar sete períodos distintos no tratamento da política familiar.

O primeiro período, entre 1976 e 1977, corresponde aos dois primeiros Governos Constitucionais, da responsabilidade do Partido Socialista, e revela sobretudo preocupações relativas à criação de infra-estruturas e equipamentos sociais; o segundo, entre 1978 e 1979, coincidente com os Governos de iniciativa presidencial, traduz uma quase total ausência de preocupações nesta matéria; o terceiro período, entre 1980 e 1982, que compreende os VI, VII e VIII Governos Constitucionais sob a égide da Aliança Democrática, é o único onde pode falar-se da intenção de construir uma verdadeira política de família; no quarto período, entre 1983 e 1985, que corresponde à vigência do chamado «Bloco Central» no IX Governo Constitucional, os discursos revelam sobretudo uma preocupação com a questão da maternidade, abandonando-se a perspectiva de uma política familiar global e coerente; o quinto período é marcado pela primeira governação solitária do PSD no X Governo Constitucional e revela um vazio total sobre esta matéria; o sexto período, que corresponde aos XI e XII Governos Constitucionais, originados nas duas maiorias absolutas conseguidas pelo PSD nas eleições legislativas de 1987 e 1991, representa um regresso ao protagonismo da família como alvo do discurso governativo; finalmente, o sétimo período, que marca a actualidade e corresponde ao regresso do Partido Socialista ao poder no XIII Governo Constitucional, continua a privilegiar a família no discurso sobre as políticas sociais, prolongando a tendência dos últimos governos do PSD mas alterando o enfoque relativamente às relações entre famílias e Estado e, sobretudo, introduzindo a novidade de associar a política de família às políticas de igualdade entre homens e mulheres.

No período que corresponde aos dois primeiros Governos Constitucionais, não se encontra nos programas governativos qualquer referência a uma política de família. No programa do I Governo, não existe sequer uma referência autónoma à família enquanto elemento de referência na definição da política social. No entanto, faz parte do programa governativo a «criação de um sistema de educação pré-escolar oficial». Do ponto de vista da política familiar, o período constituído pelos dois primeiros Governos revela, ao nível do discurso, sobretudo uma preocupação com a criação de infra-estruturas e equipamentos sociais.

2.1. O discurso político

O programa do II Governo Constitucional também não privilegia a família como interlocutora da sua acção. As questões mais directamente relacionadas com a política de família encontram-se em diferentes pontos programáticos: no item «Condição Feminina» anuncia-se a intenção de legislar sobre as condições de exercício da maternidade e declara-se como fundamentais a criação de infra-estruturas no âmbito da saúde materno-infantil e do planeamento familiar; no ponto «Responder às necessidades básicas da população e promover a qualidade de vida» encontra-se mais uma vez como prioridade a educação pré-escolar. No item «Segurança Social e Saúde» as preocupações do Governo orientam-se sobretudo para a regulamentação das prestações e subsídios a conceder nesta área, embora se declarem intenções relativas ao «alargamento da rede de equipamentos sociais de apoio à infância, à juventude e à terceira idade», considerando prioritárias «sobretudo as creches» e anunciando já a «adopção de soluções alternativas e complementares» como as amas, a colocação familiar e os centros de animação infantil.

O segundo período identificado, entre 1978 e 1979, é aquele em que o vazio sobre a questão familiar é maior. Esta é uma época bastante conturbada do ponto de vista político, sucedendo-se os Governos de iniciativa presidencial, que duram escassos meses. Lidando com frágeis apoios políticos, os programas destes Governos são pouco ambiciosos e não apresentam grandes novidades. Neste contexto, os programas dos III e IV Governos Constitucionais não apresentam qualquer inovação relativamente à política de família. Os objectivos programáticos dos dois Governos, nesta matéria, centram-se, sobretudo, na questão das prestações pecuniárias, no campo da Segurança Social. No programa do IV Governo, é possível, no entanto, encontrar uma rubrica referente à «Condição Feminina», na qual se formula a necessidade de uma acção concertada nas diferentes áreas para um melhor apoio à maternidade. Este tipo de preocupações parece estar completamente ausente do V Governo constitucional, cujo objectivo máximo de programa é «preparar as eleições».

