INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

A Orientação Natalista das Políticas de Família no Pós-25 de Abril

Sónia Fertuzinhos

Doutoramento em Políticas Públicas

Orientadoras:

Professora Doutora Karin Wall , orientadora
ICS-ULisboa – Universidade de Lisboa

Professora Doutora Helena Carreiras ,coorientadora
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Professora Doutora Maria das Dores Guerreiro, coorientadora
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Julho, 2024

SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

A Orientação Natalista das Políticas de Família no Pós-25 de Abril

Sónia Fertuzinhos

Doutoramento em Políticas Públicas

Orientadoras:

Doutora Karin Wall ,orientadora
ICS-ULisboa – Universidade de Lisboa

Doutora Helena Carreiras ,coorientadora
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Doutora Maria das Dores Guerreiro ,coorientadora
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Julho, 2024

SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

A Orientação Natalista das Políticas de Família no Pós-25 de Abril

Sónia Fertuzinhos

Doutoramento em Políticas Públicas

Jury:

Doutor Tiago Fernandes – ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Doutora Isabel Correia Dias – Universidade do Porto

Doutor Gerardo Meil Landverlim – Universidade Autónoma de Madrid

Doutor Helge Dieter Jorgens – ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Doutora Karin Wall – ICS – UL - Universidade de Lisboa

Julho, 2024

Ao José António, à Leonor, ao Manel e à Maria

Ao meu Pai e à Fátima

Ao Anthony

Ao Tio Zeca

Agradecimento

Acredito que escrever uma tese de doutoramento marca a vida, o percurso de qualquer pessoa. O meu caso não é exceção, mas admito que não tive noção da dimensão da importância e impacto que a decisão de fazer o doutoramento em Políticas Públicas teria na minha vida. Entre a descoberta de um processo que alimentou o meu entusiamo e curiosidade do princípio ao fim, a correspondência aos objetivos de consolidar e aprofundar os meus conhecimentos na área das políticas sociais e, dentro destas, das políticas de família, a tábua de salvação e fonte de coragem em momentos difíceis, e a certeza de que esta tese é só o princípio do meu percurso na academia, há claramente um antes e um depois deste processo. Acredito também por isso, que não se alcança a fase de entregar a tese sozinha ou sozinho. Assim, o meu primeiro agradecimento é devido às minhas orientadoras. À Professora Doutora Karin Wall, que não hesitou um segundo em aceitar-me como sua doutoranda, como me disse desde o primeiro momento face às minhas inseguranças: "Uma tese faz-se e por isso vai fazê-la, uma etapa a seguir à outra". Poder ter como orientadora uma das académicas mais reconhecidas na área da família e das políticas de família, não apenas em Portugal como na Europa, é uma honra e uma oportunidade sem tamanho de aprender em todos os sentidos. O seu apoio, a sua confiança no meu trabalho, a sua permanente disponibilidade para me ouvir, apoiar e encorajar foram, são determinantes para aqui chegar e estar.

À Professora Doutora Helena Carreiras, cuja capacidade extraordinária para pensar criticamente quaisquer questões me fascinou e fez crescer o entusiamo no desenvolvimento do meu trabalho de investigação. A forma como coloca os temas, problemas, ângulos de abordagem em todas as perspetivas para potenciar a maior capacidade de visão, análise e decisão foi determinante para as condições do trabalho desenvolvido em cada uma das fases.

À Professora Doutora Maria das Dores Guerreiro agradeço a generosidade de ter aceite ser minha orientadora na reta final. Desde o início do meu trabalho, nas questões da igualdade entre mulheres e homens, das políticas de família e de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar, que o seu trabalho em diferentes contextos marca o meu interesse e aprendizagem nestas mesmas áreas. A atenção e detalhe que coloca na sua forma de orientar uma tese foi importante no fecho da versão final da tese.

À minha família que, arrisco afirmar, integra o grupo das "últimas famílias alargadíssimas" da nossa sociedade, o agradecimento é infinito, ainda que não consiga agradecer a todos e cada um porque arriscaria duplicar o tamanho da tese! Por esta razão deixo o meu muito obrigada, a minha gratidão a

toda a minha família, às minhas amigas e amigos e às minhas e meus extraordinários colegas de doutoramento!

Apesar de parecer contraditório com o parágrafo anterior, recorro a mais dois para mencionar as pessoas da minha família, de sangue e de coração. É para mim impossível não o fazer. À minha mãe, mano e mana, tias Manuela e Isabel, Catarina, Helena, Telma, Joana, Maria João Palma, Teresa Botelho, Maria João e Fernanda, que vão ficar mais felizes e aliviadas do que eu, se é que é possível, quando lhes reenviar o *e-mail* de entrega da tese.

Com dificuldade em encontrar as palavras, ao José António, à Leonor, ao Manuel e à Maria. A decisão de fazer um doutoramento numa vida que se organiza entre Guimarães e Lisboa teve um enorme impacto nas suas vidas. O tempo sempre foi menos do que o que gostaríamos e com a tese diminuiu, por vezes subsumiu o que ainda conseguíamos ter, como o das férias, dos momentos depois dos jantares, dos programas para fazermos juntos. Uma tese de doutoramento é um processo solitário na maior parte do tempo, mas não se consegue fazer sozinha, como disse no início desta introdução. Sem o José António, as minhas filhas e filho não o teria simplesmente conseguido. Se há situações em que o "obrigada" parece ser muito pouco, esta é uma delas.

Resumo

A evolução da queda da natalidade nos países industrializados a partir dos anos de 1960, a persistência dos níveis de fecundidade abaixo do valor mínimo para a renovação geracional, o envelhecimento da população e as suas consequências a diferentes níveis estão na base do crescente interesse académico e político sobre o tema. A identificação de um *gap* na bibliografia relativamente às condições que permitem o agendamento de medidas de políticas de família pró-natalistas e consequente mudança institucional, e a identificação do interesse do caso português a diferentes níveis, como o da combinação de um passado histórico marcado pelo ideário e instrumentalização da família e das políticas de família enquanto uma das traves mestras de afirmação da ditadura de Salazar, com o desfasamento de 13 anos entre o primeiro registo de fecundidade muito baixo, em 1994, e o primeiro pacote de medidas de política de família de apoio à natalidade, em 2007, estão na origem desta investigação. A aplicação das "lentes" do Institucionalismo Histórico e da Teoria dos Fluxos no trabalho empírico de análise da evolução da visão e das políticas de família do PS, do PSD, do CDS-PP, do PCP e do BE, a partir dos programas eleitorais de 1975 a 2015 e da legislação adotada nos diferentes ciclos políticos entre 1991 e 2015, tem como objetivo explicar as condições que possibilitam o agendamento da natalidade enquanto problema e a adoção de políticas de família como resposta e, ao mesmo tempo, avaliar o impacto dos ciclos políticos nestes processos políticos.

Abstract

The evolution of the falling birth rates in industrialized countries since the 1960s, the persistence of fertility levels below the minimum value for generational renewal, the ageing of the population and its consequences at different levels are at the basis of the growing academic and political interest in the subject. The identification of a gap in the literature regarding the conditions that allow pro-natalist policy measures to be put on the agenda and the consequent institutional change, and the identification of the interest of the Portuguese case at different levels, such as the combination of a historical past marked by an ideology and instrumentalization of the family and family policies as one of the cornerstones of the Salazar dictatorship, with the thirteen-year gap between the first record of very low fertility, in 1994, and the first package of family policy measures to support birth rates, in 2007, are at the origin of this research. The application of the "lenses" of Historical Institutionalism and Flow Theory in the empirical work of analyzing the evolution of the vision and family policies of the PS, PSD, CDS-PP, PCP and BE, based on the electoral programs from 1975 to 2015 and the legislation adopted in the different political cycles between 1991 and 2015, aims to explain the conditions that make it possible for natality to be put on the agenda as a problem and for family policies to be adopted as a response, while also evaluating the impact of political cycles on these political processes.

Índice

Introdução **19**

Primeiro capítulo – Abordagens teóricas e metodológicas das políticas de família: uma revisão da bibliografia **23**

1.1. A família moderna e a evolução da relação entre o estado e a família 23

1.2. As políticas de família e o estado social: definições do conceito, objetivos, instrumentos das políticas de família e suas caraterísticas próprias relativamente a outras políticas sociais 28

1.2.1. Sobre o conceito de políticas de família 28

1.2.2. Sobre os objetivos das políticas de família 33

1.2.3. Sobre os instrumentos, medidas de políticas de família 36

1.2.4. Sobre as particularidades das políticas de família 38

1.3. Dos estudos comparativos às tipologias de políticas de família 39

Segundo capítulo – Abordagens teóricas das políticas públicas **57**

2.1. O estudo das políticas públicas 57

2.2. Perspetivas teóricas da análise das políticas públicas 61

2.2.1. Teoria dos fluxos 61

2.3. Institucionalismo 68

2.3.1. Breve enquadramento do desenvolvimento do institucionalismo 68

2.3.2. Institucionalismo histórico 76

Terceiro capítulo – Conceitos, hipóteses e modelo de análise **84**

3.1. Conceitos: objetivos, tipos de políticas de família, orientação e mudança institucional ... 85

3.2. Hipóteses 91

3.3. O desenho de pesquisa 94

3.3.1. O desenho do estudo 94

3.4. Definição do objeto empírico: delimitação de âmbito espacial e temporal 96

3.5. Fontes e técnicas de recolha de análise 97

4.1. Partido Socialista (PS) 99

4.1.1. A família democrática, a igualdade entre mulheres e homens e a responsabilidade do estado na estrita resposta às necessidades das famílias 100

4.1.2. Os três objetivos mais estáveis ao longo do tempo: a conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar, a igualdade de género e a redução da pobreza 109

4.1.3. Da preocupação centrada no envelhecimento à crescente autonomia e centralidade da orientação natalista 111

4.1.4. A proximidade aos modelos de políticas de família pró-família/pró-natalista e pró-igualitário 115

4.1.5. A perspetiva pragmática sobre a evolução demográfica, a importância das lideranças, a dificuldade com o tema família e políticas de família 117

4.2. Partido Social-Democrata (PSD) 125

4.2.1. A combinação de elementos da família tradicional e da família moderna 125

4.2.2. Os cinco objetivos mais estáveis ao longo do tempo: apoio económico, familialista, famílias numerosas, redução da pobreza, conciliação 130

4.2.3. Do contexto da afirmação ideológica à perspetiva mais pragmática da relação entre natalidade, "políticas amigas da família" e apoio à primeira infância 132

4.2.4. A proximidade aos modelos pró-tradicional e pró-família não intervencionista 134

4.2.5. Os constrangimentos do 25 de Abril, as oportunidades dos contextos demográficos e políticos e a necessidade de validação no agendamento e mudança 137

4.3. Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP) 144

4.3.1. A coerência dos elementos da família tradicional, o papel especial das mulheres no cuidar da família e a dimensão moral dos apoios à família 144

4.3.2. Os quatro objetivos das políticas de família mais estáveis ao longo do tempo: apoio económico, familialista, famílias numerosas e redução da pobreza 149

4.3.3. Da consistência ideológica da relação entre a natalidade e a defesa da família à perspetiva essencialmente pragmática das políticas "amigas da família" centradas na conciliação e na primeira infância 153

4.3.4. A proximidade aos modelos pró-tradicional e pró-família não intervencionista 158

4.3.5. O agendamento da orientação natalista em 1985 e a consistência ideológica, a oportunidade de novas lideranças no feminino e de evolução dos contextos demográficos, políticos e sociais 163

Análise integrada do processo de agendamento e de mudança institucional nas eleições de 2005 167

Análise integrada do processo de agendamento e de mudança institucional nas eleições de 2009 169

Análise integrada do processo de agendamento e de mudança institucional nas eleições de 2011 e 2015 171

4.4. Partido Comunista Português (PCP) 173

4.4.1. A perspetiva indireta da família democrática e o papel especial das mães no cuidar 173

4.4.2. Os três objetivos mais estáveis ao longo do tempo: conciliação, igualdade entre mulheres e homens, apoio económico 178

4.4.3. O agendamento único do programa eleitoral de 2015, centrado nas questões do envelhecimento, da emigração e na liberdade de escolha das licenças por maternidade e paternidade..... 184

4.4.4. A proximidade aos modelos pró-igualitários 185

4.4.5. A necessidade de ocupar o espaço na arena política numa conjuntura crítica e as oportunidades para a afirmação e combate ideológico de sempre..... 188

4.5. Bloco de Esquerda (BE) 193

4.5.1. A ausência da família como problema, as opções políticas conduzidas pelas "agendas do momento" e a liberdade de escolha no modelo de educação 193

4.5.2. Os três objetivos mais estáveis: apoio económico, conciliação e igualdade entre mulheres e homens..... 197

4.5.3. Entre a oportunidade das "agendas do momento" e as políticas de natalidade desenquadradas 199

4.5.4. A proximidade relativa aos modelos pró-igualitário e pró-família/pró-natalista200

4.5.5. A mudança abrupta em função da "agenda política do momento" e o paradoxo do agendamento de políticas de natalidade 202

O processo de agendamento e de mudança no programa eleitoral de 2015 202

Quinto capítulo – A orientação natalista das políticas de família na legislação dos ciclos políticos entre 1991 e 2015 204

5.1. O governo de 1991 a 1995 do PSD: políticas de família implícitas e o papel da legislação europeia 205

5.2. O governo de 1995-1999 do PS: políticas de família explícitas, centralidade das políticas de família assente na igualdade entre mulheres e homens e afirmação do direito das crianças ao subsídio familiar..... 210

5.3. O Governo de 1999 a 2002 – políticas de família explícitas, novidade do apoio às famílias monoparentais e do programa Creches 2000..... 218

5.4. Os governos de coligação de 2002 a 2004 e de 2004 a 2005 – políticas de família implícitas, familialismo e fim da universalidade do abono de família..... 224

5.5. O governo de 2005 a 2009 – políticas de família explícitas, articulação entre o apoio à natalidade, a promoção do papel do pai, o apoio às famílias numerosas e a prioridade à primeira infância..... 230

5.6. O governo de 2009 a 2011 – políticas de família implícitas, redução da pobreza e reforço da seletividade dos apoios para as famílias mais vulneráveis..... 241

5.7. O governo de coligação de 2011 a 2015 – agendamento da orientação natalista na articulação entre "políticas amigas da família e da natalidade" e medidas de apoio à conciliação, à primeira infância e às famílias numerosas..... 244

5.8. A força dos limites institucionais e dos legados históricos nacionais e de integração europeia, o agendamento e a mudança no quadro da estabilidade e a evidência da natureza específica das funções governativas 252

Sexto capítulo – Conclusões **266**

6.1. Quando e como surge a orientação natalista das políticas de família no pós-25 de Abril? **266**

6.2. Em que contextos (histórico e político), com que objetivos e diferentes configurações se desenvolve essa orientação natalista? **269**

6.3. Em que medida os ciclos políticos explicam a mudança e moldam os contornos da orientação natalista das políticas de família? **274**

Referências bibliográficas 266

Anexo – Enquadramento da evolução das políticas de família em Portugal no contexto dos outros estados sociais: o fio condutor da orientação natalista 287

Índice de figuras

Figura 1 – Estados sociais – países do Sul: principais caraterísticas comuns 46

Figura 2 – As políticas de família nos três regimes de estado social de Esping-Andersen (1990, 1999) 47

Figura 3 – Quatro tipos de familialismo – Leitner (2003) 50

Figura 4 – Quatro tipos de familialismo: os resultados empíricos (Leitner, 2003) 50

Figura 5 – Quadros teóricos, abordagens e modelos de análise de políticas públicas 60

Figura 6 – Diagrama da teoria dos fluxos ..... **Erro! Marcador não definido.**

Figura 7 – Novo institucionalismo 69

Figura 8 – Tipos de mudança institucional: processos e resultados 73

Figura 9: Tipologia de mudança institucional (Streeck e Thelen, 2005) 75

Figura 10 – Quadro síntese das dimensões de análise 86

Figura 11 – Tipologia de modelos de orientação das políticas de família (Gauthier, 1996) 89

Figura 12 – Indicadores de avaliação da proximidade das políticas de família aos modelos de Gauthier 90

Figura 13 – As hipóteses 92

Figura 14: Os objetivos das políticas de família do PS entre 1975 e 2015 109

Figura 15: A proximidade das políticas de família do PS aos modelos de políticas de família .. 115

Figura 16: Os objetivos das políticas de família do PSD 131

Figura 17 – A proximidade das medidas de política de família do PSD aos modelos de políticas de família 134

Figura 18 – Objetivos das políticas de família do CDS 150

Figura 19: Proximidade dos programas eleitorais do CDS aos modelos de políticas de família 159

Figura 20: Os objetivos das políticas de família do PCP, 1975-2015 179

Figura 21 – Proximidade dos programas eleitorais do PCP aos modelos de políticas de família 186

Figura 22 – Os objetivos das políticas de família do Bloco de Esquerda, 1999-2002 197

Figura 23 – Proximidade das medidas de política de família do BE aos modelos de política de família 200

Figura 24 – Os objetivos das políticas de família no XII Governo (1991-1995) 205

Figura 25 – Proximidade da legislação do XII Governo aos modelos de políticas de família 209

Figura 26 – Os objetivos das políticas de família do XIII Governo do PS 212

Figura 27 – Os objetivos das políticas de família do XIV Governo do PS 219

Figura 28 – Proximidade da legislação do XIV Governo aos modelos de políticas de família ... 223

Figura 29 – Os objetivos das políticas de família dos governos da coligação PSD/CDS-PP 226

Figura 30 – Proximidade da legislação dos XV e XVI Governos aos modelos de políticas de família 229

Figura 31 – Os objetivos das políticas de família do XVII Governo do Partido Socialista 231

Figura 32: A proximidade da legislação do XVII Governo aos modelos de políticas de família 237

Figura 33 – Os objetivos das políticas de família do XVIII Governo do PS 242

Figura 34: A proximidade da legislação do XVIII Governo aos modelos de políticas de família 243

Figura 35 – Os objetivos das políticas de família do XIX Governo da coligação PSD/CDS-PP. 246

Figura 36 – A proximidade da legislação do XIX Governo aos modelos de políticas de família 249

Figura 37 – Trajetória de dependência dos objetivos das políticas de família – a dimensão da estabilidade dos objetivos 254

Figura 38 – Orientação natalista das políticas de família em Portugal 267

Índice de siglas e acrónimos

CEE – Comunidade Económica Europeia
FNUAP – Fundo das Nações Unidas para a População
IH – Institucionalismo histórico
ISF – Índice sintético de fecundidade
TF – Três fluxos (teoria dos)
PARES – Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais
PCA – *Principal component analisis*
ONU – Organização das Nações Unidas
PS – Partido Socialista
PSD – Partido Social-Democrata – Partido Popular Democrático
CDS-PP – Partido do Centro Democrático Social – Partido Popular
PCP – Partido Comunista Português
BE – Bloco de Esquerda

“Tinha aprendido sem esforço inglês, francês, português e latim. Suspeito, no entanto, de que não era muito capaz de pensar. Pensar é esquecer diferenças, é generalizar, abstrair. No abarrotado mundo de Funes não havia senão pormenores, quase imediatos.”

“Funes: o memorioso”, Ficções de Jorge Luís Borges

Introdução

Entre o despertar do interesse na procura de respostas ao nível das políticas públicas, e o ser considerada como um problema urgente e inadiável na estratégia de desenvolvimento dos países industrializados, em particular os europeus, a queda persistente da fecundidade e a problemática da natalidade impuseram-se progressivamente nas agendas políticas, sociais e mediáticas. Nas respostas aos Inquéritos sobre População das Nações Unidas, o número de países que declararam o objetivo de adotarem medidas de políticas públicas orientadas para a promoção da natalidade passou de 19 em 1986, para 52 em 2011 e 55 em 2015 (FNUAP, 2019). Dos 55, 27 são da Europa e 18 da Ásia.

O quadro de evolução desta dimensão demográfica é naturalmente diferente entre os países desenvolvidos mesmo que, na generalidade, quase todos tenham lidado ou ainda lidem com níveis de fecundidade baixos ou críticos. O facto de em alguns dos casos ter sido possível recuperar o número de nascimentos para valores considerados sustentáveis criou condições favoráveis ao interesse académico, político e social sobre o papel do estado, das políticas públicas, muito em particular das políticas de família.

No início desta tese importa tornar claro o seu objeto. O foco é o da orientação natalista das políticas de família em Portugal. Não se trata de estudar as políticas demográficas, mas as políticas de família e, dentro destas, as que são consideradas pela bibliografia como instrumentos de apoio à natalidade e que os diferentes atores políticos agendam.

O caso português é muito interessante a vários níveis (Frejka, 2008; Bandeira, 2012; Cunha, 2012 e 2013; Mendes, 2012; Oliveira, 2012; Wall, 2012). Pelos desfasamentos temporais vários na perspetiva comparada com outros países, como na queda da fecundidade e no desenvolvimento do estado social. Pelo cenário de persistência dos níveis de fecundidade entre baixos, muito baixos e críticos, pela transição elevada para a parentalidade e de afirmação da tendência para o filho único. Pela discussão académica sobre onde colocar Portugal no grupo de modelos de estado social e de políticas de família, em geral, entre o modelo corporativista ou o modelo dos países do Sul, em particular. Pela forma como, ao contrário de parte significativa dos países desenvolvidos ao nível europeu e internacional, a orientação natalista não ter estado associada ao início do desenvolvimento dos apoios públicos às famílias e marcar mais pela ausência do que pela presença a sua evolução.

Na origem desta tese está também outro desfasamento. O que ocorre entre os momentos em que, pela primeira vez, a fecundidade atinge um nível considerado baixo, 1994, e em que são adotadas medidas de política de família explícita de apoio à natalidade, 2007. Um desfasamento temporal de 13 anos.

A bibliografia no âmbito da natalidade e das políticas de família salienta a dificuldade de os governos assumirem medidas de políticas de família pró-natalistas (Hantrais e Letablier, 1996; Gauthier, 2002, 2013; McDonald, 2002; Neyer, 2003; Thévenon, 2011), em particular nos países com um passado político autoritário corporativista. Este dado ajuda a perceber o não agendamento da orientação natalista dessas políticas, mas não explica, contudo, o seu agendamento. A presente tese nasce, assim, com a identificação deste espaço pouco explorado na produção académica e da avaliação do interesse social e político do seu desenvolvimento, concretamente no domínio das políticas públicas. Na consideração do conhecimento sobre as políticas de família e a fecundidade, do crescendo nas agendas políticas, sociais e mediáticas do problema da natalidade em Portugal, o interesse da investigação desenvolvida assenta em dois eixos principais. Por um lado, contribuir para o aprofundamento do conhecimento existente, especificamente nas dimensões da mudança institucional e do agendamento da orientação natalista. Por outro lado, concorrer para o alargamento das bases de informação que sustentam os debates académicos, políticos e da sociedade no geral, assim como para os processos de decisão e de adoção de políticas de família neste âmbito.

As três perguntas a que este trabalho tem como meta responder enquadram-se na explicação da mudança institucional e do agendamento da orientação natalista das políticas de família em Portugal, tendo em conta a influência dos ciclos políticos:

- Quando e como surge a orientação natalista nas políticas de família no pós-25 de Abril?
- Em que contextos (histórico e político), com que objetivos e diferentes configurações se desenvolve essa orientação natalista?
- Em que medida os ciclos políticos, analisados à luz dos programas eleitorais e da legislação, explicam a mudança e moldam os contornos da orientação natalista das políticas de família?

A revisão da bibliografia, do caso português no contexto europeu e internacional, necessária à estruturação dos projetos de investigação e do *puzzle* de pesquisa, levantou progressivamente o véu de uma história muito longa, a das políticas de família, indissociável do desenvolvimento do que viria a ser o estado social. Nessa história, a orientação natalista das políticas de família apresenta-se não só como o objetivo fundador dos primeiros elementos dessas mesmas políticas ao nível europeu (Gauthier, 1996; Dalla Zuanna e McDonald, 2023), mas também como aquele que, de forma mais ou menos visível, acompanha a sua evolução até aos dias de hoje (Hantrais e Letablier, 1996; Wennemo, 1994; Gauthier, 1996; Kaufmann *et al.*, 2002; Daly e Clavero, 2002; Gauthier, 2013).

O primeiro capítulo apresenta a revisão da bibliografia das abordagens teóricas e metodológicas das políticas de família. Explicam-se os conceitos e principais ferramentas analíticas na área das políticas de família. Apresenta-se também uma breve análise da evolução das políticas de família em Portugal

no contexto dos estados sociais dos países industrializados, com o apoio à natalidade, a orientação natalista como fio condutor. Em função das normais limitações de uma tese inclui-se no anexo uma versão mais desenvolvida.

O segundo capítulo desenvolve o que se designa como as abordagens teóricas das políticas públicas mobilizadas no modelo de análise. A conjugação das lentes das teorias do Institucionalismo Histórico (IH) e dos Três Fluxos (TF) na análise do material empírico tem como objetivo a explicação das condições para a mudança institucional e do agendamento da orientação natalista das políticas de família em Portugal.

O terceiro capítulo centra-se na metodologia a partir dos conceitos, das hipóteses e do modelo de análise. A combinação da análise intensiva, essencialmente qualitativa, assente nas técnicas de análise de conteúdo, rastreamento histórico e *framing*, com a análise comparativa no tempo entre os diferentes ciclos políticos, estrutura o modelo metodológico. Os conceitos teóricos de dependência de trajetória, *feedback*, *spillover*, conjuntura crítica, mudança incremental, e as tipologias teórico-metodológicas dos objetivos, tipos, mudança institucional e orientação das políticas de família são os instrumentos dos movimentos de *zoom* da análise do material empírico que "desfiam" e procuram a redução analítica dos dados e resultados da análise dos programas eleitorais e da legislação adotada em cada ciclo político.

O quarto e o quinto capítulos apresentam, assim, os resultados da análise dos programas eleitorais e da legislação adotada em cada um dos ciclos políticos. Num trabalho de investigação que procura "acompanhar a imagem da câmara em movimento" é por vezes necessário andar para trás para compreender melhor os processos que se reveem quando se retoma o andar para a frente. O desenvolvimento da análise dos programas eleitorais, como da legislação de políticas de família em cada ciclo político e correspondentes governos impôs, deste modo, a necessidade de conciliação do período temporal definido no modelo de análise com a necessidade de fazer "a camara andar para trás" até ao início da Revolução de Abril. Nos compromissos e nas ruturas do 25 de Abril assenta, de facto, um dos limites institucionais mais fortes na origem e no desenvolvimento da legislação, bem como no comportamento e nas escolhas dos partidos políticos no âmbito da família e das políticas de família.

As conclusões constituem o sexto capítulo. Partindo das questões colocadas e das hipóteses que orientaram o desenvolvimento da tese apresentam-se os principais resultados da análise efetuada. Os resultados conjugam os esperados com os inesperados. O desejo da autora para quem vai ler este trabalho é o de que o passar de cada página possa provocar o sentimento mais próximo possível associado à imagem popular de "são como as cerejas", como foi, sem dúvida, todo o processo de investigação, análise e escrita da presente tese até à sua conclusão.

Primeiro capítulo – Abordagens teóricas e metodológicas das políticas de família: uma revisão da bibliografia

1.1. A família moderna e a evolução da relação entre o estado e a família

A família é "um tema incontornável" e permanente da política e do estado (Meulders-Klein, 1993; Martin e Commaille, 2001). A evolução desta relação mudou ao longo do tempo e existe desde que a família, primeiro, e o estado, depois, existem (Meulders-Klein, 1993). Nesta equação, o indivíduo, "o homem como pessoa, sujeito de direito, livre e igual em direito e em dignidade, com personalidade própria e um destino que lhe pertence", surge mais tarde e resulta "de uma conquista lenta do Ocidente" (Meulders-Klein, 1993, Mulder, 2006).

De uma forma sintética pode dividir-se o desenvolvimento da relação histórica entre o estado e a família em três momentos. Num primeiro momento, existia uma correspondência entre a ordem familiar e a ordem política, onde a família constituía a base e a origem da autoridade política (Martin e Commaille, 2001) e cumpria a função de intermediária entre o estado e a sociedade (Commaille, 1991; Meulders-Klein, 1993). A hierarquia e a submissão são as regras do estado e da família (Meulders-Klein, 1993). Esta correspondência é muito clara no texto do artigo 4.º da Declaração dos Direitos e Deveres do Homem e do Cidadão: "Ninguém é bom cidadão, se não for bom filho, bom pai, bom amigo e bom marido". Nesta fase, a família era o que a bibliografia designa como família tradicional (Meulders-Klein, 1993), família holista (Singly, 2007) e família pré-industrial que, de acordo com Beck e Beck-Gernsheim (2001), pode ser definida como "uma comunidade de necessidade unida pela obrigação de solidariedade". Necessidade porque os indivíduos dependiam de a família assegurar a sua sobrevivência e segurança, por um lado, e o seu lugar na sociedade, definido em relação ao grupo familiar, por outro lado.

Num segundo momento, com o início do desenvolvimento do estado moderno e a separação entre a esfera pública e a esfera privada, a relação entre a política e a família altera-se (Martin e Commaille, 2001; Wall, n.p.). A família deixa de funcionar como unidade económica e de trabalho e tem início uma nova relação entre a família e o mercado de trabalho. De acordo com Foucault (1986, citado em Martin e Commaille, 2001), a família passa de modelo de governo a "instrumento privilegiado para o governo das populações". O estado substitui o controlo dos pais, da família alargada, das comunidades

de proximidade e da igreja no controlo e na regulação da família e dos seus membros (Beck e Beck-Gernsheim, 2001; Wall, 2011 Singly, 2007).

De acordo com a bibliografia, o advento do estado moderno tem implicações centrais e determinantes na evolução da família até aos dias de hoje. Wall (n.p.) salienta a associação entre a formação do estado moderno e a família moderna. Meulders-Klein (1993), ao desenvolver a relação entre o estado, a família e o indivíduo, evidencia o nascimento simultâneo do estado moderno e do indivíduo. Na obra Sociologie de la Famille Contemporaine, Singly (2007) considera que as famílias modernas resultam de um processo de individualização, a par da importância do afetivo nas relações, a que Ariès (1960) associa as preocupações educativas. Este processo tem início no século XVIII em geral, e na Revolução Francesa em particular, sendo crescentemente aprofundado em vários momentos ao longo do tempo.

Nesta fase, o desenvolvimento da relação entre o estado e a família coincide com o que se pode designar primeira fase da família moderna (Singly, 2007), "meia modernidade" da família (Beck e Beck-Gernsheim, 2001) ou "famílias moderadamente modernas" (Singly, 2007). Entre o final do século XIX e a primeira metade do século XX, num contexto de vários governos europeus que procuraram limitar a individualização considerada como uma ameaça aos interesses do estado, o modelo de família aceite de forma generalizada e transversal assentava na valorização do casamento associado ao amor e não ao património, na forte segmentação do trabalho pago e não pago e numa nova e progressiva centralidade da criança (Singly, 2007). Se no momento anterior os indivíduos dependiam da família, este segundo momento encerra uma nova forma de dependência, a das mulheres do rendimento dos maridos (Beck e Beck-Gernsheim, 2001).

Este momento é ainda marcado pelo desenvolvimento do estado social no pós-Segunda Guerra Mundial, num processo que identifica os primeiros elementos a partir do final do século XIX, e que se desenvolve de forma mais expressiva nos anos 30 e depois de 1945 (Meulders-Klein, 1993; Gauthier, 1999). Se, por um lado, as políticas sociais em geral, e as políticas de família em particular, tornam os indivíduos menos dependentes da família e criam condições para a intensificação da tendência de individualização, por outro lado, a predominância do modelo "breadwinner" contraria e limita essa mesma tendência. Mesmo assim, a diminuição da dependência dos indivíduos da família continua a ser reforçada pela urbanização, industrialização e maior mobilidade relativamente aos constrangimentos da proximidade da comunidade familiar (Singly, 2007).

Uma última nota neste ponto, para evidenciar o que vários autores (Meulders-Klein, 1993; Singly, 2007; Esping-Andersen, 1999) identificam como a associação historicamente errada entre a família moderna e a família nuclear. Esping-Andersen (1999) indica vários autores sociólogos e historiadores

que demonstram o facto de a família nuclear já ser maioritária nos séculos XVII e XVIII. O que é verdadeiramente novo nesta fase é a diminuição do número de filhos e o lugar da criança. Singly (2007) chama a atenção para a necessidade de olhar para a evolução da estrutura das famílias, mas também para as funções das mesmas. Nessa perspetiva, a família nuclear dos anos 50 não tem nada a ver com o mesmo tipo de família de duzentos ou trezentos anos antes.

O terceiro momento no desenvolvimento da relação entre o estado e a família tem início no final dos anos 60 e 70 do século XX, com os movimentos de estudantes e de mulheres a questionarem o modelo de família prevalecente e a relação entre esta e o estado (Meulders-Klein, 1993; Beck e Beck-Gernsheim, 2001; Singly, 2007). Beck e Beck-Gernsheim (2001) sintetizam este momento com a imagem de que foi declarada guerra à família, considerada como condicionadora da liberdade individual, em particular das mulheres. Martin e Commaille (2001) traçam a evolução da relação entre o estado e a família de uma forma particularmente eficaz. A ideia base é que a família, de constitutiva da política a objeto de mobilização da política, passa a existir no quadro de autonomia relativamente a esta. Os mesmos autores invocam a afirmação dos movimentos feministas anglo-saxónicos de que "o privado é político", para salientarem que agora, na relação com o estado, a importância da família não resulta, como no passado, do interesse político do estado, mas da afirmação progressiva do espaço privado na dimensão política.

Nesta fase o objetivo da intervenção do estado deixa de pretender condicionar ou impor as escolhas dos indivíduos, para "apenas" responder às exigências do espaço privado e gerir as consequências, os efeitos sociais das opções dos indivíduos (Glendon, 1989, citada em Martin e Commaille, 2001). O privado é assim, de novo, uma questão central da política e do estado, ainda que de uma forma radicalmente diferente (Torres, 2010). De promotor de um determinado modelo da família, o estado internaliza as funções de protetor e reparador das consequências e problemas políticos que decorrem da pluralidade de modelos de família e que afetam de forma diferente cada um dos seus membros. A intervenção do estado passa do recurso a categorias normativas ao recurso a categorias gestionárias (Singly, 2007) e, como referem Martin e Commaille (2001), assiste-se à socialização do direito. Exemplos desta evolução são a transição das normas centradas na regulação da conjugalidade, para as normas centradas na "indissolubilidade da parentalidade" (Beck e Beck-Gernsheim, 2001), ou na afirmação da criança como sujeito de direitos próprios, incluindo o de ser protegida dos pais em situações de risco e de ameaça aos seus direitos.

Singly (2007) identifica a emancipação das mulheres, a valorização da satisfação pessoal dos indivíduos acima da instituição do casamento e da família, a reivindicação da independência e autonomia individuais, o alargamento e o acesso à escolaridade como os fatores preponderantes na passagem da segunda para a terceira fase da família moderna. Nesta fase, a família moderna é

caraterizada pelo aprofundamento dos princípios da individualização e da transformação dos laços familiares, por um lado, pela tensão entre o casamento e o amor, com o consequente aumento da instabilidade familiar, do divórcio, da coabitação e dos nascimentos fora do casamento, por outro lado, para além de outras tensões entre normas, princípios e interesses contraditórios (Singly, 2007). A relação entre o estado e a família nesta fase assenta, deste modo, num paradoxo, o de se reclamar mais privacidade e mais intervenção do estado ao mesmo tempo. O estado não intervém ou condiciona as escolhas dos indivíduos, mas é crescentemente chamado a agir em diferentes planos – legal, económico, social e político – para proteger e salvaguardar os direitos dos mesmos. A diminuição da pobreza das famílias mais vulneráveis, como as monoparentais e as numerosas, a promoção da conciliação da vida profissional e familiar das mulheres, primeiro, e dos homens, depois, são exemplos expressivos da crescente intervenção do estado na "acomodação" das mudanças nas estruturas e funções familiares. O estado é ator e agente no aprofundamento da individualização.

De acordo com Meulders-Klein (1993), a "rotura das mentalidades" é menor entre a família pré-industrial e a primeira fase da família moderna, do que entre esta e a segunda fase da família moderna, "onde os indivíduos procuram de forma obsessiva a felicidade e a realização pessoal". Neste quadro, a família não é, contudo, completamente autónoma e o "puzzle da regulação social", usando as expressões de Commaille (1991), implica ações de ajustamentos, oposições, tensões e contradições entre várias lógicas de campos sociais diferentes, num quadro de "negociação permanente".

A crescente participação das mulheres no mercado de trabalho, a pluralidade de modelos de família, a fluidez do próprio conceito de família, onde o "eu" se sobrepõe ao "nós" (Singly, 2007), e o aprofundamento da tendência para se considerar individualmente cada um dos seus membros caraterizam o que Beck e Beck-Gernsheim chamam projeto de "família do-it-yourself" e uma nova fase na evolução da família, a da "família pós-familialista". Neste processo, a relação de dependência evolui da dependência absoluta dos indivíduos relativamente à família, para a dependência das mulheres do rendimento dos homens, para a "dependência dos indivíduos" das respostas do estado, necessárias à concretização do seu direito à vida privada, que é, em primeiro lugar, um direito à liberdade individual e não um direito à vida familiar (Martin e Commaille, 2001).

A complexificação das realidades familiares, da situação dos indivíduos dentro dessas realidades e da nova relação que se estabelece entre o estado, o mercado e a família implica consequentemente, o recurso a uma multiplicidade de atores, a diferentes níveis, para a implementação das políticas públicas em geral, e das políticas de família em particular. Por sua vez, a resposta do estado resulta de modelos intelectuais diferentes na sua conceção, e de elementos estruturais históricos, associados aos contextos políticos, ideológicos, económicos e sociais que variam entre sociedades e países, como se verá mais à frente.

O estado social é assim confrontado com a sua desadequação relativamente ao modelo de família que esteve na base do seu desenvolvimento, e entra numa fase em que procura adequar as políticas às novas realidades e necessidades das famílias. De uma posição passiva no desenvolvimento das políticas, as famílias, assentes nas escolhas individuais, passam a "determinar" o seu desenho e a sua evolução.

Na evolução da família ao longo do tempo as perspetivas sobre a mesma são marcadas por duas abordagens centrais e permanentes: a pessimista, que advoga a crise e a extinção da família, e a otimista, que vê as alterações na família como "apenas" de forma e de funções, tendo em conta que permanece central na escolha do projeto de vida dos indivíduos ao longo do tempo e prova, assim, a sua resiliência.

Como preocupação e fator de atenção da política e do estado, a família também é um fator de posicionamento político e ideológico dos partidos na "arena política" (Commaille e Martin, 1998). Dito de outra forma: "Na recomposição da relação entre a família e a política, o processo de despolitização é acompanhado por uma questão que permanece: a utilização que a política faz da categoria família" (Commaille e Martin, 1998, Martin e Commaille, 2001). Se a família é despolitizada no sentido da sua associação, instrumentalização pelo estado e pelos poderes políticos, o tema família não é despolitizado. Recuperando a ideia de que "o privado é político", a família é e não deixa de ser um meio de definição e de diferenciação de posições partidárias. Neste âmbito, Commaille e Martin (Commaille e Martin, 1998; Martin e Commaille, 2001) assumem a posição de que a família não é um exclusivo da direita ou da esquerda, mas que foi sendo desenvolvida pela direita e pela esquerda ao longo do tempo, tendo em conta dois fatores. Por um lado, o facto de as posições ideológicas dos diferentes partidos sobre a família resultarem de processos históricos complexos, "feitos de alianças e de recomposições, de ruturas e de continuidades". Por outro lado, o facto de a família ser um meio de "ocupar o terreno", que no plano político abrange o conjunto dos cidadãos, e que "se deixado cair" ou desocupado é apropriado pelos adversários políticos. Nesta perspetiva, os autores defendem que opor de forma simplista a direita e a esquerda é extremamente redutor, para além de inútil.

1.2. As políticas de família e o estado social: definições do conceito, objetivos, instrumentos das políticas de família e suas caraterísticas próprias relativamente a outras políticas sociais

Neyer (2003) carateriza as políticas de família como "parte integral das políticas de bem-estar", tendo em conta a relação do seu estudo com a bibliografia sobre os regimes de estado social.

Na evolução das políticas de família, parte da sua história, a que se enquadra no âmbito das políticas sociais, cruza-se com a história do desenvolvimento do estado social, desde os primeiros elementos do século XIX e início do século XX, ao desenvolvimento no período pós-Segunda Guerra Mundial, à sua maturidade nos anos 60 e 70 (Esping-Andersen, 1999) e, de forma ainda mais generalizada a todos os países industrializados, a partir dos anos 90. Neste percurso do estado social em geral, e das políticas de família em particular, nem sempre foi a família em si, o objeto e objetivo direto das políticas, exceto em França, ainda que as políticas tivessem ou pudessem ter impacto na família a diferentes níveis (Hantrais e Letablier, 1996; Gauthier, 1996; Saraceno e Naldini, 2003; Saraceno, 2011; Hengstebeck, Helms e Crosby, 2016). Nos primeiros elementos de política de família os motivos subjacentes à intervenção do estado partiam da necessidade de níveis de natalidade elevada, por um lado, e da pobreza, da saúde materno-infantil associada à mortalidade infantil (Wennemo, 1994; Gauthier 1996; Hantrais e Letablier, 1996; Daly e Clavero, 2002; Baptista, 2016; Hengstebeck, Helms e Crosby, 2016), por outro lado.

O desenvolvimento das prestações familiares tem na sua origem motivos económicos, como os de controlar o aumento dos salários e fidelizar os trabalhadores (Bieback, 1992; Wennemo, 1992; Gauthier, 1996), e a influência da doutrina social da igreja católica na defesa do salário familiar (Gauthier, 1996; Pimentel, 1999; também encíclicas papais Rerum Novarum e Quadragesimo Anno, de 1891 e 1931, respetivamente). A família só será o objeto direto das políticas de família, só será diretamente "problematizada quando ela própria for o problema" (Saraceno, 2011).

Na revisão da bibliografia sobre a evolução das políticas de família importa ter ainda em conta as particularidades das políticas de família, os seus objetivos, os instrumentos de política e o seu desenvolvimento no tempo relativamente às políticas sociais e ao estado social.

1.2.1. Sobre o conceito de políticas de família

Desde logo, e em primeiro lugar, o conceito de políticas de família é relativamente recente e resulta de um longo processo de desenvolvimento e amadurecimento (Kamerman e Khan, 1978a; Gauthier,

1996; Hantrais e Letablier, 1996; Saraceno, 2011; Abrão e Mioto, 2017; Daly e Ferragina, 2018; Bahle, 2023).

Saraceno (2011) salienta que, ao contrário do conceito de estado social, o conceito de políticas de família, a questão de saber se um determinado conjunto de políticas pode ser definido como políticas de família é "um debate em aberto". Kaufmann acrescenta a ideia de que, para além de ser "uma questão de debate público, não é ainda um conjunto coerente de políticas" (Kaufmann et al., 2002). A este debate soma-se a circunstância de que as mesmas políticas podem ter designações diversas em diferentes países, podendo ainda acontecer serem consideradas parte de diferentes domínios de políticas (Strohmeier, 2006; Saraceno, 2011). A bibliografia é clara e extensa na assunção da dificuldade de definição deste conceito (Kamerman e Kahn, 1978a; Bieback, 1992; Hantrais e Letablier, 1996; Neyer, 2003; Daly e Clavero, 2002; Gauthier, 1996; Saraceno e Naldini, 2003; Jan, 2007; Neyer e Gunnar, 2008; Saraceno, 2011; Abrão e Mioto, 2017; Bahle, 2023).

Parte da explicação desta dificuldade está no facto de este conceito ser um conceito "contestado" e intensamente debatido (Daly e Clavero, 2002; Ayuso Sánchez e Bascón Jiménez, 2021). Debate que varia no tempo, de acordo com a evolução das sociedades, desde logo da economia e das suas tradições socioculturais, com a discussão política e pública, com os diferentes partidos que estão nos governos, com a forma como as sociedades e as instituições percecionam a família e a relação do estado com a mesma (Wennemo, 1992; Gauthier, 1996; Neyer, 2003; Thévenon e Neyer, 2014). A "contestação" associada ao conceito de família pode observar-se a vários níveis. No facto de as políticas de família estarem relacionadas com questões de ordem social que dividem ideologias políticas, como o papel da família na sociedade ou o que deve ser a família (Commaille, 1998). No facto de estas políticas públicas "dependerem das diferentes conceções de proteção social e da distribuição das responsabilidades na provisão social entre o estado, o mercado e a família" (Abrão e Mioto, 2017). No facto de a política de família estar no meio de muitas contradições sociais (Kamerman e Kahn, 1978a). No facto de haver vários países europeus, e a generalidade dos outros países, que não assumem ou adotam políticas de família enquanto tais, no sentido de explícita e diretamente dirigidas às famílias. Como no facto de os objetivos subjacentes à mesma política de família serem diferentes e até contraditórios, e de as medidas para a implementação dessa política serem também caraterizadas pela sua diversidade. Ou, ainda, o facto de os antecedentes históricos e institucionais condicionarem a própria discussão sobre a família e, consequentemente, a definição do papel do estado nesta matéria. Um exemplo claro desta dificuldade é a ausência de uma política europeia de família, depois de várias iniciativas direta ou indiretamente desenvolvidas com esse objetivo (ver anexo).

As questões relacionadas com a circunstância de as políticas de família abrangerem vários aspetos ao longo da vida das famílias, de serem transversais a várias áreas de política (Kamerman e Kahn, 1978a; Dias, 1994; Neyer, 2003; Saraceno e Naldini, 2003; Saraceno, 2011; Thévenon e Neyer, 2014), e de as políticas públicas tenderem, em geral, a ter algum nível de impacto nas famílias dificultam o consenso na definição destas políticas. A estas três dificuldades pode juntar-se o debate sobre a legitimidade do estado em geral, e das políticas de família em particular, para intervirem no domínio reservado e privado que é a família.

Na perspetiva da complexidade subjacente ao conceito de política de família, vários autores salientam a necessidade de os investigadores clarificarem e definirem à partida o seu significado (Daly e Clavero, 2002, Abrão e Mioto, 2017). Numa das primeiras definições de políticas de família Kamerman e Kahn (1978a) assumem-nas como as ações do governo diretamente orientadas para as famílias. Dentro desta definição geral, os autores distinguiram entre políticas de família explícitas e implícitas. Se as segundas enquadram as políticas e ações públicas que, não sendo diretamente dirigidas para as famílias, têm consequências indiretas nas famílias, as primeiras são subdivididas em duas categorias. As referentes às medidas de políticas públicas com objetivos assumidamente dirigidos às famílias, e as que, sendo indiretamente orientadas para as famílias, não definem objetivos diretamente direcionados às mesmas.

Sobre o conceito de política de família implícita os autores reconhecem os riscos de uma definição tão abrangente, desde logo o de todas as políticas públicas poderem ser políticas de família, bem como o de dificultar a distinção entre políticas de família e políticas sociais em geral. Contudo, defendem a sua utilidade na análise da ação do estado relativamente à família em países que não assumem a adoção de políticas de família. A definição de Kamerman e Kahn levantou ainda outras questões. Por um lado, a de saber se as políticas de família são uma área de política independente ou se são uma perspetiva das políticas em geral, e das políticas sociais em particular (Daly e Clavero, 2002). Por outro lado, a de saber se só se devem reduzir os atores das políticas de família aos governos, não considerando os parlamentos, as autarquias, as instituições do estado, as associações não governamentais como potenciais atores a ter em conta na definição das políticas.

Na linha das políticas de família como uma perspetiva subjacente a várias políticas, Zimmerman (1979) define as políticas de família como tudo o que os governos fazem e que afeta as famílias, direta ou indiretamente. Esta definição é criticada por Kaufmann como sendo "inconsistente", porque se são todas as políticas públicas que afetam as famílias, tem de se ter em conta o que as afeta positiva e negativamente (Kaufmann et al., 2002). Sobre esta questão, Kamerman e Kahn (1978b), com base na análise comparada das políticas de família em 14 países, consideram que as políticas de família podem

ser uma área de política autónoma e uma perspetiva das políticas públicas em geral, centradas, neste último caso, na premissa de promoção do "bem-estar das famílias".

A problematização do conceito de política de família desenvolvida por Kamerman e Kahn (1978a), em torno do que classificam como "vocabulário da política de família", envolve várias questões que evidenciam a complexidade e consequente dificuldade na consensualização de uma qualquer definição. Por um lado, a complexidade e tensão subjacentes à distinção entre a análise dos interesses da família enquanto unidade, e de cada um dos membros individualmente considerados. Por outro lado, as diferentes definições de políticas de família na sua relação com os diversos objetivos enquanto instrumentos de promoção de determinados comportamentos, e como critérios das políticas sociais. A partir da complexidade do processo de "policy-making" os mesmos autores concluem que as políticas de família são uma área de política onde, em muitos países, independentemente das definições formais, "a questão crítica" assenta na consideração do bem-estar da família como o resultado a atingir, ou como objetivo de partida na formulação das políticas. Em nenhum dos países analisados a política de família corresponde a uma única política, mas a um "conjunto de políticas orientados para a família".

Kaufmann desenvolve uma proposta de conceito de políticas de família partindo da definição de Kamerman e Kahn que assenta no reconhecimento das suas fragilidades e na assunção de que das críticas não surgiu um conceito melhor (Kaufmann et al., 2002). Nesta perspetiva, o autor distingue igualmente entre políticas implícitas e explícitas. No primeiro caso consideram-se as políticas que, na "perspetiva do observador científico", são interpretadas como sendo efetivamente dirigidas às famílias, ainda que não sejam "legitimadas" no discurso político como políticas de família. No segundo caso implicam a observância de duas condições: um certo grau de autonomia institucional e um discurso político focado na família.

Como Hantrais e Letablier (1996), Kaufmann chama a atenção para a linha ténue que separa determinadas políticas, como no caso da distinção entre políticas de família e demográficas, mas considera que na sua definição fica claro que, se o objetivo natalista pode coincidir nas duas políticas, "a definição do problema e os instrumentos de política mobilizados são diferentes. A política demográfica visa a estrutura e o crescimento da população, a política de família natalista é uma das estratégias, entre outras, que pode ser mobilizada, sendo um outro exemplo a política de imigração". Como mencionado na introdução, o objetivo de apoio à natalidade é um dos que marcam as políticas de família desde o início, na segunda metade do século XIX, mas é um entre outros objetivos (Kamerman e Kahn, 1978a; Gauthier, 1996; Kaufmann et al., 2002).

Ainda sobre a proposta de definição de políticas de família de Kaufmann, Saraceno (2011) chama a atenção para o facto de nem sempre ser possível diferenciar em absoluto as políticas de família de acordo com estas tipologias, havendo países que "ficam a meio" das duas definições, bem como países que ao longo do tempo podem mudar de tipo de políticas, "não mudando necessariamente de políticas, mas redefinindo as políticas existentes".

No desenvolvimento da definição de Kamerman e Kahn (1978a), Bogenschneider (2006, citado em Robila, 2014) também apresenta a definição de políticas de família distinguindo entre políticas de família explícitas, as que são especificamente orientadas para a prossecução de objetivos relativamente às famílias ou aos seus membros, e políticas de família implícitas, as que não são diretamente orientadas para as famílias, mas que têm impactos indiretos nas mesmas.

As condições que Hantrais e Letablier (1996) consideram necessárias para que se possa falar de políticas de família remetem para a família enquanto alvo intencional das políticas, assim como para a necessidade de as medidas de política serem desenhadas com o objetivo de terem impacto nos recursos e na estrutura das famílias.

Como ponto de partida para a análise da bibliografia sobre regimes de políticas de família dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, Hengstebeck, Helms e Crosby (2016) definem políticas de família como "o tipo de política pública e social que tem como objetivos promover, proteger e reforçar as famílias em cinco áreas do funcionamento da família: constituição da família, apoio nas relações conjugais, apoio económico, educação das crianças e a função de cuidar".

Na relação entre o conceito de políticas de família e as funções e responsabilidades familiares, Abrão e Mioto evidenciam uma definição que consideram comum a vários autores (Flaquer, 2000a; Flaquer e Brullet, 2006; e Meil Landwerlin, 1992 e 1995, citados pelas autoras): "o conjunto de intervenções públicas que visam favorecer as pessoas com responsabilidades familiares para que estas desempenhem, de maneira satisfatória, o trabalho no âmbito privado e no âmbito público, sobretudo no que se refere aos cuidados com as crianças". As mesmas autoras evidenciam a definição de políticas de família de Barros (1995) como correspondendo a "um conjunto coerente de princípios, objetivos, programas e recursos, orientados para fortalecer e desenvolver a vida familiar e facilitar o desempenho da função social da família". No mesmo sentido de Kamerman e Kahn salientam, no conjunto das diversas definições de família, a perspetiva transversal aos diversos autores citados, que a política de família é entendida no plural e de forma transversal a várias áreas, que tende, nesse sentido, a ser substituída pela expressão de políticas de família.

No artigo "Family policies: concepts, goals and instruments", Saraceno (2011) assume uma "definição operacional de políticas de família", enquadrada em três debates concetuais sobre a definição das

políticas de família em geral. A autora salienta o facto de estes debates serem não apenas concetuais, mas sobre valores que variam nos termos e nas perceções ao logo do tempo, de acordo com as perspetivas dos atores: o debate entre políticas de família implícitas e explícitas, o debate sobre políticas de família orientadas para a família ou para as famílias e o debate sobre políticas de família orientadas para as famílias ou para os indivíduos membros das famílias. Tendo em conta os diferentes debates, a definição de políticas de família de Saraceno (2011) abrange todas as políticas públicas explicitamente orientadas para as famílias ou para os indivíduos das famílias, com impacto nas suas responsabilidades familiares, de género e intergeracionais.

Uma outra linha desta discussão é a de que as políticas de família têm sido tendencialmente definidas numa perspetiva limitada (Gauthier, 2000; Sgritta, 1990, citada por Daly e Clavero, 2002), dirigidas às famílias com filhos. Em geral, as políticas de família incidem sobre as relações de conjugalidade e parentalidade e refletem o modo como o estado define as obrigações e responsabilidades nessas relações (Neyer, 2003).

A definição de Neyer (2003) enquadra-se na "escola feminista" e remete para as políticas que estruturam a sociedade através da organização das relações privadas, como a conjugalidade, a maternidade e a paternidade (Neyer e Gunnar, 2008). Numa perspetiva mais abrangente Wall (2011) define "o conceito de políticas de família como correspondendo, genericamente, às ações governamentais dirigidas às famílias e aos agregados domésticos privados, isto é, a tudo o que os governos fazem para regular e apoiar a vida familiar".

Numa abordagem diferente de todas as apresentadas, Bourdieu (1996) salienta que as políticas de família, porque orientadas especificamente para as famílias, também "constroem a família". A definição deste autor remete para todas as medidas de políticas públicas que têm como objetivo "apoiar uma determinada organização familiar e reforçar os que estão em conformidade com essa mesma organização".

1.2.2. Sobre os objetivos das políticas de família

Na sua contribuição para o preenchimento do que identifica e assume como falta de concetualização sobre políticas de família, Kaufmann define os objetivos das políticas de família como correspondendo às assunções normativas da retórica sobre a família, influenciadas pela tradição ou pela dinâmica de um movimento social (Kaufmann et al., 2002).

Vários autores propõem diferentes "arranjos" de objetivos das políticas de família. A opção é a de abordar essa diversidade no trabalho desenvolvido por diferentes e influentes autores e autoras.

Kaufmann, salientando que não pretende ser completo, define uma tipologia de oito objetivos (Kaufmann et al., 2002): o objetivo institucional, que perspetiva a família como instituição, como um valor e que as políticas de família devem em primeiro lugar preservar; o objetivo natalista, que tem o foco na insuficiência de nascimentos e, por vezes, no orgulho nacional, podendo incluir medidas contra o planeamento familiar e o aborto; o objetivo eugénico, discutido na primeira metade do século XX e que o autor considera que pode reforçar a sua importância no contexto da evolução na genética; o objetivo económico, associado ao papel macroeconómico da família na garantia da qualidade do capital humano e das qualidades produtivas das novas gerações, bem como ao impacto negativo da fecundidade no crescimento económico; o objetivo societal, que salienta o papel da família na reprodução da sociedade e a necessidade de apoiar a família nesse papel, tendo em conta as pressões que resultam da modernização e a diferença entre os custos e o "bem público" que são as crianças; o objetivo sociopolítico, centrado na necessidade de compensar os custos acrescidos e os custos de oportunidade associados às famílias, desde logo relativamente ao cuidar das crianças e das pessoas mais velhas, com uma preocupação especial relativamente à pobreza das famílias e das crianças; o objetivo das questões das mulheres relacionado com duas preocupações, concretamente as desigualdades económicas e sociais acrescidas para as mulheres de viver em família, a promoção da igualdade entre mulheres e homens no acesso ao trabalho pago e na partilha das responsabilidades do trabalho não pago; e, finalmente, o objetivo do bem-estar das crianças centrado no papel do estado em assegurar as condições necessárias ao seu bem-estar, dentro e fora da família.

Daly e Clavero (2002) colocam o foco nos objetivos das políticas de família que consideram mais constantes ao longo do tempo, desde logo os pró-natalistas, a redistribuição horizontal, a prevenção da pobreza, a educação e o bem-estar das crianças, e o apoio a determinados modelos de famílias, onde salientam a predominância no tempo da promoção do modelo de família assente no homem provedor de rendimento. A estes objetivos associam outros, mais recentes, como o da redução da desigualdade de género, centrado na preocupação com a independência económica das mulheres. Neyer (2003) utiliza a expressão de "patchwork" de objetivos das políticas de família, que relaciona com a possibilidade de as políticas de família poderem ter objetivos inconsistentes e divergentes. Salienta que os objetivos destas políticas nem sempre tiveram subjacente a questão das famílias em geral, e das famílias com filhos em particular, mas a redução do desemprego e da pobreza, a delimitação de classe ou de cidadania, o declínio da população, a falta de mão-de-obra, a redução da despesa social e a mudança ou preservação das relações de género.

Thévenon (2011) relaciona a mudança nas famílias com a necessidade de "modernização" das políticas de família e, consequentemente, com a capacidade de as políticas conciliarem diferentes objetivos (Thévenon e Neyer, 2014), que admite, no mesmo sentido referido por Neyer (2003),

poderem entrar em contradição. Neste quadro, o autor propõe uma tipologia de seis objetivos das políticas de família: redução da pobreza e manutenção do rendimento; compensação direta dos custos económicos associados às crianças; promoção do emprego; promoção da igualdade de género; apoio ao desenvolvimento das crianças na primeira infância; e, como sexto objetivo, a promoção da natalidade. Sobre o debate em torno da necessidade de aumentar a fecundidade e do objetivo de promoção da natalidade das políticas de família, Thévenon (2011) explicita as duas questões que o marcam. Por um lado, o facto de a fecundidade desejada ser inferior à concretizada e de as medidas de política poderem aproximar os dois indicadores. Por outro lado, a circunstância de este objetivo não ser incompatível com a participação das mulheres no mercado de trabalho, pelo contrário, os países com taxas de fecundidade mais elevadas registam igualmente, níveis de emprego das mulheres mais elevados.

Hantrais e Letablier (1996) organizam os objetivos das políticas de família em dois grupos: os relacionados com a redistribuição horizontal e vertical, e os orientados para os comportamentos das famílias no seu tamanho e estruturas. O primeiro grupo inclui as transferências sociais, como as prestações familiares no âmbito das medidas de redistribuição horizontal, e os apoios fiscais como medidas de redistribuição vertical como, por exemplo, o coeficiente fiscal enquanto medida de apoio às famílias numerosas. O segundo grupo inclui os objetivos de apoiar a natalidade e as famílias numerosas, sendo de ressalvar que estes dois objetivos não se sobrepõem necessariamente, bem como apoiar as famílias monoparentais ou a integração das mulheres no mercado de trabalho. Sobre o grupo dos objetivos orientados para o tamanho e as estruturas das famílias, as autoras explicitam três pontos que parecem relevantes. Em primeiro lugar, a coincidência no tempo entre a tendência para a seletividade dos apoios, nomeadamente com a introdução de condições de recurso, e as mudanças na estrutura das famílias. Em segundo lugar, a relutância dos governos na adoção de objetivos diretamente relacionados com o incentivo a novas formas de família, ao mesmo tempo que as políticas desvalorizam a dimensão da legitimidade das relações familiares, como no caso da distinção entre filhos legítimos e ilegítimos. Por último e em terceiro lugar, a questão de que, se os objetivos de redistribuição não são questionados, os objetivos orientados para a mudança da estrutura e do tamanho das famílias tendem a "enfrentar alguma resistência", sendo dados como exemplos o caso das medidas pró-natalistas em França e das medidas de incentivo ao papel dos pais nas responsabilidades familiares na Dinamarca.

Os autores Hengstebeck, Helms e Crosby (2016) elencam seis objetivos das políticas de família: a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar; o apoio aos indivíduos para que possam ter o número de filhos que desejam e no momento que escolherem; a promoção da igualdade de género; o apoio aos sistemas de proteção social; o combate à pobreza das famílias e das crianças; e a promoção

do bem-estar das crianças. Wennemo (1994) considera que se podem agrupar em quatro os diferentes objetivos subjacentes à adoção de políticas de família: a reprodução da população; a redução da pobreza; a ideologia "breadwinner"; e a desigualdade de género.

Por último, Gauthier (1996) apresenta seis objetivos principais das políticas de família: promoção da natalidade através do apoio às famílias numerosas; familialista, tendo em conta o apoio à família enquanto instituição e na perspetiva tradicional; apoio à relação especial entre mãe e criança; promoção da participação das mulheres no mercado de trabalho; reconhecimento e apoio à diversidade de modelos de família; e promoção do papel do pai na partilha das responsabilidades familiares e domésticas.

1.2.3. Sobre os instrumentos, medidas de políticas de família

De acordo com Saraceno (2011) a análise das políticas de família implica distinguir analiticamente as áreas das políticas dos objetivos e dos instrumentos dessas mesmas políticas. Até este momento procurou-se fazer a revisão da bibliografia relativamente aos conceitos de políticas de família e aos seus objetivos, importa agora fazer o mesmo exercício quanto aos instrumentos. Na mesma lógica seguida relativamente aos objetivos das políticas de família, também a revisão da bibliografia incidirá sobre o trabalho de autoras e autores importantes no estudo das políticas de família.

Wall (2011) indica três instrumentos principais: o apoio económico, através da definição de subsídios prestacionais e de apoios ao nível da política fiscal; a regulação jurídica em diferentes domínios, entre as relações conjugais, a parentalidade e a conciliação da vida profissional e da vida familiar; e o apoio em serviços e equipamentos orientados para as crianças e para as pessoas mais velhas.

Thévenon (2012) identifica os instrumentos das políticas de família como sendo essencialmente três: as licenças parentais, as prestações pecuniárias e os serviços de apoio à infância.

Saraceno (2011) organiza os instrumentos das políticas de família associados aos objetivos, numa perspetiva mais limitada, porque enquadrada exclusivamente no âmbito das políticas sociais. Desse modo refere os benefícios fiscais, os apoios em tempo (licenças) e as transferências monetárias (subsídios de maternidade e paternidade, prestações familiares e serviços de guarda de crianças) nas "políticas de família relacionadas com a presença e a responsabilidade para com as crianças".

No desenvolvimento da concetualização sobre políticas de família já referida, Kaufmann considera as "políticas implementadas com impacto nas famílias (nas vidas e nos direitos e responsabilidades dos seus membros) como um tipo particular de políticas sociais" e apresenta os principais instrumentos de políticas organizados em função do que considera serem "as quatro principais dimensões dos recursos

que influenciam a vida das pessoas", concretamente os direitos, os recursos económicos, a igualdade de oportunidades e as capacidades pessoais (Kaufmann et al., 2002). Na perspetiva da autora, os instrumentos de política são: política de "status", no âmbito da intervenção legal, referindo-se ao estatuto legal das pessoas, que determina os seus deveres e os seus direitos, e à importância das medidas que afetam o papel dos indivíduos na família; políticas que apoiam a situação do agregado familiar no âmbito da intervenção económica, como as transferências sociais da segurança social, os apoios fiscais e os programas de redução da pobreza; políticas com impacto nas oportunidades da família no âmbito da intervenção "ecológica", como planeamento das cidades, políticas de habitação, disponibilidade de serviços sociais e de educação; e, por fim, políticas que promovem ou recuperam as capacidades dos indivíduos, como o acesso à educação e à saúde e a mediação familiar.

Na análise do desenvolvimento da política de família, Wennemo (1994) considera que esta política tem três instrumentos principais: o direito da família, os serviços sociais e os apoios económicos e financeiros.

Tendo em conta o tema da presente tese, a identificação na bibliografia dos instrumentos de política de família mais associados ao apoio da natalidade é naturalmente obrigatória. Vários autores (Hantrais e Letablier, 1996; Wennemo, 1994; Gauthier, 1996; Kaufmann et al., 2002; Daly e Clavero, 2002) apresentam o objetivo de promoção da natalidade como "um dos motivos mais fortes na adoção de políticas de família" ao longo da história e evolução dessas mesmas políticas.

Na relação entre as políticas de família e a promoção da natalidade, Neyer (2003) considera que os instrumentos mais associados à fecundidade são: as licenças parentais, os serviços de guarda de crianças e as transferências sociais para as crianças. A autora considera que estes instrumentos de políticas de família são "o núcleo das políticas do Estado social relacionadas com a apoio à decisão de ter filhos e ao cuidado e educação das crianças". No mesmo sentido, McDonald (2002) agrupa, também em três, os instrumentos de políticas de família: incentivos financeiros (transferências sociais e apoios fiscais); apoio à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar (licenças por maternidade e de paternidade, serviços de guarda de crianças, flexibilidade de horários e licenças por razões associadas à família); e promoção da mudança social no sentido do apoio às crianças e à parentalidade (medidas de apoio ao emprego, promoção de ambientes "amigos das crianças", promoção da igualdade de género, apoio às relações conjugais, desenvolvimento de atitudes sociais positivas relativamente às crianças e à parentalidade).

Como já referido, as políticas de família raramente assumem explicitamente o objetivo de apoiar a natalidade (Hantrais e Letablier, 1996; Thévenon, 2011; Gauthier, 2013). Partindo dessa mesma assunção, Thévenon e Gauthier (2010) na relação entre políticas de família e apoio à natalidade

consideram cinco instrumentos de políticas: apoio às mães durante a gravidez; apoio imediato no nascimento (em espécie, como kit de produtos e bens, ou em dinheiro); redução dos custos diretos das crianças através de apoios económicos; medidas de apoio à conciliação entre a vida profissional e familiar; e apoios económicos aos pais que não estão ou saem do mercado de trabalho para cuidarem dos filhos. Num outro estudo, Luci e Thévenon (2013) salientam os benefícios fiscais e as transferências monetárias, os serviços de guarda de crianças e os regimes de licenças.

1.2.4. Sobre as particularidades das políticas de família

Analisada a bibliografia relativamente aos conceitos fundamentais no estudo das políticas de família e da sua evolução ao longo do tempo, importa agora, como conclusão deste ponto, enquadrar o que vários autores consideram como "particularidades" destas políticas (Gauthier, 1999; Daly e Clavero, 2002), no contexto do desenvolvimento do estado social e das políticas sociais.

Em primeiro lugar, a questão do timing e do facto de o apoio económico às famílias se ter desenvolvido mais tarde do que outras medidas de políticas do estado social (Wennemo, 1994; Gauthier, 1999; Daly e Clavero, 2002). Desenvolvidas no âmbito dos sistemas de segurança social, as prestações familiares foram adotadas mais tarde do que outros apoios, como o subsídio de doença ou de acidentes no trabalho, as pensões e os subsídios de desemprego. No estudo de Wennemo sobre o desenvolvimento da política de família em 18 países da OCDE é observado que em 1945 apenas um quarto dos países tinha introduzido prestações familiares universais.

Para além da questão do timing, são ainda amplamente sustentadas pela bibliografia as questões do ritmo da expansão e da resiliência social e política desses apoios, igualmente diversos relativamente às tendências das outras componentes do estado social (Daly e Clavero, 2002). Por um lado, a expansão "assinalável" das prestações familiares nos países industrializados num período relativamente curto, que coincide com a fase de expansão do estado social, entre o final da Segunda Guerra Mundial e o final da década de 50 (Gauthier, 1999; Montanari, 2000). Por outro lado, nos períodos de crise económica e consequente necessidade de contenção ou corte nas despesas pública e social, as prestações familiares, tendo sofrido alterações, provaram ser comparativamente mais resilientes do que outros apoios, o que leva Gauthier (1999) a concluir que "o apoio público às famílias parece ser influenciado por fatores diferentes dos que influenciam outros apoios e medidas do estado social".

No desenvolvimento dos serviços de guarda das crianças também se coloca a questão do timing, prevalecendo a ideia de que "o Estado foi lento em assumir uma responsabilidade significativa" (Gauthier, 1999). Apesar de os primeiros serviços de guarda das crianças datarem do final do século XIX (ver anexo), apenas nas décadas de 1960 e 70 o estado assumirá um papel mais ativo no

desenvolvimento deste instrumento de políticas de família. No caso português o desenvolvimento destes serviços, concretamente na modalidade de creche, foi ainda mais tardio, ainda que tenha integrado o grupo da frente no final do século XIX (ver anexo).

Em segundo lugar, a introdução de prestações familiares universais no âmbito dos regimes de segurança social teve pelo menos duas consequências. Desde logo, significou uma inovação no âmbito dos direitos sociais (Montanari, 2000; Daly e Clavero, 2002), dado que a sua acessibilidade não estava sujeita a níveis de rendimentos ou a uma relação com o mercado de trabalho. Inovação que obrigou, por outro lado, a uma reforma de alguns dos princípios da segurança social (Bieback, 1992), como o relacionado com a natureza contributiva dos "seguros" sociais.

As prestações familiares não encaixavam nos sistemas e nas funções tradicionais de segurança social, pelo que implicaram a introdução de novas funções na lógica da mesma. Por exemplo, compensar os encargos das famílias com filhos e apoiar as suas funções no cuidar das crianças ou dos mais velhos, assim como novas regras no desenho e implementação dos direitos sociais, desde logo a discricionariedade na definição da atualização dos seus valores (Bieback, 1992). É neste sentido que Bieback (1992) conclui pela imagem de que a adoção e desenvolvimento das prestações sociais ultrapassaram e alargaram as "fronteiras" dos sistemas de segurança social.

Em terceiro e último lugar, e tendo em conta desde logo os dois pontos anteriores, alguns autores sustentam a ideia que o apoio público à família constitui uma área autónoma de política social (Gauthier, 1999; Daly e Clavero, 2002). Ideia que, do ponto de vista empírico, nem sempre se verifica, como é o exemplo do caso português.

1.3. Dos estudos comparativos às tipologias de políticas de família

Do mesmo modo que Adão e Silva (2002) considera que "a forma como hoje concebemos os estados providência é, em larga medida, tributária de uma lógica comparativa", marcada de forma determinante pelo trabalho desenvolvido por Esping-Andersen (1990) na obra The Three Worlds of Welfare Capitalism, o mesmo pode aplicar-se ao aprofundamento do conhecimento e ao desenvolvimento da bibliografia sobre as políticas de família na sua capacidade de relacionar, sistematizar, explicar e prever tendências na sua evolução.

Por um lado, a bibliografia da política social comparada desenvolveu extensamente a questão das políticas de família numa perspetiva de identificação das diferenças entre estados sociais num primeiro momento, para, num segundo momento, se debruçar sobre a convergência ou divergência das políticas

de família, tendo em conta a sua evolução nos diversos países industrializados, em contextos de evolução demográfica, económica e de aprofundamento do projeto europeu semelhantes (Roussel, 1992; Wennemo, 1992, 1994; Bradshaw et al., 1993; Gauthier, 1996; Kuijsten, 2002 Martin, 1997, 1999; Flaquer, 2000a; Gauthier, 2002; Thévenon, 2011). O trabalho pioneiro de Kamerman and Khan (1978b) marca o primeiro momento (Leitner, 2003). O estudo de Gauthier (2002) é central no segundo momento.

Por outro lado, e para além da forma como a tipologia de estado social de Esping-Andersen influenciou a bibliografia comparada da política social em geral, o desenvolvimento das críticas ao trabalho deste autor, com particular ênfase das críticas feministas, salientou a pouca atenção dada à família na provisão de bem-estar, no seu papel na relação com o estado e o mercado. Estas críticas dão origem, por sua vez, a uma resposta do autor, desde logo com a introdução dos conceitos de familiarização e desfamiliarização, mas também ao desenvolvimento de outras tipologias de modelos de estado social e de políticas de família (Leitner, 2003; Bambra, 2007; Guo e Gilbert, 2007; Leitner e Lessenich, 2007; Saraceno, 2010; Saraceno e Keck, 2010).

Neste contexto de "efervescência" do interesse crescente da academia pelo estudo das políticas de família, no âmbito da política social comparada e de forte produção de modelos de estado social e de políticas de família capazes de captar cada vez melhor o papel do género e da família, parece poder organizar-se a consequente produção académica relativa aos modelos de políticas de família em três grupos. O primeiro engloba os modelos de política de família que surgem no âmbito exclusivo da política social comparada, centrada no estudo das políticas de família e na sua evolução. Anne Gauthier (1996) desenvolve um dos grandes e mais aprofundados trabalhos de investigação sobre a evolução das políticas de família, incontornável no estudo desta área de políticas sociais, desde os seus primeiros elementos no final do século XIX até aos anos 90 do século XX.

A partir da análise da evolução das políticas de família nos países industrializados ao longo do tempo, na relação entre mudanças demográficas, com particular destaque para a fecundidade, ideologias políticas e contextos históricos, a autora (Gauthier, 1996) define dois objetivos. Por um lado, salientar na evolução das políticas as principais tendências e marcos. Por outro lado, procurar agrupar os resultados da análise dos diferentes países em modelos de políticas de família. Relativamente ao segundo objetivo a autora restringe a análise ao período entre 1975 e os anos 90. O resultado evidencia quatro modelos de política de família: pró-família/pró-natalista, pró-tradicional, pró-igualitário e pró-família não intervencionista.

O modelo de políticas de família pró-família/pró-natalista assume como problema central dos governos a baixa fecundidade e a necessidade da intervenção pública no apoio às famílias que

promova a natalidade. Os principais instrumentos de política são os relacionados com o apoio económico, sobretudo a partir do terceiro filho, seguidos de apoios significativos aos serviços de apoio à infância e às licenças por maternidade. Os apoios à conciliação entre a vida profissional e familiar e à participação das mulheres no mercado de trabalho são considerados importantes, como os apoios económicos, na redução dos obstáculos à fecundidade. Apesar de procurar criar condições que favoreçam as famílias numerosas, este modelo assenta no princípio da parentalidade voluntária, para além de que é liberal relativamente à questão do aborto.

O segundo modelo, pró-tradicional, assume como objetivo central a preservação da família, com elementos que apontam para a ideia de família no sentido tradicional. As licenças por maternidade extensas, os serviços de apoio à família escassos, a apologia discreta das responsabilidades próprias da família, da comunidade e da beneficência coexistem com uma intervenção reduzida dos apoios públicos à família. Estas duas realidades apontam para a preferência pelo modelo de família do homem provedor das necessidades da família e da mulher provedora do cuidar. Ainda que não assuma explicitamente a orientação natalista, "este modelo apresenta-se sob o lema de promoção de políticas amigas da família" (Gauthier, 1996), e é menos liberal relativamente ao aborto.

O modelo pró-igualdade tem, como o nome sugere, a igualdade entre mulheres e homens como objetivo central. A promoção do modelo de família assente na igualdade entre mulheres e homens, o papel forte do estado no apoio às famílias em que ambos os progenitores trabalham e os pais homens são apoiados no seu papel de cuidar, desde logo pela existência de licenças por paternidade, para além de maternidade, são características fundamentais deste modelo. No quadro de uma atitude liberal relativamente à questão do aborto é promovida a parentalidade responsável e consciente.

Finalmente, o modelo pró-família não intervencionista, que assenta no princípio da intervenção seletiva do estado e orientada apenas para as famílias mais vulneráveis. Neste modelo o mercado e a família são os agentes preferenciais na provisão dos apoios necessários ao bem-estar da família. Implicitamente a família tradicional é valorizada, a participação das mulheres no mercado de trabalho não é "desencorajada" (Gauthier, 1996), ao mesmo tempo que os níveis de apoios à família são baixos. A perspetiva sobre o aborto é "mais ou menos liberal" (Gauthier, 1996).

Uma segunda tipologia de políticas de família que se entende evidenciar no âmbito da política social comparada é a que resulta do trabalho desenvolvido por Olivier Thévenon (2011). Assente no resultado da investigação empírica e na diversidade de objetivos que são articulados nas políticas de família, o autor assume que "as políticas de família são mais heterogéneas do que é sugerido na análise standard dos regimes de estado social" (Thévenon, 2011). Esta assunção resulta da elencagem e análise da diversidade de objetivos das políticas de família e de como a sua diferente combinação

"modela" (Thévenon, 2011) as medidas de política dos diferentes países. A partir da amostra constituída pelos países conhecidos como os 28-OCDE, e tendo em conta que não existe consenso na comunidade científica sobre os melhores indicadores a utilizar com o objetivo de descrever as políticas de família de determinado país, Thévenon (2011) utiliza a técnica de Principal Component Analysis (PCA) aplicada a três instrumentos de apoio à família – apoios económicos, apoios em espécie e apoios em tempo – e conclui pela formação de cinco modelos. Concretamente o modelo dos países nórdicos, o modelo dos países anglo-saxónicos, o modelo dos países do Sul, Japão e Coreia do Sul, o modelo da Europa de Leste, e o modelo dos países da Europa Continental.

O modelo dos países nórdicos, registando diferenças entre si, integra licenças por parentalidade que asseguram elevadas taxas de substituição dos rendimentos dos pais, elevadas taxas de cobertura dos serviços de apoio à infância com menos de três anos, e sistemas fiscais que apoiam as famílias onde o rendimento assenta na inserção laboral das mulheres e dos homens. Importa salientar a promoção ativa do papel dos pais no cuidar e nas responsabilidades familiares através da medida de licenças por paternidade não transferíveis para as mães. Este modelo assenta fortemente na promoção da conciliação entre a vida profissional e familiar, bem como na promoção da igualdade de género. Os países que mais se aproximam do "estado puro" do modelo nórdico são, de acordo com os resultados, a Dinamarca e a Islândia.

O modelo de países anglo-saxónicos assume caraterísticas que, de acordo com o autor, estão no sentido oposto do modelo nórdico. De forma muito sintética e geral, salientando que também neste modelo há diferenças entre os países, as licenças por maternidade são curtas e com taxas de substituição dos rendimentos reduzidas, os serviços de apoio à infância até aos três anos são escassos e caros. Pelo contrário, o nível de apoio económico tende a ser mais elevado do que nos outros modelos, claramente orientado para as famílias mais vulneráveis, em geral, e para as famílias monoparentais, em particular. Os apoios ao nível fiscal têm como objetivo a proteção às famílias monoparentais e aos casais em que os dois trabalham. No mesmo sentido, o investimento e as taxas de cobertura dos serviços de apoio à infância no nível pré-escolar constituem um ponto forte deste modelo. Os objetivos centrais deste modelo são os de promoção do desenvolvimento e do sucesso escolar das crianças, por um lado, e de apoio às famílias mais pobres e vulneráveis, por outro lado.

O terceiro modelo de políticas de família agrupa os países do Sul, o Japão e a Coreia do Sul e carateriza-se, genericamente, como o modelo que oferece o nível de apoios mais baixo e limitado às famílias, no conjunto dos cinco modelos identificados. Licenças por parentalidade pagas de curta duração, investimento e oferta em serviços de apoio à infância reduzidos, e apoios económicos muito baixos justificam a classificação de países caraterizados por um défice de políticas "em qualquer dimensão analisada" (Thévenon, 2011).

Portugal é evidenciado pelo autor como um caso que se "desvia ligeiramente" (Thévenon, 2011) dos outros países do Sul. O primeiro exemplo reporta-se à maior cobertura dos serviços de apoio à infância até aos três anos e, em particular, à extensão dos horários de funcionamento dos mesmos. O segundo exemplo refere a adoção de uma licença de paternidade e de vantagens fiscais, consideradas elevadas, para as famílias que assentam em dois rendimentos. Os objetivos de promoção da igualdade de género, a necessidade de apoiar a elevada inserção das mulheres no mercado de trabalho a tempo inteiro, e a consequente procura de estruturas de apoio à infância são o essencial das explicações para o caso particular de Portugal.

No contexto de um modelo caraterizado por países com "défice de políticas" de apoio à família, ficam as medidas dependentes do estatuto face ao trabalho, essencialmente fiscais, orientadas para o apoio ao modelo de família assente em dois rendimentos e à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar.

Estes objetivos associados ao modelo de países do Sul, Japão e Coreia do Sul, parecendo contraditórios, ou potencialmente confusos na explicação da lógica do modelo, são justificados como resultado de estarem em causa países onde a "necessidade económica funciona como um determinante claro da participação parental no mercado de trabalho" (Thévenon, 2011).

O quarto modelo refere os países da Europa de Leste. Sujeitos à mesma realidade de transição para uma economia de mercado, o que marca as políticas de família destes países não é a sua convergência, mas a diversificação das opções num movimento de inversão na sua evolução. A expressão inversão remete para as mudanças que se verificaram em países que assentavam as suas políticas de apoio à família na universalidade e no apoio à inserção laboral das mulheres, para as políticas sujeitas a condição de recursos e para o desinvestimento no apoio à conciliação do trabalho pago das mulheres com a transição para a maternidade. Esta evolução das políticas de família acontece, por sua vez, de forma muito diversa, tanto no timing como nas caraterísticas com que foram sendo assumidas.

Finalmente, em quinto lugar, o modelo dos países europeus continentais. Tal como apresentado, este modelo inclui países cujas políticas de família têm objetivos historicamente claros de apoio explícito à família, sendo assim caraterizado pela sua orientação "conservadora". Estes objetivos e orientação, afirma Thévenon (2011), mantêm-se preponderantes, apesar das diferenças entre países e de alguma evolução na promoção da igualdade de género e da conciliação entre a vida profissional e familiar. No geral, se os apoios económicos tendem a ser elevados e a abrangerem todas as famílias com filhos, independentemente dos níveis de rendimento, os incentivos fiscais tendem a ser menos vantajosos para o modelo de organização familiar assente em dois salários, relativamente ao modelo assente em uma única fonte de rendimento. As medidas relativas às licenças por parentalidade e aos serviços de apoio

à infância, sobretudo até aos três anos, são bastante heterogéneas. No entanto, as licenças tendem a ser longas, e a cobertura e inscrição dos serviços de apoio à infância tende a ser baixa.

Este modelo apresenta a dificuldade de incluir países como a França, a Alemanha e a Holanda que, dentro de um determinado enquadramento histórico similar, apresentam políticas de família que Thévenon assume "estarem numa posição intermédia" (2011), relativamente a outros países da OCDE, na promoção das famílias assentes em dois rendimentos e no apoio às famílias mais vulneráveis. As limitações da evolução recente de algumas medidas de políticas de família em certos países deste modelo, como a relativa à licença parental na Alemanha, associada à "posição intermédia" das mesmas políticas quando comparadas com as dos restantes, e às raízes histórica e institucional que marcam a dependência de trajetória na sua evolução estão na base de duas conclusões que parece importante salientar, por diversas razões. Desde logo, para a melhor caraterização deste modelo, assim como para a discussão mais geral sobre as vantagens das tipologias de modelos de políticas, como a de permitir "procurar razões para que configurações particulares ocorram em países específicos" (Adão e Silva, 2002). A conclusão de que "apesar das reformas introduzidas recentemente, o modelo de família assente num único salário continua a marcar parte do cenário institucional" (Thévenon, 2011) é a primeira. A conclusão de que na comparação com os modelos anteriores "as estratégias de políticas deste modelo são mais complexas nos objetivos e mais heterogéneas no seu desenho do que em qualquer outro modelo" (Thévenon, 2011) é a segunda.

Numa perspetiva comparada com outros modelos de políticas de família e de estado social, o autor conclui pela não coincidência total dos seus resultados. As razões apontam para a utilização de uma base de dados mais abrangente e recente, a base de dados comparados sobre políticas de família da OCDE, e para a circunstância de alguns países terem registado uma evolução nestas políticas no sentido da adoção de formas de apoio mais diversificadas e capazes de concretizarem "novos" objetivos.

O segundo grupo de modelos de políticas de família engloba as tipologias que "nascem" dos trabalhos sobre o estudo do estado social assente na lógica comparativa, desde logo os que resultam do intenso debate e fecunda produção de bibliografia a partir dos três modelos de estado social de Esping-Andersen (1990, 1999). Das muitas críticas suscitadas pela tipologia de regimes de estado social de Esping-Andersen, que se estenderam até ao questionamento do próprio conceito de estado social (Kasza, 2002), houve duas que foram integradas pelo autor na revisão do seu trabalho (Esping-Andersen, 1999; Adão e Silva, 2002; Arcanjo, 2006): a possibilidade da existência de mais do que três regimes, e a não consideração do papel da família na provisão do bem-estar. No âmbito desta tese estas duas críticas são consideradas as mais relevantes para serem salientadas, desde logo pelo que

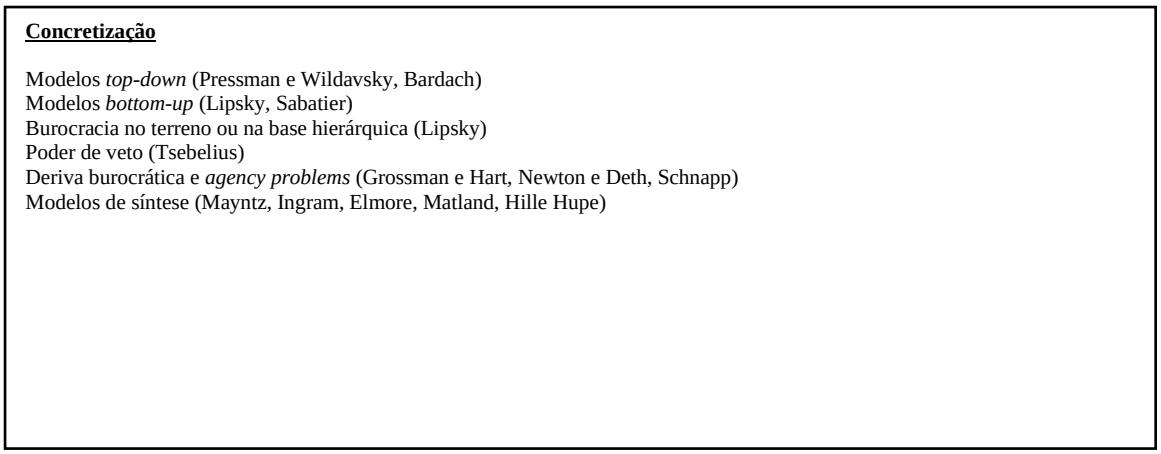
contribuíram para a produção de modelos de políticas de família, bem como para a discussão sobre o lugar dos países do Sul na tipologia de Esping-Andersen.

O tema dos países do Sul nos modelos de estado social importa desde logo pela avaliação, por vezes contestada e contestável (Flaquer, 2000a; Adão e Silva, 2002; Wall, 2012; Martin, 2015), da classificação específica de Portugal quanto às políticas de família. A integração dos países do Sul no regime corporativo na tipologia de Esping-Andersen (1999), a partir da consideração de que seriam casos de desenvolvimento tardio daquele modelo, foi questionada por vários autores (Ferrera, 1996; Rhodes, 1997, Flaquer, 2000a; Adão e Silva, 2002; Martin, 2015). Por um lado, pelo que significava de exclusão destes países da generalidade dos estudos comparativos e da consequente falta de análise dos seus estados sociais e especificidades associadas. O aprofundamento da bibliografia sobre as caraterísticas próprias dos estados sociais dos países do Sul na produção de bem-estar partiu de duas opções iniciais no alargamento das dimensões de análise. Para além dos resultados relativamente aos indicadores da tipologia de Esping-Andersen abrangeram a análise da interação entre proteção social, mercado de trabalho e agregados familiares. Por outro lado, procederam a uma abordagem assente na perspetiva do institucionalismo histórico e na importância dos contextos históricos, dado que "os países se agrupam nas políticas porque se agrupam na política" (Shalev, 2001, citado em Adão e Silva, 2002).

Essencialmente, os diferentes autores concentraram o seu foco nas semelhanças dos estados sociais dos países do Sul, que consequentemente os distinguem dos outros grupos de países. Neste exercício, como referido anteriormente, surge a indicação, em diferentes trabalhos, de várias especificidades do caso português, que incluem a dimensão da família e das políticas de família. As caraterísticas comuns que sustentam para diferentes autores a necessidade de considerar um quarto regime de estado social (Ferrera, 1996; Flaquer, 2000a; Adão e Silva, 2002; Martin 2015) remetem para diferentes dimensões. Numa perspetiva necessariamente sintética no âmbito desta tese, a dimensão dos processos histórico-políticos remete para o papel da religião e dos regimes autoritários, assim como para as transições para a democracia e adesões ao projeto europeu (Adão e Silva, 2002).

Na análise dos processos histórico-políticos comuns destes países encontram-se a afirmação do princípio da subsidiariedade na produção do bem-estar, da família patriarcal como primeira responsável pelo cuidar dos seus e de fortes valores familiares, da fraca individualização e da ausência de políticas de família explícitas. A transição democrática, por sua vez, marca o desenvolvimento do estado social nos países do Sul, em condições económicas e sociais muito diferentes, mais difíceis, relativamente aos "anos dourados" do pós-guerra. Neste continuum de contextos, Flaquer (2000a) considera os estados sociais dos países do Sul como "vias intermédias de outros sistemas de proteção social".

Figura 1 – Estados sociais – países do Sul: principais caraterísticas comuns



Fonte: da autora a partir de Flaquer (2000a), Adão e Silva (2002), Martin (2015).

No conjunto das caraterísticas comuns aos quatro países do Sul existem várias especificidades do caso português claramente identificadas. Adão e Silva (2002) afirma: "Aliás, a singularidade do caso português ao nível do funcionamento do mercado de trabalho desafia a agregação deste país num modelo da Europa do Sul […]." A elevada participação das mulheres no mercado de trabalho a tempo inteiro, das mais altas da Europa, num quadro de taxas de desemprego baixas e de taxas de emprego acima da média europeia estão na base desta assunção. Em 2012, Wall, evidencia a importância da perspetiva histórica do país para expressar o facto de "[…] Portugal não se encaixar bem nem no modelo familialista e residual do Estado de Bem-estar da Europa do Sul, nem no modelo Continental Conservador. Combina caraterísticas e traços específicos de vários regimes de bem-estar, e isto é […] um desafio difícil para a investigação" (Wall et al., 2012: 44). As principais caraterísticas referidas pela autora são a elevada participação das mulheres no mercado de trabalho, a evolução positiva dos níveis de cobertura de serviços de apoio às crianças na primeira infância e entre os três e seis anos, e o objetivo fundamental das políticas de família de promoção da igualdade de género.

Flaquer (2000b) é também muito claro na especificidade do caso português, quando justifica o uso da expressão "política de família mediterrânica" para salientar as similitudes entre Espanha, Grécia e Itália relativamente a Portugal. Quando o autor conclui pela "diferença radical de Portugal relativamente aos vizinhos do Sul", invoca a elevada taxa de atividade das mulheres, o sistema de abono de família universal e o apoio à habitação jovem. Schleutker (2014) destaca o facto de Portugal "se desviar dos padrões", numa referência a Itália e à Espanha, salientando nos resultados das políticas a equivalência com a Finlândia da taxa de mulheres no mercado de trabalho a tempo inteiro.

O ponto determinante colocado pelas críticas feministas (Lewis, 1992, 1997; Orloff, 1993; Sainsbury, 1994) relativamente ao papel da família radica na assunção de que este não é uma questão secundária na provisão de bem-estar, "mas uma dimensão essencial para a sua compreensão" na relação com o

estado e o mercado (Adão e Silva, 2002). Lewis (1997) recupera o papel histórico da família como "maior provedor de bem-estar, e o facto de a sua importância nesta dimensão não mostrar sinais de declínio". As críticas feministas, ao colocarem as questões da provisão de bem-estar pelas famílias, concretamente o trabalho não pago das mulheres, interpelam sobre a "forma como os modelos de estado social de Esping-Andersen, desde logo a partir do conceito de desmercantilização, permitem considerar abordagens alternativas das políticas de família" (Guo e Gilbert, 2007). Na base das perguntas colocadas estão duas considerações. Por um lado, a relação de desmercantilização com o mercado de trabalho deixa de fora as políticas de família e outras políticas na dimensão do cuidar quando estas têm um impacto considerável no mercado de trabalho. Por outro lado, a consideração de que os conceitos essenciais de descomodificação, cidadania social e estratificação social têm implicações de género. Lewis (1997) evidencia a "posição mais difícil das mulheres em relação ao estado social, face aos homens", tendo em conta que, para além de provedoras pagas e beneficiárias, também são provedoras não pagas.

A partir do reconhecimento destas críticas, Esping-Andersen reavalia a sua tipologia inicial e desenvolve o conceito de desfamiliarização. Na mesma lógica subjacente ao conceito de desmercadorização, procura avaliar a maior ou menor dependência de cada pessoa relativamente à família e às redes familiares para atingir os níveis considerados mínimos de bem-estar. Na aplicação dos indicadores de medida do conceito de desfamiliarização – países familialistas e países não familialistas – o autor conclui pela consistência da sua tipologia inicial de regimes de estado social.

Figura 2 – As políticas de família nos três regimes de estado social de Esping-Andersen (1990, 1999)

Modelo social-democrata	Com o maior grau de desfamiliarização, as políticas de família têm como objetivos centrais a promoção da igualdade de género e do bem-estar das crianças e evidenciam um forte papel do estado.
Modelo conservador continental	Com um baixo grau de desfamiliarização, as políticas de família são orientadas para o modelo do homem provedor do rendimento da família, a participação das mulheres no mercado de trabalho não é encorajada e o papel, a responsabilidade da família tradicional são salientados. O papel do estado é significativo.
Modelo liberal	Com o menor nível de desfamiliarização, as famílias são consideradas responsáveis pelo "cuidar dos seus", tendo como únicas alternativas o mercado ou as redes familiares e de vizinhança. O papel do estado é reduzido e orientado exclusivamente para os mais vulneráveis e excluídos.

Fonte: da autora a partir de Guo e Gilbert (2007).

A abundante bibliografia que "correu por baixo da ponte" dos dois livros de Esping-Andersen (1990, 1999) deu origem a diversos modelos de estado social, que cruzam os estudos do estado social com os estudos feministas e com a dimensão e estudos das políticas de família. No âmbito dos diferentes

modelos, e tendo em conta o tema da presente tese, entende-se colocar o enfoque nos modelos que resultam da terceira fase da evolução dos conceitos de desfamiliarização, a fase da sua avaliação crítica (Lohmann e Zagel, 2016). Esta opção é reforçada pela assunção de autores, como Saxonberg (2012), de que estas tipologias "surgiram como a forma mais comum de analisar e avaliar as políticas em função do género". Dos diferentes modelos desenvolvidos (Leitner, 2003; Bambra, 2007 – citados em Saraceno, 2016; Leitner e Lessenich, 2007; Saraceno, 2010; Saraceno e Keck, 2010), o trabalho de Leitner (2003) surge na bibliografia como especialmente relevante, desde logo porque cruza dois domínios da política social comparada, o das tipologias de estado social e o das políticas de família.

Leitner (2003) centra o seu trabalho numa dimensão específica das políticas de família, as políticas de cuidar (por exemplo, licenças parentais, serviços de apoio à família, prestações sociais, benefícios ao nível das pensões, horários de trabalho reduzidos, entre outras) e desenvolve um exercício crítico face ao conceito de desfamiliarização desenvolvido por Esping-Andersen (1999). O autor aponta diferentes limites a este conceito. Por um lado, ao associar a desfamiliarização à existência de apoios públicos e privados às famílias nas tarefas de cuidar, Esping-Andersen (1999) não considera o efeito de classe quando esses apoios são privados e apenas acessíveis a quem os pode pagar. Por outro lado, Leitner assume que, até nos países nórdicos, as famílias continuam a ser provedoras de cuidados fundamentais – veja-se a elevada taxa de mulheres a tempo parcial no mercado de trabalho. Por último, o autor identifica a construção dos indicadores de medida de desfamiliarização de Esping-Andersen centrados nos resultados, um problema para a possibilidade de avaliação de diferentes variações de familialismo. Tendo em conta estes limites, e por contraponto a Esping-Andersen, que centra os seus indicadores de definição e medição de desfamiliarização nos resultados ao nível das estruturas familiares, Leitner considera as políticas e a relação entre as políticas e os resultados na avaliação dos diferentes graus de familialismo. Com a construção desta alternativa o autor assume o objetivo de contruir "um instrumento de medição com maior capacidade de identificar as diversas dimensões da conjugação entre políticas e resultados" (Leitner, 2003).

Nesta asserção, arrisca-se sugerir que Leitner parece aproximar-se da lógica subjacente à crítica de Esping-Andersen sobre os estudos anteriores ao seu relativamente ao estado social. Se, para Esping-Andersen, a bibliografia sobre o estado social "pecava" por se desfocar do estudo do mesmo para se centrar nos resultados de determinados indicadores gerais e em "configurações ideais típicas (Adão e Silva, 2002), para Leitner a definição de familialismo e não familialismo de Esping-Andersen (1999) centra-se nos resultados das estruturas familiares e em definições próximas de "ideais típicas" e secundariza o estudo das políticas e da sua relação com as estruturas familiares. Nesta secundarização, o autor considera que se perdem as "variações" que decorrem dessa relação e as suas consequências no agrupamento entre países.

Figura 3 – Quatro tipos de familialismo – Leitner (2003)

Familialismo explícito (familialismo forte + desfamiliarização fraca)	▪ Reforça a família na função do cuidar das crianças, pessoas com deficiência e pessoas idosas ▪ Ausência de alternativas à função de cuidar pelas famílias
Familialismo opcional (familialismo forte + desfamiliarização forte)	▪ Reforça a função de cuidar das famílias ▪ Ao mesmo tempo provê serviços de apoio aos dependentes (infância, deficiência e velhice) ▪ Permite a opção (parcial) de "libertar" as famílias da função de cuidar
Familialismo implícito (familialismo fraco + desfamiliarização fraca)	▪ Não apoia ativamente a função de cuidar da família ▪ Não oferece alternativas que "libertem" as famílias dessa função ▪ Implicitamente assume que a responsabilidade de cuidar é assegurada, naturalmente, pelas famílias
Desfamiliarização (familialismo fraco + desfamiliarização forte)	▪ Prioridade na provisão de serviços de apoio às famílias, através da oferta privada e do estado social ▪ "Libertação" das famílias das responsabilidades de cuidar

Fonte: da autora a partir de Leitner (2003).

Na aplicação empírica da tipologia dos quatro familialismos a 15 estados-membros da União Europeia, Leitner encontra resultados que, como esperava, diferem "da abordagem dos três mundos de Esping-Andersen" (Leitner, 2003). Como tal, assume como provada a sua afirmação de que os países se agrupam de forma diferente relativamente a diferentes políticas de apoio às famílias nas tarefas de cuidar.

Figura 4 – Quatro tipos de familialismo: os resultados empíricos (Leitner, 2003)

Licenças parentais pagas e serviços de apoio às crianças até 3 anos de idade nos estados-membros da EU	
Familialismo explícito	Áustria, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Holanda
Familialismo opcional	Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França e Suécia
Familialismo implícito	Grécia, Portugal, Espanha
Desfamiliarização	Irlanda, Reino Unido

Fonte: da autora a partir de Leitner (2003).

Para terminar este ponto importa salientar que a produção de novos modelos de políticas de família assentes em estudos comparativos foi, naturalmente, "acompanhada" pela evolução das próprias famílias e dos processos políticos, sociais e institucionais ao longo do tempo. Nesta evolução vários autores identificam realidades transversais aos países desenvolvidos, em especial os países europeus

(Gauthier, 2002; Martin, 2015), que confrontam as instituições políticas com a avaliação da necessidade de novas ou adaptadas políticas de família. Gauthier (2002) identificou neste quadro o que considera um "gap na bibliografia" sobre o impacto de realidades semelhantes na evolução das políticas de família, concretamente sobre a sua convergência ou divergência.

A partir da tipologia adaptada de Esping-Andersen (1990, 1999) de quatro regimes de estados sociais, a autora baseia o seu estudo em indicadores empíricos de políticas de família de 22 países para a análise da sua evolução e grau de convergência a partir de 1970. Nesse quadro de análise identifica quatro desafios comuns. Por um lado, a mudança demográfica na estrutura e dinâmicas da família. Por outro lado, as consequências das condições económicas e financeiras quer nas famílias, quer nos orçamentos dos governos dos diferentes países, sem esquecer nas políticas de família. Em terceiro lugar, a importância crescente da dimensão social da União Europeia e a emergência do Mercado Comum, com o consequente impacto de atos legislativos e documentos influentes da União Europeia nas políticas públicas dos estados-membros, incluindo as políticas de família. Por último, a pressão da integração económica global nos estados sociais, desde logo tendo em conta os seus possíveis custos na competitividade e atratividade económicas dos países.

Os resultados do estudo concluíram pela mudança das políticas de família desde 1970. No entanto, e apesar de esse resultado revelar tendências gerais de aumento dos apoios aos pais e mães trabalhadores e do crescimento pouco significativo das transferências sociais para as famílias, as diferentes magnitudes das mudanças salientam e identificam o aumento das divergências entre países (Gauthier, 2002).

O último grupo de estudos que se entende mencionar relaciona os regimes de estado social, as políticas de família e a fecundidade. Neste âmbito importa essencialmente compreender a relação e utilidade dos regimes de estado social e das políticas de família no estudo, sobretudo comparativo, da fecundidade. Nesta relação a bibliografia sugere três ordens de razão relevantes. Em primeiro lugar, a noção das políticas de família como parte das políticas de bem-estar estabelece, no seu estudo, a relação com a bibliografia sobre os regimes de estado social (Neyer, 2003). Neste âmbito, Schleutker (2014) salienta o que descreve como uma "semelhança impressionante" entre os regimes de estado social e os níveis de fecundidade (ISF). Para o período 1990-2010 o autor acima agrupa os regimes de estado social e os níveis de fecundidade em regimes social-democrata e liberal que registam números entre 1,7 e 2,1 filhos por mulher, a que acresce o regime corporativo marcado por níveis que oscilam entre o que a bibliografia (Billari, 2008; Kohler, Billari e Ortega, 2001, 2002) classifica como fecundidade baixa (≤ 1,5 filhos por mulher) e muito baixa (≤ 1,3 filhos por mulher).

Em segundo lugar, a extensa literatura, discussões académicas e políticas sobre a importância e avaliação das políticas de família como meio imprescindível para aumentar a fecundidade (Gauthier, 1996, 2002; Thévenon, 2011, Neyer, 2012; Luci e Thévenon, 2013; Schleutker, 2014; Veiga, 2014).

Em terceiro lugar, os resultados da evolução do estudo do estado social de uma perspetiva centrada nos resultados dos níveis e tipos de despesas sociais relativamente ao bem-estar nos diferentes países, para o desenvolvimento da bibliografia centrada nos princípios e objetivos dos diferentes tipos de estado social (Adão e Silva, 2002) e na sua utilidade para o estudo da fecundidade (Neyer, 2012). Nesta última perspetiva de estudo, o estado social surge como uma instituição que através das políticas sociais intervém ela própria nos fatores que enquadram o comportamento humano (Neyer, 2003, 2012). Dito de outra forma a partir da citação de McNicoll (2009, citado em Neyer, 2012), uma instituição que "cria um "equilíbrio estável" para a ação individual e para a sociedade".

Ainda no quadro da mesma evolução, Neyer (2012) identifica cinco razões pelas quais a investigação do estado social se revela útil para a investigação da fecundidade. Sucintamente, a primeira tem a ver com o estabelecimento da relação entre as políticas sociais e o comportamento social. Com o desenvolvimento das diferentes vertentes da investigação dos regimes de estado social, o foco do estudo das políticas sociais passa a abranger direitos sociais, familialismo, as diferentes formas de cuidar, o género, a igualdade, as classes sociais, entre outros conceitos. Nesta abrangência, por sua vez, estão vários determinantes da fecundidade e da sua evolução. A segunda razão prende-se com a capacidade da lógica subjacente à classificação dos diferentes regimes de estado social criar quadros de configurações das caraterísticas essenciais que agrupam os diferentes países. Deste modo, o estado social surge como "um indicador do ambiente das políticas sociais que enquadram as decisões das mulheres e dos homens relativamente à fecundidade" (Neyer, 2012). A terceira razão assenta na perspetiva de que nas configurações dos diferentes regimes de estado social também se reduzem os riscos de conclusões erradas, associadas às análises individuais de políticas sociais. O facto de os estudos feministas e de género sobre o estado social coincidirem com as teorias demográficas da evolução da fecundidade e das diferenças de fecundidade nos países desenvolvidos fundamenta a quarta razão. Por fim, a quinta razão, tem a ver com a natureza duradoura dos princípios do estado social que, associada às diferentes dimensões que estruturam os regimes de estado social e à capacidade que estes significam de previsão da sua evolução, constitui uma estrutura útil para a análise comparativa da evolução da fecundidade ao longo do tempo.

1.4. Breve enquadramento da evolução das políticas de família em Portugal no contexto europeu e internacional

A revisão da bibliografia e as decisões que se evidenciaram necessárias na definição dos períodos temporais, como mencionado na introdução, conduziram ao enquadramento da análise nas fases de desenvolvimento do estado social, da evolução das políticas de família e dos seus objetivos, antes e depois da mudança e agendamento da orientação natalista, e na influência dos ciclos políticos neste processo. No desenvolvimento desse quadro identificou-se a necessidade, para a melhor compreensão e interpretação do caso português, de proceder à sua contextualização nas dimensões europeia e internacional. No essencial, esta dimensão histórica permite compreender a origem, as diferentes fases de desenvolvimento do que são hoje, e foram ao longo do tempo, as políticas de família (ver anexo). Na introdução da análise dos programas eleitorais considera-se importante proceder a uma revisão muito sintética dos pontos essenciais da história do surgimento e evolução das políticas de família, com a orientação natalista como fio condutor.

Os primeiros elementos de políticas de família centraram-se na promoção da natalidade, destacando-se o caso da França em primeiro lugar, na redução da mortalidade materno-infantil, na redução da pobreza, em particular das crianças órfãs e das viúvas (Gauthier, 1996). Na transição da primeira para a segunda metade do século XIX, a publicitação de estudos sobre a pobreza, em particular sobre a pobreza infantil, e o reconhecimento da insuficiência da assistência benemérita para responder aos problemas sociais decorrentes de todas as transformações associadas à industrialização, desde logo demográficas, as questões morais na atribuição dos apoios públicos (Wennemo, 1994) e a resistência à sua dimensão económica enquadram as primeiras medidas na sua exiguidade, inconstância das vigências e forte seletividade. A família enquanto tal não é o objeto direto das medidas de política até aos anos 70. De acordo com Gauthier (1996) e Hantrais e Letablier (1996) a expressão políticas de família é um conceito europeu. Paradoxalmente, estas políticas surgem ao mesmo tempo que se afirma a natureza privada e do âmbito da liberdade individual da família (Commaille e Martin, 1998).

Entre os primeiros elementos de política de família e a segunda metade dos anos 40 e década de 50, o "período dourado" do estado social coincide com a expansão, o reforço e a universalidade dos apoios à família, em particular os apoios económicos e em espécie nas áreas da educação e saúde, para além das medidas no âmbito da segurança social. Nesta fase, a orientação natalista perde visibilidade no quadro do baby boom, e a questão do papel das mulheres e da defesa dos seus direitos cresce em visibilidade e reivindicações pelas organizações de mulheres, nas diferentes vagas do feminismo. O aumento das qualificações das mulheres, a sua inserção crescente no mercado de trabalho, a generalização do acesso ao planeamento familiar, as diferentes declarações internacionais que

reconhecem o dever e a necessidade da intervenção do estado no apoio às mulheres, crianças e jovens, bem como às famílias, tendo em conta as alterações no papel social das mulheres e a diversidade dos modelos de organização das famílias, moldam a evolução das políticas de família e ocupam o centro das agendas políticas.

A tendência da queda da fecundidade a partir dos anos 60 recupera na agenda dos países industrializados a questão da natalidade e o papel das políticas de família. No entanto, as decisões políticas relativamente a este facto resultam da sua relação de força com o entendimento da família como espaço privado, de promoção dos direitos das mulheres e da igualdade entre mulheres e homens, e de recusa em colocar em causa ganhos civilizacionais. As crises financeiras e económicas dos anos 70 reintroduzem a tendência da seletividade e uma certa dimensão das questões morais das políticas de família, como outras crises até aos nossos dias o voltarão a fazer.

Se, num primeiro momento, o conhecimento e a realidade social tendiam a verificar a relação negativa entre fecundidade e participação das mulheres no mercado de trabalho, a partir dos anos 90 esta relação prova-se positiva. A política social comparada revela que os países com níveis de fecundidade mais positivos são também aqueles onde a igualdade entre mulheres e homens e a consequente integração das mulheres no mercado de trabalho são maiores. O desenvolvimento da investigação, da produção do conhecimento pela academia, pelas organizações internacionais e pela União Europeia resulta numa nova visibilidade da questão da natalidade. A "novidade" parte e assenta no equilíbrio entre as novas realidades familiares, a igualdade entre mulheres e homens, em particular no mercado de trabalho, e o impacto da queda da fecundidade nas economias e na sustentabilidade dos estados sociais. As medidas de políticas de família centram-se cada vez mais na conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar. Thévenon (2011; Thévenon e Neyer, 2014) considera mesmo esta dimensão das políticas de família como a nova alavanca do apoio à natalidade nos últimos anos.

A criação de instituições que monitorizam a evolução da questão demográfica em geral, da fecundidade em particular, a promoção crescente do papel e direitos dos pais homens na família, sobretudo no aprofundamento das licenças por parentalidade e dos serviços de guarda das crianças, com prioridade da primeira infância, marcam a evolução das políticas de família, da questão da natalidade e das configurações do estado social mais recentes.

Nas diferentes fases de desenvolvimento das políticas de família a questão sobre a convergência e divergência das respostas dos diferentes países a realidades e problemas demográficos comuns promove o interesse, a investigação académica, mas também a atenção dos decisores políticos aos diferentes níveis. Os diferentes modelos de estado social desenvolvidos a partir do trabalho seminal de Esping-Andersen (1990), com o papel determinante da escola feminista no seu debate e trabalhos

posteriores, revelam a importância da história, do início do desenvolvimento das diferentes dimensões demográficas, sociais, económicas, culturais, religiosas e políticas de cada modelo.

O caso português no contexto europeu e internacional é marcado por vários desfasamentos no tempo e determinadas especificidades. Nesta perspetiva, os ciclos políticos do início do século XX são parte decisiva na explicação da evolução das políticas de família, em particular, e do estado social, em geral. O atraso de quase 100 anos na transição demográfica relativamente ao panorama europeu e o consequente desfasamento na queda da fecundidade, numa sociedade marcada por elevados níveis de pobreza, contextualizam o facto de a natalidade não constituir um fio condutor na origem e evolução das políticas de família em Portugal. A análise dos programas eleitorais evidencia isso mesmo. No final do século XIX e início do século XX, as respostas centravam-se nas pessoas e famílias mais pobres e dependiam da beneficência privada muito ligada à igreja e patrocinada, pontualmente, pela monarquia. Portugal é o primeiro país a criar uma instituição pública ainda no período da monarquia, o Conselho Geral de Beneficência em 1835 (Gauthier, 1996). Ainda no final do século XIX Portugal é também dos primeiros países a abrir uma creche pública, em 1882 em Lisboa (Bairrão e Vasconcelos, 1997), assim como a proibir o trabalho das mulheres trabalhadoras quatro semanas antes do parto e a definir o direito à ausência do trabalho para amamentação (Baptista, 2016).

A reivindicação e definição de apoios com o objetivo de promover a saúde e bem-estar das mães trabalhadoras das crianças – lactários, dispensários, maternidades e creches – no mesmo período é associada por Baptista (2016) a grupos de elite como médicos, feministas e associações mutualistas. A instauração da República traz, também neste âmbito, várias esperanças e avanços. Desde logo na promoção da educação das mulheres e das crianças, na promoção da saúde materno-infantil e na adoção do direito constitucional à previdência social. No entanto, a instabilidade política e social no período da República e a sua curta duração ditaram a frustração das suas ambições. A própria aprovação dos seguros sociais deixou de fora o seguro por maternidade.

Com a ditadura, o Estado Novo e a sua vigência até 1974, mesmo tendo em conta alguma evolução positiva no período marcelista, Portugal ficou fechado à evolução que se foi desenvolvendo aos níveis internacional e europeu e regrediu com a institucionalização da família como base imprescindível da consolidação e afirmação da ideologia corporativo-fascista. A aprovação do abono de família, que a bibliografia discute como entre tardia (Pimentel, 1999) e inovadora no contexto de um sistema de previdência pouco desenvolvido (Pereirinha, Arcanjo e Carolo, 2009), não tinha subjacente, ao contrário de outros países europeus, a questão da natalidade, mas o ideário do subsídio familiar como defendido pela igreja católica.

O desenvolvimento do estado social, a segunda vaga do feminismo, o acesso à contraceção, a defesa da igualdade entre mulheres e homens, que decorreram entre o fim da Segunda Guerra Mundial e 1974 nos países mais desenvolvidos, contrastaram com os retrocessos face ao que existia antes da ditadura e os retrocessos promovidos pela mesma em Portugal (Pimentel, 1999; Campos e Rocha, 2013; Carolo, 2006; Wall, 2011). No Estado Novo a primeira e substantiva responsabilidade dos apoios às pessoas e à família era da própria, a quem cabia "cuidar dos seus". O papel do estado era, por isso, tutelar e supletivo.

A Revolução de Abril de 1974 significou a rutura com o Estado Novo. A dimensão da família é provavelmente a dimensão em que a rutura foi mais radical, profunda e que ainda se perceciona nos dias de hoje. O desenvolvimento do estado social, o acesso universal à educação, à saúde, à segurança social, os direitos das mulheres, os direitos das crianças e jovens, a construção de uma economia social de mercado e a integração no projeto europeu são dimensões essenciais do projeto de progresso para Portugal no contexto da conquista da democracia e da liberdade. A democracia abriu as janelas de oportunidade para a progressiva aproximação aos países mais desenvolvidos na adoção e aprofundamento das políticas de família. A segunda metade dos anos de 1970 é marcada pela adoção de um edifício legislativo que concretizou o corte radical e fundo com a noção de família, e dentro desta com as desigualdades entre os seus membros, especialmente das mulheres e crianças. A Constituição de 1976 e o Código Civil de 1966 são as duas pedras basilares de todo um novo edifício legislativo. Os anos de 1980 marcam o início da queda da fecundidade e a promoção dos direitos das mulheres no mercado de trabalho. Os anos de 1990 prosseguem a promoção destes direitos com a questão da conciliação entre a vida profissional e familiar no centro da agenda política. A primeira década e meia do século XXI é marcada pelas medidas de política de família que promovem o papel e direitos dos pais na esfera familiar, que aprofundam as medidas de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar através da prioridade do apoio à primeira infância e às famílias monoparentais.

Entre os ciclos políticos de 1991 a 2015 a orientação natalista, o objetivo da natalidade das políticas de família, afirma-se progressivamente como fio condutor da evolução destas políticas no caso português. O desfasamento da queda da fecundidade até aos anos 1980 evolui para uma situação, a partir dos anos 1990, que coloca Portugal nos países com menores níveis de fecundidade durante mais tempo, como de resto acontece nos restantes países do Sul da Europa. Neste cenário a interação entre agendas políticas, arena política e consequências transversais de níveis de fecundidade persistentemente baixos e muito baixos fazem emergir a natalidade como problema e as políticas de família como resposta central ao mesmo.

Nesta síntese são assumidos todos os riscos na escolha das partes da história referidas e, consequentemente, das não referidas. O objetivo é o de fazer um "esquisso" da origem e evolução das políticas de família e salientar, desse modo, a imprescindibilidade do enquadramento do caso português no contexto europeu e internacional para a análise do conjunto do material empírico.

Segundo capítulo – Abordagens teóricas das políticas públicas

2.1. O estudo das políticas públicas

Numa breve introdução, a análise sucinta das diversas abordagens sobre a origem das políticas públicas tem como objetivo ilustrar uma das ideias centrais da bibliografia, a de que o desenvolvimento das políticas púbicas acompanha a maior, mais complexa e cada vez mais exigente intervenção do estado (Muller, 1990; de Leon e Vogenbeck, 2007; Araújo e Rodrigues, 2017) e assenta no objetivo base de melhorar o exercício da democracia e a eficácia das políticas pela aproximação entre os seus objetivos e resultados (Lasswell, 1951; de Leon, 2006). De acordo com Souza (2006), "o pressuposto analítico que esteve na origem e na consolidação do estudo das políticas públicas é que, em democracias estáveis, o que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por atores independentes".

A análise das políticas públicas tem como objeto de estudo a "caixa negra" do sistema político (Dye, 2007; Araújo e Rodrigues, 2017), ou seja, como são geradas as políticas públicas, como funcionam os processos e as instituições, como agem os atores políticos no processo de elaboração das políticas e de que forma são condicionados pelas condições socioeconómicas e políticas. O foco do estudo das políticas públicas são as próprias políticas públicas, a relação entre os processos e os comportamentos associados à adoção das políticas e o conteúdo das mesmas. Consequentemente, a sua análise procura descrever o conteúdo das políticas, identificar o impacto das forças sociais, económicas e políticas, e avaliar as consequências, previstas e imprevistas, das políticas públicas na sociedade (Dye, 2007).

Araújo e Rodrigues (2017) salientam que, enquanto objeto de estudo, as políticas públicas são "processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e decisão", desde o local ao nacional e transnacional, e que "envolvem diferentes atores – governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos alvo e organismos transnacionais – que agem em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos, visando a resolução de problemas públicos, mas também a distribuição de poder e de

recursos." Quem estuda as políticas públicas procura responder às questões colocadas por Lasswell nos anos 40 e 50: "quem consegue o quê, quando e como?" (Theodoulou, 1995b).

A disciplina e o estudo das políticas públicas são tributários de várias disciplinas, como a ciência política, a administração pública, a sociologia, a comunicação, a psicologia, a história, entre outras. No entanto, importa referir três caraterísticas próprias e diferenciadoras das políticas públicas enquanto área de estudo (de Leon e Vogenbeck, 2007; de Leon, 2006; Goodin, Rein e Moran, 2006; Araújo e Rodrigues, 2017): são orientadas para os problemas entendidos como parte de um contexto específico, que deve ser devidamente considerado em termos de análise, metodologia e escolha de soluções; implicam uma abordagem multidisciplinar e holística, no sentido de que qualquer problema tem várias componentes que se enquadram em diferentes disciplinas e "olhares" (Souza, 2006); e, finalmente, adotam uma abordagem normativa e orientada pelos valores da cultura democrática e da dignidade humana assumidos como centrais na análise das políticas públicas.

A bibliografia é extensa na definição de políticas públicas (Dye, 2007; Moran, Rein e Goodwin 2006; Gelinski e Seibel, 2008; Hill, 2013) e, de acordo com Theodoulou (1995a), o único ponto coincidente é a ideia de que afetam de forma significativa o dia a dia de todas as pessoas. A partir deste pressuposto considera-se mais útil salientar os elementos centrais da maioria das definições, sendo assim possível uma abordagem menos restritiva organizada em cinco dimensões:

as políticas públicas devem distinguir entre o que o governo tenciona fazer e o que faz de facto: o que o governo não faz é tão importante como o que faz;

as políticas públicas envolvem todos os níveis de governo e abrangem tanto os atores formais como os informais;

as políticas públicas são difusas e não se limitam à legislação, regras e regulações;

as políticas públicas correspondem a uma ação definida com resultados definidos como objetivos;

as políticas públicas correspondem a um processo em curso com diferentes fases, que abrange quer o curto, quer o longo prazo.

Nestas dimensões e ainda a propósito do significado do conceito de políticas públicas, Theodoulou (1995a) evidencia a noção fundamental no desenvolvimento teórico e prático desta área científica, a de que não é possível isolar das políticas públicas a política e o ambiente em que são desenvolvidas: "As políticas públicas permitem reconciliar reivindicações conflituantes ou recursos limitados; estabelecem incentivos para a cooperação e ação coletivas que seriam irracionais sem a influência do sistema de governo; proíbem comportamentos moralmente inaceitáveis."

Os precursores do estudo das políticas públicas enquanto disciplina académica são os cientistas sociais Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton. No desenvolvimento desta investigação e no âmbito deste ponto, a alusão aos fundadores permite duas referências importantes para as teorias adotadas na definição do modelo analítico, e cujo enquadramento será desenvolvido no ponto seguinte. Por um lado, a importância do trabalho desenvolvido por Lasswell, na organização do desenvolvimento do processo político em diferentes etapas, que abriu o espaço para a evolução do que viria a ser o modelo sequencial ou das etapas. Por outro lado, o facto de que é a partir da combinação das diferentes abordagens destes autores que se consolidam os quadros teóricos que marcam a análise das políticas públicas desde os anos 60, e a partir dos quais se "configuraram desde muito cedo duas correntes de pensamento e de análise, dois caminhos analíticos paralelos, mas também complementares, com muitos pontos de contacto e de cruzamento" (Araújo e Rodrigues, 2017).

Os modelos teóricos que decorrem da combinação da abordagem sequencial de Lasswell e da abordagem sistémica de Easton resultam nas abordagens focadas na emergência dos problemas, no processo de agendamento e de formulação das políticas públicas, como nas focadas nos processos de implementação das políticas públicas. Por sua vez, os modelos teóricos que derivam das perspetivas sequencial de Lasswell, da escolha racional de Simon e incrementalista de Lindblom assentam nas teorias do estado e são instrumentais para a verificação de hipóteses dessas teorias.

Figura 5 – Quadros teóricos, abordagens e modelos de análise de políticas públicas

Funcionamento das políticas públicas

Abordagens incrementalistas (Lindblom)
Teorias da escolha racional (Downs)
A metáfora do "caixote do lixo" (Cohen, Marsh e Olsen)
Abordagem dos subsistemas, redes e comunidades políticas (Heclo, Marsh e Rhodes, Atkinson e Coleman, Smith)
Abordagens centradas nos atores (Marin e Mayntz, Dye)
Modelo *top-down policymaking* (Dye)
Papel da administração na formulação das políticas (Page, Schnapp)
Dependência da trajetória – *path dependence* (Peters, Pierre, King, Pierson, Immergut, Hall e Taylor, Thelen)
Transferência e difusão de políticas públicas (Dolowitz e Marsh)
Abordagens neoinstitucionalistas (Ostrom, Hall e Taylor)

Agendamento e formulação

Modelo sequencial (Lasswell, Jones e Anderson)
Metáfora dos fluxos (Kingdon)
Equilíbrio pontuado ou interrompido (Baumgartner e Jones)
Coligações de causa ou de interesse (Sabatier e Jenkins-Smith)
Abordagens cognitivas e centradas no papel das ideias (King, Jobert e Muller, Sabatier e Jenkins-Smith, Majone e Stone)
Modos de agendamento (Cobbe Elder)
Agenda-setting e meios de comunicação (Downs, Peters e Hogwood)

Abordagens incrementalistas (Lindblom)
Teorias da escolha racional (Downs)
A metáfora do "caixote do lixo" (Cohen, Marsh e Olsen)
Abordagem dos subsistemas, redes e comunidades políticas (Heclo, Marsh e Rhodes, Atkinson e Coleman, Smith)
Abordagens centradas nos atores (Marin e Mayntz, Dye)
Modelo *top-down policymaking* (Dye)
Papel da administração na formulação das políticas (Page, Schnapp)
Dependência da trajetória – *path dependence* (Peters, Pierre, King, Pierson, Immergut, Hall e Taylor, Thelen)
Transferência e difusão de políticas públicas (Dolowitz e Marsh)
Abordagens neoinstitucionalistas (Ostrom, Hall e Taylor)

Processo de decisão

Abordagens incrementalistas (Lindblom)
Teorias da escolha racional (Downs)
A metáfora do "caixote do lixo" (Cohen, Marsh e Olsen)
Abordagem dos subsistemas, redes e comunidades políticas (Heclo, Marsh e Rhodes, Atkinson e Coleman, Smith)
Abordagens centradas nos atores (Marin e Mayntz, Dye)
Modelo *top-down policymaking* (Dye)
Papel da administração na formulação das políticas (Page, Schnapp)
Dependência da trajetória – *path dependence* (Peters, Pierre, King, Pierson, Immergut, Hall e Taylor, Thelen)
Transferência e difusão de políticas públicas (Dolowitz e Marsh)
Abordagens neoinstitucionalistas (Ostrom, Hall e Taylor)

Política e políticas públicas

Teoria da ação pública (Muller, Palier e Surel)
Teoria pluralista ou teoria dos grupos (Dahl, Bachrach e Baratz)
Teoria das elites (Mosca, Mills)
Neomarxistas (Miiband, Offe, Habermas)
Abordagem neocorporativa (Schmitter)
Tipologias de políticas públicas (Lowi)
Neoinstitucionalismo (March e Olson, Skocpol, Hall e Taylor)
Linguagem e comunicação política (Fisher e Forester, Edelman)

Fonte: da autora, a partir de Araújo e Rodrigues (2017).

São vários os autores (John, 1998; Dye, 2007; Araújo e Rodrigues, 2017) que salientam o entendimento de que não há nenhum modelo de análise "preferível" relativamente aos outros, mas que são complementares. Nessa complementaridade permitem pensar e explicar as políticas públicas, compreender os modos e as regras gerais em que se desenvolve a ação pública, analisar as suas continuidades e ruturas, os processos e determinantes do seu desenvolvimento e identificar as forças e os diferentes e múltiplos fatores que condicionam, influenciam e determinam as políticas públicas (Araújo e Rodrigues, 2017).

2.2. Perspetivas teóricas da análise das políticas públicas

As perguntas a que esta tese procura responder situam a análise do processo político de adoção da orientação natalista das políticas de família a dois níveis. Por um lado, na fase da definição do problema e do agendamento: quando e como surge a orientação natalista nas políticas de família em Portugal?

Por outro lado, na evolução das políticas de família, tendo em conta o momento em que assumem a orientação natalista: em que contextos (histórico e político), com que objetivos e diferentes configurações se desenvolve essa orientação natalista? Em que medida os ciclos políticos explicam a mudança e moldam os contornos da orientação natalista das políticas de família?

Na construção do modelo analítico, que será desenvolvido no ponto seguinte deste mesmo capítulo, a fundamentação teórica para a construção das hipóteses de resposta às questões que estruturam o puzzle desta pesquisa assenta na conjugação e na complementaridade da teoria dos fluxos e do institucionalismo histórico.

2.2.1. Teoria dos fluxos

A abordagem da teoria dos fluxos (multiplex streams framework), desenvolvida por John Kingdon na obra Agendas, Alternatives and Public Policies, editada pela primeira vez em 1984, implica a referência a diferentes domínios. Por um lado, os conceitos e as relações que estes permitem estabelecer entre as diferentes dimensões do processo político, organizadas em função de três fluxos, e que estruturam a teoria. Por outro lado, os contributos teóricos e empíricos do desenvolvimento e aplicação da teoria dos fluxos, a exigência que deve ser colocada na sua aplicação e as limitações e críticas identificadas por diferentes autores (Kingdon, 2003 [1984]).

A teoria dos fluxos, também referida como estrutura (Zahariadis, 1999, citado em Jones et al., 2016; Zahariadis, 2014), modelo (Travis e Zahariadis, 2002), abordagem (Zahariadis, 2014) ou metáfora (Araújo e Rodrigues, 2017), foi desenvolvida por Jon Kingdon nos anos 80, e enquadra-se na bibliografia que coloca a sua atenção em determinadas etapas do processo político de adoção de políticas públicas. Neste caso, as etapas da definição, agendamento dos problemas e determinação das alternativas de resposta que podem ser adotadas (Kingdon, 2003 [1984]).

O objetivo principal do estudo de Kingdon foi o de explicar as condições de entrada e de saída dos problemas na agenda do governo federal dos Estados Unidos da América, bem como a escolha entre as soluções alternativas de políticas, tendo em conta a ideia de que, se os processos de decisão das políticas públicas eram bastante estudados, importava conhecer e explicar os "processos de pré-decisão" e o "labirinto da geração das políticas" (Kingdon, 2003 [1984]). Neste sentido, a teoria dos fluxos procura responder às perguntas: "Porquê?", "Como?" e "Quem?" (Kingdon, 2003 [1984]; Araújo e Rodrigues, 2017):

- Porque é que determinadas questões "ganham" a atenção dos decisores políticos e entram na agenda política e outras não?
- Como e porquê se alteram as agendas políticas ao longo do tempo?
- Como é que determinadas alternativas de políticas são consideradas e têm mais atenção no processo de escolha em detrimento de muitas outras?
- Quem influencia e define a agenda das políticas públicas?

Kingdon (2003 [1984]) define o conceito de agenda como "a lista de questões e problemas aos quais os decisores políticos prestam atenção num determinado momento do tempo", ou seja, o processo de "redução" dos temas nos quais estes atores se focam no desenvolvimento das suas prioridades e trabalho. Nesta definição Kingdon distingue entre a agenda do governo, que corresponde às questões que têm a atenção do governo, e a "agenda das decisões", que engloba o conjunto de questões e problemas que estão prontos para uma decisão.

Tendo em conta a definição do conceito de agenda e a clarificação entre agenda e alternativas, as questões definidas no desenho do estudo do autor e as respetivas respostas assentam na distinção fundamental entre atores e processos, ou seja, entre quem joga e como joga, e sobre o próprio jogo em si (Kingdon, 2003 [1984]). Na construção do modelo teórico de compreensão e explicação dos processos de agendamento e de escolhas de alternativas, a partir do trabalho desenvolvido nas entrevistas e dos estudos de caso, Kingdon parte da revisão de três abordagens comuns de partes do processo de adoção das políticas: origens das ideias, modelo de escolha racional e incrementalismo,

para além da revisão e adaptação modelo do "caixote do lixo" de Cohen, Marsh e Olsen (1972) para a construção da teoria dos fluxos.

A partir dos contributos teóricos das abordagens referidas e dos resultados empíricos do seu estudo, Kingdon constrói a teoria dos fluxos, que assenta nas distinções entre participantes e processos e, adotando a sistematização de Araújo e Rodrigues (2017), em três conceitos e uma metáfora. No desenvolvimento do conceito e da atuação dos participantes, o autor distingue entre atores visíveis e invisíveis. Os atores visíveis revelam ser os que têm maior impacto e influência na definição da agenda e correspondem, no estudo original de Kingdon, ao presidente e altos responsáveis políticos por ele nomeados, como os secretários de estado que constituem a sua equipa, membros destacados do Congresso, a comunicação social, e atores relacionados com as eleições, como os partidos políticos, ou seja, um conjunto de atores com maior visibilidade e, desse modo, mais exposto à pressão pública e mediática (Araújo e Rodrigues, 2017). Uma questão ou problema tem, assim, maior probabilidade de entrar na agenda, ou de assumir uma posição prioritária na agenda, se for adotada por um destes atores.

O papel dos atores invisíveis surge mais relacionado com as alternativas e soluções disponíveis e corresponde a académicos, especialistas, burocratas, funcionários do Congresso. No estudo dos processos, Kingdon adota e define os conceitos de comunidades políticas, empreendedores políticos e janela de oportunidade. As comunidades políticas são constituídas pelas pessoas que estão envolvidas na consideração e partilha de determinadas questões ou problemas e na construção e difusão de ideias. Os empreendedores políticos correspondem aos atores – os eleitos, funcionários públicos, académicos, jornalistas ou lobistas – que estão disponíveis para investir os seus recursos com o objetivo de introduzirem e salientarem na agenda as suas questões, os seus problemas e as suas alternativas. No desenvolvimento da metáfora referida, neste mesmo ponto será melhor ilustrado o papel central dos empreendedores no momento em que se abre a janela de oportunidades, e no trabalho contínuo e persistente de procurar "fazer entrar e ganhar visibilidade" na agenda os problemas e as propostas que defendem.

A janela de oportunidade corresponde ao momento em que três componentes fundamentais do estudo das políticas públicas – problemas, políticas e política – que Kingdon classifica como fluxos, se juntam e são reforçadas de forma única tendo como resultado as maiores possibilidades de determinada questão entrar na agenda e determinada alternativa ser escolhida. A ideia base é que nestes momentos é reconhecido um problema, está disponível uma solução, o contexto da política tem condições para promover a mudança e os constrangimentos não impedem essa mesma mudança (Kingdon, 2003 [1984]).

Na explicação e desenvolvimento da teoria dos fluxos, Zahariadis (2007) salienta a importância da perspetiva temporal, tendo em conta a relevância do tempo em geral, de determinados "momentos críticos" em particular, e da teoria da manipulação política, dado o contexto de ambiguidade e a quantidade de informação associados às escolhas dos decisores políticos.

A teoria dos fluxos aborda os problemas como construções sociais concebidas pela ação dos atores (Zahariadis, 2007; Araújo e Rodrigues, 2017). Nem todas as questões são consideradas problemas, sendo esse reconhecimento uma condição determinante para o agendamento. Por outro lado, as pessoas definem questões como problemas em função dos seus valores e crenças (Zahariadis, 2007). Um tema só se transforma em problema quando os decisores políticos consideram que deve ser encontrada uma resposta, uma solução para a mesma (Kingdon, 2003 [1984], Jones et al., 2016, Araújo e Rodrigues, 2017).

No fluxo dos problemas a atenção dos decisores políticos é direcionada para um conjunto restrito de problemas, num processo que depende da forma como os decisores políticos têm conhecimento das questões e do contexto em que estas são definidas como problema. No desenvolvimento deste processo, Kingdon define subcomponentes que concretizam os mecanismos do mesmo. O conhecimento das questões pode surgir através de indicadores, eventos, eventos focalizadores, crises, símbolos e feedback da ação política existente (Kingdon, 2003 [1984]; Birkland, 1978 e 2011, Araújo e Rodrigues, 2017). A forma e o contexto em que as questões são consideradas como problema podem estar relacionadas com circunstâncias em que valores importantes sejam colocados em causa, que resultem da comparação de uma determinada questão entre países ou da área de política em que é enquadrada (Kingdon, 2003 [1984]). As comunidades políticas, a que se deve adicionar o papel das organizações internacionais, constroem os argumentos, as narrativas sobre as causas dos problemas e as razões que fazem umas soluções mais adequadas do que outras, e difundem pontos de vista, argumentos e informações.

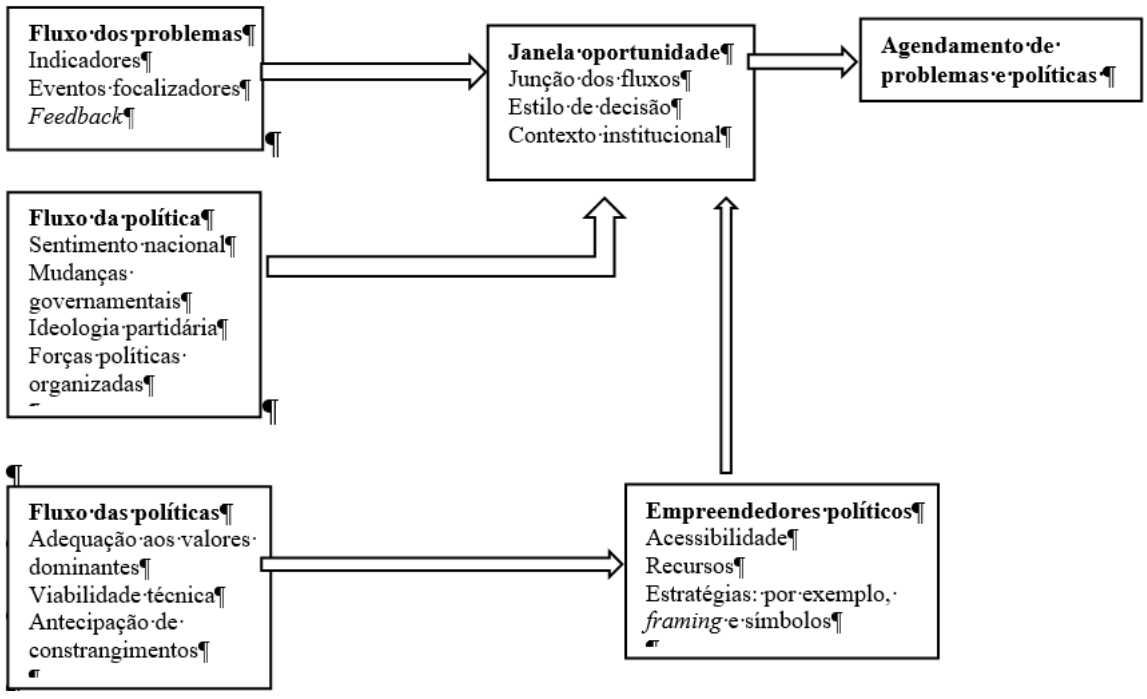
Na descrição do fluxo das políticas Kingdon salienta a importância das ideias, e parte da metáfora da "sopa primordial" associada a um processo de seleção biológica para explicar como são geradas e escolhidas as alternativas no interior das comunidades políticas. No desenvolvimento da metáfora importa salientar dois pontos. Por um lado, a escolha de determinadas soluções em detrimento de outras obedece a critérios como a viabilidade técnica, a sua adequação aos valores dominantes dos membros das comunidades e à antecipação de constrangimentos, como os orçamentais, de aceitação pública ou política. Por outro lado, a importância do "longo processo de amadurecimento" das alternativas para a possibilidade de mudança ao nível das políticas. Neste processo a "recombinação" de elementos familiares e preexistentes das alternativas é mais relevante do que a "invenção" de novas alternativas, o que faz com que a mudança incorpore elementos "historicamente familiares". Neste

ponto, e tendo mais uma vez em atenção a presente tese, é importante recordar o facto de a pesquisa do estudo de Kingdon ter sido desenhada para acompanhar o desenvolvimento das políticas públicas ao longo do tempo.

O fluxo da política enquadra a dimensão política do agendamento associada ao sentimento nacional, que carateriza "situações em que o grande número de pessoas num país partilha ideias comuns" (Kingdon, 2003 [1984]), as mudanças governamentais que correspondem a mudanças de ciclo político, as remodelações e reconfigurações de governos e parlamentos, as mudanças nas hierarquias da administração (Araújo e Rodrigues, 2017) e as forças políticas organizadas, principalmente os partidos políticos e os grupos de interesse.

Na determinação das possibilidades de mudança, o efeito combinado do sentimento nacional com a mudança de governo revela ter um efeito potenciador de mudança na agenda, ao passo que o impacto da ação das forças organizadas dos grupos de interesse assume um impacto maior na mudança ao nível das alternativas (Kingdon, 2003 [1984]; Zahariadis, 2007).

Figura 6 – Diagrama da teoria dos fluxos



Fonte: adaptado pela autora de Jones *et al.* (2016), Zahariadis (2007) e Kingdon (2003 [1984]).

O funcionamento da teoria dos fluxos esquematizado no diagrama assenta em determinados pontos relativamente à relação que estabelece entre conceitos, processos e atores. Em primeiro lugar, cada um dos fluxos funciona de forma independente, de acordo com as suas próprias regras e dinâmicas. As possibilidades de agendamento dos problemas e de escolha das alternativas, como já referido, são, no entanto, reforçadas quando os três fluxos se juntam e se abrem as janelas de oportunidade. Estas janelas abrem nos fluxos dos problemas e da política e criam o contexto institucional em que as políticas são escolhidas (Jones et al., 2016). Relativamente ao pressuposto do funcionamento independente dos três fluxos, Zahariadis (2007) salienta igualmente, a natureza limitada da atenção de qualquer pessoa e os constrangimentos de tempo dos decisores políticos que ditam um sentido de urgência no tratamento das questões por parte dos mesmos.

Em segundo lugar, o papel decisivo dos empreendedores na chamada de atenção dos decisores políticos, na manipulação da informação e das circunstâncias favoráveis aos seus objetivos como determinantes da capacidade de junção dos três fluxos, que é assumida como decisiva para a abertura das janelas de oportunidades e para as possibilidades de mudanças na agenda política. Dado o curto tempo de abertura das janelas de oportunidades, os empreendedores são ainda imprescindíveis no processo de maturação das soluções, na criação de condições para que surjam e sejam reconhecidos os problemas que essas soluções pretendem servir. Os empreendedores que têm maior probabilidade de sucesso são os que conjugam persistência com competências para a junção dos três fluxos, os que têm maior acesso aos decisores políticos, os que têm maiores recursos para aplicar na criação de condições para a junção dos três fluxos em termos de tempo, dinheiro e energia, e os que usam estratégias de manipulação para esse mesmo objetivo (Zahariadis, 2007).

Em terceiro lugar, a noção de que todos os participantes se podem envolver nos três processos (Kingdon, 2003 [1984]; Zahariadis, 2007). Assumindo que na prática tende a haver alguma especialização, a teoria dos fluxos afirma teórica e concetualmente a possibilidade de um ator poder estar envolvido em todos, ou em mais do que um fluxo.

Em quarto lugar, cada um dos atores e dos processos pode constituir um impulso ou, pelo contrário, um constrangimento nas possibilidades de reconhecimento de questões como problemas, de agendamento dos mesmos e de escolha das soluções e alternativas.

Em quinto lugar, na distinção entre agendas e alternativas: o agendamento acontece nos fluxos dos problemas e da política, e as alternativas são geradas no fluxo das políticas.

A bibliografia que procura fazer a revisão do desenvolvimento, dos contributos teóricos e do impacto empírico da aplicação da teoria dos fluxos (Cairney e Heikkila, 2014; Zahariadis, 2014; Cairney e Jones, 2016; Jones et al., 2016) converge na ideia de que o estudo desta teoria é “prolífico, global no

alcance, muito diversificado e muito bem acolhido" (Cairney e Jones, 2016; Jones et al., 2016). O número de artigos que a utilizam, selecionados a partir da base de dados da Web of Science, desde logo quando comparado com o número de artigos que aplicam outras teorias do processo político, sugere a imagem de "popularidade" da teoria dos fluxos. Cairney e Jones (2016) salientam que este facto "desafia" a afirmação de autores como Sabatier (1999) de que esta teoria não inspirou muitas aplicações empíricas.

2.3. Institucionalismo

2.3.1. Breve enquadramento do desenvolvimento do institucionalismo

No conjunto das designadas teorias do estado, a evolução da teoria institucional pode ser organizada em quatro momentos essenciais, marcados por diferentes perspetivas sobre o papel das instituições na vida política em geral, e na estruturação do comportamento político em particular. O primeiro momento remete para a importância das instituições políticas na origem do estudo da política, de Platão e Aristóteles até Rousseau, Locke, Hobbes e James Madison (Immergut, 1998; Steinmo, 2008). O segundo momento acompanha o início das ciências sociais nos anos 50 e 60 do século passado, enquanto disciplina académica moderna influenciada pelas perspetivas clássicas da teoria institucional, onde as instituições eram consideradas enquanto "espaço" da política (Skocpol, 1985; Schmidt, 2006; Steinmo, 2008; Hill, 2013). Nesta fase, o "velho" institucionalismo tendia a considerar o estado como um ator passivo. As instituições eram consideradas "recipientes" (Steinmo, 2008) e o que importava era o que se passava dentro destas e não as instituições diretamente consideradas. O institucionalismo estudava as instituições formais do governo, com recurso a uma metodologia essencialmente descritiva na explicação das relações entre os diferentes níveis e áreas do governo, e era essencialmente ateórico (Schmidt, 2006). A "revolução comportamental" na ciência política dos anos 50 e no início dos anos 60 foi precisamente a rejeição deste "velho institucionalismo" (Thelen e Steinmo, 1992).

Os anos 60 e 70 correspondem ao terceiro momento, que aprofunda a tendência da fase anterior, marcada pela discussão teórica e metodológica sobre o caráter científico das ciências sociais, e que significou a exclusão das instituições da análise (Steinmo, 2008). Se as abordagens estruturais-funcionalistas e outras abordagens holísticas prevalecem nos anos 50 e 60, as abordagens comportamentais e de escolha racional ultrapassam a teoria institucionalista nos anos 60 e 70.

A quarta e última fase desenvolve-se a partir dos anos 70 e 80, com o objetivo de "trazer o estado de volta à explicação da ação política" (Hay, Lister e Marsh, 2006; Schmidt, 2006), e introduz o "novo" institucionalismo, que se inspira em um conjunto significativo de teóricos da ciência política, da economia e da sociologia (Thelen e Steinmo, 1992).

De acordo com March e Olsen (1984) o ressurgimento da importância das instituições resulta da "consequência cumulativa" do crescimento, complexificação, acréscimo de recursos e maior importância das instituições sociais, económicas e políticas para a vida coletiva, e da persistência do trabalho de vários autores sobre o seu papel na política. O novo institucionalismo constituiu, assim, uma resposta para a ausência de análise institucional e para a não consideração da ação coletiva enquanto resultado da intervenção de diferentes e múltiplos atores. A ideia central é que o

comportamento não pode ser compreendido sem ter em conta as instituições onde ocorre e é influenciado (Immergut, 1998; Schmidt, 2006). Nesta perspetiva, as instituições são elas próprias atores políticos que interagem com os outros atores no processo político (March e Olsen, 1984).

As caraterísticas essenciais do institucionalismo podem ser resumidas em três (Schmidt, 2006). Por um lado, a importância do contexto institucional no desenvolvimento da vida política e nos resultados e efeitos que dela decorrem. Por outro lado, a importância dos legados históricos que fazem do presente um resultado que tem em si o passado. Finalmente, a terceira característica corresponde à diversidade de estratégias dos atores, tendo em conta os contextos institucionais em que se movimentam.

O facto de a bibliografia questionar a pretensão de "trazer o estado de volta", por considerar excessiva a ideia de negligência das instituições entre os anos 50 e 70 (Hill, 2013), por evidenciar o ceticismo da comunidade científica face à ideia de novo institucionalismo enquanto "novidade real" (Thelen e Steinmo, 1992; Marsh, Batters e Savigny, 2004), e por salientar a ausência no seu desenvolvimento de uma mesma definição de instituições, de programas comuns aos níveis de pesquisa e metodológico (March e Olsen, 1984; Thelen e Steinmo, 1992; Immergut, 1998; Schmidt, 2006; Suddaby, Foster e Mills, 2014), a que soma a "confusão" sobre o que o distingue de outras abordagens, para além do tipo de problemas que trata (Hall e Taylor, 1996; Mackay, Kenny e Chappell, 2010), tem como resultado a sua decomposição em três perspetivas analíticas diferentes. Apesar das várias questões que suscitam (Hay e Wincott, 1998, Marsh, Batters e Savigny, 2004), essas perspetivas são o institucionalismo histórico, o institucionalismo escolha racional e o institucionalismo sociológico.

Figura 7 – Novo institucionalismo

	INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO	***INSTITUCIONALISMO ESCOLHA RACIONAL***	***INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO***
OBJETO DE EXPLICAÇÃO	Estruturas históricas	Comportamento racional	Normas e cultura
LÓGICA DE EXPLICAÇÃO	Dependência de trajetória	Interesse	Adequação
CAPACIDADE DE EXPLICAÇÃO DA MUDANÇA	Estática: ênfase na continuidade através da dependência de trajetória	Estática: ênfase na continuidade através das preferências constantes	Estática: ênfase na continuidade através das normas culturais
EXEMPLOS	Institucionalismo histórico, rastreamento histórico e tipos de capitalismo	Teoria do agente principal e teoria dos jogos	Construtivismo, normas e análise cultural

Fonte: Adaptado pela autora a partir de Hall e Taylor (1996) e Schmidt (2006)

A ideia da dificuldade e diversidade de definições do conceito de instituições é transversal na bibliografia (Immergut, 1998; Streeck e Thelen, 2005; Mackay, Kenny e Chappell, 2010; Hill, 2013). De acordo com Steinmo (2008) a definição mais comum de instituições é a de que são "regras e normas, formais e informais, que determinam quem participa numa determinada decisão e, ao mesmo tempo, influenciam a sua estratégia comportamental nesse processo".

Na sequência da breve introdução à evolução do institucionalismo, entre o "velho" e o "novo", à definição de instituições e de alguns elementos associados à mesma, considera-se pertinente nesta parte inicial salientar cinco questões adicionais importantes na compreensão da abordagem institucionalista. Na relevância do desenho das instituições políticas e dos contextos económicos e sociais para a democracia política, Hill (2013) chama a atenção para a importância da abordagem institucional na identificação e análise dos procedimentos operativos definidos pelas instituições. Procedimentos que enquadram as ações e estratégias que os atores consideram adotar e as que sabem não poder adotar, seja direta, seja indiretamente. De acordo com March e Olsen (1984): "Constituições, leis, contratos e regras políticas fazem de muitas ações potenciais, ilegítimas ou desapercebidas; algumas alternativas são excluídas da agenda mesmo antes da política ter início", salientando os autores que estes constrangimentos não são exógenos, mas que se desenvolvem dentro das próprias instituições. De acordo com Streeck e Thelen (2005), as instituições envolvem elas próprias "direitos e deveres mútuos relativamente aos atores, distinguindo entre o que é apropriado e inapropriado, entre 'certo' e 'errado', entre ações 'possíveis' e 'impossíveis', e organizando deste modo, o comportamento em padrões previsíveis e confiáveis".

No entanto, um segundo ponto tem a ver com a ideia de que a análise institucional não se deve limitar aos constrangimentos institucionais, devendo estender-se à análise da relação entre estrutura e ação tendo em conta o facto de as instituições influenciarem, mas não determinarem completamente o comportamento político (March e Olsen (1984). Na ilustração deste ponto Hill (2013) evoca os trabalhos de diferentes autores para referir, por um lado, que a atividade política não é só um jogo que se joga dentro das regras, mas que envolve frequentemente o objetivo de renegociar essas mesmas regras. Por outro lado, que na relação entre estrutura e ação, os processos podem assentar em dependência de trajetórias onde decisões incrementais podem originar decisões relevantes. Nesta lógica as ações bem-sucedidas podem dar origem a novos constrangimentos, com reflexo no desenvolvimento futuro das instituições.

Uma última nota para referir a noção de que a adoção de uma regra social nunca é perfeita, existindo sempre uma diferença entre a ideia ideal da regra social e a sua implementação na vida quotidiana real (Streeck e Thelen, 2005). Nesta diferença, como na renegociação das regras do jogo, como nos

processos que se desenvolvem na relação entre estrutura e ação, podem gerar-se oportunidades de intervenção dos atores e de mudança, questão que será desenvolvida mais à frente.

O terceiro ponto é importante para salientar que o foco nas instituições tende a destacar a sua estabilidade. Mahoney e Thelen (2010) evidenciam que "a ideia de alguma forma de persistência está implícita na própria definição de instituição", para além das outras razões que sustentam essa mesma ideia (Steinmo, 2008). Desde logo, o facto de mudanças numa instituição implicarem outras instituições, com consequências potencialmente desvantajosas para as mesmas, a tendência dos indivíduos a preferirem manter as regras que já conhecem face a outras de resultados imprevistos e onde os custos associados à mudança podem despoletar a resistência e oposição dos que são afetados e, finalmente, o efeito das regras na definição das preferências ao longo do tempo, o que faz com que os indivíduos prefiram o que já conhecem mesmo que tal implique uma situação menos vantajosa.

Uma parte significativa da bibliografia institucionalista centra a sua atenção na estabilidade das instituições e nas suas caraterísticas autorreprodutivas. Nesta mesma bibliografia verificou-se a tendência para ignorar ou desvalorizar mudanças que pudessem ser observadas, o que resultou no desenvolvimento de "instrumentos sofisticados" de análise da estabilidade das instituições em prejuízo do mesmo investimento relativamente à análise e explicação da mudança institucional (Streeck e Thelen, 2005). No entanto, na resposta à crítica sobre a dificuldade de a teoria institucionalista explicar a mudança, foram desenvolvidas ao longo do tempo diversas tentativas de resolução desta questão, com um contributo importante da política social comparada (Hill, 2013). O quarto ponto pretende de forma sucinta referir as mais importantes.

Na bibliografia identificam-se dois grupos de perspetivas sobre a mudança institucional. O primeiro assenta na teoria do equilíbrio pontuado (Baumgartner e Jones, 1993; Krasner, 1984, citados em Hill, 2013), onde as instituições são perspetivadas com uma evolução caraterizada por períodos de estabilidade e momentos de mudança provocada por choques externos. Associados à abordagem do equilíbrio pontuado, foram desenvolvidos os conceitos de conjunturas críticas (Collier e Collier, 1991, citados em Hill, 2013), de crises de desempenho (Marsh e Olsen, 1989, citados em Hill, 2013), de feedback (Baumgartner e Jones, 1993), e de influências exógenas nos processos de mudança (Surel, 2000, citado em Hill, 2013). O segundo grupo considera que as abordagens que têm por base o equilíbrio pontuado desvalorizam e não permitem identificar nem explicar mudanças de natureza mais gradual e tendencialmente endógenas, que podem acontecer ao longo do tempo de evolução e desenvolvimento das instituições.

Entre estes dois grupos parece poder dizer-se que estão as abordagens que desenvolvem os conceitos de dependência de trajetória e retornos crescentes que fazem avançar o debate na perspetiva dos

processos dinâmicos subjacentes à vida das instituições ao longo do tempo (Pierson, 2000a; Thelen, 2003). Se num primeiro momento, a dependência de trajetória e, dentro deste conceito, o de retornos crescentes, estava relacionado com a perspetiva dominante do estudo da estabilidade das instituições, o interesse crescente do institucionalismo, em particular o do institucionalismo histórico na questão da mudança institucional desenvolveu e sustentou a capacidade de estes conceitos explicarem quer a estabilidade, quer a mudança institucional (Pierson, 2000a; Marsh, Batters e Savigny, 2004; Streeck e Thelen, 2005).

Marsh, Batters e Savigny (2004), numa abordagem da centralidade da dependência de trajetória no institucionalismo histórico e das diferentes perspetivas de vários autores da sua relação com a mudança salientam três ideias que partem de uma abordagem crítica realista. Por um lado, a ideia de que a "dependência de trajetória é uma tendência, não uma inevitabilidade". Por outro lado, a perspetiva de que a relação entre a estabilidade e a mudança mais do que dual, como é considerada por diversos autores e de forma geral, é dialética, no sentido de que podem coexistir num mesmo sistema. Finalmente, e consequentemente, a ideia, também desenvolvida por Pierson (2000a), de que a dependência de trajetória pode explicar tanto a estabilidade como a mudança.

Estes conceitos em geral, e o de dependência de trajetória em particular, são centrais no institucionalismo histórico, pelo que retomaremos a sua consideração mais à frente.

A partir de Hill (2013), e regressando ao grupo de perspetivas da mudança institucional como sendo gradual, podem ser distinguidas três abordagens. Em primeiro lugar, a abordagem das teorias que recorrem a analogias biológicas, como são os trabalhos desenvolvidos por John Kingdon de teoria dos fluxos e por John (1998). Se Kingdon (2003 [1984]) recorre à analogia biológica de "sopa primordial", John (1998) parte da teoria evolucionista para desenvolver a ideia de que a mudança política é um processo onde os elementos dos sistemas políticos interagem ao longo do tempo (Hill, 2013). Em segundo lugar, a abordagem que introduz a importância das ideias nos processos através dos quais as políticas e as instituições mudam, como é exemplo o conceito de "mudança de paradigma" desenvolvido por Hall (1986). A partir do conceito de "aprendizagem social" (social learning) e da sua centralidade no processo de elaboração das políticas públicas, Hall desenvolve três tipos de mudança de política – mudanças de primeira, segunda e terceira ordem – sustentadas na análise empírica da elaboração e adoção das políticas macroeconómicas da Inglaterra entre 1970 e 1989. Se nas mudanças de primeira e segunda ordem coexistem elementos de mudança com elementos de continuidade, na terceira ordem a mudança é completa e total.

A tipologia de Hall (1986) evidencia a importância das ideias como fator de mudança institucional e da estruturação do processo de elaboração de políticas públicas, para além da afirmação de que a

emergência de opções políticas integralmente novas requer uma mudança ideológica, tendo em conta que os constrangimentos de mudança estão tão ou mais associados à ideologia do que às estruturas institucionais. Hall identifica, assim, como duas dimensões do processo de mudança institucional, o papel das ideias e a disputa pelo poder. Finalmente, e em terceiro lugar, o subgrupo do trabalho desenvolvido por Streeck e Thelen (2005), assente numa ampla bibliografia de casos empíricos associados ao processo de liberalização das "economias políticas avançadas" a partir dos anos 70, que sustentam a afirmação dos autores de que "há uma grande variedade, ainda que não infinita, de modos de mudança institucional que podem ser claramente distinguidos e analiticamente comparados".

A partir das conclusões da análise do processo e da evolução da liberalização das economias políticas avançadas, os autores identificam o desenvolvimento de mudanças essencialmente incrementais, graduais e endógenas, que contrastam com as ruturas decorrentes das guerras e das revoluções da primeira metade do século XX. Uma das consequências desta análise é a assunção da desadequação teórica das abordagens centradas na tendência da estabilidade institucional que apenas é interrompida em situações de choques exógenos, pela sua incapacidade de compreensão e valorização das mudanças significativas e de longo alcance que podem resultar de mudanças "pequenas" e do seu efeito acumulado no tempo (Pierson, 2004; Streeck e Thelen, 2005).

O que as perspetivas centradas na estabilidade institucional tendem a desvalorizar, ou a considerar como "meras" adaptações das instituições, é que estas podem ser e resultar em mudanças significativas e transformadoras ao longo do tempo. Os autores chamam assim a atenção para a importância de se evitarem os esquemas concetuais polarizados entre a tendência da estabilidade institucional e as mudanças exclusivamente abruptas disruptivas (Streeck e Thelen, 2005). Com o objetivo de concretizar melhor a explicação desta abordagem, Streeck e Thelen (2005) distinguem entre processos de mudança que podem ser incrementais ou abruptos, e resultados de mudança que podem ser de continuidade ou de descontinuidade.

Figura 8 – Tipos de mudança institucional: processos e resultados

		Resultado da mudança	
		Continuidade	**Descontinuidade**
Processos de mudança	**Incremental**	**Reprodução ou adaptação**	**Transformação gradual**
	Abrupto	**Sobrevivência e retorno**	**Repartição e substituição**

Fonte: Streeck e Thelen (2005).

As oportunidades de mudança institucional têm origem no facto de a adoção e implementação das regras sociais nunca serem perfeitas (Streeck e Thelen, 2005). Nesta "imperfeição" surgem oportunidades de mudança associadas aos efeitos que decorrem da distância entre a regra ideal e a regra real, sendo esta resultado da sua implementação e da forma como as instituições funcionam na e pela interação entre os diferentes atores.

Na relação complexa entre o padrão ideal e o padrão real das regras sociais estes autores evidenciam quatro aspetos que sustentam as possibilidades de mudança institucional. Por um lado, a necessidade frequente de interpretação do significado das regras sociais, tendo em conta a complexidade da sua implementação no contexto real, que pode inclusive mudar ao longo do tempo. Uma forma de resolver esta necessidade em diversos sistemas legais é a do recurso ao que se classifica como "o espírito do legislador". Por outro lado, os limites cognitivos dos legisladores podem dar origem a resultados imprevistos. Estas situações podem implicar a correção, a clarificação das regras, de modo a que os resultados da sua aplicação correspondam aos objetivos da sua adoção, ou a ponderação de apresentação de novas regras que respondam a resultados imprevistos que colocam novos problemas e situações.

Um outro aspeto prende-se com o comportamento de diferentes atores face a imposições de regras que consideram contrárias aos seus interesses. Estes atores tenderão a procurar falhas nas leis que lhes permitam encontrar formas de contornar a sua aplicação, que podem obrigar à correção das regras existentes ou à adoção de novas regras para "fecharem" os espaços que permitam prevenir a sua subversão ou não cumprimento. Em determinadas situações e, finalmente, a distorção que resulta da aplicação das regras pode obrigar à sua substituição total por uma outra, como resultado da impossibilidade de a corrigir de forma a que possa responder a novas situações que possam surgir.

Na análise da relação entre o ideal e o real das instituições ficam claras três ideias (Streeck e Thelen, 2005). A primeira é a de que nenhum ator ou grupo de atores controla completamente a forma como as instituições funcionam. A segunda é a de que as instituições são definidas pela interação contínua entre os diferentes atores. Nesta interação o significado das instituições apresenta-se como evolutivo num processo que, importa repetir, nenhum ator controla completamente. A terceira é a de que as mudanças importantes acontecem quando os atores mudam de uma lógica de ação para outra, o que pode acontecer de diversas formas, nomeadamente de forma contínua e gradual.

A partir de diferentes estudos empíricos centrados na identificação das mudanças institucionais graduais e endógenas, Streeck e Thelen (2005) apresentam uma tipologia de cinco formas de transformação gradual, que combinam perspetivas como a da dependência de trajetória com novos

instrumentos que permitam compreender os modos e os mecanismos através dos quais a evolução e a mudança institucional ocorrem (Thelen, 2003).

Figura 9: Tipologia de mudança institucional (Streeck e Thelen, 2005)

Modos de transformação gradual	**Definição**	**Mecanismo**
Substituição	Os arranjos institucionais são lentamente substituídos por novos.	**Abandono:** . Mudanças na saliência relativa dos diferentes arranjos institucionais dentro de um "campo" ou "sistema". . Contacto com arranjos institucionais anteriores que são retomados. . Importação de instituições estrangeiras. . Mudança exógena promovida por atores endógenos.
Camadas	Sobreposição de novos elementos às instituições existentes, mudando gradualmente, de forma tendencialmente pouco visível e por isso sem oposição, o seu estatuto e estrutura.	**Crescimento diferencial:** . Crescimento rápido de novas instituições adotadas como elementos adicionais das existentes. . A adoção de mudanças institucionais apresentadas como "marginais" alteram o "núcleo" central das instituições existentes. . Efeito "desviante" da adoção de mudanças institucionais que "ganham" mais apoios à custa dos apoios das instituições existentes.
Atrofia	Por falta de atualização as instituições deixam de responder às mudanças políticas e económicas.	**Negligência deliberada:** . Os resultados das instituições são afetados pela negligência estrategicamente intencional na sua adaptação à mudança dos contextos em que funcionam. . O desencadear da mudança institucional não resulta de reformas, mas da sua ausência perante alterações nas condições externas.
Conversão	Instituições existentes são redirecionadas para novos objetivos ou para se ajustar aos interesses de novos atores.	**Redireccionamento / reinterpretação:** A distância entre as regras e o seu funcionamento podem desencadear mudanças devido a: a) consequências inesperadas; b) ambiguidades das regras e ao facto de as regras resultarem de compromissos; c) comportamento estratégico dos atores que procuram reinterpretar as regras de forma mais conveniente aos seus interesses; d) o tempo é importante: o tempo e as mudanças que ocorrem nos atores e nos problemas abrem lacunas que possibilitam oportunidades de mudança.
Exaustão	Colapso gradual das instituições ao longo do tempo.	**Esgotamento:** . os comportamentos que resultam e são permitidos pelas próprias regras constituem a fonte da sua debilitação incremental; . a idade das instituições e os limites para o seu crescimento; . a idade das instituições e o efeito de modificações que podem revelar-se necessárias na sua "deslegitimação".

Fonte: Adaptado pela autora a partir de Streeck e Thelen (2005)

Inerentes aos diferentes modos de transformação gradual das instituições estão as ideias assentes na perspetiva de que subjacentes a uma aparente continuidade podem estar "disfarçadas" diferentes formas de mudança (Thelen, 2003; Streeck e Thelen, 2005). No mesmo sentido, o essencial é entender que as instituições políticas resultam e são objeto de uma constante interação entre os atores que procuram ganhar vantagem através da interpretação ou reorientação das instituições de modo a conseguirem os seus objetivos, ou pela subversão ou contorno das regras que colidem com os seus interesses. Nesse sentido, o foco da análise institucional deve estar na forma como os atores trabalham a mudança no contexto das oportunidades e constrangimentos inerentes e endógenos às próprias instituições (Streeck e Thelen, 2005). Neste quadro deve ser notada a importância da observação destas interações e dinâmicas em quadros temporais alargados, que incluam as sequências de acontecimentos e processos que moldam os seus desenvolvimentos (Thelen, 2003).

Finalmente, o último ponto permite salientar, na evolução do institucionalismo e dos diferentes ramos do novo institucionalismo, as principais preocupações e novas direções da agenda institucionalista e as limitações que permanecem. Relativamente às principais preocupações e novas direções da agenda institucionalista, Mackay, Kenny e Chappell (2010) identificam a atenção às regras formais e informais, as perspetivas centradas na explicação das origens, mudança e estabilidade das instituições, o debate sobre a abordagem da relação entre estrutura e ação, a importância das relações de poder e a questão de um novo institucionalismo de género, introduzida pelos autores.

No desenvolvimento das diferentes abordagens do institucionalismo ao longo do tempo, tendo em conta desde logo as limitações que lhe são apontadas, diferentes autores salientam a erosão parcial do que distingue os diferentes ramos e as vantagens associadas à exploração da sua complementaridade (Hall e Taylor, 1996; Thelen, 1999; Pierson e Skocpol, 2002; Streeck e Thelen, 2005; Mackay, Kenny e Chappell, 2010; Hill, 2013), como forma de potenciar a capacidade explicativa do institucionalismo relativamente ao papel das instituições na determinação dos resultados sociais e políticos, por um lado, e de ultrapassar a crítica de que a diversificação das perspetivas institucionalistas resultou na "compartimentação e fragmentação da investigação institucionalista" (Crouch, 2003, citado em Mackay, Kenny e Chappell, 2010), por outro lado.

2.3.2. Institucionalismo histórico

Se para os institucionalistas em geral "as instituições importam", para os institucionalistas históricos importa a dimensão do seu processo histórico. Nesta perspetiva, as instituições são analisadas como legados de um determinado processo histórico (Thelen, 1999). O que esta escola do institucionalismo

procura saber são as razões porque determinada escolha foi feita e o que explica um determinado resultado político (Steinmo, 2008).

O ângulo do institucionalismo histórico (IH) centra o seu olhar em três variáveis: comportamento dos indivíduos, instituições e contexto socioeconómico e político. O pressuposto deste olhar é o de que a história não é uma sucessão de acontecimentos independentes e que, pelo contrário, tende a revelar uma relação e influência entre o que acontece num momento e nos momentos seguintes. O foco da análise é, consequentemente, o da interligação entre as diferentes variáveis ao longo do tempo refletindo, desta forma, a complexidade das situações políticas da vida real (Thelen e Steinmo, 1992).

O IH nasce entre os anos 60 e 70 a partir do interesse no estudo "dos resultados do mundo real" assente na história como ferramenta analítica, com o objetivo de compreender e explicar a forma como as instituições determinam e influenciam os resultados políticos (Steinmo, 2008). O seu desenvolvimento surgiu como uma resposta às teorias de grupo e estrutural-funcionalistas (Hall e Taylor (1996), e como um dos três ramos do novo institucionalismo é, de acordo com Schmidt (2006), o mais influenciado pelo velho institucionalismo, no sentido de que o seu foco é o estado e as instituições formais do governo. O mesmo autor, citando Hall e Taylor (1996) e Steinmo, Thelen e Longstreth (1992), explicita, contudo, que os autores desta escola do institucionalismo não estudam apenas as estruturas do estado, mas todas as estruturas que são parte da governação.

Thelen e Steinmo (1992) fazem uma revisão da definição de instituições no âmbito do IH, e sintetizam a ideia de que, no geral, os institucionalistas interessam-se pelo conjunto das instituições do estado e da sociedade que moldam a forma como os atores políticos definem os seus interesses e estruturam as relações de poder com os outros grupos, enquadrando e abrangendo na análise as caraterísticas dos contextos institucionais.

Na leitura conjugada do influente artigo de Hall e Taylor (1996), com estudos de importantes institucionalistas históricos, como Thelen e Steinmo (1992), Thelen (1999), Paul Pierson e Theda Skocpol (2002) e Steinmo (2008), e de artigos que questionam esses mesmos autores, como Hay e Wincott (1998) e Marsh, Batters e Savigny (2004), e que procuram avançar no desenvolvimento do IH, como Peters, Pierre e King (2005), são identificáveis as características do IH que permitem fazer uma revisão geral das bases teóricas e empíricas que conduzem as "lentes" da análise do IH.

A primeira caraterística tem a ver com a perspetiva de os interesses serem assumidos como endógenos e contextualmente definidos (Thelen, 1999; Schmidt, 2006). Nesta abordagem, mais do que universalmente definidos os interesses são contextuais. O IH tende, assim, a ser menos universalista nas suas generalizações e mais de médio alcance na construção de teoria (Thelen e Steinmo, 1992;

Thelen, 1999). Consequentemente esta teoria coloca o foco mais na explicação dos processos e dos resultados políticos, e menos na predição (Immergut e Anderson, 2008; Steinmo, 2008).

A segunda caraterística evidencia as assimetrias de poder no funcionamento e desenvolvimento das instituições, assumindo que as mesmas distribuem o poder de forma diferente e desigual entre os grupos sociais e privilegiando uns mais do que outros (Thelen e Steinmo, 1992; Hall e Taylor, 1996). Consequentemente, estas assimetrias influenciam quer os resultados institucionais, quer o comportamento e estratégias dos indivíduos e atores.

A terceira caraterística salienta o ponto de os institucionalistas históricos abrangerem no desenvolvimento institucional o papel de outros atores, que não apenas as instituições. Tendo em conta o objetivo da abrangência da complexidade da vida real, Hall e Taylor (1996) salientam a atenção do IH à relação entre instituições, ideias e crenças. Esta caraterística do IH salienta as instituições em termos relacionais (Thelen, 1999) e é o ponto de partida para a ideia de "causalidade contextual" (Immergut e Anderson, 2008), no sentido em que o funcionamento causal das instituições depende dos seus contextos históricos, onde a contingência histórica tem um papel que deve ser considerado.

A quarta caraterística está relacionada com a forma abrangente e evolutiva como o IH concetualiza a relação entre as instituições e o comportamento dos indivíduos (Thelen e Steinmo, 1992; Hall e Taylor, 1996; Hay e Wincott, 1998; Marsh, Batters e Savigny, 2004). Numa fase inicial a abordagem do IH concilia a ideia de que os indivíduos são racionais nas suas escolhas privilegiando os seus interesses, com a ideia de que estes também tendem a seguir as regras socialmente estabelecidas, mesmo quando estas são contrárias aos seus interesses (Hall e Taylor, 1996). Nesta perspetiva os indivíduos tendem a ser mais passivos relativamente à influência das instituições (Marsh, Batters e Savigny, 2004; Steinmo, 2008) e o foco da análise do IH está mais centrado na dimensão da estrutura do que na dimensão da ação (Peters, Pierre e King, 2005). A bibliografia desenvolvida de acordo com esta abordagem tende a salientar a natureza estável e persistente das instituições, que alguns autores ilustram com a imagem da natureza "sticky" das instituições" (Thelen e Steinmo, 1992).

Numa fase posterior, autores como Hay e Wincott (1998) acrescentam a dimensão da interação estratégica entre agentes e instituições, onde os atores procuram definir e atingir os seus objetivos tendo em conta o contexto que os envolve e que tende a favorecer determinadas estratégias relativamente a outras. As instituições não são entendidas apenas como constrangimentos para a ação, mas também como recursos que os atores podem incluir nas suas estratégias para mudar as estruturas, que por sua vez definem um novo contexto para a ação, e assim sucessivamente. Neste mesmo sentido, Thelen e Steinmo (1992), salientam a capacidade de o IH construir uma "ponte analítica"

entre os atores políticos como objeto e agentes da história, "entre quem faz história e as circunstâncias em que a história foi feita".

Na abordagem desenvolvida por Hay e Wincott (1998) é salientada a natureza dinâmica, dialética e interativa da relação entre estrutura e ação no IH, que por sua vez assenta no papel chave das ideias na explicação da ação. De acordo com os mesmos autores, as ideias afetam a ação a dois níveis: moldam as perceções dos atores políticos sobre o contexto em que se desenvolve a sua ação, e o domínio de certos discursos conduz a uma seletividade discursiva, onde algumas estratégias são favorecidas em desfavor de outras. A integração e relevo das ideias no IH é relativamente recente, existindo diferentes concetualizações sobre as mesmas e sobre o seu papel nas diferentes abordagens do IH (Marsh, Batters e Savigny, 2004). Nesta perspetiva, a questão central é que as instituições constituem um contexto onde as ideias se podem desenvolver, mas onde as mesmas podem mudar em função da evolução e mudança das ideias. Neste quadro o foco da análise institucional incide sobre a ação, para além da estrutura, sendo consequentemente mais sensível e capaz de explicar a mudança institucional. O trabalho de Blyth (2002) é interessante no desenvolvimento do argumento de que as instituições sustentam a sua estabilidade e as ideias constituem-se como bases para a mudança.

A quinta caraterística prende-se com a relevância dos argumentos temporais do IH na análise e na explicação do desenvolvimento institucional. Nesta perspetiva, as instituições são legados históricos que marcam, com constrangimentos ou recursos, as escolhas e opções políticas que resultam de processos temporais concretos e específicos que estão no centro da análise do IH sobre a importância das instituições (Hall e Taylor, 1996; Thelen, 1999; Pierson, 2000a; Pierson e Skocpol, 2002; Steinmo, 2008).

Pierson e Skocpol (2002) evidenciam esta mesma caraterística a partir da ideia de que os institucionalistas históricos "levam a história a sério". Neste sentido, a importância da história significa desenvolver a análise a partir do rastreamento dos processos históricos, o que implica análises ao longo de um número substancial de anos, e mesmo séculos. O rastreamento histórico é central na abordagem do IH (Thelen e Steinmo, 1992), numa perspetiva que coloca o foco da análise "de imagem em movimento" por oposição à análise ao "momento instantâneo" (Immergut e Anderson, 2008). É esta conceção que permite passar das afirmações vagas de que a história importa para a "pesquisa histórica genuína", que "coloca a política no tempo" (Pierson, 2000a).

As vantagens desta abordagem que coloca as questões da dimensão temporal no centro da análise institucional são essencialmente três (Pierson e Skocpol, 2002). Por um lado, permite aumentar o conjunto de experiências da análise, gerando mais dados e mais variações nos resultados. Por outro lado, muitos acontecimentos e fenómenos não se desenvolvem num determinado momento no tempo,

mas resultam de vários e longos momentos no tempo, como por exemplo, as revoluções, a democratização ou a construção dos estados sociais. No mesmo sentido, possibilita ainda a identificação das condições dos limites ou efeitos temporais no estabelecimento de relações de causalidade: um efeito que parece universal, ao ser confrontado com uma maior variedade de configurações históricas, pode ser "apenas" resultado de um contexto específico.

O IH constrói o suporte teórico para as perspetivas de processos históricos e temporais através da densificação da ideia de "dimensões históricas de causalidade" (Mahoney, 2000) e da definição de conceitos de diferentes "efeitos históricos" (Pierson, 2004), como dependência de trajetória, consequências inesperadas, retornos crescentes, sequências, conjunturas críticas, processos causais lentos (Hall e Taylor, 1996; Pierson e Skocpol, 2002; Thelen, 1999; Pierson, 2000a). No essencial e numa definição mais geral, a dependência de trajetória assenta na "imagem de causalidade social" (Hall e Taylor, 1996), no sentido em que o efeito das instituições é mediado pelo contexto particular de uma situação que reflete frequentemente o passado, onde os resultados variam na medida em que esses mesmos contextos diferem.

O desenvolvimento concetual e a associação analítica dos vários "efeitos históricos" mencionados, desde logo e com particular destaque, o conceito central do IH de dependência de trajetória (Hall e Taylor, 1996; Thelen, 1999; Pierson, 2000a; 2004; Pierson e Skocpol, 2002; Marsh, Batters e Savigny, 2004), variam entre os diferentes autores. Assim, mais do que descrever as diferentes perspetivas sobre o tema, ou desenvolver a definição e enquadramento de cada um dos "efeitos históricos" entende-se evidenciar os pontos centrais da forma como marcam as lentes da análise institucional do IH, relativamente às questões da continuidade e, sobretudo, das mudanças institucionais.

No âmbito da explicação da origem e da estabilidade das instituições o IH constitui-se como "alavancagem teórica" para explicar as continuidades políticas dentro dos países e a variação das políticas entre países (Thelen e Steinmo, 1992). Por outro lado, "a chave para compreender a evolução e mudança institucional assenta na maior especificação dos mecanismos de reprodução que caraterizam as instituições" (Thelen, 1999). Ou seja, conhecer a origem e os mecanismos de reprodução das instituições permite compreender e explicar tanto a estabilidade como a mudança institucional. Neste sentido importa evidenciar a ideia de interpretação e renegociação contínuas das instituições (Immergut e Anderson, 2008). O foco da análise não deve, assim, assentar na polarização entre a origem das instituições e o resultado político, mas deve também centrar-se no processo de desenvolvimento do longo prazo. É nesse processo que se percecionam as mudanças circunstanciais e o espaço que abrem para "o jogo" da implementação das instituições, na sua maior ou menor capacidade de resposta aos desafios e necessidades que se podem colocar. Nesta perspetiva, a mudança institucional tende a ser gradual e incremental ao longo do tempo.

Immergut e Anderson (2008), a partir do trabalho de Pierson (2000a, 2004), evidenciam a forma como os conceitos de diferentes "efeitos históricos" – concretamente os de dependência de trajetória e retornos crescentes, de timing e de sequência e de processos de longa duração – permitem a análise dos modos pelos quais o contexto temporal importa: os acontecimentos desenrolam-se em contextos históricos diferentes, a ordem em que os eventos acontecem é muito relevante e os retornos crescentes ao longo do tempo ajudam a explicar porque é que a mudança institucional é frequentemente incremental.

A sexta característica do IH incide sobre a sua evolução na capacidade de explicar a mudança. Como já referido no ponto sobre a teoria institucionalista em geral, se é assumido como um facto que existe uma bibliografia mais vasta relativamente à estabilidade das instituições, também é reconhecido o crescimento da bibliografia do IH que assume a agenda sobre a mudança institucional (Pierson e Skocpol, 2002; Marsh, Batters e Savigny, 2004; Peters, Pierre e King, 2005). Vários autores defendem mesmo a necessidade das duas bibliografias para se compreender a política, tendo em conta que existem elementos de estabilidade e de mudança na maior parte das áreas das políticas públicas (Peters, Pierre e King, 2005).

A análise da evolução do IH como abordagem da estabilidade e da mudança institucionais evidencia a forma como alguns autores defendem a impossibilidade de o conceito central de dependência de trajetória explicar a mudança (Marsh, Batters e Savigny, 2004; Peters, Pierre e King, 2005), e de como vários outros autores desenvolveram a abordagem do IH para explicar quer a continuidade, quer a mudança institucionais a partir do mesmo conceito de dependência de trajetória (Thelen, 1999; Pierson, 2000a; Pierson e Skocpol, 2002; Streeck e Thelen, 2005; Peters, Pierre e King, 2005). Ainda sobre esta questão, Pierson e Skocpol (2002) salientam a forma como a abordagem histórica abre espaço à identificação de elementos como o de mudança incremental, pela introdução do elemento temporal alargado aos níveis macro e meso da análise. Vários autores desenvolvem a ideia de que a dependência de trajetória no IH "disfarça" mudanças graduais e incrementais que se revelam mudanças importantes ao longo do tempo (Thelen, 1999; Marsh, Batters e Savigny, 2004; Peters, Pierre e King, 2005).

Tendo em conta o que já foi referido anteriormente sobre a capacidade de explicação da mudança da teoria institucional parece relevante introduzir neste momento a perspetiva de Peters, Pierre e King (2005) relativamente à importância da dimensão do conflito político para uma conceção ainda mais dinâmica da ação no IH e, consequentemente, uma maior capacidade de análise e explicação da mudança institucional. A partir do entendimento de que o IH tem dificuldades na concetualização e na abordagem do conflito político, os mesmos autores consideram a necessidade de ter em conta que o conflito político ocorre durante o processo de dependência de trajetória e não apenas nos momentos

formativos: “sendo as pressões políticas para a mudança mais comuns do que assumidas na abordagem do IH, existem mais probabilidades de mudança incremental do que as previstas nas conceções dominantes do IH”.