Das eleições intercalares de Dezembro de 1980 sairá o VI Governo Constitucional. Com este Governo, iniciar-se-á o único período em que é possível identificar no discurso político dos governantes a intenção de implantar uma política de família coerente. No programa do VI Governo encontra-se, no

ponto relativo aos «Assuntos Sociais», um item dedicado exclusivamente à «Família» onde se proclama a intenção de «integrar nas políticas globais e sectoriais e na prática do Governo uma permanente protecção dos interesses da família», «elaborar medidas legislativas e actuar num âmbito interministerial para auxílio da família».

Nos programas dos dois Governos que se seguirão, encontra-se o mesmo tipo de discurso. No ponto relativo aos «Assuntos Sociais», o programa do VII Governo Constitucional contempla um item sobre a «Protecção à Família Portuguesa» onde esta é vista como a «unidade social fundamental» na definição da política social. O Governo propõe-se agir em áreas como o rendimento familiar, a habitação, a educação, a cultura e o lazer «com o sentido de proteger e melhorar o quadro de vida da família».

No programa do VIII Governo Constitucional, o destaque conferido à questão familiar é ainda superior ao observado nos Governos anteriores. Também no ponto «Assuntos Sociais» surge o item «Família - Política global e diversificada». Neste texto, é possível encontrar, pela primeira vez, a expressão «política de família» sob a qual é proposta uma extensa série de «acções concretas a desenvolver em diferentes áreas sociais»: educação, saúde, planeamento familiar, habitação, trabalho, associativismo, etc. Surgem como objectivos prioritários «intensificar os esquemas de coordenação interdepartamental das acções com implicação no âmbito da família» e «rever, actualizar e criar legislação em conformidade com a natureza e valores da família e com a evolução das realidades sociais, apresentando à Assembleia da República o projecto de lei de bases da família».

O programa do IX Governo Constitucional representa uma ruptura com o ciclo anterior. Deixam de existir referências à política de família, dando-se, no entanto, especial relevo à questão da maternidade. No ponto relativo à «Política de Solidariedade Social», o item sobre «A posição e o papel da mulher» propõe medidas relativas à «protecção da mulher durante a gravidez e exercício dos deveres de maternidade» e ao «estudo e aprovação de novos esquemas de compatibilização das obrigações e responsabilidades familiares e profissionais».

Quanto ao programa do X Governo Constitucional, o seu texto distingue-se, e apresenta um interesse especial, pela ausência total de tratamento da questão familiar, enquanto objecto autónomo da acção governativa. Este facto é sur-

preendente, não só por romper com a tradição anterior de preocupações nesta matéria, mas, sobretudo porque este Governo precede outros dois que, sendo formados pelo mesmo partido político e liderados pelo mesmo primeiro-ministro, voltam a conferir uma elevada importância à política de família no seu discurso.

Os dois últimos Governos do PSD marcam um novo período no tocante ao tratamento da questão familiar. Os programas dos XI e XII Governos Constitucionais voltam a eleger a família como interlocutor privilegiado das políticas governativas. No programa do XI Governo, no ponto «Preparar o futuro. Apostar nos portugueses», ressurgiu no discurso governativo, sob o item «Família», a «política de família» que se pretende «assente nas seguintes linhas de força: criação de condições que garantam a globalidade e a integração das várias políticas sectoriais com incidência familiar; protecção da maternidade e da paternidade [...]; reforço da função da família enquanto transmissora de valores e veículo do estreitamento das relações de solidariedade entre as gerações».

No programa do XII Governo, volta a surgir um item «Família», desta vez no ponto «Reforçar a solidariedade, melhorar a qualidade de vida». Retoma-se a ideia de uma «política de família» que se entende como «uma política de natureza horizontal, que considere a dimensão familiar nas várias políticas sectoriais», assente nas «seguintes orientações estratégicas essenciais: criação de condições que permitam conciliar a vida familiar com o emprego [...]; protecção da maternidade e da paternidade [...]; reforço das condições de trabalho mais adequadas para as mulheres grávidas [...]; apoio e estímulo ao movimento associativo familiar».

Nos discursos destes dois governos, a família passa de objecto a parceiro das políticas estatais. Apesar de recuperarem fortemente a ideia de uma política familiar, a família passa a ser encarada nos programas governativos, não apenas como unidade de referência para a construção de políticas, mas como um agente para a descentralização dessas políticas, dotado de responsabilidades na produção do bem-estar social.