Finalmente, a sétima característica do IH tem a ver com os seus temas e opções metodológicas. O IH é uma teoria orientada para os problemas e para os puzzles empíricos de questões importantes do “mundo real” que não interessam apenas à comunidade científica, mas a públicos mais amplos (Pierson e Skocpol, 2002; Steinmo, 2008; Immergut e Anderson, 2008) e abrange uma amplitude temática relevante – questões de governo, política e políticas públicas –, e tendencialmente, centra a sua bibliografia nos estudos de caso e nos estudos comparados (Steinmo, 2008). No quadro teórico o IH é uma teoria de médio alcance que, em geral, desenvolve as suas hipóteses mais indutivamente na interpretação do material empírico (Thelen e Steinmo, 1992; Hall e Taylor, 1996). Ao colocar o foco da análise na relação entre diferentes variáveis, refletindo a complexidade das questões do “mundo real”, o IH não tem, assim, “uma caixa de instrumentos ou conceitos universais” como as teorias dedutivas (Thelen e Steinmo, 1992).

Terminada a abordagem do IH a partir de sete caraterísticas que se consideram como as mais transversais e importantes na bibliografia, um último ponto para salientar de forma breve as limitações e pontos fortes desta teoria. Para além da crítica central relacionada com as limitações na explicação da mudança institucional, que tem como resposta a bibliografia orientada para essa questão, nomeadamente a referida ao longo deste capítulo, uma segunda crítica importante tem a ver com as consequências da amplitude temática do IH na limitação da clareza teórica e do desenvolvimento da coerência metodológica, bem como da própria credibilidade científica dos seus estudos.

A estas críticas o conjunto dos autores responde salientando diferentes aspetos. Pierson e Skocpol defendem que a agenda da investigação do IH tem duas vantagens: a de responder positivamente à pergunta que constitui o “supremo teste da ciência social”, a de saber se “oferece um esclarecimento substantivo sobre as estruturas sociais nas quais estamos enredados e que condicionam significativamente as nossas vidas?”, a que acresce a de, a partir de Amenta (2000) e Pierson (2000b), conseguir um diálogo e combinações importantes entre teoria e metodologia.

Steinmo (2008), como Pierson e Skocpol (2002), salienta a relevância “da acumulação importante de resultados, incluindo falsificações e argumentos substantivos”, onde cada novo trabalho volta a testar e a avaliar as análises e resultados anteriores. Ao citar Rueschemeyer (Rueschemeyer e Stephens 1997), o mesmo autor defende a mais-valia dos estudos de caso, pela sua capacidade de testar proposições teóricas e de oferecer explicações causais convincentes. Acrescenta ainda a este ponto, o facto de as análises do IH assentes em longos períodos de tempo permitirem aumentar o número de observações

e, desse modo, atenuarem as limitações associadas ao small-N, para além de o rastreamento histórico permitir o teste das relações de causalidade, que uma análise de correlação simples não permite, tendo em conta a sensibilidade dos limites temporais no estabelecimento das mesmas.

Numa revisão da bibliografia sobre o IH na política comparada Thelen (1999) reconhece que uma das críticas apontada a esta teoria é a das limitações na construção da teoria, o que leva alguns críticos a reduzir esta abordagem a um simples "contar histórias". Os críticos assentam esta avaliação na oposição entre trabalho teórico e empírico, e situam o IH nesta segunda dimensão. A autora recusa a avaliação do IH com base nesta dicotomia a partir do argumento central de que "as boas análises têm que ter as duas dimensões", e cita Scharpf (1997) para referir que, do mesmo modo que "é necessário ter hipóteses que especifiquem um modelo causal que mostre o porquê e o como um determinado conjunto de fatores pode resultar no efeito em questão", "é necessário ter evidência empírica que demostre que o efeito previsto pelas hipóteses acontece de facto". Immergut e Anderson (2008) para além dos problemas do IH, identificam os sucessos desta teoria, e apresentam três estratégias para ultrapassar as suas limitações. Na dimensão dos problemas convergem com a necessidade de o IH desenvolver e profundar o trabalho teórico, concetual e metodológico, de forma a ser mais capaz na construção teórica. Na dimensão dos resultados e sucessos, os mesmos autores elencam a contribuição do IH para a compreensão da forma como os interesses são construídos, para a concetualização e explicação do comportamento dos atores, para a definição de uma "poderosa" estrutura analítica da génese e mudança institucionais que, assente na história, permite evidenciar "a forma como as instituições são o produto do compromisso e da contestação políticos, como são renegociadas e reformadas ao longo do tempo, e como assumem formas, funções e significados que os seus primeiros responsáveis não previram", para além das perspetivas significativas que abriu para a compreensão da elaboração das políticas públicas.

Por último, as estratégias que Immergut e Anderson (2008) propõem como forma de ultrapassar os problemas do IH. Em primeiro lugar, aceitar os limites da explicação das ciências sociais, sem com isso desistir de encontrar as explicações possíveis. Em segundo lugar, melhorar a pesquisa qualitativa. Em terceiro lugar, manter o foco nas questões substantivas, na centralidade do método histórico, dos estudos de caso e do rastreamento histórico.

Terceiro capítulo – Conceitos, hipóteses e modelo de análise

A explicitação do modelo de análise exige que se retome e recorde, em primeiro lugar, as perguntas que orientam a investigação (Bryman, 2008; Babbie, 2013): Quando e como surge a orientação natalista nas políticas de família no pós-25 de Abril em Portugal? Em que contextos (histórico e político), com que objetivos e diferentes configurações se desenvolve essa orientação natalista? Em que medida os ciclos políticos explicam a mudança e moldam os contornos da orientação natalista das políticas de família?

A fase inicial da operacionalização do modelo de análise implica a construção dos conceitos subjacentes às perguntas da investigação, tendo em conta a sua definição e a sua operacionalização. Nas perguntas enunciadas os conceitos centrais a definir são os de políticas de família, orientação natalista, ciclos políticos.

As políticas de família devem ser entendidas como as relacionadas com a natalidade. No primeiro capítulo a revisão da bibliografia identifica de forma transversal a vários autores três grupos de instrumentos destas políticas (McDonald, 2002; Neyer, 2003; Thévenon, 2012): licenças parentais, serviços de apoio às famílias e apoios económicos às famílias. No âmbito desta investigação deve entender-se:

- Licenças parentais correspondem a licenças de ausência do trabalho dos pais e mães imediatamente após o nascimento dos filhos, tendo em conta o número de semanas, remuneração em relação ao salário e mecanismos de incentivos à partilha de responsabilidades entre pais e mães.
- Serviços de apoio às famílias correspondem aos serviços de apoio às crianças entre os 0 e os 5 anos de idade. Estes equivalem por sua vez, aos que são apoiados pelo estado em cooperação com as instituições sociais e parcialmente pagos pelas famílias, como as creches, e aos que são quer integralmente assumidos pelo estado e gratuitos para as famílias, quer apoiados pelo estado em cooperação com as instituições sociais e parcialmente pagos pelas famílias, como é o caso do pré-escolar entre os 3 e os 5 anos de idade.
- Apoios económicos às famílias correspondem aos apoios diretos e indiretos. Por apoios económicos diretos devem entender-se os que resultam das prestações familiares, no caso desta tese o abono de família para crianças e jovens. Por apoios económicos indiretos devem entender-se os que resultam da política fiscal, mais precisamente do imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS) através das deduções por dependente e das deduções de despesas de educação.

A definição de orientação natalista implica a assunção explícita pelos decisores políticos do objetivo da promoção da natalidade, por um lado, de propostas e da adoção das políticas de família com esse mesmo objetivo, por outro lado.

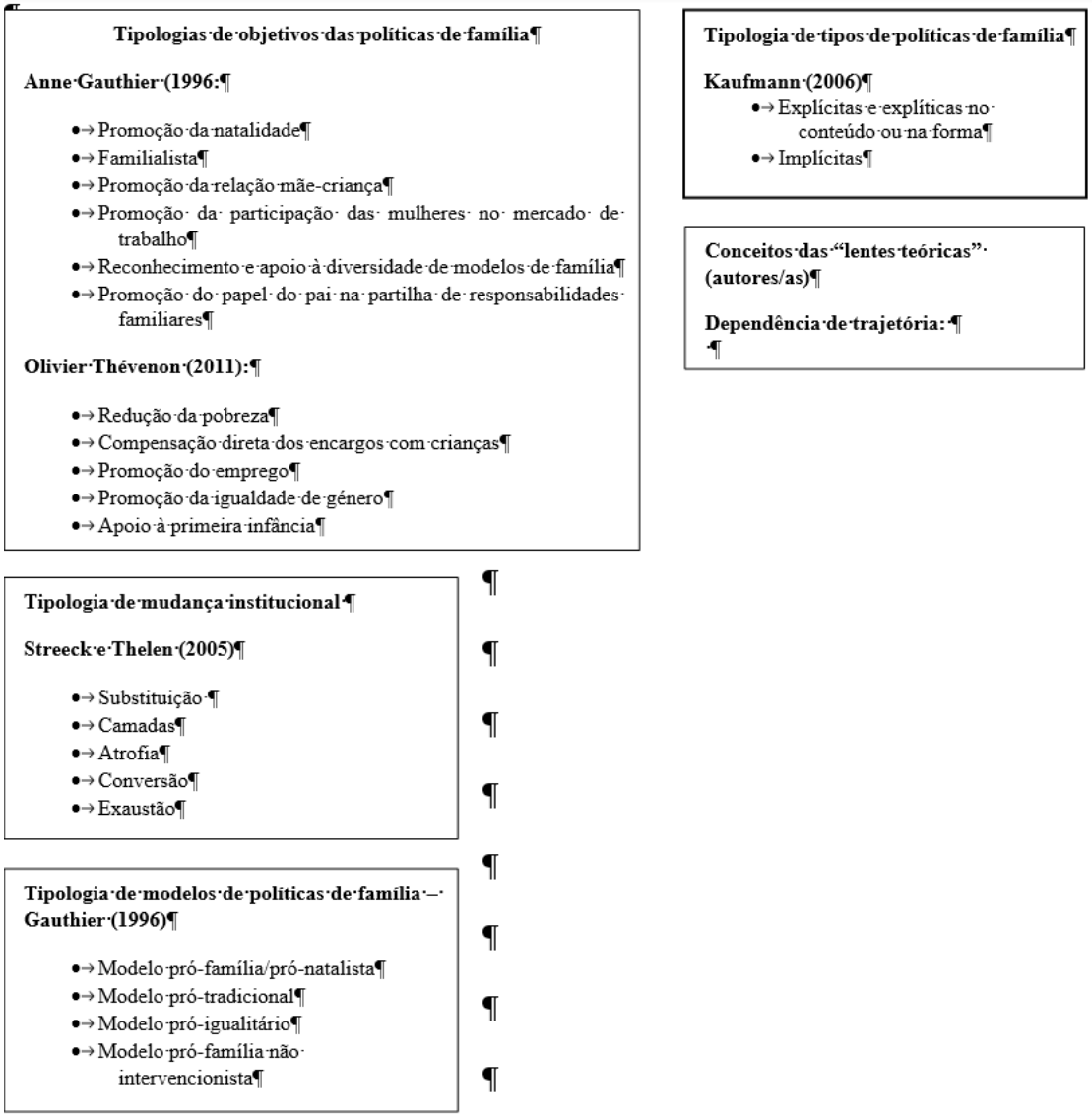
Finalmente, por ciclos políticos devem entender-se os ciclos correspondentes a cada uma das legislaturas e governos. No caso desta tese e para compreender o impacto dos ciclos políticos podemos selecionar alguns atores que nestes ciclos definem e orientam as linhas de ação no âmbito das políticas públicas. Optamos por incidir a nossa análise em dois atores centrais, nomeadamente os partidos políticos mais estáveis ao longo do tempo, e por outro lado os governos e a legislação das políticas de família que neste período foram adotadas.

3.1. Conceitos: objetivos, tipos de políticas de família, orientação e mudança institucional

As categorias ou indicadores necessários à análise da evolução das políticas de família quanto aos seus objetivos e orientação são definidas em seis dimensões analíticas: visão, objetivos, tipo de instrumentos e de políticas de família, orientação natalista e tipo de mudança institucional. As dimensões de análise adotadas, bem como os instrumentos para as medir resultam e são justificadas na revisão da bibliografia e no enquadramento da evolução das políticas de família em Portugal no contexto dos outros estados sociais (ver anexo).

A natureza disputada do conceito de políticas de família, a abrangência e diversidade considerável dos objetivos subjacentes à sua adoção, a importância das tipologias de modelos de políticas de família na contextualização, compreensão, interpretação e explicação da sua evolução determinaram a definição das unidades de medida das dimensões de análise.

Figura 10 – Quadro síntese das dimensões de análise



Fonte: da autora.

A partir do trabalho de Gauthier (1996) e Thévenon (2011) define-se a categoria relativa aos objetivos das políticas de família. Não sendo possível encontrar na bibliografia uma tipologia única que abranja todos os possíveis objetivos de políticas de família, a opção foi a de selecionar dois autores cuja categorização resulta de trabalhos mais extensos, quer de revisão da bibliografia, quer do estudo da evolução das políticas de família numa perspetiva histórica e comparada. Para além desta questão, o facto de o trabalho dos dois autores ter um intervalo de tempo significativo, 1996 e 2011, foi entendido como garantia razoável da abrangência dos objetivos das políticas de família ao longo do tempo, e dessa forma da capacidade e utilidade reforçada na análise desta dimensão das políticas de família no caso português.

De modo a "reavivar" a revisão da literatura nesta dimensão, a tipologia desenvolvida por Thévenon resulta de uma síntese elaborada a partir do conjunto da bibliografia sobre esta questão (Maître, Nolan, e Whelan, 2005; Ritakallio e Bradshaw, 2006; Thévenon, 2009; Esping-Andersen, 1999; Lewis, 1992, 2006; Bettio e Platenga, 2004; Hantrais, 2007; Gornick e Meyers, 2006; D'Addio e d'Ercole, 2005; Gauthier e Philipov, 2008). Na síntese dos objetivos subjacentes às políticas de família apresentada, o autor parte da constatação de que as mudanças na família conduziram à "modernização" das políticas públicas de apoio às famílias (Kaufmann et al., 2002), no sentido de estas responderem e conciliarem diferentes objetivos. Gauthier (1996) desenvolveu até hoje o trabalho mais extenso na análise comparativa de políticas de família, com o objetivo de explicar o surgimento destas políticas no final do século XIX e o seu desenvolvimento até aos anos 90 do século XX. A partir da leitura desta obra de referência, e para efeitos de categorização dos objetivos das políticas de família, retiraram-se todos os objetivos identificados pela autora.

A preocupação na identificação mais exaustiva possível dos objetivos das políticas de família não tem a capacidade, nem a pretensão, de eliminar a conhecida limitação das tipologias, pelo facto de não captarem as dinâmicas próprias de casos específicos. Neste caso, a forma encontrada para ultrapassar essa limitação foi a de conjugar os vários objetivos na análise empírica, considerando-os simultaneamente, como se de uma única tipologia ou conjunto se tratasse.

A dimensão dos tipos de políticas de família é considerada importante, tendo em conta que a análise empírica é organizada e determinada em função dos diferentes ciclos políticos. Na categoria dos tipos de família, considera-se a definição desenvolvida por Kaufmann (Kaufmann et al., 2002) com o objetivo de suprir o que o autor identificou como uma falta de concetualização na bibliografia sobre família. Esta tipologia surge como tendencialmente consensual tendo sido desenvolvida e adaptada em diferentes pesquisas posteriormente à sua definição, factos que determinaram a sua adoção neste trabalho. De acordo com Kaufmann (Kaufmann et al., 2002) as políticas de família podem ser de dois tipos. Por um lado, as políticas de família explícitas caraterizadas por um certo grau de autonomia institucional e por um discurso focado nas questões e problemas da família e não em questões de mulheres, crianças ou pobreza. Por outro lado, as políticas de família implícitas que correspondem a políticas e medidas de políticas que na perspetiva do observador científico podem ser interpretadas como orientadas para resolver ou aliviar problemas relacionados com a família, ainda que no discurso político não sejam legitimadas como políticas de família.

A categoria "orientação das políticas de família" é definida de acordo com a tipologia de modelos de políticas de família desenvolvida por Gauthier (1996). O objetivo central desta investigação é identificar e contextualizar o surgimento e a evolução da orientação natalista das políticas de família no pós-25 de Abril, em função dos ciclos políticos. A concretização deste objetivo implica, no entanto,

como já referido, a análise da evolução das políticas de família nas seis dimensões referidas, que não se resumem, nem podem ser resumidas, à identificação exclusiva da sua orientação natalista. A compreensão e explicação do agendamento da orientação natalista das políticas de família requer uma análise que contextualize essa orientação e outras, necessariamente, antes e depois do seu agendamento num período temporal alargado. A importância dos contextos políticos, económicos e sociais dos processos de decisão política no âmbito das "lentes teóricas" que conduzem a investigação, apoiadas metodologicamente na análise intensiva e no rastreamento histórico, estruturam de forma que se acredita sólida e coerente o desenho da investigação.

A tipologia de modelos de políticas de família de Gauthier (1996) inclui o modelo "pró-família/pró-natalista" caraterizado pela assunção da fecundidade como preocupação, problema dominante, e pela defesa da intervenção do estado nesse âmbito, o que justifica a sua escolha para a operacionalização da análise empírica. A distinção entre os modelos de políticas de família também coincide em larga medida com as dimensões de análise definidas, o que se considera importante para a coerência da mesma.

Figura 11 – Tipologia de modelos de orientação das políticas de família (Gauthier, 1996)

	Modelo pró-família/pró-natalista	**Modelo pró-tradicional**	**Modelo pró-igualitário**	**Modelo pró-família não intervencionista**
Categoria principal – o foco de cada modelo	. a questão da fecundidade é considerada uma questão central/muito importante e impõe a intervenção do governo	. a preservação da família é a maior preocupação	. o objetivo da igualdade entre mulheres e homens é o objetivo principal das políticas de família	. a responsabilidade do apoio público às famílias só se aplica às famílias mais vulneráveis e que mais precisam
Papel do estado na relação com a família	. o apoio às famílias é considerado tarefa do estado, em especial nas questões relacionadas com a maternidade	. os governos assumem parcialmente a função de apoiar a família, ao mesmo tempo que incentivam a família tradicional do homem provedor do rendimento	. o estado assume completamente o apoio às famílias, em especial às mães e pais trabalhadores	. a intervenção do estado é minimalista num entendimento que assenta na autossuficiência da família, o que significa baixos níveis de apoio às famílias
Instrumentos de política, tendo em conta os objetivos e o nível de apoios que traduzem	. neste modelo é atribuída grande relevância aos apoios económicos, especialmente a partir do terceiro filho uma vez que os obstáculos financeiros são maiores a partir deste número de filhos	. é assegurado um nível médio de apoio público às famílias. Os governos assumem uma parte desse apoio, mas o apoio da família, da comunidade e da beneficência é considerado fundamental	. a preocupação principal prende-se com a promoção de um modelo que assegura a igualdade nos papéis dos homens e das mulheres na sociedade em geral, e na família em particular	. a participação das mulheres no mercado de trabalho não é desencorajada, mas os apoios com este objetivo são limitados. Para além disso, a família é enaltecida
	. os apoios relativamente às licenças e às estruturas/serviços de apoio às famílias são elevados, e fazem parte de planos mais gerais que têm como objetivo reduzir os obstáculos à fecundidade, especialmente aqueles que têm a ver com a questão das responsabilidades familiares e profissionais. As trabalhadoras mães são encorajadas e investe-se nas condições para a sua empregabilidade	. as mães trabalhadoras são apoiadas, mas a persistência de obstáculos ao emprego das mulheres indicia uma certa apologia por um padrão de papéis de género mais tradicional	. os governos assumem a responsabilidade de criar as condições que permitam às mulheres conciliar trabalho e família, e que permitam aos homens desempenhar um papel relevante no crescimento e educação dos filhos e filhas	. os apoios económicos são baixos e sujeitos a condição de recursos, sob o argumento da eficácia dos apoios
	. é defendido o princípio da parentalidade voluntária, de forma a que as famílias possam ter o tamanho que desejam, ainda que sejam incentivadas as famílias numerosas	. baixa oferta de serviços de apoio às famílias, ao mesmo tempo que se revela preferência por licenças mais generosas no tempo	. a legislação das licenças por paternidade é uma peça central neste modelo, para além de licenças nos casos de doença das crianças e de ampla cobertura dos serviços de apoio à família	. os apoios em licenças também são baixos com a justificação de que não são desejáveis as imposições e constrangimentos às entidades empregadoras. A responsabilidade destes apoios recai sobre os empregadores, através dos contratos coletivos de trabalho, sendo os apoios públicos mínimos. O mesmo relativamente aos serviços de apoio às famílias
		. não é assumida a orientação natalista explicitamente, mas está subjacente uma política designada de "amiga da família"		. não se verifica a oposição à participação das mulheres no mercado de trabalho, mas considera-se que o apoio às trabalhadoras mães não é da responsabilidade do estado

Fonte: da autora a partir de Gauthier (1996).

Cada um dos modelos de políticas de família assenta no que a autora classifica como categoria principal, que corresponde ao foco prioritário dos diferentes modelos. Para além da categoria principal, os modelos são caraterizados pelos diferentes posicionamentos quanto à natureza do papel do estado na relação com a família, bem como pelos instrumentos de política de família que mobilizam, tendo em conta os objetivos e o nível de apoios que traduzem. Na operacionalização da orientação das políticas de família, a partir da tipologia de Gauthier (1996), houve a necessidade de proceder à sua adaptação restringindo as políticas de família, a considerar na análise empírica, ao conceito de políticas de família definido para efeitos desta investigação. Esta adaptação implicou "apenas" a exclusão da análise da política relativamente ao aborto em cada um dos modelos, uma vez que a tipologia e a definição de políticas de família deste estudo coincidem completamente quanto às restantes.

A avaliação da orientação dos programas eleitorais conjuga a utilização da tipologia de modelos de políticas de família definida no modelo de análise, com a determinação da maior ou menor proximidade das políticas de família a cada um dos modelos, de acordo com a grelha criada com esse objetivo:

Figura 12 – Indicadores de avaliação da proximidade das políticas de família aos modelos de Gauthier

Níveis de proximidade	Significado	Indicadores de medida
0	Muito fraco	Uma categoria presente e ausência da categoria fundamental.*
1	Fraco	Duas categorias presentes e ausência da categoria fundamental.
2	Forte	Uma ou duas categorias presentes e presença da categoria fundamental.
3	Muito forte	Duas ou mais categorias presentes e presença da categoria fundamental.

Fonte: da autora.
* categoria fundamental de acordo com a autora Gauthier (1996).

A impossibilidade da coincidência absoluta entre os modelos e as políticas de família propostos nos programas eleitorais, por um lado, e a consequente necessidade de encontrar uma forma de interpretar o resultado da análise da relação entre as políticas e as categorias de cada um dos modelos, por outro

lado, criaram a necessidade de construir indicadores de medida dessa relação que permitissem a operacionalização da análise em função da tipologia de modelos de políticas de família definida.

Por último, o conceito de ciclos políticos e a dimensão do impacto dos diferentes ciclos políticos nas políticas de família, desde logo na adoção da orientação natalista das mesmas, remete para a análise das mudanças na evolução das políticas de família em Portugal. A medida da análise empírica das mudanças institucionais é enquadrada pela tipologia de Streeck e Thelen (2005) e assenta no pressuposto teórico e na evidência empírica de uma vasta bibliografia, que a mudança institucional não resulta apenas de processos de mudança abrupta, mas também de processos de mudança incremental.

3.2. Hipóteses

Da revisão da bibliografia e do enquadramento da evolução das políticas de família no contexto internacional e português resulta clara a importância do conhecimento da origem das políticas de família para a compreensão aprofundada e rigorosa da sua evolução e situação no presente. A relação e interação entre contextos económicos e sociais aos níveis nacional e internacional, atores chave como os partidos políticos e determinados ciclos políticos que foram ditando a expansão da responsabilidade do estado na área social e na adoção de políticas de família, surgem como fundamentais. Foi possível observar como a origem das políticas de família marcou e marca diferentes evoluções ao longo do tempo, mesmo quando os países enfrentam e procuram responder aos mesmos desafios, e como neste processo a história política, económica e social, a evolução das sociedades pesam nas dificuldades de agendamento da orientação natalista das políticas de família, ou seja, na assunção da responsabilidade de o estado intervir num domínio considerado da esfera privada das pessoas, das famílias. Neste quadro, o desenvolvimento do modelo analítico assenta na identificação da orientação natalista na relação entre as políticas de família e duas dimensões fundamentais:

- a definição e evolução das políticas de família quanto à sua natureza e objetivos;
- o impacto dos diferentes ciclos políticos e dos atores políticos, concretamente os partidos políticos e os governos.

Dado que o foco das questões que orientam esta investigação está, por um lado, no agendamento da orientação natalista das políticas de família no pós-25 de Abril e, por outro lado, na consequente mudança dessas políticas, desde logo nos seus objetivos tendo em conta os diferentes ciclos políticos, a fundamentação teórica para a construção das hipóteses de resposta às questões definidas neste

projeto mobiliza também as teorias das políticas públicas do institucionalismo histórico e da teoria dos fluxos.

Na análise da evolução das políticas de família serão aplicados os conceitos de dependência de trajetória, de feedback, de spillover, de conjunturas críticas, de mudanças incrementais e abruptas do IH. No surgimento da orientação natalista a complementaridade da teoria dos fluxos e do IH estará na base da explicação do momento e contexto do agendamento da natalidade como um problema. Neste enquadramento analítico e teórico a explicação do agendamento, natureza e objetivos da orientação natalista das políticas de família no pós-25 de Abril, assim como da consequente mudança nos seus objetivos tenderá a procurar nas fases de desenvolvimento do estado social, na continuidade ou inovação das políticas de família, nos seus objetivos e medidas, antes e depois de assumida a orientação natalista, na influência dos ciclos políticos liderados por diferentes partidos, as possibilidades de resposta às perguntas de pesquisa deste projeto de investigação.

Figura 13 – As hipóteses

Primeira hipótese	A mudança da orientação natalista resulta de um processo longo e incremental marcado pelos constrangimentos institucionais e políticos ao longo do tempo.
Segunda hipótese	Na base do agendamento e contornos da orientação natalista está o esbatimento das diferenças entre os atores políticos ao longo do tempo, devido aos fatores contextuais e conjunturais.
Terceira hipótese	A estabilidade dos objetivos das políticas de família ao longo dos ciclos políticos tem impacto nas condições para a mudança e agendamento da orientação natalista.

Fonte: da autora.

A partir dos pressupostos teóricos do IH, a compreensão dos resultados políticos passa pela análise da origem, da resiliência institucional e do desenvolvimento do processo político ao longo do tempo. Neste quadro, a mudança pode ser transformadora, gradual e incremental, para além de abrupta, a interação entre instituições, contextos económicos, sociais e políticos e atores potencia as condições para que as instituições possam evoluir, ser renegociadas, e adaptarem-se às mudanças da sociedade mantendo-se no essencial as mesmas. Deste modo, a primeira hipótese explicativa enquadra a mudança para a adoção da orientação natalista das políticas de família no pós-25 de Abril como o potencial resultado de um processo longo e incremental marcado por constrangimentos institucionais dos contextos históricos políticos e sociais.

A relevância dos atores políticos – que no contexto desta investigação são os partidos políticos e os governos – e dos ciclos políticos no desenvolvimento institucional, na complementaridade das lentes

do IH com as lentes da teoria dos fluxos são a base para a formulação da segunda e da terceira hipóteses. A revisão da bibliografia apresentada no primeiro capítulo explicita a ideia de que os debates sobre a família e as políticas de família não são apenas concetuais, mas assentam também em valores que marcam dessa forma as diferenças entre ideologias e atores políticos. Vários autores e autoras citados procuram nos seus trabalhos de investigação organizar a evolução dos debates e decisões sobre as políticas de família em grupos de países, de governos ou de posicionamentos políticos de atores em função das diferentes visões sobre a família, a relação entre o estado e a família, e das diferentes políticas de família adotadas ou defendidas.

Mais uma vez, de acordo com a revisão da bibliografia desenvolvida no primeiro capítulo, o estudo do estado social em geral e das políticas de família em particular ganhou muito, no seu aprofundamento e na sua simplificação, com o desenvolvimento de trabalhos de investigação comparada que permitiram a construção de tipologias de modelos de estado social e de políticas de família que procuram traduzir as tendências na correspondência de diferentes posicionamentos políticos e ideológicos a diferentes modelos de estado social ou de políticas de família. Alguns dos exemplos mais relevantes são os trabalhos de Esping-Andersen sobre o estado social (1999), de Gauthier (2002), de Commaille e Martin (1998) sobre as políticas de família. Sobre o caso português, Wall (2011) desenvolve a evolução da relação entre o estado e a família em Portugal até ao início da segunda década do século XXI, tendo como fio condutor essencial os diferentes ciclos políticos e governativos ao longo desse período, e as suas implicações nas diferentes políticas de família adotadas.

Um dos exemplos que se podem considerar "máximos" da assunção que diferentes valores e posicionamentos políticos que dividem as opções e escolhas dos diferentes atores políticos é o trabalho de Lakoff (2016). Publicado pela primeira vez em 1996, assenta na afirmação de que a base essencial e primeira das diferenças ideológicas entre os republicanos e democratas no sistema político americano são mesmo os valores e as perspetivas relativamente à família. Atentas as diferenças entre os sistemas políticos americano e europeu, numa perspetiva que se pode considerar oposta, Commaille e Martin (1998) defendem que o jogo político e a ocupação do espaço na arena política tornam simplista, redutora e até inútil a dicotomia direita e esquerda relativamente à família. De acordo com estes autores, o facto de as posições partidárias resultarem de processos históricos complexos e do imperativo de ocupação do espaço político num tema como o da família, que abrange o conjunto dos cidadãos e que caso contrário será ocupado pelos adversários políticos, desaconselha a visão das questões da família como exclusivo da direita ou da esquerda. Pelo contrário, a perspetiva é que esquerda e direita contribuem para a discussão e para as opções de políticas sobre a família de acordo com as questões que em cada momento marcam o debate e o jogo político ao longo do tempo. Neste enquadramento, a segunda hipótese que se coloca é que ao longo do tempo e dos diferentes ciclos

políticos, as condições para o agendamento da orientação natalista serão criadas pelo esbatimento das diferenças entre os diferentes partidos políticos e governos.

A terceira e última hipótese, entre os constrangimentos institucionais, o papel das organizações internacionais ao longo dos ciclos políticos coloca a possibilidade de a estabilidade dos objetivos das políticas de família na legislação adotada ao longo do tempo poder ser o ponto central das condições para a mudança e agendamento da orientação natalista.

3.3. O desenho de pesquisa

3.3.1. O desenho do estudo

A metodologia para o estudo do surgimento, dos objetivos e da natureza da orientação natalista das políticas de família no pós-25 de Abril em função dos ciclos políticos é a do estudo de caso, considerado pela bibliografia como adequado para descrever e explicar (Tellis, 1997a, 1997b) e para responder às perguntas de "quando", "onde" e "porquê" (Yin, 2002). O desenvolvimento desta investigação assumirá outras caraterísticas que justificam a metodologia associada ao estudo de caso, como sejam a descrição intensiva, a diversidade de dimensões articuladas e as relações entre as mesmas. Ragin (1987, 1992) considera como uma das vantagens do estudo de caso a capacidade que permite de análise de relações causais complexas, como de efeitos de interação complexos e de dependência de trajetória. Dentro das quatro tipologias de estudo de caso, este projeto de tese enquadra-se no estudo de caso interpretativo (Venesson, 2008), dado que procurará nas estruturas teóricas desenvolvidas da bibliografia conhecida a explicação e respostas ao problema definido.

A metodologia no desenvolvimento do desenho de pesquisa assenta na combinação da análise intensiva, essencialmente qualitativa, com recurso às técnicas de análise de conteúdo, de rastreamento histórico e de framing para o seu desenvolvimento, e da análise comparativa entre ciclos políticos de políticas de família. De acordo com Babbie (2013) a análise de conteúdo "é no essencial, uma operação de codificação", assente na relação entre a definição dos conceitos e a sua operacionalização. Têm sido desenvolvidos e existem vários programas de software orientados para a codificação, no entanto optou-se pela codificação manual a partir das tipologias definidas no ponto anterior. Na execução da codificação manual foram elaboradas fichas para cada um dos programas eleitorais dos diversos partidos e para cada uma das políticas adotadas nos diferentes ciclos políticos. Nessas fichas são identificadas cada uma das dimensões de análise definidas, por cada dimensão são alinhadas as categorias que compõe as tipologias, com espaço para a introdução das citações dos documentos que correspondem a cada uma das categorias.

Nesta investigação considera-se o rastreamento histórico como o instrumento mais adequado para descrever e explicar a evolução das políticas de família no pós-25 de Abril, com o foco centrado no agendamento e na mudança institucional, nos objetivos e nos contornos da sua orientação natalista. A dimensão temporal é parte importante da teoria dos fluxos e do IH. Nesta medida o rastreamento histórico revela-se fundamental no mapeamento da origem, evolução e mudança das políticas de família com a adoção da orientação natalista das mesmas. No processo de avaliação empírica do comportamento dos atores, esta mesma técnica permite organizar as perspetivas dos atores em categorias com o objetivo de avaliar argumentos teóricos existentes e mais amplos (Venesson, 2008). Pela análise intensiva de documentos relativos aos programas eleitorais e da legislação, este instrumento possibilita, ao mesmo tempo, compreender mais aprofundadamente o que já é conhecido na bibliografia e teorias, e abrir o caminho à identificação de novas relações causais e explicativas entre as variáveis, ou seja, novas respostas às perguntas formuladas nos projetos de investigação enquadradas no estudo de casos.

O que carateriza o rastreamento histórico, na sua capacidade de estabelecer explicações causais e não apenas narrativas descritivas, pode resumir-se no essencial a três aspetos. Por um lado, é um instrumento que se foca em determinados aspetos do caso a estudar. Por outro lado, é estruturado de acordo com um quadro teórico definido no desenho de pesquisa. Finalmente, tem como objetivo resultar numa "explicação narrativa de um caminho causal que conduz a um determinado resultado" (Venesson, 2008). As lentes das teorias que vão orientar a análise desta investigação na procura das respostas às questões formuladas e que sustentam as hipóteses implicam o mapeamento cuidado de todos os detalhes que marcam a evolução das políticas de família no pós-25 de Abril, por um lado, e o agendamento da sua orientação natalista ao longo do tempo, concretamente ao longo de 24 anos, por outro lado. Um trabalho que implica um "andar para a frente e para trás" minucioso, num período considerável de tempo.

Na aplicação do rastreamento histórico é importante considerar igualmente o que Venesson (2008) define como "os desafios e limites da investigação de estudos de caso e de rastreamento histórico". O primeiro desafio prende-se com o facto de a investigação empírica nos casos de estudo depender de um quadro teórico existente, que pode ou não existir ou ser insuficiente. O segundo desafio tem a ver com a autonomia necessária a cada caso de estudo, e a possibilidade de os casos poderem estar ligados e ser mais difícil a tarefa de apuramento das semelhanças e das diferenças do caso em concreto. O terceiro prende-se com as fontes empíricas e com o tratamento das mesmas, especificamente com a diversidade das fontes e com a recolha e tratamento dos dados empíricos. O quarto desafio remete para o risco de enviesamento cognitivo, que pode resultar da tendência para olhar apenas para a informação que confirma a tese de partida e ignorar os dados que a põem em causa, da possibilidade de os

resultados do rastreamento histórico serem compatíveis com várias teorias e a consequente dificuldade de escolher entre as mais consistentes, as complementares e as irrelevantes e, finalmente, o risco de ignorar a evidência negativa.

Partindo da assunção de que "as decisões políticas são influenciadas pela forma como as questões são percecionadas pela sociedade e pelos decisores políticos" (Baumgartner e Mahoney, 2008), o recurso ao framing permite analisar e identificar, ao longo do tempo, o enquadramento e as dimensões do discurso político dos diferentes atores que influenciam e justificam as políticas. A análise do framing subjacente às propostas eleitorais de políticas e medidas de políticas, numa fase, e às políticas propriamente ditas, numa segunda fase, é metodologicamente difícil (Baumgartner e Mahoney, 2008). Raramente ou nunca se trata de estudar os motivos e a influência de um só ator, porque a dinâmica do agendamento e das decisões políticas resulta de dinâmicas coletivas, que envolvem vários atores e diferentes interesses. No caso em concreto a análise envolve os partidos políticos e os governos, o que tenderá a diminuir a dificuldade metodológica mencionada. O desafio é o de procurar saber tudo o que é possível sobre o envolvimento individual de determinados atores para influenciar questões coletivas, e ao mesmo tempo compreender e destrinçar as dinâmicas coletivas que subjazem às decisões políticas sobre as políticas a adotar.

O desenvolvimento do procedimento de framing parte da análise de duas questões (Baumgartner e Mahoney, 2008). Por um lado, saber se os atores procuram ajustar os argumentos em função de diferentes interlocutores. Por outro lado, definir formas de avaliar e medir o conjunto de argumentos utilizados ao longo do tempo, com recurso a fontes documentais e de modo a perceber se mudaram e de que forma.

O recurso à análise comparativa entre os diferentes ciclos políticos é o instrumento metodológico adotado para concretizar um dos objetivos desta tese, o de analisar a evolução das políticas de família ao longo do tempo com o foco na orientação natalista nas diferentes dimensões consideradas e já explicitadas.

3.4. Definição do objeto empírico: delimitação de âmbito espacial e temporal

No projeto e início de redação da tese a decisão sobre o período temporal a abranger definia o espaço entre 1991 e 2015, organizado pelas oito legislaturas correspondentes ao intervalo entre a VI e a XIII legislaturas. A escolha do campo empírico encontrava a sua justificação no facto de a análise da evolução dos dados do índice sintético de fecundidade (ISF) em Portugal, entre o momento em que é

atingido o nível considerado muito baixo para a recuperação da renovação geracional e o momento em que o problema da natalidade é assumido politicamente de forma explícita, revelar um hiato de tempo que importa estudar, compreender e explicar. De facto, a primeira vez que o ISF atinge 1,4 é em 1994, ano que corresponde ao ciclo político do último governo de Cavaco Silva (de 1991 a 1995). Como problema assumido de forma explícita, a primeira vez que a queda da fecundidade é identificada como tal no discurso de um membro de governo é em 2003, numa entrevista do então ministro do Trabalho e da Segurança Social Dr. Bagão Félix (Wall et al., 2013), e o primeiro conjunto de políticas de família orientadas para a promoção da natalidade é assumido no parlamento em 2007, 13 anos depois da primeira vez que Portugal atinge o ISF considerado muito baixo (Wall et al., 2013).

Ao definir este período na base dos dados empíricos determinantes para o desenvolvimento da tese, o facto de todos os partidos políticos em causa terem agendado nos seus programas eleitorais de 2015 a orientação natalista das políticas de família apontou o intervalo temporal entre os ciclos políticos de 1991 e 2015 como devidamente fundamentado. No entanto, a análise e rastreamento histórico dos programas eleitorais desde a primeira eleição democrática, considerados como imprescindíveis ao conhecimento exigível para a análise e interpretação dos resultados, evidenciou que esta última conduziria a resultados e conclusões histórica e politicamente enviesados. No contexto das perspetivas teóricas definidas, que implicam diversos momentos de análise em modo de "andar para trás e para a frente", com particular relevância o revisionar da "câmara em movimento" a partir da origem histórica dos processos, no caso da tese o 25 de Abril, este resultado inesperado (o risco de interpretações enviesadas dos resultados da análise) conduziu à decisão de definir dois períodos temporais diferentes: para os programas eleitorais – de 1975 a 2015; para a legislação dos diferentes ciclos políticos onde o risco de enviesamento é menor – de 1991 a 2015. O facto de a legislação das políticas de família no pós-25 de Abril ser um tema mais amplamente estudado (Wall, 2011) relativamente aos programas eleitorais explica o essencial desta opção.

3.5. Fontes e técnicas de recolha de análise

A seleção do material empírico obedece naturalmente aos objetivos da investigação. Neste caso, os de descrever e explicar a evolução dos objetivos e da orientação das políticas de família, identificar e explicar quando, com que objetivos e em que contextos históricos e políticos surgem as políticas de família com a orientação natalista e, finalmente, descrever e explicar a influência dos ciclos políticos na sua adoção e evolução.

O material empírico considerado relevante é aquele cuja análise melhor permite perceber, contextualizar e explicar os objetivos dos decisores políticos ao nível nacional na apresentação de

propostas políticas eleitorais e na legislação no âmbito das políticas de família como definidas nesta tese. A legislação adotada pelos diferentes governos, em particular as exposições de motivos, e os programas eleitorais dos partidos mais estáveis ao longo do tempo na Assembleia da República constituem-se assim, como fontes documentais essenciais.

A análise dos programas eleitorais centra o foco nas partes da introdução e das áreas das políticas fiscal, de educação, social e de família. No entanto, de modo a garantir que são identificadas e tratadas todas as referências às políticas de família, independentemente da organização das áreas de políticas dos programas eleitorais de cada um dos partidos políticos, a análise abrange a leitura integral dos documentos não digitalizados e a busca por palavras – família, políticas de família, abono de família, deduções por dependente, despesas de educação, despesas escolares, licenças por maternidade, licenças por paternidade, licenças por parentalidade, serviços de apoio à família, creches, jardins de infância e pré-escolar – dos documentos acessíveis em formato digital.

A recolha da legislação das políticas de família implica várias tarefas, de modo a garantir a recolha tão exaustiva e completa quanto é possível e exigível. Através da combinação de pesquisas gerais na plataforma Datajuris e no Diário da República Eletrónico, com os atos legislativos mencionados na leitura da legislação, as referências legislativas identificadas na bibliografia sobre a evolução legislativa das políticas de família em Portugal, o cruzamento dessas referências com a informação das Contas Gerais da Segurança Social, e um novo cruzamento com a base de dados do Observatório da Família e das Políticas de Família, procurou-se criar as condições para a recolha dos dados, tão completa e exaustiva quanto possível e exigível.

Quarto capítulo – A orientação natalista das políticas de família nos programas eleitorais dos partidos políticos

O presente capítulo inaugura a parte da análise empírica e respetivos resultados nas dimensões definidas no modelo de análise. Os programas eleitorais dos partidos políticos são assim trabalhados com o objetivo de serem evidenciadas a visão da família e das políticas de família, os seus objetivos, o surgimento e enquadramento da orientação natalista, a proximidade aos modelos de políticas de família e o *framing* das opções políticas e de política.

O desenvolvimento da análise permite observar e compreender as diferenças entre os cinco partidos, ao mesmo tempo que reforça a perspetiva de que a estabilidade e a mudança podem coexistir ao longo do tempo. Nestes contextos fazem-se sentir diferentes limites institucionais, como o peso do jogo da arena política em tempo de eleições ou a importância de determinadas lideranças. A importância da história, de longos períodos de análise, de técnicas como a do rastreamento histórico tem neste trabalho o que se considera um claro exemplo que reforça a bibliografia do IH em particular e da TF em geral.

4.1. Partido Socialista (PS)

A análise dos programas eleitorais do Partido Socialista (PS) identifica dois períodos totalmente distintos na forma como é assumida a questão da família e das políticas de família. O primeiro período corresponde aos programas eleitorais apresentados entre 1975 e 1986 ("Vota PS – Alguns Pontos do Programa do PS", 1975; "Programa para um Governo PS – Vencer a Crise – Reconstruir o Futuro", 1976; "Mudar em Paz a Vida Portuguesa – Medidas para um Governo PS", 1979; "Frente Republicana e Socialista – Programa para um Governo da FRS – Garantir o futuro, governar para todos (PS – ASDI – UEDS)", 1980; "As Respostas do PS ao Portugal em Crise – Manifesto – Programa. Fizemos o Diagnóstico Propomos as Soluções", 1983; "Um pacto de Progresso para 4 anos de Governo – 1985/9 – Com o PS no Governo um Portugal mais Próspero mais europeu mais português" 1985; "Portugal para todos – Para um Portugal Moderno e Solidário – Programa para um Governo do Partido Socialista, 1987).

O segundo período abrange os documentos apresentados entre 1991 e 2015 ("Programa de Governo do Partido Socialista – Eleições Legislativas 1991", 1991; "Programa Eleitoral de Governo do PS e da Nova Maioria", 1995; "Programa do PS e da Nova Maioria para a Legislatura 1999 – 2003", 1999; "Programa do Governo e da Nova Maioria", 2002; "Compromisso de Governo para Portugal 2005/09 – Voltar a Acreditar – Bases Programáticas", 2005; "Programa Governo do PS Avançar Portugal

2009-2013", 2009; "Defender Portugal Construir o Futuro – Programa Eleitoral do Partido Socialista", 2011; "Programa Eleitoral do Partido Socialista – Eleições legislativas 2015 – Alternativa de confiança", 2015).

A importância da análise histórica longa, da perspetiva da "câmara em movimento", dos programas eleitorais é confirmada de forma clara. Como se verá, os dados e a respetiva interpretação sobre a evolução deste partido quanto às questões da família e das políticas de família seriam completamente diferentes se circunscritos à fase entre 1991 e 2015, uma vez que estariam "truncados" no tempo relativamente a um período anterior onde as opções do PS se revelam opostas. Ao longo da análise é identificado um antes e um depois de 1991, em termos da visão e das políticas de família nos programas eleitorais do PS.

4.1.1. A família democrática, a igualdade entre mulheres e homens e a responsabilidade do estado na estrita resposta às necessidades das famílias

A visão da família e das políticas do PS neste âmbito varia entre a ausência e algumas referências escassas e desarticuladas à família, nos programas eleitorais entre 1975 e 1987, e a crescente densificação da problematização da família, assumida como parte importante e integrada da perspetiva do PS sobre o desenvolvimento da sociedade e a intervenção do estado, nos textos apresentados nas eleições entre 1991 e 2015. Entre estes dois períodos o tipo de políticas de família assumidas no contexto dos programas eleitorais passa de políticas implícitas na primeira fase, para políticas explícitas na segunda fase, com a exceção do programa eleitoral de 2015, questão a que voltaremos mais adiante.

Entre 1975 e 1987 as prioridades políticas e de políticas estavam claramente orientadas para a igualdade entre mulheres e homens, os direitos das crianças e dos jovens, desde logo no acesso à educação, e para a modernização do país através do desenvolvimento das políticas de educação, segurança social e saúde. A família enquanto objeto de políticas explicitamente assumidas precisará de duas décadas e meia para surgir nos programas eleitorais deste partido. Esta mudança acontece de forma evolutiva a partir de 1991, como a análise das diferentes dimensões do conjunto dos documentos evidenciará. O programa de 1991 apresenta uma política de família explícita quanto à substância, sendo adotada, pela primeira vez, a expressão "política familiar". Não tendo na sua estrutura um ponto autónomo sobre a família, o ponto sobre segurança social destaca, como uma das alíneas, o tema "Outras prestações familiares, de apoio às famílias, às famílias monoparentais e deficientes". Os documentos apresentados nas eleições de 1995, 1999, 2002, 2005 e 2009 assumem

políticas de família explícitas, com pontos autónomos dedicados à família e com políticas diretamente orientadas para o apoio às famílias. Em 2011, o programa eleitoral evidencia políticas de família explícitas ao nível da substância, tendo em conta que são diretamente orientadas para o apoio às famílias ainda que de forma dispersa em vários pontos do programa. No programa eleitoral de 2015, surpreendentemente, verifica-se um regresso às políticas de família implícitas. Na fase das políticas implícitas, como na fase das políticas explícitas as áreas de políticas coincidem. O que muda é a sua assunção enquanto políticas de família ou enquanto políticas de educação, de juventude, de segurança social, de igualdade entre mulheres e homens.

Ao longo do tempo e no conjunto dos programas eleitorais é possível identificar, na visão deste partido sobre as questões e políticas de família, seis traços comuns e coerentes entre si. O PS não procura definir a família ou o seu lugar na sociedade e enquadra a adoção de políticas de família na perspetiva da análise que faz da sua realidade, evolução e necessidade de respostas em Portugal; a visão de família assenta na família democrática, onde a igualdade entre mulheres e homens, a promoção do papel do pai nas responsabilidades familiares e a preocupação com a diversidade de modelos de organização das famílias são centrais; as famílias prioritárias no apoio do estado são as famílias economicamente mais vulneráveis e as famílias monoparentais; a relação entre a família e o estado assenta na necessidade de este responder a diferentes desafios colocados pela evolução das famílias e envolve progressivamente diferentes atores, como as autarquias locais; os instrumentos de política mais constantes são os relacionados com os serviços de apoio à família, as medidas prestacionais e as de promoção da conciliação, com a integração progressiva dos direitos dos homens pais; finalmente, o financiamento das políticas de família articula a universalidade e a seletividade dos apoios às famílias, assente na lógica da sua maior eficácia e justiça social.

Em primeiro lugar revela-se evidente a ausência de qualquer definição ou tentativa de definição de família. Esta caraterística pode considerar-se expectável entre 1975 e 1987, tenho em conta o contexto histórico no rescaldo do 25 de Abril de 1974, mas mantém-se em todos os programas eleitorais seguintes: "No documento 'Dez anos para Mudar Portugal – Proposta PS para os anos 80' … enunciaram-se as grandes aspirações próprias do pensamento democrático e socialista no que respeita à instauração de um novo modo de vida em sociedade, baseado na proteção à família e à criança […]." (programa eleitoral de 1979), "O PS privilegia a família e é por excelência o partido da igualdade de oportunidades" (programa eleitoral de 1987). Entre 1991 e 2015 a progressiva centralidade da família e das políticas de família assenta na sua problematização de forma direta e autónoma, numa perspetiva que combina a explicitação pelo PS da realidade das famílias e das questões que essa mesma realidade coloca quanto ao papel do estado. Nas eleições de 1995 o programa eleitoral assume, em termos semelhantes ao do mesmo documento apresentado em 1991,

ainda que de modo mais aprofundado e desenvolvido, que "A família tem um lugar muito especial no sistema de valores da sociedade portuguesa. Todavia, o estilo de vida contemporâneo, sobretudo – embora não exclusivamente – nos grandes centros urbanos, coloca sérias dificuldades à vida familiar. […] A desejável generalização do trabalho profissional feminino e a distância-tempo entre a casa, os locais de trabalho dos pais e as escolas dos filhos, reduziram drasticamente o tempo de convivência familiar. Consequentemente, o estado e outras instituições têm sido chamados a assegurar serviços tradicionalmente prestados pela família. É hoje reconhecido que a progressiva redução do papel social da família se reflete na própria sociedade, exigindo respostas adequadas. Por outro lado, a quase inexistência de facilidades e apoios à família acabam por se traduzir em sobrecargas excessivas sobre a mulher, concorrendo para agravar as desigualdades. […]. Há, pois, que encontrar novas respostas no sentido de um autêntico desenvolvimento social, que mobilize os membros da família, homens e mulheres, as comunidades locais, as diversas instituições e os serviços públicos."

O documento apresentado em 1999 faz um diagnóstico semelhante ao referido no parágrafo anterior, assumindo que "Quatro anos depois está na hora de assumir um novo desígnio nacional: ultrapassar no prazo de uma geração o atraso estrutural que ainda nos separa do centro da União Europeia. A nova geração de políticas sociais, tendo a família como foco, é um instrumento essencial para alcançar esse desígnio." A família e as políticas de apoio à família, como dimensão importante no combate à pobreza e na promoção da coesão social, é um dos eixos fortes do programa eleitoral de 2005, que desenvolve extensamente as questões da família e das políticas de família numa perspetiva que cruza a família, o combate às desigualdades, a igualdade e a tolerância. No ponto intitulado "Uma nova fronteira do combate à pobreza e à exclusão" é afirmado: "Não podemos continuar a conviver sem sobressalto com os níveis de desemprego e pobreza com que o nosso país se confronta. Propomo-nos por isso dar um novo impulso a esse combate contra as desigualdades, intervindo em todas as frentes da atividade governativa, mas com especial atenção às políticas de desenvolvimento dos territórios, às políticas de apoio às famílias e às que visam o apoio ao rendimento dos mais desprotegidos." No mesmo documento apresentado nas eleições de 2005, mas no ponto "Família, igualdade e tolerância" pode ler-se: "Um olhar exigente sobre a sociedade portuguesa implica, igualmente, uma capacidade de análise política da evolução mais recente da situação das famílias em Portugal. A diversificação das situações familiares, a diminuição da natalidade e o aumento da esperança média de vida exigem respostas novas."

O agravamento das consequências financeiras, económicas e sociais da crise financeira internacional de 2008 e das dívidas soberanas de 2009 marcam de forma diferente a abordagem das questões da família e das políticas de família nos programas eleitorais de 2009, 2011 e 2015. Se nas duas primeiras eleições referidas essas questões são explicitadas, com o reforço da perspetiva das políticas de apoio às

famílias como fator de coesão social e de combate às desigualdades, nas eleições de 2015 identifica-se o que parece ser o objetivo de "evitar" uma abordagem direta das famílias e das políticas de família. Por um lado, a referência mais direta surge subordinada ao objetivo de relançar a economia, no ponto "Aumentar o rendimento disponível das famílias para relançar a economia". Por outro lado, as medidas assumidas de forma crescente, entre 1991 e 2011, como políticas de família no âmbito da promoção e proteção da parentalidade, da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, e da natalidade surgem enquadradas no programa eleitoral no âmbito do desafio de "reagir ao desafio demográfico" cujas respostas são organizadas entre os eixos da natalidade, emigração e imigração.

Em segundo lugar, a visão da família e das suas políticas assenta na defesa da família democrática, ancorada na promoção da igualdade entre mulheres e homens muito em particular, e na igualdade entre todos os seus membros, em geral. Este traço é claro desde o primeiro programa eleitoral em 1975, sendo crescente e mais diretamente relacionado e assumido no âmbito das questões da família e das políticas de família nos documentos apresentados nas eleições entre 1991 e 2015. Nos programas eleitorais entre 1975 e 1987, o texto de 1976 é extremamente explícito relativamente à visão da família democrática e à defesa de políticas públicas que defendam e promovam essa família: "Serão abolidos da legislação ordinária, tanto dos códigos como das leis avulsas, todos os preceitos que consagram na família, no trabalho ou na sociedade, as discriminações de que é alvo a mulher portuguesa". "Reformar-se-á a legislação sobre a família no sentido de promover a sua unidade e coesão facilitando-se providências de efetiva proteção dos interesses familiares conjuntos, nos setores do trabalho, da educação ou instrução, da cultura, do desporto, do recreio, do aproveitamento dos tempos livres, dos transportes e das férias. Abolir-se-ão todas as discriminações pessoais e patrimoniais entre filhos legítimos e ilegítimos, bem como o próprio estatuto de filho ilegítimo". "O PS tem a noção clara de que as mulheres desempenham um papel fundamental na construção da democracia. Por isso, um governo PS terá em atenção os problemas específicos das mulheres, que terão que ser resolvidos através de medidas concretas, que encontram justificação nesses problemas ainda não resolvidos: – a situação da mulher na família e em casa; – a situação da mulher no trabalho; – a situação da mulher em relação ao homem e aos filhos […]". "As tarefas domésticas devem ser valorizadas economicamente, pois que efetivamente têm valor económico e devem ser distribuídas entre os cônjuges."

Um outro facto que reforça esta visão da família é o de que em todos os programas eleitorais do PS há um ponto ou uma referência específica sobre o tema da igualdade entre mulheres e homens. O que muda, como referido, é a sua relação com as questões da família e das políticas de família que marca os programas entre 1991 e 2015. Neste período, os documentos de 1995 e 2005 parecem poder considerar-se os mais explícitos e desenvolvidos na relação entre a família, as políticas de família e a

igualdade entre mulheres e homens. Na parte sobre "Políticas de solidariedade", no ponto com o tema "Para um novo equilíbrio social", pode ler-se no programa de 1995: "A eleição do princípio da solidariedade como um dos princípios fundamentais de orientação política requer um novo equilíbrio entre quatro dimensões básicas da nossa sociedade: o mercado, o estado, a família e a sociedade civil. O novo equilíbrio passa por uma definição relativa dos papéis do homem e da mulher na família e na sociedade." No subponto sobre "A família e a igualdade entre mulheres e homens" é afirmado: "[…] a um tempo com relação com os problemas da família e da igualdade de direitos do homem e da mulher, o novo equilíbrio social implica uma nova partilha de responsabilidades e oportunidades entre homens e mulheres. A igualdade constitucional e legalmente estabelecida é por si só insuficiente tornando-se necessário promover uma repartição mais equitativa nos domínios do emprego e do poder político, económico e social […]. Do mesmo passo em que se promove a igualdade do homem e da mulher – expressa, além do mais, pela aproximação do valor das respetivas taxas de atividade […] – ficam por resolver os problemas anteriormente tratados no âmbito familiar. Há, pois, que encontrar novas respostas no sentido de um autêntico desenvolvimento social que mobilize os membros da família, homens e mulheres, as comunidades locais, as diversas instituições e os serviços públicos."

O programa eleitoral de 2005 tem como primeiro subponto do capítulo "Famílias, igualdade e tolerância", "Novas políticas para as famílias", que define como objetivo: "Nesta medida, o PS assume uma nova visão da organização social e a ambição de contribuir de forma decisiva para a sua concretização. O PS quer criar todas as condições para que a organização social seja pensada em função das pessoas, mulheres e homens, e dos seus diferentes tipos de vida." Num diagnóstico sobre a realidade portuguesa em termos da elevada participação das mulheres no mercado de trabalho, da insuficiência dos serviços de apoio às famílias e das consequentes "implicações negativas para todos e para a sociedade em geral", bem como do contributo importante das famílias para a "coesão, o equilíbrio social e o desenvolvimento sustentável do nosso País", o PS enquadra e fundamenta a "necessidade de definição de políticas públicas de apoio às famílias e à criança assentes no princípio da primazia dos direitos humanos, da qual decorrem quatro perspetivas fundamentais: […]; [a segunda explicita] a consagração da perspetiva pró-igualitária que exige uma articulação estreita entre a política de família e a política de igualdade […]".

Ainda sobre a visão da família democrática, importa salientar que a perspetiva da igualdade de género acentua progressivamente o papel dos homens na família como objeto das políticas de família, e não apenas o das mulheres. Nas eleições de 1976 o programa eleitoral do PS afirmava: "As tarefas domésticas devem ser valorizadas economicamente […] e devem ser distribuídas entre os cônjuges." Em 2002, no âmbito das propostas de medidas de políticas, o documento explicita a irrenunciabilidade da licença por paternidade. No mesmo contexto e nas eleições de 2005, é adotado como compromisso

"Assumir, no discurso do Estado, a importância da partilha de responsabilidades entre homens e mulheres, nomeadamente valorizando de igual modo a maternidade e a paternidade, como condição essencial ao desenvolvimento económico e social e à qualidade de vida da sociedade." No programa eleitoral de 2015 é definido o objetivo de promover a igualdade no exercício das responsabilidades parentais, sendo apresentada a proposta de "evoluir para um referencial de exercício mínimo de 33% do tempo total de licença efetivamente gozado por cada uma das pessoas que exerça a responsabilidade parental […]."

O terceiro traço da visão da família e das políticas de família do PS remete para as famílias consideradas prioritárias no apoio do estado. Se entre 1975 e 1987 a família não é o foco, mas sim, no essencial, as mulheres trabalhadoras e as crianças, entre 1991 e 2015 as famílias mais pobres, em 12 dos 15 documentos analisados, e as famílias monoparentais, nos 8 programas entre 1991 e 2015, são assumidas como prioridade clara. Como referido na introdução deste ponto, a preocupação com as famílias monoparentais, com consequências nas propostas de medidas de políticas nos programas eleitorais, é um dos fatores que constituem a visão da família democrática assumida pelo PS. Como exemplo da prioridade das famílias mais pobres e das famílias monoparentais na ação do estado, o programa eleitoral de 2005 pode considerar-se como um dos que mais desenvolve e problematiza o enquadramento subjacente à definição destas prioridades: "Não podemos continuar a conviver sem sobressalto com os níveis de desemprego e pobreza com que o nosso país se confronta. Propomo-nos por isso dar um novo impulso a este combate às desigualdades, intervindo em todas as frentes da atividade governativa, mas com especial atenção às políticas de desenvolvimento dos territórios, às políticas de apoio às famílias e às que visam o apoio ao rendimento dos mais desprovidos". "O PS assume a necessidade de definição de políticas públicas de apoio às famílias e à criança assentes na primazia dos direitos humanos, da qual decorrem quatro perspetivas fundamentais: [a primeira] reconhecimento da diversidade das situações familiares, o que implica o estudo e acompanhamento das mudanças em curso na família e a definição de tipologias de intervenção adequadas […]."

Em quarto lugar, a perspetiva do PS sobre a relação entre o estado e a família assenta, por um lado, na análise que é feita sobre a evolução da realidade das famílias em cada momento, e na avaliação das respostas de apoio às famílias que se evidenciam como necessárias. Por outro lado, na noção de responsabilidade partilhada entre diferentes atores, como as autarquias locais, para além da própria família. Os programas eleitorais de 1995, de 1999 e de 2005 permitem ilustrar a perspetiva enunciada. A assunção de que "[…] o Estado e outras instituições têm sido chamados a assegurar serviços tradicionalmente prestados pela família. É hoje reconhecido que a progressiva redução do papel social da família se reflete na própria sociedade, exigindo respostas adequadas. Há, pois, que encontrar novas respostas no sentido de um autêntico desenvolvimento social, que mobilize os membros da família,

[…], comunidades locais, as diversas instituições e os serviços públicos" pode ler-se no documento de 1995. Em 1999 é explicitado: "O cumprimento dos objetivos de coesão social tem que ser encontrado num quadro diferente do das políticas liberais e até do das políticas socialistas. Um quadro de afirmação de um bloco social de transformação, incentivado pelo Estado, mas em que este aceita e estimula a cooperação da iniciativa solidária e de mercado. Cooperação que se deverá orientar no sentido da maior eficiência e eficácia das políticas sociais, de reforço da proximidade ao cidadão, da melhoria dos serviços às famílias e da garantia do apoio aos mais desfavorecidos. Um país com recursos escassos, como o nosso, tem assim que combinar a garantia da universalidade dos direitos sociais fundamentais com uma diferenciação positiva, apoiando mais quem mais carências tem." Finalmente, com um particular enfoque na responsabilidade da família, o programa eleitoral de 2005 assume: "Os compromissos que aqui subscrevemos são […] vias indispensáveis para que, promovendo famílias mais inclusivas e mais qualificadas na prestação de cuidados de que são em primeira linha responsáveis, com o necessário apoio público, estejamos a dirigir-nos para uma sociedade mais coesa e nessa medida mais equilibrada, mais justa e afinal mais competitiva e dinâmica". "Para o PS deve haver uma responsabilidade partilhada entre o Estado, as autarquias, os parceiros sociais, as associações não governamentais, em parceria com as próprias famílias na criação de condições que permitam às famílias o exercício dos seus direitos e o cumprimento da suas responsabilidades socias."

Os instrumentos de políticas de família que marcam, de forma estável ao longo tempo, as escolhas políticas do PS são os serviços de apoio à família, em catorze dos quinze programas analisados, as prestações em nove, as prestações orientadas para as famílias monoparentais em sete, e a definição dos direitos dos homens pais ao nível das licenças por parentalidade em cinco. O framing, o enquadramento e justificação destas opções assentam, por sua vez, em quatro linhas de razões. A necessidade de o estado encontrar novas respostas para as questões colocadas pelas novas realidades das famílias ao conjunto da sociedade e não apenas às famílias, ao nível da coesão e desigualdade social. Dentro das novas respostas é identificada a ambição de promoção de uma nova organização social, assente em novos papéis de género que permitam às mulheres e aos homens ocupar os espaços público e privado sem qualquer constrangimento assente no sexo. Por outro lado, a afirmação do princípio da solidariedade, na base dos fundamentos constitucionais e do núcleo central do ideário do PS, enquadra a defesa da igualdade e da relação entre as políticas de família e o apoio aos mais pobres e vulneráveis, desde logo as famílias com filhos e as monoparentais. A progressiva articulação entre a universalidade e seletividade tem exatamente este enquadramento. Finalmente, a justificação discursiva para a relação entre as medidas de políticas de educação e o apoio à família, centradas sobretudo na primeira infância e no primeiro ciclo do ensino básico, assenta na necessidade e

benefícios associados à articulação entre as dimensões escolar dos filhos e das filhas e a laboral dos pais e mães.

O sexto e último traço incide no financiamento e consequentes condições de elegibilidade das políticas de família que, de acordo com os programas eleitorais evolui progressiva e crescentemente para a combinação da universalidade com a seletividade, o que se verifica com particular relevância nos programas eleitorais entre 1991 e 2015. O facto de as políticas de família, como se verá de forma clara ao longo da análise dos programas eleitorais e da legislação da responsabilidade do PS, terem como um dos objetivos mais importantes e constantes ao longo do tempo a redução da pobreza e o apoio às famílias mais pobres resulta na escolha e adoção de medidas de política especificamente orientadas para estes grupos sociais. O programa eleitoral de 1980 explicita como um dos princípios básicos da segurança social universal a "adoção de uma perspetiva não apenas gestionária, mas antes dinâmica, embora compatível com a escassez de recursos financeiros, baseada em linhas de prioridade como: […] implementação de técnicas de variação de montante de certas prestações pecuniárias em função do grau de necessidade, nomeadamente prestações familiares […]." Nas eleições de 1991, na mesma linha, ainda que mais aprofundada, do documento de 1980, o programa eleitoral relaciona a evolução demográfica do país com a necessidade de adaptar a segurança social em geral e a política familiar em particular: "O fenómeno do envelhecimento e outros, nomeadamente a presença da mulher no mundo do trabalho, as mudanças nos comportamentos familiares impõem uma adaptação permanente e dinâmica da Segurança Social que se refletem e repercutem nas políticas sociais a adotar. […]. Uma das formas de concretizar essa adaptação surge pela necessidade de, no atual contexto, combinar o princípio da universalidade com o da seletividade, como meio de validar os objetivos da política familiar que se pretende dirigida aos grupos mais desfavorecidos." No âmbito das prestações familiares, a proposta eleitoral assumida em 1995 parece ser a mais clara na relação entre universalidade e seletividade, tal como defendida pelo PS: "No domínio das Prestações Familiares que visam a compensação de encargos, os benefícios existentes são orientados pelo princípio da universalidade. Num momento em que se exige a definição de prioridades, o PS elege como grupo-alvo deste tipo de proteção as famílias de baixos recursos. Neste sentido, o princípio da seletividade será introduzido como regra na atribuição do abono de família e dos subsídios de casamento, nascimento, aleitação e funeral. A universalidade manter-se-á apenas nos subsídios destinados a crianças e jovens deficientes […].". Em 2005 o programa eleitoral reforça a relação entre a sustentabilidade da segurança social e o reforço da proteção social através do aprofundamento da seletividade: "É, pois, chegado o tempo de construir uma terceira geração de políticas sociais para Portugal, que corrija os erros recentes, que tenha por princípio basilar a garantia da sustentabilidade económica, social e financeira do sistema de segurança social, e que represente um novo impulso no

reforço da proteção social, sempre e cada vez mais baseada na diferenciação positiva das prestações face às diversas situações de risco."

4.1.2. Os três objetivos mais estáveis ao longo do tempo: a conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar, a igualdade de género e a redução da pobreza

Os objetivos das políticas de família identificados nos programas eleitorais do PS podem dividir-se em três grupos. Por um lado, os objetivos que atravessam de forma transversal os documentos apresentados entre 1975 e 2015, concretamente, a conciliação da vida profissional e da vida familiar, a igualdade entre mulheres e homens, o apoio económico às famílias e a redução da pobreza. Por outro lado, os objetivos que são assumidos exclusivamente no período entre 1991 e 2015. Em concreto, o apoio à natalidade assumido de forma diferente, como se verá no subponto seguinte, em 1991 e em 2005, 2009 e 2015, o objetivo de reconhecimento e apoio à diversidade das famílias, presente em todos os programas eleitorais, sem exceção, durante este espaço temporal, e o objetivo de apoio às famílias com filhos expresso em 2009 e 2011. Por último, o objetivo identificado no conjunto dos programas eleitorais, a promoção do papel do pai na partilha das responsabilidades familiares identificada nos programas eleitorais de 1976, 1989 e 1995, 1999, 2005 e 2015.

Figura 14: Os objetivos das políticas de família do PS entre 1975 e 2015

	1975	1976	1979	1980	1983	1985	1987	1991	1995	1999	2002	2005	2009	2011	2015
Conciliação da vida profissional e familiar	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Igualdade entre mulheres e homens	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Apoio económico às famílias		*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Redução da pobreza				*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Reconhecimento e apoio à diversidade das famílias								*	*	*	*	*	*	*	*
Promoção do papel do pai na partilha das responsabilidades familiares		*		*							*	*			*
Apoio à natalidade								*				*	*		*
Apoio às famílias com filhos													*	*	*

Fonte: da autora.

O primeiro grupo de objetivos remete para dimensões fundamentais da visão da família e das políticas de família do PS. Desde logo, a centralidade da conciliação entre a vida profissional e familiar e da igualdade entre mulheres e homens, e a perspetiva do apoio às famílias como meio de apoio às famílias pobres e, dessa forma, como meio de combate à pobreza.

A promoção da igualdade entre mulheres e homens e da conciliação da vida profissional e da vida familiar é essencialmente orientada para as mulheres até 1991, para passar a assumir e promover uma perspetiva sobre os dois temas crescentemente orientada para as mulheres e os homens. Os programas eleitorais de 2002, 2005 e de 2015 aprofundam crescentemente a autonomização do objetivo de promoção do papel do pai na partilha ativa das responsabilidades familiares.

Os objetivos de apoio económico às famílias e de redução da pobreza estão interligados de forma transversal na generalidade dos programas eleitorais. O apoio às famílias mais vulneráveis como objetivo e enquanto eixo estruturante da estratégia do PS de combate e redução das desigualdades e da pobreza é, a par da promoção da igualdade entre mulheres e homens e da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, uma dimensão central da visão e, consequentemente, dos objetivos das políticas de família deste partido. O programa eleitoral de 2005 pode considerar-se muito claro na explicitação destes objetivos: "O PS assume a necessidade de definição de políticas públicas de apoio às famílias e à criança assente no princípio da primazia dos direitos humanos, do qual decorrem quatro perspetivas fundamentais: […]; consagração de políticas públicas determinadas por critérios de justiça social, nomeadamente no que se refere à progressiva eliminação dos fatores que afetam todas as famílias em situação de grande vulnerabilidade social – as mulheres sós, as famílias numerosas pobres, as famílias em situação de monoparentalidade, as famílias com pessoas desempregadas, as crianças em situação de risco, as famílias imigrantes […]."

O objetivo de reconhecimento e apoio à diversidade das famílias surge em todos os pogramas eleitorais entre 1991 e 2015, associado à perspetiva de que este tipo de famílias é especialmente vulnerável e sujeito a discriminações que confrontam o estado com a necessidade de adotar medidas específicas para este grupo de famílias.

Do segundo grupo de objetivos identificados nos programas eleitorais do PS, o apoio à natalidade será analisado de forma mais aprofundada posteriormente. No entanto, e nesta fase, importa salientar a forma crescente com que este objetivo é aprofundado e adquire centralidade.

O apoio às famílias com filhos surge como objetivo específico das políticas de família nas propostas eleitorais dos anos de 2009 e 2011. Em plena crise financeira internacional e das dívidas soberanas no plano europeu, este apoio é claramente associado à diminuição dos riscos de pobreza, de exclusão e de agravamento das desigualdades: "introduzir ao longo da legislatura um novo apoio público às famílias

trabalhadoras com filhos, de modo a reduzir o risco de pobreza entre aqueles que trabalham, declaram ao fisco os seus rendimentos e têm filhos a cargo" (2009). "A primeira é a luta contra a pobreza e a exclusão e o combate às desigualdades, através do foco nos grupos mais vulneráveis e nas situações de maior risco de privação, com particular atenção às famílias com filhos […]" (2011).

Finalmente, as medidas de política orientadas para o objetivo da promoção do papel dos homens na partilha das responsabilidades familiares e parentais são assumidas de forma concreta nos programas eleitorais a partir da década de 2000. Se até os anos 90 a perspetiva das políticas de família era essencialmente centrada nas mulheres, e nos anos 90 se assumia a visão de uma nova organização social que tinha em conta o papel das mulheres e dos homens, na década de 2000 surgem medidas específicas e exclusivas para o papel dos homens nas responsabilidades familiares. Na dimensão salientada, o programa eleitoral de 2005 parece ser o mais significativo. Por um lado, ao afirmar a necessidade de "assumir, no discurso do Estado, a importância da partilha de responsabilidades familiares entre homens e mulheres, nomeadamente valorizando de igual modo a maternidade e a paternidade". Por outro lado, ao propor como medida de política de família "fazer depender a utilização do quinto mês de licença de maternidade e paternidade em proporção do tempo partilhado entre os pais e as mães nos quatro meses anteriores".

4.1.3. Da preocupação centrada no envelhecimento à crescente autonomia e centralidade da orientação natalista

O tratamento da questão demográfica nos programas eleitorais surge a partir das eleições de 1991. Até esse momento o tema é ausente dos documentos apresentados nas respetivas eleições. Entre os programas eleitorais de 1991 e de 2015 a análise permitiu identificar quatro grupos de programas em termos do tratamento da questão demográfica. Os que não referem de todo a questão – 1999 e 2011 –, os que a centram exclusivamente no ponto do envelhecimento e nas suas consequências na sustentabilidade da segurança social e da economia – 1995 e 2002 –, os que abordam a questão demográfica na dupla perspetiva do envelhecimento e da natalidade – 1991, 2005 e 2009 –, e, finalmente, o programa eleitoral de 2015, que assume uma abordagem completamente diferente de todos os outros, ao apresentar o problema da natalidade na perspetiva do "desafio demográfico" que integra três dimensões, concretamente: a natalidade, a emigração e a imigração.

Dentro do primeiro grupo de programas eleitorais que assumem a orientação natalista, o documento apresentado nas eleições de 1995 refere, no ponto "Família e Igualdade entre Mulheres e Homens", o índice sintético de fecundidade (1,5 filhos por mulher em idade de procriação) como sendo "insuficiente para assegurar a renovação das gerações". No ponto sobre segurança social, a propósito

da necessidade de "corrigir os desequilíbrios" do sistema, é explicitado o desequilíbrio demográfico tendo em conta o progressivo envelhecimento da população. Nesta fase, a queda da natalidade não é em si o problema central, mas as suas consequências ao nível do envelhecimento na sustentabilidade do estado social. As medidas de resposta a este problema passam, de acordo com as propostas do PS, pelo reforço da articulação da universalidade e da seletividade no financiamento da segurança social, sendo assumido que: "Num momento em que se exige a definição de prioridades o PS elege como grupo alvo deste tipo de proteção [referindo-se às prestações familiares] as famílias de baixos recursos". O programa eleitoral de 2002, no ponto sobre "Políticas de apoio à família e de promoção social: um especial apoio à família, aos idosos e cidadãos portadores de deficiência", acentua, a propósito das mudanças demográficas, a "alteração das estruturas familiares, quer no que respeita à sua composição e configuração, quer no que se refere à distribuição etária dos seus membros", por um lado, e "o aumento da esperança de vida […] que tem que ser acompanhado das respostas necessárias no domínio dos serviços de apoio às famílias e de medidas capazes de fomentar e desenvolver percursos de autonomia e de prevenção da dependência", por outro lado.

No segundo grupo, se os três programas eleitorais, de 1991, 2005 e 2009, referem as mudanças demográficas na dupla perspetiva do envelhecimento e da natalidade, tal não significa que o façam da mesma forma, pelo contrário. Em 1991, predomina ainda a preocupação com o "fenómeno do envelhecimento e outros, nomeadamente a presença sempre crescente da mulher no mundo do trabalho, as mudanças nos comportamentos familiares [que] impõem uma adaptação permanente e dinâmica da Segurança Social que se refletem e repercutem nas políticas sociais a adotar". No desenvolvimento das adaptações necessárias surge a referência à "adoção de medidas que o contrariem [o envelhecimento crescente da população] e conduzam a um equilíbrio demográfico, face às taxas de natalidade que desde a década de 60 têm vindo a decrescer". As medidas propostas neste âmbito passam por promover "melhores condições às mulheres trabalhadoras para a educação, guarda e acompanhamento das crianças, e não descuraremos, igualmente, situações que se relacionam com as interrupções de atividade devidas a outras responsabilidades familiares", "pela criação de prestações complementares de apoio direto às famílias mais carenciadas" e pela consideração de que "a falta de proteção social em que se encontram as famílias monoparentais será objeto de especial atenção. Criar-se-á uma prestação específica para as famílias que se encontrem nessas condições adequadas aos seus problemas sociais e económicos".

Ainda no segundo grupo de programas eleitorais que assumem a orientação natalista, o documento apresentado em 2005 apresenta a natalidade como um problema que parece ganhar autonomia. Se a questão do envelhecimento e das suas consequências no equilíbrio da segurança social são assumidas no ponto "Um sistema de Segurança Social sustentável", no ponto sobre "Famílias, Igualdade e

Tolerância" é assumido que: "A diversificação das situações familiares, a diminuição da natalidade e o aumento da esperança média de vida exigem novas respostas." Por sua vez, as "novas respostas" do PS passam pela "definição de políticas públicas de apoio às famílias e à criança". Parece, assim, poder dizer-se que é no programa eleitoral de 2005 que é explicitada pela primeira vez a relação entre natalidade e políticas de família, no sentido de que ao problema da natalidade a opção de respostas do PS passa pela adoção de políticas de família explícitas. O programa eleitoral de 2009 reforça a relação entre a natalidade e as políticas de família. Autonomiza a questão no ponto "Apoiar a família e a natalidade". No ponto "Mais proteção social" explicita o compromisso de "enfrentar o envelhecimento demográfico e proteger e apoiar os idosos". Assume ainda, no ponto sobre "Igualdade de género", que: "O PS defenderá, […], o aprofundamento das políticas públicas de apoio à natalidade e à conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar". As propostas de medidas de políticas relativamente à natalidade e ao apoio às famílias centram-se no apoio económico, pela medida "conta poupança-futuro" e por várias propostas no âmbito dos serviços de apoio à família, como o desenvolvimento do Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES), a promoção da conciliação dos horários escolares com os horários comerciais e laborais, e de novo o aprofundamento dos apoios às famílias monoparentais.

Finalmente, o terceiro grupo tem como único caso o programa eleitoral de 2015, que apresenta uma nova abordagem do problema da natalidade. Por um lado, perspetiva a questão demográfica de forma inovadora, face aos programas anteriores, pela definição de três eixos do problema e das respetivas propostas de resposta: natalidade, emigração e imigração. Por outro lado, é introduzida pela primeira vez a terminologia "políticas de natalidade" e desaparece completamente a expressão "políticas da família" ou "políticas de apoio à família". Se até 2015 a questão da natalidade foi sendo crescentemente associada às políticas de família, o programa eleitoral de 2015 é dominado pelas políticas de natalidade, sem qualquer referência às políticas de família. Este facto é tão mais curioso, se atentarmos no facto de as medidas de política propostas estarem organizadas em dois pontos: "criar condições públicas para o exercício de uma parentalidade responsável, promovendo a conciliação entre trabalho e vida pessoal" e "remover obstáculos legais à natalidade e à parentalidade". Ou seja, medidas de políticas que o próprio PS considerou e enquadrou, até este programa eleitoral, como medidas de políticas de família.

Em síntese e no caso do PS, a orientação natalista das políticas de família no pós-25 de Abril de 1974 é assumida de forma crescente entre os programas eleitorais de 1991, 2005, 2009 e 2015. Se em 1991 a questão da natalidade é apresentada como uma das dimensões do envelhecimento e das respostas a equacionar, no programa de 2005 é estabelecida uma relação direta entre o problema da natalidade e a resposta assente na adoção de políticas de família, num ponto do documento mais abrangente sobre

"Família, Igualdade e Tolerância", sendo que no programa de 2009 o ponto "Apoiar a família e a natalidade" parece significar a autonomização da orientação natalista das políticas de família na organização das propostas eleitorais. O expoente máximo da orientação natalista, se assim se pode dizer, acontece no programa eleitoral de 2015, onde, como referido, as políticas de natalidade subsumem as políticas da família, que desaparecem do léxico do documento apresentado nas eleições de 2015. Quanto às medidas assumidas no âmbito da orientação natalista das políticas de família, estas são transversalmente marcadas pela promoção da igualdade entre mulheres e homens, que evolui de uma perspetiva centrada nas mulheres para uma perspetiva que autonomiza e promove crescentemente os direitos dos homens, e centram-se nos serviços de apoio à família, na conciliação entre a vida profissional e a vida pessoal, nas licenças parentais – que progressivamente definem direitos exclusivos das mães e direitos exclusivos do pai, tanto obrigatórios como voluntários – no apoio às famílias monoparentais, nos apoios económicos, no envolvimento das empresas e da concertação social, na clarificação dos direitos laborais.

A última dimensão de análise da orientação natalista das políticas de família nos programas do PS centra-se no *framing* subjacente às opções assumidas. O enquadramento justificativo das medidas de políticas apresentadas nos documentos que assumem a orientação natalista pode ser organizado em quatro pontos principais.

Em primeiro lugar, a necessidade de garantir a "adaptação permanente" (1991) da segurança social e das políticas sociais, nomeadamente pela adoção de medidas que promovam o equilíbrio demográfico, tendo em conta a combinação do envelhecimento da população e da queda das taxas de natalidade.

Em segundo lugar, a afirmação de que "um olhar mais exigente sobre a sociedade portuguesa implica, igualmente, uma capacidade de análise política da evolução mais recente da situação das famílias em Portugal", onde a diminuição da natalidade, entre outros problemas, exige "novas respostas" (2005). No documento verifica-se o que parece ser a preocupação de definir com precisão os eixos enquadradores das "novas respostas", concretamente, o reconhecimento da diversidade de situações familiares, a definição de políticas públicas determinadas por critérios de justiça social com o objetivo de criar as condições para a eliminação dos fatores que afetam negativamente as famílias em situação mais vulnerável, e a articulação da política de família e da política de igualdade (2005).

Em terceiro lugar, a justificação da necessidade de continuar a definir "políticas sociais de apoio à família e à natalidade", tendo em conta que, para o PS, "elas [as políticas de apoio à família] constituem um poderoso fator de coesão, igualdade, de oportunidades e desenvolvimento económico e social" (2009).

Por fim, no programa eleitoral de 2015 é apresentada uma projeção da evolução da população que introduz uma nova perspetiva sobre o problema da baixa natalidade: "Sem alteração de políticas, Portugal viverá uma pesada retração da sua população global e da sua população em idade ativa". Face ao cenário apresentado é assumido que os objetivos das medidas de políticas no âmbito da natalidade e das migrações têm dois objetivos essenciais: "contribuir para a sustentabilidade demográfica do país e do seu crescimento" e garantir "condições para que os cidadãos nacionais possam fazer, nestes planos, escolhas individuais verdadeiramente livres". Deste modo, a questão demográfica já não é apenas equacionada em termos do envelhecimento e da natalidade, e passa a considerar a dimensão da emigração e da imigração.

4.1.4. A proximidade aos modelos de políticas de família pró-família/pró-natalista e pró-igualitário

A análise dos programas eleitorais do PS entre 1991 e 2015, tendo em conta a proximidade das políticas de família que propõe em cada um dos momentos eleitorais aos diferentes modelos deste tipo de políticas, resulta na formação de dois grupos. O primeiro apresenta de forma crescente a maior proximidade aos modelos pró-igualitário e pró-família/pró-natalista. O segundo revela uma proximidade fraca e inexistente aos modelos pró-família não intervencionista e pró-tradicional, respetivamente.

Figura 15: A proximidade das políticas de família do PS aos modelos de políticas de família

Modelos de políticas de família (Gauthier, 1996)	1991	1995	1999	2002	2005	2009	2011	2015
Pró-família/pró-natalista	2	1	0	0	2	3	0	3
Pró-tradicional	0	0	0	0	0	0	0	0
Pró-igualitário	2	3	3	3	3	3	3	3
Pró-família não intervencionista	1	1	1	1	1	1	1	1

Fonte: da autora.

Modelo pró-família/pró-natalista

Como foi possível verificar na análise sobre a orientação natalista dos programas eleitorais do PS, a questão da fecundidade, categoria principal do modelo pró-família/pró-natalista, marca de forma crescente os documentos apresentados nas eleições de 1991, 2005, 2009 e 2015. Nas restantes três categorias deste modelo de políticas de família, é transversal a todos os programas eleitorais a assunção do apoio às famílias como tarefa do estado, sendo de salientar a evolução de um apoio inicialmente mais centrado na mãe e que passa progressivamente a ser dirigido à mãe e ao pai. Na relevância dos apoios económicos, especialmente a partir do terceiro filho, a correspondência é parcial em todos os programas eleitorais, por duas razões. A primeira porque os apoios económicos são essencialmente orientados para as famílias mais pobres, independentemente do número de filhos. Segundo, porque quando são adotadas medidas de política sensíveis ao número de filhos (2009 e 2015), o seu objetivo é mais uma vez o da redução da pobreza, tendo em consideração que de acordo com os dados conhecidos são as famílias com filhos as mais expostas ao risco de pobreza. Finalmente, a importância das licenças e dos serviços de apoio à família com o objetivo de redução dos obstáculos à fecundidade e a promoção da empregabilidade das mulheres são também caraterísticas transversais aos programas eleitorais, ainda que a sua relação com a remoção dos obstáculos à fecundidade apenas seja explicitamente assumida nas eleições de 2015.

Modelo pró-igualitário

A igualdade entre mulheres e homens como objetivo principal das políticas de família está presente de forma transversal a todos os programas eleitorais do PS. Só este facto explica que a maior proximidade das políticas de família propostas pelo PS seja exatamente, ao modelo pró-igualitário. Em geral todas as categorias deste modelo estão presentes no conjunto dos programas eleitorais, com duas exceções. O documento apresentado em 1991 orienta a igualdade entre mulheres e homens mais para a perspetiva das mulheres, sendo omisso na dimensão da partilha de responsabilidades entre mulheres e homens, e não sendo possível encontrar qualquer proposta no âmbito das licenças por paternidade. Por outro lado, os programas eleitorais de 1991, 1995, 1999, 2009 e 2011 não apresentam qualquer referência ou proposta em matéria de licenças por paternidade.

Modelos pró-tradicional e pró-família não intervencionista

O oposto ao modelo pró-igualitário é o modelo pró-tradicional. A análise das políticas de família dos programas eleitorais do PS não evidenciou qualquer relação com este modelo de políticas de família,

cuja categoria principal é a da preservação da família. A perspetiva do PS na definição do apoio às famílias assenta na responsabilidade de o estado adotar medidas que respondam os desafios que as mudanças demográficas colocam à sociedade em geral, e às próprias famílias em particular. Por outro lado, a centralidade da igualdade entre mulheres e homens e da promoção da conciliação entre a vida profissional e familiar nas políticas de família deste partido afastam-se das restantes categorias deste modelo, como a do incentivo ao modelo de família do homem provedor do rendimento, a da persistência de obstáculos ao emprego das mulheres e da baixa oferta de serviços de apoio às famílias compensada por licenças por maternidade mais longas.

Por fim, a relação entre as propostas eleitorais do PS no âmbito da família e o modelo pró-família não intervencionista. Neste caso, a única categoria que revelou ter uma proximidade parcial às políticas de família apresentadas nos programas eleitorais do PS diz respeito ao aprofundamento da seletividade com o objetivo de maximizar a eficácia dos apoios aos mais pobres. No entanto, e ao contrário do modelo pró-família não intervencionista o apoio do estado às famílias não se esgota no apoio aos mais pobres, mas combina a universalidade dos apoios com a seletividade daqueles que se pretendem mais eficazes relativamente a determinados grupos alvo das medidas de política.

4.1.5. A perspetiva pragmática sobre a evolução demográfica, a importância das lideranças, a dificuldade com o tema família e políticas de família

O rastreamento histórico da evolução dos programas eleitorais do PS de 1975 a 1987 e de 1991 a 2015 relativamente às políticas de família e à adoção da sua orientação natalista implica duas dimensões de análise. A primeira concentra-se no processo de agendamento e de mudança institucional das políticas de família em geral. A segunda no processo de agendamento e de mudança das mesmas políticas com a adoção da sua orientação natalista. Nos dois processos identificam-se elementos historicamente familiares, associados a diferentes efeitos históricos que assentam numa trajetória de dependência da evolução das políticas de família nos programas eleitorais do PS, e em retornos crescentes no aprofundamento de determinados instrumentos das mesmas políticas.

Na trajetória de dependência encontram-se os elementos de estabilidade, mas também de mudança, institucionais. Na dimensão da estabilidade institucional, se no primeiro período as referências à família são escassas e desarticuladas e as prioridades são definidas relativamente à promoção da igualdade entre as mulheres e os homens, ao apoio aos mais pobres, ao apoio às mulheres e homens trabalhadores, à educação das crianças e dos jovens, no segundo período a assunção da família enquanto objeto da intervenção do estado assenta igualmente na promoção da igualdade entre

mulheres e homens, na conciliação entre a vida profissional e familiar, nomeadamente pelas propostas de expansão dos serviços de apoio à família, no apoio às famílias economicamente mais vulneráveis. A transversalidade dos objetivos e instrumentos das políticas de família mais frequentes entre 1975 e 2015, com a capacidade de integrar as novas realidades das famílias em diferentes momentos, espelha sustentadamente a estabilidade das prioridades e dos objetivos das políticas de família do PS ao longo do tempo, mesmo que estejam subjacentes dois períodos diferentes quanto ao tipo de políticas de família assumidas e à sua evolução.

O contexto político e social do 25 de Abril, por um lado, o enquadramento constitucional e legislativo, por outro lado, reforçados pelo processo de adesão à então Comunidade Económica Europeia parecem balizar as explicações, quer para as prioridades e propostas de políticas de família, quer para a quase ausência de referências à família e às políticas de família nos programas eleitorais apresentados nas eleições entre 1975 e 1987. O compromisso de rejeição e de mudança total relativamente ao período da ditadura tinha na família e no estatuto das mulheres duas das mais importantes dimensões da rutura subjacente ao 25 de Abril. De acordo com Wall (2011), o 25 de Abril assumiu dois objetivos na rejeição da imagem e instrumentalização da família ao serviço da afirmação e perpetuação do regime: "alterar o modelo de família e de papéis de género subjacente às políticas anteriores" e "promover uma nova relação entre o Estado e a família, reconhecendo a autonomia e a liberdade dos indivíduos e das famílias na esfera privada, garantindo simultaneamente o apoio e a proteção do Estado".