Finalmente, o programa de governação do actual Governo inaugura um novo período, marcado simultaneamente por continuidades e rupturas na relação que estabelece entre família e políticas sociais. O programa deste XIII Governo assume as políticas sociais como um pilar fundamental da acção governativa e estrutura-se em torno de uma

retórica muito forte sobre o conceito de «solidariedade». Assim, as preocupações com a questão familiar surgem no primeiro ponto relativo às «Políticas Sociais»: «Solidariedade e Segurança Social». Após o item «Aprofundar o valor da solidariedade», surge o item «Apoiar a família e favorecer a igualdade entre homens e mulheres».

Apesar de nunca propor uma «política de família», o programa concede especial destaque a esta área e apresenta uma série de medidas, reconhecendo o «lugar muito especial [da família] no sistema de valores da sociedade portuguesa», a «progressiva redução do seu papel social» e as «sobrecargas excessivas sobre a mulher». Em função do diagnóstico da situação actual das famílias, o Governo propõe, entre outras medidas: «apoiar o associativismo familiar», «criar mais infra-estruturas de apoio à família», «apoiar as famílias monoparentais», «promover iniciativas que visem a compatibilização da vida familiar e dos tempos livres com a actividade profissional», «combinar os princípios de universalidade e selectividade na atribuição de prestações familiares de segurança social», «promover uma política fiscal mais favorável às famílias de menores recursos» e «criar o Rendimento Mínimo Garantido».

Deste modo, o programa do XIII Governo desenvolve um discurso marcadamente familista, na continuidade do que encontramos em anteriores governos, mas introduz alguns elementos de novidade e de ruptura, nomeadamente, ao estabelecer nas suas propostas uma forte relação entre políticas de família e políticas de igualdade e ao introduzir o princípio de selectividade nas prestações familiares.

A análise do discurso jurídico dos diplomas legais na área da família vem sublinhar o carácter acessório que esta questão ocupa no conjunto das políticas sociais. A análise de três tipos diferenciados de textos jurídicos (constitucionais, legais e regulamentares) revela que a legislação produzida nesta matéria é sobretudo de carácter regulamentar e de emanação governamental ou ministerial.

Todos os textos constitucionais incluem referências à questão familiar. A Constituição de 1976 consagra nos seus artigos 67º e 68º o dever de o Estado assegurar a protecção da família e do exercício da maternidade. As revisões constitucionais realizadas até ao momento mantiveram ambos os artigos e consagraram a obrigação de o Estado vir a «definir

2.2. O discurso jurídico

e executar uma política de família com carácter global e integrado».

Quanto aos textos legais, destaca-se a escassez de legislação produzida no âmbito da Assembleia da República. De 1975 a 1998, o Parlamento apenas produziu onze leis na área da família,³ das quais se destacam a Lei 3/84 sobre Educação Sexual e Planeamento Familiar e a Lei 4/84 sobre Protecção da Maternidade e da Paternidade, alterada sucessivamente pelas Leis 17/95, 102/97 e 18/98. A restante legislação é composta por decretos-lei de origem ministerial e, maioritariamente, por portarias, decretos regulamentares e despachos normativos que estabelecem as condições de aplicação da legislação.

Do ponto de vista quantitativo, mas, em alguns casos, também qualitativo, os períodos áureos da política de família em termos legislativos correspondem aos anos de 1980, 1984 e 1998.

Da legislação produzida destaca-se, em Outubro de 1980, o Decreto-Lei 503/80 que pretende ser a base de uma verdadeira política de família, definindo os princípios gerais de protecção da família e da maternidade. Entre 1980-1982 é criada uma série de estruturas governativas com vista a assegurar a prossecução de uma política de família global e a concretizá-la nos diferentes sectores. Em 1980, são criadas a Secretaria de Estado da Família e a Comissão Interministerial da Família (Decreto-Lei 202/80) e, em 1982, é criada a Estrutura Orgânica do Ministério dos Assuntos Sociais para os Assuntos de Família (Decreto-Lei 304/82), composta pela Comissão Interministerial da Família, pelo Conselho Consultivo dos Assuntos da Família, pelo Gabinete de Estudos e Projectos dos Assuntos de Família e pela Direcção-Geral da Família.

No entanto, os resultados práticos das intenções expressas, quer no discurso político dos programas governamentais acima analisados, quer em algumas das medidas legislativas desenvolvidas deste período, não só ficarão muito aquém das expectativas geradas inicialmente, como não merecerão qualquer desenvolvimento posterior. A Secretaria de Estado

³ A Lei 21/81 sobre Acompanhamento Familiar de Crianças Hospitalizadas, a Lei 3/84 sobre Educação Sexual e Planeamento Familiar, a Lei 4/84 sobre Protecção da Maternidade e da Paternidade alterada sucessivamente pelas Leis 17/95, 102/97 e 18/98, a Lei 61/91 que reforça os mecanismos de protecção legal às Mulheres Vítimas de Violência, a Lei 9/97 sobre Direitos e Deveres das Associações de Famílias, a Lei 9/98 que autoriza o Governo a Legislar em Matéria de Adopção e a Lei 47/98 sobre o Divórcio.

da Família foi extinta em 1983; a Comissão Interministerial e o Conselho Consultivo nunca chegaram a funcionar em pleno, apesar de sofrerem diversas tentativas de reactivação (a última das quais em 1988 – Decreto-Lei 442/88) sem qualquer resultado.

Das estruturas criadas durante o governo AD, persistiu apenas, até 1996, a Direcção-Geral da Família, que sofreu a sua última remodelação em 1993, mercê das actividades de comemoração do Ano Internacional da Família. A DGF, no entanto, funcionava apenas enquanto organismo consultivo, que centralizava e produzia informação sobre a questão familiar e não possuía qualquer poder de coordenação ou orientação das políticas.

A partir de 1982, assiste-se a um claro recuo da ideia de uma política familiar. Esta passa a merecer sobretudo tratamentos teóricos e a ser alvo de uma produção legislativa fragmentada.

Em 1984, são aprovadas as já referidas Lei da Educação Sexual e Planeamento Familiar e a Lei da Maternidade e Paternidade, que consagra uma série de medidas de protecção na área da saúde e do trabalho, assim como a responsabilidade do Estado na criação de uma rede de creches, jardins de infância, serviços de amas e de apoio domiciliário. No domínio da Acção Social, é ainda aprovada, neste ano, a legislação sobre as «amas» (Decreto-Lei 158/84), considerada como uma resposta alternativa aos equipamentos clássicos para o acolhimento de crianças entre os 3 meses e os 3 anos de idade.

Após este período, e até 1998, há apenas a destacar, em 1989, a legislação sobre os «ajudantes familiares» (Decreto-Lei 141/89), que pretende ser uma resposta da Acção Social para as situações familiares de maior isolamento e dependência, sobretudo para idosos e deficientes, e, em 1992, a alteração da lei sobre acolhimento familiar (Decreto-Lei 190/92). A partir daqui, mesmo em períodos de maior inflação legislativa sobre esta matéria, existe sobretudo uma produção de direito regulamentar que faz a «gestão corrente» da segurança social para a área da família.

O Governo Socialista inaugura um novo período no tratamento da questão familiar, não só quanto ao discurso político, como já foi referido, mas também quanto ao discurso jurídico. Por um lado, de um ponto de vista quantitativo, passa a existir uma forte produção legislativa na área da família e, por outro lado, do ponto de vista qualitativo, são

produzidos diplomas que pretendem introduzir alterações de fundo nesta matéria.

Em Junho de 1996, a Assembleia da República recomenda ao Governo que promova as diligências necessárias para assegurar uma «política global de família».⁴ A partir de 1996, assiste-se a um aumento do número de diplomas legais que versam esta questão, cujo «pico» será no ano de 1998. Neste ano, foram produzidos 23 diplomas na área da família, dos quais três leis, seis decretos-lei e três resoluções do Conselho de Ministros.

No conjunto da produção legislativa deste Governo, destaca-se a alteração do regime jurídico das prestações familiares introduzida pelo Decreto-Lei nº133-B/97. Este diploma extinguiu os anteriores benefícios⁵ e substituiu-os por uma prestação única – o «Subsídio familiar a crianças e jovens». Esta medida representa uma mudança importante, não só para a área da protecção à família, mas também para o conjunto do sistema de Segurança Social português, dado que introduz pela primeira vez, nas políticas sociais, a lógica da selectividade, atribuindo prestações diferenciadas consoante o rendimento das famílias.