As discussões da Assembleia Constituinte sobre a família, a relação entre o estado e a família, e das revisões constitucionais que se seguiram até ao início dos anos 90 – uma discussão constitucional de quase duas décadas sobre este tema – espelham bem as divisões e as dificuldades políticas sobre esta questão. Prevaleceu sempre a ideia de que não seria aceite nenhuma disposição constitucional que apresentasse qualquer sugestão de semelhança com a família do regime ditatorial. Nestes debates o PS tinha inscrito no seu ideário fundacional a defesa dos objetivos mencionados por Wall, e os programas eleitorais refletem isso mesmo. Por outro lado, estes objetivos tinham apoio nas posições e políticas defendidas no quadro da Comunidade Económica Europeia (CEE), sendo então central o processo de adesão no plano de desenvolvimento de Portugal defendido pelo partido.

Se ainda hoje as questões da família e das políticas de família geram controvérsia e dividem, no pós-25 de Abril e nas quase duas décadas seguintes o tema família foi sempre de uma elevada sensibilidade política, o das políticas de família mais ainda. A este facto Wall (2011) associa um outro, o de as prioridades do país nessa altura e nos anos seguintes, como os objetivos referidos e outros associados ao desenvolvimento económico e social do país não permitirem espaço para as questões da família. A janela de oportunidades para a entrada do problema "família e políticas de família" na agenda política do PS era, deste modo, entre 1975 e 1987, muito difícil, se não mesmo impossível de

se abrir. No fluxo da política, o objetivo determinante era o da rejeição total da família e das políticas de família tendo em conta o regime político de Salazar. No fluxo dos problemas, as prioridades estavam centradas na definição de direitos políticos e sociais, na promoção da igualdade de oportunidades e dos direitos enquanto alicerces do desenvolvimento económico, social, cultural de um país que, no projeto político do PS, passava pela integração no projeto europeu. No fluxo das políticas as prioridades não estavam seguramente na família enquanto unidade, mas nos indivíduos, na individualização dos direitos, concretamente na igualdade das mulheres a todos os níveis, no acesso à educação das crianças e jovens, no apoio aos mais pobres. O contexto histórico, político e social que marca as primeiras eleições e, naturalmente, o posicionamento, discursos e propostas eleitorais dos diferentes partidos em geral, e as propostas de políticas de família em particular, revelam-se fundamentais para a interpretação, neste âmbito, dos programas de todo os partidos que se apresentaram na primeira eleição democrática em Portugal.

Na dimensão de mudança institucional e da sua explicação, que acontece quando o PS assume explicitamente nos seus programas as questões "da política familiar" e a necessidade do apoio público às famílias a partir do programa eleitoral de 1991, há que olhar para o contexto social e demográfico por um lado, e para o fluxo dos problemas, da política e das políticas, por outro lado. No contexto demográfico e social importa recuperar os dados do índice sintético de fecundidade (ISF) e da percentagem de mulheres no conjunto da população ativa. Relativamente ao ISF, de acordo com os dados INE/Pordata, no ano da revolução não só este indicador estava claramente acima do mínimo necessário à renovação geracional (2,69), como subiu ligeiramente nos dois anos seguintes, mantendo-se acima dos 2,1 até 1981 (2,18). Entre 1982 e 1993 o valor deste indicador mantém a tendência de diminuição crescente, mas fica acima do 1,5, o valor considerado baixo pela bibliografia. É a partir de 1994 que o ISF passa a estar abaixo deste valor, sendo nesse ano de 1,45 e em 2014 de 1,23. A percentagem de mulheres na população ativa, por sua vez, é de 39,4% em 1974, 42,0% em 1984 e 44,9% em 1994. Os anos 80 e o início dos anos 90 corresponderam a uma "fase de consolidação" da participação das mulheres no mercado de trabalho, facto a que se adiciona o problema da falta de equipamentos de apoio às famílias com filhos em idades inferiores à da escolaridade obrigatória (ver anexo).

No contexto económico e social há dois últimos dados que surgem como importantes para explicar a mudança entre o primeiro e o segundo período identificado nos programas eleitorais do PS. Por um lado, os dados do envelhecimento da população portuguesa através do indicador de longevidade, que regista uma subida significativa entre os censos de 1981 e 1991, de 34,2% para 39,3%. Este dado é ainda mais relevante se se tiver em conta que nos censos realizados em 1960 e 1970, este mesmo indicador registou uma descida de 33,6% para 32,8%. Por outro lado, a existência de dados estatísticos

relativamente às famílias monoparentais a partir de 1992, que revelam uma tendência crescente e que passam a estar disponíveis para o conhecimento dos partidos políticos relativamente à importância destas famílias no contexto geral da sociedade. Se antes dos anos de 1970 os nascimentos fora da conjugalidade e a viuvez explicavam os contextos deste tipo de famílias, depois do 25 de Abril de 1974 a legalização do divórcio é um fator relevante a ter em conta.

Este contexto demográfico e social parece "enformar" o fluxo dos problemas através de vários indicadores que traduzem a evolução da realidade das famílias e, desse modo, orientam "as lentes" da análise para o fluxo da política onde se registam mudanças significativas no que diz respeito ao PS. Em 1992 é eleito como secretário-geral do PS António Guterres, católico assumido, que nas eleições legislativas de 1995 faz um acordo com o Movimento Humanismo e Democracia de base ideológica assente na democracia cristã. Acordo que se refletiu na elaboração do programa eleitoral, e na integração nas listas do PS de candidatos e candidatas à Assembleia da República. Estes dois factos parecem ter permitido "a elasticidade programática" para a consideração das questões da família e das políticas de família. Como foi possível ver na análise dos documentos apresentados às eleições de 1991 e de 1995, se o tipo de políticas de família passa de explícita quanto à substância para explícita, também se verificou a introdução de elementos "tendencialmente tradicionais" no *framing* utilizado no enquadramento das propostas de instrumentos de política de família. Elementos que não se repetirão nos programas seguintes, mantendo-se, no entanto, a assunção de políticas de família explícitas até ao documento apresentado nas eleições de 2011.

Ainda no fluxo da política, importa referir o desenvolvimento da questão da família e das políticas de família no contexto das organizações internacionais em geral, concretamente a ONU, a OCDE, a OIT e o Conselho da Europa, e em particular a União Europeia (ver anexo). A dimensão do papel e influência das instituições internacionais foi desenvolvida e ficou clara no segundo capítulo, no entanto recorda-se que 1994 foi declarado pela ONU o Ano Internacional da Família, tendo os países-membros, Portugal, e a própria então CEE organizado programas nesse âmbito com consequências no "ambiente político e social" para o tratamento do tema e para a adoção de várias iniciativas, incluindo iniciativas legislativas. A segunda metade dos anos 80 e os anos 90 correspondem, ao nível da União Europeia, a um período temporal de publicação de inúmeros documentos, de desenvolvimento de dados e produção de conhecimento que procuraram definir a ação das instituições europeias ao nível das famílias e das políticas de família, e influenciar a legislação dos estados-membros neste âmbito (ver anexo).

A explicação para o agendamento das questões da família e da política de família requer, assim, e por fim, as conclusões da análise relativamente ao fluxo das políticas. Na evolução dos instrumentos de política de família propostos em cada programa eleitoral, o rastreamento do processo histórico

identificou, por um lado, uma forte dependência de trajetória e, por outro lado, uma mudança gradual e incremental como resultado da opção política de responder à evolução da realidade das famílias com "novas respostas" dentro das "velhas políticas e medidas de políticas". Como é possível ver no quadro relativo aos principais instrumentos de políticas de família propostos pelo PS desde 1975, há uma forte estabilidade, praticamente permanente, das medidas de serviços de apoio à família, de pré-escolar e de prestações familiares no apoio às famílias mais pobres e tendencialmente às famílias com filhos. Nos programas eleitorais apresentadas nas eleições entre 1991 e 2015, as medidas de política passam a incluir as medidas de apoio às famílias monoparentais, de promoção da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, e a promoção do papel do pai na partilha das responsabilidades (que foi também identificada nos programas de 1976 e 1980 numa perspetiva mais geral e programática). O tipo de mudança das políticas de família, num sentido geral, configura uma transformação gradual e incremental. Desde 1975 foram necessárias quase duas décadas para a família entrar na agenda política do PS através do modo de conversão onde instituições existentes são redirecionadas para novos objetivos. O tempo e, dentro do tempo, a evolução da realidade demográfica fundamentam o sentido das propostas de políticas de família e da perspetiva política sobre as famílias do PS, em geral, e no que respeita à orientação natalista das mesmas, em particular, como se verá de seguida.

A janela de oportunidade para a transição entre os dois momentos de políticas de família evidenciados na análise parece ter sido possível deste modo, pela junção do fluxo dos problemas – enquadrados por indicadores e dados de um contexto demográfico e social em evolução, que para o PS enquadra novos problemas que se colocam às famílias e que exigem "novas respostas" de política pública –, do fluxo da política – a mudança da liderança do PS e a importância do tema família e políticas de família no contexto de várias organizações europeias e internacionais (como evidencia a adoção de 1994 como o Ano da Internacional da Família pela ONU) criam condições favoráveis à adoção de políticas de família explícitas –, do fluxo das políticas – onde se verifica a reconfiguração dos instrumentos de políticas de família nos programas eleitorais, mantendo-se no essencial os mesmos objetivos que são progressivamente aprofundados com o objetivo de o estado responder aos novos problemas que se colocam às famílias em cada momento e que têm impacto no conjunto da sociedade.

O processo de agendamento e de mudança institucional da orientação natalista das políticas de família

Nos quatro programas eleitorais que assumem a orientação natalista há como que um movimento crescente na autonomização e centralidade do problema da natalidade nas políticas de família, seguido de um "aparente" recuo na assunção de políticas de família pelo PS em 2015. Se no documento apresentado em 1991 o "esboçar" da preocupação assentava no problema do envelhecimento no

contexto da segurança social em 1991, em 2005 verifica-se a autonomização do problema da natalidade na sua relação com as políticas de família e de igualdade. O programa de 2009, por sua vez, reforça essa autonomia pela referência a políticas de apoio à família e políticas de apoio à natalidade (2009), no contexto dos pontos sobre "Família e natalidade" e "Igualdade de género". Finalmente, o texto apresentado nas eleições de 2015 elimina qualquer referência a políticas de família e adota, exclusivamente, o que designa como políticas de natalidade. Estas políticas integram as respostas ao que o PS designa por desafio demográfico, juntamente com as políticas de emigração e de imigração. Num único programa o PS parece recuar aos documentos apresentados entre 1975 e 1987, depois de 21 anos e sete eleições de adoção e aprofundamento de políticas de família.

A compreensão das razões que podem explicar a entrada e evolução do agendamento da orientação natalista das políticas de família na agenda eleitoral do PS implica olhar de novo para o contexto demográfico e social, através de alguns indicadores específicos. Este enquadramento surge como fundamental quando o partido justifica a necessidade de adoção de políticas de família no âmbito da evolução da realidade das famílias e nas políticas públicas que se revelem necessárias adotar em cada momento. O facto de em 1991 a realidade do envelhecimento ter sofrido um agravamento de mais de 50% entre os censos de 1981 (44,9%) e 1991 (68,1%) (INE/Pordata), quando os valores do ISF estabilizaram no valor mínimo para a renovação geracional até 1981 e "apenas" atingiram o valor abaixo de 1,5 em 1994 (INE/Pordata), parece sustentar uma explicação para a perspetiva do partido na forma como enquadrou as questões do envelhecimento e da natalidade nesse ano eleitoral. O ISF, depois dos únicos quatro anos (1997, 1998, 1999 e 2000) em que subiu desde 1983, atinge em 2005 o valor de 1,42, em 2009 o valor de 1,35, e em 2015 de 1,3 (Pordata). Esta evolução do ISF é ainda mais impressionante na terceira fase do agendamento da orientação natalista, se atendermos ao facto de que entre 2011 e 2015 diminuiu percentualmente mais do que nos vinte anos anteriores (Pordata com cálculos da autora). Neste mesmo período, Portugal foi o país com o ISF mais baixo da União Europeia em 2013 e 2014, sendo que em 2015 integrava o grupo de países com a mesma posição (Pordata/Eurostat). Acresce que o Inquérito da Fecundidade de 2013, realizado numa parceria entre o INE e a Pordata, introduziu novos indicadores de fecundidade relativamente ao inquérito anterior e resultou na produção de conhecimento e de dados mais aprofundados sobre o caso português, tendo provocado um momento de visibilidade pública e política muito significativo. Os novos indicadores assentaram nas limitações estudadas por diversos autores (Kohler, Billari e Ortega, 2002; Lutz e Skirbekk, 2005) e conjugaram as fecundidades realizadas, intencional, final esperada e desejada.

Um outro indicador a ter em conta é o da evolução da participação das portuguesas no mercado de trabalho, que sobe sempre entre 1991 e 2015, de 43,1% para 48,7% do total da população empregada em Portugal (Pordata). Importa realçar que o trabalho a tempo parcial é uma realidade residual em

Portugal, ao contrário da média da União Europeia (UE). Entre 1991 e 2015 as trabalhadoras portuguesas em de regime de trabalho parcial evoluíram de 10,1% para 14,4%, tendo atingido em 1999 o valor mais alto deste período de 16,8% (Pordata). Na UE a média das trabalhadoras no mesmo regime de trabalho passou de 25,7% em 2002 para 31,1% em 2015 (Pordata, não existindo dados para os anos anteriores). A comparação entre Portugal e a UE é ainda mais relevante se tivermos em conta que a média da participação das mulheres no mercado de trabalho na UE é inferior à portuguesa. Na UE a média das mulheres integradas no mercado de trabalho evoluiu de 43,4 em 2002 (45,3% em Portugal) para 45,8% em 2015 (48,7% em Portugal) (Pordata). A dimensão europeia pode ainda ser parte da explicação do agendamento da orientação natalista das políticas de família em Portugal, se recordarmos o último ponto do primeiro capítulo desta tese e algumas das iniciativas europeias importantes neste domínio no início do século (ver Anexo). As conclusões do Conselho de Barcelona de 2002 e as metas que estabelece em termos de serviços de apoio à família, o "*Green Paper* – Confronting demographic change: a new solidarity between generations", apresentado em 2005, a instituição de um grupo de especialistas em questões demográficas com o objetivo principal de produção de relatórios de análise, em 2007, são alguns dos exemplos de como os estados-membros eram municiados de informação, estudos e indicadores acerca da importância da questão demográfica e, dentro desta, da questão da natalidade (ver anexo).

O agendamento da orientação natalista no fluxo dos problemas surge assim, enquadrado na evolução da realidade das famílias e da natalidade em Portugal, na sua natural interação com a evolução das mesmas realidades ao nível da UE e com os diversos dados e iniciativas desenvolvidos nessa instância. Neste enquadramento demográfico e social tornam-se percetíveis as razões deste agendamento nas propostas de políticas de família assumidas pelo PS nos programas eleitorais, na segunda e terceira fases referidas, com a exceção do documento apresentado nas eleições de 2015, como anteriormente referido.

No fluxo da política, a análise dos programas eleitorais remete para a importância da ideologia e dos princípios do PS em três dimensões que são explicitamente relacionadas entre si nos documentos analisados, em geral, e nos que assumem a orientação natalista, em particular. Por um lado, o facto de os programas eleitorais serem marcados, desde o início do período democrático, pela defesa e promoção ativa da igualdade entre mulheres e homens, da conciliação entre as vidas profissional e familiar, do reconhecimento das diferentes formas de organização familiar, do apoio às famílias mais vulneráveis. Por outro lado, a perspetiva assumida desde o programa eleitoral de 1991 de assentar a necessidade de políticas de família na evolução da realidade das famílias e nos seus impactos na sociedade, que foca a atenção deste partido nos estudos, na evolução de indicadores que são citados e problematizados nos documentos analisados. Finalmente, a perspetiva fortemente europeísta do PS e a

participação ativa na construção do projeto europeu, traduzida em várias referências nos programas eleitorais. Estas três dimensões da ideologia e princípios do PS enquadram simultaneamente a dependência de trajetória e a capacidade de responder à evolução demográfica da sociedade, e criam espaço, no fluxo da política, para a adoção da orientação natalista que, como referido na análise, é enquadrada na relação com a igualdade entre mulheres e homens, na conciliação entre as vidas profissional e familiar, na liberdade individual, na decisão de ter os filhos que se desejar.

No fluxo das políticas que adotam a orientação natalista propostas pelo PS, a análise permitiu identificar, no essencial, as mesmas políticas e objetivos, concretamente os serviços de apoio à família, a conciliação entre as vidas profissional e familiar, as licenças parentais marcadas não apenas pelos direitos exclusivos dos pais homens, mas também pelo incentivo ativo à partilha das licenças entre pais e mães, os apoios económicos e o envolvimento das empresas e da concertação social. As políticas de família nos programas de 1991, 1995, 2005, 2009, e de natalidade em 2015 são, no essencial, as mesmas, enquadradas em cada momento pela evolução demográfica da sociedade e pela influência das posições e propostas ao nível europeu relativamente aos mesmos temas. A interpretação do resultado da análise dos programas eleitorais aponta fortemente, deste modo, para a relação entre a estabilidade dos objetivos e das propostas de medidas de políticas de família adotados ao longo do tempo, e para a adoção explícita do objetivo de apoio à natalidade.

O rastreamento histórico da análise da evolução das políticas de família, antes e depois da adoção explícita da orientação natalista pelo PS, permite perceber que essa evolução tem uma dependência de trajetória muito consistente na sua relação direta com a defesa e promoção da igualdade entre mulheres e homens, com o valor inquestionável da liberdade de todos os indivíduos no contexto da família, com a defesa e promoção da família democrática, num contexto de recusa de qualquer definição de família ou do seu lugar na sociedade e, pelo contrário, de reconhecimento de todas as formas de organização familiar. Nesta perspetiva histórica, a coerência das propostas de políticas de família do PS nos programas eleitorais, associada à estabilidade das mesmas quanto aos instrumentos de política e aos seus objetivos, e a evolução da sociedade marcada pela crescente igualdade das mulheres e dos homens, das famílias independentemente da sua organização ou constituição, dos direitos e liberdades individuais relativamente à constituição da família e à decisão de ter ou não ter filhos, permitem dizer que afastaram suficientemente os receios históricos e políticos para que o PS tenha assumido explicitamente a orientação natalista das políticas de família.

As sucessivas janelas de oportunidade para o agendamento da orientação natalista das políticas de família do PS nos seus programas eleitorais são marcadas pelo reforço da evolução e contextos de junção dos três fluxos. O processo histórico e a evolução das políticas de família, a dependência de trajetória, marcada, no essencial, pela coerência e estabilidade dos objetivos e dos instrumentos dessas

políticas ao longo do tempo, antes e depois da assunção da orientação natalista, e pela perspetiva das políticas de família como resposta às consequências das mudanças demográficas, parecem ser um exemplo de como o institucionalismo histórico e a dependência de trajetória podem estar na base da estabilidade, como da mudança institucional, neste caso das políticas de família do PS, neste contexto uma mudança gradual por conversão.

4.2. Partido Social-Democrata (PSD)

4.2.1. A combinação de elementos da família tradicional e da família moderna

A análise da visão do PSD relativamente à família e às políticas de família revela, a partir dos programas eleitorais entre 1975 e 2015, uma base muito estável nos seus aspetos essenciais, que vai sendo "pontuada" por alguma evolução relativamente a determinadas questões. A estabilidade na visão da família e das políticas de família do PSD é caraterizada essencialmente, por oito pontos. O primeiro tem a ver com o facto de, com a exceção dos programas eleitorais de 2011 e 2015, todos os restantes 12 documentos afirmarem a defesa da família enquanto instituição e célula fundamental da sociedade, "como forma primeira de vida em comunidade, constituindo a primeira base de solidariedade social, geracional, educacional e afetiva" (1995). A importância e o lugar da família na sociedade são a base para que o PSD a defenda, ao mesmo tempo que assume a intervenção obrigatória do estado na adoção de medidas que a protejam e garantam as condições para que a família possa exercer as suas funções e responsabilidades próprias, consideradas imprescindíveis para a sociedade.

Em segundo lugar, a análise empírica confrontou-se com o que se pode considerar uma "defesa cautelosa da família", que combina elementos da família tradicional com elementos da família moderna, entre a perspetiva da "unidade de família" e da "família tradicional" com direitos próprios e papéis sociais específicos, como o de "mãe de família", com a noção da individualização dos direitos, da liberdade de constituir família, da garantia da igualdade dos seus membros. O programa eleitoral de 1980 sintetiza o que é assumido de forma transversal até ao documento apresentado em 2009, ao explicitar: "O combate pela justiça social não visa apenas os cidadãos considerados individualmente. Projeta-se de modo mais amplo e significativo na unidade social de base que é a família. Aumentar a Liberdade das famílias portuguesas; ampliar a capacidade de solidariedade dentro das famílias e delas entre si; robustecer as energias educativas do agregado familiar; reconhecer ao associativismo familiar direitos de parceiro social – esses são alguns dos aspetos concretos do modo como a AD defende o

valor família. Defesa que vai de par em par com o empenho na dignificação da condição da mulher na sociedade portuguesa, dentro e for a do lar."

O terceiro ponto reforça os anteriores pela identificação da defesa da família como meio de prevenção de determinados problemas sociais e de promoção de sociedades mais saudáveis e equilibradas. No fundo, o que se pode considerar como a defesa da dimensão moral da família e do seu papel na sociedade. O programa eleitoral de 2002 é um exemplo significativo pelo que demonstra ser a forma como este partido encara as mudanças demográficas e perspetiva as suas consequências: "Nos últimos trinta anos, mudanças significativas e tensões diversas têm afetado a célula familiar e, mais propriamente, aquilo que se convencionou designar como família nuclear. Onde ontem estava a homogeneidade encontramos hoje a heterogeneidade. Alteraram-se as conceções e as práticas familiares, bem como as margens da autonomia individual, com especial incidência no papel socialmente desempenhado pela mulher. […] Muitos dos problemas que hoje são tratados pela 'macropolítica' radicam no nível 'micro' dos comportamentos. O insucesso escolar, a droga, a criminalidade e a insegurança, a cultura da indiferença e da irresponsabilidade têm, em muitos casos, que ver com o próprio ambiente familiar e com a falta de tempo para os pais se dedicarem aos filhos." Uma das consequências desta visão sobre a família nas políticas públicas concretiza-se na adoção de políticas de família explícitas em todos os programas eleitorais do PSD.

O quarto ponto refere-se, desta forma, ao facto de a totalidade dos programas eleitorais do PSD apresentar políticas de família explícitas, que variam entre as categorias de explícitas em dez documentos – 1975, 1976, 1980, 1987, 1991, 1995, 2002, 2005, 2011 e 2015 – e explícitas no conteúdo em cinco – 1979, 1983, 1985, 1999 e 2009.

O quinto ponto tem a ver com a dualidade observada no tratamento do papel das mulheres, que oscila entre as perspetivas tradicionais e modernas do mesmo. Nesta dualidade tendem a persistir, ainda que com algum esbatimento ou variação ao longo do tempo, elementos de uma visão tendencialmente tradicional do papel da mulher na família. No conjunto dos programas eleitorais a análise permite dividir em três períodos as diferentes nuances na forma como o PSD aborda a questão do papel da mulher na família. Por um lado, os documentos apresentados nas eleições entre 1975 e 1985 que salientam as responsabilidades familiares das mulheres, desde logo na educação dos filhos, ao mesmo tempo que remetem a defesa da sua inserção no mercado de trabalho para a predominância de propostas de promoção do trabalho a tempo parcial. Em 1976, o programa eleitoral afirma, ao mesmo tempo, a importância da "harmonização dos horários com os deveres familiares" e a perspetiva de que "Importa, […], assegurar à mulher a igualdade no trabalho, no acesso à profissão e no seu exercício, sem discriminação, garantindo-lhe especial proteção em consequência da sua condição própria e da maternidade."

Por outro lado, os programas eleitorais entre 1987 e 2002, que tendem a assumir uma noção mais igualitária do papel das mulheres e dos homens na família. O exemplo mais significativo talvez seja o de programa de 2002, que logo na introdução afirma, com posição de destaque no texto: "Uma prioridade consiste no apoio à conciliação da vida profissional com a vida familiar. É possível organizarmo-nos de modo a permitir que as mães e os pais trabalhem estando seguros quanto aos seus filhos, certos de que as crianças têm a ajuda de que precisam." A única nuance que recupera a perspetiva de uma certa dualidade relativamente ao papel das mulheres na família neste período, que se pode dizer mais igualitário nesta questão, surge no programa eleitoral de 1992 quando assume o compromisso de "proteger a maternidade e a paternidade, como valores humanos inalienáveis", ao mesmo tempo que apresenta a proposta de "proceder à reformulação e melhoria do regime de prestações por maternidade", sem qualquer referência em todo o programa a alguma medida dirigida à promoção da paternidade. Esta observação parece ser mais significativa quando o programa é o único em que o PSD concretiza uma medida direta e exclusivamente orientada para os direitos de paternidade.

Por fim, os programas apresentados nas eleições entre 2005 e 2015. A separação dos programas eleitorais de 2005 e 2009, de 2011 e 2015 parece ilustrar bem a dualidade que marca a perspetiva do PSD relativamente ao papel das mulheres na família. Se nos documentos de 2005 e 2009 não há uma referência específica ao papel das mulheres ou dos homens na gestão das responsabilidades familiares e profissionais, verifica-se, contudo, o retomar da defesa do trabalho a tempo parcial: "Reforçaremos as medidas de apoio à família no contexto empresarial, nomeadamente alterando a legislação laboral para criar novas condições para o trabalho a tempo parcial" (2009). Trabalho parcial, que quando referido em programas anteriores era orientado para a conciliação do trabalho e da família das mulheres. O programa eleitoral de 2011 não deixa, contudo, dúvidas relativamente a quem se destina a conciliação entre a vida familiar e profissional, quando afirma a "necessidade de encontrar novos caminhos para a conciliação da vida familiar e profissional das famílias, especialmente das mães." Por fim, em 2015, a coexistência das propostas de "estimular uma partilha mais equilibrada do gozo das licenças parentais", com a de "introduzir progressivamente benefícios que premeiem a maternidade, obtidos através de um mecanismo de majoração de pensões futuras", quando, por exemplo, os números do gozo das licenças da altura indicavam a persistência da necessidade de promover o maior gozo das licenças pelos pais. Acresce que no conjunto dos programas não há qualquer referência ou instrumento de política de família que explicite a promoção do papel individual do pai relativamente à paternidade ou às responsabilidades familiares.

Os principais e mais estáveis instrumentos de políticas de família, bem como o respetivo enquadramento das justificações subjacentes aos mesmos pelo PSD, são o sexto ponto. Na primeira

dimensão, a educação pré-escolar – referida em 13 dos 15 programas eleitorais – os serviços de apoio à família referidos exatamente deste modo e, portanto, de forma genérica – presente em nove programas eleitorais – os benefícios fiscais às famílias numerosas – em sete programas – e o abono de família para as famílias numerosas vulneráveis, o apoio livre à formação dos filhos, a promoção do trabalho a tempo parcial – presente em seis dos 15 programas eleitorais.

Na dimensão do *framing* subjacente às propostas de instrumentos de políticas do PSD há que distinguir os programas eleitorais entre dois momentos, de 1975 a 2009 e de 2011 e 2015. No primeiro grupo, durante 34 anos e 13 eleições, o enquadramento justificativo assentou na importância da instituição de base e primeira que é a família para a sociedade, na sua estabilidade, na coesão social, como responsável pela socialização e pelo "cuidar dos seus". No segundo grupo esse enquadramento passa da base da afirmação ideológica para a base "essencialmente pragmática" que procura garantir o envolvimento da sociedade. Concretamente e desde logo "pela promoção de um amplo debate nacional sobre a questão vital da natalidade" (2011), pela invocação da "chancela" das "melhores práticas" ao nível europeu e internacional (2011), pela assunção da ameaça de "num prazo longínquo, a nossa capacidade de afirmação, enquanto entidade autónoma depender largamente da inversão do "inverno demográfico" em que Portugal caiu há três décadas" (2015). As propostas em concreto de medidas de políticas são apresentadas como "amigas das famílias", na promoção de um "Estado mais amigo das famílias que se oriente pela preocupação de remover os obstáculos à natalidade" (2015), tendo em conta "que os estudos demonstram que os portugueses gostariam de ter mais filhos, mas sentem obstáculos à concretização desse desejo" (2015).

Na transição de um enquadramento "essencialmente ideológico" para um enquadramento "mais pragmático" desaparecem as expressões políticas de família, famílias numerosas, família enquanto célula base da sociedade. Os instrumentos de políticas também passam do reforço da família e do associativismo familiar, do apoio explícito às famílias numerosas, para instrumentos centrados na promoção da conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar e na primeira infância.

O sétimo ponto que carateriza a visão da família e das políticas de família do PSD tem a ver com as famílias consideradas prioritárias no apoio das políticas públicas. Por ordem decrescente, as famílias numerosas e as famílias economicamente vulneráveis, em nove dos 15 programas, e as famílias monoparentais, em cinco documentos.

O oitavo ponto concerne a relação entre o estado e a família e a perspetiva sobre o financiamento das políticas. A noção de relação entre estado e família assenta na ideia de partilha de responsabilidades, não apenas entre as duas partes, mas incluindo a sociedade, em geral, e as instituições sociais, em particular. A família tem responsabilidades próprias e insubstituíveis no "cuidar dos seus" (2009), o

estado não se deve sobrepor às mesmas, sendo o seu papel o de apoiar as famílias na criação das condições para que exerçam as suas responsabilidades, mobilizando as diferentes instituições da sociedade para esse mesmo fim. Nos diferentes níveis de intervenção – estado , família e sociedade – o primeiro deve assumir a responsabilidade do apoio aos indivíduos e às famílias económica e socialmente mais vulneráveis. O financiamento das políticas tende, assim, a privilegiar a seletividade dos apoios, com a dimensão moral da preocupação, expressa em diferentes programas eleitorais, de evitar a dependência e a consequente marginalização das pessoas e famílias apoiadas. As exceções a esta opção são duas: o apoio às famílias numerosas, sobretudo os apoios fiscais que abrangem os agregados familiares de todos os escalões do IRS, e a escola pública gratuita, ainda que combinada com a defesa do princípio da liberdade de escolha.

O programa eleitoral de 2005 parece muito claro relativamente à afirmação da visão deste partido a propósito da relação entre estado, família e sociedade assente no princípio da subsidiariedade: "Precisamos evoluir para um 'Novo estado social', um 'Estado garantia', na medida em que a sua razão de ser é garantir esta liberdade de escolha e igualdade de oportunidades, cumprindo o princípio da subsidiariedade. Deverá assim, ser sobretudo supletivo relativamente a todas as iniciativas dos cidadãos e instituições que tenham em vista responder às necessidades concretas das pessoas, de forma mais próxima, mais responsável, mais eficiente e mais eficaz. […]. A ação do Estado neste domínio [da família] deve englobar a cooperação, o apoio e o estímulo à promoção da instituição familiar, salvaguardando o princípio da subsidiariedade e garantindo o respeito pela identidade e individualidade da família, baseada em princípios humanistas e de matriz personalista. O domínio dos assuntos da família constitui uma das áreas em que a consolidação da cultura de partilha de responsabilidades é determinante. De facto, a eficácia da política familiar está intrinsecamente associada à capacidade da sociedade no seu conjunto se mobilizar em torno dos desafios colocados pelas diferentes realidades familiares […]." Relativamente à orientação dos apoios para as famílias mais vulneráveis o documento apresentado em 1995 é explícito ao afirmar: "Na proteção social a maior atenção deve centrar-se nos que mais precisam. A universalidade cega em todo o tipo de prestações sociais, com apoios iguais para ricos e para pobres, surge como uma realidade insustentável e sem sentido que importa corrigir e temperar pelo critério da necessidade efetiva. […]. Ao Estado deve, assim, caber o papel de melhorar as condições de cidadania e não o de criar uma classe de dependentes e subsidiados, cada vez mais marginalizados e cada vez menos capazes de se libertarem do sofrimento da exclusão."

4.2.2. Os cinco objetivos mais estáveis ao longo do tempo: apoio económico, familialista, famílias numerosas, redução da pobreza, conciliação

O primeiro resultado da análise dos objetivos das políticas de família do PSD é o de que alinham com a visão da família e das políticas de família analisada no ponto anterior.

O objetivo de apoio económico à família é o mais presente em todos os programas eleitorais, e enquadra-se no papel que o PSD defende que o estado deve ter, na lógica de parceria e de supletividade. Esta parece ser a razão mais forte para que o objetivo de apoio económico esteja transversalmente associado às famílias prioritárias no apoio do estado, por um lado, e ao objetivo de redução da pobreza, por outro lado, que se revelam como os terceiro e quarto objetivos mais presentes.

Tendo em conta a afirmação e defesa da família como instituição, célula fundamental da sociedade, considerada como fator necessário para que as sociedades sejam equilibradas, saudáveis e socialmente mais coesas, à qual o PSD atribui funções próprias às quais o estado não se deve substituir, o segundo objetivo mais presente nos programas eleitorais deste partido é o familialista.

Figura 16: Os objetivos das políticas de família do PSD

	1975	1976	1979	1980	1983	1985	1987	1991	1995	1999	2002	2005	2009	2011	2015
Apoio económico às famílias	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Familialista	*	*	*	*			*	*	*	*	*	*	*		
Apoio às famílias numerosas		*		*			*	*			*	*	*	*	*
Redução da pobreza		*	*	*			*	*		*		*	*		*
Promoção da igualdade entre mulheres e homens	*	*		*			*	*	*						*
Promoção da conciliação	*	*	*					*	*	*	*			*	*
Reconhecimento e apoio à diversidade das famílias	*	*						*		*		*			
Apoio à natalidade									*			*	*	*	*
Apoio à primeira infância														*	*
Incentivo à partilha de responsabilidades familiares							*								*
Promoção família alargada															*
Promover um estado mais amigo das famílias															*

Fonte: da autora.

Num segundo grupo de objetivos podem ser agrupados a promoção da igualdade entre mulheres e homens, a promoção da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, o apoio e reconhecimento à diversidade de famílias e a promoção da natalidade. A promoção da igualdade entre mulheres e homens e da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar são tendencionalmente orientadas para as mulheres, com as nuances identificadas no ponto anterior. O facto de o objetivo da promoção da partilha de responsabilidades familiares só ser identificado nos programas eleitorais de 1987 e 2015 reforça esta leitura dos programas eleitorais do PSD. O reconhecimento e apoio à diversidade de modelos de família surge em cinco programas eleitorais. Considera-se relevante, para além de interessante, salientar a curiosidade de este objetivo ser assumido nas duas primeiras eleições, em 1974 e em 1976, com a referência a "famílias incompletas" no primeiro caso, e a "famílias em que

falta um dos pais" e "mães solteiras" no segundo caso. A partir de 1991 é adotado o termo famílias monoparentais. A promoção da natalidade é um objetivo assumido nas eleições de 1995, 2005, 2009, 2011 e 2015.

Por fim, os objetivos assumidos em um ou dois programas eleitorais. O apoio à primeira infância é assumido nas propostas eleitorais de 2011, associado às recomendações internacionais em geral, e ao relatório *Doing Better for Families* da OCDE, e de novo em 2015 no âmbito da definição de uma estratégia de apoio à infância. A promoção da partilha das responsabilidades familiares é identificada como objetivo das políticas de família nos programas eleitorais de 1987 e 2015. No programa eleitoral de 2015 são assumidos, ainda, os objetivos da promoção da família alargada, concretamente dos avós, e da promoção de um "Estado mais amigo das Famílias".

4.2.3. Do contexto da afirmação ideológica à perspetiva mais pragmática da relação entre natalidade, "políticas amigas da família" e apoio à primeira infância

A questão da natalidade é identificada em cinco programas eleitorais do PSD, respetivamente, 1995, 2005, 2009, 2011 e 2015. No conjunto destes documentos é possível evidenciar duas formas diferentes na abordagem da natalidade entre 1995 e 2015, assim como uma crescente densificação e centralidade do problema de um programa eleitoral para o seguinte. Entre os dois períodos de eleições legislativas há uma constante relevante, porque diferenciadora entre os partidos, que é a da associação da questão da natalidade à família e às políticas de família.

A análise ao primeiro grupo de programas eleitorais identifica a assunção da preocupação com o tema da natalidade de forma pouco desenvolvida, quer no *framing*, quer na relação entre a preocupação com o problema e a apresentação de medidas de resposta ao mesmo. Em qualquer das situações, o tema é associado à proteção e defesa da família numa perspetiva mais ideológica, de afirmação ideológica e, no caso dos documentos apresentados nas eleições de 2005 e 2009, são explicitados vários apoios às famílias numerosas. O programa eleitoral de 1995 resume num parágrafo a sua preocupação com a questão da natalidade e a perspetiva de resposta ao mesmo: "No momento presente não pode deixar de ser motivo de preocupação a diminuição da natalidade em Portugal, com um envelhecimento acentuado da população. A promoção da condição da família será uma via indispensável para se alterar essa tendência."

O programa eleitoral de 2005 apresenta a singularidade de incluir no ponto sobre política de juventude, a questão da política de família e da natalidade: "Com efeito, uma sólida afirmação de uma política de e para a juventude jamais poderá negligenciar matérias que, por terem um enquadramento

orgânico setorial, não perdem relevância. São disso exemplo: […], a tomada de medidas que, positivamente estimulem a natalidade, incorporem uma política para a família, que seja impulsionadora do espírito empreendedor das novas gerações, […].” No ponto específico sobre família, ainda no documento de 2005, a questão da natalidade surge exclusivamente nas propostas de medidas, associando a resposta ao problema aos incentivos financeiros: “Privilegiar os incentivos à natalidade, aumentando o abatimento geral a partir do 2.º filho dos atuais 40% para 50%, e o abatimento de 30% para 40% do SMN em educação a partir do 3.º filho”. Em 2009, na mesma linha de 2005, é afirmada a proteção da família como a melhor resposta ao problema da sustentabilidade demográfica: “Protegeremos a família como forma de promoção da sustentabilidade demográfica a médio e longo prazo”. A “novidade” neste documento é a do tratamento da questão demográfica no ponto sobre a segurança social na dimensão da sua sustentabilidade e sem relação com as políticas de família. Finalmente, ainda sobre estes três programas, o tipo de medidas de política de família propostas está muito centrado nas medidas que podemos chamar de “fortalecimento da família”, como as ligadas à promoção da educação familiar e do associativismo familiar, nos apoios económicos, prestações sociais e benefícios fiscais orientados para as famílias numerosas e para as famílias mais pobres, assim como para a promoção do trabalho a tempo parcial. Só o documento de 1995 apresenta propostas no âmbito dos serviços de apoio à família.

Em 2011 e 2015, apesar de se manter a associação entre a natalidade e a família, desaparece o termo política de família e só se identificam as expressões “um estado mais amigo das famílias”, e “políticas amigas da família”. Em 2015 o programa eleitoral também “deixa cair” a expressão famílias numerosas para entrarem afirmações como: “É necessário sobretudo encontrar soluções, tendo em conta que os estudos demonstram que os portugueses gostariam de ter mais filhos, mas sentem muitos obstáculos à concretização desse desejo.” Como referido no ponto anterior, relativamente à análise do *framing*, desaparece a perspetiva mais ideológica, de afirmação ideológica da defesa da família – a ausência do termo política de família parece ser uma consequência desta mudança. O fundamento das medidas propostas é mais “pragmático” e assente na realidade das famílias. Como exemplo disso mesmo considera-se a seguinte afirmação no programa de 2015: “O diagnóstico da situação está feito e não deixa dúvidas quanto à urgência de contrariar a situação atual que, se nada de relevante for feito, terá apenas tendência a agudizar-se. Não basta, pois, reconhecer que os desafios populacionais fazem parte dos problemas estruturais com que nos confrontamos. É necessário, sobretudo, encontrar soluções […].”

Como última mudança nestes dois programas eleitorais relativamente a todos os anteriores, as medidas propostas centram-se nas de conciliação entre a vida profissional e familiar e de desenvolvimento dos serviços de apoio à família articulados com as suas necessidades (2015), bem como nos benefícios

fiscais sensíveis ao número de filhos que permitam cumprir "o compromisso de […] executar uma política fiscal amiga das famílias" (2011). O programa eleitoral de 2011 inclui, ainda, a medida de promoção de um debate nacional sobre a natalidade, para além de recorrer aos melhores exemplos das medidas de apoio à natalidade da Europa e ao estudo da ODCE, *Doing Better for Families*, no que identifica como necessidade de "legitimar" ou alargar o apoio às medidas da natalidade, para além daquela que é a posição ideológica do PSD sobre o tema.

4.2.4. A proximidade aos modelos pró-tradicional e pró-família não intervencionista

A análise da orientação das políticas de família nos programas eleitorais do PSD, tem como primeiro resultado a organização dos diferentes modelos de políticas adotadas em dois grupos. O primeiro corresponde aos modelos pró-família/pró-natalista e pró-tradicional, que encontram uma proximidade classificada como forte ou muito forte. O segundo agrupa os modelos pró-igualitário e pró-família não intervencionista, que registam, de forma generalizada, níveis de proximidade fracos ou muito fracos.

Figura 17 – A proximidade das medidas de política de família do PSD aos modelos de políticas de família

	1991	1995	1999	2002	2005	2009	2011	2015
Pró-família/Pró-natalista	1	2	1	1	2	2	3	3
Pró-tradicional	3	3	2	3	2	3	2	1
Pró-igualitário	1	1	0	1	0	0	0	1+
Pró-família não intervencionista	1	2	1	1	0	0	0	0

Fonte: da autora.

Modelo pró-família/pró-natalista

A proximidade das políticas de família do PSD ao modelo pró-família/pró-natalista é forte e muito forte nos anos eleitorais em que a questão da fecundidade é assumida nos seus programas eleitorais, ao mesmo tempo que confirma a análise do ponto anterior sobre a sua orientação natalista. Nas eleições de 1995, 2005, 2009, 2011 e 2015, para além de se identificar a categoria principal deste modelo, a relevância da questão da fecundidade, verifica-se também a proximidade nas dimensões do papel do

estado no apoio às famílias, em especial nas questões relacionadas com a maternidade, e dos principais instrumentos de políticas relacionados com a importância dos apoios económicos, especialmente a partir do terceiro filho. A diferença da classificação de proximidade forte ou muito forte nestes anos, tem sobretudo a ver com a pouca relevância dos serviços de apoio às famílias e das licenças, a que acresce o facto de não haver uma relação entre estes instrumentos e o objetivo da redução dos obstáculos à natalidade.

Nos anos eleitorais em que as propostas de política de família se apresentam com uma proximidade fraca, a explicação, para além da ausência da categoria principal, é a de só se encontrar proximidade total das propostas de medidas do PSD com a tendência na definição do papel do estado neste modelo, que considera o apoio às famílias função do estado, sobretudo no apoio à maternidade, e proximidade parcial na relevância do instrumento de políticas de valorização dos apoios económicos, especialmente a partir do terceiro filho.

Modelo pró-tradicional

O modelo pró-tradicional é o que revela a proximidade mais forte às medidas de política de família que constam das propostas eleitorais do PSD ao longo do tempo. A análise dos programas permitiu identificar várias categorias deste modelo. Desde logo, a que remete para a importância da preservação da família pela afirmação clara, no documento apresentado nas eleições de 2002, da defesa da família tradicional. Na categoria relativa ao papel do estado na relação com as famílias, a dualidade da perspetiva deste partido relativamente ao papel das mulheres evidencia uma proximidade entre o parcial (1995, 2005, 2009, 2011 e 2015) e o total (1991 e 2002), no quadro da ideia de que o estado assume a função de apoiar a família, ao mesmo tempo que incentiva a família tradicional. No caso do PSD, incentiva alguns elementos associados à família tradicional, como o do apoio e valorização do papel das mães no cuidar dos filhos e filhas.

Ao nível dos instrumentos de política, a categoria relativa ao nível médio dos apoios às famílias, tendo em conta a lógica de subsidiariedade nas responsabilidades e funções próprias da família (a responsabilidade de "cuidar dos seus" explicitada no programa eleitoral de 2009 "Compromisso de Verdade") e de outras instituições e atores, verifica-se total ou parcialmente em todos os programas. Não sendo completamente possível medir o nível dos apoios, determinado pela relação entre a ideia da seletividade a favor dos que mais precisam e os apoios às famílias numerosas sem condição de recursos assumidos ao nível fiscal, é clara nas medidas do PSD a partilha de responsabilidades do apoio à família entre o estado, a família e a sociedade. Finalmente a proximidade total ou parcial à

categoria que remete para os objetivos das políticas de família que, assumindo ou não a orientação natalista de forma explícita como prevê o modelo, têm subjacente uma política "amiga da família.

A categoria onde não existe praticamente correspondência, que no máximo se apresenta como parcial, é aquela em que o modelo prevê instrumentos de apoio às mulheres trabalhadoras, ao mesmo tempo que mantém a persistência de obstáculos ao emprego das mulheres, como a baixa oferta de apoio às famílias, favorecendo a apologia dos papéis tradicionais de género. A dualidade relativamente ao papel das mulheres na família identificada nas medidas de política do PSD não é, mais uma vez, suficiente para se poder afirmar que o partido defende, sem margem para dúvidas, a apologia dos papéis tradicionais de género.

Modelo pró-igualitário

A ausência ou proximidade muito fraca das medidas de política de família do PSD ao modelo pró-igualitário deve-se, em primeiro lugar, ao facto de a igualdade entre homens e mulheres nunca ser central ou sequer surgir relacionada explicitamente com as políticas de família. Não deixa de ser relevante para este aspeto, o facto de entre 1991 e 2015 só os programas eleitorais de 1991 e 1995 assumirem pontos específicos sobre igualdade entre mulheres e homens. Dada a quase ausência da categoria central deste modelo, precisamente a do objetivo da igualdade entre mulheres e homens nas políticas de família, é normal que a proximidade entre as propostas eleitorais do PSD e este modelo varie entre o fraco e o muito fraco. Numa outra categoria sobre o papel do estado, o modelo pró-igualitário implica a promoção da igualdade nos papéis sociais das mulheres e dos homens, em especial na família. Tirando o caso das propostas eleitorais de 2015 que referem o incentivo à partilha da licença por parentalidade e a "valorização do trabalho em casa, em prol da família, seja do pai ou da mãe", não foi possível identificar na análise dos programas a assunção da promoção da igualdade dos papéis de género, nem nos pontos específicos sobre família, nem nos pontos específicos sobre "igualdade de oportunidades para as mulheres".

As outras duas categorias sobre os instrumentos de política deste modelo assumem as licenças por paternidade como medida emblemática de um modelo que procura criar, ao mesmo tempo, as condições para a inserção profissional das mulheres e para a participação dos homens nas responsabilidades familiares, por um lado, e a ampla cobertura dos serviços de apoio à família, por outro. De novo, com a exceção do programa eleitoral de 2015 já referida, em nenhum programa se coloca esta questão, ou se apresenta uma medida nesse sentido. O instrumento de política de promoção dos serviços de apoio à família é o que encontra maior correspondência com o previsto neste modelo,

ainda que nos programas eleitorais do PSD a sua preponderância no ponto específico das políticas de família só surja nos documentos de 2011 e, sobretudo, de 2015.

Modelo pró-família não intervencionista

A proximidade das políticas de família do PSD ao modelo pró-família não intervencionista varia entre o fraco e o muito fraco, com a exceção do programa eleitoral de 1995. A categoria principal deste modelo é a que considera como única responsabilidade do estado o apoio às famílias mais vulneráveis e que mais precisam. Apesar de, como já salientado em diversos momentos desta análise, o PSD assumir a seletividade dos apoios orientados para os mais pobres, num enquadramento retórico que se pode considerar moral, pela alusão ao risco de promoverem a dependência dos subsídios, como é o caso do programa eleitoral de 2002, este partido também defende medidas de apoio sem condição de recursos que abrangem os agregados das classes média e alta, como é o caso dos instrumentos de políticas de apoio às famílias numerosas através de benefícios no âmbito do IRS. Acresce o facto de também não se ter identificado nas medidas do PSD, nem a tendência minimalista dos apoios, nem a consideração de que o apoio às mães trabalhadoras não integra as responsabilidades do estado.

A exceção do programa eleitoral de 1995, que revelou uma proximidade forte relativamente a este modelo, resulta principalmente da assunção de que: "Na proteção social a maior atenção deve centrar-se nos que mais precisam. A universalidade cega em todo o tipo de prestações sociais, com apoios iguais para ricos e para pobres, surge hoje como uma realidade insustentável e sem sentido que importa corrigir e temperar pelo critério da necessidade efetiva […]. Ao estado deve, assim, caber o papel de melhorar as condições de cidadania e não o de criar uma classe de dependentes subsidiados, cada vez mais marginalizados e cada vez menos capazes de se libertarem do sofrimento da exclusão."

4.2.5. Os constrangimentos do 25 de Abril, as oportunidades dos contextos demográficos e políticos e a necessidade de validação no agendamento e mudança

A análise em geral, o rastreamento histórico em particular, do processo de agendamento e de mudança institucional nos programas eleitorais do PSD implicam a distinção entre os documentos apresentados nas eleições entre 1975 e 2009 e entre 2011 e 2015. O pano de fundo mais constante ao longo deste tempo, importa relembrar, é o da base de afirmação ideológica que perspetiva a família como unidade base da sociedade, com um papel próprio e insubstituível numa sociedade mais equilibrada, coesa e saudável, onde o estado "só deve intervir para fortalecer a família na capacidade de desempenhar o seu

papel e para apoiar os que mais precisam" (afirmação identificada de forma transversal em quase todos os documentos, com as exceções de 2011 e de 2015). Nos programas eleitorais a afirmação do primado da pessoas humana, deste partido como personalista, coexiste com o explicitação da ideia de que "a pessoa não se reduz aos indivíduos isolados, mas tem que ser vista integrada nas instituições em que vive". Nesta perspetiva, a primeira e natural instituição de cada pessoa é a família.

A identificação de dois grupos de programas eleitorais revela a passagem de um primeiro longo período de 34 anos, em que a família e as políticas de família são assumidas e defendidas numa perspetiva essencialmente ideológica, de afirmação ideológica do tema da família, para um segundo curto período de quatro anos, em que se identifica uma certa desideologização do discurso sobre a família e as políticas de família. Estes mesmos dois períodos são consequente e consideravelmente diferentes no processo de agendamento e de mudança institucional da orientação natalista das políticas de família.

Antes de se avançar para os pontos seguintes e com o objetivo de "levantar o véu" desta transição, pode dizer-se que, no contexto de uma forte trajetória de dependência, o primeiro período mais longo é marcado por diferentes efeitos históricos onde, também neste caso, quer a estabilidade quer a mudança institucionais são explicadas num mesmo equilíbrio entre a base ideológica e programática do PSD e as conjunturas, os argumentos temporais que marcam a política e a sociedade portuguesa entre 1976 e 2009. O segundo período, entre 2011 e 2015, apresenta-se como resultado de uma conjuntura crítica que se traduz na relação entre uma certa desideologização na visão sobre a família e as políticas de família, e a persistência, ainda que diluída, de alguns elementos históricos do primeiro período.

O processo de agendamento e de mudança institucional entre 1976 e 2009

No primeiro grupo de programas eleitorais são visíveis os efeitos históricos da Revolução do 25 de Abril em geral, e da Constituição da República em particular, com a relevância própria de todo o processo que daria lugar à aprovação da Constituição de 1976. Nesta fase, o PSD apresenta uma "abordagem cautelosa" da família e das políticas de família, num "equilíbrio" onde parece procurar gerir a sua perspetiva de defesa da família e das políticas de família, com o corte exigido pelo contexto da revolução relativamente a tudo o que se pudesse aproximar da noção, políticas e instrumentalização da família como base da ideologia e das condições de fortalecimento do regime de Salazar. A dualidade concretiza-se de forma clara na compatibilidade entre o ideário deste partido e a perspetiva da individualização dos direitos em geral, e da promoção da igualdade entre mulheres e homens em particular, como se manifesta na trajetória de dependência do *framing* sobre a família e as políticas de família, pontuada por anos eleitorais em que a dualidade é mais ou menos acentuada. Esta afirmação é

complexa, como o foi a análise intensiva dos programas eleitorais. Revelou-se necessário o exercício permanente, na leitura dos programas, de "andar para trás e para a frente" repetidamente, com o objetivo de alcançar a "redução" analítica imprescindível para a identificação dos resultados e interpretações mais relevantes para o *puzzle* da tese.

No enquadramento da evolução das políticas de família em Portugal no contexto dos outros estados sociais (ver primeiro capítulo e anexo) importa recordar que o final dos anos 80 e início do século XXI correspondem a uma conjuntura temporal importante no trabalho das instituições da União Europeia em matéria de família. Os resultados das decisões das diferentes instituições europeias evidenciam-se nas áreas da igualdade entre mulheres e homens, como nas dimensões do acesso ao mercado de trabalho, da conciliação entre as vidas profissional, familiar e pessoal, assim como da partilha de responsabilidades familiares. Esta conjuntura temporal não poderá ter deixado de marcar as posições do PSD, partido europeísta e que esteve no governo em boa parte deste período.

A mudança das políticas de família do PSD a partir da adoção da orientação natalista das políticas de família, entre 1975 e 2009, é identificada nos programas de 1995, 2005 e 2009, num processo de mudança gradual por conversão. O aprofundamento das condições para o agendamento da orientação natalista das políticas de família assumidas pelo PSD remete para a descodificação do mesmo processo nas dimensões dos problemas, das políticas e da política. Na primeira dimensão, os documentos apresentados nas eleições justificam o agendamento da orientação natalista de uma forma essencialmente ideológica, associada à afirmação da defesa da família, do seu papel e responsabilidades próprias na sociedade. No essencial são três as razões que parecem ter sustentado a consideração da questão da natalidade como um problema que o PSD faz entrar na sua agenda política e eleitoral nesta conjuntura. Por um lado, a queda da natalidade associada ao envelhecimento da população e as suas consequências (1995). Por outro lado, o apoio à natalidade como parte central da política de juventude, centrada no apoio às famílias numerosas (2005). Por fim, o problema da sustentabilidade demográfica no âmbito da segurança social (2009).

O enquadramento do fluxo dos problemas, para além do discurso e *framing* justificativos da entrada na agenda da natalidade e explicitados nos programas eleitorais, deve ainda considerar o contexto demográfico e social no seu potencial explicativo deste agendamento. Em 1994 os dados do INE revelam que, pela primeira vez, o ISF regista um valor abaixo do 1,5, considerado crítico pela bibliografia, numa trajetória de descida persistente desde os anos 80. Em 2005, os dados do índice de longevidade (IL) refletem um aumento de 4,8 p.p. desde 1995, ao mesmo tempo que depois da recuperação do ISF acima de 1,5, em 1999 e 2000 (1,51 e 1,55), o mesmo indicador cai para os 1,42 em 2005. Em 2009, a relação entre o apoio à natalidade e a sustentabilidade demográfica, assumida no programa eleitoral do PSD, "coincide" com o valor de 1,35 no ISF e um aumento do IL, entre 2005 e

2009, de quase 11,7%. Na ausência de uma problematização da questão da natalidade que enquadre, para lá da afirmação dos fundamentos ideológicos do partido, a assunção da natalidade como um problema da agenda do PSD, há uma interpretação possível no fluxo dos problemas. A de que a existência de razões objetivas nacionais e europeias, a partir do estudo e debates sobre os dados da fecundidade e da sua evolução (ver primeiro capítulo e anexo), abriu espaço na agenda política para que o PSD, no equilíbrio que marca a sua trajetória de dependência da evolução da visão da família e das políticas de família, pudesse reforçar a sua perspetiva ideológica sobre a família sem grandes riscos de contestação.

No fluxo das políticas os instrumentos de políticas de família seguem a trajetória de dependência relacionada com o "fortalecimento da família" concretizado na promoção do associativismo e da educação familiar e no apoio às famílias numerosas através dos benefícios fiscais e prestações sociais. Ainda no quadro das medidas de políticas referidas no ponto anterior, importa salientar que os serviços de apoio à família surgem no programa eleitoral de 1995. Este dado, para além de revelar o grau de prioridade desta dimensão dos apoios à família, remete para o facto de a década de 90 ser marcada pela elevada prioridade das questões da conciliação entre as vidas profissional, familiar e pessoal ao nível europeu, concretamente na defesa do desenvolvimento de serviços de apoio às famílias. No fluxo da política, a evolução da fecundidade em Portugal, a relevância na agenda europeia das questões associadas à evolução demográfica e à necessidade de adoção de medidas de políticas públicas ao nível dos estados-membros, desde logo no apoio à conciliação entre as vidas profissional, familiar e privada, o facto de outros partidos políticos também incluírem o tema no contexto eleitoral – o PS (1991, 2005, 2009) e o CDS (2005, 2009) – parecem ter potencial para terem sido determinantes na abertura da janela de oportunidades para o agendamento da orientação natalista das políticas de família associada ao reforço da família, tal como assumido pelo PSD.

O processo de agendamento e de mudança institucional dos programas eleitorais do PSD de 2011 e 2015

Os programas eleitorais de 2011 e de 2015 surgem como radicalmente diferentes, quer na abordagem da visão da família, quer nos instrumentos de política de família assumidos. Na área da família, a imagem que mais rapidamente ilustra a diferença dos programas apresentados pelo PSD durante os primeiros 34 anos de democracia em Portugal e os apresentados nos atos eleitorais de 2011 e 2015 pode partir da simples comparação do espaço ocupado pela retórica e pelas medidas de política. Neste caso, o significado visual e quanto à forma é acompanhado pelo significado substantivo do conteúdo. Se até 2009 a parte da retórica sobre a família ocupava dois terços, por vezes um pouco mais em cada programa, os dois documentos eleitorais de 2011 e 2015 invertem completamente esta opção. Bastante

menos de um terço do espaço é preenchido com a introdução do tema onde a afirmação mais ideológica da família desaparece, desde logo a definição do papel da família na sociedade e a referência às famílias numerosas, ao mesmo tempo que as políticas de família passam a "políticas amigas da família" e dois terços "generosos" do espaço para este tema desenvolvem extensa e pormenorizadamente as medidas de políticas. Em 2015 as medidas de políticas passam a abranger, para além das políticas "amigas da família", as políticas de imigração e de envelhecimento. Na dimensão da família e da natalidade o foco é colocado na conciliação entre as vidas profissional, familiar e pessoal, com uma dimensão muito forte associada à promoção dos serviços de apoio à família e na remoção dos obstáculos à natalidade. Em 2011, as medidas de lançamento de um amplo debate nacional sobre o tema, bem como a identificação das melhores práticas e dos melhores estudos a nível europeu e internacional deixam espaço para a identificação das respostas que tenham provado serem mais eficazes. Por sua vez, a orientação natalista das políticas abandona a relação direta e central com a perspetiva ideológica do PSD, para passar a ser justificada de forma mais objetiva, pragmática e assente em dados e estudos conhecidos. Por exemplo, os números que demonstram que os portugueses e as portuguesas têm menos filhos e filhas do que desejariam ter, devido a vários obstáculos à natalidade.

O contexto financeiro, económico e social dos dois programas eleitorais (2011 e 2015) é difícil e enquadra os argumentos temporais dos documentos. Em 2011, fruto da crise financeira internacional de 2008 e das dívidas soberanas europeias de 2010, Portugal vivia os constrangimentos decorrentes do Memorando de Entendimento. Essa legislatura, entre os compromissos do memorando e as naturais opções políticas do governo em funções, foi marcada pelas consequências do agravamento da situação financeira, económica, social e demográfica. Pela primeira vez o número de nascimentos ficou abaixo dos cem mil em 2011, dos noventa mil em 2012 e pouco acima dos oitenta mil em 2014. No âmbito das três fases de resposta à crise (ver anexo) a legislatura de 2011 a 2015 correspondeu a uma fase de cortes significativos nas prestações sociais, em particular na dimensão do apoio económico às famílias e de definição do objetivo de serem reforçadas as medidas de conciliação entre as vidas profissional, familiar e privada a partir da decisão de aumentar as vagas autorizadas em creches, pré-escolar e lares. A mudança das políticas de família com a adoção da orientação natalista nos programas eleitorais do PSD evidencia-se, deste modo, como abrupta e de descontinuidade.

Enquadrada e classificada a mudança institucional, importa agora proceder à análise integrada do agendamento, das condições que permitiram a janela de oportunidade do mesmo. No fluxo dos problemas, a orientação natalista assenta na necessidade de rever as medidas de política existentes, tendo em conta o contexto de crise e o facto de vários estudos concluírem que os portugueses e as portuguesas tinham menos filhos e filhas do que desejariam ter. As medidas de políticas de família

apresentadas são agora enquadradas no que o PSD designa como "desafio demográfico" e nesse "chapéu" as políticas de família formam um "tripé" com as políticas de imigração e da juventude, em 2011, e com as políticas de imigração e envelhecimento, em 2015.

O fluxo das políticas, ao mesmo tempo que se centra nas medidas de conciliação entre as vidas profissional, familiar e pessoal e nos apoios económicos de natureza fiscal, passa a incluir medidas de natureza mais "pragmática", como evidenciado anteriormente. As medidas de políticas de família na área da conciliação ganham uma centralidade sem precedentes nos programas eleitorais do PSD, visível em particular no número e no detalhe da concretização. O conjunto de medidas apresentadas introduz vários e significativos elementos de novidade no sentido de uma perspetiva de família mais moderna, mas também mantém elementos históricos de uma visão com traços da família tradicional, ainda que apenas detetáveis numa análise mais fina e aprofundada. São exemplos desta "*stickiness*" de alguns dos elementos da perspetiva da família deste partido, a compensação exclusiva por maternidade ao nível das pensões, os direitos das avós na partilha das licenças das mães e dos pais e a dualidade inerente à forma como é assumida a aparente promoção da partilha das licenças por parentalidade entre pais e mães.

A natureza mais pragmática de algumas das medidas é considerada como sendo parte do que explica também o que acontece na dimensão da política. O PSD assume a necessidade de alargar o debate sobre a natalidade, não apenas nas áreas de políticas públicas a abranger, mas também de alicerçar nesse amplo debate as medidas de política em cada uma das áreas. A sociedade é, assim, neste objetivo, *framing* e compromisso político deste partido, parte a envolver, "comprometer", no debate e nas soluções. A base da proposta de realização de debates que envolvam a sociedade são os estudos, sobretudo das organizações internacionais, que descrevem a realidade demográfica e das famílias e indicam as "melhores" medidas de políticas para enfrentar o "desafio demográfico". Neste tipo de medidas fica a impressão que o PSD pretende associar às medidas de política de família que integrem a orientação natalista uma espécie de responsabilidade partilhada ou escudada (nos dados, nos estudos, nas orientações das organizações europeias e internacionais) que não apenas do PSD, antecipando eventuais obstáculos inerentes à sua adoção. Por outro lado, ainda no fluxo da política, é estabelecida no programa de 2015 a relação com o risco de "a capacidade de afirmação [de Portugal] enquanto entidade autónoma" ficar em causa devido ao "inverno demográfico". Nos documentos analisados é a primeira vez que um argumento desta natureza é utilizado. A este propósito, é impossível não recordar que foi na base de um argumento idêntico, ainda que num contexto histórico manifestamente diferente, que a França adotou os primeiros elementos de políticas de família na segunda metade do século XIX.

A janela de oportunidade para o agendamento da orientação natalista pelo PSD parece assim resultar do agravamento sem precedentes na queda da natalidade na legislatura de 2011 e na de 2015, do

conhecimento de diferentes indicadores, sobretudo do que revela a diferença entre o ISF e a fecundidade desejada (ISFD), de um contexto político de assunção do agravamento do problema como pondo em causa a capacidade de "afirmação nacional". Neste quadro e como consequência, este partido assume a necessidade de rever as medidas de política adotadas, tendo em conta as "melhores práticas" europeias, os estudos nacionais e de organizações internacionais, ao mesmo tempo que alicerça as medidas a adotar numa perspetiva de responsabilidade partilhada com múltiplos atores, no que parece ser uma estratégia de garantir à partida o amplo apoio para as mesmas.

4.3. Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP)

4.3.1. A coerência dos elementos da família tradicional, o papel especial das mulheres no cuidar da família e a dimensão moral dos apoios à família

Ao longo dos programas eleitorais apresentados pelo Centro Democrático Social (CDS), que passa a Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP) em 1993, a análise da retórica e das propostas de medidas de política de família revela, no geral, uma visão que apresenta vários elementos da família tradicional, como a defesa da família como instituição fundamental da sociedade, o papel especial das mulheres como mães, a valorização da estabilidade do casamento, a especial proteção das famílias numerosas, a posição contra o aborto e de defesa da vida. Esta visão evoluiu ao longo dos programas eleitorais, como se verá no desenvolvimento da análise, no quadro de uma certa "diluição ideológica" crescente nos documentos apresentados nas eleições de 2009, 2011 e 2015.

Numa perspetiva mais aprofundada, a visão da família e das políticas de família do CDS é caraterizada por nove pontos fundamentais: a visão institucionalista e familialista, de "inspiração cristã" e influenciada pela igreja católica; a relação subsidiária, de parceria e de cooperação entre o estado e a família, por um lado, e outros atores, como as empresas e as instituições sociais, por outro; as famílias numerosas e carenciadas, maioritariamente as primeiras, como as famílias prioritárias no apoio público; a visão tendencialmente mais tradicional do papel das mulheres na família; as perspetivas da relação entre o enfraquecimento da família e a identificação de comportamentos sociais "problemáticos"; o apoio à família como condição para o "desenvolvimento saudável da sociedade" e associado à "defesa da vida"; as políticas de família explícitas, a sua defesa e apresentação de forma transversal e articulada a várias áreas de política; os principais instrumentos de política e a sua organização nas diferentes áreas de políticas públicas, que refletem a transversalidade defendida pelo CDS e evidenciam-se alinhados com o essencial da sua visão sobre a família, os apoios fiscais e prestacionais, o apoio às famílias numerosas e a promoção do pré-escolar como os instrumentos de políticas de família mais estáveis nos 15 programas eleitorais analisados.

Ainda no âmbito dos instrumentos de políticas, as áreas de política onde mais frequentemente se inserem são as de política fiscal, de educação e de segurança social. O *framing* ou justificação política das propostas eleitorais reflete a visão familialista, a relação subsidiária entre o estado e a família, a necessidade de garantir a igualdade entre os apoios às famílias, em geral, e às famílias numerosas, em particular, a imprescindibilidade da promoção e defesa da família para a construção de uma sociedade coesa e "saudável" e para a resposta à baixa natalidade e ao desafio demográfico. Finalmente, em nono

lugar, a seletividade evidencia-se como a opção política do CDS na dimensão das condições de elegibilidade dos apoios à família.

Em primeiro lugar, a visão sobre a família é uma visão institucionalista, familialista, com elementos da família tradicional e assumida numa "nítida inspiração cristã, de harmonia com as convicções e ideais profundos do Povo Português" (1975). No programa eleitoral de 1975 é afirmada a necessidade de "lutar pela revalorização social da família como elemento base da estrutura coletiva". São invocadas a Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU, 1948) e a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Roma, 1950) para defender o "Direito à proteção da família como elemento fundamental da sociedade". No documento de 1980 a família é considerada como "unidade social de base", e é assumido que "A AD defende o valor-família". Nas eleições de 1991 e 1995, respetivamente, é reafirmada a visão da família como "primeiro espaço de realização e desenvolvimento da pessoa humana e de experiência relacional e afetiva", assim como "primeira e natural sociedade". Em 2009 a família é definida como "um todo, único e irrepetível com uma identidade familiar própria que se vai construindo ao longo do tempo." A "inspiração cristã" e o "Humanismo personalista como filosofia da nossa ação [do CDS]" é explicitada em 1975 e assumida em vários programas eleitorais. Em 1983, um dos pontos do programa tem como título: "Ter presente a linha da doutrina social-cristã". O programa de 1987 é apresentado, logo no primeiro parágrafo, como: "A resposta da democracia Cristã para o atual momento político". Em 2002, o ponto sobre segurança social é introduzido pela afirmação: "A Democracia Cristã que inspira o CDS/PP carateriza-se desde sempre pelo seu espírito reformista e mobilizador para causas comuns e propósitos coletivos, buscando respostas de base humanista e de matriz personalista para eliminar os excessos, superar as incapacidades, neutralizar as resistências e assim contribuir para uma sociedade mais justa e solidária."

O segundo ponto tem a ver com a perspetiva que assume a família como imprescindível para a promoção e garantia da solidariedade, da justiça e da coesão social, por um lado, e para a educação das crianças e jovens, por outro lado. O papel da família enquanto instituição e primeiro grupo social é considerado indispensável e assumido, explícita ou implicitamente, de uma forma transversal a praticamente todos os programas. No programa de 1975, o CDS assume que deseja "contribuir para uma sociedade mais justa onde as pessoas possam ser tratadas em pé de igualdade, sem discriminações, nem privilégios. Para isso teremos que lutar pela revalorização social da Família como elemento base da estrutura coletiva". Em 1980 é reforçada a mesma ideia: "O combate pela justiça social não visa apenas os cidadãos considerados individualmente. Projeta-se de modo mais amplo e significativo a unidade social de base que é a família." E no mesmo sentido é assumido o objetivo de "ampliar a capacidade de solidariedade dentro das famílias e delas entre si". No documento de 1995 o

CDS reafirma esta visão: “O fortalecimento da solidariedade social exige o suporte interiorizado de uma robusta solidariedade familiar”; “Não se deve, igualmente, subestimar o papel de micro segurança social que a família representa.” Em 2009 é afirmado: “A família é vista como a reserva de solidariedade que, tantas vezes, permite resistir a circunstâncias económicas e sociais duramente adversas”; “O reforço do quadro das políticas de família é um contributo nada menor para a coesão social.”

O direito e primeira responsabilidade da família na educação das crianças e dos jovens é realçado e defendido em vários programas como uma componente forte da abordagem da família, a que o CDS adiciona a perspetiva da liberdade de escolha. Em 1975 é defendido “o direito de os pais escolherem o género de educação a dar aos filhos, de acordo com as suas convicções filosóficas e religiosas”. Em 1999 o texto eleitoral apresenta, como um dos objetivos do ponto sobre a família o “reconhecimento da insubstituível função dos pais na educação dos filhos”. Finalmente, no programa de 2011 um dos pontos tem como título “Educação centrada nos alunos e nas famílias”, onde é afirmado: “Por outro lado, não se dá, em Portugal, a devida importância às famílias como principais e insubstituíveis instituições de educação. Se elas falharem, é muito difícil que qualquer outra instituição venha em seu socorro. O ensino escolar não dispensa a educação familiar.”

O terceiro ponto que carateriza a abordagem da família pelo CDS é, no essencial, a natureza subsidiária, de parceria e cooperação na relação entre o estado e a família. Por um lado, o apoio público à família é assumido de forma inequívoca, da mesma forma que é igualmente estabelecido que esse apoio não pode ser “intrusivo”, no sentido de ocupar o espaço natural da família, das suas funções e liberdades. Por outro lado, o mesmo apoio público deve promover o papel de outros atores, desde logo as empresas, as instituições do setor social e as associações representativas das famílias. Em 1976, no ponto sobre “Uma melhoria efetiva do bem-estar e da segurança social”, é explicitado que “Ao Estado cabe proteger a família. Mas o Estado não deve ser o patrão que tudo domina ou absorve; nem a providência que tudo resolve. Deve sim ajudar o cidadão a ajudar-se a si próprio.” Em 1985 pode ler-se no texto apresentado que “devem ser apoiadas todas as formas de voluntariado no campo da assistência tradicional como a das Misericórdias ou a ação da igreja, ou outras, no seio da família, da empresa, da profissão ou da comunidade de vizinhos, como via de uma sociedade mais responsável, sensível e solidária.” No documento apresentado em 1995 é assumido que “O Estado não chega a todo o lado e por isso é sua responsabilidade chamar o chamado “setor privado social”; que “é dever fundamental do Estado cooperar, apoiar, estimular o desenvolvimento pleno e consciente da função familiar no plano social, não devendo substituir-se no que lhe é próprio”. No texto de 2009 é criticado o governo da legislatura anterior pela “intromissão do Estado no papel e nos direitos da família.”, e é afirmado que “O Estado não se deverá apropriar da função da família, mas é a sua responsabilidade

garantir que a família tem a possibilidade e a liberdade de exercer eficazmente a sua missão". No programa de 2011, a perspetiva mais abrangente da visão da relação entre o estado e a sociedade é assumida no sentido de que "A política de solidariedade em tempo de fratura social faz-se aliando o Estado-Previdência e a 'sociedade-previdência', ou seja, a extraordinária rede de instituições sociais que chegam onde o Estado não chega".

O quarto ponto identifica as famílias consideradas prioritárias no apoio do estado, concretamente as famílias numerosas e as famílias carenciadas. As famílias numerosas são referidas em dez dos 14 programas eleitorais, 1975, 1980, 1985, 1991, 1999, 2002, 2005, 2009, 2011 e 2015. As famílias carenciadas são referidas em cinco programas eleitorais, 1975, 1979, 1980, 1999 e 2005. As famílias monoparentais são referidas em apenas dois programas eleitorais, 1975 e 1991, de forma completamente pontual e sem qualquer enquadramento, pelo que se considera não poderem ser consideradas prioritárias na perspetiva do CDS do apoio público às famílias. Em 1999 o programa eleitoral faz um diagnóstico sobre as políticas de família e refere que, relativamente ao abono de família, "[…], as famílias numerosas são claramente prejudicadas". Em 2005, na introdução do ponto "Segurança Social e Família", são assumidas as prioridades relativamente às questões das famílias numerosas e das famílias carenciadas: "A justiça social abrange […] uma mais completa proteção social da família, em particular das mais numerosas ou das que vivem com mais dificuldades". Nas eleições de 2009 é reafirmada a preocupação do CDS com as famílias numerosas: "Assumimos, neste documento, a importância decisiva do conceito de família na definição da política fiscal. […]. A admissão do quociente familiar introduz justiça social no plano familiar, especialmente nos casos das famílias mais numerosas".

Ainda a propósito das famílias consideradas no apoio público às famílias, devem ser mencionados os programas eleitorais de 2002, 2009 e 2015 no apoio à lógica da família alargada, essencialmente através de propostas que apoiam os direitos dos e das avós na partilha de tempo com os pais e as mães, no cuidar dos netos e das netas. Em 2009 pode ler-se no programa eleitoral: "olhamos para as relações laborais como oportunidades intergeracionais – por exemplo, a participação dos avós na questão das licenças por parentalidade".

O quinto ponto a salientar na caraterização da visão do CDS passa pelo entendimento essencialmente tradicional sobre o papel das mulheres na família, em geral, e na conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar em particular. A perspetiva assumida ao longo dos programas não é linear, mas de uma permanente dualidade e contradição, não apenas na retórica e nas propostas de políticas, como nas diferentes propostas de políticas. Entre a clara valorização do papel das mulheres enquanto mães, principais responsáveis no cuidar e na educação dos filhos e a afirmação da igualdade entre mulheres e homens, em particular na partilha das responsabilidades parentais, a primeira dimensão ganha pela

consistência e persistência na generalidade dos documentos analisados. A questão da igualdade entre mulheres e homens nunca surge como prioridade das políticas de família. Apenas o programa eleitoral de 1991 assume como ponto autónomo o tema enquanto "Condição Feminina", e as propostas conciliam medidas de defesa e promoção do "estatuto da mulher dona de casa", de criação de condições favoráveis ao trabalho parcial feminino e de "continuação e aprofundamento da política de criação de condições de igualdade efetiva entre homens e mulheres nos diferentes setores da vida social, nomeadamente, no mercado de trabalho". Pelo seu lado, o programa de 2009 afirma a perspetiva de que "as políticas familiares têm de contaminar" as várias áreas de política pública. São apontadas, de forma exaustiva, como áreas prioritárias a serem "contaminadas", a educação, a saúde, a solidariedade, a pobreza, a demografia e o voluntariado, as relações laborais intergeracionais, a segurança social, mas não a área da igualdade entre mulheres e homens. Tão importante como o que está escrito é muitas vezes o que não está, e este parece ser o caso.

O sexto ponto tem a ver com a "questão moral", que associa o enfraquecimento da família a comportamentos sociais "problemáticos", por um lado, o apoio à família como condição para o "desenvolvimento saudável da sociedade", por outro lado, para além da relação entre o apoio à família e a defesa da vida. O primeiro tipo de associação referida surge no programa eleitoral de 1987 que, ao manifestar a intenção de "consagrar uma política familiar […] como garante dos valores morais da sociedade portuguesa", afirma também: "As famílias são as principais vítimas do sistema político-económico em que o País continua a viver. As condições de vida degradam-se, a educação dos filhos é mais difícil, a habitação própria torna-se cada vez mais inacessível. As consequências estão à vista: no aumento da criminalidade juvenil, na difusão do consumo da droga, na destruição de valores fundamentais sem os quais nenhuma sociedade pode subsistir".

O programa de 2009 afirma a segunda perspetiva: "Para que a sociedade possa evoluir de uma forma saudável, tendo por objetivo o desenvolvimento integral da pessoa, revela-se fundamental a existência de uma política de verdadeiro apoio à família em todas as suas vertentes; quer financeira, quer cultural, quer educacional". A terceira perspetiva associa o apoio à família à defesa da vida, contra a despenalização e liberalização do aborto e a favor de medidas que apoiem as mulheres a não recorrerem ao aborto. Os programas eleitorais de 1985, 1987, 2002, 2005 e 2009 inscrevem esta questão nos pontos sobre a família e as políticas de família. Apesar de esta dimensão não integrar as medidas de políticas definidas para esta investigação, a sua persistência ao longo do tempo e o facto de reforçar a visão tendencialmente tradicional da família torna-a imprescindível para a compreensão da abordagem da família pelo CDS. Os documentos apresentados nas eleições de 1985 e de 2002 têm a caraterística comum de assumirem a questão da "defesa da vida" como central na sua retórica e das suas propostas. Em 1985, a introdução do ponto sobre as políticas de família assenta numa única frase:

"por um sentido positivo para a Vida, a Família e a Juventude". As propostas apresentadas neste âmbito são duas: revogação da "Lei da Interrupção Voluntária da Gravidez" (Lei do aborto) e revogação do Despacho "Gonelha", que autorizou o acesso ao planeamento familiar sem necessidade de autorização dos pais aos menores em idade fértil (a partir dos 10/11 anos). No programa eleitoral de 2002 a dimensão da "defesa da vida" é claramente reforçada, o que é visível no próprio título do ponto sobre a família: "Uma Legislatura a Favor da Vida". No desenvolvimento deste ponto, o "diagnóstico" assume a posição de que "Após uma legislatura onde a família foi esquecida, e até maltratada, […].", o CDS "defende uma cultura de vida em contraponto a uma cultura de morte, implementará uma política geral de apoio à vida entendida enquanto direito à dignidade humana, chamará a vida e a família para o centro das prioridades nacionais".

Em sétimo lugar as políticas de família estão presentes nos programas eleitorais do CDS de uma forma globalmente articulada e transversal, no sentido da defesa da centralidade da família no projeto de sociedade defendido por este partido, que se estende às opções das diferentes áreas de política. Os programas de 1975, 1980, 1985, 1987, 1991, 1995, 1999, 2002, 2005, 2009, 2011 e 2015 assumem políticas de família explícitas. O programa eleitoral de 1979 apresenta políticas de família explícitas na substância. Os documentos que assumem o tipo de políticas de família implícitas são os de 1976 e 1983.

Os principais instrumentos e áreas de políticas de família, bem como o *framing* que justifica no discurso a sua escolha política enquanto propostas eleitorais do CDS-PP constituem o oitavo ponto. A transversalidade das políticas de família defendida pelo CDS é concretizada de forma coerente na inserção dos diferentes instrumentos de política de família nos diversos programas eleitorais a dois níveis. Por um lado, os instrumentos de política de família são identificados em diferentes áreas de política. Por outro lado, os pontos específicos sobre as propostas eleitorais na área da família refletem essa mesma transversalidade, quer repetindo medidas de política que estão enquadradas nas respetivas áreas de política, quer acrescentando medidas diferentes relativamente a estas.

4.3.2. Os quatro objetivos das políticas de família mais estáveis ao longo do tempo: apoio económico, familialista, famílias numerosas e redução da pobreza

Organizados por ordem decrescente os objetivos assumidos pelo CDS no âmbito das políticas de família refletem coerentemente a sua visão da família e das políticas de família e podem ser divididos em dois grupos. Por um lado, os que são transversalmente identificados ao longo dos programas eleitorais. Por outro lado, os que sendo menos presentes, reforçam os objetivos do primeiro grupo.

Figura 18 – Objetivos das políticas de família do CDS

	1975	1976	1979	1980	1983	1985	1987	1991	1995	1999	2002	2005	2009	2011	2015
Apoio económico à família	*	*	*	*			*	*	*	*	*	*	*	*	*
Familialista	*			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Apoio às famílias numerosas	*			*		*		*		*	*	*	*	*	*
Redução da pobreza	*		*	*	*				*	*	*	*			*
Conciliação vida profissional/vida familiar	*		*						*	*	*	*	*		*
Conciliação entre a vida profissional e a vida familiar orientada para as mulheres	*			*				*		*	*	*			
Dignificação trabalho doméstico	*			*				*							
Apoio à natalidade							*					*	*	*	*
Defesa do direito à vida							*				*	*	*		
Apoio à maternidade	*									*	*				
Promoção da igualdade entre mulheres e homens	*							*		*					*
Apoio à infância		*			*										*
Promoção da família alargada											*		*		*
Promoção da partilha de responsabilidades entre pai e mãe										*			*		*
Reconhecimento e apoio à diversidade de modelos de família								*							
Promoção do estado mais amigo da família															*

Fonte: da autora

Os objetivos de apoio económico à família, familialista, de apoio às famílias numerosas, de redução da pobreza e de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar constituem, por ordem decrescente, o grupo mais estável nos 15 programas eleitorais. O apoio económico à família, identificado em 13 dos 15 programas eleitorais, como se verá no ponto seguinte, é maioritariamente concretizado através da política fiscal no apoio às famílias numerosas. O objetivo familialista reflete a centralidade da defesa, proteção e promoção da família como instituição essencial e base da sociedade. Está presente em 12 dos programas eleitorais. O terceiro objetivo mais importante, relacionado com os

dois primeiros, é o do apoio às famílias numerosas, identificado em dez programas eleitorais. Em nove dos programas eleitorais, a redução da pobreza reflete a perspetiva do apoio focalizado nos mais pobres, e é concretizado essencialmente através das prestações sociais, em geral, e do abono de família, em particular.

Por último, o objetivo da conciliação da vida profissional e familiar identificado em oito programas eleitorais. Relativamente a este objetivo importa assinalar uma evolução que se verifica na forma como é assumido ao longo do tempo. Evolução que surge na forma de uma progressiva densificação e centralidade nas medidas de políticas de família assumidas pelo CDS. O desenvolvimento na adoção do objetivo da conciliação verifica-se entre a afirmação da necessidade "da harmonização dos horários do trabalho da mulher com as exigências domésticas e criação de horários livres" em 1975, da " defesa dos horários de trabalho adaptados à vida familiar e escolar" em 1987, da "preocupação […] com a criação de condições que permitam uma melhor compatibilização entre a vida profissional e a vida familiar" em 1995, por um lado, e nos programas eleitorais de 2009 e 2015, por outro. Em 2009 o programa eleitoral assume na introdução das propostas de medidas, de forma mais desenvolvida e enquadrada relativamente aos documentos anteriores, a questão da conciliação entre a vida profissional e vida familiar, ainda que sem grande impacto nas medidas concretamente apresentadas. Pelo contrário, no programa de 2015 a centralidade da promoção da conciliação, quer na introdução das propostas, quer nas propostas em si, é muito preponderante e contrasta com a forma como este objetivo é assumido em todos os restantes programas.

No segundo grupo, são identificados dez objetivos das políticas de família que, como referido, tendem a reforçar os do primeiro grupo. Com uma determinada perspetiva da conciliação entre a vida profissional e familiar em concreto, surgem os objetivos de promoção da conciliação e da partilha de responsabilidades familiares orientados explicitamente para as mulheres, nos documentos apresentados nas eleições de 1975, 1980, 1991, 2002 e 2005, e implicitamente, no programa de 1999. Em 1975 o objetivo é o de promover o "trabalho a tempo parcial ou o trabalho ao domicílio para a mulher casada". Em 2005 a preocupação é a de permitir o trabalho a tempo parcial para as mulheres nos três primeiros anos dos filhos. O objetivo de dignificação do trabalho doméstico é identificado nos programas de 1975, 1980 e 1991. O programa eleitoral de 1980 destaca a criação do Estatuto de Mãe de Família e a regulamentação do trabalho doméstico do governo da AD. Nas eleições de 1991 um dos propósitos assumidos eleitoralmente é o de eliminar as discriminações fiscais relativamente às donas de casa.

O apoio à natalidade é assumido como objetivo nas eleições de 1987, 2005, 2009, 2011 e 2015, questão que será aprofundada de forma autónoma no ponto seguinte. Como identificado na análise da visão da família do CDS, um dos elementos que contribui para que esta seja tendencialmente tradicional é a importância da defesa da vida. O objetivo de promoção da igualdade entre mulheres e

homens é, por sua vez, assumido explicitamente em 1975 e 1991, para além de implicitamente em 1980 e 1999. Em 1975 o CDS assume no seu programa eleitoral o "Reconhecimento e efetivo respeito de todos os direitos, liberdades e garantias constantes da Declaração Universal dos Direitos do Homem […] e da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais […]"; entre os direitos que nomeia explicitamente encontra-se a igualdade entre mulheres e homens. O objetivo da promoção da igualdade entre mulheres e homens deve ser lido no contexto da identificação de afirmações e instrumentos de política de família contraditórios relativamente a esta questão, como já referido. O objetivo de apoio à maternidade é concretizado em 1975 na explicitação do "desenvolvimento da proteção à maternidade". Em 1991, é afirmada no programa a recusa de que a maternidade seja "um fator de desqualificação profissional. Ter um filho ou uma carreira não pode continuar a ser um sacrifício em Portugal".

O apoio à infância evoluiu entre 1976 e 1983 com a preocupação expressa relativamente à necessidade de proteger a infância. Em 2015 o tema é autonomizado num ponto específico: "Por uma Política Integrada para a Infância". A promoção da família alargada enquanto objetivo das políticas de família deste partido, concretamente o papel dos avós, evidencia-se nos documentos apresentados nos documentos eleitorais de 2002, 2009 e 2015. A promoção da partilha das responsabilidades familiares entre pai e mãe como objetivo, nos documentos apresentados nas eleições de 1999, 2009 e 2015, deve ter em conta o facto de, em momento algum na análise do conjunto dos programas, ter sido possível encontrar uma referência ou uma medida específica e unicamente orientada para o papel e direitos dos pais na paternidade e na partilha de responsabilidades com a educação e acompanhamento dos filhos.

Na identificação das famílias prioritárias no apoio público, abordado no primeiro ponto da análise dos programas eleitorais do CDS, foi identificado o objetivo de reconhecimento e apoio à diversidade de modelos de família, em 1975 e 1991. Se no conjunto dos 15 programas eleitorais a referência em dois programas a outros modelos de família não é suficiente para se considerar estas famílias prioritárias, como observado anteriormente, não deixa de dever ser considerado como um objetivo das políticas de família do CDS. Finalmente, na conclusão da análise dos objetivos das políticas de família, o objetivo de promoção de um "estado mais amigo da família". Em 2015, o programa de coligação do CDS com o PSD, afirma: "O nosso objetivo é claro: queremos um estado mais amigo das famílias […]."

4.3.3. Da consistência ideológica da relação entre a natalidade e a defesa da família à perspetiva essencialmente pragmática das políticas "amigas da família" centradas na conciliação e na primeira infância

Nos programas eleitorais do CDS a orientação natalista das políticas de família é adotada pela primeira vez em 1985, ainda que de forma isolada se considerarmos o período de 1975 a 1991. Num segundo momento, surge nos documentos apresentados nas eleições legislativas de 2005, 2009, 2011, 2015 e, desta vez, de forma continuada e crescentemente consistente. Entre estes dois momentos deve ainda ser referido o programa apresentado em 1999 que, apesar de na parte introdutória do ponto sobre "Família" mencionar a existência de "uma falta de visão estratégica de longo prazo quanto aos problemas demográficos e sociais que se colocam com a diminuição da natalidade e o envelhecimento populacional", não revela a mesma centralidade da questão da natalidade nas dimensões da retórica, dos objetivos e das propostas de políticas. Por este motivo não se considera que este programa assuma a orientação natalista das políticas de família.

A análise sobre a forma como a orientação natalista é assumida permite identificar quatro traços fundamentais. Em primeiro lugar, a questão da natalidade, com diferenças que serão identificadas posteriormente, é invariavelmente associada à família e enquadrada no âmbito das políticas de família. Os títulos dos pontos sobre a família e as políticas de família dos diferentes programas evidenciam isso mesmo – "Família e Política Demográfica" (1985), "Segurança Social e Família" (2005), "Família" (2009), "Atenção à questão demográfica – medir o impacto familiar dos diplomas" (2011), "Família e Natalidade" (2015). Em segundo lugar, o apoio à natalidade expressa em todos os documentos o apoio às famílias numerosas, quer explícita, quer implicitamente. No primeiro caso estão os programas eleitorais de 1985 e 2005, no segundo os programas de 2009, de 2011 e, sobretudo, o programa de 2015. No documento de 1985 é explicitada a proposta de definição de uma "política social de apoio especial às famílias numerosas, procurando inverter a tendência que se vem manifestando para a perda demográfica". Em 2005 o documento apresentado nas eleições associa o apoio à natalidade a: "Maior exigência na proteção social da maternidade para o indispensável fomento da natalidade e o reconhecimento à família, como célula fundamental". Na especificação do que implica a proteção da maternidade é afirmado: "Para a proteção social da maternidade terá de se avançar com medidas de majoração das prestações sociais a favor das famílias numerosas […].". A análise do ponto sobre família do programa de 2009, organizado em diferentes partes, é "intrincada" pelas nuances que apresenta entre a perspetiva mais tradicional sobre a família, as políticas de família e uma nova perspetiva mais "moderna" ou "pragmática" e factual, que se diferencia de todos os outros programas eleitorais anteriores. Desde logo, pela explicitação da ideia de que o foco do estado no âmbito da natalidade e das políticas de família é o da "promoção de um ambiente que permita às pessoas escolherem com liberdade ter mais filhos, se for esse o seu desejo, o que efetivamente

corresponde aos dados conhecidos". No programa de 2011 continua desaparecida a explicitação do apoio às famílias numerosas. No âmbito da reforma do IRS, que expressa a questão da natalidade como vetor central da mesma, o *framing* assenta na ideia e no compromisso do desenvolvimento de um IRS "mais amigo da família e atento ao número de filhos". Em 2015 esta evolução relativamente ao desaparecimento da expressão famílias numerosas atinge o grau máximo. A questão da natalidade surge enquadrada no âmbito "dos desafios estruturais com que nos confrontamos" e da necessidade de encontrar soluções, tendo em conta os "estudos que demonstram que os portugueses gostariam de ter mais filhos, mas sentem muitos obstáculos à concretização desse desejo".

O terceiro traço tem a ver com a evolução dos instrumentos de política de família quando associados à orientação natalista. O resultado da análise identifica a constância dos instrumentos fiscais orientados para as famílias numerosas. No âmbito da segurança social, surgem os instrumentos das prestações sociais, maioritariamente dirigidas ao apoio às famílias mais pobres e raramente às famílias numerosas, as licenças por maternidade e os instrumentos de conciliação entre a vida profissional e a vida familiar são essencialmente assumidos na promoção do trabalho a tempo parcial.

Os instrumentos de política que mudam entre os programas identificados enquadram-se em quatro domínios. Por um lado, as diferentes opções no âmbito das medidas de institucionalização das políticas de família nos documentos de 1985, 2009 e 2011, onde a defesa da criação da Secretaria de Estado da Família, em 1985 e em 1991, é substituída pela defesa do visto familiar, em 2009 e 2011. Esta mudança é justificada no programa eleitoral de 2009: "A consideração da família nas políticas públicas não se confunde, necessária ou provavelmente com a criação de um departamento de família. O interesse das famílias atravessa quase todos os ministérios. É preferível, por isso, prever um procedimento legislativo – a que chamamos visto familiar – que deve estar associado à produção de leis e decisões relevantes". Por outro lado, a adoção da prioridade e centralidade dos serviços de apoio à família e a novidade da defesa do incentivo da partilha da licença por parentalidade, como instrumentos de "harmonização entre a vida profissional e a vida familiar", marcam o programa eleitoral de 2015. É um facto que os serviços de apoio à família são uma medida transversal a vários programas e a várias áreas de política, sobretudo na da educação, como evidenciado no ponto anterior, mas nunca como prioridade ou questão central da política de família, como no programa de 2015. Finalmente, ainda no âmbito das eleições de 2015, a questão da natalidade é abordada numa perspetiva diferente e assente no âmbito do que o CDS-PP, coligado com o PSD, define como: "Responder ao Desafio Demográfico". Nesta nova abordagem mais abrangente, os partidos da coligação mantêm a associação da família à natalidade, ainda que com novidades nos instrumentos de política e no *framing*, para abrangerem pela primeira vez, neste âmbito, as políticas de resposta ao envelhecimento ativo e de apoio ao regresso dos emigrantes.

O quarto traço da orientação natalista das políticas de família do CDS-PP resulta da análise do *framing* que fundamenta a adoção da orientação natalista nos diferentes documentos. De forma direta ou indireta a associação da questão da natalidade à defesa e promoção da família constitui o *framing* transversal e mais consistente de todos os programas eleitorais. No entanto, também nesta dimensão da análise se evidencia uma evolução muito relevante na resposta às questões de partida da presente tese. Esta mesma evolução implica a recuperação dos resultados da análise do *framing* dos programas eleitorais de 1985 e 2005, e de 2009, 2011 e 2015, em duas dimensões.

A primeira dimensão abrange o enquadramento e justificação da assunção da orientação natalista das propostas eleitorais de política de família. O programa eleitoral de 1985 relaciona o objetivo de apoio à natalidade com o que considera ser "um sentido positivo" para a vida e juventude. Em 2005, o ponto central é o da sustentabilidade da segurança social tendo em conta a tendência de aumento da despesa: "Tudo isto acontece (aumento da despesa da segurança social), de resto, num enquadramento demográfico muito negativo, com acentuada quebra da natalidade e significativo aumento da esperança média de vida, contribuindo decisivamente para um clima geral de descrença na futura capacidade da sociedade, em geral, e do sistema de Segurança Social em particular, para responderem no futuro pelos compromissos já assumidos". O programa de 2009 é aquele onde o CDS mais desenvolve e problematiza o problema da natalidade em Portugal. Se a primeira frase do texto sobre este problema repete a ideia de que a sua solução passa pela família – "A família é também absolutamente decisiva para ultrapassar o problema da baixa natalidade em Portugal" – o *framing* do desenvolvimento do texto adota uma abordagem completamente diferente das anteriores. A realidade da evolução dos números da natalidade em Portugal e as suas consequências, a colocação do problema como europeu e internacional, salientando casos de sucesso na inversão da queda da natalidade, o relatório realizado pelo CDS em 2007 sobre o tema, colocam o foco do *framing* das propostas de políticas de família numa perspetiva que se revela inovadora no conjunto dos documentos apresentados pelo partido até este momento: "[…] focar as suas políticas [do estado] na promoção de um ambiente que permita às pessoas escolherem com liberdade ter mais filhos, se for esse o seu desejo, o que efetivamente corresponde aos dados conhecidos"; "O nosso ponto de partida residiu na necessidade de desagravamento fiscal das famílias, de conciliar trabalho e família e numa perspetiva de igualdade de partilha de responsabilidades parentais entre pai e mãe"; "A história económica mostra que demografia e economia andam de mãos dadas. É convicção do CDS que uma aposta inequívoca no apoio à natalidade, de que um compromisso sério e consequente com as famílias, em particular as famílias com dois ou mais filhos, é também uma forma importante de dar esperança, motivação e ânimo aos portugueses". O programa eleitoral de 2011 é muito marcado pelo contexto da crise económica e social da altura e parco no desenvolvimento das suas propostas. No entanto, coloca o foco na "atenção à questão demográfica" e na necessidade de medir o impacto das diferentes

políticas públicas sobre a vida familiar, tendo em conta o papel de "almofada social" da família em situações de crise, bem como na questão do envelhecimento da população. Sobre esta última questão o enfoque é o de que a prioridade da questão da natalidade é condição sem a qual pode "não [ser] possível imaginar o futuro".

Finalmente, as dimensões essenciais do *framing* do programa eleitoral de 2015 assentam no reconhecimento do "inverno demográfico" como ameaça à "nossa capacidade de afirmação enquanto entidade política autónoma", no apelo à necessidade de uma "mobilização coletiva em favor de políticas públicas amigas das famílias. […] traduzida [a mobilização] em políticas que resultem de um amplo consenso social e político", associado ao reconhecimento de "estudos que demonstram que os portugueses gostariam de ter mais filhos, mas sentem muitos obstáculos à concretização desse desejo", com a consequente adoção do objetivo da "remoção dos obstáculos à natalidade".

A segunda dimensão da evolução entre os programas que adotam a orientação natalista remete para a particularidade dos programas eleitorais de 2009, 2011 e 2015 que induzem numa certa "desideologização" do tema da família e das políticas de família em geral, e da questão da natalidade em particular. O programa de 2009 desenvolve, como nenhum outro, a adoção da orientação natalista, ao mesmo tempo que combina de forma interessante o que se interpreta como a manifestação de um equilíbrio difícil entre o *framing* mais ideológico, com os mesmos elementos dos programas anteriores, e um *framing* mais pragmático, assente na problematização do problema da natalidade, no recurso às experiências positivas de outros países, na vontade e na liberdade das decisões das pessoas. A noção de equilíbrio difícil surge, desde logo, na organização do texto que justifica as propostas, por um lado, e no *framing* das propostas em si, por outro. A organização do texto distingue quatro pontos de âmbitos distintos. Se no conjunto mantêm os elementos centrais dos anteriores programas eleitorais do CDS, a sua estrutura permite "isolar" diferentes temas e perspetivas, com particular destaque na dimensão da natalidade. Deste modo, se no ponto das "críticas" ao governo em funções é explicitada a falta de apoio às famílias numerosas; no ponto III sobre a natalidade a perspetiva é a de focar as políticas de apoio à família na criação de condições que assegurem a liberdade de as pessoas terem mais filhos se assim o desejarem – salientando o texto que os dados conhecidos revelam essa vontade – e num compromisso com as famílias, "em especial com as famílias com dois ou mais filhos". Nesta nova formulação discursiva desaparece a expressão famílias numerosas, o que parece relevante, sobretudo se conjugado com a análise dos programas de 2011 e 2015, como se verá de seguida. De igual modo, se no ponto I é reafirmada a posição de defesa da família no sentido da sua proteção, promoção e defesa, enquanto "um todo uno, único e irrepetível"; o ponto sobre a natalidade, assumindo a família como decisiva para a resposta aos problemas que se colocam, justifica o agendamento do problema com base em argumentos que partem dos dados concretos da realidade da

fecundidade em Portugal, da assunção de que o problema não é exclusivo da sociedade portuguesa, pelo contrário é um problema incontornável na agenda europeia, e dos estudos que mostram que a experiência de outros países prova ser possível superar a questão pela definição das políticas certas, no seu foco e na sua transversalidade a várias áreas. Na concretização dessas áreas é indicada como prioridade a conciliação do trabalho e família, numa perspetiva de igualdade de partilha das responsabilidades parentais entre pai e mãe, o que contrasta liminarmente com o foco no apoio à maternidade do programa eleitoral de 2005, e com a linha das propostas dos documentos anteriores.

Finalmente, se a retórica é marcada pelas importantes nuances referidas, que introduzem mudanças no enquadramento e abordagem do tema da natalidade e nas perspetivas e prioridades assumidas, as propostas de medidas de políticas de família propriamente ditas parecem retomar no essencial a lógica dos programas anteriores. Concretamente, as propostas do quociente familiar e da não aplicação do fator de sustentabilidade para quem tem dois ou mais filhos, o que parece poder ser considerado um apoio às famílias numerosas, e de um novo aumento da licença de parentalidade, sendo especificado que esta medida é independente de haver partilha, o que objetivamente contraria a "novidade" do objetivo expresso na introdução das propostas de medidas eleitorais, de incentivo à partilha da licença parental.

O programa de 2015, sendo um documento da responsabilidade conjunta da coligação PSD e CDS, introduz, como parte da fundamentação da prioridade à "Família e Natalidade", a necessidade da "mobilização coletiva em favor de políticas públicas amigas das famílias", e o facto de "os estudos demonstrarem que os portugueses gostariam de ter mais filhos". A dupla novidade deste documento está na forma tão detalhada das medidas de política propostas, e na prioridade fundamental dos serviços de apoio às famílias e da conciliação da vida profissional e familiar, quer no aumento da cobertura e da comparticipação do estado, quer na necessidade de adequar o seu funcionamento às necessidades das famílias. Importa salientar que os dois programas que mais claramente assumem e desenvolvem a orientação natalista das políticas de família, enquadram a ação do estado dentro da liberdade da decisão das pessoas relativamente às crianças que desejam ter e dos dados conhecidos que indicam existir uma diferença entre os filhos que as famílias têm e os que gostariam de ter. Neste quadro, se em 2009 o chamado "Caderno de Encargos da Família" tem como única proposta no âmbito dos serviços de apoio às famílias, a "possibilidade de empresas constituírem IPSS para equipamentos sociais e beneficiarem em termos de IRC", em 2015 a mesma política assume uma centralidade única no conjunto das propostas eleitorais.

Finalmente e como conclusão da análise da orientação natalista nos programas eleitorais do CDS, há ainda uma outra evolução significativa a assinalar entre os programas de 1985, 2005 e os programas de 2009, 2015. Os dois primeiros documentos não fundamentam, ou fundamentam essencialmente na

dimensão ideológica familialista a sua orientação natalista, e centram as propostas de políticas no apoio expresso às famílias numerosas, no aumento da licença de maternidade e "na criação de condições que facilitem o trabalho a tempo parcial nos três primeiros anos após a maternidade", com base num discurso que assenta, por sua vez, "num sentido positivo para a Vida, a Família e a Juventude", numa "maior exigência na proteção social da maternidade", no "reforço da família" e no "desenvolvimento harmonioso das famílias". Nos programas eleitorais de 2009 e 2015, o discurso salienta a liberdade das pessoas na decisão de ter filhos, bem como os dados que indicam que as pessoas gostariam de ter mais filhos do que os que efetivamente têm, o risco para própria autonomia do país, a necessidade de criar políticas públicas amigas das famílias, com o objetivo central de remover os obstáculos à natalidade. Nas propostas de instrumentos de políticas é em 2015, como já referido, que os serviços de apoio às famílias ganham centralidade e densidade e que é introduzida, ainda que de forma aparentemente contraditória, a promoção da partilha da licença parental entre pais e mães. Nesta evolução "desaparece" uma perspetiva mais ideológica que afirma a defesa e reforço da família tradicional, assente no apoio às famílias numerosas, no papel especial das mães nas responsabilidades familiares, e no apoio ao papel das empresas e da economia social na criação de serviços de apoio às famílias. Por outro lado, "emerge", de forma reforçada entre os documentos de 2009 e 2015, uma perspetiva que "esbate" e torna muito "subtil" a perspetiva ideológica anterior, e que parece introduzir, pela primeira vez, a necessidade política do CDS em justificar e enquadrar a sua orientação natalista para lá do seu quadro ideológico.

4.3.4. A proximidade aos modelos pró-tradicional e pró-família não intervencionista

Na análise à proximidade de cada um dos programas eleitorais aos modelos de políticas de família destacam-se dois grupos. O primeiro pela maior proximidade entre os documentos e os modelos pró-família/pró-natalista e pró-tradicional, sendo a proximidade constantemente mais forte no modelo pró-tradicional. O segundo pela menor proximidade aos modelos pró-igualitário e pró-família não intervencionista, salientando-se o modelo pró-igualitário pela proximidade mais fraca do conjunto dos programas eleitorais.

Figura 19: Proximidade dos programas eleitorais do CDS aos modelos de políticas de família

	1991	1995	1999	2002	2005	2009	2011	2015
Pró-família/pró-natalista	0	0	2	1	3	3	2	3
Pró-tradicional	2	3	3	3	3	3	2	2
Pró-igualitário	1	0	3	0	0	0	0	1
Pró-família não intervencionista	1	3	2	1	0	0	0	0

Fonte: da autora.

Modelo pró-família/pró-natalista

A proximidade dos programas com o modelo pró-família/pró-natalista é inexistente nos programas eleitorais de 1991 e 1995, e muito forte nos documentos de 2005, 2009 e 2015. Em 2002 esta relação de proximidade é fraca, tendo em conta a prioridade assumida na defesa da vida, e em 1999 e 2011, é forte. No primeiro caso porque, apesar da questão de a natalidade ser referida na parte da retórica do ponto "Família", ela não só não consta dos objetivos explicitamente assumidos relativamente à família e às políticas de família, como nenhuma das políticas propostas é claramente associada à promoção da natalidade. No segundo caso, sendo a natalidade uma questão central dos pontos sobre as questões da família e da fiscalidade, a estrutura e estilo menos desenvolvido do programa não incluem propostas de políticas correspondentes a algumas das categorias deste modelo de políticas de família.

A fecundidade como ponto essencial das políticas de família é a categoria fundamental deste modelo e entra de forma clara na agenda do CDS desde as eleições de 2005 até as eleições de 2015, com a exceção, já referida, de 2002. As outras dimensões de políticas de família deste modelo, nomeadamente o apoio às famílias como tarefa do estado, sobretudo nas questões relacionadas com a maternidade, a relevância dos apoios económicos orientados para as famílias com mais filhos, a importância dos apoios relativamente às licenças e às estruturas e serviços de apoio às famílias com o objetivo de redução dos obstáculos à fecundidade são igualmente pontos centrais dos programas eleitorais de 1999, 2005, 2009 e 2015, que se revelam incrementalmente reforçados ao longo destes documentos e atingem em 2015 a maior correspondência com todas as medidas de política que caraterizam o modelo pró-família/pró-natalista.

Modelo pró-tradicional

Todos os programas eleitorais entre 1991 e 2015 afirmam, direta ou indiretamente, o valor da família e o dever da defesa e do apoio do estado à família, a categoria fundamental do modelo pró-tradicional, como analisado nos pontos sobre a abordagem de família e os objetivos das políticas de família do CDS. Os programas de 1995, 1999, 2002, 2005 e 2009 assumem explicitamente o "valor-família". As três categorias mais fortes e constantes deste modelo são as relativas aos governos assumirem a função de apoiar as famílias, ao mesmo tempo que incentivam a família tradicional, o apoio às mulheres trabalhadoras, ainda que a persistência de obstáculos ao emprego das mulheres favoreça a apologia dos papéis tradicionais de género, e o apoio de nível médio às famílias, enquadrado numa perspetiva em que o papel da família, da comunidade e da beneficência é considerado fundamental. Relativamente às duas primeiras categorias, é importante salientar as diferenças entre os programas de 1991, 1999 e 2015, por um lado, de 1995, 2002, 2005 e 2009, por outro lado, e ainda o documento de 2011. A análise dos programas eleitorais de 1991 e 2015 é sobretudo marcada por contradições já identificadas nos pontos anteriores, no que diz respeito ao incentivo à família tradicional e ao papel das mulheres na família. O documento de 1999 é uma exceção, pelo facto de, quer nas propostas, quer na justificação das mesmas, ter como objetivos a promoção da igualdade entre mulheres e homens, desde logo ao nível das responsabilidades familiares.

Nas suas propostas de instrumentos de políticas de família os programas eleitorais de 1995, 2002, 2005 e 2009 correspondem às três dimensões do modelo de políticas de família pró-tradicional referidas. O texto do programa de 2011 pela sua organização em pontos pouco desenvolvidos e mais marcados por ideias de afirmação ideológica do que por áreas temáticas, como na generalidade dos outros programas eleitorais, não permite concluir pelas categorias que analisam a relação entre o apoio público à família e o incentivo à família tradicional e entre o apoio às mulheres trabalhadoras e um certo favorecimento da apologia dos papéis tradicionais de género. O mesmo não se pode dizer da dimensão relativa ao apoio médio às famílias, tendo em conta a perspetiva de parceria e responsabilidade de outros atores para além do estado, como a própria família, as empresas, as instituições de solidariedade social, que é claramente defendido no programa eleitoral de 2011.

A última categoria deste modelo privilegia a adoção de uma "política amiga da família", ao invés do apoio à natalidade. Os programas eleitorais de 1991, 1995 e 2002 enquadram-se dentro desta perspetiva. Os documentos apresentados nas eleições de 2005, 2009, 2011 e 2015 adotam as duas dimensões, fazendo coincidir a orientação natalista com a adoção de uma "política amiga da família". O documento apresentado nas eleições de 1999, apesar de assumir a importância dos "problemas demográficos e sociais que se colocam com a diminuição da natalidade e o envelhecimento

populacional", não reflete essa importância nos objetivos definidos, nem nas propostas de política, com a mesma clareza e intensidade.

Modelo pró-igualitário

A proximidade dos programas eleitorais do CDS a este modelo varia no essencial entre muito fraca e fraca. O documento apresentado em 1999 é a grande exceção, com uma proximidade muito forte e coincidente com três das quatro categorias que caraterizam o modelo pró-igualitário. Para além do texto de 1999, dos oito programas analisados devem ser referidos, ainda que por razões diferentes, os programas de 1991 e 2015.

A categoria fundamental deste modelo é a definição da igualdade entre mulheres e homens, onde o estado assume o apoio às famílias, em especial aos pais e mães trabalhadores. Nos programas eleitorais analisados, só o de 1999 é que define o "favorecimento de condições, em particular no âmbito das políticas laboral, social e fiscal, para a igualdade do homem e da mulher na partilha das responsabilidades familiares" como um dos objetivos das políticas de família. O programa de 1991 não faz qualquer referência à questão da igualdade entre mulheres e homens no ponto sobre a família, mas adota um ponto sobre "Condição Feminina". Neste ponto apresenta como medida a "continuação e aprofundamento da política de criação de condições de igualdade efetiva entre homens e mulheres nos diferentes setores da vida social e, nomeadamente, no mercado de trabalho". No entanto, e como já salientado, o conjunto das outras medidas também enunciadas surge como contraditório com a primeira. Concretamente, as medidas de apoio e incentivo ao papel das mulheres como "donas de casa" e ao "trabalho feminino em *part-time*". O documento assumido nas eleições de 2015, apesar de coincidir parcialmente com algumas das dimensões de políticas deste modelo, não revela a igualdade entre mulheres e homens como objetivo principal. De forma muito clara, é afirmado: "O nosso objetivo é claro: queremos um Estado mais amigo das famílias e que se oriente pela preocupação de remover os obstáculos à natalidade".

Nas categorias do modelo pró-igualitário relativas às políticas promotoras de um ideal que assegure a igualdade nos papéis das mulheres e dos homens, em especial na família, da responsabilidade pública de criação de condições para que as mulheres conciliem trabalho e família e os homens cumpram um papel relevante no acompanhamento e educação dos filhos, e às licenças por paternidade como política chave desta categoria, só os programas de 1999 e de 2015 revelam proximidade quase total e parcial, respetivamente. A quarta e última categoria do modelo implica uma ampla cobertura de serviços de apoio à família. Neste aspeto, só os programas eleitorais de 1999, 2002 e 2015 apresentam medidas que apontam para esta dimensão de políticas de família.

Modelo pró-família não intervencionista

A proximidade dos programas eleitorais do CDS ao modelo de políticas de família pró-família não intervencionista é maioritariamente muito fraca e fraca, respetivamente nos documentos apresentados em 2005, 2009, 2011 e 2015, e em 1991 e 2002. As exceções são o texto de 1999, que revela uma proximidade forte, e o documento apresentado nas eleições de 1995, que se apresenta com uma proximidade muito forte.

A categoria fundamental deste modelo assenta no princípio do apoio público às famílias orientado para as mais vulneráveis e que mais precisam. Este princípio é assumido de forma clara nos programas eleitorais de 1995 e 1999 e parcialmente nos documentos de 1991 e 2002. Para além da categoria fundamental, uma outra características deste modelo a destacar é a da valorização e enaltecimento da família tradicional, pelo facto de se verificar explícita ou implicitamente em todos os programas. Este facto surge como normal e previsível, dada a proximidade essencialmente muito forte entre os programas eleitorais do CDS e o modelo de políticas de família pró-tradicional. Uma outra categoria é a da adoção de apoios económicos baixos e sujeitos a condição de recursos, que apenas se verifica parcialmente no programa eleitoral de 1999.

De um modo geral, tendo em conta a classificação da proximidade dos textos analisados ao modelo pró-família não intervencionista maioritariamente fraca ou muito fraca, as restantes categorias deste modelo também não se verificam na generalidade dos documentos. Por esta razão, o desenvolvimento desta análise foca a sua atenção nos programas eleitorais que são exceção. A categoria relativa à adoção de apoios económicos tendencialmente baixos e sujeitos a condição de recursos encontra uma proximidade parcial no programa eleitoral de 1999. Parcial porque assume medidas de política que apontam para uma condição de recursos, como é o exemplo das propostas de "introduzir uma nova prestação familiar seletiva para compensação das despesas escolares, a ser atribuída em prestações semestrais e cuja continuidade depende do sucesso escolar" e de "melhorar as prestações familiares da Segurança Social tendo em conta o rendimento familiar e o número de filhos".

Duas outras categorias deste modelo referem políticas que assumem a ideia de que a promoção do emprego das mulheres não é responsabilidade do estado, pelo que os apoios públicos com esse objetivo são limitados, bem como políticas que potenciam apoios igualmente baixos em licenças após o nascimento e em serviços de apoio às famílias. Os programas eleitorais de 1991 e 1995 revelam proximidade nestas duas dimensões. Finalmente, última categoria aponta para a perspetiva da intervenção minimalista do estado, tendo em conta a defesa da autossuficiência da família e das virtudes da autorregulação do mercado. Respetivamente, verificaram-se elementos de proximidade parcial e total nos programas eleitorais de 1991 e 2011, e de 1995 e 2002.

4.3.5. O agendamento da orientação natalista em 1985 e a consistência ideológica, a oportunidade de novas lideranças no feminino e de evolução dos contextos demográficos, políticos e sociais

O início da análise integrada do processo de agendamento e de mudança institucional nos programas eleitorais do CDS implica a referência a dois pontos prévios e ao documento apresentado nas eleições de 1985. No momento seguinte, será abordada a adoção da orientação natalista das políticas de família assumida pelo CDS nos períodos eleitorais entre 1991 e 2015, seguida da conclusão da análise pela formação de três grupos. O primeiro abrange o documento de 2005, o segundo o documento de 2009, e o terceiro os programas eleitorais de 2011 e 2015. Entre si estes grupos marcam três fases distintas na adoção da orientação natalista. A primeira marcada pela forte trajetória de dependência relativamente aos programas apresentados desde 1975. Na segunda, nas eleições de 2009, o CDS procura o equilíbrio entre os "elementos históricos" da sua trajetória de dependência e a introdução de novos elementos e enquadramento relativamente à família, às políticas de família e à assunção da sua orientação natalista. Neste contexto, ao mesmo tempo que associa o apoio da natalidade à perspetiva familialista, contextualiza o tema no cenário europeu e das instituições europeias e internacionais, o apoio às famílias com "dois e mais filhos" substitui as palavras "famílias numerosas" e anda de mãos dadas com a criação de condições para que as pessoas decidam em liberdade os filhos que desejam ter, uma vez que os dados provam que desejam ter mais do que os que têm. Na mesma linha, a questão demográfica é relacionada com a perspetiva de desenvolvimento económico dos países, como é defendida – ainda que em contradição com as medidas de política propostas – a partilha das responsabilidades familiares entre pais e mães.

A terceira fase, nos programas eleitorais de 2011 e 2015, passa pelo "desaparecimento" da retórica de afirmação ideológica assente na perspetiva familialista e pela verificação de uma "certa diluição ideológica" dos elementos da família tradicional que até esta fase se encontravam, de forma clara, no *framing* e nas medidas de propostas de cada um dos programas eleitorais. O apoio à natalidade continua a ser associado à família, mas na perspetiva de um estado amigo da família. O apoio às famílias com mais filhos assenta na capacidade de as medidas políticas permitirem a aproximação da diferença entre os números da fecundidade realizada e da fecundidade desejada. A defesa do "papel próprio" das mães na educação dos filhos é substituída pela centralidade, "inédita" nas propostas eleitorais do partido, dos serviços de apoio às famílias, ao mesmo tempo que são adotadas medidas de promoção do papel dos avós e, de forma "dual e contraditória", de promoção da partilha das licenças.

No enquadramento da análise e rastreamento histórico dos processos de agendamento e de mudança institucional dos programas eleitorais do CDS, o primeiro ponto prévio serve para recordar a centralidade da família e das políticas de família na base ideológica deste partido. Como partido

democrata-cristão, que afirma a sua "inspiração cristã" e a influência da igreja católica, o CDS assume uma perspetiva da família, das políticas de família e da relação entre estado, sociedade e família com elementos da família tradicional que se revelam particularmente resistentes, ainda que não completamente, à conjuntura política e social do 25 de Abril e à forma como esta "condicionou" o discurso e as propostas dos partidos políticos nessas mesmas áreas desde então. O segundo ponto prévio permite salientar que entre a articulação da sua visão institucionalista e familialista, o "Humanismo personalista como filosofia da nossa ação" (1975) e a prioridade e compromissos políticos da Revolução de Abril de promoção da igualdade entre mulheres e homens e da família democrática, o CDS faz sobressair a primeira dimensão com particular consistência e permanência, ao longo dos 40 anos que medeiam entre 1975 e 2015.

Uma das conclusões da análise dos programas eleitorais é a de que, entre a clara valorização do papel das mulheres enquanto mães, principais responsáveis no cuidar e na educação dos filhos, e a defesa da igualdade entre mulheres e homens, o CDS opta pela primeira perspetiva em 13 dos 15 programas eleitorais. Esta conclusão é acompanhada por uma outra. A da identificação de uma evolução incremental, lenta e que faz lembrar, de certa forma, os processos de "muda" no mundo animal, considerando uma certa diluição ideológica da sua visão da família nos programas eleitorais de 2009, 2011 e 2015. O exercício de análise conjunta da consistência, por um lado, e da "certa diluição ideológica", por outro, remete para uma das características da estabilidade institucional, a sua rigidez (*stickeness*) face à mudança. No caso do CDS a rigidez da estabilidade institucional, mesmo num quadro evolutivo de uma certa "diluição ideológica", surge com determinados "elementos tradicionais escamoteados" da sua visão da família e das respetivas políticas.

O programa eleitoral de 1985, pelo que acrescenta à capacidade de compreensão e explicação dos processos e condições de agendamento da natalidade em geral, e no caso do CDS em particular, é importante. Por um lado, porque é a primeira vez que um partido assume no Portugal democrático a orientação natalista das políticas de família. Partido esse associado a uma visão mais tradicional da família. Por outro lado, porque o faz na perspetiva de que é através do apoio às famílias numerosas que esse objetivo pode ser atingido. Finalmente, porque, de acordo com a bibliografia e os contextos político, económico, social e demográfico, não parecem existir condições particularmente favoráveis a este agendamento. Em 1985 a construção e consolidação do regime democrático tinha apenas dez anos. Neste período de tempo as prioridades de desenvolvimento, os compromissos políticos e as ambições sociais não tinham na "perda demográfica" (CDS, 1985) uma preocupação. Como não tinham um espaço político e social fácil para o apoio à natalidade e muito menos para as famílias numerosas, tendo em conta as memórias "que ainda se faziam sentir fortemente" da ditadura que fazia da família a extensão e o pilar do regime no seu pior.

Na década que a bibliografia salienta como parte do período de consolidação da participação das mulheres no mercado de trabalho, anos 80 e início dos anos 90, a questão dos filhos era fator decisivo na relação das mulheres com o mercado de trabalho. O ISF registou, em 1985, 1,90. 1983 foi o ano em que, pela primeira vez, este indicador ficou abaixo do mínimo que garante a renovação geracional, com o valor de 1,96. No mesmo ano de 1985, a média dos estados-membros da então CEE – França, Grécia, Irlanda Itália, Luxemburgo, Países Baixos, e Dinamarca (a Alemanha não tem disponibilidade do comportamento do ISF deste ano) – atingia o valor de 1,5 considerado pela bibliografia como um valor crítico (Billari e Kholer, 2004; Sobotka, 2008; Oliveira, 2012). Ou seja, o ISF em Portugal não apenas se aproximava bastante do mínimo exigido para a renovação geracional, como estava, ainda, muito acima da média dos países da CEE. Sem que o texto do programa eleitoral tenha elementos que possam explicar esta opção, num contexto com muitas condições para que o agendamento da orientação natalista fosse desfavorável, identificam-se dois fatores que podem ajudar na compreensão, mesmo que parcial, do processo e do agendamento da orientação natalista pelo CDS na referida conjuntura eleitoral. O primeiro tem a ver com o facto de este partido ter integrado os três governos entre 1980 e 1983, anos em que, entre outras medidas familialistas, foi criada a Secretaria de Estado da Família. O governo do PS e PSD, no ciclo político entre 1983 e 1985, extinguiu a Secretaria de Estado da Família e retrocedeu na perspetiva institucionalista e familialista da família. O segundo insere-se no jogo na arena política em contexto eleitoral e no que se considera um efeito de *feedback* de alguns dos instrumentos de políticas de família adotados pelo IX Governo Constitucional (1983-85). O programa eleitoral de 1985 salienta uma certa "radicalização" da sua base ideológica, quando assume como "grande objetivo dessocializar o país. […]. Sair do ciclo do socialismo para uma Democracia sem Socialismo é o objetivo". Como parte do objetivo político central de "dessocialização" do país, a política demográfica proposta pelo CDS nas eleições de 1985 assenta, no essencial, na criminalização da IVG, na limitação ao planeamento familiar e no apoio às famílias numerosas.

Uma vez que a conjuntura acima referida não se perceciona como favorável à adoção da orientação natalista das políticas de família pela generalidade dos partidos, a análise assente no rastreamento histórico da conjuntura política, que resulta da combinação do passado governativo do CDS com as opções políticas do governo em funções, identifica a janela de oportunidades que permite o agendamento no programa eleitoral do CDS. Neste sentido, a mudança nos objetivos de políticas de família com a adoção da sua orientação natalista pelo CDS é uma mudança por camadas, na medida em que há um novo objetivo que entra no conjunto de objetivos anteriormente assumidos.

Na identificação da janela de oportunidades para o agendamento da orientação natalista, o fluxo dos problemas tem na sua base um efeito de *feedback* relativamente à intervenção do governo avaliado nas eleições de então. Não apenas nas medidas que adotou – IVG, planeamento familiar, por exemplo –

como nas que extinguiu e que foram adotadas pelos governos de que o CDS fez parte – como a Secretaria de Estado da Família. Por outro lado, os dois tipos de medidas referidas não só estão nos antípodas do que defende o CDS, como colocam em causa valores que este partido entende salientar na sua visão de sociedade. Uma visão de sociedade moderna "embora respeitadora e assente nos seus valores tradicionais" (1985) é um bom exemplo. O fluxo das políticas, por seu lado, reapresenta medidas extinguidas e revoga medidas adotadas que ideologicamente não são aceitáveis para o CDS. Medidas que estão no ADN deste partido e "prontas" para serem reagendadas e defendidas. O fluxo da política decorre da mudança de ciclo político, que acontece no contexto de afirmação e radicalização ideológica do CDS na disputa pelo espaço e poder na arena política, relativamente aos partidos com quem integrou três governos, o PSD, e com quem o CDS se confronta e opõe fortemente, o PS. A janela de oportunidades parece abrir-se, deste modo, na confluência da mudança de ciclo político, que provoca um efeito *feedback* relativamente a um partido que fez parte do ciclo político anterior e viu parte das suas medidas de políticas de família revogadas e um conjunto de medidas adotadas contrárias aos seus valores e base ideológica. Neste contexto a disputa e a afirmação na arena política radicaliza-se, as medidas de políticas de família assumidas pelo CDS são "as suas de sempre", e a necessidade de "dramatizar" as diferenças ideológicas abrem espaço para a janela de oportunidade do agendamento da orientação natalista das políticas de família do partido.

Análise integrada do processo de agendamento e de mudança institucional nas eleições de 2005

No salto de 20 anos entre o programa eleitoral de 1985 e o apresentado nas eleições de 2005 ressalta a forte dependência de trajetória do programa eleitoral do CDS em matéria de família e políticas de família num contexto histórico, demográfico, social, económico e político muito diferente. O quadro demográfico de 2005, atentos os 20 anos anteriores, evoluiu de um ISF de 1,90, em 1985, para 1,41, em 1995, e 1,42, em 2005 (Pordata). Neste período a queda registada neste indicador apenas conheceu um interregno nos anos de 1999 e 2000, respetivamente 1,51 e 1,55 (Pordata). Na UE o mesmo indicador registou uma evolução de 1,5, em 1985, 1,57, em 1995 e 1,47, em 2005 (Pordata). Se em 1985 Portugal registava um ISF acima da média da CEE, em 1995 e 2005 a situação era a inversa. Por outro lado, desde a década de 80 que o número de primeiros filhos passou a ser superior a metade do total dos nados-vivos, verificando-se uma crescente redução da proporção de nados-vivos de terceira ordem e seguintes (Mendes, 2012). Estes dados, no quadro histórico da conjuntura social e demográfica de 2005, podem ainda ser completados com a evolução da escolaridade das mulheres, da sua participação no mercado do trabalho e com a percentagem de famílias clássicas monoparentais femininas. A evolução da escolaridade das mulheres revela a sua crescente qualificação, com as mulheres a superarem os homens na percentagem da população no grupo de 15 e mais anos com o ensino superior (Pordata). De acordo com os censos, no aumento da escolaridade da população em geral, a percentagem de mulheres com o ensino superior é maior relativamente à dos homens a partir de 2001 (INE). O mesmo exercício aplicado à evolução do acesso das mulheres ao mercado de trabalho permite verificar o sentido crescente do mesmo. Se em 1985 a percentagem de mulheres no total da taxa de atividade registava um valor de 49,8% face a 76,2% dos homens, em 2005 o mesmo indicador atingiu 55,3% de mulheres e 69,1% de homens (Pordata). O último indicador selecionado para caraterizar, de um modo geral, a circunstância social e demográfica de 2005 é o da percentagem de famílias monoparentais femininas. Desde que este dado existe, 1992, o seu valor é sempre superior a 85%, atingindo em 2005 os 88% (INE).

Ao nível do contexto político, o programa eleitoral do CDS de 2005, que assumiu pela primeira vez a orientação natalista das suas propostas de políticas de família, tinha como enquadramento umas eleições que avaliavam um governo de maioria formado por uma coligação pós-eleitoral PSD/CDS. O ciclo político da coligação foi marcado pela criação, inédita em Portugal, do Ministério da Criança e da Família, bem como pela nomeação de uma Coordenadora Nacional para os Assuntos da Família. O cargo integrava uma das medidas apresentadas no âmbito do plano "100 compromissos para uma política de família" (Resolução Conselho de Ministros n.º 50/2004, de 13 de abril). Este documento integrava uma retórica familialista e institucionalista da família, ao mesmo tempo que definiu, no âmbito do ponto "Família e Envelhecimento", o "desenvolvimento de medidas favorecedoras da

natalidade que promovam a família e a sua estabilidade" e a necessidade de "sensibilizar as pessoas e a sociedade para as questões demográficas, para a sua evolução e para as profundas alterações que se têm vindo a verificar em Portugal e na Europa". Contudo, importa salientar que a questão da natalidade surgia de forma claramente secundária relativamente aos problemas do envelhecimento e da sustentabilidade da segurança social. A mesma Resolução do Conselho de Ministros criava ainda o Conselho Consultivo para os Assuntos da Família, constituído por um ou uma representante de cada ministério, e o Observatório para os Assuntos da Família.

Nas conjunturas demográfica, social e política das eleições de 2005 parecem coincidir dados favoráveis à assunção natalista pelo CDS, como o indicador ISF e o facto de o PS e o PSD já a terem agendado em programas de eleições anteriores – o que voltariam a fazer nos documentos apresentados em 2005 – e dados menos favoráveis. Relativamente aos últimos apontam-se a dificuldade política do tema associada a uma crescente escolarização das mulheres, acompanhada de um cada vez maior acesso ao mercado de trabalho e à mudança na estrutura demográfica das famílias onde a tendência para o "filho único" era reforçada (Frejka e Sardon, 2007; Frejka, 2008; Cunha, 2012).

Na avaliação do tipo de mudança institucional importa recordar os objetivos das políticas de família do CDS ao nível dos programas eleitorais como um exemplo de forte trajetória de dependência. No documento de 2005, como no de 1985, o objetivo de apoio à natalidade é diretamente associado ao apoio às famílias numerosas na sua relação com o apoio à maternidade e com a defesa da família. A mudança institucional identificada nos dois programas eleitorais é, assim, uma mudança incremental de conversão, na medida em que a orientação natalista é incluída no conjunto de objetivos base das políticas de família assumidas pelo CDS. A evolução ao longo do tempo do número de nascimentos, o facto de outros partidos terem, entretanto, assumido a orientação natalista em momentos eleitorais anteriores e de o contexto do ciclo político a ser avaliado nas eleições ter tido um governo PSD/CDS onde a família e respetivas políticas tiveram maior visibilidade e um ministério "próprio" na orgânica governamental, parecem poder considerar-se como a base das condições que permitiram esta mudança institucional.

O contexto para o agendamento da orientação natalista das políticas de família proposta pelo CDS no seu programa eleitoral de 2005 fez entrar, no fluxo dos problemas, indicadores de natalidade que se revelam baixos no contexto europeu, bem como o efeito do ciclo governativo de que este partido fez parte, na promoção de uma perspetiva institucionalista e familialista das políticas de família. O fluxo da política, enquadrado pelo ciclo político que termina, encontra um momento "ideal" para o CDS reintroduzir explicitamente a orientação natalista das políticas de família. O efeito de *feedback* das opções governativas da legislatura e a ideologia do CDS no âmbito da família, como que fazem do objetivo natalista das propostas eleitorais das políticas de família do CDS uma sequência e evolução

naturais. No fluxo das políticas a orientação natalista é também natural na dependência de trajetória das mesmas, desde o primeiro programa eleitoral apresentado pelo CDS. As medidas de apoio à maternidade, às famílias numerosas, a defesa da família enquanto instituição e a promoção de condições que garantam à família a necessária estabilidade e harmonia incluem, natural e coerentemente, a orientação natalista das políticas de família num partido como o CDS.

O facto de outros partidos já terem inscrito a orientação natalista das políticas de família nos programas de eleições anteriores, de as medidas adotadas pelo governo PSD/CDS em matéria de família não terem sido, aparentemente, percecionadas como obstáculos e de as propostas de políticas serem "as de sempre" parecem ter garantido a necessária segurança relativamente à opção deste partido. A janela de oportunidades para o agendamento da orientação natalista em 2005 surge do cruzamento do efeito de *feedback* do ciclo governativo de que o CDS fez parte, com o reforço das condições políticas para este agendamento, do próprio partido em si e em relação aos outros, nomeadamente o PS e o PSD, dado o contexto de uma persistente baixa natalidade que o país vivia há cerca de uma década. Por sua vez, as medidas de políticas propostas são, mais uma vez, as conhecidas e, portanto, expectáveis e prontas para serem apresentadas.

Análise integrada do processo de agendamento e de mudança institucional nas eleições de 2009

As eleições de 2005 foram as primeiras em que os únicos três partidos que tiveram responsabilidades governativas agendaram, simultaneamente, a orientação natalista das políticas de família. Em 2006 e 2007, e de forma definitiva a partir de 2009, o ISF atinge valores abaixo de 1,4. O ciclo político de 2005 a 2009 foi o primeiro em que foi anunciada, pelo primeiro-ministro no parlamento, a adoção de políticas de família com o objetivo de apoiar a natalidade (*Diário da Assembleia da República*, I série, N.º 109, 2.ª sessão legislativa, 21 de julho de 2007). Neste mesmo período governativo foi inserido nas Bases Gerais do Sistema de Segurança Social o artigo 27.º (epígrafe "Promoção da natalidade"). O texto deste artigo enquadra a promoção da natalidade no âmbito da conciliação entre as vidas pessoal, profissional e familiar, com uma chamada de atenção especial para o tempo disponível dos pais e mães no acompanhamento das crianças. Por sua vez, as medidas de política a que está associada a promoção da natalidade especificam o desenvolvimento de equipamentos sociais de apoio na primeira infância, de mecanismos especiais de apoio à maternidade e à paternidade e de diferenciação e modulação das prestações. No acordo da Concertação Social que aprovou as linhas gerais da reforma da Segurança Social, um dos pontos referia e problematizava a questão da natalidade. No seguimento da Declaração de Barcelona, o Programa de Alargamento das Respostas de Equipamentos Sociais

(PARES) permitiu uma oportunidade decisiva para o investimento nos serviços de apoio às famílias orientado para a primeira infância e para o pré-escolar (Rede de Equipamentos Sociais).

A análise do programa eleitoral de 2009, em função do ciclo político que terminava, permite olhar para este documento como um "marco de diferenciação" face aos anteriores na forma como são assumidas as questões da família, as políticas de família e, sobretudo, a orientação natalista. A divisão do ponto sobre "Família" em três partes parece poder ser interpretada como uma forma de autonomizar a visão familialista da família e a sua importância no modelo de sociedade projetado por este partido, que traduz mais uma vez a continuação da forte dependência de trajetória neste tema relativamente a todos os documentos apresentados anteriormente, ao mesmo tempo que apresenta uma perspetiva da orientação natalista que procura ser mais "pragmática" e menos ideológica. Por um lado, e pela primeira vez, o CDS, "justifica" a importância de políticas públicas de apoio à natalidade. Se até 2009 o apoio à natalidade decorria da ideologia democrata-cristã do partido, nas eleições de 2009 passa a "querer" partir de um certo pragmatismo na identificação do problema, das suas causas e das respostas que se conhecem como eficazes. Como base desta abordagem, com claros "elementos novos" na retórica e no *framing* do CDS, como foi possível ver no desenvolvimento da análise, é identificado o relatório "Natalidade – O Desafio Português", produzido por um trabalho do Grupo de Missão coordenado por Assunção Cristas e apresentado em novembro de 2007.

A partir desta nova abordagem, a orientação natalista é apresentada, no fluxo dos problemas, como um problema que não é exclusivo de Portugal, que faz parte dos temas incontornáveis da agenda europeia e que apresenta fundamentos suficientes que interpelam a intervenção do estado. A referência ao relatório surge como um evento focalizador que sustenta, científica e politicamente, com indicadores nacionais e internacionais, o agendamento do desafio demográfico como um problema político que tem implicações na relação entre o estado, a sociedade e o mercado e a família. O mesmo documento invoca "a história económica" na sua relação com a demografia para salientar os impactos transversais da baixa fecundidade na economia e na capacidade de desenvolvimento dos países. Ao mesmo tempo, recorre à evidência científica e à experiência de outros países para fundamentar a possibilidade de inversão da queda da natalidade através da adoção de políticas públicas com esse objetivo (Programa eleitoral do CDS, 2009: "As Nossas Respostas").

No fluxo da política, o mesmo relatório parece configurar, mais uma vez, o instrumento que o partido utilizou para introduzir a questão da baixa natalidade na discussão pública e política, com o objetivo "que parece premeditado" de assumir de forma significativamente diferente das eleições anteriores a 2009. No fluxo das políticas, o mesmo documento aprofunda as diversas opções tendo em conta os estudos da academia e relatórios das organizações internacionais, e é explicitamente assumida a possibilidade de inverter a queda da natalidade "nos próximos dez anos". Na abordagem das

alternativas de políticas e das opções do CDS relativamente às mesmas, são claramente identificadas duas preocupações no âmbito da antecipação de possíveis constrangimentos. Por um lado, a relação entre a natalidade e a liberdade de os casais escolherem se e quantos filhos desejam ter, tendo em conta que os dados do Inquérito à Fecundidade de 1997 mostram que mulheres e homens têm menos filhos do que gostariam de ter. Por outro lado, a procura de alternativas que tenham provado ser eficazes na comparação entre os exemplos de diferentes países. No programa eleitoral é afirmado que o "ponto de partida residiu na necessidade de desagravamento fiscal das famílias, de conciliar trabalho e família e numa perspetiva de igualdade de partilha de responsabilidades parentais entre pai e mãe."

Na perspetiva da natalidade, o exercício de comparação entre o relatório de 2007 e a retórica e propostas de políticas do programa eleitoral do CDS de 2009 revela uma grande diferença: o desaparecimento da centralidade, da simples utilização da expressão, das políticas de género. Se as "novidades" no discurso e no *framing* políticos se articulam com "elementos históricos", ainda que diluídos da base ideológica do CDS, as propostas de instrumentos das políticas de família são "mais velhas do que novas". Mesmo assim, parece inegável que o programa eleitoral de 2009 inicia uma nova fase na retórica, não tanto ainda nas propostas, do CDS relativamente à orientação natalista das políticas de família. A mudança institucional revela-se incremental por conversão, mas cujo resultado aponta para uma transformação gradual, de uma certa "descontinuidade" que se acentuará nos programas eleitorais de 2011 e de 2015.

Análise integrada do processo de agendamento e de mudança institucional nas eleições de 2011 e 2015

Os programas eleitorais de 2011 e de 2015 aprofundam as diferenças de forma e de conteúdo na mudança e no agendamento da orientação natalista iniciadas no programa eleitoral de 2009. Contudo, essas diferenças não são completamente traduzidas do mesmo modo nos documentos de 2011 e de 2015, como foi possível evidenciar no desenvolvimento da análise. Os dois documentos são historicamente enquadrados no contexto específico das crises financeira internacional e das dívidas soberanas. As consequências das crises financeiras deram lugar às crises económica, social e demográfica profundas e severas. Os saldos migratórios atingiram valores não só negativos, mas que remetiam para os anos 60 do século XX (INE, Pordata). A queda do número de nascimentos estabilizou a partir de 2012 abaixo dos 90 mil (Pordata). O ano de 2013 registou o ISF mais baixo de sempre em Portugal e o mais baixo ao nível europeu. Como no caso do PSD, os documentos apresentados nas eleições de 2011 e 2015 invertem o espaço ocupado pela retórica familialista e de base fortemente ideológica e a natureza, concretização das medidas de políticas de família apresentadas como compromissos eleitorais. No entanto, e neste aspeto, ao contrário do PSD, os dois

programas não estão ao mesmo nível de mudança na adoção da orientação natalista das políticas de família. São dois degraus da mesma escada que se iniciou em 2009, no sentido do aprofundamento das mudanças que resultam, na interpretação, assumida nesta tese, da "diluição ideológica" destes partidos relativamente às questões da família, das políticas de família e da sua orientação natalista.

Em 2011 a retórica explicitamente familialista parece cair quase completamente. Desde logo, o título do ponto sobre a família associa a questão demográfica, e não a natalidade, à necessidade de medir o impacto familiar da legislação que se pretende adotar, sem qualquer traço da valorização ou defesa históricas da família pelo CDS. Contudo, o texto inclui a afirmação da centralidade da solidariedade familiar relativamente ao papel do estado, ao papel da família na educação dos filhos, à defesa da família contra um sistema de IRS "antifamiliar" e antinatalista, da reforma do IRS com o objetivo expresso de adoção de um regime "mais amigo da família e atento ao número de filhos", ao mesmo tempo que parece evitar expressões como as da defesa da instituição família na sociedade ou das famílias numerosas.

Em 2015, o programa eleitoral é conjunto (PSD/CDS-PP) e, como referido na análise integrada relativa aos programas do PSD, as medidas de políticas passam a abranger, para além das políticas de família, as políticas de imigração e de envelhecimento. Na dimensão da família e da natalidade, a diversidade e os níveis de detalhe assumidos na promoção da conciliação entre as vidas profissional, familiar e pessoal, associados à igualdade de género, fazem sobressair a ideia de diluição ideológica de forma mais vincada no CDS do que no PSD. Como salientado na análise a partir do rastreamento histórico dos documentos do CDS, foi identificada uma fortíssima dependência de trajetória ao longo do tempo, marcada pela afirmação de uma visão de família e de políticas de família com elementos da família tradicional e pela invisibilidade de questões como as da promoção da partilha de responsabilidades familiares e domésticas entre pais e mães e da igualdade de género. A rigidez da dependência de trajetória deste partido explica a natureza mais incremental da mudança inerente à adoção da orientação natalista das políticas de família do CDS. Uma mudança que combina os modos de substituição por camadas e por conversão. Por um lado, há uma sobreposição crescente de novos elementos, que tornam pouco visível uma mudança que vai respondendo a algumas dimensões inevitáveis da realidade das famílias e da sociedade. Por outro lado, e com a mesma base interpretativa na explicação da mudança por camadas, a orientação natalista acresce aos outros objetivos mais ou menos presentes nas políticas de família do CDS tendo em conta a resposta ao momento em que as propostas eleitorais são apresentadas.

O essencial da análise integrada do agendamento no caso do programa eleitoral de 2015 está já desenvolvido no mesmo ponto relativamente ao PSD. No entanto há algumas questões específicas relativas ao CDS que se considera importante salientar. No fluxo dos problemas o partido recupera os

"elementos novos" do programa de 2009. A orientação natalista desta segunda fase assenta na necessidade de rever as medidas de política existentes, tendo em conta o contexto da crise, e o facto de vários estudos concluírem que os e as portuguesas têm menos filhos do que desejariam ter, devido a vários obstáculos à parentalidade. No fluxo das políticas verifica-se, relativamente a 2009, um recentramento das diferentes políticas nas diversas áreas. Nas políticas de promoção da conciliação permanece a dualidade de propostas entre os elementos mais pró-família e os elementos ideologicamente rígidos e mais pró-família tradicional. O conjunto de medidas de políticas de família apresentadas introduz vários e significativos elementos de novidade, no sentido de uma perspetiva de família mais moderna, mas também mantém, ainda que apenas detetáveis numa análise mais fina e exigente, elementos históricos de uma visão de família com traços da família tradicional. É o caso da compensação apenas por maternidade ao nível das pensões, dos direitos dos avós na partilha das licenças das mães e dos pais, e da forma pouco consequente, face ao conhecimento que existe sobre o tema, como é assumida a promoção da partilha das licenças por parentalidade entre pais e mães.

4.4. Partido Comunista Português (PCP)

4.4.1. A perspetiva indireta da família democrática e o papel especial das mães no cuidar

A análise do conteúdo dos programas eleitorais do PCP permite caraterizar em sete pontos a visão da família e das políticas de família deste partido. Em primeiro lugar, o PCP não apresenta diretamente nenhuma visão da família e das políticas de família, com a exceção do programa eleitoral apresentado em 1995. A família não é tratada de forma autónoma ou direta, mas de forma indireta e relacionada com alguns dos seus membros, concretamente as mulheres, as crianças e os jovens, ou com determinadas políticas, como as políticas sociais, políticas de segurança social, políticas salariais e laborais, políticas de igualdade entre mulheres e homens, políticas de educação, de juventude e de promoção dos direitos das crianças. O enquadramento da retórica e das propostas eleitorais analisadas não é o da família ou do apoio à família, mas o do "melhoramento das condições de vida material e cultural do povo" (1983, 1985), o do "viver melhor numa sociedade mais justa" (1991) ou o de promover e garantir o "desenvolvimento social" (1999, 2002, 2005) e, sobretudo, o da resposta às "aspirações" de certos grupos de pessoas em praticamente todos os programas eleitorais.

Em segundo lugar, verifica-se uma evolução na forma como é progressivamente adotado o termo família ao longo dos 15 programas, que pode ser organizada em três momentos diferentes. Por um lado, a ausência do termo família nos programas eleitorais de 1975, 1976 e 1979, a sua progressiva utilização a partir do texto de 1980, associada ao aumento dos rendimentos dos trabalhadores e,

finalmente, o estabelecimento da relação entre a família e os direitos das crianças. Na última fase, a família foi perspetivada na sua relação com o desenvolvimento e os direitos das crianças (1991).

Em terceiro lugar, a questão das famílias expressamente salientadas como preferenciais no apoio público. Nesta categoria incluem-se as "mães sós", as famílias "de menores rendimentos", as famílias monoparentais, as uniões de facto, as famílias numerosas e as famílias "laboriosas" ou trabalhadoras. Nos programas entre 1980 e 1991 as "mães solteiras" ou as "mães sós" são sucessivamente salientadas e defendidas "nos seus direitos em igualdade com as outras mães", no âmbito da "defesa dos direitos das mulheres na maternidade", incluída nos pontos autónomos sobre igualdade entre mulheres e homens. No documento eleitoral de 1995 e no ponto autónomo sobre "Família", são referidas as famílias trabalhadoras, as famílias monoparentais e as uniões de facto. No ponto "Segurança Social" e com o objetivo de "defender, reforçar e aperfeiçoar o sistema de segurança social", o PCP propõe o aumento do abono de família "com caráter universal", sendo que "em relação às famílias de menores rendimentos e para os desempregados, ao montante base deverão ser adicionados valores complementares a definir". Os textos apresentados em 1999 e 2002 assumirão o mesmo apoio especial às famílias de menores rendimentos e fazem entrar na agenda do PCP os apoios fiscais às famílias numerosas. Em 2005 esta medida é aprofundada com a adoção da proposta de "passagem do coeficiente conjugal para o coeficiente familiar".

Em quarto lugar, as políticas e respetivas medidas de políticas, com a exceção do programa eleitoral de 1995, não são assumidas como políticas de família mesmo quando referem a família. O termo "política de família" é inexistente nos programas eleitorais do PCP, ainda que, a partir do documento apresentado nas eleições de 1991, sejam assumidas medidas de "política de apoio à família", e em 2015 sejam propostas medidas consideradas como medidas de "apoio à família". Nesta circunstância o resultado da categorização do tipo de políticas de família dominante nos textos do PCP é o de implícitas. As exceções são as do programa de 1995 que assume políticas de família explícitas, e do programa de 2015, onde se concluiu pela combinação de políticas de família implícitas com políticas de família explícitas na forma e no conteúdo.

Dentro da análise do tipo de políticas de família, a identificação da predominância do tipo de políticas de família implícitas e do programa de 1995 como exceção é clara. Contudo, a categorização mista do documento apresentado nas eleições de 2015 revela uma dificuldade com que se deparou o desenvolvimento da análise. A combinação da tendência para as referências indiretas à família, com a evolução da alusão à família ao longo do conjunto dos textos colocou várias vezes a dúvida relativamente à classificação do tipo de políticas de família. Apesar de o PCP não assumir as políticas orientadas para alguns dos seus membros como políticas de família, parece reconhecer a existência de "apoios à família". No programa eleitoral de 1980, o ponto sobre "Segurança Social", apesar de não

referir diretamente a família, nem na retórica nem nas medidas propostas, termina com o apelo ao voto "para melhorar a situação das crianças e famílias com maiores dificuldades". No mesmo sentido, no mesmo programa, no ponto "com as aspirações dos jovens" são referidas "as dificuldades dos jovens casais em constituírem família e em adquirirem a sua legítima independência", e é defendida, entre outras, "uma política de assistência à família" tendo em conta o objetivo de "defender a melhoria das suas condições de vida [dos jovens]". Nos programas de 1991, 1995, 2005 e 2009, são também assumidas as "prestações sociais da segurança social de apoio à família", "a implementação de uma rede de equipamentos sociais de apoio à família", "uma avaliação sistemática dos impactos das políticas […] de apoio à infância e à família […] na evolução da situação das crianças e dos jovens" e "o reforço da proteção social das crianças e jovens e de apoio à família", respetivamente. A conclusão pela classificação do tipo de políticas de família em todas estas situações como políticas de família implícitas foi determinada pela preponderância e relação mais coerente entre a retórica e as propostas de políticas, pela visão que privilegia os indivíduos mais do que a família, os indivíduos enquanto membros da família mais do que a família enquanto organização e as políticas sectorialmente consideradas mais do que as políticas de família. O programa eleitoral de 2015 distingue-se da "simples" categorização de políticas de família implícitas, por duas questões. Por um lado, apresenta um ponto que se dirige diretamente à família, "Famílias, crianças e jovens com direitos", mas cujas retórica e propostas de medidas são orientadas exclusivamente para o apoio às crianças, correspondendo assim à categoria de políticas de família explícitas na forma. Por outro lado, porque no ponto "Programa de Luta contra a Pobreza" assume algumas propostas de medidas como "de apoio à família por via da redução da carga fiscal, da revogação da lei das rendas e da reposição do abono de família a todas as crianças e jovens", correspondendo neste caso à categoria de políticas de família explícitas no conteúdo.

Em quinto lugar, a excecionalidade do programa eleitoral apresentado em 1995, onde o PCP apresenta e assume um ponto autónomo sobre "Família" e políticas de família, que inclui o diagnóstico sobre a "realidade" das famílias, a perspetiva deste partido relativamente à "abordagem do problema família", o que entende dever ser "uma nova política para a família", bem como o que deve ser e não deve ser a família. A "janela de oportunidade" para a introdução de um ponto sobre "Família", sem que o texto apresente explicitamente uma justificação para esta exceção, parece estar relacionada com o facto de em 1994 ter sido "Ano Internacional da Família", declarado como tal pela ONU, que instou os estados-membros a organizarem iniciativas nesse âmbito. O diagnóstico sobre a realidade das famílias salienta o aprofundamento da "degradação da situação económica e social de muitas famílias" e "da insegurança e angústia de muitas famílias em relação ao futuro". Na "abordagem do problema da família" o PCP defende a combinação da dimensão "do projeto de vida individual" de cada um dos seus membros, com a dimensão de "projeto de sociedade" das famílias. A "nova política para a

família" é explicitada como parte da "luta e perspetiva de transformação profunda da atual sociedade" e alicerçada em três princípios claramente identificados: "a dignidade, a liberdade e a responsabilidade de toda a pessoa humana, em que os valores humanos e a igualdade entre homens e mulheres sejam assegurados como princípios fundamentais". Neste enquadramento, a família é para o PCP "um espaço de afetividade, de comunicação e de igualdade e de respeito pelos direitos de todos os seus membros", com particular destaque, para a igualdade entre mulheres e homens. Para além de definir o que deve ser a família, o texto explicita o que esta não deve ser: "A família não deve obedecer a modelos estereotipados, baseados em preconceitos ou interesses materiais, ou, de qualquer forma, motivadores da servidão e subordinação".

As áreas e instrumentos de políticas de família mais relevantes e as dimensões do *framing* que enquadram a sua escolha constituem o sexto ponto. A igualdade entre mulheres e homens (com a exceção dos programas de 2009 e 2011), e a segurança social (com a exceção de 1976, 1979) são identificadas como as áreas de políticas que apresentam instrumentos de políticas de família em 13 dos 15 programas, seguidas da área da fiscalidade (1980, 1991, 1995, 2002, 2005, 2009, 2015). De forma transversal às diferentes áreas, os instrumentos de políticas de família que mais vezes são adotados como propostas eleitorais são os serviços de apoio à família, as prestações para a infância e juventude (as duas medidas são identificadas igualmente 13 vezes) e os apoios fiscais (surgem nove vezes). Nesta dimensão é ainda importante salientar dois aspetos, na medida em que contribuem para reforçar a perspetiva da visão indireta da família e das políticas de família do PCP, e para identificar, na garantia dos direitos, na melhoria das condições de vida dos trabalhadores e nas camadas mais frágeis da sociedade, a dimensão central do seu *framing*.

No único documento em que é assumido um capítulo sobre a família (1995) as propostas de medidas são tendencialmente as mesmas dos restantes momentos eleitorais, "desfocadas" da família como um todo, como são os exemplos da "reposição dos direitos dos trabalhadores", da "reposição das condições de vida e do poder de compra das famílias trabalhadoras", da "não desresponsabilização por parte do estado em relação às suas funções sociais", do "reconhecimento das uniões de facto", da "ajuda aos pais no apoio à criança e ao jovem nos seus múltiplos aspetos". Em segundo lugar, parece importante evidenciar quatro propostas de medidas de política institucional identificadas no conjunto dos documentos: "a criação, num novo governo democrático, de uma Secretaria de Estado da Igualdade e dos Direitos da Mulher" (1991), "para acompanhar a aplicação da política para a infância e estudar soluções para melhorar e resolver os seus problemas, o PCP defende a criação de uma Comissão Nacional para a Infância" (1991), "propor que sejam avaliados os impactos das políticas económicas e sociais, das políticas de emprego e salariais na evolução da situação das mulheres, designadamente das trabalhadoras", 1999) e "proceder a uma avaliação sistemática dos impactos das

políticas laborais, de saúde, de ensino, de apoio à infância e à família, de prevenção e combate às desigualdade e carência na evolução da situação das crianças e jovens" (2005). Mais uma vez é reafirmada a centralidade da perspetiva individual de diferentes membros da família, podendo considerar-se a afirmação máxima desta abordagem a proposta de medir o impacto de várias políticas, incluindo as de "apoio à família", na vida das crianças e das mulheres.

O *framing* geral e subjacente a todos os programas eleitorais assenta em duas grandes ideias. Por um lado, a promoção das condições de vida, da igualdade, da justiça, do acesso ao bem-estar e à cultura da população em geral, e dos trabalhadores em particular. Por outro lado, a resposta às aspirações de determinados grupos sociais considerados mais frágeis, entre os quais as mulheres, os jovens e as crianças. Os títulos dos capítulos fundamentam esta primeira conclusão e sugerem a sua organização ao longo do tempo dos diferentes momentos eleitorais. "PCP – o partido dos trabalhadores" e "Um programa para o povo português", nos documentos apresentados em 1976 e 1979. "Politica de bem-estar e cultura", no programa de 1980. Nos programas de 1983 e 1985, os títulos dos capítulos que adotam as diferentes áreas que incluem políticas de família coincidem e são os de "Melhoramento das condições de vida material e cultural do povo". Em 1995 as diferentes áreas de políticas dividem-se em diversos capítulos, com os temas: "Responder às aspirações de importantes grupos sociais", "Viver melhor numa sociedade mais justa" e "Um desenvolvimento harmonioso e solidário". Nos programas de 1999, 2002 e 2005, os capítulos assumem os mesmos temas e são essencialmente dois: "Propostas para o desenvolvimento económico equilibrado" e "Propostas para o desenvolvimento social". Em 2009 as políticas de família repartem-se igualmente em vários capítulos, como por exemplo: "Seis políticas chave para um desenvolvimento independente e autossustentado", "Uma política de valorização do trabalho e dos trabalhadores", "Uma política de igualdade, dignidade e de bem-estar dos portugueses". No programa eleitoral de 2011 os temas dos mesmos capítulos são "Direitos sociais e laborais" e "Uma distribuição justa da riqueza". Nas eleições de 2015 os capítulos relevantes para a análise são "Crescimento económico e emprego" e "Assegurar o bem-estar e a qualidade de vida".

Finalmente, e em sétimo lugar, a análise do conjunto dos documentos permite perspetivar um perfil da visão de família, das políticas de família e da relação entre a família e o estado por parte do PCP. A partir das referências à família, diretas no programa eleitoral de 1995 e indiretas nos restantes, é possível descortinar uma família entendida, não como entidade detentora de direitos e destinatária de políticas de família, mas como rede de apoio e desenvolvimento de cada uma das pessoas que a compõem, essas sim destinatárias de direitos e de políticas, diversificada nas suas formas de organização, pró-igualitária, ainda que seja sobretudo salientado o papel da mulher na família e na conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, alicerçada na liberdade e na capacidade de

realização de cada um dos seus membros, na liberdade para decidir o momento e o número de filhos, na capacidade de garantir os direitos, o desenvolvimento e o "crescimento feliz" das crianças.

A perspetiva do PCP sobre a relação entre o estado e a família, a partir dos textos eleitorais, é a de respeito pelas liberdades e direitos dos indivíduos, sendo o domínio da responsabilidade e da intervenção do estado o da criação de condições económicas, sociais e de igualdade de oportunidades que permitam a concretização das "aspirações" dos indivíduos e trabalhadores em geral, e das mulheres, jovens e crianças em particular. É salientada a preocupação de os apoios públicos terem em conta o custo de vida, os encargos familiares e as necessidades de cada um dos grupos considerados prioritários, para além de serem universais. A universalidade pode ser combinada com a seletividade de apoios para os mais vulneráveis que acrescem aos apoios universais e, portanto, para todas as pessoas.

4.4.2. Os três objetivos mais estáveis ao longo do tempo: conciliação, igualdade entre mulheres e homens, apoio económico

A análise dos objetivos das políticas de família dos programas eleitorais do PCP conduz à organização de três grupos, que parecem revelar no essencial uma forte coerência entre si. Em primeiro lugar, os objetivos transversalmente mais presentes e constantes nos documentos entre 1975 e 2015: a promoção da conciliação entre vida profissional e vida familiar, identificado em 13 programas, e os da promoção da igualdade entre mulheres e homens e do apoio económico à família, identificados em 12 programas. Em segundo lugar, e por ordem decrescente: os objetivos do apoio à maternidade e paternidade, presentes em oito documentos; do apoio à infância e do reconhecimento e apoio à diversidade de famílias, identificados em sete programas; o objetivo da redução da pobreza, presente em seis programas eleitorais; e os objetivos do apoio à maternidade e do combate à pobreza e à exclusão social, identificados em cinco programas. O terceiro e último grupo corresponde aos objetivos menos presentes: o da promoção da liberdade de decisão do momento e do número de filhos, assumido em quatro programas eleitorais; o da promoção da partilha das responsabilidades familiares, identificado em três documentos; o do apoio às famílias numerosas e do apoio às famílias trabalhadoras, presentes em dois programas; e, finalmente, os objetivos identificados em apenas um programa no conjunto dos 15 analisados, respetivamente os da defesa e desenvolvimento da família, do reforço da proteção social das crianças e do apoio à família e do apoio à natalidade.

Figura 20: Os objetivos das políticas de família do PCP, 1975-2015

	1975	1976	1979	1980	1983	1985	1987	1991	1995	1999	2002	2005	2009	2011	2015
Promoção da igualdade M/H		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*			*
Conciliação entre vida profissional e vida familiar		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*
Apoio económico às famílias			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*
Apoio à maternidade			*	*	*	*	*								
Apoio à maternidade e paternidade				*				*	*	*	*	*	*		*
Apoio à infância			*					*	*	*	*	*	*		*
Redução da pobreza				*		*			*	*	*				
Defesa e desenvolvimento da família									*						
Reforço da proteção social das crianças e jovens e de apoio à família													*		
Reconhecimento e apoio à diversidade de modelos de família				*	*	*	*	*	*	*					
Apoio às famílias numerosas											*	*			
Apoio às famílias trabalhadoras									*			*			
Promoção da partilha das responsabilidades familiares							*			*		*			
Apoio à natalidade							*					*	*		*
Combate pobreza e exclusão social									*			*	*	*	*
Promoção da liberdade de decisão do momento e do número de filhos				*	*							*			*

Fonte: da autora.

A preocupação com a promoção da conciliação da vida profissional e familiar das trabalhadoras traduz-se no objetivo mais presente e constante dos programas eleitorais do PCP, com a exceção dos apresentados em 1975 e 2011. A prioridade clara da defesa dos trabalhadores, cruzada com a prioridade da promoção da igualdade entre mulheres e homens, sugere a explicação da importância do objetivo da promoção da conciliação da vida profissional com as vidas familiar e privada. Nos programas eleitorais de 1979, 1980 e 1983 o PCP assumia-se como "defensor intransigente dos direitos das mulheres portuguesas […] e na valorização do seu papel como trabalhadoras, mães e cidadãs […]." No programa eleitoral de 1991 o objetivo é colocado na perspetiva interessante de "estimular a partilha das responsabilidades familiares entre o agregado familiar e a sociedade". No programa de 2005 é afirmada a prioridade da "promoção da igualdade de direitos da família e a sua conciliação com a atividade profissional". No programa eleitoral de 2015 o objetivo é de novo fixado em termos semelhantes aos dos primeiros programas, no sentido de "assegurar o direito de a mulher ser mãe e trabalhadora respeitando a função social da maternidade e da paternidade".

O objetivo da promoção da igualdade entre mulheres e homens, em geral, e na família, em particular, associado ao objetivo da promoção da conciliação da vida profissional e familiar é identificável em quase todos os programas, com a exceção dos documentos de 2009 e 2011. Como referido anteriormente, o programa de 2011 e, no mesmo sentido, o programa de 2009 são mais concisos na extensão e na organização dos diferentes temas, razão que parece ser determinante na não identificação de vários objetivos subjacentes às medidas de política apresentadas. Se no programa de 1976 é afirmado o objetivo e princípio orientador das políticas de "defender os seus direitos [das mulheres] de mães, cidadãs e trabalhadoras", a partir do programa eleitoral de 1980 são assumidas várias medidas de políticas "em defesa dos direitos das mulheres na família e na sociedade". No documento apresentado nas eleições de 1999, e de forma idêntica nos programas de 2002 e 2005, o décimo dos "doze grandes objetivos" assumidos como "traves mestras de uma necessária política de esquerda para Portugal" é o de "concretizar o direito das mulheres à igualdade no trabalho e na família". Importa sublinhar que o foco é mais o dos direitos e do papel das mulheres nas diferentes dimensões da vida em sociedade, do que o das mulheres e dos homens.

O último dos objetivos mais frequentes e transversais aos programas eleitorais do PCP é o do apoio económico à família, concretizado, no essencial, através de apoios fiscais, por um lado, e prestacionais, no âmbito da segurança social e da educação, por outro lado. De forma mais esporádica, o apoio económico à família é também assumido na dimensão das políticas de salários, como é o caso do programa de 1979, ou na dimensão de "decisões de emergência social", no caso do documento eleitoral apresentado em 1985. Na base deste objetivo estão, de forma transversal à generalidade dos programas, o "melhoramento das condições de vida do povo", em geral, e de responder "às prementes

necessidades e aspirações das camadas mais desfavorecidas", em particular. O documento apresentado em 2015 sintetiza bem as várias citações que poderiam ser feitas: "A independência económica e social das famílias é uma condição fundamental para que as crianças cresçam saudáveis e felizes".

O segundo grupo de objetivos está relacionado com o primeiro, de forma coerente e articulada. O apoio à maternidade, assumido nos programas eleitorais entre 1976 e 1987, é assumido nos pontos sobre "Mulheres", como parte do objetivo geral de promoção da igualdade entre mulheres e homens. Os programas entre 1980 e 1987 autonomizam várias propostas de medidas: "Em defesa dos direitos da mulher relativamente à maternidade". A partir de 1991 e em todos os programas até 2015, deve registar-se a evolução do objetivo de apoio à maternidade para o objetivo de apoio da maternidade e da paternidade, assim como a sua integração nos pontos "Mulheres" e "Crianças". Se, no programa de 1991, o apoio à maternidade e paternidade é salientado no ponto sobre "Mulheres" e no ponto sobre "Crianças", como parte, portanto, dos objetivos de promoção da igualdade entre mulheres e homens e de apoio à infância, a partir de 1995 integra exclusivamente a dimensão deste último, nos sucessivos pontos "Crianças". Este objetivo é identificado em todos os programas referidos na afirmação: "cumprimento efetivo das leis da maternidade e paternidade".

O apoio à infância é assumido num primeiro momento, no programa eleitoral de 1979, com um conjunto vasto de medidas com esse objetivo e explicitadas de forma autónoma no ponto "Crianças portuguesas". A partir de 1991 e até 2015, com a exceção do documento apresentado em 2011, o apoio à infância é reforçado na sua autonomia na organização do programa, assim como na problematização e diversificação de medidas de política propostas. Entre 1980 e 1999, os programas eleitorais assumem o objetivo do reconhecimento e apoio à diversidade de modelos de família. Com a exceção dos documentos apresentados nas eleições de 1995, este objetivo é invariavelmente enquadrado nos pontos dedicados ao tema "Mulheres", nas alíneas dedicadas à defesa dos direitos das mulheres na maternidade, numa perspetiva que sobrepõe os direitos e "aspirações" dos indivíduos face à perspetiva da família como um todo e objeto de direitos próprios enquanto tal. O programa de 1995 é ainda excecional, pelo facto de ser o único que problematiza e desenvolve, no ponto dedicado ao tema "Família", a análise da realidade das famílias portuguesas, relativamente à evolução da organização e dos modelos de família: "Em relação à família a realidade atualmente existente na sociedade portuguesa traduz situações muito diversas. Há famílias criadas no quadro do casamento ou fora dele, casais com ou sem filhos, casais com filhos de anteriores ligações e casais vivendo com outros familiares. Há famílias monoparentais com mãe ou pai vivendo com os filhos. […]. Há, pois, diversidade de situações dependentes naturalmente das diversas opções e situações individuais de cada um, do meio social ou das tradições dominantes nas várias camadas sociais e regiões." Se nos documentos de 1995 e 1999 é adotada a expressão famílias monoparentais – "garantias de apoio às

famílias monoparentais" e "proteção dos menores de famílias monoparentais", respetivamente – nos restantes programas a afirmação do objetivo do reconhecimento e apoio à diversidade de modelos de família dirige-se sempre às mães sós – "defesa dos direitos da mãe solteira, em pé de igualdade com as outras mães. Combate à discriminação e marginalização da mãe solteira." (1980 e 1983), "Salvaguarda da defesa dos direitos especiais das mães sós com responsabilidades familiares nomeadamente através da consagração de correspondentes direitos sociais" e "Reconhecimento de direitos especiais às mães sós com filhos a cargo, designadamente através da consagração de subsídios e outras prestações de segurança social" (1987).

Os objetivos de redução da pobreza e de combate à pobreza e exclusão social, sendo que este último não está definido nas tipologias definidas para o desenvolvimento desta análise, são parte da orientação geral e transversal aos programas eleitorais do PCP para "a melhoria do nível e da qualidade de vida das condições de vida do povo", para a "concretização dos direitos sociais, económicos e culturais dos cidadãos", bem como para "o combate decidido às injustiças e desigualdades sociais".

Finalmente, e a concluir o segundo grupo de objetivos dos programas eleitorais do PCP, o combate à pobreza e à exclusão social. A partir das eleições de 1995, com a exceção das eleições de 1999 e 2002, identifica-se a autonomização do tema da pobreza e da exclusão social. No documento apresentado em 1995 é assumida, na problematização da realidade da pobreza em Portugal, a maior vulnerabilidade das famílias monoparentais: "Os estudos que têm vindo a ser realizados mostram que em Portugal, à pobreza tradicional, em que sobrevivem […] famílias monoparentais […]." Nos programas de 2005 e 2009 os serviços de apoio à família são adotados como medida de combate à pobreza "numa política de esquerda cujos eixos centrais da intervenção do Estado devem estabelecer um vasto conjunto de medidas de curto, médio e longo prazo, que se integrem numa perspetiva de prevenção, combate e erradicação da pobreza e dos que geram e alimentam a exclusão social" (2005). O documento apresentado em 2015 "propõe a implementação de um programa de luta contra a pobreza assente em três vetores", sendo que o segundo prevê "medidas de apoio à família por via da redução fiscal, a revogação da lei das rendas e a reposição do abono de família a todas as crianças e jovens", e o terceiro prevê "o reforço da rede de equipamentos e serviços sociais dirigidos às crianças, idosos e população mais carenciada".

No terceiro grupo de objetivos, o da promoção da liberdade para os casais escolherem o momento e o número de filhos que querem ter é assumido nos programas eleitorais de 1980, 1983, 2005 e 2015 e surge enquadrado, globalmente, nos objetivos de promoção dos direitos de maternidade e paternidade e de promoção da igualdade entre mulheres e homens. Em 1980 e em 1983 pode ler-se nos textos apresentados pelo PCP: "Cumprimento do direito constitucional do exercício de uma paternidade

consciente, de os casais decidirem quando e quantos filhos desejam". No documento de 2005 e, no mesmo sentido, é explicitada "a efetiva proteção da função social da maternidade, garantindo o direito de a mulher ser mãe por opção livre e responsável". Em 2015 o mesmo objetivo é assumido no quadro da "criação de condições económicas e sociais que permitam às famílias a liberdade de decidir o momento e o número de filhos que desejam".

A promoção da partilha de responsabilidades familiares é assumida como objetivo, nos programas eleitorais de 1987 e 2005, nos subpontos "Direitos da Mulher na Sociedade e na Família": "campanha de sensibilização visando uma justa e equitativa repartição das tarefas domésticas na família" (1987) e, no mesmo sentido, "realização de campanhas de sensibilização que visem alterar os efeitos que a pressão social, política e cultural exerce sobre as mulheres, para que estas assumam especiais responsabilidades na vida familiar, na educação dos filhos e no apoio aos idosos e promovam a partilha de responsabilidades familiares" (2005). Na escolha política de resposta direta às "aspirações" das mulheres, jovens e crianças, e não da família, os objetivos de apoio às famílias trabalhadoras e às famílias numerosas são uma exceção nos programas de 1995 e 2005, no primeiro caso, e nos programas de 2002 e 2005, no segundo caso. O apoio às famílias trabalhadoras é, nos dois documentos referidos, associado ao apoio económico a estas famílias: "Reposição das condições de vida e do poder de compra das famílias trabalhadoras" (1995), no ponto "Família"; e "Revisão da atual lei que estabelece os critérios de atribuição das prestações familiares (abono de família) visando garantir uma melhoria efetiva desta prestação para a maioria dos agregados familiares das camadas laboriosas". Se a referência específica às famílias trabalhadoras surge enquadrada na prioridade assinalada, de forma geral e em todos os programas, da atenção devida à situação e direitos dos trabalhadores e trabalhadoras, o apoio às famílias numerosas surge de forma desarticulada e não fundamentada. No programa eleitoral de 2002, no ponto "Medidas Urgentes" é proposta a "continuação do desagravamento dos impostos sobre os rendimentos do trabalho, nomeadamente para as famílias numerosas". Em 2005, no mesmo ponto, o PCP propõe o "desagravamento do IRS com os rendimentos do trabalho […] e passagem do regime do quociente conjugal para o quociente familiar, favorecendo assim as famílias numerosas".

Os objetivos das políticas de família presentes em apenas um programa eleitoral são os da defesa e desenvolvimento da família, em 1995, do reforço e proteção social das crianças e do apoio à família, em 2009, e do apoio à natalidade, em 2015. De caráter absolutamente excecional, na forma e no conteúdo, o ponto "Família" do programa de 1995 introduz as propostas de medidas apresentadas, com a explicitação: "Para o PCP, uma nova política que vise a defesa e o desenvolvimento da família […]". No ponto "Segurança Social", o programa de 2009 assume: "O reforço da proteção social das

crianças e jovens e de apoio à família que assegure uma adequada proteção social das crianças e jovens, de apoio à maternidade e paternidade e de apoio à família".

O objetivo de apoio à natalidade é também caso único nos programas eleitorais do PCP no documento apresentado em 2015, desde logo no ponto "Natalidade, proteção da maternidade e paternidade".

4.4.3. O agendamento único do programa eleitoral de 2015, centrado nas questões do envelhecimento, da emigração e na liberdade de escolha das licenças por maternidade e paternidade

A adoção da orientação natalista nos programas eleitorais do PCP é identificada num único programa eleitoral, o das eleições de 2015. A análise deste ponto específico revela dois pontos que caraterizam a entrada do problema da natalidade na agenda eleitoral do PCP. Por um lado, a questão da natalidade é abordada conjuntamente com as questões do envelhecimento e da emigração e assumida na dupla perspetiva da sustentabilidade demográfica e económica da sociedade portuguesa. Por outro lado, as propostas de medidas de políticas com o objetivo de responder ao problema estão concentradas na área das políticas de segurança social a dois níveis, ou seja, como parte das medidas assumidas como necessárias para "a elevação da segurança social devida aos trabalhadores e reformados" e como orientação e objetivo das medidas de licenças por maternidade e paternidade. De salientar relativamente às licenças, que das sete medidas apresentadas no subponto "Natalidade, proteção na maternidade e na paternidade", seis são alterações ao regime de licenças e uma cruza o reforço da proteção no desemprego com esse mesmo regime, o que parece sugerir que para o PCP a questão fundamental para a resolução do problema da natalidade é a do apoio e reforço da maternidade e paternidade, muito concretamente no tempo e no pagamento das diferentes licenças. As medidas de política para apoiar a natalidade não são, assim, assumidas como medidas de política de família, mas como medidas do âmbito da Segurança Social.

No contexto "dos custos de não arrepiar caminho" numa série de áreas que o partido considera fundamentais – face às consequências da crise económica e social que decorria da crise financeira de 2008, e do "pacto de agressão", nome que o PCP adotou para o memorando de entendimento assinado entre o estado português, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia – "os custos demográficos, da emigração, envelhecimento e desertificação humana" fazem da "sustentabilidade demográfica e económica do país" uma das "Cinco questões de base para o futuro do País". Como referido anteriormente, é no ponto "Melhor Segurança Social – um direito de todos os portugueses" que são apresentadas as propostas de medidas de políticas orientadas para a questão da

natalidade. No subponto "Salvaguardar e reforçar o sistema previdencial" é assumida a proposta de "um adequado apoio à natalidade, a proteção da maternidade e da paternidade".

No subponto "Natalidade, proteção na maternidade e na paternidade" as alterações ao regime de licenças vão no sentido de aumentar a licença obrigatória da mãe no tempo imediatamente a seguir ao parto, de alargar o período facultativo de licença do pai, de eliminar a majoração do tempo possível para o gozo da licença por parentalidade, em função da partilha da licença entre os pais e mães, de criar uma licença de prematuridade que se estende aos demais casos que exijam internamento no período das licenças. Como referido, a única medida que não é exclusiva das licenças é a de "reforço da proteção de desemprego, possibilitando a acumulação de prestações de desemprego com o subsídio de prematuridade e com o subsídio parental alargado".

De notar que também nestas propostas são alargados os direitos obrigatórios da mãe, por contraponto ao reforço dos direitos facultativos do pai, ao mesmo tempo que se propõe a eliminação do mecanismo do regime de licenças em vigor, que incentiva a partilha da licença por parte dos homens pela majoração do tempo total da licença. Ou seja, o papel das mulheres no gozo da licença de parentalidade é reforçado relativamente ao do pai, confirmando a tendência já referida de uma orientação pró-igualitária mais assente no apoio ao papel das mulheres na família, do que ao papel das mulheres e dos homens na família.

Para além do programa eleitoral de 2015, o documento apresentado em 2009 invoca a questão demográfica uma única vez, no ponto sobre segurança social, como um dos fatores da "pressão exercida sobre o Sistema Público de Segurança Social" com o objetivo de evidenciar a resiliência do mesmo sistema: "A pressão exercida sobre o Sistema Público de Segurança Social por fatores de ordem económica, social e demográfica não impediram que este tenha apresentado ao longo dos anos saldos positivos, o que evidencia as suas capacidades e potencialidades". Nessa altura a questão demográfica parece assim ser assumida como um "não problema", ou pelo menos como uma questão cujo impacto não tem dimensão para ser valorizado e contrariado com medidas de política específicas e com esse objetivo.

4.4.4. A proximidade aos modelos pró-igualitários

A leitura da figura 21 evidencia de forma muito clara três níveis de proximidade muito distintos relativamente aos quatro modelos de políticas de família: proximidade forte e muito forte ao modelo pró-igualitário, proximidade fraca ao modelo pró-família/pró-natalista, com a exceção por diferentes

razões, dos programas eleitorais de 2015 e de 2009, e nenhuma proximidade aos modelos pró-tradicional e pró-família não intervencionista.

Figura 21 – Proximidade dos programas eleitorais do PCP aos modelos de políticas de família

	1991	1995	1999	2002	2005	2009	2011	2015
Pró-família/pró-natalista	1	1	1	1	½	1	0	3
Pró-tradicional	0	0	0	0	0	0	0	0
Pró-igualitário	2	3	2	2	2	1	0	3
Pró-família não intervencionista	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: da autora.

Modelo pró-igualitário

Com a exceção dos documentos de 2009 e 2011, a análise evidencia uma proximidade forte ou muito forte, entre os programas eleitorais do PCP e as categorias que caraterizam o modelo pró-igualitário. Tendo em conta a análise desenvolvida até este momento nas suas diferentes dimensões, é muito clara a importância e centralidade da igualdade entre mulheres e homens, em geral, e da promoção da igualdade na família, em particular, sendo esta a categoria fundamental deste modelo. Do mesmo modo, as licenças por maternidade e paternidade e os serviços de apoio à família são medidas de política centrais nas propostas do PCP. A razão principal para o facto de, apesar da centralidade da igualdade entre mulheres e homens de forma transversal a quase todos os documentos, a proximidade entre estes e o modelo pró-igualitário não ser exclusivamente muito forte, prende-se com duas questões: a ausência de medidas de política que explicitem e concretizem a promoção dos direitos e deveres dos pais na partilha das responsabilidades familiares, nomeadamente as licenças por paternidade, e o facto de o PCP, ao contrário deste modelo, não adotar as licenças como medida principal de política de promoção da conciliação entre a vida familiar e profissional. Nos documentos analisados, esta medida de política é sobretudo enquadrada nas políticas laborais, sendo a principal medida de conciliação entre a vida familiar e profissional a redução do horário de trabalho para as 35 horas.

O discurso e as propostas de medidas de política dos programas eleitorais são, em primeiro lugar e de forma explícita, centrados na questão da igualdade e nos direitos das mulheres. No entanto, deve ser salientada a diferença entre a retórica e as propostas de medidas de políticas. Se na retórica a promoção da igualdade na família em geral, da partilha de responsabilidades familiares e da necessidade de combater os estereótipos relativamente aos papéis das mulheres e dos homens na família, em particular, são claras, a sua concretização em medidas de políticas varia entre o implícito e

o ausente. Nesta perspetiva é reforçada a ideia de que a generalidade das propostas se centram no papel das mulheres e não no papel das mulheres e dos homens.

Nas eleições de 2009 e de 2011 a proximidade dos programas é classificada como fraca e muito fraca, respetivamente. Em 2009 a questão da igualdade entre mulheres e homens é implícita nas propostas de proteção da maternidade e da paternidade, através da defesa do pagamento das licenças por maternidade e por paternidade a 100% e da criação de um subsídio social de maternidade e paternidade que permita a elegibilidade dos trabalhadores e trabalhadoras que não cumpram os prazos de garantia exigíveis no acesso às licenças por maternidade e por paternidade. As medidas de promoção de serviços de apoio à família são adotadas exclusivamente como medidas de política de combate à pobreza. Pela sua organização mais concisa e muito marcada pela resposta à crise financeira, o programa apresentado em 2011 não apresenta nem assume medidas nas dimensões que caraterizam o modelo pró-igualitário, pelo que a sua proximidade é muito fraca.

Modelo pró-família/pró-natalista

A classificação de uma proximidade transversalmente fraca a este modelo, na generalidade do conjunto dos programas eleitorais do PCP, resulta da ausência da questão da fecundidade na sua agenda eleitoral e que é a categoria fundamental do mesmo. Em todos os programas eleitorais é assumido indiretamente o apoio público à família, em especial à maternidade, que no caso do PCP, como anteriormente referido, é concretizado sobretudo no apoio público à infância e às mulheres. A relevância dos apoios económicos à família é a segunda categoria que encontra total correspondência nos documentos, sobretudo através das prestações sociais, da gratuitidade da escola pública obrigatória e da ação social escolar. A última categoria é a dos elevados apoios em licenças e serviços de apoio à família, com o sentido da eliminação e redução dos obstáculos à fecundidade, que neste caso encontra correspondência parcial, essencialmente justificada pela ausência de relação das medidas referidas com a questão dos obstáculos à fecundidade.

As exceções a esta tendência geral são, ainda que por diferentes razões, os programas eleitorais de 2005 e 2015. Em 2005 não há nenhuma referência à fecundidade ou natalidade, mas há a associação entre medidas de política de licenças e de serviços de apoio à família e "a eliminação de fortes constrangimentos económicos e sociais que condicionam os(as) jovens trabalhadores(as) quanto ao momento e ao número de filhos". Em 2015, entra na agenda eleitoral do PCP a questão da natalidade como uma das "cinco questões de base para o futuro do país", com medidas de política concentradas nas licenças por parentalidade assumidas com o objetivo de promover "um adequado apoio à natalidade e à proteção da maternidade e da paternidade".

Modelo pró-tradicional e modelo pró-família não intervencionista

A análise da proximidade dos programas eleitorais do PCP a estes dois modelos é feita conjuntamente, não sendo identificável qualquer relação entre as propostas de medidas de políticas apresentadas nos documentos e as categorias que caraterizam estes mesmos modelos. Essencialmente, o modelo pró-tradicional é definido pelo apoio à família tradicional, enquanto instituição base da sociedade, e assente numa perspetiva tradicional relativamente aos papéis sociais dos homens e das mulheres. O modelo pró-família não intervencionista partilha da defesa da visão e da importância da família tradicional, ao mesmo tempo que assume a intervenção minimalista do estado no apoio à família, que deve assentar sobretudo no papel das próprias famílias, da beneficência e da comunidade. Por seu lado, as propostas eleitorais do PCP rejeitam em absoluto a visão subjacente a estes dois modelos e assumem objetivos opostos na defesa dos direitos das mulheres, dos jovens e das crianças enquanto indivíduos e não da família enquanto grupo ou instituição, na defesa da igualdade entre mulheres e homens "na família e na sociedade" e na defesa do papel essencial e quase exclusivo do estado, na promoção e concretização dos direitos individuais dos grupos mencionados.