O Governo Socialista introduziu também mudanças nas estruturas administrativas afectas a esta área, recuperando algumas das estruturas criadas entre 1980 e 1982, para as modificar ou extinguir, substituindo-as por outras. Deste modo, foi definitivamente extinta a Direcção-Geral da Família e criado o Alto-Comissário para as Questões da Igualdade e da Família, ao qual cabe, entre outras atribuições, «promover e valorizar a instituição familiar, dinamizando uma política de família, tendo em conta a situação específica dos seus membros» (Decreto-Lei nº 3-B/96).

A Comissão Interministerial da Família e o Conselho Consultivo dos Assuntos da Família, inoperantes desde a década de 80, foram inicialmente colocados sob a tutela do Alto-Comissário e, posteriormente, fundidos no Conselho Nacional da Família que «deve integrar personalidades de reconhecida competência na área» e ao qual compete, entre outras atribuições, «participar na definição e execução da política global da família» e «promover a criação de mais infra-estruturas de apoio às famílias [...] valorizando o papel

⁴ Resolução da Assembleia da República nº 25/96, publicada em *Diário da República* de 15/7/1996.

⁵ Abono de Família, Subsídio de Nascimento e Subsídio de Casamento.

das famílias e promovendo o fortalecimento da instituição familiar» (Decreto-Lei nº163/96).

O Conselho Nacional da Família foi já o responsável pela elaboração do recentemente aprovado *Plano para uma Política Global de Família*.⁶ Este *Plano* constitui a peça legislativa mais significativa no âmbito da «questão familiar» desde a década de 80, pretendendo ser o sustentáculo de uma verdadeira política de família, transversal aos diferentes sectores das políticas públicas.

Embora não seja ainda possível avaliar os seus impactos, o texto do *Plano* não deixa espaço para grandes optimismos. Por um lado, a retórica não é muito diferente da que se encontra em textos anteriores relativos a esta problemática, nomeadamente durante os referidos governos da Aliança Democrática e também durante os anteriores governos do PSD, sobretudo no âmbito das comemorações do Ano Internacional da Família.⁷ Por outro lado, a formulação das medidas aproxima-se dos moldes propostos no *Plano Global para a Igualdade de Oportunidades*⁸ também promovido por este Governo, e do qual já está disponível o primeiro Relatório de Execução. Os resultados deste primeiro *Plano* deixam, na generalidade, bastante a desejar e, especificamente, no que diz respeito às medidas mais directamente relacionadas com a questão familiar⁹ são bastante decepcionantes.

O *Plano para uma Política Global de Família* é definido de uma forma vaga, sem estabelecer prioridades, metas a atingir ou medidas concretas a executar. Deste modo, não é de esperar que esta iniciativa se traduza em alterações significativas da acção governativa, dado que até ao momento, não foram avançadas quaisquer medidas legislativas que regulamentem os princípios enunciados. O *Plano* parece constituir mais um bom exemplo do perfil dominante da intervenção do Estado nesta matéria desde 1974: as políticas de família constituem uma área fundamental para o exercício da retórica governativa no domínio do social, mas não constituem um campo de investimento político efectivo por parte dos poderes públicos.

⁶ Resolução do Conselho de Ministros nº 7/99, publicada em *Diário da República* de 9/2/1999.

⁷ Para uma análise das comemorações do AIF e do seu enquadramento na evolução do tratamento da «questão familiar» no nosso país, cf. Portugal (no prelo).

⁸ Resolução do Conselho de Ministros nº 49/97, publicada em *Diário da República* de 24/3/1997.

⁹ Objectivos 4 e 5 do Plano: «Conciliação da vida familiar e profissional» e «Protecção social da família e da maternidade».

O discurso jurídico revela a mesma tendência geral do discurso político dos programas de governo, analisados ao longo deste período: afirmação de princípios gerais, definição de propostas vagas, ausência de medidas concretas e do estabelecimento de horizontes temporais para o seu cumprimento.

3. Considerações finais

96

A análise dos discursos político e jurídico de que acima se deu conta permite tecer algumas considerações sobre o estatuto da «questão familiar» em Portugal e a intervenção do Estado nesta matéria. Em primeiro lugar, permite verificar uma profunda contradição entre as práticas discursivas e as práticas governativas dos sucessivos governos desde a Revolução de 1974. As políticas de família revelam-se uma área de forte retórica mas de escassa acção política, sendo que um traço interessante desta tendência é a convergência entre governos de esquerda e de direita.