4.4.5. A necessidade de ocupar o espaço na arena política numa conjuntura crítica e as oportunidades para a afirmação e combate ideológico de sempre

As propostas eleitorais do PCP ao longo do tempo são naturalmente enquadradas por um contexto histórico marcado pela sua base ideológica e programática, que tem no 25 de Abril o ponto âncora dos seus princípios, opções e prioridades políticas e de políticas. Neste âmbito, a família não é em si o objeto direto de atenção, mas sim os seus membros individualmente considerados. Quando muito, e enquanto rede de apoio onde decorre parte da vida das pessoas, a família é instrumental para que os indivíduos vejam garantidos os seus direitos. Os jovens, no direito ao acesso à educação. As mulheres, no direito à igualdade em todas as esferas da vida social e privada. As crianças e as pessoas mais velhas, na mesma lógica.

Na procura exaustiva de referências mais diretas à família, o programa do PCP assume o que se podem considerar como compromissos em fazer "cumprir abril" no corte total com a família promovida pelo anterior regime. Na análise dos programas eleitorais do partido, com as exceções dos documentos de 1995 e de 2015, resulta claro que a família é uma questão que, no mínimo, é secundária face às prioridades políticas e de políticas que respondam à melhoria das condições de vida, da igualdade, da justiça, do acesso ao bem-estar, à cultura da população em geral, dos trabalhadores em particular, e às "aspirações de diferentes grupos sociais": as mulheres, as crianças, os jovens e as pessoas mais velhas.

A análise do conjunto dos documentos evidencia a inexistência da expressão "políticas de família", ainda que haja uma evolução na utilização lenta e progressiva dos termos "família", "apoios à família" e, no limite máximo, "medidas de apoio à família". Como ponto de conclusão desta introdução, a análise integrada do processo de agendamento e de mudança institucional, no caso do PCP, cinge-se, deste modo, aos programas eleitorais de 1995 e de 2015. No primeiro caso, trata-se do processo de agendamento e de mudança institucional da família e das políticas de família. No segundo caso, do agendamento e de mudança institucional relativamente à orientação natalista das políticas de família.

O processo de agendamento e de mudança institucional no programa eleitoral de 1995

A análise do documento apresentado nas eleições de 1995 pelo PCP permite salientar dois dados importantes, associados ao contexto político da altura, e que se consideram fundamentais na explicação do processo de agendamento e de mudança institucional da família e das políticas de família. Em primeiro lugar, as iniciativas assumidas pelo governo português no âmbito da comemoração do Ano Internacional da Família em 1994, por decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Em segundo lugar, a circunstância de as eleições de 1995 encerrarem um ciclo de três governos consecutivos do PSD com o mesmo primeiro-ministro, num total de seis anos, um dos quais com a primeira maioria absoluta do Portugal democrático. O título do programa eleitoral do partido é "Uma Nova Política – Uma Política de Esquerda para Portugal".

A mudança institucional relativamente às questões da família e das políticas da família, de forma inédita e irrepetível na agenda eleitoral do PCP, parecem advir do efeito de *feedback* do Ano Internacional da Família. A visibilidade do evento e as iniciativas que desencadeou, com o envolvimento da sociedade civil (Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/91) e da própria Assembleia da República (Resolução da Assembleia da República n.º 5/95), parecem ter enquadrado o comportamento inesperado do PCP na arena política, face ao seu posicionamento histórico nestas áreas. No programa eleitoral, o efeito de *feedback* é acompanhado por um efeito de *spillover*. Para além do ponto autónomo sobre família, na relação com o Ano Internacional da Família, as questões da família são transversalmente referidas em diferentes áreas de políticas públicas, como a habitação, a juventude, a igualdade entre mulheres e homens. Neste contexto eleitoral, a assunção das questões da família e das políticas de família enquadra uma das dimensões das acusações ao governo e ao PSD e alavanca a justificação da necessidade de uma nova política, uma política de esquerda, proposta pelo PCP. No ponto sobre "Família" é explícita a referência à instrumentalização e manipulação das famílias e da iniciativa da ONU pelo governo, e à adoção por este de uma perspetiva retrógrada e estereotipada sobre a família e respetivas políticas.

A mudança institucional surge, assim, como abrupta, descontinuada e enquadrada na conjugação dos efeitos de *feedback*, de *spillover* e da consequente ação e reação à visibilidade das questões da família durante toda a legislatura, incluindo à preparação e implementação do programa do governo português do Ano Internacional da Família, em 1994. A iniciativa da ONU parece poder considerar-se como um evento focalizador que faz entrar na agenda do PCP as questões da família de forma explícita, num período temporal de 40 anos. O fluxo da política, numas eleições em que o PSD muda de candidato e acumula seis anos de presença ininterrupta no governo, é marcado pelo reforço das possibilidades de mudança de governo. A "nova política" que o PCP propõe tem na questão da família, pela visibilidade referida, uma dimensão de crítica ideológica e de justificação da necessidade de mudança no espaço da

arena política que o partido ocupa através do seu agendamento. No âmbito das políticas, as propostas dos instrumentos de políticas de família correspondem exatamente às que o PCP apresentou ao longo dos anos. De um modo geral, as políticas orientadas para a promoção de uma democracia avançada, assente na melhoria das condições de vida da sociedade em geral, dos trabalhadores em particular, e na resposta às "legítimas aspirações" dos grupos sociais considerados prioritários.

A conjugação de um contexto de possibilidades em aberto para um novo ciclo político e do resultado de uma iniciativa internacional na visibilidade política e social das questões da família na política e na sociedade portuguesa surgem como a base que permitiu a abertura da janela de oportunidade para que o PCP agendasse essas mesmas questões, de uma forma única e irrepetível em todo o período temporal da análise realizada. Este agendamento, importa frisar, não parece corresponder a uma alteração ideológica relativamente à importância da família e das políticas de família. No essencial, a família passa a problema e entra da agenda política porque o PCP parece considerar que não pode "deixar de ir a jogo" nesta área, para além de lhe permitir ampliar as condições para marcar a diferença da sua visão e opções de políticas relativamente à família.

O processo de agendamento e de mudança institucional no programa eleitoral de 2015

O enquadramento económico, político e social das eleições de 2015 resulta de um ciclo marcado pelas consequências das crises financeiras e das dívidas soberanas, a que se somaram eleições antecipadas em 2011, assinatura do Memorando de Entendimento com a Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional, e agravamento da crise financeira, económica e social. Durante a governação liderada pela coligação pós-eleitoral do PSD e CDS, a situação demográfica agrava-se. Os saldos migratórios, que se tinham mantido positivos entre 1993 e 2010, passam a negativos a partir de 2011. Os saldos naturais atingem pela primeira vez os dois dígitos negativos em 2012, -17,8% (Pordata), o valor mais alto durante a legislatura é alcançado em 2013, -23,8% (Pordata). A queda dos nascimentos no mesmo período resulta em valores negativamente históricos. Em 2013 Portugal é o país com o nível mais baixo deste indicador ao nível europeu e internacional.

No parlamento, os partidos que apoiam o governo em funções desencadeiam um debate sobre a natalidade e diferentes propostas que apresentam para responder ao problema. As diversas comissões parlamentares permanentes desenvolvem iniciativas para promover a abordagem do tema numa perspetiva transversal. São ouvidos vários atores, especialistas ou intervenientes de algum modo na matéria, ao mesmo tempo que é criado um grupo de trabalho para a discussão na especialidade das diferentes propostas partidárias. O INE, numa colaboração e parceria com a Pordata, realiza e divulga o Inquérito à Fecundidade. Este inquérito introduz um conjunto de novos indicadores, face aos

utilizados no inquérito anterior, com o objetivo de aprofundar o conhecimento e as possíveis explicações da realidade, bem como uma análise sobre o impacto das políticas de família na natalidade. Um dos resultados mais salientes do inquérito é o de que as portuguesas e portugueses têm menos filhos do que os que desejam. Se a fecundidade realizada fosse igual ou próxima da fecundidade desejada, o ISF seria superior ao mínimo necessário para a renovação das gerações. No mesmo documento as respostas das pessoas inquiridas quanto ao apoio à adoção de políticas públicas para responder ao problema são bastante positivas.

No programa eleitoral do PCP, o agendamento da natalidade e a mudança institucional com a adoção da orientação natalista das políticas de família acontece pela primeira vez, e única, no programa eleitoral de 2015. A mudança institucional, como em 1995, surge como abrupta e na resposta a uma conjuntura crítica a vários níveis vivida pelo país. O efeito combinado dos dados quantitativos e qualitativos do Inquérito à Fecundidade de 2013, com o efeito de *feedback* da visibilidade das questões no debate e nas medidas de políticas aprovadas pelo parlamento, incluindo medidas do PCP, enquadram o funcionamento do fluxo dos problemas com o agendamento do problema da natalidade. No fluxo da política, e de modo semelhante ao programa eleitoral de 1995, ainda que num contexto e âmbito diferentes, a disputa eleitoral tinha no tema da natalidade, o equivalente a um "elefante no meio da sala" que era impossível ignorar. O problema da natalidade impôs-se na sociedade e na política. Os partidos tinham que decidir se ocupavam esse espaço no jogo político. O PCP respondeu afirmativamente.

O *framing* subjacente à necessidade de o PCP introduzir a natalidade na sua agenda é organizado, essencialmente, sob o lema dos "custos de não arrepiar a caminho" no contexto de uma crise demográfica, que não apenas de natalidade, mas de imigração e emigração. Dentro dos custos elencados estão a sustentabilidade do sistema público e universal de segurança social e a sustentabilidade económica do país. Na dimensão do fluxo das políticas verificam-se dois movimentos. Por um lado, as mesmas políticas dos programas anteriores orientadas para a melhoria das condições de vida da população em geral, dos trabalhadores em particular. Por outro lado, a adoção de instrumentos de políticas, assumidas como de natalidade, corresponde quase integralmente à área das licenças por parentalidade. A exceção são as duas propostas no âmbito da assistência a filhos, e de proteção nas situações de desemprego. As questões da soberania e capacidade de desenvolvimento nacionais, centrais na ideologia do partido, são percecionadas como estando em causa, quer pelas opções do governo em funções, quer pela "ingerência" de instituições internacionais. No fluxo da política estes valores do PCP estão claramente em causa e enquadram a ação do partido.

O título do programa eleitoral é claro na prioridade e compromisso políticos do PCP em 2015 em função da avaliação que esta força política faz do contexto político, económico, social e demográfico –

"Política Patriótica e de Esquerda". O agravamento profundo da situação demográfica, a publicação de dados novos e mais diversificados no Inquérito à Fecundidade, o debate político sobre a questão no final da legislatura, no fluxo dos problemas, a avaliação do PCP sobre a situação de Portugal onde os seus valores ideológicos para o país estavam em causa, no fluxo da política, e o facto de as propostas de políticas corresponderem a "políticas de sempre", neste caso as de apoio à maternidade e paternidade, abriram a janela de oportunidade para o primeiro, e único no intervalo de tempo definido nesta tese, agendamento da natalidade enquanto problema político.

4.5. Bloco de Esquerda (BE)

A análise dos programas eleitorais do Bloco de Esquerda evidenciou a ausência de uma estrutura base estável em cada um dos documentos que permita uma análise comparativa semelhante à realizada relativamente aos outros partidos políticos. De facto, a organização dos diferentes textos não segue a lógica das diferentes áreas de políticas, mas a da afirmação de prioridades, objetivos ou propostas que parecem muito marcadas pela conjuntura do momento de cada eleição, que conjugam diferentes áreas de políticas, e que, consequentemente, variam muito de eleição para eleição. Por outro lado, revela-se por vezes difícil distinguir a retórica das propostas de medidas de política, sendo que estas nem sempre apresentam uma organização com uma lógica estabilizada e percetível da sua integração nos diferentes pontos dos programas eleitorais.

4.5.1. A ausência da família como problema, as opções políticas conduzidas pelas "agendas do momento" e a liberdade de escolha no modelo de educação

A análise dos programas eleitorais permite caraterizar a visão da família e das políticas de família do Bloco de Esquerda em quatro pontos. Desde logo e em primeiro lugar, a família não é abordada de forma direta ou autónoma, mas na relação com determinadas áreas de políticas, como a do trabalho, da inclusão social, dos serviços públicos, da economia, da política salarial, das políticas de rendimentos e redistribuição, da cidadania e inclusão, e da educação. Apesar da dificuldade em traçar a evolução da visão da família e das políticas de família ao longo dos documentos apresentados em cada eleição, é possível referenciar os programas eleitorais de 2009 e 2015 como os que revelam uma abordagem menos indireta da família e das políticas de família. Nestes dois textos, no ponto específico das políticas de educação é assumido como uma das vocações da escola "apoiar as famílias nas suas necessidades". Por

outro lado, e no âmbito da defesa da ideia de "desfazer as muralhas da escola, pela valorização de outros atores" (2009), a família é assumida como um dos atores da educação e da escola.

Em segundo lugar, as diferentes políticas e medidas de políticas não são naturalmente assumidas como políticas de família. Se é possível encontrar a palavra família em todos os programas eleitorais, nem sempre associada às políticas de família tal como definidas nesta tese, o termo "política de família" não surge uma única vez nos seis programas eleitorais analisados. A análise realizada identifica, pelas razões mencionadas, o tipo de políticas de família implícitas em todos os documentos. Como referido anteriormente, os documentos de 2009 e 2015 apresentam uma caraterística diferenciadora, dado assumirem como medidas de política de educação várias propostas que são dirigidas às famílias, quer na conciliação do funcionamento da escola com a vida profissional dos pais e mães, quer na defesa e promoção da família como um dos atores que "dentro e fora da escola contam para a mudança". No programa eleitoral de 2009 são propostas as medidas: "creches e jardins de infância de oferta pública, onde é urgente investir […] na conciliação dos horários de trabalho com as responsabilidades parentais", e "a organização da escola como espaço público em torno de três vocações centrais", sendo a segunda "apoiar as famílias nas suas necessidades"; "os horários dos estabelecimentos e oferta de apoios e atividades deverão dar respostas sociais ajustadas, nomeadamente aos horários de trabalho dos pais e das mães" e "todas as crianças devem ter direito a uma educação para a infância, a qual, conforme vontade expressa da família, poderá ser ministrada em contexto familiar". O programa eleitoral de 2015 reafirma, no essencial, as mesmas propostas. Uma nota sobre os programas eleitorais de 1999 e 2002 que não têm qualquer referência a políticas de família, como definidas no âmbito deste trabalho de investigação. A única proposta que se cruza com o objeto desta tese é a da "redução do horário de trabalho para a 35 horas" assumida como medida de promoção da conciliação da vida profissional e familiar e como "razão acrescida para outra repartição das tarefas domésticas entre os sexos, outra atenção aos filhos e ao uso dos tempos livres", no âmbito da política laboral.

Em terceiro lugar, não há qualquer referência às famílias consideradas prioritárias na definição das políticas e apoios públicos. No entanto, a análise dos documentos parece sugerir implicitamente que as famílias trabalhadoras com filhos constituem uma preocupação prioritária na retórica e nas medidas de políticas adotadas. No contexto de uma forte variação de instrumentos de políticas apresentadas entre programas eleitorais é possível identificar uma certa estabilidade e preponderância das que são orientadas para a conciliação da vida profissional e familiar dos trabalhadores e trabalhadoras com filhos, quer nas questões laborais, como o horário de trabalho e as licenças por maternidade e paternidade, assumidas como "medidas de apoio à parentalidade dos trabalhadores e das trabalhadoras", quer nas questões de educação, como a compatibilização dos horários escolares e das atividades extracurriculares com os horários "dos pais e das mães que trabalham".

Por último e em quarto lugar, é possível salientar alguns traços da visão do Bloco de Esquerda sobre a família e as políticas de família. As referências escassas, fragmentadas e indiretas à família parecem revelar a "menor" importância da família e de um discurso sobre a família, face aos direitos das pessoas e da afirmação e concretização de determinadas prioridades do projeto de sociedade defendido pelo Bloco de Esquerda. Na dimensão dos direitos individuais, a questão das mulheres, da igualdade entre mulheres e homens em diferentes aspetos é a mais presente e desenvolvida de forma transversal a quase todos os programas eleitorais. No entanto, também a questão da igualdade das mulheres não é tratada de forma autónoma, mas como uma das dimensões mais importantes do combate a todas as formas de exclusão, de "conservadorismo e de preconceito" e de aprofundamento da democracia. O documento apresentado em 1999 é o único que autonomiza as questões individualmente consideradas, concretamente as relacionadas com as pessoas mais velhas e os jovens.

Os eixos centrais da visão de sociedade que o Bloco de Esquerda defende globalmente em cada programa eleitoral assentam na garantia do "direito ao trabalho para todos", na construção de uma sociedade moderna e democrática, que combata as exclusões, "o egoísmo social e o conservadorismo", no "combate ao défice do atraso na educação", na defesa dos serviços públicos e universais da segurança social, da educação e da saúde, na "reforma fiscal para criar justiça social" e, nas eleições marcadas pelo resgate financeiro, na defesa do poder de compra e de uma política de rendimentos, nos objetivos de "criar emprego […] recuperar direitos" e de recuperar o estado social, como fator de modernização do país, a justiça e a igualdade, como "razão da democracia". A questão da família confirma-se como, essencialmente, omissa ou secundária, e as políticas de família inexistentes.

Para além da questão da igualdade entre mulheres e homens e dentro das referências escassas e indiretas à família, a junção dos elementos dos programas eleitorais indiciadores da visão do Bloco de Esquerda implica salientar a afirmação e defesa da liberdade das famílias na decisão sobre a frequência "de uma educação para a infância" em contexto escolar ou familiar: "Todas as crianças devem ter direito a uma educação para a infância, a qual, conforme vontade expressa da família, poderá ser ministrada em contexto familiar" (2009 e 2015).

Finalmente, como último aspeto do exercício de encaixe das peças do *puzzle* da visão da família e das políticas de família do Bloco de Esquerda, presentes nos diferentes documentos, o papel do estado. Em todos os programas eleitorais a instituição estado tem um papel claro, forte e tendencialmente único na definição e concretização das políticas marcadas pela universalidade dos direitos. A enfase é colocada nos serviços públicos de apoio às famílias, nos apoios sociais, nos direitos por maternidade e por paternidade, de conciliação entre a vida profissional e familiar, de incentivo à partilha das responsabilidades familiares. A igualdade entre mulheres e homens, o papel interventivo do estado combinado com a liberdade de escolha quanto à educação para a infância e as referências, escassas,

indiretas e secundárias, à família, e inexistentes relativamente à política de família, constituem os diferentes elementos da visão da família e das políticas de família do Bloco de Esquerda.

4.5.2. Os três objetivos mais estáveis: apoio económico, conciliação e igualdade entre mulheres e homens

No desenvolvimento da análise dos objetivos das políticas de família, a primeira questão que surgiu foi a de os programas eleitorais de 1999 e 2002 não apresentarem qualquer referência às políticas de família, nem ao nível da retórica, nem ao nível das propostas de medidas de políticas. Nos restantes programas eleitorais – 2005, 2009, 2011 e 2015 – é possível identificar três grupos de objetivos, tendo em conta a sua presença nos diferentes documentos. O primeiro grupo corresponde ao objetivo do apoio económico à família, identificado em todos os programas. O segundo grupo é o dos objetivos da promoção da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar e da promoção da igualdade entre mulheres e homens, respetivamente, nos programas adotados nas eleições de 2009 e 2015, e de 2005 e 2015. O terceiro grupo é o dos objetivos presentes em um único programa, concretamente: promoção da partilha das responsabilidades familiares (2005), promoção da transformação da organização social (2005) e apoio à natalidade (2015).

Figura 22 – Os objetivos das políticas de família do Bloco de Esquerda, 1999-2002

	1999	2002	2005	2009	2011	2015
Promoção da conciliação da vida profissional e vida familiar				*		*
Apoio económico à família			*	*	*	*
Promoção da partilha de responsabilidades familiares			*			
Promoção da igualdade entre homens e mulheres			*			*
Transformação da organização social			*			
Apoio à natalidade						*

Fonte: da autora.

O objetivo do apoio económico à família está associado aos apoios fiscais e às prestações sociais: "a simplificação e redução do sistema de deduções e benefícios ao estritamente necessário nas despesas de saúde e educação" (2005 e 2009); "reposição dos apoios sociais cortados, a começar pelo abono de família" (2011) e "reposição do abono de família e respetivas bonificações, cortados em 2010" (2015).

A promoção da conciliação entre a vida profissional e familiar está subjacente à afirmação da necessidade de "compatibilizar respostas aos direitos de pais e mães que trabalham, com ofertas de qualidade para os/as seus/suas filhos/as", de garantir a "conciliação de horários de trabalho com as responsabilidades parentais" e de "assumir como prioridade absoluta o alargamento da rede de educação para a infância a todas as crianças com quatro anos de idade", no programa de 2009. O enquadramento deste objetivo, no documento adotado em 2015, é fundamentado na conjugação da consideração expressa de que "a variação ou ausência de horários (trabalhadores à chamada) tem graves implicações na vida extraprofissional, em particular na vida familiar", com propostas de "medidas de apoio à parentalidade dos trabalhadores e trabalhadoras", de "disponibilização de equipamentos sociais públicos de apoio a […] crianças" e de promoção da necessidade de "os horários e a oferta de apoios e atividades darem respostas ajustadas, nomeadamente aos horários de trabalho dos encarregados de educação pais e mães".

A promoção da igualdade entre mulheres e homens no programa eleitoral de 2005 está claramente expressa, como objetivo, na afirmação da importância das "condições sociais e culturais no âmbito da família e no trabalho, que criem condições de igualdade de oportunidades" para a participação política das mulheres. No programa eleitoral de 2015 este objetivo está subjacente à denúncia e rejeição de um retrato da realidade, no âmbito do que o Bloco de Esquerda classifica como "combater o conservadorismo e o preconceito": "A regressão do Estado social agudiza a pressão que a apologia conservadora está a exercer sobre as mulheres, fazendo crescer o trabalho não remunerado por elas realizado. Num país sem creches nem empregos, fica claro o fundamento destas políticas: o regresso ao lar". Esta afirmação é combinada com a apresentação de medidas que visam "impedir a discriminação das mulheres grávidas". O objetivo do incentivo à partilha de responsabilidades familiares encontra-se no programa eleitoral de 2005: "As mulheres trabalham em geral mais que os homens e gastam cerca de 18% do seu tempo semanal nas tarefas domésticas e de cuidados à família. Este trabalho, embora seja fundamental para a sobrevivência e para o funcionamento do país, não é contabilizado e muito menos valorizado"; "A sociedade exige diferentes prestações a homens e a mulheres. […]. A alteração deste quadro de discriminação [das mulheres] também passa por uma efetiva partilha de tarefas e responsabilidades entre mulheres e homens".

A promoção da transformação da organização social aprofunda o objetivo do incentivo à partilha de responsabilidades familiares, também no programa eleitoral de 2005: "Impor uma medida paritária que não tenha em conta a organização social dos quotidianos (dupla jornada de trabalho, responsabilidade com pessoas a cargo: crianças e idosos…) e o objetivo da sua transformação, será apenas retórica". Finalmente, o apoio à natalidade surge como objetivo no programa de 2015: "Políticas de promoção da natalidade são centrais".

4.5.3. Entre a oportunidade das "agendas do momento" e as políticas de natalidade desenquadradas

A orientação natalista das políticas de família implícitas entra na agenda do Bloco de Esquerda no programa eleitoral de 2015, de acordo com uma perspetiva genérica e enquadrada nos fatores determinantes da sustentabilidade da segurança social. A necessidade das políticas de natalidade é considerada insuficiente e ineficaz, se não for conjugada com a criação de emprego e a valorização salarial, essenciais para "estancar a sangria da emigração", por um lado, e para potenciar "o regresso dos emigrantes e a atração dos imigrantes", por outro lado. Não deixa de ser interessante constatar que parece mais fácil para o BE agendar "políticas de natalidade" do que referir em algum momento políticas de família.

O texto do programa eleitoral de 2015 não especifica, nem desenvolve sobre quais devem ser as políticas de natalidade, não havendo qualquer relação entre a defesa da necessidade destas medidas e o apoio específico à família, ou às famílias numerosas, ou à ideia de criação de condições que permitam às pessoas terem os filhos que desejam e não apenas os filhos que consideram poder ter, entre outras. A questão da natalidade é exclusivamente abordada como uma das condicionantes a ter em conta na promoção da sustentabilidade da segurança social: "A demografia é apenas uma entre outras determinantes da sustentabilidade da segurança social, ao lado da política de imigração que pode favorecer a entrada de trabalhadores estrangeiros, de uma política de pleno emprego que aumente a taxa de emprego e da elevação do nível de produtividade que depende do investimento e da inovação. Políticas de natalidade são centrais, mas nenhuma será eficaz sem emprego e salários dignos."

A ideia que fica na leitura do programa, na perspetiva do agendamento e mudança institucional quanto à natalidade, é a de que, apesar da referência à questão da natalidade, a forma como é abordada sugere uma certa desvalorização da mesma. Importa referir que a "questão demográfica" é mencionada nos programas de 2002 e 2005, ainda que sem qualquer consequência ao nível da defesa de políticas de natalidade, nem qualquer associação à defesa da família ou de qualquer objetivo relacionado com a família ou a política de família. No documento de 2002 é salientado o contributo da imigração para o crescimento demográfico, como um dos fatores que justificam para o Bloco de Esquerda a ideia da imigração "como questão central para o país". Em 2005 a "alteração do padrão demográfico e o aumento da esperança de vida" são dois fatores, entre outros, que sustentam a defesa da "necessidade de introduzir novas formas de financiamento da segurança social".

4.5.4. A proximidade relativa aos modelos pró-igualitário e pró-família/pró-natalista

A análise da proximidade das propostas de medidas de política de família do Bloco de Esquerda aos modelos das mesmas políticas é, naturalmente, muito marcada pela abordagem indireta e escassa à família e às políticas de família. De qualquer modo, tendo em conta a análise da visão da família e das políticas de família, dos objetivos e do tipo de políticas de família, não surpreende que se verifique, por ordem decrescente, uma relativa proximidade ao modelo pró-igualitário em primeiro lugar, ao modelo pró-família/pró-natalista em segundo lugar e a inexistência de qualquer proximidade aos modelos pró-família e pró-família não intervencionista, em terceiro lugar.

Figura 23 – Proximidade das medidas de política de família do BE aos modelos de política de família

	1999	2002	2005	2009	2011	2015
Pró-família/pró-natalista	0	0	1	0	0	2
Pró-tradicional	0	0	0	0	0	0
Pró-igualitário	0	0	3	0	0	3
Pró-família não intervencionista	0	0	0	0	0	0

Modelo pró-família/pró-natalista

Com a exceção da caraterística deste modelo relativa à importância dos apoios económicos presente nos programas eleitorais de 2005, 2009, 2011 e 2015, ainda que sem qualquer indexação ao número de filhos, só nos programas de 2005 e 2015 é que se identificam outras categorias deste modelo. Em todos os outros documentos não é possível encontrar qualquer proximidade ao modelo pró-família/pró-natalista, tendo em conta não apenas a ausência da questão da fecundidade, como das restantes categorias do modelo.

No programa de 2005 o facto de a referência à questão demográfica salientar o envelhecimento e não a fecundidade, ainda que se verifiquem, totalmente, a dimensão da consideração dos apoios à família, com primazia dos apoios à maternidade como responsabilidade do estado e, parcialmente, as dimensões da relevância dos apoios económicos, sem qualquer referência ao número de filhos, bem como dos elevados apoios nos regimes de licenças parentais e de serviços de apoio às famílias, sem

qualquer associação ao objetivo de redução dos obstáculos à fecundidade, fundamenta e explica a proximidade fraca do programa ao modelo pró-família/pró-natalista. O programa de 2015, porque introduz na agenda política a questão da natalidade, bem como todas as outras dimensões do modelo, atinge um nível de proximidade forte relativamente a ele, mesmo se parcialmente, tendo em conta a ausência da dimensão do número de filhos nos apoios económicos, e da redução dos obstáculos à fecundidade nas licenças e serviços de apoio à família.

Modelo pró-igualitário

Os programas eleitorais de 2005 e 2015 são os únicos que assumem como central a questão da igualdade entre mulheres e homens, bem como as restantes categorias do modelo pró-igualitário. Concretamente a promoção da igualdade na família, a responsabilidade do estado na promoção da conciliação entre a vida profissional e familiar, e a importância da cobertura de serviços de apoio à família. A proximidade entre estes programas e este modelo é, assim, muito forte.

Nos restantes documentos só o programa eleitoral de 2009 regista uma correspondência parcial e total com duas das categorias do modelo, respetivamente a responsabilidade do estado na promoção da conciliação entre a vida profissional e familiar e a importância da cobertura de serviços de apoio à família. Apesar deste facto, a sua proximidade ao modelo é fraca, desde logo pela ausência da categoria fundamental.

Modelo pró-família e modelo pró-família não intervencionista

Associadas ou não a políticas de família, tal como definidas no âmbito da presente tese, há várias afirmações no plano da retórica, para além das medidas de política referidas no ponto sobre a análise do tipo de políticas de família, que explicam a ausência de qualquer proximidade com os modelos pró-família e pró-família não intervencionista. No programa adotado nas eleições de 1999, no ponto "Egoísmo social e conservadorismo" é explicitado que "O Bloco de Esquerda […] pronuncia-se abertamente pela igualdade de direitos entre os sexos". Em 2002 o texto do programa eleitoral afirma: "No combate às exclusões, o Bloco sublinha a centralidade civilizacional da oposição à discriminação das mulheres: no trabalho, no salário, na formação, nas carreiras profissionais, na vida social, as mulheres vivem uma contradição profunda – estão mais inseridas na vida ativa do que na maioria dos restantes países europeus, mas são mais prejudicadas pelo preconceito, por práticas e por contratos discriminatórios". Em 2005 é explicitado: "O estabelecimento do princípio da paridade reconhece a discriminação das mulheres e é uma ferramenta preciosa no combate à sua exclusão, mas este

princípio de pouco servirá se não for acompanhado por outras medidas que efetivem esta participação, como o aprofundamento dos direitos das trabalhadoras e dos trabalhadores, nomeadamente no que diz respeito à maternidade e à paternidade, serviços públicos de guarda de crianças e de apoio ao trabalho doméstico". Em 2009, no ponto "Combater o défice do atraso com a educação" é explicitado que "há que compatibilizar respostas aos direitos dos pais e das mães que trabalham, com ofertas de qualidade para os/as seus/suas filhos(as)". Finalmente, no programa eleitoral de 2015, no ponto "Combater o conservadorismo e o preconceito", é denunciado que "A regressão do Estado social agudiza a pressão que a apologia conservadora está a exercer sobre as mulheres, fazendo crescer o trabalho não remunerado por elas realizado. Num país sem creches nem empregos fica claro o fundamento destas políticas: o regresso ao lar".

4.5.5. A mudança abrupta em função da "agenda política do momento" e o paradoxo do agendamento de políticas de natalidade

A análise dos programas eleitorais do BE revela, de forma consistente ao longo do tempo, a ausência clara da família e das políticas de família na agenda política deste partido. A organização dos programas eleitorais do BE, mais marcada pelas suas prioridades conjunturais em cada momento eleitoral, do que pela organização mais "clássica" seguida pelos restantes partidos, constitui a imagem mais clara e forte dessa ausência. O seu Manifesto Fundador reforça esta ideia. Das quatro vezes em que se lê a palavra família, só uma surge relacionada mais diretamente com a família enquanto objeto direto da atenção do BE. No ponto "O Portugal moderno continua tão conservador como antes", a família, a propósito da igualdade entre mulheres e homens, é referida como lugar da continuada discriminação das mulheres, num Portugal "culturalmente marcado pelos valores da supremacia masculina", e numa sociedade onde "os valores mais retrógrados são marcados pela influência de uma hierarquia católica tradicionalmente conservadora".

O processo de agendamento e de mudança no programa eleitoral de 2015

Em 2015, o contexto demográfico, económico e social de Portugal, associado à ampla divulgação e forte impacto na discussão política do Inquérito à Fecundidade do INE de 2013, numa parceria com a Fundação Francisco Manuel dos Santos, e ao trabalho parlamentar no final da legislatura sobre natalidade e políticas de família também potenciaram a mudança circunstancial do BE com a adoção da orientação natalista. A mudança institucional no documento apresentado nas eleições de 2015 parece surgir, ao mesmo tempo, como um efeito de *feedback* do trabalho parlamentar e como a resposta a uma conjuntura crítica, desde logo do ponto de vista demográfico.

A forma “solta”, pouco enquadrada e com uma tónica clara de desvalorização ou, na melhor das hipóteses, de secundarização, como o BE adota e assume a promoção de políticas de natalidade, sugere como explicação mais forte, a necessidade de “ir a jogo” na arena política. O posicionamento do BE na disputa eleitoral relativamente à questão da natalidade parece resultar, no essencial, do constrangimento institucional de não poder deixar o seu espaço vazio.

A mudança institucional é deste modo, uma mudança abrupta e que aparenta ser de descontinuidade. No fluxo da política a perspetiva de mudança que encerra cada ato eleitoral, o quadro de crise demográfica que o BE associa diretamente à necessidade de políticas que como este defende devem assumir como prioridades a promoção do emprego, de salários dignos, de equilíbrio demográfico, que garantam a sustentabilidade da segurança social, e que criem condições para diminuir a emigração e aumentar a imigração, parecem fazer da adoção da questão da natalidade “um mal menor” na ocupação desse espaço na arena política. As políticas de natalidade não são concretizadas pelo BE, ao contrário das que este partido considera não só mais importantes, como são aquelas assumidas em manifestos eleitorais anteriores. É o caso das políticas de emigração, de imigração, de promoção do emprego e do aumento generalizado dos salários.

A janela de oportunidades para o agendamento da orientação natalista surge, assim, num quadro onde parecem ser conciliáveis a adoção de políticas de natalidade na resposta ao jogo político do momento eleitoral, com as políticas que fazem parte da perspetiva ideológica do BE na resposta aos desequilíbrios demográficos e à defesa da sustentabilidade da segurança social.

Quinto capítulo – A orientação natalista das políticas de família na legislação dos ciclos políticos entre 1991 e 2015

A bibliografia que estuda as políticas de família e a questão da fecundidade e da natalidade, como referido no desenvolvimento do modelo de análise, identifica os apoios económicos, as licenças parentais e os serviços de apoio à família como as políticas de família mais relevantes no apoio à natalidade (McDonald, 2002; Neyer, 2003; Thévenon, 2012). Este capítulo procede à análise das três políticas de família referidas, ao longo dos diferentes governos, que correspondem aos ciclos políticos entre 1991 e 2015. No período temporal definido para este trabalho foram formados sete governos: um liderado pelo PSD, entre 1991-1995; quatro liderados pelo PS, entre 1995-1999, 1999-2002, 2005-2009 e 2009-2011; e dois liderados por coligações do PSD e CDS-PP, entre 2002-2005 e 2011-2015. A análise da evolução da legislação relativa ao abono de família ao longo dos ciclos políticos, das deduções por dependentes e por despesas de educação e formação, das licenças por maternidade e por paternidade e dos serviços de apoio à família, neste caso creches e pré-escolar, é conduzida, como na análise dos programas eleitorais, de modo a identificar a visão da família e das políticas de família, os seus objetivos, o surgimento e enquadramento da orientação natalista, a proximidade aos modelos de políticas de família e o *framing* das opções políticas e de política.

A ideia de que entre o primeiro governo após a aprovação da Constituição da República, em 1976, e o último governo de Cavaco Silva, a política de família foi tendencialmente implícita, com a atenção política mais focada em medidas de política orientadas para as mulheres, as crianças e os jovens, e as pessoas mais velhas é uma ideia consensual na bibliografia (Dias, 1994; Wall, 2011; Nobre de Deus e Branco, 2022).

A análise desenvolvida no presente capítulo à legislação dos diferentes ciclos políticos entre 1991 e 2015 fundamenta a afirmação de que, neste período, Portugal entra numa nova fase de políticas de família mais explícitas, sobretudo a partir de 1995. O tipo de políticas de família, os instrumentos de política que lhes estão associados e a sua conexão com as políticas de igualdade entre mulheres e homens e com a política social evidenciam a afirmação tendencialmente crescente de políticas de família explícitas. O desenvolvimento desta mudança nas políticas de família é interessante por várias razões, sobretudo quando se faz o exercício entre o que seria expectável depois da análise aos programas eleitorais dos diferentes partidos que assumiram funções governativas, e o que a análise seguinte revela.

5.1. O governo de 1991 a 1995 do PSD: políticas de família implícitas e o papel da legislação europeia

No XII Governo, liderado por Cavaco Silva, do PSD, a análise das políticas de família implica, no imediato, a distinção entre as que são explicitamente assumidas como políticas de família – o abono de família – as que não sendo assumidas como tal integram uma dimensão relativa à família – a política fiscal – e as que são assumidas como políticas de outras áreas, concretamente como políticas de igualdade entre mulheres e homens e de proteção laboral das grávidas, puérperas e lactantes – a lei da maternidade e paternidade relativa à licença de maternidade e paternidade – e como políticas de educação – o ensino pré-escolar. Neste contexto, e tendo em conta que os documentos analisados têm poucas referências diretas à família nas suas exposições de motivos, a visão da família deste governo é a da preocupação "com a melhoria do bem-estar das famílias", com o apoio às famílias de baixos rendimentos com três e mais filhos e com a promoção da igualdade entre mulheres e homens.

Em termos do tipo de políticas de família adotadas neste período, o abono de família é a única política de família que se evidencia como explícita. As restantes políticas de família dividem-se entre as explícitas no conteúdo, no caso da política fiscal, e as implícitas, no caso das medidas de serviços de apoio à família, concretamente do ensino pré-escolar. Os objetivos são muito específicos de cada uma das políticas de família, razão porque se fará uma análise individualizada dos mesmos.

Figura 24 – Os objetivos das políticas de família no XII Governo (1991-1995)

Políticas de família	Legislação	Objetivos
Abono de família	Decreto-lei n.º 142/91, de 9 de abril Portaria n.º 56/91, de 19 de janeiro Portaria n.º 322/92, de 9 de abril Portaria n.º 213/93, de 22 de fevereiro Portaria n.º 312/94, de 19 de maio Portaria n.º 33/95, de 13 de janeiro	Apoio económico à família Redução da pobreza Apoio às famílias numerosas mais pobres Apoio ao bem-estar social das famílias Proteção especial à infância e juventude
Deduções por dependente e despesas de educação	Lei n.º 2/92, de 9 de março Lei n.º 30-C/92, de 28 de dezembro Lei n.º 75/93, de 20 de dezembro Lei n.º 39-B/94, de 27 de dezembro	Apoio económico à família
Licença por maternidade e por paternidade	Lei n.º 17/95, de 9 de junho, (regulamentada em matéria de subsídios pelo decreto-lei n.º 333/95, de 23 de dezembro)	Promoção da conciliação entre a vida profissional e familiar Promoção da igualdade de direitos e deveres entre os cônjuges, decorrentes da maternidade e da paternidade Promoção do papel do pai na partilha das responsabilidades familiares Promoção da participação das mulheres no mercado de trabalho Proteção da maternidade
Serviços de apoio à família	Decreto-lei n.º 173/95, de 20 de julho	Promoção do sucesso escolar Promoção da melhoria e valorização dos recursos humanos

Fonte: da autora

Abono de família

No âmbito das políticas de apoio económico à família, o abono de família tem como objetivo principal, presente em todos os atos legislativos adotados no âmbito desta medida entre 1991 e 1995, compensar os encargos familiares. Em 1991 o decreto-lei n.º 142/91, de 10 de abril, assume "A própria natureza do abono de família que visa compensar os encargos familiares".

Este objetivo é concretizado anualmente de duas formas. Por um lado, através da atualização dos montantes das prestações em valor igual ou superior à inflação, por outro lado, pela majoração das prestações orientadas para os terceiros filhos e seguintes. A portaria n.º 213/93, de 22 de fevereiro, explicita que "o Governo procede, através do presente diploma, ao ajustamento das referidas prestações, tendo em vista uma atualização que, dentro dos limites possíveis, garanta a efetiva recuperação das mesmas". A majoração do abono de família para os terceiros filhos e seguintes não é referida nas exposições de motivos, mas no articulado de todos os atos legislativos. Na portaria n.º 33/95, de 13 de janeiro, o artigo 2.º – "Abono de família" – estabelece que "1 – O montante do abono de família é de 2580$ por cada descendente, salvo o disposto no número seguinte.; 2 – O montante mensal do abono de família relativamente ao terceiro descendente e seguintes é de 3880$, tratando-se de agregados familiares cujos rendimentos ilíquidos mensais sejam inferiores a uma vez e meia a remuneração mínima garantida à generalidade dos trabalhadores".

Associado ao objetivo de compensar os encargos familiares, surge ainda o objetivo da melhoria do bem-estar das famílias. Em 1992, a portaria n.º 322/92, de 9 de abril, determina que "Pelo presente diploma procede o Governo ao ajustamento dos quantitativos do abono de família e das demais prestações familiares, no prosseguimento de uma política de atualização que visa contribuir para a melhoria do bem-estar das famílias". Por último, e ainda relativamente ao abono de família, importa referir os dois objetivos que surgem de forma esporádica, ao contrário dos anteriores. Por um lado, o de alargar o direito à prestação dos 14 para os 15 anos e, por outro lado, o de garantir a proteção especial à infância e juventude. Relativamente ao primeiro, o decreto-lei n.º 142/91, de 10 de abril, assume que "na melhoria da proteção a garantir às famílias, importa criar condições cada vez mais amplas para a atribuição do abono de família, pelo que o presente diploma alarga o direito a esta prestação dos 14 para os 15 anos aos jovens que não exerçam atividade profissional remunerada". O segundo objetivo é evidenciado na portaria n.º 312/94, de 19 de maio, na afirmação de que "Entende o Governo que é prioritário dispensar proteção especial à infância e juventude, objetivo que sempre esteve na base da atribuição desta prestação familiar".

Deduções por dependente e por despesas de educação

A análise da dimensão fiscal dos apoios económicos à família através das deduções por dependente (artigo 80.º – "Deduções à coleta") e das despesas de educação (artigo 50.º – "Abatimentos ao rendimento líquido total") faz transparecer, em todos os orçamentos de estado, o objetivo transversal do reforço da equidade e eficiência fiscal, através da atualização das deduções e do valor das despesas de educação e formação. No Relatório do Orçamento de Estado para 1993 (apresentado na proposta de lei n.º 37/VI), como de forma muito semelhante em todos os outros orçamentos do XII Governo, é explícito, no ponto sobre as "Principais medidas de política fiscal", que "As medidas de política fiscal inseridas no Orçamento de Estado para 1993 visam reforçar a equidade e a eficiência tanto económica como administrativa do sistema fiscal vigente". No mesmo documento e no quadro que resume as principais medidas de política fiscal, a primeira parte explicita as medidas: "Em relação aos impostos sobre as famílias", e em primeira linha assume o "Aumento dos escalões, abatimentos e deduções do IRS: os limites dos escalões, abatimentos e deduções são aumentados em cerca de 6%, valor que é compatível com o aumento do rendimento real das famílias".

Licenças por parentalidade

Em matéria de licenças por maternidade e por paternidade, o XII Governo apresentou à Assembleia da República a proposta de lei n.º 114/VI. Uma vez aprovada, resultou na lei n.º 17/95, de 9 de junho, que "altera os artigos 9º, 10º, 11º, 14º, 15º, 16º, 17º, 18º e 19º da Lei n.º 4/84, de 5 de abril – "Maternidade e Paternidade". Os objetivos desta lei enquadram-se em dois domínios. O primeiro tem a ver com a então Comunidade Económica Europeia (CEE). A exposição de motivos assume, logo no primeiro parágrafo, que "Na sequência da aprovação da Diretiva do Conselho n.º 92/85/CEE, de 19 de outubro, torna-se necessário adequar às normas comunitárias os preceitos da legislação portuguesa". O segundo enquadra-se nos resultados da avaliação da Lei n.º 4/84, de 5 de abril, passados dez anos da sua aprovação: "afigura-se necessário prosseguir o aprofundamento da proteção essencial dos recém-nascidos, da concretização da plena igualdade de direitos e deveres entre cônjuges decorrentes da maternidade e da paternidade, e, sobretudo, melhorar os mecanismos de proteção da segurança e da saúde da mulher grávida, puérpera ou lactante que trabalha fora do domicílio". No essencial, as medidas adotadas aumentaram a licença por maternidade, consagraram a licença por paternidade de dois dias para todos os trabalhadores, que já tinha sido adotada exclusivamente para os funcionários públicos, e reforçaram os direitos e a proteção das trabalhadoras grávidas, puérperas e lactantes. A lei adita vários artigos que densificam os direitos daquelas trabalhadoras, nomeadamente o artigo 18.º – A, que tem como epigrafe: "Proibição de despedimento".

O aumento da licença por maternidade, claramente superior aos dois dias de licença por paternidade e a utilização da expressão "concretização da plena igualdade de direitos e deveres entre cônjuges decorrentes da maternidade e da paternidade", colocam dúvidas quanto à classificação do objetivo destas medidas como promotoras da igualdade entre mulheres e homens. No fundo, a interpretação das alterações da legislação da licença por maternidade sugere a existência de uma certa contradição, identificada frequentemente na análise dos programas eleitorais.

Serviços de apoio à família

No âmbito dos serviços de apoio à família, a única medida adotada "Define os mecanismos e as condições de atribuição dos apoios financeiros necessários à criação e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar", através do decreto-lei n.º 173/95, de 20 de julho. Os objetivos desta iniciativa são os de "assegurar uma maior cobertura da rede de estabelecimentos de educação pré-escolar" e de "atingir em 1999 uma taxa de frequência próxima dos 90%". A exposição de motivos justifica a adoção do decreto-lei com base na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro), que consagra "o direito a uma justa e efetiva igualdade de oportunidades no acesso à escola e no sucesso da aprendizagem", e no facto de "Estudos desenvolvidos neste domínio permitirem confirmar os benefícios da educação pré-escolar como fator de sucesso educativo". Ao mesmo tempo, o governo afirma ainda "a educação pré-escolar como indispensável para a melhoria e valorização dos recursos humanos", sendo por isso "um fator essencial da estratégia de desenvolvimento socioeconómico do País". Tendo em conta a obrigação legal determinada pela Lei de Bases do Sistema Educativo, o conhecimento fundamentado da relação virtuosa entre a frequência da educação pré-escolar e os níveis de sucesso escolar, a que acresce a perspetiva de este nível de educação ser essencial para a "melhoria e valorização dos recursos humanos" e para o desenvolvimento económico do país, o decreto-lei assume ser papel do estado "assegurar a existência de uma rede de educação pré-escolar, em articulação com instituições de natureza diversa".

Dentro do papel do estado, o desenvolvimento do ensino pré-escolar é considerado, no essencial, uma responsabilidade do Ministério da Educação, e esta medida é, assim, enquadrada expressamente no âmbito das políticas de educação, ao invés das políticas de família ou sociais: "Sem prejuízo de outras funções de natureza social normalmente asseguradas por estes estabelecimentos – como designadamente, a função da guarda de crianças – cabe ao Ministério da Educação uma responsabilidade própria na componente educativa, traduzida em primeira linha, na correspondente tutela pedagógica e na concessão de apoios financeiros".

Proximidade aos modelos de políticas de família

A partir da legislação relativa às políticas de família adotada neste governo, essencialmente tendo em conta os instrumentos de políticas e os objetivos das mesmas, parece poder dizer-se que a proximidade é máxima relativamente ao modelo pró-igualitário, fraca relativamente ao modelo pró-natalista e muito fraca quanto aos modelos pró-tradicional e pró-família não intervencionista.

Figura 25 – Proximidade da legislação do XII Governo aos modelos de políticas de família

Modelo pró-família/pró-natalista	Modelo pró-tradicional	Modelo pró-igualitário	Modelo pró-família não intervencionista
1	0	3	0

Fonte: da autora.

Apesar de não haver nenhuma referência à questão da fecundidade ou natalidade, verifica-se na legislação analisada a correspondência com duas das categorias que constituem o modelo pró-família/pró-natalista. A primeira é a da consideração do apoio às famílias enquanto responsabilidade do estado, especialmente das questões relacionadas com a maternidade. A segunda é a da relevância dos apoios económicos, especialmente a partir do terceiro filho, ainda que o apoio às famílias numerosas, pela majoração dos montantes da prestação, seja orientado para as família numerosas mais pobres.

A última dimensão de análise diz respeito ao *framing* das políticas. O apoio ao bem-estar social das famílias, no caso do abono de família, o aumento do rendimento das famílias, na lógica da equidade e eficiência fiscal, a vulnerabilidade da mulher grávida, puérpera e lactante, a igualdade de direitos e deveres entre os cônjuges na responsabilidade do cuidar dos filhos após o nascimento, relativamente às medidas adotadas no âmbito das licenças por maternidade e por paternidade, e a promoção do sucesso escolar e da valorização dos recursos humanos como fator estratégico de desenvolvimento do país, subjacente à decisão de aumentar a rede e cobertura do pré-escolar, são as dimensões essenciais das justificações assumidas pelo governo do PSD, no processo de decisão política relativamente ao conjunto da legislação de políticas de família, tal como definidas no modelo de análise desta investigação.

5.2. O governo de 1995-1999 do PS: políticas de família explícitas, centralidade das políticas de família assente na igualdade entre mulheres e homens e afirmação do direito das crianças ao subsídio familiar

O XIII Governo, liderado por António Guterres, do PS, adota um extenso conjunto de políticas de família que induz uma visão marcada por quatro pontos principais. Em primeiro lugar, não é assumida nenhuma definição de família, sendo referido, no entanto, o que baliza a intervenção do governo nesta área de políticas: "A eleição do princípio da solidariedade como um dos fundamentos da atuação política do Governo determinou a definição de uma orientação de política familiar que, assentando nos pressupostos constitucionais, na realidade atual da sociedade portuguesa e nas suas tendências evolutivas, não perdesse de vista a convergência das políticas familiares europeias" (decreto-lei n.º 133-B/97, de 30 de maio). Ainda a propósito da ausência de definição de família, parece ser relevante mencionar o facto de, neste período, o governo alterar a denominação da prestação familiar abono de família para subsídio familiar a crianças e jovens, no âmbito da reforma do abono de família adotada em 1997 (decreto-lei n.º 133-B/97, de 30 de maio). Esta mudança sugere o aprofundamento da modernização da visão da família e das políticas de família, e da individualização dos direitos iniciada com a revolução democrática, pelo corte com uma denominação que se mantinha nos anos 90 e que teve origem nos governos do período da ditadura de Salazar.

Em segundo lugar, sobre a visão da família na relação entre os seus membros, os documentos explicitam, por um lado, a relevância da relação mãe-filho nos primeiros meses e anos de vida – "É hoje universalmente aceite que o binómio mãe-filho constitui a unidade biológica afetiva indissociável de uma verdadeira vida saudável" (projeto de lei n.º 349/VII do PS) – e, por outro lado , a importância de "reforçar a ligação entre o pai e o recém-nascido" (proposta de lei n.º 249/VII), bem como a importância da promoção da conciliação entre a vida profissional e familiar, e a "igualdade entre os progenitores na repartição das tarefas familiares" (proposta de lei n.º 49/VII).

Em terceiro lugar, a relação entre o estado e a família define como famílias prioritárias no apoio do estado, as famílias economicamente mais vulneráveis e as famílias numerosas. O estado assume claramente um papel no apoio à família expresso nas políticas adotadas neste período, mas envolve no exercício desse papel outros atores, desde logo a própria família, as redes informais, as instituições sociais e os municípios: "Muito embora corresponda à família e à vizinhança o primeiro gesto de acolhimento e o encaminhamento das situações de carência para iniciativas de inserção social e de progressivo acesso a uma normal cidadania, as várias instituições intermédias de inspiração humanista e vocação solidária de base local devem assumir-se como mediações privilegiadas de atuação entre a Família, a Comunidade e o próprio Estado." (Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, 1996).

O financiamento das políticas é universal nos apoios fiscais, nas licenças e no ensino pré-escolar, mas é introduzida, na nova prestação do subsídio familiar a crianças e jovens, a combinação da universalidade com a seletividade. A nova prestação substitui as prestações de abono de família e subsídios de aleitação e de nascimento, passando os respetivos montantes a ser modulados em função dos rendimentos: "a definição de uma nova política social de compensação de encargos familiares que, sem deixar de ter em conta o direito universal às correspondentes prestações, fortaleça a dinâmica redistributiva de rendimentos próprios da Segurança Social, indo ao encontro das necessidades dos agregados familiares economicamente mais débeis" (decreto-lei n.º 133-B/97, de 30 de maio).

Por último e em quarto lugar, as políticas de família deste governo, em termos do tipo de políticas de família, podem ser divididas em dois grupos. Por um lado, as que são explicitamente assumidas como políticas de família, concretamente a legislação do abono de família que é referida como parte da "política geral familiar" (decreto-lei n.º 133-B/97, de 30 de maio) e das licenças por maternidade e paternidade, que relacionam os direitos neste âmbito com "a promoção do bem-estar da criança, da mãe e de toda a família" (projeto de lei n.º 349/VII, do PS). Por outro lado, as medidas de política de família explícitas no conteúdo, em que, no caso da legislação relativa ao ensino pré-escolar, a dimensão da família é mais forte e, no caso das medidas no âmbito da política fiscal, é menos forte. As medidas de política de serviços de apoio à família centradas no ensino pré-escolar referem explicitamente, para além dos objetivos associados a esta medida enquanto política de educação, o propósito de "apoiar as famílias na tarefa de educação das crianças" (decreto-lei n.º 147/97, de 11 de junho) e de eliminar as dificuldades das famílias na conciliação da vida profissional e familiar, tendo em conta "a inadequação do horário de funcionamento do estabelecimento de educação pré-escolar às necessidades comprovadas dos horários profissionais dos pais ou encarregados de educação; a distância entre o local de trabalho dos pais e encarregados de educação e o estabelecimento de educação pré-escolar; a inexistência de familiares disponíveis para o acolhimento da criança após o encerramento do estabelecimento de educação pré-escolar, a inexistência de alternativa à qual a família possa recorrer, para ser assegurada a guarda da criança após o encerramento do estabelecimento de educação pré-escolar" (portaria n.º 583/97, de 1 de agosto).

Pelo exposto no parágrafo anterior pode dizer-se que, no seu conjunto, as políticas de família surgem articuladas e coerentes entre si, desde logo no que são os seus objetivos.

Figura 26 – Os objetivos das políticas de família do XIII Governo do PS

Políticas de família	Legislação	Objetivos
Abono de família	Portaria n.º 35/96, de 10 de fevereiro Portaria n.º 54/97, de 22 de janeiro Decreto-lei n.º 133-B/97, de 30 de maio Portaria n.º 491-A/97, de 15 de julho Portaria n.º 50/98, de 4 de fevereiro Portaria n.º 20/99, de 14 de janeiro Decreto-lei n.º 341/99, de 25 de agosto	Apoio económico à família Redução da pobreza Apoio às famílias numerosas Promoção da melhoria do bem-estar social das famílias Reforço da capacidade redistributiva dos rendimentos da Segurança Social Apoio à primeira infância Proteção à infância e juventude
Deduções por dependente e despesas de educação	Lei n.º 10-B/96, de 23 de março Lei n.º 52-C/96, de 27 de dezembro Lei n.º 127-B/97, de 20 de dezembro Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro	Apoio económico à família Apoio às famílias numerosas
Licença por maternidade e paternidade	Lei n.º 102/97, de 13 de setembro Lei n.º 18/98, de 28 de abril Decreto-lei n.º 347/98, de 9 de dezembro Lei n.º 142/99, de 31 de agosto	Promoção da relação mãe-criança Apoio às famílias numerosas Promoção da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar Promoção da igualdade entre mulheres e homens Promoção do papel do pai na partilha das responsabilidades familiares Promoção da participação das mulheres no mercado de trabalho
Serviços de apoio à família	Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social Lei n.º 5/97, de 19 de fevereiro Decreto-lei n.º 147/97, de 11 de junho Portaria n.º 583/97, de 1 de agosto Portaria n.º 1227/97, de 97, de 15 de dezembro Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de maio Portaria n.º 977/98, de 17 de novembro Portaria n.º 482/99, de 1 de julho	Promoção do sucesso escolar Apoiar as famílias na tarefa da educação dos filhos Promoção da conciliação da vida profissional e da vida familiar

Fonte: da autora

Como é possível perceber na figura 26, a adoção de novos objetivos pelo novo governo do PS, como os do apoio à primeira infância e à conciliação entre a vida profissional e familiar, acresce aos objetivos do ciclo político anterior o apoio económico à família, a redução da pobreza, o apoio às famílias numerosas, a promoção do bem-estar social das famílias e o apoio à infância e juventude. Neste quadro de manutenção de objetivos das políticas de família entre governos de diferentes quadrantes políticos, a análise evidenciou diferentes formas de materializar os mesmos objetivos. Apesar de em 1996 o governo do PS ter mantido a majoração do terceiro filho e seguintes do abono de família, estritamente associada à consideração das famílias numerosas como um grupo social mais exposto ao risco de pobreza e de exclusão social, na reforma do abono de família de 1997 o propósito de redução da pobreza é concretizado com opções de política diversas. A majoração dos montantes do abono passa a ser essencialmente associada à diferenciação dos valores das prestações de todas as famílias em função dos seus diferentes rendimentos (decreto-lei n.º 133-B/97, de 30 de maio). O foco da redução da pobreza é colocado, deste modo, no objetivo de maior capacidade redistributiva das verbas do orçamento da segurança social e implicou a adoção de três escalões de rendimentos enquadrados na lógica de quanto mais baixos os rendimentos, mais elevado o valor da prestação: "Do conjunto de vetores subjacentes à referida orientação destaca-se, no âmbito da segurança social, a

definição de uma nova política social de compensação dos encargos familiares que, sem deixar de ter em conta o direito universal às correspondentes prestações, fortaleça a dinâmica redistributiva de rendimentos própria da segurança social, indo ao encontro das necessidades dos agregados familiares economicamente mais débeis" (decreto-lei n.º 133-B/97, de 30 de maio).

A dissociação entre os objetivos de redução da pobreza e de apoio às famílias numerosas não implicou a queda do último, mas a alteração progressiva da forma associada à sua concretização. Num primeiro momento, cada um dos escalões do subsídio familiar a crianças e jovens é ele próprio diferenciado nos seus montantes, em função da idade das crianças do agregado familiar ser inferior ou superior a 12 meses, mantendo-se a majoração a partir do terceiro filho apenas para as famílias do primeiro escalão (portaria n.º 491-A/97, de 15 de julho). Num segundo momento, a majoração, no caso de existirem mais do que duas crianças, é alargada a todos os escalões e deixa de estar sujeito a condição de recursos (portaria n.º 50/98, de 4 de fevereiro). Deste modo, o governo do PS alargou o apoio a todas as famílias numerosas, independentemente do escalão do abono de família e associou o objetivo do apoio à primeira infância.

Para além do apoio às famílias numerosas no âmbito da "nova" prestação de subsídio a crianças e jovens, a Assembleia da República e o governo alargaram o mesmo objetivo à licença especial e aos apoios fiscais. Com a apresentação pelo grupo parlamentar do PS do projeto de lei n.º 349/VII, de "alargamento da proteção à maternidade e paternidade (altera a lei n.º 4/84, de 5 de abril, alterada pela lei n.º 17/95, de 9 de junho), a licença especial (que corresponde à licença que os pais podem requerer no fim da licença por maternidade e por paternidade) passa a ser mais longa no caso do nascimento do terceiro filho ou mais. No que concerne aos apoios fiscais, o governo assumiu a proposta (proposta de lei n.º 10/VII), aprovada na lei do Orçamento de Estado para 1996 (lei n.º 10-B/96, de 23 de março), de majoração das deduções por dependente em função do número de filhos, cujo valor é igualmente crescente até ao terceiro filho. No Orçamento de Estado para 1999 foi igualmente apresentada (proposta de lei n.º 221/VII) e aprovada (lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro) a medida de majoração das despesas de educação para os agregados familiares com três e mais dependentes. Sobre estas propostas, que reforçaram o apoio às famílias numerosas relativamente ao governo anterior, importa salientar que, à exceção do alargamento da majoração a partir do terceiro filho a todos os escalões do subsídio familiar a crianças e jovens, as exposições de motivos da legislação adotada não fazem qualquer referência relativamente ao objetivo ou às medidas propriamente ditas. Só na leitura dos articulados é possível identificar as novas dimensões destas políticas relativamente às famílias numerosas. Facto que também se observou no ciclo político anterior com um governo do PSD.

No caso dos objetivos de apoio económico e de promoção do bem-estar social da família, a sua concretização, tal como no anterior ciclo político, passa pela atualização dos montantes da prestação, em

linha ou acima do valor da inflação esperada para o ano em causa: "preocupação de garantir a manutenção do poder de compra" (portaria n.º 35/96, de 10 de fevereiro), e "No prosseguimento de uma política que visa assegurar a efetiva recuperação do valor real das prestações pecuniárias como forma de contribuir para a melhoria do bem-estar social das famílias" (portaria n.º 20/99, de 14 de janeiro).

No âmbito das licenças por maternidade e por paternidade, os objetivos das medidas adotadas são claramente identificados no projeto de lei do PS (projeto de lei n.º 349/VII) e na proposta de lei do governo (proposta de lei n.º 249/VII). No primeiro documento, o objetivo da promoção da relação mãe-filho é assumido tendo em conta as considerações que "O acompanhamento materno nos primeiros meses é fundamental para se assegurar à criança o seu normal crescimento e desenvolvimento", e que "São conhecidas muitas das consequências da separação mãe-filho, as quais são tão mais perniciosas quanto mais precoce é esse afastamento, mesmo temporário". Aprovado o projeto de lei, o regime legal de licenças por maternidade e paternidade aumenta a licença de maternidade de 98 para 120 dias, alarga este novo período de licença para mais 30 dias por cada gemelar além do primeiro, e passa a prever um novo aumento da licença especial no caso do nascimento do terceiro ou mais filhos, como já identificado anteriormente. Na proposta de lei do governo, o objetivo de promoção do papel do pai na partilha de responsabilidades familiares resulta na adoção da licença por paternidade de cinco dias e no direito ao pagamento dos primeiros quinze dias de licença parental gozados pelos pais: "No sentido de contribuir para reforçar a ligação entre o pai e o recém-nascido, os pais passam a ter o direito a uma licença de cinco dias durante o 1.º mês de vida"; "a fim de incentivar os pais a assumirem com mais frequência a responsabilidade pelos cuidados dos filhos, estabelece-se que os primeiros quinze dias de licença parental gozada pelo pai, desde que sejam imediatamente subsequentes à licença por maternidade ou por paternidade, conferem direito a subsídio da segurança social, ou à remuneração no caso de o beneficiário ser funcionário ou agente".

Por outro lado, no âmbito da transposição da diretiva n.º 96/34/CE, de 3 de junho, do Conselho, são assumidos os objetivos de promoção da conciliação da vida profissional e familiar e da igualdade entre mulheres e homens, articulados com o da promoção de partilha de responsabilidades familiares já referido: "A licença parental tem uma função social muito importante, na medida em que facilita aos homens e às mulheres, em condições de igualdade, a conciliação da atividade profissional com a vida familiar e promove a repartição mais equitativa das responsabilidades familiares". A licença parental passa a prever o direito dos pais e mães trabalhadores a um período de três meses para assistência ao filho ou adotado de seis anos, que pode em alternativa ser de seis meses através da combinação da licença com o recurso ao trabalho a tempo parcial e a possibilidade de utilização da licença ou do trabalho a tempo parcial de modo consecutivo ou interpolado, de acordo com a melhor organização da vida familiar e as necessidades da criança, sendo expressamente referida a impossibilidade de os pais acumularem os respetivos direitos. Ainda dentro da mesma proposta de lei, é aprovada, com o objetivo

de promoção da participação das mulheres no mercado de trabalho, a medida orientada para "clarificar o regime aplicável ao despedimento de grávidas, puérperas e lactantes, realçando-se o caráter obrigatório do parecer prévio da entidade que, no âmbito do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, tem competências na área da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres".

Finalmente, na análise dos objetivos das políticas de família do XIII Governo do PS, as medidas adotadas no âmbito dos serviços de apoio à família, que no caso abrangeram apenas a educação pré-escolar, assumem os objetivos de promoção do sucesso escolar, do apoio à família na educação dos filhos e da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar. O primeiro objetivo é muito claro e enquadrado na relação cientificamente fundamentada entre a frequência do pré-escolar e o sucesso escolar: "Estudos internacionais neste domínio permitem confirmar que uma educação pré-escolar de qualidade tem um impacte duradouro no decurso da vida ulterior da criança, permitindo-lhe um caminho de maior empenho e sucesso na escola e na vida" (lei n.º 5/97, de 19 de fevereiro); a importância da educação pré-escolar tendo em conta "os resultados positivos da frequência da educação pré-escolar, […], designadamente, o desenvolvimento equilibrado da criança numa idade em que esse processo é decisivo, para uma escolarização bem sucedida" (decreto-lei n.º 147/97, de 11 de junho).

Como salientado a propósito da classificação do tipo de políticas de família deste governo a legislação relativa ao pré-escolar mantém o enquadramento desta resposta no âmbito da política de educação, de acordo com a Lei de Bases de Educação de 1986 (lei n.º 46/86, de 14 de outubro), ao mesmo tempo que introduz com destaque a dimensão da família e da relação entre o estado e a família em matéria de educação. Nesta dimensão são assumidos os objetivos de apoio à família na tarefa de educação dos filhos e de promoção da conciliação entre a vida profissional e familiar: "A definição de uma política de educação pré-escolar verdadeiramente eficaz passa, necessariamente, pelo reforço da sua ligação ao primeiro ciclo, numa perspetiva de educação básica e tendo sempre presente que a sua ação deverá ser complementar da ação educativa da família" (proposta de lei n.º 44/VII); "Outro aspeto fundamental para este nível de educação diz respeito à função de guarda, já que os condicionalismos profissionais dos pais obrigam muitas crianças a permanecer mais tempo no jardim de infância do que o meramente necessário às funções educativas" (proposta de lei n.º 44/VII); "O Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar […] visa apoiar as famílias na tarefa de educação da criança" (decreto-lei n.º 147/97, de 11 de junho). Nesta perspetiva, a lei quadro da educação pré-escolar (lei n.º 5/07, de 19 de fevereiro) integra um artigo com a epígrafe "Papel da família" (artigo 4.º), um artigo com a epígrafe "Papel estratégico do Estado" (artigo 5.º) e um artigo com a epígrafe "Horário de funcionamento" (artigo 12.º), que dispõe no número 1: "As unidades de educação pré-escolar devem adotar um horário adequado para o desenvolvimento das atividades educativas no qual se preveja um período específico destinado à prestação de unidades de guarda segundo as

necessidades das famílias"; e no número 2 define que o horário destes estabelecimentos é fixado "ouvidos os pais e encarregados de educação".

No quadro do objetivo de promoção da conciliação da vida profissional e da vida familiar é ainda aprovada a portaria n.º 583/97, de 1 de agosto, que "Autoriza, mediante determinadas condições, um horário de funcionamento superior a quarenta horas semanais dos estabelecimentos de educação pré-escolar". A aprovação da lei quadro da educação pré-escolar e o decreto-lei que estabelece o regime jurídico do desenvolvimento e expansão da educação pré-escolar são acompanhados pela criação do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar, que fixa como meta "elevar, até ao final do século, a oferta global de educação pré-escolar em cerca de 20%, de modo a abranger 90% das crianças de 5 anos de idade, 75% das de 4 anos e 60% das de 3 anos de idade, alargando a possibilidade de frequência a mais 45.000 crianças nesta faixa etária" (decreto-lei n.º 147/97, de 11 de junho).

Enquadrada a visão da família e das políticas de família e identificados os objetivos das mesmas, importa agora analisar o resultado da avaliação da sua proximidade aos diferentes modelos de políticas de família.

Figura 27 – Proximidade da legislação do XIII Governo aos modelos de políticas de família

Modelo pró-família/pró-natalista	Modelo pró-tradicional	Modelo pró-igualitário	Modelo pró-família não intervencionista
1	0	3	0

Fonte: da autora.

Neste governo, sendo claro que não há qualquer referência à questão da natalidade ou da fecundidade, encontra-se uma correspondência total com duas das categorias do modelo pró-família / pró-natalista e parcial com uma. No primeiro caso identificam-se as categorias relativas à consideração do apoio à família como tarefa do estado, em especial nas questões relacionadas com a maternidade, e à relevância que é atribuída aos apoios económicos, especialmente a partir do terceiro filho. O segundo caso concretiza-se na adoção de apoios elevados em termos de licenças por maternidade e por paternidade, ainda que, ao contrário do que pressupõe o modelo, o reforço e o alargamento dos direitos adotados pelo governo não assumam a redução dos obstáculos à fecundidade como objetivo, mas os da conciliação entre a vida profissional com a vida familiar e da promoção do papel do pai na partilha das responsabilidades familiares.

O modelo que encontra proximidade máxima e correspondência total nas medidas legislativas adotadas é o modelo pró-igualitário. A promoção da igualdade entre mulheres e homens como objetivo principal, associada e reforçada pela promoção da conciliação da vida profissional e da vida familiar e do papel do pai na partilha das responsabilidades familiares, na legislação da licença por maternidade e por paternidade e em parte da legislação da educação pré-escolar, cumprem o pressuposto da categoria fundamental deste modelo. O que também se verifica nas restantes categorias relacionadas com o papel do estado no apoio às famílias, em especial aos pais e às mães trabalhadores, na criação de condições que permitam às mulheres conciliar o trabalho e a família e aos homens desempenhar um papel relevante no cuidar e na educação dos filhos, com a identificação das licenças por paternidade como uma peça chave deste modelo – como se verifica nas medidas adotadas no âmbito da promoção da participação das mulheres no mercado de trabalho e do claro alargamento e aprofundamento das licenças por paternidade em especial. No caso dos modelos tradicional e pró-família não intervencionista a proximidade revela ser muito fraca, pela inexistência de qualquer correspondência em todas as categorias.

Em termos do *framing*, inerente ao discurso que introduz e justifica as medidas que são propostas, são de salientar "a concretização de uma melhoria do bem-estar social das famílias", "uma valorização seletiva de prestações dirigidas a grupos de maior risco de exclusão" (portaria n.º 35/96, de 10 de fevereiro), "garantir a efetiva manutenção do respetivo valor real [do subsídio familiar a crianças e jovens]" e "manter a diferenciação positiva entre os valores da atualização dos escalões dos rendimentos mais baixos relativamente aos escalões dos rendimentos mais elevados, e a majoração do subsídio familiar a crianças e jovens relativamente às crianças até um ano e aos agregados com três e mais filhos" (portaria n.º 20/99, de 14 de janeiro), relativamente aos apoios económicos. Os apoios fiscais são justificados na perspetiva de "continuar o esforço de correção de ineficiência e injustiças" (proposta de lei n.º 60/VII), e da consideração que "[…] a principal função dos impostos é a função financeira, mas num exercício sempre complexo de definição de prioridades, atende-se, ainda que de forma porventura insuficiente, a imperativos de justiça social e a considerações de eficácia" (proposta de lei n.º 10/VII). A associação das medidas adotadas em matéria de licença por maternidade na defesa da relação mãe/filho nos primeiros meses e anos de vida é justificada tendo em conta que "uma sociedade saudável preza pelo cuidar bem dos seus filhos, proporcionando-lhes condições ao seu desenvolvimento integral", e que "O alargamento da proteção à maternidade e paternidade gera sempre a promoção do bem-estar da criança, da própria mãe e de toda a família" (projeto de lei n.º 349/VII). A assunção de que "Decorridos, […], 14 anos, e apesar das alterações que lhe têm sido introduzidas, a última das quais muito recente (lei n.º 18/98, de 28 de abril), entende-se dever coaduná-la aos princípios programáticos enunciados pelo XIII Governo Constitucional", e da necessidade de transposição da diretiva n.º 96/34/CE, de 3 de junho, pelo Conselho, tendo em conta o

entendimento que "A licença parental tem uma função social muito importante, na medida em que facilita aos homens e às mulheres, em condições de igualdade, a conciliação da atividade profissional com a vida familiar e promove a repartição mais equitativa das responsabilidades familiares", enquadraram o discurso justificativo das restantes medidas adotadas em matéria de licenças.

O *framing* associado à justificação das principais medidas adotadas no âmbito da legislação da educação pré-escolar assume essencialmente três dimensões. Por um lado, a dos fundamentos legais em que assentam (no cumprimento da Constituição da República, da Lei de Bases do Sistema Educativo e do seu Programa do Governo). Por outro lado, a dimensão relacionada com o sucesso escolar, com a melhor socialização e com a perspetiva que assume esta área da educação como importante para o desenvolvimento do país, tendo em conta a evidência de vários estudos e as experiências de outros países da União Europeia. Finalmente, a da necessidade de articular o funcionamento da educação pré-escolar com o envolvimento e com as necessidades das famílias, em matéria de guarda das crianças, de conciliação entre os horários da sua atividade profissional e o horário das unidades deste nível de educação.

5.3. O Governo de 1999 a 2002 – políticas de família explícitas, novidade do apoio às famílias monoparentais e do programa Creches 2000

Por razões de conjuntura política, o XIV Governo do Partido Socialista, liderado de novo por António Guterres, teve uma duração de pouco mais de dois anos. No entanto, é possível traçar a visão de família e de políticas de família que orientou a ação deste governo a partir da legislação adotada neste período. Tal como no governo anterior, o que enquadra a ação governamental é a perspetiva da necessidade de responder à evolução da sociedade e da realidade das famílias com o propósito de promover o seu bem-estar a partir do enquadramento legislativo, desde logo as leis de base e quadro das diferentes áreas de política e do programa de governo: "A proteção da maternidade e paternidade […] tem vindo a sofrer modificações face à conjuntura sociocultural e económica, bem como à evolução verificada a nível comunitário. Assim, o regime jurídico de proteção constante da Lei n.º 4/84, de 5 de abril, foi progressivamente alterado no sentido da sua melhoria […]." (decreto-lei n.º 77/2000, de 9 de maio); "[…] em obediência ao princípio da revisão periódica das prestações familiares que carateriza o sistema de segurança social vigente […]" (portaria n.º 50/2000); "Paralelamente ao Programa Creches 2000 e dando corpo aos objetivos do Governo, importa ainda avançar noutros domínios que, em conformidade com a lei de bases gerais do sistema de solidariedade social e segurança social, promovam o exercício de uma proteção social ativa, cada vez mais próxima, personalizada, corresponsável, eficaz e eficiente" (despacho n.º 15139/2001 / 2.ª série).

Na relação entre o estado e a família é aprofundada a prioridade do apoio às famílias socialmente mais vulneráveis, no quadro da lógica de reforço do princípio da discriminação positiva. Para além das famílias mais pobres e das famílias numerosas são adotadas medidas que, pela primeira vez, alargam o apoio público às famílias monoparentais. A cooperação entre o estado e os setores privado, social e cooperativo na prestação de serviços à família, para além de abranger mais uma vez a educação pré-escolar, define como prioridade os serviços de apoio à primeira infância e um novo modelo na prestação dos mesmos, assente numa maior liberdade de escolha das famílias. A tipologia das políticas de família adotadas é exatamente a mesma do governo anterior. A dimensão familiar da política fiscal e da política de educação pré-escolar encaixam na categoria de política de família explícita no conteúdo. A política de licenças por maternidade e por paternidade e a política de serviços de apoio à família na componente de apoio à primeira infância, através das creches, correspondem à classificação de políticas de família explícitas. Nos seus diferentes tipos, as políticas surgem articuladas e coerentes entre si. O financiamento das políticas de família mantém a conjugação da universalidade com a seletividade, como é o caso do subsídio familiar a crianças e jovens.

A análise dos objetivos das políticas de família conclui pela conjugação da generalidade dos objetivos assumidos pelo anterior governo do PS, com novos objetivos e, em alguns casos, novas formas de os concretizar. No primeiro caso identifica-se o reconhecimento e apoio à diversidade de modelos de família, através da assunção de apoios às famílias monoparentais. O segundo caso concretiza-se, por exemplo, no programa Creches 2000, que introduz, pela primeira vez, o objetivo de promoção da liberdade de escolha dos responsáveis parentais relativamente à instituição que pretendem para a frequência da creche dos seus filhos e das suas filhas.

Figura 27 – Os objetivos das políticas de família do XIV Governo do PS

Políticas de família	Legislação	Objetivos
Subsídio familiar a crianças e jovens	Decreto-lei n.º 341/99, de 25 de agosto Portaria n.º 50/2000, de 8 de fevereiro Portaria n.º 66/2001, de 1 de fevereiro Decreto-lei n.º 250/2001, de 21 de setembro Portaria n.º 66/2002, de 18 de janeiro	Apoio económico à família Redução da pobreza Apoio a famílias numerosas Promoção da melhoria do bem-estar social das famílias Reforço da capacidade redistributiva dos rendimentos da Segurança Social
Deduções por dependente e despesas de educação	Lei n.º 3-B/2002, de 4 de abril Lei n.º 30-C/2001, de 29 de dezembro Decreto-lei n.º 198/2001, de 3 de julho Lei n.º 109-B/2001, de 27 de dezembro	Apoio económico à família Apoio famílias numerosas Reconhecimento e apoio à diversidade de modelos de família Apoio à conciliação da vida profissional e da vida familiar
Licença por maternidade e paternidade	Decreto-lei n.º 70/2002, de 4 de maio Decreto-lei n.º 77/2000, de 9 de maio	Alargamento e inovação dos direitos de maternidade e paternidade das trabalhadoras e dos trabalhadores

Serviços de apoio à família	Decreto regulamentar n.º 12/2000, de 29 de agosto Despacho n.º 15139/2001, de 20 de julho Programa Creche 2000 – Respostas para a primeira infância Portaria n.º 1267/2001, de 6 de novembro	Apoio à primeira infância; Promoção da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar; Promoção da liberdade de escolha das famílias; Redução da pobreza

Fonte: da autora.

A legislação relativa à dimensão prestacional dos apoios económicos à família, não apenas mantém, relativamente ao anterior ciclo político, a linha de orientação de apoio às famílias mais pobres, à primeira infância, às famílias numerosas e à promoção do bem-estar social das famílias em geral, como aprofunda a dimensão de diferenciação positiva das famílias com rendimentos mais baixos e de maior capacidade redistributiva da prestação: "Procurou-se, deste modo, dar uma resposta diferenciada às necessidades dos agregados familiares economicamente mais débeis, através da introdução de uma componente redistributiva na concessão das prestações, de forma a garantir prestações de montante mais elevado às famílias de menores rendimentos" (decreto-lei n.º 250/2001, de 21 de setembro); "Considera-se assim, por razões de equidade social, que se deve reforçar o princípio da diferenciação positiva e a componente redistributiva na atribuição das prestações, através de um ajustamento no critério da fixação dos escalões de rendimentos, mediante a criação de um novo escalão, que vai permitir beneficiar de forma mais eficaz um maior número de famílias" (decreto-lei n.º 250/2001, de 21 de setembro).

No âmbito fiscal, o objetivo de apoio económico à família é assumido com o propósito de "acentuar a progressividade do sistema, reforçar os dispositivos de proteção social do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, desagravar os contribuintes de rendimentos mais baixos" e de "em matéria de deduções à coleta […] melhorar a proteção à família" (proposta de lei n.º 48/VIII / 2.ª série). A concretização deste mesmo objetivo, abrangeu a elegibilidade das despesas com creches, lactários e jardins de infância e os encargos com formação artística, educação física e educação informática, no âmbito da dedução à coleta das despesas de educação e formação (lei n.º 30-C/2000, de 29 de dezembro – artigo 80.º-F), a inclusão das famílias monoparentais nas deduções dos sujeitos passivos (lei n.º 30-C/2000, de 29 de dezembro – artigo 80.º-A) e uma mudança nas deduções por dependentes, que deixam de prever a majoração em função do número de dependentes.

O apoio às famílias numerosas aumenta a majoração das deduções à coleta por despesas de educação em função do número de filhos e parece substituir o mesmo tipo de majoração das deduções por dependente, eliminada no Orçamento de Estado para 2001 (lei n.º 30-C/2000, de 29 de dezembro), pela adoção de um mínimo de existência específico às famílias numerosas mais pobres no Orçamento de Estado para 2002 (lei n.º 109-B/2001, de 27 de dezembro), o que reforça a relação entre os objetivos de apoio às famílias numerosas e de redução da pobreza. O último objetivo da política fiscal,

que representa uma novidade neste contexto, é o da criação do mecenato familiar enquanto medida de desagravamento fiscal e de caráter social, que tem entre outros objetivos o de apoiar a criação de equipamentos e serviços que promovam a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar: "É criado o mecenato familiar, consubstanciado na majoração em 150% para efeitos de IRS e IRC, dos donativos concedidos a entidades que prossigam ações de: apoio pré-natal a adolescentes e mães em situação de risco; desenvolvimento de meios de informação, de aconselhamento e ajuda a mulheres grávidas em situação social, psicológica ou economicamente difícil; acolhimento, ajuda humana e social a mães solteiras; acolhimento, ajuda social e encaminhamento de crianças nascidas em situação de risco ou vítimas de abandono; instalação de centros de apoio à vida para adolescentes e mulheres grávidas cuja situação socioeconómica ou familiar as impede de assegurar as condições de nascimento e educação da criança; criação de infraestruturas e serviços destinados a facilitar a conciliação da maternidade com a atividade profissional dos pais" (proposta de lei n.º 109-B/2001).

Relativamente às medidas adotadas na legislação no âmbito das licenças por maternidade e paternidade, é publicada a regulamentação dos novos direitos introduzidos pela lei n.º 142/99, de 31 de agosto, aprovada na legislatura anterior. Nesta regulamentação são confirmados os objetivos da mesma legislação, com destaque para o da promoção do papel do pai na partilha de responsabilidades familiares.

Finalmente, a análise dos objetivos da legislação aprovada entre 1999 e 2002 quanto aos serviços de apoio à família passa por salientar o facto de, pela primeira vez, como se verá mais adiante, ser adotado um programa direcionado para o alargamento da rede de creches e para o aumento da cobertura de lugares para as crianças até aos três anos, o programa Creches 2000. Nesta altura, a taxa de cobertura de creches era de 18% a nível nacional (programa Creches 2000). Os objetivos identificados são os de apoio à primeira infância, de promoção da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar e de promoção da liberdade de escolha das famílias: "Nesta conformidade foi criado o programa Creches 2000, que tem como objetivo principal o desenvolvimento e alargamento da capacidade da rede nacional de equipamentos para a primeira infância"; "[…] parece por isso desejável avançar por novos caminhos que permitam testar metodologias diferenciadas e inovadoras, de maneira a assegurar às famílias com crianças com idades até aos três anos os meios adequados de conciliação da vida pessoal com a vida profissional" (despacho n.º 15139/2001 / 2.ª série, de 20 de julho). A grande inovação deste programa foi a de introduzir um novo modelo de financiamento destes serviços, assente no apoio direto às famílias e no objetivo explícito de aumentar a sua liberdade de escolha num quadro de aprofundamento da relação entre estado, família e instituições sociais: "O modelo de financiamento visa: […] e) permitir às famílias liberdade de escolha dos serviços disponíveis na comunidade […]" (despacho n.º 15139/2001 / 2.ª série, de 20 de julho). Na definição das famílias prioritárias no acesso a este projeto piloto, a regulamentação do mesmo é muito clara quanto ao objetivo de apoiar as famílias com menos recursos: "Um dos

fundamentos para este modelo é, de resto, a necessidade de promover respostas universais que adotem como prioridade as famílias de recursos mais escassos e em situação particular de vulnerabilidade, em linha aliás com o compromisso social assente no princípio da discriminação positiva" (despacho n.º 15139/2001 / 2.ª série, de 20 de julho).

A etapa seguinte desta análise implica a descrição do resultado da avaliação da proximidade das políticas de família adotadas pelo XIV Governo aos modelos de políticas de família.

Figura 28 – Proximidade da legislação do XIV Governo aos modelos de políticas de família

Modelo pró-família/pró-natalista	Modelo tradicional	Modelo pró-igualitário	Modelo pró-família não intervencionista
1	**0**	**3**	**0**

Fonte: da autora.

Como se pode verificar pela figura 29, a proximidade das políticas adotadas pelo XIV Governo é igual ao resultado identificado relativamente ao governo anterior, também liderado pelo PS. As categorias relacionadas com a assunção do apoio à família enquanto tarefa do estado, a importância dos apoios económicos majorados em algumas medidas a partir do terceiro filho ou filha, a prioridade no reforço das medidas relativas às licenças por maternidade e paternidade e aos serviços de apoio à família, na ausência da prioridade à fecundidade e às questões da natalidade, continuam a justificar o nível de proximidade "fraco" ao modelo pró-família/pró-natalista. No caso do nível de proximidade "muito forte" ao modelo pró-igualitário, a análise da legislação adotada revelou a correspondência com todas as categorias que definem o modelo. Com o resultado oposto, a não correspondência das políticas de família do XIV Governo com todas as categorias dos modelos tradicional e pró-família não intervencionista resulta num nível de proximidade "muito fraco" a estes modelos.

A fase seguinte e que conclui a análise das políticas de família do último governo do século XX identifica o *framing* subjacente à sua adoção. Relativamente ao subsídio familiar a crianças e jovens, mantém-se a justificação assente na recuperação do valor real das prestações e do cumprimento da revisão periódica das prestações familiares previsto na Lei de Bases da Segurança Social (portaria n.º 50/2000, de 8 de fevereiro). Para além desta última, surge reforçada, na sequência da avaliação das alterações introduzidas nesta prestação pelo anterior governo do PS, a dimensão discursiva da diferenciação positiva em função dos rendimentos, encadeada com a ideia de exigência de maior proteção social relativamente aos agregados familiares economicamente mais desfavorecidos, de reforço da capacidade redistributiva da medida e de alargamento do apoio a mais famílias – "Decorridos três anos, procedeu-se […] à avaliação da respetiva aplicação, tendo-se concluído que, sem subverter os princípios acolhidos, é possível melhorar o critério de definição dos escalões de rendimento. […]. Considera-se, assim, por razões de equidade social, que se deve reforçar o princípio da diferenciação positiva e a componente redistributiva na atribuição das prestações, […], que vai permitir beneficiar de forma mais eficaz um maior número de famílias […]." (decreto-lei n.º 250/2001, de 21 de setembro).

Em matéria de política fiscal, as alterações no âmbito das deduções e despesas de educação são fundamentadas com o *framing* de justiça fiscal e de proteção à família: "As medidas de natureza fiscal

[…] procuram dar seguimento à política do Governo, centrada nos objetivos de equidade do sistema tributário português […]"; "Em matéria de deduções à coleta, as alterações inserem-se no objetivo de melhorar a proteção à família" (proposta de lei n.º 48/VIII / 2.ª série); "O Orçamento de Estado para 2002 tem igualmente uma marca importante de justiça fiscal através da continuação da política de desagravamento da tributação dos rendimentos do trabalho, da introdução da proteção fiscal das famílias numerosas com menores rendimentos e da instituição do mecenato familiar" (proposta de lei n.º 105/VIII). Uma vez que a única medida no âmbito das licenças por maternidade e por paternidade teve por objetivo regulamentar a legislação adotada no governo anterior, e não havendo nenhuma diferença no discurso nesta fase, opta-se por passar diretamente à análise do *framing* relativo às políticas de serviços de apoio à família. A regulamentação do programa Creches 2000 enquadra a medida como "reforço das respostas de prevenção e proteção face aos riscos associados ao desenvolvimento infantil e juvenil" e na assunção justificativa da ação do governo face à "[…] incontornável […] emergência de novos desafios para o Estado, enquanto garante dos direitos e interesses dos cidadãos", que "Impõe avaliar uma proposta alternativa ao modelo de financiamento para o acesso às respostas sociais, centrada nos utilizadores numa perspetiva de maior eficácia e promoção da cidadania" (despacho n.º 15139/2001 / 2.ª série, de 20 de julho).

5.4. Os governos de coligação de 2002 a 2004 e de 2004 a 2005 – políticas de família implícitas, familialismo e fim da universalidade do abono de família

No período entre 2002 e 2005 e, mais uma vez, sem que o governo cumprisse a legislatura completa, regista-se a particularidade de terem tomado posse dois governos no âmbito da mesma coligação. Neste quadro considera-se razoável proceder-se à análise conjunta das políticas de família dos dois executivos apoiados pela mesma maioria. Os XV e XVI Governos, liderados respetivamente por Durão Barroso e Pedro Santana Lopes, assumem uma visão de família e de políticas de família que introduz mudanças significativas relativamente aos anteriores governos. A primeira expressa-se na afirmação da família enquanto "espaço privilegiado de realização da pessoa e de reforço da solidariedade entre gerações", como "um elemento fundamental da sociedade" (decreto-lei n.º 176/2003, de 2 de agosto) e na assunção de que "Uma das prioridades do Programa do XVI Governo Constitucional consiste na criação de condições que visam o fortalecimento da instituição familiar enquanto elemento fundamental da sociedade". Ou seja, a definição das políticas de família e dos seus objetivos tem subjacente uma ideia clara da importância da família enquanto instituição. Numa afirmação que se pode interpretar como de afirmação mais ideológica da família, importa referir uma alteração cuja avaliação será retomada mais à frente, a do regresso à denominação

de abono de família a crianças e jovens, substituindo a terminologia adotada no primeiro governo de António Guterres de subsídio familiar a crianças e jovens.

A segunda mudança parte da afirmação da perspetiva do que deve ser a relação entre o estado e a família, que salvaguarda o espaço que é e deve ser da família. É "dever do Estado cooperar, apoiar e estimular o desenvolvimento da família, sem que tal signifique uma substituição na assunção das responsabilidades que lhe são e devem ser próprias" (decreto-lei n.º 176/2003, de 2 de agosto). A terceira mudança, cuja análise será retomada e aprofundada no contexto da identificação dos objetivos das políticas de família, surge no aprofundamento da seletividade dos apoios económicos e da concentração dos apoios públicos nas famílias identificadas como as mais vulneráveis, concretamente as mais pobres e as famílias numerosas.