Ao longo de todo o período analisado, a família surge como um espaço privilegiado na área do social para o investimento simbólico de sucessivos governos. Este é um campo onde é fácil garantir amplos consensos e onde podem facilmente definir-se intenções políticas sem avançar com medidas efectivas. A análise dos diplomas produzidos nesta área revela claramente esta conclusão. Os textos legais centrais na definição de políticas de família são textos onde se encontra sobretudo um discurso de intenções, formulações ambíguas e vagas, que não apresentam medidas concretas a realizar ou objectivos e metas a atingir.

Na linha de continuidade que se pode traçar na abordagem das políticas de família desde 74, existe uma ruptura recente – a introdução do princípio da selectividade – que merece uma última reflexão. As prestações familiares foram os primeiros benefícios sociais onde este princípio foi introduzido. No entanto, na área da família, existe ainda muito espaço para políticas universais: por um lado, os níveis de protecção são muito reduzidos (os valores das transferências monetárias são insignificantes, a cobertura das infra-estruturas de apoio é muito baixa),¹⁰ por outro lado, crescem as

¹⁰ Um relatório recente da Comissão Europeia revela que, relativamente aos serviços de acolhimento infantil, apenas 48% das crianças dos 3 aos 6 anos e 12% dos menores de 3 anos dispõem de um serviço formal de guarda e que, relativamente aos cuidados com os idosos, apenas 5% dos indivíduos com mais de 65 anos eram acolhidos por uma instituição e somente 1,5% beneficiavam de serviços domiciliários (Commission Européenne, 1998).

situações de dependência familiar (idosos, jovens desempregados), ao mesmo tempo que aumenta a participação das mulheres no mercado de trabalho, sem infra-estruturas de apoio que suportem a sua ausência da esfera doméstica. A facilidade com que, por um lado, foram introduzidas as novas medidas e, por outro, se esquecem as fortes necessidades nesta área é reveladora do estatuto de menoridade que a política de família tem no conjunto das políticas públicas, ao nível das práticas de governação. ■

Referências Bibliográficas

98

- Barbier, Jean-Claude 1996 «A l'échelle de l'Europe», *Informations*, 49/50, 35-45.
- Commission des 1998 *Conciliation de la vie professionnelle et familiale en Europe*. Communautés Européennes
- Esping-Andersen, 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. London: Polity Press.
Gøsta
- Ferrera, Maurizio 1996 «The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe», *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.
- Hespanha, Pedro; no prelo *A globalização do risco social: políticas nacionais e estratégias locais*. Porto: Afrontamento.
Carapinheiro, Graça (orgs.)
- Hespanha, Pedro 1999 «Em torno do papel providencial da sociedade civil portuguesa», *Cadernos de Política Social*, 1, 15-42.
- Martin, Claude 1996 «Social Welfare and the Family in Southern Europe», *South European Society & Politics*, 1(3), 23-41.
- Leibfried, S.; 1992 «Prospects for a Social Europe», *Politics and Society*, 20
Pierson, P.
- Millar, Jane; 1996 *Family Obligations in Europe*, Family Policy Studies Center.
Warman, Andrea
- Mozzicafreddo, Juan 1997 *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta.
Portugal, Sílvia 1995 *As mãos que embalam o berço. O Estado e a Sociedade-Providência no apoio à maternidade*. Provas de Aptidão Pedagógica e Capacidade Científica. Coimbra: FEUC.
- Portugal, Sílvia 1999 «Family and Social Policy in Portugal», *International Journal of Law, Policy and the Family*, 13, 235-246.
- Portugal, Sílvia no prelo «Os trajectos da globalização das políticas sociais. Da retórica global às práticas locais no Ano Internacional da Família», in Pedro Hespanha; Graça Carapinheiro (orgs.) *A globalização do risco social: políticas nacionais e estratégias locais*. Porto: Afrontamento.
- Rhodes, Martin; 1997 «Conclusion générale», in MIRE, *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud*. Vol. 3: Rencontres de Florence. Paris: MIRE, 607-612.
Palier, Bruno
- Santos, 1993 «O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português», in B. S. Santos (org.), *Portugal: um retrato singular*. Porto: Afrontamento, 15-56.
Boaventura de Sousa
- Valiente, Celia 1996 «The Rejection of Authoritarian Policy Legacies: Family Policy in Spain (1975-1995)», *South European Society & Politics*, 1(1), 95-114.
- Wall, Karin 1995 «Apontamentos sobre a família na política social portuguesa», *Análise Social*, 123-124, 431-458.