Ao nível da classificação do tipo de políticas de família adotadas, a legislação das prestações familiares é explicitamente assumida como política de família – "A consagração de medidas que proporcionem e assegurem uma progressiva melhoria do bem-estar social das famílias e das condições de vida dos seus membros, designadamente através da concessão de prestações familiares mais justas e socialmente mais eficazes, constitui uma das preocupações dominantes do XV Governo Constitucional relativamente à valorização e proteção da família" (portaria n.º 1299/2003, de 20 de novembro). Dos instrumentos das políticas de família adotadas no âmbito fiscal, das licenças por maternidade e paternidade e dos serviços de apoio à família depreendem-se políticas de família implícitas, pela ausência de referências diretas à família e a qualquer dimensão familiar nas exposições de motivos da proposta de lei. As alterações introduzidas no regime de licenças por maternidade e paternidade são enquadradas na proposta e aprovação do Código do Trabalho e respetiva regulamentação. Os diplomas legislativos aprovados em matéria de educação pré-escolar são justificados no quadro do desenvolvimento da rede pública de estabelecimentos desta oferta educativa, definidos pelo decreto-lei n.º 147/97, de 11 de junho, aprovado pelo XIII Governo do PS.

A marca essencial destes governos, em matéria de financiamento das políticas de família, é a do fim da universalidade do abono de família e do aprofundamento da seletividade e da diferenciação positiva desta prestação familiar. Na perspetiva da visão das políticas de família importa evidenciar ainda, o facto de o XVI Governo instituir na sua orgânica o Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança. Facto que reforça o seu interesse, se recordarmos que o único governo que até esta data tinha assumido na sua orgânica de forma autónoma a questão da família se reportava ao governo de Francisco Sá Carneiro, entre 1980 e 1981, com a criação da Secretaria de Estado da Família.

Figura 29 – Os objetivos das políticas de família dos governos da coligação PSD/CDS-PP

Políticas de família	Legislação	Objetivos
Abono de família	XV Governo: Portaria n.º 135/2003, de 6 de fevereiro Decreto-lei n.º 176/2003, de 2 de agosto Declaração de retificação n.º 11-C/2003, de 30 de setembro Portaria n.º 1299/2003, de 20 de novembro Portaria n.º 1030/2004, de 10 de agosto XVI Governo: Portaria n.º 183/2005, de 15 de fevereiro	Apoio económico à família Redução da pobreza Apoio às famílias numerosas mais pobres Promoção da melhoria do bem-estar social das famílias Fim da universalidade do abono de família Familialista
Deduções por dependente **e despesas de educação**	XV Governo: Lei n.º 32-B/2002, de 30 de dezembro Lei n.º 107-B/2003, de 31 de dezembro XVI Governo: Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro	Apoio económico à família Apoio à família alargada
Licença por maternidade e por paternidade	XV Governo: Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto Lei n.º 35/2004, de 29 de julho XVI Governo: Decreto-lei n.º 77/2005, de 13 de abril	Promoção dos direitos por maternidade Promoção do papel do pai na partilha de responsabilidades familiares Promoção da conciliação da vida profissional e da vida familiar
Serviços de apoio à família	XV Governo: Portaria n.º 1394/2002, de 26 de outubro Portaria n.º 1409/2003, de 23 de dezembro	Promoção da igualdade de oportunidades educativas Promoção da melhoria da qualidade da educação

Fonte: da autora.

Os objetivos das políticas de família no período governamental entre 2002 e 2005 apresentam, consequentemente, novidades relativamente aos objetivos das políticas de família dos executivos anteriores (ver figura 30).

Os objetivos assumidos na legislação aprovada em termos de abono de família, mantendo o apoio económico à família, a redução da pobreza, o apoio às famílias numerosas e a promoção da melhoria do bem-estar das famílias, introduzem duas novidades, ainda que com uma natureza diferente relativamente ao que inovam. O primeiro objetivo totalmente novo é o familialista, com a afirmação da família como elemento fundamental da sociedade que deve ser valorizado, protegido e fortalecido de acordo com o referido e ilustrado com diferentes citações no início desta análise. O segundo objetivo, não sendo inteiramente novo em si porque foi parcialmente introduzido em 1997 pelo governo do PS, traduz uma mudança, rutura significativa e simbolicamente importante na natureza da prestação, que deixa de ser universal para ser seletiva relativamente às pessoas beneficiárias. Como foi possível ver na análise dos dois governos anteriores, foi o os que introduziu a seletividade dos montantes em função do rendimento e da idade das crianças, mas o governo do PSD/CDS-PP acaba com a natureza universal do abono de família. A forma como o aprofundamento da seletividade é anunciada um ano antes da sua concretização e depois implementado, bem como a forma como é apresentado no discurso é interessante a dois níveis. Por um lado, pela ideia de que se procura dar de

continuidade, de efeito de *feedback* de um processo que teve início com outros governos, e que agora com este governo se trata apenas de mais uma etapa de uma decisão que no essencial já foi tomada há mais tempo: "No seguimento de uma política social tendente à obtenção da melhoria do bem-estar social das famílias e observando um dos princípios que caraterizam o sistema de segurança social vigente, a revisão periódica das prestações, tem constituído uma das preocupações dominantes dos sucessivos governos garantir a atualização anual das prestações familiares. Para concretização deste objetivo, foi utilizada a técnica de diferenciação positiva em função dos rendimentos das famílias, através da fixação de escalões de rendimentos, relativamente aos quais passou a ser determinado o montante do subsídio familiar a crianças e jovens. Procurou-se, assim, dar uma resposta diferenciada às necessidades dos agregados familiares economicamente mais desfavorecidos, com a introdução de uma componente redistributiva na concessão das prestações de montante mais elevado às famílias de menores rendimentos. Na prossecução do objetivo de política social propugnada pelo XV Governo no domínio da proteção nos encargos familiares, irá proceder-se, no decurso de 2003, à revisão do respetivo regime jurídico, no sentido de aprofundar a aplicação da técnica da diferenciação positiva, por forma a tornar ainda mais justa a proteção garantida através das prestações familiares, designadamente pelo subsídio familiar a crianças e jovens" (portaria n.º 135/2003, de 6 de fevereiro)."

Por outro lado, pelo que parece ser uma estratégia de acabar com a universalidade da prestação que conjuga a ideia de não assumir com clareza esta medida, com a adoção de outras duas que aumentam as potenciais pessoas beneficiárias e o montante que uma parte das mesmas passou a receber. O decreto-lei n.º 176/2003, de 2 de agosto, retoma a designação de abono de família, aprofunda a sua seletividade com o aumento do número de escalões de quatro para seis e acaba com a natureza historicamente universal quando fixa os seus valores apenas até ao quinto escalão, mesmo se na exposição de motivos é referido estarem fixados seis escalões induzindo na ideia de manutenção da natureza universal da prestação: "Tendo sido consagrado este objetivo, recorreu-se a um mecanismo de diferenciação positiva, para cuja concretização são considerados os rendimentos das famílias, através da fixação de seis escalões de rendimentos, em função dos quais passou a ser determinado o montante do abono de família para crianças e jovens" (portaria n.º 1299/2003, de 20 de novembro). O fim da natureza universal do abono de família é acompanhado por duas medidas com impacto no aumento do número de crianças e famílias abrangidas, como nos valores anuais que as mesmas passam a receber. Na definição dos novos escalões, o governo da coligação PSD/CDS-PP determina que o acesso ao abono de família deixa de estar dependente da carreira contributiva dos ascendentes para todas as crianças e jovens, e introduz o que designa "montante adicional", que tem como objetivo a compensação dos encargos escolares, pago em setembro às crianças e jovens beneficiárias do primeiro escalão, com idade entre os 6 e os 16 anos (portaria n.º 1299/2003, de 20 de novembro). A dimensão

fiscal das políticas de apoio económico à família do XV e XVI Governos, que assume uma perspetiva de âmbito familiar, é marcada pela novidade da dedução relativa aos ascendentes.

A aprovação do Código do Trabalho em 2003, pela lei n.º 99/2003, de 27 de agosto, e de forma ainda mais significativa a sua regulamentação na lei n.º 35/2004, de 29 de julho, introduziram várias medidas no regime de licenças por maternidade e por paternidade. A identificação dos motivos e objetivos subjacentes à proposta de adoção do Código do Trabalho implica a análise da exposição de motivos da proposta de lei n.º 29/IX. No texto de 13 páginas, a análise identificou unicamente a referência a duas alterações adotadas na dimensão do apoio à maternidade e à paternidade: "alargamento da duração da licença de paternidade em caso de falecimento da mãe; aumento do período durante o qual a mãe ou o pai têm direito a recorrer ao trabalho a tempo parcial, bem como da idade do filho da trabalhadora isenta da obrigatoriedade de prestar trabalho suplementar". O mesmo acontece na proposta de lei que regulamenta o Código do Trabalho, (proposta de lei n.º 109/IX), onde a análise da exposição de motivos identificou, no capítulo que regulamenta a proteção da maternidade e da paternidade, a referência a duas medidas: "aumento da licença do cônjuge por adoção em caso de falecimento do trabalhador"; "aumento do número mínimo de férias obrigatórias, em caso de redução do período normal de trabalho para assistência a filho portador de deficiência ou de doença crónica".

Nos dois casos das propostas de lei referidas devem ser ainda salientadas as medidas que, apesar de estarem no articulado, não foram evidenciadas na exposição de motivos, bem como as que foram adotadas no decurso do processo legislativo da Assembleia da República e que não constavam da proposta original do governo. Na primeira circunstância, no caso da proposta de lei n.º 29/IX – "Aprova o Código do Trabalho" –, deve ser salientada a proposta de restringir a licença entre catorze e trinta dias às situações específicas de aborto espontâneo, que na redação anterior abrangia todas as situações de aborto. No caso da proposta n.º 109/IX, de regulamentação do Código do Trabalho, deve ser referida a proposta de tornar obrigatória a licença de paternidade de cinco dias, no primeiro mês a seguir ao nascimento. Na segunda circunstância, ou seja, propostas que não estavam salientadas na exposição de motivos, nem integravam o articulado inicial, mas que foram aprovadas na versão final da proposta de lei, deve ser salientado o alargamento da licença por maternidade em 25%, para além dos 120 dias definidos na lei e o alargamento da licença por paternidade na mesma proporção, nos casos em que o pai tem direito à licença que seria da mãe nas situações de incapacidade física ou psíquica da mãe, de morte da mãe e de decisão conjunta dos pais.

O balanço das novas medidas adotadas no âmbito do Código do Trabalho e da sua regulamentação aponta para o maior reforço das licenças por maternidade relativamente ao reforço das licenças por paternidade, seja pela possibilidade do seu alargamento nas diferentes situações definidas pela lei, seja pela determinação do gozo obrigatória da licença de cinco dias, que até esse momento era facultativa,

ou pelo alargamento das condições para o recurso ao trabalho a tempo parcial, no primeiro ano após o nascimento do filho ou filha. Nestas medidas induz-se assim a coexistência dos objetivos de promoção dos direitos por maternidade, de promoção do papel do pai na partilha de responsabilidades familiares e de promoção da conciliação da vida profissional e da vida familiar. Nas políticas de serviços de apoio à família, enquanto políticas de família implícitas, as únicas referências quanto aos objetivos da sua adoção, enquadram-se no âmbito exclusivo das políticas de educação, como referido.

Concluída a análise dos objetivos das políticas de família, e tendo em conta a visão da família e das políticas de família dos XV e XVI Governos desenvolvida no início deste ponto, verificam-se resultados diferentes relativamente aos anteriores governos desde 1991, na proximidade das políticas de família adotadas neste ciclo político aos diversos modelos de políticas de família.

De acordo com o resultado da avaliação da proximidade das políticas de família dos dois governos da coligação PSD/CDS-PP entre 2002 e 2005, a proximidade "é fraca" no caso dos modelos pró-família/pró-natalista e pró-igualitário e "forte" no caso dos modelos tradicional e pró-família não intervencionista. O nível "fraco" na proximidade ao modelo pró-família/pró-natalista resulta sobretudo da ausência da centralidade da questão da fecundidade. A mesma lógica aplica-se ao nível "fraco" de proximidade do modelo pró-igualitário, ou seja, no facto de a afirmação da igualdade entre mulheres e homens não existir como objetivo principal das políticas de família e apesar da correspondência com duas das cinco categorias deste modelo: a assunção do apoio do estado às famílias, em especial aos trabalhadores e às trabalhadoras com responsabilidades parentais e a importância das licenças por paternidade.

Figura 30 – Proximidade da legislação dos XV e XVI Governos aos modelos de políticas de família

Modelo pró-família/ pró-natalista	Modelo tradicional	Modelo pró-igualitário	Modelo pró-família não intervencionista
1	2	1	2

Fonte: da autora.

O nível "forte" de proximidade aos modelos tradicional e pró-família não intervencionista assenta na verificação da dimensão essencial de cada um destes modelos: a preocupação com a afirmação e preservação da família, associada à defesa de um papel e responsabilidade próprios da família, no primeiro caso, e a tendência para a concentração da responsabilidade do apoio público às famílias mais

vulneráveis e que mais precisam, a que se junta a tendência para a adoção de apoios económicos sujeitos a condição de recursos, no segundo caso.

Finalmente, a dimensão analítica do *framing* inerente à justificação e enquadramento das políticas de família apresentadas e adotadas nas legislaturas de 2002 a 2004 e de 2004 a 2005. Nesta dimensão só é possível analisar na legislação relativa ao abono de família, uma vez que as exposições de motivos da legislação das demais políticas de família não salientam como prioridade as medidas e objetivos das mesmas. A justificação política nas medidas adotadas no âmbito do abono de família assenta fundamentalmente na afirmação da opção de "dar uma resposta diferenciada às necessidades dos agregados familiares economicamente mais desfavorecidos […] de forma a garantir prestações de montante mais elevado às famílias de menores rendimentos" e de "tornar ainda mais justa a proteção garantida através das prestações familiares", na portaria n.º 135/2003, de 6 de fevereiro; na assunção de que "O reforço da justiça e da igualdade de oportunidades, de modo seguro e sustentado, por forma a que o primado social se realize efetivamente, constitui uma das prioridades fundamentais enunciadas no programa deste governo [XV Governo]" e "porque a família constitui um elemento fundamental da sociedade, importa fomentar, na definição das políticas sociais, a introdução de medidas que garantam uma progressiva melhoria das condições de vida dos seus membros, designadamente através de prestações sociais mais justas e eficazes", no decreto-lei n.º 176/2003, de 6 de fevereiro.

5.5. O governo de 2005 a 2009 – políticas de família explícitas, articulação entre o apoio à natalidade, a promoção do papel do pai, o apoio às famílias numerosas e a prioridade à primeira infância

A legislação relativa às políticas de família aprovadas pelo XVII Governo, do PS e com José Sócrates como primeiro-ministro, adota pela primeira vez no caso português e de forma transversal às políticas de família, a orientação natalista. A visão da família neste período assenta na perspetiva da família "como um espaço de realização pessoal e de reforço de solidariedade inter-geracional" (decreto-lei n.º 308-A/2007, de 5 de setembro), a quem o governo "reconhece, no seu Programa, o contributo imprescindível para a coesão, equilíbrio social e o desenvolvimento sustentável do País" (decreto-lei n.º 91/2009, de 9 de abril). Neste enquadramento, o reconhecimento da diversidade de modelos de família pela adoção de medidas dirigidas especificamente às famílias monoparentais, o aprofundamento da igualdade entre mulheres e homens como ponto central da generalidade dos atos legislativos adotados, e a importância da prioridade dos apoios às famílias com filhos com idades até aos três anos caraterizam o essencial da visão da família deste governo. O papel do estado relativamente à família é o de promover "a cooperação, apoio e incentivo ao papel insubstituível que a mesma desempenha na comunidade". As políticas de família são explícitas, no caso das prestações

familiares, das licenças por maternidade e por paternidade e dos serviços de apoio à família, e explícitas no conteúdo no caso da dimensão familiar da política fiscal. Estudadas no seu conjunto, as políticas surgem articuladas e coerentes entre si, desde logo e como se verá mais adiante, nos seus objetivos. O financiamento das políticas de família combina a seletividade e o objetivo de diferenciação positiva com a universalidade, quer nas alterações que introduz nos apoios já existentes, quer nos novos apoios que cria e aprova.

Identificados os principais traços que marcam a visão da família e das políticas de família do XVII Governo, a análise dos objetivos das políticas de família permite aprofundar a evolução das políticas de família neste período governativo.

Figura 31 – Os objetivos das políticas de família do XVII Governo do Partido Socialista

Políticas de família	Legislação	Objetivos
Abono de família	Portaria n.º 132/2006, de 16 de fevereiro Decreto-lei n.º 41/2006, de 21 de fevereiro Portaria n.º 421/2007, de 16 de abril Decreto-lei n.º 308/2007, de 5 de setembro Portaria n.º 346/2008, de 2 de maio Decreto-lei n.º 87/2008, de 28 de maio Portaria n.º 425/2008, de 16 de junho Decreto-lei n.º 245/2008, de 18 de fevereiro Portaria n.º 511/2009, de 14 de maio Decreto-lei n.º 201/2009, de 28 de agosto	Promoção da natalidade Apoio económico à família Redução da pobreza Apoio às famílias numerosas Apoio à primeira infância Reconhecimento e apoio à diversidade de modelos de família
Deduções por dependente e despesas de educação	Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro	Apoio económico à família Apoio à primeira infância
Licença por maternidade e paternidade	Decreto-lei n.º 105/2008, de 25 de junho Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro Decreto-lei n.º 89/2009, de 9 de abril Decreto-lei nº 91/2009, de 9 de abril	Promoção da natalidade Promoção da igualdade entre mulheres e homens Promoção da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar Promoção do papel do pai na partilha de responsabilidades familiares Reforço da proteção da maternidade e da paternidade
Serviços de apoio à família	Portaria n.º 426/2006, de 2 de maio Despacho n.º 944/2007, de 18 de janeiro Despacho n.º 5266-A/2008, de 26 de fevereiro Despacho n.º 23403/2008, de 16 de setembro Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto	Apoio à primeira infância Promoção da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar Promoção do sucesso escolar

Fonte: da autora.

O objetivo da promoção da natalidade associado às prestações familiares explicita, pela primeira vez em Portugal, o agendamento da orientação natalista das políticas de família no período governativo entre 2005 e 2009. Este agendamento concretizou-se pela simultaneidade do reforço de medidas anteriores e de adoção de novas medidas. O decreto-lei n.º 308-A/2007, de 5 de setembro, assume que

"Tendo em linha de conta as atuais tendências demográficas que se preveem para as décadas vindouras e que se traduzem num decréscimo significativo da taxa de natalidade, o XVII Governo Constitucional, no desenvolvimento das medidas previstas no respetivo programa e no acordo da reforma da segurança social, decidiu implementar um conjunto de medidas especificamente direcionadas para as famílias, criando incentivos adicionais, no sentido de controlar e contrariar essa realidade e os problemas dela resultantes". No mesmo diploma foi reforçado o abono de família pela extensão da lógica da majoração adotada em 1997 às crianças até aos 12 meses, a todas as crianças até aos 3 anos, e pela diferenciação dos montantes na majoração das segundas e terceiras crianças com idades entre os 12 e os 36 meses. De acordo com o artigo 9.º – "Majoração do abono de família a crianças e jovens nas famílias mais numerosas" – "O nascimento ou a integração de uma segunda criança titular no agregado familiar determina a majoração, em dobro, das prestações de abono de família a atribuir a cada criança titular desse mesmo agregado familiar com idade entre os 12 meses e os 36 meses de idade, inclusive"; "O nascimento ou a integração de uma terceira criança titular no agregado familiar determina a majoração, em triplo, das prestações de abono de família a atribuir a cada criança titular desse mesmo agregado familiar com idade entre os 12 meses e os 36 meses de idade, inclusive". Este artigo resulta num incentivo ao encurtamento do espaço para o nascimento da segunda e terceira crianças, tendo em conta que as majorações só se aplicam nas situações em que estas ordens de nascimentos coincidam com idades entre os 12 e os 36 meses.

Para além das alterações ao abono de família, o agendamento da orientação natalista resultou na adoção de uma nova prestação social, o abono de família pré-natal, "reconhecido, a requerimento da mulher grávida, uma vez atingida a décima terceira semana de gestação". O montante determinado é igual ao do abono de família para crianças e jovens, acrescido de majoração idêntica à determinada nos 12 primeiros meses de vida e multiplicado pelo número de nascituros medicamente comprovado. Consultado o Acordo sobre a Reforma da Segurança Social, um dos documentos salientados no decreto-lei mencionado como uma das bases para a sua aprovação, a questão da natalidade aparece como umas das "linhas de atuação" da reforma: "Estruturação de um conjunto de Incentivos à Natalidade, por forma a contribuir para a minoração dos efeitos do fenómeno de envelhecimento da população sobre a sistema de segurança social". Ainda no mesmo documento a questão "Incentivos à Natalidade" assume a forma de um ponto autónomo. No âmbito do que já foi feito é referido que "O Governo deu já um sinal importante em matéria de prioridade às políticas de natalidade, procurando criar melhores condições de conciliação da vida profissional e da vida familiar, ao lançar o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais, no quadro do qual estabeleceu como objetivo o aumento em 50% das vagas em creche". Na orientação das medidas a adotar é assumido que "O Governo e os Parceiros Sociais acordam ainda na necessidade de serem identificados e implementados incentivos adicionais ao aumento da natalidade, que não passam apenas pela concessão de benefícios pelo sistema de Segurança Social". Concretamente, é

identificada e defendida "a necessidade de desenvolvimento ao longo do próximo ano de um debate mais alargado sobre a definição de uma política de natalidade de caráter mais transversal, que constitua um verdadeiro incentivo ao aumento da natalidade, em particular às famílias mais jovens. Nesta discussão deverá ter-se em especial atenção a realidade das empresas e a conciliação da vida familiar com a vida profissional".

Vários dos diplomas aprovados no âmbito da atualização dos montantes das prestações familiares assumem a orientação natalista destas medidas, especificamente e para além do decreto-lei mencionado, as portarias n.º 346/2008, de 2 de maio, e n.º 511/2009, de 14 de maio. A orientação natalista é ainda identificada de forma explícita no decreto-lei n.º 91/2009, de 9 de abril, que "define e regulamenta a proteção na parentalidade no âmbito da eventualidade [de] maternidade, paternidade e adoção do sistema previdencial e do subsistema de solidariedade" (artigo 1.º – "Objeto e âmbito"). Na exposição de motivos é assumido que "Reconhecendo a importância e a necessidade de criar medidas que contribuam para a criação de condições favoráveis ao aumento da natalidade, por um lado, mas também à melhoria da conciliação da vida familiar e profissional e aos cuidados à primeira infância, o Governo elaborou um conjunto de medidas de alteração do regime de proteção na parentalidade, primeiro no âmbito do Acordo Tripartido para um Novo Sistema de Regulação das Relações Laborais, das Políticas de Emprego e da Proteção Social em Portugal e mais recentemente plasmadas no Código do Trabalho". Facto interessante é o da distinção entre os objetivos de promoção da natalidade e de apoio às famílias numerosas. A portaria n.º 425/2008 assume o objetivo de concretizar "A melhoria das políticas sociais direcionadas às famílias mais numerosas e carecidas de apoio socioeconómico [que] continua a constituir uma das preocupações dominantes do Programa do XVII Governo Constitucional." A concretização do objetivo de apoio às famílias numerosas e economicamente mais frágeis passou neste caso pela decisão de aumentar em 25% o valor do abono de família para os primeiro e segundo escalões do abono de família: "Com este apoio, o Governo pretende reforçar o princípio da diferenciação positiva, aumentando o valor do abono para as famílias de mais baixos rendimentos e com menores a cargo que são aquelas que são mais atingidas com a atual situação e que mais próximas estão do limiar da pobreza". O apoio às famílias numerosas continua, assim, associado ao apoio às famílias mais pobres e ao objetivo de redução da pobreza.

O apoio económico à família é o objetivo central das prestações familiares e, muito especificamente, do abono de família. Se este propósito é assumido em toda a legislação de atualização dos valores das prestações familiares do XVII Governo, também foram adotadas medidas com este objetivo no âmbito do abono de família que ultrapassam a lógica da atualização do seu valor. O decreto-lei nº 245/2008, de 18 de dezembro, alarga o pagamento do montante adicional do abono de família, que até esse momento era pago exclusivamente aos beneficiários do primeiro escalão de rendimentos, a todos os beneficiários do abono de família, "reconhecendo os encargos adicionais das famílias com a educação

dos seus filhos no início de cada ano letivo". O apoio à primeira infância como objetivo do abono de família, adotado pela primeira vez em 1997, é reforçado pelo governo do PS no ciclo político entre 2005 e 2009 através da extensão da majoração do abono nos 12 primeiros meses de vida das crianças, aos segundos e terceiros anos de vida (decreto-lei n.º 308-A/2007, de 5 de setembro), "de forma a garantir uma maior eficácia económica da prestação num período em que o acréscimo de despesas é mais sensível". As deduções fiscais por dependente e a consideração das despesas de educação assumem essencialmente o objetivo de apoio económico à família, através da atualização do valor das deduções tendo em conta o valor da inflação. No entanto, importa salientar a assunção do objetivo de apoio à primeira infância pela majoração da dedução por dependente para o dobro, no caso de os dependentes não ultrapassarem os três anos de idade até ao último dia do ano a que respeita o imposto, medida aprovada no Orçamento de Estado para 2008 (lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro).

A análise transversal às exposições de motivos e articulados da legislação aprovada entre 2005 e 2009, em matéria de licenças por maternidade e paternidade, identifica como objetivos destas medidas, o reforço da maternidade e da paternidade, por um lado, e a conjugação dos objetivos de apoio à natalidade, à promoção da igualdade entre mulheres e homens, à conciliação entre a vida profissional e familiar e de apoio à primeira infância, por outro. A criação dos subsídios sociais por maternidade e paternidade, por adoção e por riscos específicos, que alargou o direito às mães e pais "em situações de carência económica, determinadas pela inexistência ou insuficiência de carreira contributiva em regime de proteção social de enquadramento obrigatório ou pela exclusão de atribuição dos correspondentes subsídios do sistema previdencial" (artigo 2.º – "Natureza e objetivo" – decreto-lei n.º 105/2008, de 25 de junho) é enquadrado na "prossecução deste objetivo de reforço de proteção social nas eventualidades de maternidade, paternidade e adoção".

A articulação dos objetivos de apoio à natalidade, de promoção da igualdade entre mulheres e homens, da conciliação entre a vida profissional e da vida familiar, da promoção do papel do pai na partilha de responsabilidades familiares e do apoio à primeira infância é identificada na análise da lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, que "Aprova a Revisão do Código de Trabalho" e na proposta de lei n.º 216/X, que esteve na sua origem, assim como no decreto-lei n.º 91/2009, de 9 de abril (que "Estabelece o regime jurídico de proteção social na parentalidade no âmbito do sistema previdencial e no subsistema de solidariedade e revoga o decreto-lei n.º 154/88, de 29 de abril, e o decreto-lei n.º 105/2008, de 25 de junho"). Na proposta de lei que aprova a revisão do Código do Trabalho a exposição de motivos elenca os objetivos centrais das alterações apresentadas à Assembleia da República: "O regime de proteção da maternidade e da paternidade previsto no Código do Trabalho é objeto de significativas alterações, concretizando-se importantes mecanismos de facilitação da conciliação da vida familiar com a vida profissional, de promoção da igualdade de género, numa lógica de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, não apenas no que respeita ao emprego e às condições de

trabalho, mas também e, neste ponto com caráter particularmente inovador, no quadro do exercício dos direitos da parentalidade". As principais alterações salientadas na proposta de lei e que correspondem à lei que foi aprovada (lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro), no quadro do regime de proteção da maternidade e da paternidade são: "Promove-se a igualdade de direitos no que se refere ao exercício da parentalidade; a licença de maternidade e de paternidade passa a denominar-se licença parental, a qual pode ser inicial, de gozo exclusivo pelo pai ou pela mãe; fomenta-se a partilha da licença parental: sem prejuízo dos direitos exclusivos da mãe, nomeadamente o gozo das seis semanas seguintes ao parto e a possibilidade de antecipar a licença; o direito ao gozo da licença parental passa a ser de ambos os progenitores que conjuntamente decidem o modo como vão partilhar a licença parental. Na falta de decisão conjunta, a lei determina que o gozo da licença é da trabalhadora progenitora; alarga-se a duração da licença parental inicial, a qual é acrescida em 30 dias, no caso de cada um dos progenitores gozar em exclusivo um período de 30 dias seguidos ou interpolados de licença parental; reforçam-se os direitos do pai trabalhador, quer pelo aumento do período de gozo obrigatório de licença inicial após o nascimento do filho, de cinco para dez dias úteis, sendo que cinco devem ser gozados imediatamente a seguir ao nascimento do filho, quer pela concessão de licença de gozo facultativo de dez dias úteis, seguidos ou interpolados, em simultâneo com o gozo da licença pela mãe; concede-se ao pai o direito a três dispensas ao trabalho para acompanhar a mãe a consultas pré-natais; concede-se aos avós o direito a faltar ao trabalho para assistência a neto menor, em substituição dos pais quando estes não faltem pelo mesmo motivo ou estejam impossibilitados de prestar a assistência devida".

A exposição de motivos do decreto-lei que estabelece o regime jurídico de proteção social na parentalidade (decreto-lei n.º 91/2009, de 9 de abril) explicita os objetivos subjacentes ao mesmo: "O novo regime de proteção social elege como prioridade o incentivo à natalidade e a igualdade de género através do reforço dos direitos do pai e do incentivo à partilha da licença, ao mesmo tempo que promove a conciliação entre a vida profissional e familiar e melhora os cuidados às crianças na primeira infância através da atribuição de prestações pecuniárias na situação de impedimento para o exercício de atividade profissional". Em termos de medidas adotadas, o regime apresenta duas novidades. A primeira é a da possibilidade de prolongamento da licença parental inicial por mais seis meses, dos quais três são subsidiados pela segurança social, desde que a respetiva licença seja gozada no período imediatamente subsequente à licença parental inicial ou à licença complementar, na modalidade alargada, pelo outro cônjuge. A segunda é a da possibilidade de contar em dobro para efeitos de atribuição de prestações da segurança social, o trabalho a tempo parcial para acompanhamento de filho nos primeiros 12 anos de vida, "com o objetivo de incentivar a natalidade e melhorar os cuidados às crianças na primeira infância".

A política de serviços de apoio à família assumida pelo XVII Governo do PS regista a adoção de várias medidas que se podem organizar em dois grupos. Por um lado, as medidas que continuaram a assegurar a atualização dos montantes de comparticipação pública da resposta da educação pré-escolar, no âmbito da cooperação entre o estado e as instituições sociais para o desenvolvimento do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar, iniciado em 1998. Por outro lado, as medidas adotadas e introduzidas pelo governo associadas a um novo programa de expansão dos serviços de apoio à família, o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES), instituído através da portaria n.º 426/2006, de 2 de maio. Na exposição de motivos da portaria é assumida a "intenção de corporizar uma nova ambição de alargamento da rede de equipamentos sociais […] com o objetivo de aumentar a capacidade instalada em respostas nas áreas da infância e juventude, pessoas com deficiência e população idosa". A dimensão familiar desta medida, no sentido de explicitada enquanto medida de apoio à família, é claramente referida no texto legislativo: "O alargamento da rede de equipamentos sociais é, no entendimento do Governo, um fator determinante do bem-estar e da melhoria das condições de vida dos cidadãos e das famílias". Os objetivos de política também são facilmente identificáveis: "Este alargamento incide em respostas específicas, apostando nomeadamente na criação de novos lugares em respostas sociais destinadas às crianças, facilitando a conciliação da vida familiar com a vida profissional".

Na abertura de candidaturas para o PARES (despacho n.º 944/2007, de 18 de janeiro) a resposta de creche é definida como prioritária, sendo reafirmado o objetivo de promoção da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar: "O PARES aposta essencialmente na criação de novos lugares em respostas sociais destinadas às crianças, facilitando a conciliação da vida familiar e da vida profissional, pelo que os projetos que visam a criação de novos lugares em creche são efetivamente considerados prioritários no âmbito deste Programa, com particular relevo na presente fase de candidaturas. De facto, praticamente 50% da dotação orçamental prevista na presente abertura de candidaturas, […], destina-se à criação de lugares em creche". Em 2008 a publicação do convite público à apresentação de candidaturas ao PARES (despacho n.º 5266-A/2008, de 26 de fevereiro) reafirma o alargamento da rede como "fator determinante para o bem-estar e para a melhoria das condições de vida dos portugueses, pela promoção da conciliação entre a vida familiar, pessoal e profissional" e assume que a meta global definida relativamente ao programa é a de atingir "uma cobertura de 33% em lugares para crianças até aos 3 anos", meta considerada "praticamente alcançada com as duas fases de candidaturas ao PARES". No entanto, a consideração de que as taxas de cobertura nos concelhos das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto são baixas e "correspondem a concelhos de elevada densidade populacional", enquadra a aprovação de um aviso de abertura de candidaturas ao programa onde "apenas são elegíveis os projetos que se situem nos concelhos das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, […], que se destinem à criação de novos lugares em creche".

A adoção destas medidas no âmbito do PARES traduz, assim, a assunção dos objetivos de promoção da conciliação da vida profissional e da vida familiar e de apoio à primeira infância.

Ainda na área dos serviços de apoio à família deve ser referida a adoção da medida de desenvolvimento de atividades de animação e de apoio às famílias na educação pré-escolar (despacho n.º 12591/2006 / 2.ª série), de 16 de junho). O despacho mencionado, "considerando a importância destas atividades para o desenvolvimento das crianças e para o futuro sucesso escolar" e "considerando […] a urgência de adaptar os tempos de permanência das crianças nos estabelecimentos de ensino às necessidades das famílias e a necessidade de garantir que esses tempos são pedagogicamente ricos e complementares das aprendizagens associadas à aquisição das competências básicas", define que "as atividades de animação e de apoio à família no âmbito da educação pré-escolar devem ser objeto de planificação […] tendo em conta as necessidades da família". Os objetivos desta medida parecem ser assim os da promoção do sucesso escolar das crianças, por um lado, e da conciliação entre a vida profissional e da vida familiar das pessoas e famílias, por outro lado.

Figura 32: A proximidade da legislação do XVII Governo aos modelos de políticas de família

Modelo pró-família / pró-natalista	Modelo tradicional	Modelo pró-igualitário	Modelo pró-família não intervencionista
3	**0**	**3**	**0**

Fonte: da autora.

O resultado da análise das políticas de família do XVII Governo em termos da sua proximidade aos modelos de políticas de família evidencia a proximidade muito forte aos modelos pró-família / pró-natalista e pró-igualitário e, no sentido oposto, a proximidade muito fraca aos modelos tradicional e pró-família não intervencionista. A centralidade da orientação natalista das políticas de família neste período governativo, quer nos objetivos explicitamente assumidos, quer nas medidas adotadas para a concretização dos mesmos, e que abrangem de forma transversal as medidas no âmbito das prestações familiares, das licenças por parentalidade e dos serviços de apoio à família, explicam a sua correspondência a todas as categorias que caraterizam o modelo pró-família / pró-natalista – a questão da fecundidade é considerada muito importante, é assumido o papel do estado no apoio à família, os apoios económicos são considerados muito relevantes, sobretudo a partir do terceiro filho, o aprofundamento dos apoios às licenças e aos serviços de apoio à família são elevados e é defendido o princípio da parentalidade voluntária.

Como foi possível verificar, a centralidade da orientação natalista é conjugada com a centralidade da igualdade entre mulheres e homens, pelo que também se verifica a correspondência integral relativamente às categorias que compõem o modelo pró-igualitário – o objetivo da igualdade entre mulheres e homens das políticas de família é fundamental, o estado assume o apoio à família, em especial às famílias trabalhadoras, a preocupação principal prende-se com a promoção de um modelo que assegura a igualdade entre mulheres e homens na sociedade e na família, o governo assume a responsabilidade de criar as condições que permitam às mulheres conciliar trabalho e família e aos homens o direito a um papel próprio no cuidar e na educação dos filhos e, finalmente, a centralidade da legislação sobre licenças por paternidade, para além da ampla cobertura de serviços de apoio à família.

Por último, a dimensão de análise da legislação das políticas de família do governo do PS entre 2005 e 2009 relacionada com o *framing* das políticas. No conjunto da legislação aprovada no âmbito do abono de família são identificadas sete justificações diferentes face às medidas adotadas.

Em primeiro lugar, o *framing* associado à opção de "reforço das políticas sociais", tendo em conta a "necessidade de garantir a sustentabilidade económica, social e financeira do sistema de segurança social (portaria n.º 132/2006, de 16 de fevereiro; portaria n.º 346/2008, de 2 de maio; decreto lei n.º 245/2008, de 18 de dezembro; portaria n.º 511/2009, de 14 de maio).

Em segundo lugar, a afirmação do "respeito por um modelo de proteção social cada vez mais baseado na diferenciação positiva das prestações face às diversas situações de risco" (portaria n.º 132/2006, de 16 de fevereiro; decreto-lei n.º 308/2007, de 5 de setembro; portaria n.º 346/2008, de 2 de maio; decreto-lei n.º 87/2008, de 28 de maio).

Em terceiro lugar, o *framing* assente na consideração das "Tendências demográficas que se preveem para as décadas vindouras e que se traduzem num decréscimo significativo da natalidade" (decreto-lei n.º 308/2007, de 5 de setembro), da "necessidade de adoção de políticas de reversão das atuais tendências demográficas de envelhecimento da população" (portaria n.º 346/2008, de 2 de maio), e das "atuais tendências demográficas caraterizadas por um envelhecimento progressivo da população, a par de uma conjuntura internacional desfavorável a nível internacional, com as consequentes repercussões na economia interna" (portaria n.º 511/2009, de 14 de maio).

Em quarto lugar, a dimensão do *framing* associado a defesa e concretização da "equidade e justiça social", como justificação da medida de alargamento do montante adicional do abono de família a todos os escalões desta prestação (decreto-lei n.º 245/2008, de 18 de dezembro).

Em quinto lugar, o reconhecimento de que "a evolução social tem originado alterações ao conceito clássico de agregado familiar, que se traduz em novas exigências a que urge dar resposta", como base justificativa das medidas direcionadas para as famílias monoparentais. O *framing* que sustenta a

definição de medidas específicas para as famílias numerosas assenta, em sexto lugar, na consideração de que são estas famílias "as que de forma mais incisiva sentem as dificuldades advenientes de uma conjuntura internacional adversa" (portaria n.º 425/2008, de 16 de junho).

Por fim, em sétimo lugar, a dimensão justificativa da adoção de uma nova prestação, a bolsa de estudo no âmbito das prestações familiares, que assenta na "prioridade ao combate à exclusão social e ao abandono escolar através do apoio às famílias" e na necessidade de "criar condições económicas e sociais para a promoção da diminuição do abandono escolar e o aumento das qualificações dos jovens" (decreto-lei n.º 201/2009, de 28 de agosto).

O *framing* inerente às medidas adotadas na legislação quanto ao regime de proteção da maternidade e da paternidade, onde se incluem as licenças por parentalidade, assenta essencialmente, e por sua vez, em duas dimensões. Por um lado, na invocação de todo o trabalho de estudo e debate em torno da revisão da legislação laboral: "[…] o XVII Governo Constitucional definiu uma estratégia de revisão da legislação laboral. Após o trabalho de avaliação do impacto da legislação na realidade social e económica e de diagnóstico das necessidades de intervenção legislativa, foi fomentado o debate no seio do diálogo social e impulsionada a discussão, em sede de concertação social" (proposta de lei n.º 216/X). O debate partiu do lançamento do *Livro Verde sobre as Relações Laborais* num primeiro momento, do *Livro Branco das Relações Laborais* num segundo momento, e no Acordo Tripartido para Um Novo Sistema de Regulação das Relações Laborais, das Políticas de Emprego e da Proteção Social em Portugal, que resultou na apresentação da proposta de lei de revisão do Código do Trabalho. Este trabalho de natureza participativa, em que o governo salienta o papel dos parceiros sociais e da sociedade civil, "identificou os principais problemas da realidade económica e social do país e enuncia as propostas de intervenção legislativa que se consideram adequadas. As soluções propostas prendem-se com a necessidade de intervir no sentido da sistematização do acervo legislativo, da promoção da flexibilidade interna das empresas, da melhoria das possibilidades de conciliação da vida profissional e familiar, da igualdade de género, da melhoria da articulação entre a lei, as convenções coletivas de trabalho e os contratos de trabalho, da desburocratização e da simplificação do relacionamento entre as empresas e os trabalhadores, e de uns e de outros com a Administração Pública" (proposta de lei n.º 216/X).

Por outro lado, o *framing* associado às licenças parentais assenta no reconhecimento "do contributo imprescindível das famílias para a coesão, equilíbrio social e desenvolvimento sustentável do país" e da "importância e necessidade de criar medidas que contribuam para a criação de condições favoráveis ao aumento da natalidade […] mas também à melhoria da conciliação da vida familiar e profissional e aos cuidados à primeira infância" (decreto-lei n.º 91/2009, de 9 de abril).

Para terminar a análise da legislação adotada pelo XVII Governo do PS entre 2005 e 2009, o *framing* subjacente às medidas na área dos serviços de apoio à família identifica relativamente à resposta creche no âmbito do PARES: a "aposta decisiva" do governo "numa nova geração de políticas sociais, constituindo o investimento em equipamentos sociais uma dimensão estratégica do desenvolvimento de Portugal", e o entendimento de que o alargamento da rede de equipamentos sociais é "um fator determinante do bem-estar e da melhoria das condições de vida dos cidadãos e das famílias" (portaria n.º 426/2006, de 2 de maio).

Na área do pré-escolar a justificação das medidas adotadas passa pela assunção da "importância do desenvolvimento de atividades de animação e de apoio às famílias na educação pré-escolar […] para o desenvolvimento das crianças e consequentemente para o sucesso escolar futuro", e da "urgência de adaptar os tempos de permanência das crianças nos estabelecimentos de ensino às necessidades das famílias e a necessidade de garantir que esses tempos são pedagogicamente ricos e complementares das aprendizagens associadas à aquisição de competências básicas" (despacho n.º 12591/2006 /2.ª série, de 16 de junho).

5.6. O governo de 2009 a 2011 – políticas de família implícitas, redução da pobreza e reforço da seletividade dos apoios para as famílias mais vulneráveis

O XVIII Governo teve a duração de dois anos, num contexto de crise financeira e económica internacional e europeia. A legislação de políticas de família adotada foi bastante diminuta e marcada pela necessidade de redução da despesa e do défice públicos, no contexto de uma estratégia europeia de controlo das finanças públicas dos estados-membros: "O presente decreto-lei constitui uma medida adicional ao Programa de Estabilidade e Crescimento para 2010-2013, regulando a eliminação de algumas medidas temporárias que tinham sido adotadas a título transitório e extraordinário no auge da crise económica internacional, que afetou a economia portuguesa" (decreto-lei n.º 77/2010, de 24 de junho); "O atual contexto internacional tem sido marcado pela necessidade de forte contenção dos défices públicos e pela tomada de medidas de austeridade por parte de vários países da União Europeia, […], a que Portugal não foi alheio. […] É essencial dar sinais claros e inequívocos do esforço de consolidação das finanças públicas que Portugal está a efetuar, reforçando a credibilidade financeira junto dos mercados internacionais" (decreto-lei n.º 116/2010, de 22 de outubro). Neste enquadramento, os elementos relevantes para a análise da visão da família e das políticas de família deste governo remetem para a relação entre o estado e a família. Num período de crise, o contraponto da redução dos apoios à família é o da sua canalização e aprofundamento relativamente às famílias mais pobres e mais vulneráveis, concretamente as numerosas e monoparentais.

As políticas de família são essencialmente implícitas, com a exceção de um ato legislativo adotado no âmbito da atualização dos montantes das prestações do abono de família (portaria n.º 1113/2010, de 28 de outubro). As exposições de motivos da legislação adotada nesta fase são dominadas, como referido, pelas questões da crise e da contenção orçamental, não havendo referências à família ou às políticas de família por si sós. O financiamento das políticas reforça a seletividade das medidas, pela generalização da condição de recursos à totalidade dos apoios não contributivos, que incluem determinadas prestações por encargos familiares e os subsídios sociais no âmbito da parentalidade.

Nesta conjuntura, a identificação dos objetivos das políticas de família do XVIII Governo aponta para os do apoio económico à família associado à redução da pobreza, que por sua vez se articula com o apoio às famílias numerosas e com o reconhecimento e apoio à diversidade de modelos de família, sendo ainda de referir o objetivo de reforço do controlo das deduções à coleta por dependente e por despesas de educação.

Figura 33 – Os objetivos das políticas de família do XVIII Governo do PS

Políticas de família	Legislação	Objetivos
Abono de família	Decreto-lei n.º 70/2010, de 16 de junho Decreto-lei n.º 77/2010, de 24 de junho Decreto-lei n.º 116/2010, de 22 de outubro Portaria n.º 1113/2010, de 28 de outubro	Apoio económico à família Redução da pobreza Apoio às famílias numerosas Reconhecimento e apoio à diversidade de modelos de família
Deduções por dependente e despesas de educação	Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro	Apoio económico à família Reforço da equidade fiscal Reforço do controlo das deduções à coleta por dependente e por despesas de educação
Licenças por parentalidade	Decreto-lei n.º 70/2010, de 16 de junho	Redução da pobreza
Serviços de apoio à família		

Fonte: da autora

Na harmonização das condições e acesso às prestações sociais não contributivas, o texto introdutório do decreto-lei n.º 70/2010, de 16 de junho, é explícito no objetivo de redução da pobreza, no sentido de restringir as condições de elegibilidade para estas prestações: "Faz parte integrante desse conjunto de medidas (de consolidação orçamental), que visam conter de forma sustentada o crescimento da despesa pública, a redefinição das condições de acesso aos apoios sociais. Deste modo, o presente decreto-lei procede, não só à harmonização das condições de acesso às prestações sociais não contributivas, possibilitando que a sua aplicação seja mais criteriosa, como estende a sua aplicação a todos os apoios sociais concedidos pelo Estado, cujo acesso tenha subjacente a verificação da condição de rendimentos".

O apoio às famílias numerosas e às famílias monoparentais, no reconhecimento e apoio à diversidade dos modelos de família, é identificado na manutenção da "Majoração do abono de família para crianças e jovens do segundo titular e seguintes" e das "Majorações do abono de família para crianças e jovens e do abono de família pré-natal nas situações de monoparentalidade" (artigos 3.º e 4.º da portaria n.º 1113/2010, de 28 de outubro). Na exposição de motivos da portaria não se encontra nenhuma referência direta à família, apenas a invocação da conjuntura económica e financeira e as suas consequências ao nível das decisões adotadas no âmbito das prestações familiares: "O agravamento da conjuntura económica internacional determinou a necessidade de adoção, por parte de Portugal, bem como nos restantes países da União Europeia, de um conjunto de medidas de austeridade na prossecução de uma política de contenção da despesa pública e de consolidação financeira. No âmbito das prestações sociais, foi aprovado […] que eliminou a atribuição do valor do

abono de família no 4.º e 5.º escalão de rendimentos e anulou o aumento extraordinário de 25% no valor do abono de família a crianças e jovens […], remetendo para portaria a fixação dos respetivos valores. Desta forma, a presente portaria vem estabelecer os novos valores do abono de família". De referir que só são atualizados os montantes do abono de família, mantendo-se os valores de 2009 para as restantes prestações familiares. Em termos de deduções à coleta por dependente e por despesas de educação, o Orçamento de Estado para 2011 (lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro) assume a orientação geral determinada pelo objetivo de "reforço da equidade do IRS", através de medidas de "limitação global das deduções à coleta e benefícios do IRS" e de "reforço do controlo das deduções com dependentes". No domínio das medidas de limitação global das deduções à coleta são fixadas "percentagens do rendimento coletável e limites diferenciados absolutos conforme o escalão em que se encontrem os contribuintes". Relativamente ao reforço do controlo das deduções por dependentes "prevê-se a atribuição obrigatória de número de identificação fiscal a todos os membros do agregado familiar […] por modo a prevenir a fraude na declaração de imposto".

O regime de licenças por parentalidade não é alterado nesta legislatura, exceto relativamente aos subsídios sociais da parentalidade que, pelo facto de serem prestações não contributivas, são também sujeitos às condições de recurso definidas e acima mencionadas. Neste mesmo período não foi adotada qualquer medida em matéria de serviços e apoio à família.

Tendo em conta a visão da família e das políticas de família e os seus objetivos importa agora avaliar a sua proximidade aos modelos de políticas de família.

Figura 34: A proximidade da legislação do XVIII Governo aos modelos de políticas de família

Modelo pró-família/pró-natalista	Modelo tradicional	Modelo pró-igualitário	Modelo pró-família não intervencionista
0	**0**	**0**	**2**

Fonte: da autora.

O resultado da avaliação da proximidade das políticas de família é marcado pelo número muito reduzido das mesmas, a que acresce o contexto que as determina de forma transversal, o da crise financeira e económica internacional e a necessidade de proceder a um ajustamento orçamental. Deste modo, o modelo pró-família/pró-natalista só encontra correspondência nas categorias relativas à importância dos apoios económicos, em particular a partir do terceiro filho, através da atualização dos valores do abono de família para as famílias com três e mais filhos. Os modelos tradicional e pró-igualitário não revelam qualquer correspondência em nenhuma das suas categorias. A maior proximidade verifica-se quanto ao modelo pró-família não intervencionista, identificada na análise

como "forte". Foi identificada a presença da categoria fundamental, a responsabilidade do apoio público às famílias só se aplica às mais vulneráveis e que mais precisam, e da categoria que determina a tendência de adoção de apoios económicos baixos e sujeitos a condição de recursos, sob o argumento da maior eficácia dos apoios: "Ao nível do sistema de segurança social, a criação de um quadro harmonizado de acesso às prestações sociais não contributivas permitirá, por um lado, atribuir maior coerência na concessão das prestações sociais não contributivas e, por outro, reforçar de forma significativa a eficiência e o rigor, nomeadamente ao nível do controlo da fraude e evasão prestacional" (decreto-lei n.º 70/2010, de 16 de junho); "Com as medidas agora adotadas, mantém-se ainda um nível elevado de proteção social, sobretudo em relação àqueles que mais necessitam, e que se situam nos escalões mais baixos" (decreto-lei n.º 116/2010, de 22 de outubro).

O *framing* subjacente às medidas adotadas apresenta três dimensões essenciais. Por um lado, o contexto da crise internacional como já amplamente referenciado com citações da legislação. Por outro lado, a justificação que assenta na promoção do rigor e da eficácia das políticas. Finalmente, a ideia de que a adoção das medidas mantém níveis elevados de proteção social, mesmo se em alguns casos "apenas" repõe esses níveis aos que vigoravam antes da crise – "Neste quadro, considerando a urgência de implementar medidas que contribuam ativamente para a redução da despesa e, consequentemente, para a redução do défice, prevê-se igualmente a antecipação da eliminação das medidas transitórias de estímulo à economia implementadas nos últimos anos, através deste decreto-lei. Do que se trata, na maior parte dos casos, é da reposição da vigência dos regimes gerais, ou seja, da situação existente antes da crise económica, preservando um nível elevado de proteção social […]" (decreto-lei n.º 77/2010, de 24 de junho); "Com as medidas agora adotadas (de eliminação dos 4.º e 5.º escalões do abono de família e o fim da majoração de 25% para o valor do abono dos 1.º e 2.º escalões), mantém-se um nível elevado de proteção social, sobretudo em relação àqueles que mais necessitam, e que se situam em escalões mais baixos" (decreto-lei n.º 116/2010, de 22 de outubro).

5.7. O governo de coligação de 2011 a 2015 – agendamento da orientação natalista na articulação entre "políticas amigas da família e da natalidade" e medidas de apoio à conciliação, à primeira infância e às famílias numerosas

O XIX Governo exerce as funções governativas no período normal da legislatura e é o segundo governo a adotar de forma transversal a orientação natalista das políticas de família. A partir das políticas adotadas pelo governo de coligação entre o PSD e o CDS/PP, liderado por Pedro Passos Coelho e Paulo Portas enquanto primeiro-ministro e vice-primeiro-ministro, num contexto que permaneceu marcado pela crise financeira e económica internacional e europeia e pelo Memorando de

Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (ME), importa perceber, em primeiro lugar, a visão da família e das políticas de família deste executivo. A análise começou por identificar a ausência de qualquer definição de família ou do lugar e importância da família na sociedade. No entanto, ao mesmo tempo, os documentos legislativos parecem remeter para uma perspetiva de família que combina elementos da família "tradicional", no sentido do maior apoio às famílias constituídas por dois adultos e três e mais filhos, e elementos de modernização da família, no sentido da promoção do aprofundamento do modelo de família em que mulheres e homens trabalham e tendem a partilhar as responsabilidades familiares.

Na análise da relação que as políticas de família procuram estabelecer entre a família e o estado, há vários elementos a considerar e que reforçam a visão de família identificada no parágrafo anterior. Desde logo, as famílias consideradas mais ou menos prioritárias no apoio do estado. No primeiro caso, são identificadas as famílias numerosas e as economicamente mais vulneráveis. Como os apoios a estas famílias neste período governativo são adotados no âmbito da política fiscal, é importante salientar que ficam de fora as famílias com menores rendimentos porque não pagam IRS. Dentro das famílias que pagam impostos há, num primeiro momento, no Orçamento de Estado para 2012, a preocupação em reforçar os apoios relativamente às famílias dos escalões de IRS mais baixos e às famílias numerosas, excluindo as famílias dos dois escalões mais elevados. Num segundo momento, no Orçamento de Estado para 2015, como veremos adiante, o apoio às famílias numerosas cresce em função do maior rendimento do agregado familiar onde estão inseridas, com a adoção do quociente familiar. Nesta última opção política não coincide o apoio às famílias numerosas com o apoio às famílias mais pobres ou economicamente mais vulneráveis. No segundo caso, as famílias que parecem ser consideradas menos prioritárias são famílias monoparentais. São reduzidos os apoios fiscais orientados para estas famílias em 2013 no âmbito das deduções à coleta, quando, pelo contrário, a dedução por dependente aumenta e as famílias numerosas passam a voltar a ter direito à majoração desta dedução a partir do terceiro e mais filhos.

As políticas de família apresentam-se como explícitas no âmbito fiscal, das licenças por parentalidade e dos serviços de apoio à família, tendo em conta que entre 2011 e 2015 os valores o abono de família para crianças não se atualizaram. Na dimensão do financiamento das políticas o aprofundamento da seletividade marca a tendência nas medidas de política adotadas. No Orçamento de Estado para 2012 (lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro) são introduzidos limites globais progressivos para as deduções à coleta dos agregados familiares dos 3.º, 4.º, 5.º e 6.º escalões. Nos dois últimos escalões são eliminadas todas as deduções à coleta com despesas de saúde, educação, encargos com lares, pensões de alimentos e encargos com imóveis, que não têm limite para os contribuintes dos 1.º e 2.º escalões do IRS.

A análise dos objetivos das políticas de família identifica os de promoção da natalidade, apoio económico à família, apoio às famílias numerosas, promoção da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, promoção do papel do pai na partilha das responsabilidades familiares e o apoio à primeira infância.

Figura 35 – Os objetivos das políticas de família do XIX Governo da coligação PSD/CDS-PP

Políticas de família	Legislação	Objetivos
Abono de família para crianças e jovens	Decreto-lei n.º 133/2012, de 27 de junho Portaria n.º 344/2012, de 26 de outubro	Objetivos de natureza técnica relativamente aos *timings* de atualização dos rendimentos e sem correspondência aos objetivos definidos para efeitos desta tese
Deduções por dependente e por despesas de educação	Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro Lei n.º 62-B/2012, de 31 de dezembro Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro Lei n.º 82-E/2014, de 31 de dezembro	Promoção da natalidade Apoio económico à família Apoio às famílias numerosas Promoção da equidade
Licenças por parentalidade	Decreto-lei n.º 133/2012, de 27 de junho Lei n.º 120/2015, de 1 de setembro	Promoção da natalidade Promoção da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar Promoção da igualdade entre mulheres e homens Promoção do papel do pai na partilha das responsabilidades familiares Promoção da harmonia a coesão familiares
Serviços de apoio à família	Portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto Portaria n.º 441/2012, de 14 de dezembro Despacho n.º 9265-B/2013, de 15 de julho Lei n.º 65/2015, de 3 de julho	Promoção da natalidade Promoção da conciliação da vida profissional e da vida familiar Apoio à primeira infância

Fonte: da autora.

Como resulta da figura 35, o objetivo da promoção da natalidade é transversal às políticas de família adotadas, com a exceção da dimensão prestacional das políticas de apoio económico à família, cujas alterações não são relevantes para o âmbito desta investigação. No relatório do Orçamento de Estado para 2015, o governo refere a apresentação do projeto final de Reforma do IRS pela Comissão para a Reforma do IRS nomeada em 2014 e cujo mandato tinha três pilares. O primeiro explicitava a prioridade à "proteção da família, tendo nomeadamente em consideração a importância da natalidade, de forma a contribuir para a inversão do atual défice demográfico na sociedade portuguesa" (proposta de lei n.º 254/XII/4.ª). O resultado final do trabalho da comissão deu lugar à apresentação da proposta de lei n.º 256/XII e à posterior publicação da lei n.º 82-E/2014, de 31 de dezembro, onde o governo da coligação PSD/CDS-PP assume a sua orientação natalista: "De facto, é a primeira reforma do IRS expressamente orientada para a proteção das famílias e, nessa medida, é uma reforma crucial para o

futuro do nosso país, já que regista uma das mais baixas taxas de natalidade da Europa." A medida mencionada como mais relevante para este objetivo é a da adoção do quociente familiar, "que representa uma mudança estrutural da maior relevância para as famílias portuguesas. Deste modo, a partir de 2015, os filhos e os ascendentes a cargo passarão a ser considerados no IRS de cada família", ao mesmo tempo que acresce a este mecanismo o reforço das deduções fixas dos filhos e ascendentes. O XIX Governo parece assim, fazer coincidir na orientação natalista da política fiscal, os objetivos da promoção da natalidade e do apoio às famílias numerosas.

No âmbito das licenças por parentalidade a orientação natalista é assumida no projeto de lei n.º 867/XII/4.º da coligação PSD/CDS-PP, que resultou na Lei n.º 120/2015, de 1 de setembro, a partir da assunção da relevância da conciliação da vida profissional e da vida familiar para a promoção da natalidade: "a conciliação da vida familiar com a profissional evidencia-se como um importante fator facilitador para as famílias, quer do ponto de vista da natalidade, quer do ponto de vista educacional, e ainda da harmonia e coesão familiares"; "os Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP estão certos de que estas alterações legislativas, amigas das famílias e da natalidade são hoje possíveis sem quebrar os justos equilíbrios que sempre têm de pautar as alterações legislativas no domínio laboral". Na perspetiva da orientação natalista, as medidas mais relevantes introduzidas na sequência da aprovação da lei são as da possibilidade do gozo da licença parental inicial em simultâneo pelos progenitores entre os 120 e os 150 dias (artigo 40.º, número 2), do aumento da licença parental exclusiva do pai de 10 para 15 dias, da promoção da flexibilidade da organização do tempo de trabalho dos trabalhadores e das trabalhadoras com filhos (artigos 55.º, n.º 7; 56.º, n.º 4), em particular com filhos e filhas até aos três anos de idade (artigos 166.º, n.º 3; 206.º, n.º 4 b); 208.º, n.º 3 b) Parece importante mencionar, igualmente, o enquadramento da proposta de lei n.º 867/XII/4.ª, no trabalho desenvolvido pela Assembleia da República na sequência da aprovação do projeto de resolução n.º 1133/XII, que propôs "Aprofundar a proteção das crianças, da família e promover a natalidade" e determinou que "as comissões parlamentares permanentes, no prazo de 90 dias, apresentem relatórios que integrem orientações estratégicas, bem como uma definição de medidas setoriais concretas, promovendo, se possível, um quadro de compromisso que envolva as forças políticas representadas no Parlamento, com vista à adoção de políticas públicas para a promoção da natalidade, a proteção das crianças e o apoio às famílias".

Nas políticas de família associadas aos serviços de apoio à família a orientação natalista é associada, tal como no caso das licenças por parentalidade, à promoção da conciliação da vida profissional e da vida familiar e ao apoio da primeira infância relativamente às creches e ao contributo das políticas de educação na promoção da natalidade, no caso das medidas no domínio do pré-escolar: "[…], as creches assumem um papel determinante para a efetiva conciliação entre a vida familiar e profissional das famílias, […]. Nesta ótica, e também no intuito de promover a natalidade, importa proceder ao

ajustamento desta resposta social às novas exigências […].” – portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto; “[…], fica a perceção de que, apesar de os sucessivos governos terem promovido políticas setoriais de apoio à família e aos menos favorecidos, estas se têm revelado insuficientes para fazer face ao duplo dilema do envelhecimento da população e da diminuição da natalidade […]. Afigura-se, portanto, do interesse nacional encontrar respostas setoriais mais vigorosas, nomeadamente no setor da educação, de forma a contribuir para a inversão deste problema que é global” – projeto de lei n.º 869/XII/4.ª.

O objetivo de apoio económico à família é exclusivamente concretizado pelas medidas no âmbito da política fiscal, como já referido, assumindo estas também o objetivo da equidade fiscal. O relatório do Orçamento de Estado para 2013 tem como um dos vetores das medidas fiscais o “Vetor 1 – Consolidação Orçamental e Equidade”, e é neste âmbito que são assumidas as medidas que partem do “princípio da proteção fiscal da família” (proposta de lei n.º 103/XII). A promoção da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar é assumida como objetivo no âmbito das medidas adotadas em matéria das licenças por parentalidade e da componente de creches dos serviços de apoio à família. Nas licenças por parentalidade, este objetivo é associado ao objetivo de promoção da igualdade entre mulheres e homens: “É por isso que se propõem alterações no âmbito da licença parental […], sempre numa perspetiva de favorecer a conciliação da vida familiar e laboral, da igualdade de género e da proteção das crianças” (projeto de lei n.º 867/XII/4.ª). Por sua vez, a promoção da partilha pelo pai das responsabilidades familiares, é assumida nas alterações introduzidas no regime das licenças por parentalidade, concretamente pelo aumento da licença parental exclusiva do pai obrigatória de 10 para 15 dias. Finalmente, no quadro dos objetivos identificados nas alterações adotadas nas licenças por parentalidade, o objetivo de promoção da harmonia e coesão familiares: “Neste âmbito, a conciliação da vida familiar com a profissional evidencia-se como um importante fator facilitador para as famílias, quer do ponto de vista da natalidade, quer do ponto de vista educacional, e ainda da harmonia e coesão familiares” (projeto de lei n.º 867/XII/4.ª).

Para terminar a identificação e avaliação dos objetivos das políticas de família adotadas entre 2011 e 2015, o de apoio à primeira infância é explicitado no âmbito das medidas que estabelecem as normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento das creches, pela portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto: “Neste contexto, as creches assumem um papel determinante […], proporcionando à criança um espaço de socialização e desenvolvimento integral, com base num projeto pedagógico adequado à sua idade e potenciador do seu desenvolvimento, no respeito pela sua singularidade.”

A dimensão analítica seguinte das políticas do XIX Governo é a da sua proximidade aos modelos de políticas de família.

Figura 36 – A proximidade da legislação do XIX Governo aos modelos de políticas de família

Modelo pró-família/ pró-natalista	Modelo tradicional	Modelo pró-igualitário	Modelo pró-família não intervencionista
3	0	3	0

Fonte: da autora.

A avaliação da proximidade das políticas de família do governo de coligação PSD/CDS-PP aos modelos das mesmas resulta na formação de dois blocos. O primeiro relativo à proximidade "muito forte" aos modelos pró-família/pró-natalista e pró-igualitário. O segundo determinado pela proximidade "muito fraca" aos modelos tradicional e pró-família não intervencionista. A proximidade "muito forte" ao modelo pró-família/pró-natalista decorre da correspondência das políticas a todas as categorias deste modelo, desde a centralidade das questões da natalidade, à importância dos apoios económicos, à relevância dos serviços de apoio à família e das licenças por parentalidade, até ao incentivo às famílias numerosas dentro do princípio da parentalidade voluntária. No modelo pró-igualitário, a proximidade muito forte também resulta da correspondência total entre as políticas adotadas pelo XIX Governo e as categorias do modelo: a consideração do objetivo da igualdade entre mulheres e homens como importante, o apoio do estado às famílias trabalhadoras, a promoção de um modelo que promova a igualdade entre mulheres e homens na sociedade e na família, a centralidade das licenças por paternidade, da conciliação da vida profissional e familiar e dos serviços de apoio à família.

A proximidade "muito fraca" das políticas aos modelos tradicional e pró-família não intervencionista resulta, naturalmente, da não correspondência entre as categorias destes modelos e as políticas adotadas. No primeiro caso, não se verifica o objetivo de preservação da família associada à promoção de uma divisão tradicional de papéis entre os homens e as mulheres, nomeadamente pela importância reduzida dos serviços de apoio à família, a tendência para a definição de apoios económicos reduzidos, tendo em conta a responsabilidade que se considera ser da beneficência e da sociedade, e a preferência por licenças por maternidade longas. No caso do modelo pró-família não intervencionista, a classificação de proximidade "muito fraca" é, igualmente, o resultado da não identificação de nenhum traço das categorias que o caraterizam: a consideração dos apoios públicos como orientados apenas para os mais vulneráveis, onde as medidas no âmbito da dimensão familiar da política fiscal são, na tendência geral, um bom exemplo de não correspondência e, no mesmo sentido geral, os apoios baixos em todas as áreas das políticas de família tal como definidas nesta tese, os apoios económicos, as licenças por parentalidade e os serviços de apoio à família.

Por fim, a análise do *framing* que procura sustentar e justificar as políticas adotadas. "Salvaguardar as famílias de menores rendimentos", em atenção ao "princípio da proteção fiscal da família", "A importância da reforma do IRS para a recuperação da confiança das famílias portuguesas e para o futuro do País", a "preocupação com a equidade"; "proteger as famílias com filhos ou as que querem vir a ter filhos, sem penalizar as famílias que não têm filhos" e "criar melhores condições para promover a natalidade e inverter o défice demográfico" são as principais linhas enquadradoras das medidas adotadas no âmbito fiscal das políticas de apoios económicos. No mesmo exercício, as licenças por parentalidade são justificadas com "a situação económica e financeira do País [que] exige uma reavaliação dos regimes jurídicos das prestações da segurança social", no caso das alterações das regras de apuramento de rendimentos para definição do valor dos subsídios de parentalidade (decreto-lei n.º 133/2012, de 27 de junho). A adoção das restantes medidas no regime de parentalidade, através da lei n.º 120/2015, de 1 de setembro, que decorre, entre outros, do projeto de lei n.º 867/XII (4.ª) do PSD e do CDS-PP, como o aumento da licença obrigatória do pai e o reforço das garantias de proteção dos direitos dos trabalhadores com filhos que optem pelas diferentes formas de flexibilização do regime de horários do emprego, tem como *framing* quatro tipos de argumentos. Por um lado, a preocupação com as consequências da baixa natalidade enquanto fatores de ameaça "da nossa conceção de comunidade política, dos equilíbrios sociais e [que] corrompem os alicerces de sustentabilidade da nossa economia, dos sistemas territoriais e dos territórios". Adicionalmente, as medidas são apresentadas como o resultado "de um período de necessário estudo e auscultação, [para] apresentar iniciativas legislativas que reflitam os estudos, as audições, os saberes". A importância e o objetivo da promoção da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, a um terceiro nível, são justificados como "importante facilitador para as famílias, […] quer do ponto de vista da natalidade, quer do ponto de vista educacional e, ainda, da harmonia e coesão familiares". Finalmente, o quarto nível tem a ver com a afirmação de que, no geral, as medidas apresentadas e adotadas assentam na promoção "do justo equilíbrio entre os diversos interesses presentes na legislação laboral: os dos trabalhadores e suas famílias, os das entidades patronais e os superiores interesses nacionais".

O *framing* subjacente às medidas integradas na legislação relativa aos serviços de apoio à família na resposta creche tem igualmente quatro dimensões justificativas. Desde logo, a relacionada com as necessidades que decorrem das consequências das alterações na organização e estrutura das famílias, nomeadamente ao nível da resposta de creche: "As famílias e as estruturas sociodemográficas têm vindo a alterar-se substancialmente, assistindo-se a uma quebra na rede de apoio familiar e de vizinhança e ao predomínio das famílias nucleares em detrimento das famílias alargadas"; "Estes fenómenos sociais têm provocado mudanças no exercício das funções familiares, levando à procura de soluções complementares para os cuidados das crianças fora do espaço familiar" (portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto). Em segundo lugar, a perspetiva de que estas medidas são apresentadas

como essenciais para a salvaguarda dos interesses das famílias e das crianças: "Neste contexto, as creches assumem um papel determinante para a efetiva conciliação entre a vida profissional e familiar das famílias, proporcionando à criança um espaço de socialização e de desenvolvimento integral" (portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto). Em terceiro lugar, a relação entre o aumento das respostas em creche e a promoção da natalidade: "no intuito de promover a natalidade importa proceder ao ajustamento desta resposta social às novas exigências" (portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto). Finalmente, e em quarto lugar, a dimensão do aproveitamento mais eficiente da rede de creches e da sustentabilidade desta resposta, "permitindo em condições de segurança um aproveitamento mais eficiente e eficaz da capacidade instalada das creches e da sua sustentabilidade" (portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto).

No que diz respeito à medida de universalização da educação pré-escolar para as crianças a partir dos quatro anos de idade (lei n.º 65/2015, de 3 de julho), a análise do *framing* identificou três dimensões justificativas. A que apresenta a medida como o resultado do trabalho de audições de diversas entidades, na sequência da resolução da Assembleia da República n.º 87/2014, "Aprofundar a proteção das crianças, das famílias e promover a natalidade", que diagnosticou como problema os resultados limitados das medidas adotadas até ao momento na resposta à queda da natalidade: "[…] apesar de os sucessivos governos terem promovido políticas setoriais de apoio à família e aos menos favorecidos, estas têm-se revelado insuficientes para fazer face ao duplo dilema do envelhecimento da população e da diminuição da natalidade"; "Afigura-se, portanto, do interesse nacional encontrar respostas setoriais mais vigorosas, nomeadamente no setor da educação, de forma a contribuir para a inversão da evolução deste problema que é global" (projeto de lei n.º 869/XII). Os benefícios da frequência da educação pré-escolar são uma segunda ordem de justificação desta medida: "São vários os fatores que aconselham a uma experiência pré-escolar mais precoce […] para além da função social de guarda e de promoção do desenvolvimento da criança, permitindo mitigar diferenças económicas e sociais e conduzindo a uma maior equidade social" (projeto de lei n.º 869/XII). A avaliação da tendência dos outros estados-membros da União Europeia é a terceira linha justificativa: "É também sabido que há uma crescente preocupação por parte da maioria dos países da UE com a educação de infância […] nomeadamente porque se reconhece de extrema importância o desenvolvimento infantil a partir deste nível, havendo inclusivamente vários estudos de natureza neurológica, psicológica e sociológica que o comprovam"; "Por outro lado, a necessidade de conciliar a vida profissional com a vida familiar, que é uma prioridade na estratégia europeia para a coesão social, atribui especial importância à universalização da educação pré-escolar" (projeto de lei n.º 869/XII).

5.8. A força dos limites institucionais e dos legados históricos nacionais e de integração europeia, o agendamento e a mudança no quadro da estabilidade e a evidência da natureza específica das funções governativas

Em função dos resultados da análise desenvolvida à dimensão evolutiva das políticas de família em cada um dos ciclos políticos entre 1991 e 2015, o exercício da sua integração é organizado em duas partes. A primeira corresponde à sistematização teórico-metodológica que relaciona a contextualização institucional, política, demográfica, económica, social, europeia e internacional dos diferentes ciclos políticos, a partir do que é mencionado no conjunto dos atos legislativos, e a evolução da legislação das políticas de família, em geral. No mesmo exercício, a segunda parte coloca o foco nas condições que permitem identificar no tempo, compreender e explicar o processo de agendamento e de mudança da orientação natalista das políticas de família em Portugal.

O processo de agendamento e de mudança ao longo dos ciclos políticos entre 1991 e 2015

A análise da legislação adotada no âmbito das políticas de família assente no rastreamento histórico de sete ciclos eleitorais – quatro da responsabilidade do PS, um da responsabilidade do PSD, dois da responsabilidade de coligações PSD/CDS-PP – permite evidenciar o enquadramento geral que marca a evolução das políticas de família, antes e depois da mudança introduzida pela adoção da orientação natalista. Ao longo dos 24 anos analisados, os limites institucionais surgem como a explicação mais sólida para a forte trajetória de dependência associada à preponderância da estabilidade dos objetivos centrais das políticas de família, independentemente das mudanças dos ciclos políticos. Os mesmos limites institucionais resultam de legados históricos, como o do contexto socioeconómico e político da Revolução de Abril e das décadas seguintes, incluindo o pedido e a adesão ao projeto europeu, o impacto das instituições europeias na evolução das políticas públicas, em geral, e em diferentes dimensões das políticas de família, em particular, assim como a pertença a diversas organizações internacionais, como a ONU, a OIT, o CE, entre outras. Nos dois últimos ciclos políticos em análise, as crises de 2008 e 2009, os compromissos assumidos no Memorando de Entendimento e com a UE a diferentes níveis, enquadram novos e específicos limites institucionais imprescindíveis na interpretação dos resultados da análise à legislação das políticas de família.

Os contextos socioeconómicos e políticos, marcados de forma especial pela evolução demográfica – modelos de organização das famílias, nascimentos, longevidade – e pela alternância dos diferentes ciclos políticos, permitem explicar os objetivos que são adotados em diferentes momentos. Nessa mesma dimensão, a análise evidencia os que são "adotados para ficar" e os que se fazem sentir

associados a uma natureza mais de afirmação ideológica e específica a determinadas legislaturas que, parecendo "desafiar" de algum modo os limites institucionais, não colocam em causa a dimensão de estabilidade dos objetivos. É importante deixar claro neste momento que a forte dependência de trajetória dos objetivos não anula as diferenças entre os ciclos políticos, quer relativamente a novos objetivos introduzidos, independentemente da sua permanência nos ciclos políticos seguintes, quer relativamente às diferentes medidas de política adotadas sob o mesmo "chapéu" desses objetivos.

Figura 37 – Trajetória de dependência dos objetivos das políticas de família – a dimensão da estabilidade dos objetivos

Objetivos	Ciclos políticos
Apoio económico à família	1991/95 (PSD); 1995/99 (PS); 1999/02 (PS); 2002/05 (PSD/CDS); 2005/09 (PS); 2009/11 (PS); 2011/15 (PSD/CDS-PP) – 7 ciclos políticos
Redução da pobreza	**1991/95 (PSD); 1995/99 (PS); 1999/02 (PS); 2002/2005 (PSD/CDS-PP); 2005/09 (PS); 2009/11 (PS) – 6 ciclos políticos**
Apoio às famílias numerosas	1991/95 (PSD); 1995/99 (PS); 1999/02 (PS); 2002/05 (PSD/CDS-PP); 2005/09 (PS); 2011/15 (PSD/CDS-PP) – 6 ciclos políticos
Promoção da conciliação da vida profissional e familiar	**1991/95 (PSD); 1995/99 (PS); 1999/02 (PS); 2002/05 (PSD/CDS-PP); 2005/2009 (PS); 2011/15 (PSD/CDS-PP) – 6 ciclos políticos**
Promoção do papel do pai	1991/95 (PSD); 1995/99 (PS); 1999/02 (PS); 2002/05 (PSD/CDS-PP); 2005/09 (PS); 2011/15 (PSD/CDS-PP) – 6 ciclos políticos
Apoio ao bem-estar social da família	1991/95 (PSD); 1995/99 (PS); 1999/02 (PS); 2002/05 (PSD/CDS-PP) – 4 ciclos políticos
Apoio à 1ª infância	**1995/99 (PS); 1999/02 (PS); 2005/09 (PS); 2011/15 (PSD/CDS-PP) – 4 ciclos políticos**
Reconhecimento/apoio à diversidade de organização das famílias	1999/02 (PS); 2005/09 (PS); 2009/11 (PS) – 3 ciclos políticos
Introdução e reforço da seletividade	**1995/99 (PS); 1999/02/ (PS); 2002/05 (PSD/CDS-PP) – 3 ciclos políticos**

Fonte: da autora.
Os ciclos políticos referidos são os que incluem medidas com os objetivos referidos e que se mantêm nos ciclos seguintes.

Na identificação dos objetivos mais estáveis, os três primeiros – apoio económico à família, redução da pobreza e apoio às famílias numerosas – enquadram a forte relação entre as políticas de família e a redução da pobreza e das desigualdades. Este facto explica, de acordo com Wall (2011), a inserção destas políticas como parte das políticas sociais. Esta afirmação é importante, como se verá, para a explicação das condições de agendamento da orientação natalista.

De volta aos limites institucionais, o fator mais forte surge no edifício legislativo que, naturalmente, tem como primeira pedra a Constituição da República. Nos preâmbulos e articulados da legislação adotada em cada um dos ciclos políticos verificou-se, com frequência, a invocação das responsabilidades e limites constitucionais, das obrigações legais nacionais ou comunitárias no *framing* utilizado pelos governos. A legislação fundamental é exaustiva relativamente aos direitos sociais. Como foi possível ver ao longo dos capítulos antecedentes (ver primeiro capítulo e anexo), a elevada politização dos temas família e políticas de família, tendo em conta o peso histórico inerente ao regime corporativo ditatorial, traduziu-se na definição constitucional detalhada da relação entre o estado, a sociedade e a família. Importa recordar, de novo, que Portugal é dos muito poucos países europeus que inclui o tema da família no domínio constitucional. O artigo 67.º consagra a família como "elemento fundamental da sociedade", com "direito à proteção do Estado e da Sociedade", onde este tem o "dever de promover a independência económica e social dos agregados familiares",

diferentes serviços de apoio à família, de garantir a liberdade individual, de "regular os impostos e apoios sociais tendo em conta os encargos familiares", de adotar uma política de família global e integrada, incluindo a promoção da conciliação da vida profissional e familiar. Por outro lado, na evolução das revisões constitucionais, a paternidade, como a maternidade são considerados valores sociais eminentes. O artigo 68.º define, mais uma vez, na relação entre o estado, a sociedade e a família, o direito desta à proteção que garanta a realização profissional e a participação na vida cívica do país das mulheres e homens com filhos. O artigo 9.º consagra como tarefa do estado a "promoção da igualdade entre mulheres e homens". Estes limites parecem ser suficientemente abrangentes, de modo a permitirem, em geral, a defesa "cautelosa "da família e da sua importância, sobretudo nos ciclos políticos do PSD e CDS, e a promoção da igualdade entre mulheres e homens, incluindo a da progressiva partilha das responsabilidades parentais e domésticas, e dos direitos das famílias monoparentais, maioritariamente nos ciclos políticos do PS.

O segundo fator institucional é o que decorre da integração de Portugal na União Europeia, no projeto europeu. Como houve oportunidade de referir no desenvolvimento da presente tese, existe a discussão académica e de algumas instituições europeias sobre a existência ou não de uma "política de família europeia" (ver anexo). Não se verifica a mesma dificuldade, entre a *soft law* e a *hard law*, sobre a adoção de uma política europeia na promoção da igualdade entre mulheres e homens, com particular incidência nas dimensões do trabalho, da conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar, e de diferentes dimensões dos direitos e bem-estar das crianças, como a do acesso às estruturas de guarda e educação das mesmas, creche e pré-escolar. Da análise efetuada resulta a impossibilidade de traçar e compreender a evolução de políticas de família, como a das licenças por parentalidade ou dos serviços de apoio à família quanto à guarda das crianças, fora do quadro da influência da União Europeia.

O terceiro fator institucional prende-se com diferentes estudos nacionais e internacionais de determinadas medidas de políticas – como o do impacto da frequência do pré-escolar na promoção da igualdade de oportunidades e do sucesso escolar das crianças, por exemplo – e avaliações de determinadas medidas de políticas de família – como a do abono de família sobre o impacto de determinadas opções de reforço da seletividade na sua eficácia redistributiva – invocados em diferentes ciclos políticos, liderados por diferentes partidos. Estes estudos e avaliações associados a determinadas opções de políticas de família parecem surgir, em geral, como causa e consequência da tendência da estabilidade dos objetivos das políticas. Por vezes parecem ser instrumentalmente utilizados como bases justificativas e de potencial alargamento do apoio para uma determinada medida, como se considera ser observável na análise da legislação e dos programas eleitorais.

Por fim, o fator institucional que decorre da natureza específica das funções governativas e que marca uma trajetória de dependência importante na evolução das políticas públicas adotadas ao nível do poder

executivo. Há um enquadramento geral predefinido e a respeitar em todos os ciclos políticos – a Constituição da República, o quadro legislativo, a legislação europeia, tratados internacionais, integração em organizações internacionais, e decisões e medidas adotadas no passado que colocam obstáculos à sua possível alteração –, ancorado em razões de direito nacional e internacional, custos políticos associados à mudança de determinadas medidas de política, só para referir alguns exemplos mais óbvios. As diferenças entre o que pode marcar o jogo na arena política, ao nível das medidas propostas no âmbito dos programas eleitorais e as medidas legislativas adotadas pelos mesmos partidos ao nível do exercício das funções executivas no governo parecem ilustrar bem este ponto. Mais uma vez, é importante deixar claro que não se ignoram as marcas ideológicas que distinguem cada ciclo político em função dos partidos políticos no poder mas, de igual modo, também não se ignoram os efeitos dos diferentes limites institucionais na estabilidade dos objetivos das políticas de família.

No geral foi possível, deste modo, encontrar nos fatores institucionais mencionados a principal linha explicativa para a preponderância da estabilidade dos objetivos das diferentes políticas de família. Uma das questões mais relevantes do institucionalismo, na sua capacidade de "permitir" a mudança, "apesar" da sua origem na explicação da estabilidade, assenta na relação entre estrutura e ação e, dentro destas, entre as dimensões das ideias e da disputa pelo poder. Neste caso, entre os limites institucionais, os partidos e os atores políticos. Na relação entre estrutura e ação, ao longo dos sete ciclos políticos, abriu-se também espaço em diferentes momentos para os atores e os partidos políticos influenciarem e mudarem as instituições. Em alguns casos, para criarem o que se revelaram como novos limites institucionais. Destes últimos, como se verá de seguida, alguns permaneceram independentemente dos ciclos políticos, outros nem por isso.

No conjunto das diferenças politicamente mais significativas, assentes nas ideias, na ideologia política dos partidos no poder, os casos "mais disruptivos" de mudança nas políticas de família parecem ser dois, atendendo aos diferentes contextos socioeconómicos e políticos, assim como aos enquadramentos institucionais. As medidas de política em causa mantêm os objetivos centrais que lhes são subjacentes, ao mesmo tempo que o sentido do seu aprofundamento altera uma muito significativa dimensão que é a das condições de acesso. Por um lado, o exemplo das alterações introduzidas no abono de família em 1997, ciclo político PS, e em 2003, ciclo político PSD/CDS-PP. Por outro lado, as medidas de políticas de família adotadas na sequência das crises de 2008 e 2010 nos apoios não contributivos e no abono de família, nos ciclos políticos entre 2009 e 2011 (PS) e 2011 e 2015 (PSD/CDS-PP). Em 1997, como foi possível ver na análise do material empírico deste capítulo, iniciou-se um caminho na evolução do abono de família sem retorno até ao presente. A introdução da seletividade nos montantes do abono de família universal, num governo do PS, para além de introduzir o objetivo do apoio à primeira infância abriu a porta, na combinação dos efeitos de *feedback*, a retornos crescentes e consequências inesperadas, para o fim da natureza contributiva e universal da

mesma prestação num governo de coligação PSD/CDS-PP, que passou a ser exclusivamente orientada para as famílias mais vulneráveis e para o objetivo da redução da pobreza.

Uma mudança disruptiva que, como referido anteriormente, é apresentada, na leitura dos respetivos atos legislativos adotados pela coligação PSD/CDS-PP, como "sequencial, natural, e com o mesmo objetivo de maior apoio às famílias economicamente mais vulneráveis" da evolução do abono de família entre três ciclos políticos. A exposição de motivos do diploma de 2003, mais ou menos intencionalmente, parece procurar reduzir ao máximo os riscos políticos das alterações introduzidas. Interpreta-se desta forma a ausência de qualquer referência ao fim da universalidade do abono de família no preâmbulo do ato legislativo, o enquadramento desta significativa mudança num discurso de "continuidade" face à reforma de um anterior ciclo político liderado por outro partido, a referência à atualização da totalidade do número de escalões da prestação, quando no articulado "desaparece" um dos seis existentes até à data, o alargamento das crianças e jovens beneficiárias com o fim da relação contributiva do abono de família, e a criação do montante adicional pago em setembro de cada ano para compensar as despesas familiares associadas ao início de cada ano escolar.

De notar, ainda, que apesar dos diferentes ciclos políticos que se seguiram a orientação seletiva do abono de família se mantém até hoje, quase vinte anos depois. As mudanças institucionais criam novas oportunidades para além de constrangimentos, que na relação entre as instituições, os contextos políticos e socioeconómicos, e o comportamento dos indivíduos enquadram o desenvolvimento histórico das próprias instituições. Apesar de no ciclo político seguinte (2005-2009) ter sido adotada uma nova reforma do abono de família, o facto de ter permanecido a sua orientação integralmente seletiva com um governo do PS levanta a questão de saber se esta opção parte da mudança do ciclo político anterior como oportunidade, ou como constrangimento. Algumas das questões possíveis pelo facto de um governo do PS ter mantido a seletividade do abono de família podem ser: será que o governo de coligação de direita, no ciclo político 2002-2005, adotou uma medida, que seria politicamente difícil para ser assumida por um governo do PS, no ciclo político seguinte de 2005-2009 e com a qual este até concordaria? Ou será que a poupança que decorreu com o fim da universalidade, mais ou menos "aceitável" para o PS, se constituiu como uma oportunidade, enquanto condição para a concretização do reforço significativo dos valores, incluindo a introdução de medidas que procuravam incentivar a diminuição do espaçamento entre filhos, concretamente entre o primeiro e segundo filhos? O rastreamento histórico da evolução do abono de família, nos seus objetivos e normas regulamentares, parece ser também um bom exemplo de mudança incremental desta medida. Sob o mesmo "chapéu" do objetivo de reforço da proteção das famílias economicamente mais vulneráveis, entre as quais as numerosas e com filhos na primeira infância, a trajetória de dependência está na base do que parece explicar quer a estabilidade, quer a mudança institucionais.

As medidas e políticas de família adotadas nos dois ciclos políticos entre 2009 e 2011, e entre 2011 e 2015 são, por sua vez, resultado e exemplo de mudanças abruptas num contexto de conjunturas críticas. Os argumentos históricos das medidas de "austeridade", no âmbito das mudanças das políticas de família adotadas no ciclo político de 2009-2011 (PS), induzem a interpretação de que resultam dos constrangimentos socioeconómicos e políticos, a que se somaram os constrangimentos institucionais de tratados e regras a cumprir da UE. O objetivo da maior proteção às famílias mais pobres, mantendo-se no *framing*, foi concretizado reduzindo significativamente o abono de família como prestação dirigida "às famílias mais pobres das mais pobres", com o fim dos quarto e quinto escalões. No ciclo político de 2011-2015 (PPD/PSD e CDS-PP) a interpretação das mudanças institucionais, resultantes das medidas de políticas adotadas, induz na combinação dos constrangimentos institucionais que se verificaram no anterior ciclo político, com um conjunto de oportunidades institucionais de defesa de princípios e posições de base ideológica da coligação PSD/CDS-PP, como são os exemplos da adoção do quociente familiar e das regras definidas para o aumento do número de lugares em creches. Neste segundo caso de mudança abrupta, a mudança institucional atinge um novo e fortemente reforçado grau de concretização do objetivo do abono de família, concretamente o da proteção das famílias mais pobres das mais pobres.

Nesta fase da análise integrada, depois das mudanças incrementais e disruptivas do abono de família, das consequências na sua evolução e na relação entre a estrutura, a ação e a mudança institucional enquanto constrangimento e oportunidade, retoma-se o mesmo exercício relativamente aos restantes objetivos das políticas de família. Entre os que se apresentam marcados pela estabilidade e os mais justificados e enquadrados conjunturalmente pelos ciclos políticos, o ponto é o de evidenciar o seu trajeto evolutivo e a sua relação com as diferentes legislaturas e respetivos partidos no governo. Nos objetivos associados à estabilidade e enquadrados pela forte trajetória de dependência salientam-se os dos apoios às famílias numerosas, da promoção da conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar, da igualdade entre mulheres e homens, do reconhecimento e apoio à diversidade dos modelos de família, da promoção do papel do pai na partilha das tarefas parentais e familiares. Por sua vez, nos objetivos de natureza exclusivamente ideológica e associados a determinados ciclos políticos evidenciam-se o familialista, a promoção da harmonia e coesão familiares, a promoção da equidade fiscal relativamente à família.

O objetivo de apoio às famílias numerosas insere-se, na generalidade dos ciclos políticos, na preocupação com as famílias mais vulneráveis e pobres. Este tipo de família é considerado socialmente exposto e é nesse sentido que, até à adoção da orientação natalista das políticas de família, é assumido. Na análise das políticas de família, tendo em conta este objetivo, evidencia-se o facto de ser nos ciclos políticos liderados pelo PS que o apoio às famílias numerosas é transformadora e significativamente desenvolvido. Não apenas no âmbito do abono de família, mas também no das

deduções fiscais por dependente e por despesas de educação. Na combinação das medidas prestacionais e fiscais de apoio económico às famílias numerosas é possível perceber que, para além do objetivo transversalmente mais forte e preponderante de apoio às famílias mais pobres, também se identifica o de abranger mais famílias com rendimentos mais elevados. Em Portugal cerca de metade dos contribuintes não pagam impostos (Pordata/INE). Só uma franja do último escalão do abono de família coincide com o valor do mínimo de existência, a partir do qual se pagam impostos. Do ponto de vista ideológico e político é de notar que as exposições de motivos da legislação que agendam o apoio às famílias numerosas não salientam ou destacam este mesmo apoio, com a exceção do primeiro ciclo político (2005-2009) onde um executivo governativo adota a orientação natalista, que será analisado separadamente.

Em segundo lugar, os objetivos de igualdade entre mulheres e homens e de promoção da conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar "andam de mãos dadas", e espelham a evolução das políticas de família no contexto europeu (ver primeiro capítulo e anexo). De uma fase inicial muito centrada na promoção da igualdade das mulheres no mercado de trabalho através de várias medidas de regulação do seu funcionamento, de proteção da maternidade mais do que da paternidade, de promoção da conciliação, concretamente através dos regimes de licenças por parentalidade e dos serviços de apoios às famílias, entra-se numa fase de promoção dos direitos próprios e exclusivos de paternidade, ao mesmo tempo que o estado assume um papel pró-ativo na criação de condições que incentivem os homens na sua utilização. A fórmula de desenho da medida de licenças por parentalidade que bonifica em tempo os casais que partilhem integralmente a licença, de acordo com as regras definidas, é um exemplo disso mesmo. Na evolução dos direitos exclusivos da paternidade, como dos direitos por parentalidade em geral, a análise evidencia que são os ciclos políticos liderados pelo PS que estruturam esta evolução, ao mesmo tempo que há decisões que se poderiam ver como tendencialmente imprevistas, se se atentar exclusivamente na ideologia de quem governa. O próprio facto de o PS assumir o apoio às famílias numerosas e o caso da obrigatoriedade da licença inicial de cinco dias por paternidade (2003-2005), adotada pela coligação PSD/CDS-PP, com um ministro da Segurança Social e Trabalho do CDS-PP, António Bagão Félix, constituem-se como exemplos dessa perspetiva.

Ainda sobre as medidas relativamente às licenças, considera-se salientar que não são referidas na exposição de motivos da proposta de lei que adota o Código do Trabalho em 2003. As dimensões da igualdade entre mulheres e homens, da conciliação entre a vida profissional e familiar de um instrumento relevante como o de um código que condensa a legislação de uma determinada área, não são chamadas à "primeira página" do enquadramento e prioridades assumidas pelo governo do PSD/CDS-PP. A própria obrigatoriedade dos cinco dias de licença obrigatória do pai é introduzida na proposta de regulamentação do Código do Trabalho. Mais uma vez sem destaque. Situação que se

repete com a opção política de aumentar a licença de maternidade de quatro para cinco meses, e que reduz a licença por aborto exclusivamente aos casos de aborto espontâneo. Nas peças legislativas adotadas em ciclos políticos do PS, a promoção da igualdade entre mulheres e homens e da conciliação são destacadas nas exposições de motivos da legislação e propostas de lei analisadas. A conclusão geral sobre a evolução das medidas promotoras da igualdade entre mulheres e homens e de conciliação parece ser a de que a maior responsabilidade na sua estruturação é dos ciclos liderados pelo PS. No entanto, para além de não serem alteradas significativamente nos ciclos políticos do PSD ou de coligação PSD/CDS-PP, têm uma ou outra medida que é aprofundada pelos governos do PSD e de coligação PSD/CDS-PP.

Uma última nota ainda nas medidas de promoção da conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar, concretamente a da expansão dos serviços de apoio à família. É claramente a dimensão das políticas de família mais tardiamente concretizada e desenvolvida. Numa primeira fase a prioridade política é direcionada para o pré-escolar, e numa segunda fase para a importância da primeira infância. Nos serviços de apoio à família é também nos ciclos políticos liderados pelo PS que são adotadas as medidas fundadoras e estruturantes do desenvolvimento da rede e respetiva taxa de cobertura destes serviços. Em 1997 é adotada a Lei-Quadro do Pré-escolar, em 2007 é apresentado o programa PARES com a forte prioridade orientada para os serviços de apoio à primeira infância.

Finalmente, o reconhecimento e apoio à diversidade de modelos de família. A definição de apoios às famílias monoparentais, no essencial ao nível dos apoios económicos, é de novo uma dimensão das políticas de família que acompanha a evolução ao nível europeu, de uma forma mais generalizada a partir dos anos 90. Do ponto de vista dos ciclos políticos, a adoção das medidas de política de família de apoio ao tipo de famílias monoparentais está associada a ciclos políticos liderados pelo PS. Os ciclos políticos do PSD e de coligação PSD/CDS-PP mantêm, com uma única exceção, estas medidas. No ciclo político de 2011-2015, no âmbito da política fiscal os benefícios são reforçados relativamente às famílias de dois adultos com filhos e diminuídos no caso das famílias monoparentais.

A identificação dos objetivos de políticas de família que não se mantêm entre os ciclos políticos têm subjacente o facto de se apresentarem, de algum modo, como "desafiadores" dos limites institucionais referidos, ao mesmo tempo que permitem aos partidos na liderança dos executivos afirmarem a sua base ideológica relativamente às questões e políticas de família, como é o caso dos governos assumidos pelo PPD-PSD e pelo CDS-PP. Neste sentido, os objetivos que surgem como de natureza conjuntural e pontual são essencialmente enquadrados nos ciclos políticos liderados pelo PSD/CDS-PP. É o caso dos objetivos familialistas e de promoção da família alargada adotados nas duas legislaturas entre 2002-2005 e de promoção da harmonia e coesão familiares, entre 2011-2015.

No primeiro governo de coligação de direita do período analisado é retomado o discurso da família como elemento fundamental da sociedade, das políticas de apoio à vida e a institucionalização das políticas de família com a criação do Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança. De notar, que a única e última vez que na orgânica de um governo após o 25 de Abril se institucionalizou a área da família foi no início da década de 80, através da criação da Secretária de Estado da Família. A promoção da família alargada é assumida pelas duas coligações PSD/CDS-PP, entre 2003-2005 e 2011-2015, através do alargamento das deduções por dependente aos ascendentes nas medidas de política fiscal, da consagração do direito de assistência aos netos e netas, nas medidas adotadas no âmbito do Código do Trabalho de 2003, artigo 50.º. A promoção dos direitos dos avós e das avós no apoio ao cuidar é não só mantida, como aprofundada nos governos liderados pelo PS e configura um exemplo de medidas de política semelhantes com objetivos que podem ser distintos. No ciclo político de 2011-2015, a conclusão pelo que se classificou como uma "certa desideologização" da visão e medidas de políticas de família não impediu que se assumisse o objetivo da promoção da harmonia e coesão da família, em geral, e das numerosas, em particular, como um dos eixos centrais da reforma fiscal que adotou o quociente familiar, induzindo uma perspetiva de elementos tradicionais da família tendo em conta os quadros ideológicos destes partidos.

Neste contexto de análise integrada restam duas dimensões a salientar, concretamente as relativas ao tipo de políticas de família e à proximidade destas aos modelos de políticas de família em função dos diferentes ciclos políticos. O grau de "surpresa" ou de consideração de "resultados inesperados" depende, mais uma vez, da "visão mais a preto e branco", ou "mais matizada" sobre a forma como os partidos políticos gerem em cada momento a sua agenda em função da relação entre a afirmação ideológica e o jogo na arena política. Na primeira dimensão é reafirmada a conclusão de outras autoras (Wall, 2011) sobre a natureza transversalmente explícita das políticas de família adotadas nos ciclos políticos do PS, e transversalmente implícita, com a exceção do governo entre 2011 e 2015, nos ciclos políticos do PPD-PSD e de coligação PPD-PSD/CDS-PP. Na segunda dimensão os resultados da proximidade das políticas adotadas em cada legislatura aos modelos de políticas de família revelam a "força" dos limites institucionais, mais ainda se se compararem com o mesmo tipo de resultados da análise aos programas eleitorais. Se, nesta última, a tendência separava os partidos de governo da área da direita e do PS, entre a maior proximidade aos modelos tradicional e pró-família não intervencionista, e aos modelos pró-igualitário e pró-família/pró-natalista, respetivamente, no caso dos ciclos políticos governativos o resultado da análise "baralha" as proximidades. Com a exceção dos governos liderados pela coligação do PPD-PSD/CDS-PP entre 2002 e 2005 – modelos tradicional e pró-família não intervencionista – e pelo PS entre 2009 e 2011 – todos os restantes ciclos políticos resultam na maior proximidade ao modelo pró-igualitário, ao qual se associa o modelo pró-

família/pró-natalista nos governos do PS entre 2005 e 2009 e da mesma coligação dos partidos de direita entre 2011 e 2015.

O processo de agendamento e de mudança institucional da orientação natalista nos ciclos políticos de 2005 a 2009 e de 2011 a 2015

Entre os objetivos "adotados para ficar" e os objetivos mais pontuais de afirmação ideológica está o objetivo de apoio à natalidade, ou seja, a orientação natalista das políticas de família, assumido nos ciclos políticos de 2005 a 2009 e de 2011 a 2015. No primeiro ciclo político liderado pelo PS, os "reflexos em toda a sociedade" (Acordo sobre a Reforma da Segurança Social, 2006) do contexto de progressivo envelhecimento português e a decisão política de "controlar e contrariar essa realidade e os problemas dela resultantes" (decreto-lei nº. 308-A/2007, de 5 de setembro), de "contribuir para a minoração dos [seus] efeitos […] sobre o sistema de segurança social" (Acordo sobre a Reforma da Segurança Social, 2006), de "reconhecimento da importância e necessidade de criar medidas que contribuam para a criação de condições favoráveis ao aumento da natalidade" e de "O novo regime de proteção social eleger como prioridade o incentivo à natalidade" (decreto-lei n.º 91/2009, de 9 de abril) enquadram a abertura da janela de oportunidade aos níveis dos problemas e da política para a mudança nas políticas de família através da adoção da sua orientação natalista.

A conjugação dos contextos económico, social e demográfico, caraterizados pela necessidade de reforço da atividade económica, pela realidade da inserção mulheres mercado de trabalho e pela persistência do ISF abaixo dos 1,5 desde 1994, marca o início do ciclo político de 2005 a 2009 e do contexto europeu de crescente atenção da União Europeia sobre a questão demográfica, nomeadamente pela produção de conhecimento e adoção de orientações e medidas de política, como o exemplo das "Metas de Barcelona" nos serviços de guarda e educação das crianças entre a primeira infância e a idade de início da escolaridade obrigatória (ver anexo), e enquadra a entrada da orientação natalista na agenda do governo de então.

Na dimensão da política, do fluxo da política, há uma mudança de governo num contexto de maioria absoluta. A agenda do novo governo é assumida no seu ímpeto reformista e progressista que se expressa, entre outras dimensões, na necessidade de "novas políticas para as famílias" (Compromisso de Governo para Portugal…, 2005) como resposta às dificuldades económicas e sociais do país sentidas no ciclo político anterior. A orientação natalista das políticas de família é inscrita no programa de governo no ponto "Famílias, Igualdade e Tolerância", que tem como subpontos "Novas Políticas de Família", "Combate à Violência Doméstica", "Igualdade de Género", "Uma Política de Verdade para a Interrupção Voluntária da Gravidez" e "Política de Não Discriminação". A mudança de governo e a saliência da afirmação ideológica dessa mudança assumida pelo PS abrem espaço para

a adoção da orientação política nesse quadro. As políticas de família que integram a orientação natalista reforçam e reformam medidas de política já existentes, como o abono de família e o regime de licenças por parentalidade, e dão lugar a novas medidas, como é o caso do abono pré-parental e o programa PARES. As "novas políticas de família" assentam, por um lado, no compromisso de construção de uma nova organização social e, por outro lado, na análise política da evolução demográfica nas dimensões da diversificação das formas de organização familiar, da diminuição da natalidade e do aumento da longevidade. A trave mestra das novas políticas é a da conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar. Neste contexto, a orientação natalista das políticas de família é adotada em conexão com as políticas de igualdade entre mulheres e homens, as medidas de promoção da conciliação e as de apoio à primeira infância.

A mudança das políticas de família introduzida pela adoção da orientação natalista no ciclo político de 2005-2009 revela ser incremental e de combinação entre os modos de camadas e conversão, na medida em que é acompanhada de novas medidas como a do abono pré-natal e de um novo objetivo como o da orientação natalista.

O ciclo político de 2011 a 2015 é igualmente marcado por uma mudança política e por um contexto demográfico de agravamento da persistência dos baixos níveis do ISF, que depois de serem inferiores a 1,5 e a 1,4 atingiram os 1,3. O programa de governo assume a necessidade "de uma nova geração de medidas adequadas ao novo contexto social" e o compromisso de "rever as atuais políticas públicas". Na dimensão dos problemas, os números da natalidade, o impacto das crises no aumento do desemprego e nas contas públicas, a que se somava a pressão dos apoios sociais sobre a segurança social, em particular no Fundo de Estabilização da Segurança Social, e a produção de novos estudos com propostas de medidas de políticas na dimensão do apoio às famílias como o *Doing Better for Families* da OCDE, enquadram a entrada na agenda política da orientação natalista das políticas de família.

No fluxo da política, a mudança de governo e a maioria absoluta da coligação do PPD-PSD com o CDS-PP criou as condições para o agendamento da orientação natalista. A integração no governo e o apoio parlamentar do CDS-PP reforçaram ideologicamente a adoção da orientação natalista das políticas de família. Exemplo disso mesmo é a introdução da medida do visto familiar no programa de governo. No quadro das políticas, o apoio à natalidade é concretizado nas medidas de política existentes e que mantêm a articulação das dimensões de promoção da conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar, da natalidade e da partilha de responsabilidades no cuidar das crianças a seguir ao nascimento. O facto de não se concretizar a adoção de qualquer medida dirigida especialmente "às mães", como assumido no programa de governo, é significativo como exemplo claro dos limites institucionais. Como também é de salientar a diminuição do apoio ao nível fiscal às

famílias monoparentais e a preponderância e prioridade políticas das medidas de política fiscal com o objetivo de "estimular os casais a terem mais que dois filhos", como exemplos do espaço para uma afirmação da ideologia dos dois partidos.

As medidas de políticas de família entre os dois governos e ciclos políticos que agendam e adotam a orientação natalista são diferentes e com prioridades que permitem identificar o que distingue a ideologia dos dois governos, o PS e a coligação PPD-PSD/CDS-PP. A criação do abono pré-natal, a reforma do regime de licenças por parentalidade, a aprovação do programa PARES, a reforma no abono de família do governo do PS entre 2009 e 2011 e a reforma do IRS do PSD/CDS-PP evidenciam as diferentes visões, escolhas e prioridades políticas entre os três partidos. No entanto, não se pode dizer que a coligação tenha invertido ou alterado de forma substantiva os objetivos e o essencial das medidas de política de família no que a esta tese diz respeito. O reforço dos direitos dos homens no regime de licenças por parentalidade espelha isso mesmo. Os limites institucionais e a consequente força da trajetória de dependência na evolução das políticas de família em Portugal, antes e depois da assunção da orientação natalista, permanecem como a razão mais forte para a estabilidade dos seus objetivos.

Sexto capítulo – Conclusões

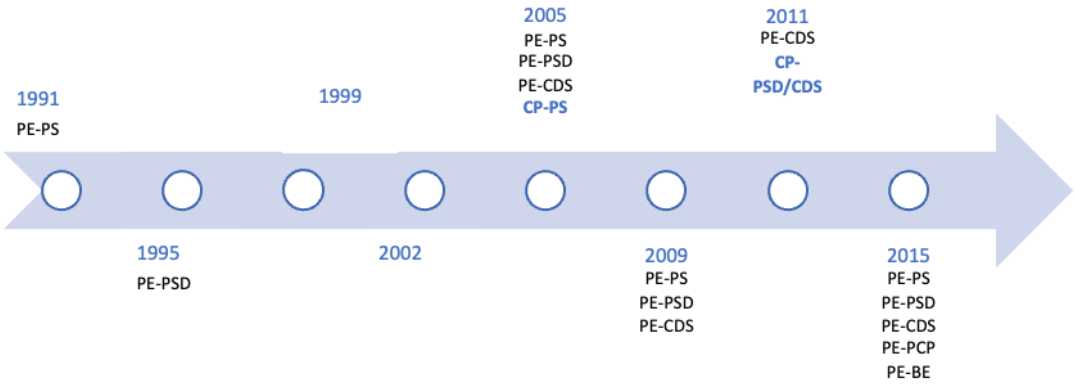
A estrutura do último capítulo da tese está organizada em duas partes. Na primeira, as conclusões são apresentadas na relação com cada uma das questões e hipóteses que orientaram o desenvolvimento da tese. Na segunda parte é sintetizado o contributo que este trabalho pretende aportar para o conhecimento sobre as condições para a mudança e agendamento da orientação natalista das políticas de família a partir do caso português no pós-25 de Abril, por um lado, assim como sobre a mobilização diversificada das teorias dos fluxos e do institucionalismo histórico, as limitações da investigação realizada e as pistas que se identificam como relevantes para projetos de investigação futuros, por outro lado. O ponto de partida passa, deste modo, por recordar as questões que estruturaram a presente tese:

Quando e como surge a orientação natalista nas políticas de família no pós-25 de Abril?
Em que contextos (histórico e político), com que objetivos e diferentes configurações se desenvolve essa orientação natalista?
Em que medida os ciclos políticos explicam a mudança e moldam os contornos da orientação natalista das políticas de família?

6.1. Quando e como surge a orientação natalista das políticas de família no pós-25 de Abril?

A resposta à primeira pergunta da tese assenta em três conclusões. O processo de mudança e de agendamento da orientação natalista nas políticas de família no pós-25 de Abril desenvolveu-se num período de um quarto de século. A orientação natalista das políticas de família em Portugal no pós-25 de Abril surgiu em primeiro lugar no programa eleitoral do CDS, em 1985, e num segundo momento no programa do PS, em 1991, e em segundo lugar, 16 anos depois, na legislação das políticas de família, no ciclo político de 2005-2009, com um governo de maioria absoluta do PS. Um passo relevante do processo surge nas eleições legislativas de 2015 quando, pela primeira vez, todos os partidos políticos fizeram entrar na sua agenda política a orientação natalista.

Figura 38 – Orientação natalista das políticas de família em Portugal



Fonte: da autora.
PE – programa eleitoral. CP – ciclo político.

No plano específico dos programas eleitorais identificam-se duas fases distintas na entrada da orientação natalista das políticas de família na agenda eleitoral dos partidos políticos. As eleições legislativas ocorridas entre 1991 e 2002 correspondem a uma primeira fase do agendamento, pouco desenvolvida e consequente ao nível das medidas de política propostas nos programas do PS, em 1991, e do PSD, em 1995. Neste período o *framing* dos agendamentos pelos dois partidos parte de visões opostas. O PS assume uma perspetiva instrumental e pragmática de resposta à situação demográfica e aos seus impactos aos diferentes níveis. O PSD explicita uma perspetiva familialista com elementos da visão tradicional da família. Ao nível das propostas de políticas de família a diferenciação clara mantém-se, com a conjugação das medidas de promoção da vida profissional e familiar, de reforço das prestações às famílias economicamente mais vulneráveis e de apoio às famílias monoparentais (PS), e as propostas de medidas de promoção da educação familiar, de apoio ao associativismo familiar e à sua participação no processo de decisão política, de promoção do papel das empresas na criação de condições de conciliação (PSD).

As eleições realizadas no período entre 2005 e 2015 correspondem a uma segunda fase do agendamento, reforçadamente persistente no tempo, por um número crescente de partidos políticos, e mais consistente entre a problematização e as propostas de medidas de políticas. Neste quadro verifica-se, ainda, uma evolução na densificação das propostas de políticas de família, bem como na sua relação explícita e centrada na orientação natalista. A partir de 2005 o agendamento pelos diferentes partidos ao longo do tempo, mantendo diferenças que espelham as visões ideológicas de cada partido, evolui no sentido do seu esbatimento progressivo num processo de uma certa desideologização, como referido em diferentes momentos. Este movimento verificou-se quer ao nível da retórica e do *framing* – perspetiva instrumental, pragmática, alicerçada nos dados e no conhecimento disponível – quer ao nível das propostas de políticas de família apresentadas – saliência

das medidas de conciliação entre a vida profissional e familiar, dos direitos dos pais homens e da prioridade à primeira infância.

No plano da legislação o primeiro agendamento de medidas que assumem a orientação natalista das políticas de família surge no governo do PS entre 2005 e 2009. A análise à legislação adotada evidenciou a transversalidade da orientação natalista na totalidade das medidas de políticas de família aprovadas, na sua articulação e integração com os objetivos da igualdade entre mulheres e homens, da conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar, e do apoio à primeira infância. A perspetiva da família evidenciada parte da sua identificação como espaço de realização pessoal, de reforço da solidariedade entre gerações e do reconhecimento do seu papel imprescindível para o desenvolvimento e coesão sustentáveis de Portugal. A concretização da orientação natalista é enquadrada na realidade da queda da natalidade, do envelhecimento da população, associado às respetivas consequências na sustentabilidade das políticas públicas (nomeadamente da segurança social e da economia) e na definição de uma "nova geração" de políticas sociais. Neste contexto, as medidas de política aprofundam, ao mesmo tempo que inovam, as medidas já existentes. Na primeira dimensão identificaram-se os casos da reforma do regime de licenças por maternidade e paternidade, que passa a ser designado por parentalidade, ao mesmo tempo que se consolidam e reforçam os direitos de paternidade, do incentivo consequente e pró-ativo à partilha da licença inicial por parentalidade entre mulheres e homens, da promoção de condições favoráveis ao encurtamento do tempo de nascimento dos segundos filhos, do reforço do apoio às famílias monoparentais e numerosas. Na segunda dimensão, há a referir a criação do abono pré-natal e do programa PARES.

Identificado o período chave deste agendamento e sinalizado o percurso de mudança, é possível concluir que a mudança para a adoção da orientação natalista das políticas de família surge como o resultado de um processo incremental e longo, marcado por diferentes efeitos históricos, nos casos dos programas eleitorais do PS, PSD e CDS, e da legislação adotada nos ciclos políticos de 2005-2009 e de 2011-2015. Esta conclusão tende, assim, a sustentar a primeira hipótese subjacente ao desenvolvimento desta tese, com uma exceção. No caso dos programas eleitorais do PCP e do BE, a entrada da orientação natalista na agenda eleitoral destes partidos surge de forma abrupta e pouco enquadrada. O facto de a diferença do tipo de mudanças resultar na separação dos partidos em dois grupos não é uma coincidência. A análise realizada sustenta isso mesmo nas suas diferentes dimensões explicativas. Contudo, há uma outra explicação adicional para o caso à parte do PCP e do BE, que tem a ver com a natureza dos mesmos na sua relação com o exercício do poder. O PS, PSD e CDS são partidos de poder, no sentido do exercício de funções governativas em diferentes ciclos eleitorais. O PCP, de forma mais explícita e fundacional, e o BE são partidos de oposição.

A organização da apresentação das conclusões em função das respostas às questões que estruturam a tese não significa, naturalmente, que estas sejam estanques e desligadas umas das outras. Nesse sentido, a conclusão da confirmação desta hipótese – uma das dimensões teórica e empiricamente mais importantes e estruturantes dos resultados – será aprofundada em diferentes momentos do desenvolvimento das conclusões.

6.2. Em que contextos (histórico e político), com que objetivos e diferentes configurações se desenvolve essa orientação natalista?

O rastreamento histórico concretizado na análise do material empírico, com o objetivo de conseguir a "imagem da câmara em movimento" a partir da articulação e integração das lentes do IH e da teoria dos fluxos, revelou a complexidade das diferentes dimensões dos contextos, objetivos e configurações da orientação natalista das políticas de família do caso português no pós-25 de Abril, que, por sua vez, implicou "andar para a frente e para trás" várias vezes no trabalho analítico. Nesta perspetiva e exercícios, o compromisso da Revolução de 1974, de corte radical e absoluto com a visão e instrumentalização da família que marcou o regime autoritário corporativista, surge como o primeiro e mais forte limite institucional da agenda política, das propostas eleitorais dos partidos políticos e do edifício legislativo na dimensão das políticas de família, em geral, assim como da sua orientação natalista, em particular. As múltiplas dimensões desta mudança histórica condicionaram a agenda e as propostas eleitorais dos partidos, bem como enquadraram o início e consequente evolução da legislação das políticas de família nos diferentes ciclos políticos. Nessas dimensões de mudança devem ser destacadas prioridades importantes de política: a da promoção dos direitos das mulheres, da igualdade entre mulheres e homens em todas as dimensões da vida privada e pública, da construção de um estado social forte assente na individualização dos direitos e nas garantias do acesso generalizado à educação, à saúde, da redução das desigualdades e da pobreza, garantia da igualdade de oportunidades. No entanto, a concretização dessas prioridades não pode ser desligada quer da volatilidade de enquadramentos conjunturais (crises económicas e financeiras, sucessivas eleições antecipadas), quer de mudanças estruturais, como a da tendência de queda persistente da natalidade no contexto europeu.

Os limites institucionais identificados surgem, assim, como a base dos fatores explicativos mais fortes do desenvolvimento da legislação das políticas de família, em geral, dos seus objetivos antes e depois da adoção da orientação natalista, em particular, bem como do agendamento "tardio" da orientação natalista e da compreensão e interpretação da evolução das propostas eleitorais dos partidos políticos ao nível dos programas apresentados em cada eleição legislativa.

A resposta sobre os contextos, objetivos e configurações associados ao surgimento das políticas de família resulta, naturalmente, em conclusões diferentes entre os programas eleitorais e a legislação. No

domínio dos programas eleitorais surgem três grandes conclusões relacionadas entre si. Em primeiro lugar, a orientação natalista das políticas de família é agendada no que se considera como um processo de uma "certa desideologização" dos partidos políticos relativamente às políticas de família, sobretudo do PSD e do CDS, e à questão da natalidade, do PCP e do BE. Em segundo lugar, nesse mesmo processo as propostas eleitorais dos diferentes quadrantes políticos confluem, dentro das diferentes configurações ideológicas de cada partido, para a saliência transversal e crescente do modelo pró-família/pró-natalista de políticas de família nos programas onde é adotada a orientação natalista, em particular os diferentes documentos partidários apresentados nas eleições de 2015. Em terceiro lugar, o objetivo que parece "aproximar" os partidos políticos no agendamento da orientação natalista, nas diferentes propostas eleitorais de medidas de políticas de família, é o da conciliação entre a vida profissional e familiar, com maior ou menor relação com o objetivo da igualdade entre mulheres e homens.

Estes resultados remetem para as respostas encontradas para o trio de perguntas: "Como? Quem? Porquê?". A pergunta "Como?" tem a dimensão substancial das suas respostas nesta parte das conclusões. As respostas a "Quem? Porquê?" serão sobretudo enquadradas no âmbito das respostas à terceira questão da tese. No caso português no período do pós-25 de Abril, a janela de oportunidades para o agendamento transversal da orientação natalista nos programas eleitorais de 2015, na sua relação entre as instituições e a ação dos partidos políticos ao longo do tempo de seis anos (2009-2015), surge da conjugação de diferentes fatores que marcam um contexto demográfico, económico, social, político e partidário. Esses fatores podem ser metodologicamente autonomizados, ainda que a sua interação seja, naturalmente, muito forte:

- as consequências e persistência das mudanças demográficas na sustentabilidade do estado social, em geral, e da segurança social, em particular;
- o conhecimento, mais aprofundado do que nunca, do contexto da natalidade no âmbito nacional, pela divulgação e ampla discussão social, académica e política do Inquérito à Fecundidade de 2013;
- a influência das organizações internacionais na produção e divulgação do conhecimento que aponta a igualdade entre mulheres e homens, a conciliação e o apoio à primeira infância como caminhos de resposta ao problema da baixa natalidade, em especial o relatório da OCDE *Doing Better for Families*, no que espelhou de experiências, boas práticas de medidas de políticas de família, numa perspetiva comparada ao nível internacional;
- as crises financeira e económica internacionais e os seus impactos, em especial na mudança entre ciclos políticos;

- o reconhecimento de um novo contexto social e político a partir das consequências das crises referidas, em particular na dimensão demográfica, onde Portugal aparece como o país com o ISF mais baixo ao nível europeu;
- o alargamento do debate sobre a dimensão da demografia e da natalidade em vários espaços, com destaque para o diálogo social;
- a ideia da dimensão demográfica como garantia de viabilidade do país enquanto entidade autónoma e soberana.

Na dimensão dos programas eleitorais, a conjugação destes fatores abriu espaço à assunção do problema da natalidade como elemento central do desafio demográfico e da estratégia de desenvolvimento do país.

Na legislação das políticas de família adotada nos diferentes ciclos políticos, a orientação natalista das políticas de família entre os diferentes ciclos políticos no pós-25 de Abril assenta na estabilidade dos seus objetivos, tendo em conta a forte trajetória de dependência rastreada a partir dos objetivos fundadores das políticas de família do período democrático. Ao longo do tempo a redução da pobreza e das desigualdades, o apoio económico orientado para as famílias mais frágeis (desde as numerosas às monoparentais), a individualização dos direitos, a promoção da igualdade entre mulheres e homens em todas as dimensões, a promoção da conciliação entre a vida profissional e familiar mantêm-se como parte do núcleo duro dos objetivos das políticas de família e, com o seu aprofundamento, abrem espaço à orientação natalista.

Para a compreensão da estabilização deste núcleo duro e para o seu poder de arrastamento concorrem diversos fatores institucionais. Os limites inscritos na Constituição no que concerne aos direitos sociais, desde logo nas dimensões da individualização dos direitos e da relação entre o estado e a família, as obrigações e compromissos decorrentes da qualidade de estado-membro da UE, a dificuldade de alterar o quadro de compromissos que o estado assume com as famílias e o impacto político-eleitoral das mudanças são alguns desses fatores mais fortes. Neste cenário a margem ideológica existe, como a análise e o rastreamento histórico evidenciam, mas é clara e compreensivelmente menor relativamente à dos programas eleitorais, ou seja, na tendência geral de evolução ao longo do tempo "resiste" relativamente às medidas de políticas de família que se identificaram como de afirmação da "marca ideológica" dos diferentes partidos na liderança dos diferentes governos. A estabilidade dos objetivos da legislação das políticas de família evidenciou-se como garantia da factibilidade, da redução decisiva dos constrangimentos associados à adoção e assunção explícita da orientação natalista. Uma outra confirmação da ideia de estabilidade dos objetivos remete para o modelo de políticas de família mais frequente nos sete ciclos políticos analisados, e nos dois ciclos políticos onde se verifica o agendamento da orientação natalista das

políticas de família. Os resultados da análise da legislação apresentam a mesma resposta, a tendência do modelo pró-igualitário, mesmo se as prioridades das ideologias partidárias nesta dimensão são diferentes entre o PS, por um lado, e o PPD-PSD e o CDS-PP, por outro lado. Se foi o PS que adotou e aprofundou este modelo na evolução das políticas de família em Portugal os governos do PPD-PSD, sozinho e em coligação com o CDS-PP, assumindo medidas de política com elementos da visão tradicional da família, não colocaram em causa a articulação das políticas de família com as políticas de igualdade entre mulheres e homens. A segunda hipótese de resposta exploratória permite, deste modo, contextualizar o agendamento e mudança das políticas de família a partir da adoção da orientação natalista na identificação de um "certo esbatimento" ideológico, em particular do PSD e do CDS, por um lado, e do PCP e do BE, por outro, mesmo se os contornos da orientação natalista são diferentes em cada um dos cinco partidos.

Antes de continuar no desenvolvimento das conclusões, importa salientar, neste momento, que entre o esbatimento das diferenças inerentes aos cinco partidos e o que se definiu como uma "certa desideologização" das diversas perspetivas sobre a família e as políticas de família, enquanto condições essenciais ao agendamento pluripartidário da orientação natalista, as dificuldades de natureza ideológica e de elevada politização no seu tratamento fazem-se sentir até ao fim. Desde o primeiro agendamento nos programas e na legislação, até aos programas eleitorais de 2015 onde pela primeira vez o problema natalidade é agendado por todos, os partidos políticos sentem a necessidade, de forma e com intensidade naturalmente distintas ao longo do tempo, do recurso ao que se pode designar como "almofadas" na adoção da orientação natalista das políticas de família. É desta forma que também se interpretam as muitas referências a documentos de organizações internacionais como legitimadores da assunção da natalidade como problema, a necessidade de "envolver" as propostas eleitorais ou a aprovação de legislação na realização de amplos debates sobre o tema na concertação social, como é o caso do acordo sobre a revisão das Bases Gerais da Segurança Social em 2006, no parlamento por iniciativa do PSD e do CDS-PP no final da legislatura de 2011 a 2015, a realização do estudo do CDS-PP "Natalidade: o Desafio Português" por uma equipa de missão liderada por Assunção Cristas, ou ainda o que se considera um recuo na posição e no percurso histórico do PS desde 1991 relativamente à ausência absoluta de qualquer referência a "políticas de família" no programa eleitoral de 2015. O facto de este programa eleitoral do PS, sem razão identificável e explicação do próprio, substituir o que até então apresentava como políticas de família por "remoção dos obstáculos à natalidade" constitui também um retrocesso nas políticas sociais. A análise desenvolvida reforçou a conclusão de Wall (2011) quanto a serem os governos liderados por este partido aqueles que assumiram transversalmente as políticas de família do tipo explícitas, que mais desenvolveram e generalizaram os apoios aos diferentes tipos de famílias, incluindo as numerosas, e

que pela primeira vez agendaram nos programas (1991) e adotaram na legislação (2007) a orientação natalista das políticas de família.

6.3. Em que medida os ciclos políticos explicam a mudança e moldam os contornos da orientação natalista das políticas de família?

As conclusões que permitem responder à terceira questão que orientou o desenvolvimento da tese são igualmente três. Na sua relação com as hipóteses exploratórias formuladas, dependendo do grau de expectativa sobre a rigidez ideológica das opções de políticas de família de cada ciclo político, os resultados podem ser mais ou menos inesperados. A primeira conclusão confirma a hipótese de que os diferentes ciclos políticos contribuem de forma diversa para o desenvolvimento das políticas de família, antes e depois da orientação natalista.

Nos ciclos políticos liderados pelo PS identificou-se a adoção de políticas de família explícitas e transversais marcadas por objetivos e medidas de políticas de:

- redução das desigualdades, da pobreza e da exclusão social;
- introdução da seletividade na modulação dos valores do abono de família;
- promoção da igualdade entre mulheres e homens, da partilha das responsabilidades familiares e domésticas – com a afirmação crescente dos direitos dos pais homens;
- conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar;
- reconhecimento e apoio à diversidade de formas de organização das famílias, entre as monoparentais e as numerosas;
- serviços de apoio à família e prioridade à primeira infância.

No âmbito da entrada na agenda da orientação natalista das políticas de família em Portugal, a partir da legislação adotada, é igualmente nos ciclos políticos do PS que esta orientação é transversalmente adotada pela primeira vez, entre o aprofundamento das medidas de política existentes, a criação de novas medidas e a institucionalização da promoção da natalidade nas Bases Gerais do Sistema de Segurança Social. A concertação social aprova um acordo de reforma das Bases Gerais do Sistema de Segurança Social. O texto revela uma parte dedicada à questão da natalidade, e a nova lei de bases aprova o novo artigo 27.º – "Promoção da natalidade". A promoção da natalidade é específica e formalmente enquadrada entre a conciliação da vida profissional, pessoal e familiar, o especial apoio à primeira infância e a seletividade das prestações sociais. A reforma da legislação base do sistema de segurança social significa o reforço dos limites institucionais para a evolução das políticas de família nos seus objetivos e no enquadramento das suas medidas de política relativamente ao apoio à natalidade.

Os ciclos políticos liderados pelo PSD e coligação PSD/CDS-PP, com a exceção do ciclo de 2011-2015, evidenciam políticas de família maioritariamente implícitas, assentes numa visão familialista e com elementos da perspetiva tradicional da família, que passam por medidas que combinam a

promoção das licenças por paternidade com o aumento da licença por maternidade, que promovem a família alargada através da adoção de direitos dos avós no acompanhamento dos netos e netas, que consagram o fim da universalidade do abono de família, a redução dos apoios às famílias monoparentais e a relação da orientação natalista com a "estimulação" das famílias com mais de dois filhos ("Mudar Portugal – Recuperar a Credibilidade, Desenvolver Portugal", 2011).

A segunda conclusão é a de que, no âmbito da assunção do poder governativo, as diferenças entre os governos coexistem com o seu esbatimento entre os diferentes ciclos políticos. Desde logo porque os limites constitucionais atrás referidos se fazem sentir, e a tendência de manter, mesmo se pela passividade, e por vezes aprofundar determinadas medidas de política e manter em vigor os seus objetivos impõe-se em cada ciclo político, com as exceções do processo de alteração do nome do abono de família e da exclusão da IVG da licença por interrupção da gravidez. O aprofundamento do olhar sobre esta segunda conclusão permite, para além da influência dos limites institucionais, apresentar uma outra conclusão que remete para o que se consideram como diferenças dos próprios partidos políticos no exercício de funções governativas face ao que poderia ser expectável, tendo em atenção os seus programas eleitorais. O esbatimento das diferenças entre ciclos políticos, nesta perspetiva, também parece verificar-se, de facto, pelo papel das diferenças dos partidos entre os contextos de disputa eleitoral e de exercício de funções governativas. A "cautela" evidenciada nas medidas de política de família aprovadas através da legislação nos ciclos políticos de governação do PSD, e do PSD/CDS-PP, com políticas de família maioritariamente implícitas, contrasta, de algum modo, com a importância das políticas de família explícitas e transversais defendidas nos programas eleitorais. Da mesma forma que os resultados da análise mostraram que o "certo esbatimento" das diferenças no âmbito dos programas eleitorais não anulou o que separa os partidos dos diferentes governos, também a possibilidade de se admitirem diferenças dos próprios partidos nas situações de exercício do poder governativo não resulta, necessária e diretamente, na incoerência ou desadequação ideológica.

Esta última perspetiva de leitura da segunda conclusão levanta ainda uma questão. Tendo em conta as dificuldades dos governos no agendamento explícito da orientação natalista, e as razões associadas às mesmas, será que o facto de ser o PS a fazer entrar na agenda da legislação das políticas de família a orientação natalista foi condição essencial para que esta acontecesse, sem se terem evidenciado quaisquer constrangimentos ou oposições políticas e sociais expectáveis, tendo em conta a bibliografia e a elevada politização do tema? Até que ponto a maioria absoluta, desde logo pelo facto de não haver necessidade de negociar a aprovação das políticas, contribuiu para a agenda e implementação tão explícita da orientação natalista? Sobretudo quando o segundo governo que agenda a orientação natalista, no ciclo político de 2011 a 2015, também foi de maioria absoluta.

A última e terceira conclusão remete para as respostas às perguntas: "Quem?" e "Porquê?" Nestas dimensões o jogo e a disputa partidária na arena política fazem-se sentir com particular força. No caso do BE, ainda que não exclusivamente, parece ser mesmo o único fator importante na explicação do agendamento. Nas dimensões mais fortes, na capacidade de resultar no agendamento de todos os partidos políticos analisados, a síntese dos resultados na resposta ao "Porquê?" identifica sete fatores, a que se soma o oitavo na resposta a "Quem?" Nesta perspetiva o agendamento político-partidário das políticas natalistas é explicado por comportamentos pluripartidários como:

a) a decisão de não deixar o exclusivo de um determinado tema (as políticas de família) a um lado das forças políticas (caso do PS);
b) a perceção da simultaneidade entre redução de constrangimentos, obstáculos políticos e ganhos eleitorais (caso do PSD);
c) a necessidade de reforçar traços ideológicos identitários (CDS-PP);
d) a noção da inevitabilidade de estar presente numa prioridade política emergente (PCP, BE);
e) a "confiança" em que nos processos de desideologização e esbatimento das diferenças coexistem os espaços para a diferenciação e combate ideológicos (todos os partidos políticos);

A estes cinco fatores explicativos juntam-se dois outros igualmente relevantes:

f) o efeito de *spillover* do conhecimento académico e institucional crescente nos níveis – nacional, europeu e internacional – sobre as causas, agravamento e consequências da queda da fecundidade, bem como das diferentes possibilidades de respostas disponíveis;
g) o efeito de *feedback* e de retornos crescentes gerado pelo aumento da visibilidade do agendamento dos temas da natalidade, por um lado, e a centralidade do mesmo agendamento na vida de diferentes grupos sociais influenciam todo o sistema partidário e, particularmente os partidos ideologicamente mais "resistentes" aos temas da família e das políticas de família (BE e PCP).

O "Quem?" tem uma parte muito importante, que se revelou decisiva em alguns casos, no processo evolutivo de agendamento das políticas de família e da sua orientação natalista. Determinadas lideranças criam condições mais favoráveis aos agendamentos e às mudanças institucionais. Da análise resultam claras as mudanças na relação direta das lideranças de António Guterres, com uma visão mais eclética das questões da família e com a concretização da coligação do PS com o Movimento Humanista Cristão, entre 1995 e 2009, de Assunção Cristas, na introdução e defesa de uma perspetiva mais moderna e pragmática das questões da família face à visão tradicional do seu

espaço político, de José Sócrates, na apresentação, pela primeira vez, de um pacote de medidas de políticas de família explicitamente assumidas na sua orientação natalista, num quadro de valorização do diálogo social para a introdução da natalidade na proteção social, no ciclo político de 2005-2009.

Finalmente, a segunda parte destas conclusões sintetiza o contributo que este trabalho aspira acrescentar ao conhecimento sobre as condições do agendamento e da mudança da orientação natalista das políticas de família no caso português, bem como sobre a mobilização diversificada das teorias dos fluxos e do institucionalismo histórico. Ao nível dos contributos teórico-metodológicos as conclusões assentes em uma certa desideologização da família, com consequências ao nível das propostas de políticas de família dos partidos políticos, e na estabilidade dos objetivos da sua legislação nos diferentes ciclos políticos, parecem constituir-se como bases suficientemente fundamentadas para a sua exploração enquanto possibilidades de novas explicações para a compreensão dos processos de agendamento e mudança das políticas públicas. Salienta-se também o reforço que as conclusões aportam para a capacidade de mudança institucional no quadro do institucionalismo histórico, em geral, e da trajetória de dependência, em particular. De facto, a estabilidade dos objetivos identificada na legislação aprovada entre os diferentes ciclos políticos é, em si, uma das condições essenciais na abertura da janela de oportunidades para a mudança que resulta do agendamento e adoção da orientação natalista. A trajetória de dependência é, neste caso, explicação tanto para a estabilidade como para as condições da mudança. Considera-se, ainda, que esta tese, a partir do caso português, aprofunda a importância das "lentes da história", ou seja, do rastreamento dos enquadramentos políticos e sociais das origens e sucessivos desenvolvimentos das políticas públicas ao longo de um significativo período de tempo, para a compreensão de questões tão assentes em valores que remetem para a vida privada e para a vida familiar, para questões de ordem social e de opções ideológicas, políticas e de políticas públicas, de modelos de estado social.

Os contributos da tese, na dimensão empírica das conclusões, aprofundam a complexidade subjacente à assunção da orientação natalista das políticas de família pelos atores políticos e pelos governos, em geral, ao *framing* e à evolução das medidas de política da mesma, em particular. A bibliografia (Thévenon, 2013; Cunha 2013) refere, ao nível do *framing*, as justificações da orientação natalista assentes na criação de condições que permitam às pessoas terem o número de filhos que desejam, e não apenas os que consideram poder ter, e na criação de um contexto de políticas públicas amigas da família. A análise identificou o mesmo argumento no caso português, como também o fez relativamente ao enquadramento mais instrumental relacionado com as consequências da queda persistente da fecundidade para a sustentabilidade da economia, em geral, e do mercado de trabalho e da segurança social, em particular. Para além destes dois argumentos, o caso português recupera, ainda, um dos argumentos fundacionais da orientação natalista das políticas de família, o da autonomia

do país, da ameaça à ideia de sociedade e da defesa do interesse nacional (programa eleitoral PSD/CDS 2015), como acrescenta argumentos históricos que densificam as áreas de políticas públicas mobilizadas na concretização da orientação natalista. Se, num primeiro momento, esta orientação é enquadrada no domínio das políticas de família articuladas com as políticas de igualdade de género, num segundo momento, passa a ser enquadrada na ideia de "desafio demográfico" que integra as políticas de natalidade (PS, PCP e BE), de família (PS, PSD/CDS-PP), emigração (PS, BE, PSD/CDS-PP, PCP), imigração (PS, BE), infância (PSD/CDS-PP).

Ao nível das medidas de políticas públicas, a conciliação entre a vida profissional e familiar confirma-se, também no caso português, como a nova alavanca da promoção da natalidade (Thévenon, 2016). No entanto, os resultados também permitem acrescentar diferentes medidas de políticas de família, com destaque para as da prioridade à primeira infância, como diferentes áreas de políticas públicas, no "pacote de políticas de apoio à natalidade" referido. Por fim, a tese reforça a maior relevância do jogo político face à rigidez ideológica na avaliação do impacto dos ciclos políticos (Commaille e Martin, 1998). Ainda na dimensão empírica, mas ao nível do modelo de políticas de família do caso português, os contributos da tese reforçam as dúvidas relativas à tendência da classificação do caso português como parte do modelo dos países do Sul (Wall *et al.*, 2012). Como foi possível evidenciar, os resultados e conclusões da tese identificam a proximidade do modelo de políticas de família em Portugal ao modelo pró-igualdade.

Que pistas interessantes, associadas ou não às limitações da tese, surgem para próximos trabalhos de investigação? A primeira, que se manteve até ao último capítulo, é a de, a partir de trabalhos desenvolvidos sobre outros países, avaliar até que ponto as diversas visões sobre a família explicam as diferenças ideológicas entre os principais partidos políticos em Portugal. A segunda, na relação com as limitações deste trabalho, é a de testar as conclusões apresentadas a partir da análise dos debates parlamentares e dos projetos de lei aprovados e rejeitados no parlamento. Nos trabalhos prévios à definição do modelo teórico-metodológico da tese, ainda foi equacionada a análise desse material empírico juntamente com os programas eleitorais e a legislação. No entanto, o volume da sua recolha foi suficiente para perceber que se trataria de uma segunda tese e o objetivo era mesmo o de começar e acabar uma tese. O terceiro ponto, entre pistas para projetos futuros e limitações, desafia de novo a relação entre estas dimensões. O sentimento nacional, na teoria dos fluxos, é um desencadeador importante das possibilidades de agendamento no fluxo da política.

Nos parágrafos finais, a questão da limitação mais forte da tese. Sem hesitação, a maior dificuldade no desenvolvimento da análise, concretamente na redução analítica, como na síntese dos resultados e conclusões da tese, foi a aplicação do número considerável de dimensões de análise a um número significativo de casos. A citação de "Funes: o memorioso" nas primeiras páginas foi escolhida a

pensar exatamente no maior desafio deste processo. Numa das sessões de orientação, a reflexão sobre esta dificuldade resultou numa associação do trabalho necessário à "redução analítica" com a história de Funes. Lida a história de Jorge Luís Borges ficou clara a frase que abriria esta mesma tese. Provavelmente, a decisão de não recorrer a um programa de análise informático, como o MaxQDA, aumentou a limitação referida. O entusiasmo para o desenvolvimento de trabalhos futuros, desde logo os referidos como pistas interessantes desta tese, vão seguramente testar o impacto de uma ferramenta informática do género na redução da limitação que em alguns momentos se fez sentir de forma pesada.

Referências bibliográficas

Abrão, K. C. L., e R. C. T. Mioto (2017), "Políticas familiares: uma introdução ao debate contemporâneo", revista *Katálysis*, 20 (3), pp. 420-429, disponível em: https//doi.org/10.1590/1982-02592017v20n3p420 (última consulta em janeiro de 2024).

Adão e Silva, P. (2002), "O modelo de *welfare* da Europa do Sul – reflexões sobre a utilidade do conceito", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 38, pp. 25-59.

Almeida, A. N., M. D. Guerreiro, A. Torres, e K. Wall (1998), "Relações familiares: mudança e diversidade", em J. M. L. Viegas, e A. F. da Costa (orgs.), *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora.

Almeida, A. N., I. André, e H. Almeida (1999), *Famílias e Maus Tratos às Crianças em Portugal. Relatório Final*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais (mimeografia).

Amaro, F. (2006). *Introdução à Sociologia da Família*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Amenta, E. (2000), "What we know about the development of social policy: comparative and historical research at the crossroads", comunicação apresentada na Conferência sobre Análise Histórico-Comparativa, Harvard University, 11 de novembro.

André, I. (1993), *O Falso Neutro em Geografia Humana: Género e Relação Patriarcal no Emprego e no Trabalho Doméstico*, Lisboa: Universidade de Lisboa tese de doutoramento não publicada.

Araújo, L., e M. L. Rodrigues (2017), "Modelos de análise de políticas públicas", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 83, pp. 11-35.

Ariès, P. (1960), *L'Enfant et la Vie Familiale sous l'Ancien Régime*, Paris, Plon.

Arcanjo, M. (2006), "Ideal (and real) types of welfare state", *Working Papers Department of Economics*, 2006 (6), ISEG (Lisboa).

Ayuso Sánchez, L., e M. Bascón-Jiménez (2021), "The *Discovery* of family policies in Spain: between ideology and pragmatism", *Revista Espanõla de Investigaciones Sociológicas*, 174, pp. 3-21.

Babbie, E. R. (2013), *The Practice of Social Research*, Boston, MA: Wadsworth, Cengage Learning.

Bahle, T. (2023), "Family policies in the long-term perspective", em M. Daly, B. Pfau-Effinger, N. Gilbert e D. J. Besharov (orgs.), *The Oxford Handbook of Family Policy over the Life Course*, Oxford: Oxford University Press.

Bairrão, J., e T. Vasconcelos (1997), "A educação pré-escolar em Portugal: contributos para uma perspetiva histórica", *Inovação* (FPCE, Univ. Porto), 10, pp. 7-19.

Balbo, N., F. C. Billari, e M. Mills (2013), "Fertility in advanced societies: a review of research", *European Journal of Population*, 29 (3), pp. 1-38.

Bambra, C. (2007), "Defamilialization and welfare state regimes: a cluster analysis", *International Journal of Social Welfare*, 16 (4), pp. 326-338.

Bandeira, M. L. (2012), "O direito de procriar e algumas particularidades da população portuguesa", em *Roteiros do Futuro – Conferência "Nascer em Portugal"*, Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, pp. 153-158.

Baptista, V. D. R. (2016), "Protecção e direitos das mulheres trabalhadoras em Portugal: as origens do Estado-providência, Lisboa: ICS.

Bard, C. (org.) (1999), "*Un Siècle d'Antifeminisme*", Paris, Fayard.

Barros, N. A. (1995), "El análisis de las políticas sociales desde una perspectiva familiar", *Serviço Social e Sociedade* (São Paulo), 49, pp. 117-132.

Barreto, A. (org.) (1996), *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

Baumgartner, F., e B. Jones (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: The University of Chicago Press.

Baumgartner, F. R., e C. Mahoney (2008), *The Two Faces of Framing. Individual-Level Framing and Collective Issue-Definition in the EU*, European Union Politics Forum Section, 7 de dezembro.

Beck, U., e E. Beck-Gernsheim (2001), *Individualization Institutionalized – Individualism and its Social and Political Consequences*, Londres: Sage Publications.

Beleza, L. (1977), Estudos sobre a Constituição, 1.º volume, Lisboa: Livraria Petrony.

Bettio, F., e J. Plantenga (2004), "Comparing care regimes in Europe", *Feminist Economist*, 10 (1), pp. 85-113.

Bieback, K. (1992), "Family benefits: the new legal structures of subsidizing the family: a comparison of Australian, British and German Social Security systems", *Journal of European Social Policy*, 2 (4), pp. 239-254.

Billari, F. C. (2008), "Lowest-low fertility in Europe: exploring the causes and finding some surprises", *The Japanese Journal of Population*, 6 (1), pp. 2-18.

Billari, F., e H. P. Kohler (2004), "Patterns of low and lowest-low fertility in Europe", *Population Studies*, 58 (2), pp. 161-176.

Birkland, T. A. (1978), "Focusing events, mobilization and agenda setting", *Journal of Public Policy*, 18 (1), p. 53-74.

Birkland, T. A. (2011), *An Introduction to the Policy Process, Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*, Nova Iorque e Londres: M. E. Sharpe.

Blum, S., L. Formánková, e I. Dobrotić, I. (2014), "Family policies in 'hybrid'welfare states after the crisis: Pathways between policy expansion and retrenchment", *Social Policy & Administration*, 48 (4), pp.468-491.

Blyth, M. (2002), *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bourdieu, P. (1996), "On the family as a realized category", *Theory, Culture & Society*, 13 (3): pp. 19-26.

Bradshaw, J., J. Ditch, H. Holmes, e P. Vilhiteford (1993), "A comparative study of child support in fifteen countries", *Journal of European Social Policy*, 3 (4), pp. 255-271.

Brandão de Brito, J. M. (1989), "A industrialização portuguesa no pós-guerra (1948-1965): o condicionamento industrial, 1.ª edição, Lisboa: Dom Quixote.

Bryman, A. (2008), *Social Research Methods*, Oxford: Oxford University Press.

Cairney, P., e T. Heikkila (2014), "A comparison of the policy process", em P. Sabatier e C. Weible (orgs.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westeview Press, p. 363-390.

Cairney, P., e D. Jones (2016), "Kingdon's multiple streams approach: what is the empirical impact of this universal theory?", *The Policy Studies Journal*, 44 (1), DOI: 10.1111/psj.12111.

Caldas, J. C., (2013), "O impacto das medidas "anti-crise" e a situação social e de emprego", Comité Económico e Social, Unidades de Visitas e Publicações

Campos, A., e M. M. Rocha (2013), "Corporativismo e assistência social: natureza e produção do Estatuto de Assistência Social", *Ler História*, 64, pp. 11-29.

Carolo, D. F. D. S. (2006), *A Reforma da Previdência Social de 1962 na Institucionalização do Estado-Providência em Portugal*, Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão, tese de doutoramento.

Costa, A. L. M. (2011), *A Evolução da Previdência Social em Perspectiva Comparada: 1935-1974*, Aveiro: Universidade de Aveiro, tese de doutoramento.

Cohen, M. D., G. J. March, e P. J. Olsen (1972), "A garbage can model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), pp. 1-25.

Collier, R. B., e D. Collier (1991), *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labour Movement and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Commaille, J. (1991), "La régulation politique de la famille", em F. Singly, *La Famille et L'Etat des Savoirs*, Paris: Editions La Découverte, textes à l'appui, série sociologie.

Commaille, J., e F. Singly (1997), *The European Family – The Family Question in the European Community*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Commaille, J., e C. Martin (1998), *Les Enjeux Politiques de la Famille*, Paris: Bayard Editions, col. Société.

Council of Europe (1978), *Population Decline in Europe: Implications of a Declining or Stationary Population*, Londres: Edward Arnold.

Cova, A.(1991), "French feminism and maternity: theories and policies, 1890-1918", em G: Bock, e P. Thane (orgs.), *Maternity and Gender Policies. Women and the Rise of the European Welfare States, 1880s-1950s*, Londres e Nova Iorque: Routledge, pp.119-137.

Cró, Maria de Lurdes, e Ana Mafalda Pinho (2012), "Educação de infância em Portugal: perspectiva histórica", *Revista de Educação – PUC Campinas*, 17 (2), pp. 205-215.

Cunha, V. (2012), "As decisões reprodutivas na sociedade portuguesa: elementos para uma reflexão sobre o alcance e os limites das políticas públicas de natalidade", em *Roteiros do Futuro – Conferência "Nascer em Portugal"*, Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, pp. 131-144.

Cunha, V. (2013), "O filho único na sociedade portuguesa: contributo sociológico para a compreensão da baixa natalidade", em M. F. Mendes, M. L. Rocha Pinto e M. Leston Bandeira (orgs.), *Actas do III Congresso Português da Demografia. Declínio Demográfico: Que Mudança?*, Lisboa: Associação Portuguesa de Demografia, pp. 35-57.

D'Addio, A., e M. Mira d'Ercole (2005), "Trends and determinants of fertility rates in OECD countries: the role of policies", *Social, Employment and Migration Working Papers*, n.º 27, Paris: OECD.

Dalla-Zuanna, G., e P. F. McDonald (2023), "A change of direction for family policy in Italy: some reflections on the general family allowance (GFA)", *Genus*, 79 (12), DOI: https://doi.org/10.1186/s41118-023-00193-x

Daly, M., e E. Ferragina (2018), "Family policy in high-income countries: five decades of development", *Journal of European Social Policy*, 28 (3), pp. 255-270.

Daly, M., e S. Clavero (2002), *Contemporary Family Policy. A Comparative Review of Ireland, France, Germany, Sweden and the UK*, Dublin: Institute of Public Administration for The Department of Social and Family Affairs.

Danziger, S., T. Smeeding, e L. Rainwater (2012), "The Western Welfare State in the 1990's: toward a new model of antipoverty policy for families with children", *Luxembourg Income Study Working Paper*, 128.

de Leon, P. (2006), "The historical roots of the field", em M. Moran, M. Rein e R. E. Goodin (2006), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 39-57.

de Leon, P., e D. M. Vogenbeck (2007), "The policy sciences at the crossroads", em F. Fisher, J. M. Gerald e S. S. Mara (2007), *Handbook of Public Policy – Theory, Politics and Methods*, Londres e Nova Iorque: CRC Press, pp. 3-14.

Demeney, P. (1987), "Pronatalist policies in low fertility countries: patterns, performance and prospects", *Population and Development Review*, 12, supl.: Kingsley Davis, Mikhail S. Bernstam, e Tita Ricardo-Campbell (orgs.), Nova Iorque: Population Council, pp. 335-358.

Dias, I. (1994), *Família e Discurso Político: Algumas Pistas de Análise*, disponível em: https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1319.pdf (última consulta em janeiro de 2024).

Ditch, J., H. Barnes, J. Bradshaw, J. Commaille, e T. Eardley (1995), *A Synthesis of National Families Policies, 1994*, Iorque: University of York, European Observatory on National Family Policies.

Ditch, J., H. Barnes, e J. Bradshaw (1998), *A Synthesis of National Family Policies in 1996*, vol. 1, Iorque: University of York, European Observatory on National Family Policies.

Dumont, W. (1991), *Les Politiques Familiales des Etats Membres de la Communauté en 1990*, Bruxelas: Commission des Communautés Européennes – Direction Générale Emploi, Relations Industrielles et Affaires Sociales.

Dumont, W. (org.) (1992), *National Family Policies in EC-Countries in 1991*, vol. 1, Bruxelas: European Observatory of National Family Policies.

Dumont, W. (1997*)*, "The uncertainties of policy with regard to the family", em J. Commaille e F. Singly (1997), *The European Family – The Family Question in the European Community*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Dumont, W., e T. Nuelan (1994), *National Family Policies in the Member States of the European Union in 1992 and 1993 – Synthesis Report*, Bruxelas: European Observatory on National Family Policies.

Dye, T. R. (2007), *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Esping-Andersen (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (1993), "Orçamentos e democracia: o Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986", *Análise Social*, XXVIII (3), pp. 589-606.

Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Post industrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.

Eurofound (2015), *"Families in the economic crisis: Changes in Policy measures in the EU"*, Publications Office of the European Union, Luxembourg

Fagnani, J. (2012), "*Recent reforms in childcare and family policies in France and Germany: What was at stake", Children and Youth Services Review*, 43(3), pp. 509–516.

Ferrera, M. (1996), "The Southern model of welfare in social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6 (1), pp. 17-37.

Ferreira, Virgínia (1998),"*Engendering Portugal: Social Change, State Politics and Women's Social Mobilization*", *in* António Costa Pinto (org.), *Modern Portugal"*. Stanford: Stanford University Press.

Fertuzinhos, S. (2016), "Fundamentos constitucionais da igualdade de género", *Sociologia, Problemas e Práticas*, número especial.

Flaquer, L. (2000a), "Family policy and welfare state in the Southern Europe, *Working Paper* N.º 185, Barcelona: Institut de Sciences Politiques I Socials.

Flaquer, L. (2000b), *Las Políticas Familiares en Una Perspectiva Comparada*, Barcelona: Fundación "La Caixa", col. Estudios Sociales n.º 3.

Flaquer, L., e C. Brullet (2006), "Las políticas familiares en Cataluña", em X. Roigé (coord.), *Familias de Ayer, Famílias de Hoy: Continuidades y Cambios en Cataluña*, Barcelona: Icaria, pp. 219-234.

Flora, P., e A. J. Heidenheimer (orgs.) (1981). *The Development of Welfare States in Europe and America*, Nova Jérsia: Transaction Publishers.

FNUAP (1994), "Recomendações da Conferência Europeia sobre População e Desenvolvimento".

FNUAP (2019), "Low fertility: a review of the determinants", *Working Paper*, N.º 2, Technical Division, Working Papers Series Population and Development Branch.

Foucault, M. (1986), "La gouvernementalité", leçon au Collège de France, *Actes*, 54, pp. 7-15.

Frejka, T., e J. P. Sardon (2007), "Cohort birth order, parity progression ratio and parity distribution trends in developed countries", *Demographic Research*, 16 (11), pp. 315-374.

Frejka, T. (2008), "Parity distribution and completed family size in Europe: incipient decline of the two-child family model", *Demographic Research*, 4, pp. 47-72.

Gauthier, A. H. (1996), *The State and the Family*, Oxford: Claredon Press.

Gauthier, A. H. (1999), "Historical trends in state support for families in Europe (post-1945)", *Children and Youth Services Review*, 21 (11-12), pp. 937-965.

Gauthier, A. H. (2002), "Family policy in industrialized countries: is there convergence?", *Population* (edição em inglês), 57 (3), pp. 447-474.

Gauthier, A. H. (2010), *The Impact of the Economic Crisis on Family Policies in the European Union*, Bruxelas: European Commission.

Gauthier, A. H. (2013), *Family Policies and Fertility. Do Policies Make a Difference?* em A. Buchanan, e A. Rotkirch (orgs.), *Fertility Rates and Population Decline*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Gauthier, A., e D. Philipov (2008), "Can policies enhance fertility in Europe?", *Vienna Yearbook of Population Research*, 6, pp. 1-16.

Gelinski, Carmen Rosario O. G., e J. E. Seibel (2008), "Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes", *Revista de Ciências Sociais e Humanas*, Florianópolis, EDUFSC, 42 (1-2), pp. 227-240.

Goodin, R. E., M. Rein, e M. Moran (2006), "The public and its policies", em M. Moran, M. Rein e R. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.

Gorjão, V. (2002), "Mulheres em tempos sombrios: Oposição feminina ao Estado Novo", Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

Gornick, J. C. (2002), "Social expenditure on children and the elderly in OECD countries, 1980-1995: shifting allocations, changing needs", em A. H. Gauthier *et al.* (orgs.), *Allocating Public and Private Resources across Generations*, Dordrecht: Springer, pp. 201-226.

Gornick, J., e M. Meyers (2006), "Welfare regimes in relation to paid work and care: a view from the United States on social protection in the European countries", *Revue Française des Affaires Sociales*, 2006 (5), pp. 1267-1288.

Guibentif, P. (1985), "Génese da Previdência Social: elementos sobre as origens da segurança social portuguesa e as suas ligações com o corporativismo", *Ler História*, 5, pp. 27-58.

Guo, J., e N. Gilbert (2007), "Welfare state regimes and family policy: a longitudinal analysis", *International Journal of Social Welfare*, 16, pp. 307-313.

Hall, P. A. (1986) *Governing the Economy: The Politics of the State Intervention in Britain and France*, Cambridge: Polity Press.

Hall, P. A., e R. C. R. Taylor (1996), "Political science and the three new institutionalisms", *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957.

Hantrais, L. (2007), *Social Policy in the European Union*, Basinstoke : Palgrave Macmillan.

Hantrais, L., e M.-T. Letablier (1996), *Familles and Family Policies in Europe*, Londres: Longman.

Hay, C., M. Lister, e D. Marsh (2006), *The State – Theories and Issues*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hay, C., e D. Wincott (1998), "Structure, agency and historical institutionalism", *Political Studies*, XLVI, pp. 951-957.

Henderson, A., e L. White (2004), "Shrinking welfare states? Comparing maternity leave benefits and child care programs in European Union and North American welfare states, 1985-2000", *Journal of European Public Policy*, 11 (3), pp. 497-519.

Hengstebeck, N. D., H. M. Helms, e D. Crosby (2016), *Family Policies*, em Constance L. Shehan (org.), *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Family Studies*, Nova Jérsia: Wiley-Blackwell,

pp. 748-753, disponível em: https://www.researchgate.net/publication/291698586 (última consulta em janeiro de 2024).

Heise, A., e H. Lierse (2011), "The effects of European austerity programmes on social security systems", *Modern Economy*, 2, pp. 498-513.

Hespanha,P., Portugal, S., 2015, "Welfare Cuts and Insecurity under the Rule of Austerity: the Impact of the Crisis on Portuguese Social Services", Oñati Socio-legal Series, 5 (4), pp. 1110-1132.

Hill, M. (2013), *The Public Policy Process*, Edinburg: Pearson.

Hoffman, G. (1983), *"Sozialpolitik in Portugal"*, Frankfurt, Haag and Herchen Verlag.

Immergut, E. (1998), "The theoretical core of the new institutionalism", *Politics and Society*, 26 (1), pp. 5-34.

Immergut, E., e K. Anderson (2008), "Historical institutionalism and West European politics", *West European Politics*, 31 (1), pp. 345-269.

IGFSS, *Estatísticas da Segurança Social, 1995-1997*, Lisboa: IGFSS.

INE, *Recenseamentos da População*, 1960-91 e *Inquérito ao Emprego*, 1998.

INED (1976), *Natalité et Politique Démographique*, Travaux et Documents n.º 76 , Paris: Institut National D'Études Démographiques.

Jan, P. (2007), "The family and welfare", em J. Baldock, N. Manning e S. Vickerstaff, *Social Policy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 172-206 .

John, P. (1998), *Analysing Public Policy*, Londres: Continuum.

Jones, M. D., H. L. Peterson, J. J. Pierce, N. Herweg, A. Bernal, L. Raney, e N. Zahariadis (2016), "A river runs through it: a multiple streams meta-review", *The Policy Studies Journal*, 44 (1), pp. 13-36.

Kamerman, S. B., e A. J. Kahn (1978a), "Families and the idea of family policy", em S. B. Kamerman e A. J. Kahn (orgs.), *Government and Families in Fourteen Countries*, Nova Iorque: Columbia University Press, pp. 1-16.

Kamerman, S. B., e A. J. Kahn (1978b), *Government and Families in Fourteen Countries*, Nova Iorque: Columbia University Press.

Kasza, G. J. (2002), "The illusion of welfare regimes", *Journal of Social Policy*, 31, pp. 271-287, Department of Political Science, Indiana University.

Kaufmann, F., *et al.* (2002), *Family Life and Family Policies in Europe*, vol. 2, Oxford: Oxford University Press.

Kingdon, J. W. (2003 [1984]), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston: Longman.

Kohler, H. P., F. C. Billari e J. A. Ortega (2001), "Towards a theory of lowest-low fertility", em *IUSSP General Conference*, pp. 18-24.

Kohler, H. P., F. C. Billari, e J. A. Ortega (2002), "The emergency of lowest low fertility in Europe during the 1990's", *Population and Development Review*, 28 (4), pp. 641-680.

Koven, S., e S. Michel (orgs.) (2013), *Mothers of a New World: Maternalist Politics and the Origins of Welfare States*, Nova Iorque: Routledge.

Krasner, S. (1984), "Approaches to the state: alternative conceptions and historical dynamics", *Comparative Politics*, 16 (2), pp. 95-123.

Kuijsten, A. (2002), "Variation and change in the forms of private life", em F. Kaufmann *et al.*, *Family Life and Family Policies in Europe*, vol. 2, Oxford: Oxford University Press.

Künzler, J. (2002), "Paths towards a modernization of gender relations, policies and family building", in F. Kaufmann *et al.* (2002), *Family Life and Family Policies in Europe*, volume 2, Oxford: Oxford University Press.

Lakoff, G. (2016), *Moral Politics – How Liberals and Conservatives Think*, Chicago: The University of Chicago Press.

Lasswell, H. D. (1951), "The policy orientation", em D. Lerner e H. D. Lasswell (orgs.), *The Policy Sciences*, Stanford, CA: Stanford University Press.

Lefaucheur, N. (1995), "At risk families and family risks: a brief history of social welfare provision for singles parent families in France", em Guillemard *et al.* (orgs.), *Comparing Social Welfare Systems in Europe*, vol. 1, Paris: MIRE, pp. 419-438.

Leitner, S. (2003), "Varieties of familialism: the caring function of the family in comparative perspective", *European Societies*, 5 (4), pp. 353-375.

Leitner, S., e S. Lessenich (2007), "(In)dependence as a dependent variable: conceptualizing and measuring de-familization", em J. Clase e N. Siegel (orgs.), *Investigating Welfare State Change – The "Dependent Variable Problem" in Comparative Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 244-261.

Léon, M., e E. Pavolini (2014), "Social investment' or back to 'familism': the impact of the economic crisis on family and care policies in Italy and Spain", *South European Society and Politics*, 19 (3), pp. 353-369.

Lewis, J. (1992), "Gender and the development of welfare regimes", *Journal of European Social Policy*, 3, pp. 159-173.

Lewis, J. (1997), "Gender and welfare regimes: further thoughts", *Social Politics*, verão 1997, Oxford University Press.

Lewis, J. (2006), "What instruments to foster what kind of gender equality?", *Revue Française des Affaires Sociales*, número especial: *Social Welfare Reforms in Europe*, pp. 147-166.

Lohmann, H., e Hannah Zagel (2016), Family policy in comparative perspective: the concepts and measurement of familialization and defamilialization", *Journal of European Social Policy*, 26 (1), pp. 48-65.

Luci, A., e O. Thévenon (2013), "The impact of family policy packages on fertility trends in developed countries", *European Journal Population*, 29 (4), pp. 387-416.

Lutz, W., e V. Skirbekk (2005), "Policies addressing the tempo effect in low-fertility countries", *Population and Development Review*, 31 (4), pp. 699-720.

Mackay, F., M. Kenny, e L. Chappell (2010), "New institutionalism trough a gender lens: towards a feminist institutionalism?", *International Political Science Review*, 31 (5), pp. 573-588.

Makrinioti, D. (1994), "Conceptualization of childhood in Welfare State: a critical reappraisal", em J. Qvortrup, M. Bardy, G. Sgritta e H. Wintersberger (orgs.), *Childhood Matters Social Theory, Practice and Politics*, Aldershot: Avebury.

Mahoney, J., e K. Thelen (2010), "How historical institutionalists explain change", em J. Mahoney e K. Thelen (orgs.), *Explaining Institutional Change*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-37.

Maia, F. (1985), *Segurança Social em Portugal: Evolução e Tendências*, Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.

Maître, B., B. Nolan, e C. T. Whelan (2005), "Welfare regimes and household income packaging in the European Union", *Journal of European Social Policy*, 15 (2), pp. 157-171.

Marsh, D., E. Batters, e H. Savigny (2004), "Historical institutionalism: beyond Pierson and Skocpol", disponível em: https://openresearch-

repository.anu.edu.au/bitstream/1885/42126/2/davemarsh.pdf (última consulta em janeiro de 2024).

March, J. G., e J. P. Olsen (1984), "The New Institutionalism: organizational factors in political life", *American Political Science Review*, 78, pp. 734-749.

Marsh, J. G., e J. P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions*, Nova Iorque: Free Press.

Martin, C. (1997), "La comparison des systèmes de protection sociale en Europe: de la classification à l'analyse des trajectoires d'État providence", *Lien Social et Politiques*, 37, pp. 145-155.

Martin, C. (1999), "Comparer les questions familiales en Europe", *Recherches et Prévisons*, 55, pp. 21-32.

Martin, C. (2002), "Les politiques familiales en Europe du Sud et le cas de l'Espagne", disponível em : https://www.researchgate.net/publication/261636630_Les_politiques_familiales_en_Europe_du_Sud_et_le_cas_de_l'Espagne (última consulta em abril de 2024).

Martin, C. (2015), "Southern welfare states: configuration of the welfare balance between state and the family", em Martin Baumeister e Roberto Sala, *Southern Europe? Italy, Spain, Portugal and Greece from the 1950's until the Present Day*, Frankfurt: Campus Verlag, <halshs-01179541>.

Martin, C., e J. Commaille (2001), "La repolitisation de la famille contemporaine", *Comprendre – Revue Annuelle de Philosophie et de Sciences Sociales*, 2001 (2), pp. 129-149, Presses Universitaires de France, disponível em: https://shs.hal.science/halshs-00201836/document (última consulta em janeiro de 2024).

McDonald, P. (2002), "Sustaining fertility trough public policy: the range of options", *Population*, 57 (3), pp. 417-446 (publicado pelo Institut National d'Etudes Démographiques).

McNicoll, G. (1998), "Government and fertility in transitional and post-transitional societies", *Policy Research Division Working Paper* N.º 113, Nova Iorque: Population Council.

Mendes, M. F. (2012), "Declínio da fecundidade, adiamento e número ideal de filhos em Portugal: o papel das políticas públicas", em *Roteiros do Futuro – Conferência "Nascer em Portugal"*, Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, pp. 91-110.

Meulders-Klein, M. (1993), "Individualisme et communautarisme: l'individu, la famille et l'Etat en Europe Occidentale", *BYU Law Review*, 1993 (2), disponível em: https//digitalcommons.law.byu.edu/lawreview/vol1993/iss2/11 (última consulta em janeiro de 2024).

Montanari, I. (2000), "From family wage to marriage subsidy and child benefits: controversy and consensus in the development of family support", *Journal of European Social Policy*, 10 (4), pp. 307-333.

Moran, M., M. Rein, e R. E. Goodin (2006), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.

Mulder, C. H. (2006), "Homeownership and family formation", *Journal of Housing and the Built Environment*, 21 (3), pp. 281-298.

Muller, P. (1990), *Les Politiques Publiques. Bibliographie Thématique*, col. "Que sais je?", Paris: Presses Universitaires de France.

Neves, H. (2001), "O Estado Novo e as Mulheres", Lisboa, Câmara Municipal, Biblioteca Museu República e Resistência.

Neyer, G. (2003), "Family policies and low fertility in Western Europe", *Max-Planck-Institute for Demographic Research Working Paper*, N.º WP 2003-021.

Neyer, G. (2012), "Welfare states, family policies and fertility in Europe, *Working Paper* N.º 10, Stockholm University Linnaeus Center on Social Policy and Family Dynamics in Europe, SPaDE.

Neyer, G., e A. Gunnar (2008), "Consequences of family policies on childbearing behaviour: effects or antifacts?", *Population and Development Review*, 34 (4), pp. 699-742, publicado pelo Population Council.

Nobre de Deus, P., e F. Branco (2022), *Policy Brief 2022. Políticas de Família e de Apoio à Parentalidade nos Programas de Governo em Portugal: do I ao XXIII Governo Constitucional (1976-2026)*, Lisboa: OFAP.

Nygård, M. (2012). "The financial crisis and recent family-policy changes in Finland, Germany and the United Kingdom – toward workfare or social investment?", comunicação apresentada na 10th ESPANET Conference, Edimburgo, 6-9 de setembro de 2012.

Nygård, M., e N. Krüger (2012), "Poverty, families and the investment state: the impact of social investment ideas on family policy discourses in Finland and Germany", *European Societies*, 14 (5), pp. 755-777.

Nygård, M., V. Campbell-Barr, e N. Krüger (2013), "The financial crisis and recent family policy reforms in Finland, Germany and the United Kingdom: Is there a connection?", *Journal of Comparative Social Work*, 8 (2), pp. 282-314.

Oliveira, I. T. (2012), "A fecundidade em Portugal: uma análise segundo a ordem de nascimentos", em *Roteiros do Futuro – Conferência "Nascer em Portugal"*, Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, pp. 111-130.

Orloff, A. S. (1993), "Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of state policies and gender relations", *American Sociology Review*, 58 (3), pp. 303-328.

Palma, S. I. F. (2016), *IRS – Do Modelo Constitucional à (In)Concretização Legal: Uma Visão Retrospetiva e Prospetiva*, Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, dissertação de mestrado.

Pereirinha, J. A., M. Arcanjo, e D. F. Carolo (2009). "Prestações sociais no corporativismo português: a política de apoio à família no período do Estado Novo", *Working Paper* N.º 35/2009, ISEG/GHES.

Peters, B. G., J. Pierre, e D. S. King (2005), "The politics of path dependency: political conflict in historical institutionalism", *The Journal of Politics*, 64 (4), pp. 1257-1300.

Pierson, P. (1996), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retreanchement*, Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press.

Pierson, P. (2000a), "Increasing returns, path dependence and the study of politics", *American Political Science Review*, 94 (2), pp. 251-267.

Pierson, P. (2000b), "Three worlds of welfare state research", *Comparative Political Studies*, 33 (6-7), pp. 791-821.

Pierson, P. (2004), *Politics in Time: History, Institutions and Political Analysis*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Pierson, P., e T. Skocpol (2002), "Historical institutionalism in contemporary political science", em Ira Katznelson e Helen V. Milner (orgs.), *Political Science: State of the Discipline*, Nova Iorque e Washington, DC: W. W. Norton.

Pimentel, I. (1999), "A assistência social e familiar do Estado Novo nos anos 30 e 40", *Análise Social*, XXXIV (151-152), pp. 477-508.

Pimentel, I. F. (2007). "O Estado Novo, as mulheres e o feminismo", em L. Amâncio *et al.*, *O Longo Caminho das Mulheres. Feminismos 80 Anos Depois*, Lisboa: Dom Quixote, pp. 90-107.

Ragin, C. C. (1987*), The Comparative Method. Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, CA: University of California Press.

Ragin, C. C. (1992), "Casing and the process of social research", em C. C. Ragin, e H. S. Becker (orgs.), *What's a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*, Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press, pp. 217-226.

Ramirez, E., T. Penha, e P. Loff (1998), *Criança Portuguesa: Que Acolhimento?*, Lisboa: IAC e Rede Europeia de Acolhimento de Crianças.

Rhodes, M. (1997), "Southern European welfare states: identity, problems and prospects for reform", em Martin Rhodes (org.), *Southern European Welfare States. Between Crisis and Reform*, Londres, Frank Cass, pp. 1-22.

Richardson, D. (2010). "Child and family policies in a time of economic crisis", *Children & Society*, 24, pp. 495-508.

Ritakallio, V. M., e J. Bradshaw (2006), "Family poverty in the European Union", em J. Bradshaw e A. Hatland (orgs.), *Social Policy, Family Change and Employment in Comparative Perspective*, Cheltenham: Edward Elgar.

Robila, M. (org.) (2014), *Handbook of Family Policies Across the World*, Nova Iorque: Springer.

Rodrigues, C., e D. Carolo (2020), "A Previdência Social", em J. M. Brandão de Brito e Paula Borges Santos, *Os Anos Sessenta em Portugal: Duas Governações, Diferentes Políticas Públicas*, pp. 147-173.

Roussel, L. (1992), "La famille en Europe occidentale: divergences et convergences", *Population*, 47 (1), pp. 133-152.

Rueschemeyer, D., e J. D. Stephens (1997), "Comparing historical sequences: a powerful tool for causal analysis", *Comparative Social Res*earch, 17, pp. 55-72.

Sabatier, P. (org.) (1999), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press.

Sainsbury, D. (1994), "Women's and men's social rights: gendering dimensions of welfare states", em D. Sainsbury (org.), *Gendering Welfare States*, Londres: Sage, pp. 150-170.

Saraceno, C. (2010), "Social inequalities in facing old-age dependency: a bi-generational perspective", *Journal of European Social Policy*, 20 (1), pp. 32-44.

Saraceno, C. (2011), "Family policies: concepts, goals and instruments", *Carlo Alberto Notebooks*, N.º 230, dezembro.

Saraceno, C. (2016), "Varieties of familialism: comparing four Southern European and East Asian welfare regimes", *Journal of European Social Policy*, 26 (4), pp. 314-326.

Saraceno, C., e M. Naldini (2003), *Sociologia da Família*, Lisboa: Editorial Estampa, col. Temas de Sociologia.

Saraceno, C., e W. Keck (2010), "Can we identify intergerational policy regimes in Europe?", *European Societies*, 12 (5), pp. 675-696.

Saxonberg, S. (2012), "From defamilialization to degenderization: toward a new welfare typology", *Social Policy & Administration*, DOI: 10.1111/j.l467-9515.2012.00836.x

Scharpf, F. W. (1997), *Games Real Actors Play*, Boulder, CO: Westview Press.

Schleutker, E. (2014), "Fertility, family policy and welfare regimes", *Comparative Population Studies*, 39 (1), pp. 123-156.

Schmidt, V. (2006), "Institutionalism", em C. Hay, M. Lister e D. Marsh, *The State – Theories and Issues*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 98-117.

Sgritta, G. B. (1990), "Wege der Familienanalyse: Ein Überblick Über das letzte Jahrzehnt" em K. Lüscer, F. Schultheis e M. Wehrspaun (orgs.), *Die "postmoderne" familie: Familiale Strategien und Familienpolitik in einer Übergangszeit*, Konstanz: Universitätsverlag Konstanz.

Shalev, M. (2001), "The politics of elective affinities: a commentary", em Bernhard Ebbinghaus e Philip Manow (orgs.), *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*, Londres: Routledge, pp. 488-520.

Serralheiro, L. (2002), A Associação Portuguesa Feminina para a Paz, Delegação do Porto (1942-1952), Lisboa: Universidade Aberta, dissertação de mestrado.

Portugal, S. (1995). As mãos que embalam o berço: um estudo sobre redes informais de apoio à maternidade.

Portugal, S. (2008). As mulheres e a produção de bem-estar em Portugal.

Programa Nacional de Reformas Portugal 2020, 2011

Singly, F. (2007), *Sociologie de la Famille Contemporaine*, Paris: Armand Colin.

Singly, F., e J. Commaille (1997), "Rules of the comparative method in the family sphere: the meaning of comparison", em J. Commaille, e F. Singly (orgs.), *The European Family – The Family Question in the European Community*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Skocpol, T. (1985), "Bringing the state back in: strategies of analysis in current research", em P. B. Evans, D. Rueschemeyer, e T. Skocpol (orgs.), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-38.

Sobotka, T. (2008), "Does persistent low fertility threaten the future of European populations?", em *Demographic Challenges for the 21st Century. A State of the Art in Demography*, Conferência organizada em homenagem aos esforços contínuos do Prof. Ron Lesthaeghe no campo da Demografia, Bruxelas (15-16/02/2007), ASP/VUBPRESS/UPA, p. 27.

Souza, C. (2006), "Políticas públicas: uma revisão da bibliografia", *Sociologias*, Porto Alegre, 8 (16), pp. 20-45.

Spicker, P. (1991), "The principle of subsidiarity and the social policy of the European Community", *Journal of European Social Policy*, 1 (1), pp. 3-14.

Steinmo, S. (2008), "Historical institutionalism", em D. Della Porta, e M. Keating (orgs.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences – A Pluralist Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 118-138.

Steinmo, S., K. Thelen, e F. Longstreth (1992), *Structuring Politics – Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.

Streeck, W., e K. Thelen (2005), "Introduction", em W. Streeck, e K. Thelen (orgs.), *Beyond Continuity – Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-40.

Strohmeier, K. (2006), "Family policy: how does it work?", em F. Kaufmann, A. Kuijsten, H. Schulze e K. Strohnmeier (orgs.), *Family Life and Family Policies in Europe – Problems and Issues in Comparative Perspective*, vol. 2, Oxford: Oxford University Press.

Suddaby, R., W. M. Foster, e A. J. Mills (2014), "Historical institutionalism", em M. Bucheli e D. Wadhwani (orgs.), *Organizations in Time: History, Theory, Methods*, Oxford: Oxford University Press, pp. 100-123.

Surel, Y. (2000), "The role of cognitive and normative frames in policy-making", *Journal of European Public Policy*, 7 (4), pp. 495-512.

Tavares, M. (2011), *Feminismos – Percursos e Desafios (1947-2007)*, Lisboa: Texto Editora.

Tellis, W. (1997a), "Introduction to case study", *The Qualitative Report*, 3 (2), pp. 1-14, disponível em: http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-2/tellis1.html

Tellis, W. (1997b), "Application of a case study methodology", *The Qualitative Report*, 3 (3), pp. 1-19, disponível em: http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-3/tellis2.html

Thelen, K. (1999), "Historical institutionalism in comparative politics", *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 369-404.

Thelen, K. (2003), "How institutions evolve: insights from comparative historical analysis", em J. Mahoney e D. Rueschemeyer (orgs.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 208-240.

Thelen, K., e S. Steinmo (1992), "Historical institutionalism in comparative politics", em S. Steinmo, K. Thelen, e F. Longstreth (orgs.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-32.

Theodoulou, Stella Z. (1995), "The contemporary language of public policy: a starting point", em Stella Z. Theodoulou e M. Cahn (1995), *Public Policy – The Essential Readings*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Theodoulou, Stella Z., e M. Cahn (1995), *Public Policy – The Essential Readings*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Therborn, G. (1993), "The Rights of Children since the Constitution of Modern Childhood: A Comparative Study of Western Nations", em L. Moreno (org.), *Exchange and Welfare Development*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Cientificas.

Therborn, G. (2004), *Between Sex and Power – Family in the World 1900-2000*, Londres e Nova Iorque: Routeledge.

Thévenon, O. (2009), "Assessing the cost of children: A challenge for policies", em M. Th. Letablier, A. Luci, A. Math e O. Thévenon (orgs.), *The Costs of Raising Children and the Effectiveness of Supporting Parenthood Policies in European Countries: A Literature Review*, s/l: *HAL Working Papers*.

Thévenon, O. (2011), "Family policies in OECD countries: a comparative analysis", *Population and Development Review*, 37 (1): pp. 57-87.

Thévenon, O. (2012), "Fecundidade e desenvolvimento económico nos países da OCDE", em Casa Civil da Presidência da República (coord.), *Roteiros do Futuro – Conferência "Nascer em Portugal"*, Lisboa: Presidência da República / Imprensa Nacional Casa da Moeda, pp. 15-21.

Thévenon, O. (2016), "The influence of family policies on fertility in France: lessons from the past and prospects for the future", em R. R. Rindfuss e M. K. Choe (orgs.), *Low Fertility, Institutions*

and Their Policies – Variations across Industrialized Countries, Cham: Springer International Publishing.

Thévenon, O., e A. H. Gauthier (2010), "Family policies in developed countries: a fertility-booster with side-effects, *Community, Work and Family*, 14 (2), pp. 197-216.

Thévenon, O., e G. Neyer (2014), "Family policies and diversity in Europe: the state-of-the-art regarding fertility, work, care, leave, laws and self-sufficiency", *Families and Societies Working Paper Series*, N.º 7.

Torremocha, I. M. (2002), "Lone-parenthood and social policies", em F. Kaufmann *et al.*, *Family Life and Family Policies in Europe*, volume 2, Oxford: Oxford University Press.

Torres, A. (2010), *Mudanças na Família – O Privado na Agenda Pública*, Lisboa: ISCTE-IUL, lição de síntese.

Travis, R., e N. Zahariadis (2002), "A multiple streams model of US foreign aid policy", *Policy Studies Journal*, 30 (4), pp. 495-514.

United Nations (1994), *European Populations Conference Recommendations*, Genebra, março de 1993.

Veiga, C. M. (2014), *O Estado e a Família: As Políticas de Apoio à Família e o Familialismo como Fatores de Sustentabilidade do Estado-Providência Português*, Lisboa: ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Ciência Política.

Venesson, (2008), "Case studies and process tracing: theories and practices", em D. Della Porta, e M. Keating (orgs.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences – A Pluralist Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.

Vilarinho, Emília (2012), "As políticas de educação pré-escolar e as parcerias entre o Estado e o terceiro setor", *Configurações* (*online*), 10/2012 Políticas Públicas.

Wall, K. (1995), "Apontamentos sobre a família na política social portuguesa", *Análise Social*, XXX (131-132), pp. 431-458.

Wall, K. (2011), "A intervenção do Estado: políticas públicas de família", em J. Mattoso (org.), *História da Vida Privada em Portugal*, vol. 4: *Os Nossos Dias*, Lisboa: Temas e Debates.

Wall, K. (2012), "Comentário: fecundidade e instituições na Europa", em Casa Civil da Presidência da República (coord.), *Roteiros do Futuro – Conferência "Nascer em Portugal"*, Lisboa: Presidência da República / Imprensa Nacional Casa da Moeda.

Wall, K. (2017), "Políticas públicas de família e natalidade: introdução", apresentação realizada na conferência "Debater Desafios Demográficos: Natalidade, Território e Políticas Públicas", 27 de maio, Auditório Pavilhão Multiusos de Odivelas.

Wall, K., *et al.* (2012), *OFAP – Observatório das Famílias e das Políticas de Família – Relatório 2012*, Lisboa: ICS-UL/CIES.

Wall, K., *et al.* (2013), *OFAP – Observatório das Famílias e das Políticas de Família – Relatório 2013*, Lisboa: ICS-UL/CIES.

Wall, K. (coord.), (2016), Observatório das Famílias e das Políticas de Família – Relatório 2014 e 2015, Lisboa: ICS-UL/CIES.

Wall, K. (n.p.), *Políticas de Família em Portug*al (não publicado).

Wennemo, I. (1992), "The development of family policy: a comparison of family benefits and tax reductions in 18 OECD countries", *Acta Sociologica*, 35 (3): pp. 201-217.

Wennemo, I. (1994), *Sharing the Costs of Children: Studies on the Development of Family Support in the OECD Countries*, Estocolmo: Swedish Institute for Social Research.

Yin, R. K. (2002), *Case Study Research. Design and Methods*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Zahariadis, N. (1999), "Ambiguity, time and multiple streams", em P. Sabatier (org.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press, pp. 73-93.

Zahariadis, N. (2003), *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies*, Washington, DC: George Town University Press.

Zahariadis, N. (2007), "The multiple streams framework: structure, limitations, prospects", em P. Sabatier (org.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press, pp. 65-92

Zahariadis, N. (2014), "Ambiguity and multiple streams", em P. Sabatier e C. M. Weible (orgs.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press, pp. 25-58.

Zimmerman, S. L. (1979), "Policy, social policy, and family policy: concepts, concerns, and analytic tools", *Journal of Marriage and Family*, 41 (3), pp. 487-495.

Documentos partidários

Programas eleitorais do Partido Socialista

"Vota PS – Alguns Pontos do Programa do PS", 1975;

"Programa para um Governo PS – Vencer a Crise – Reconstruir o Futuro", 1976;

"Mudar em Paz a Vida Portuguesa – Medidas para um Governo PS", 1979;

"Frente Republicana e Socialista – Programa para um Governo da FRS – Garantir o futuro, governar para todos (PS – ASDI – UEDS)", 1980;

Dez anos para mudar Portugal – Propostas do PS para os anos 80;

"As Respostas PS ao Portugal em Crise – Manifesto – Programa. Fizemos o Diagnóstico Propomos as Soluções", 1983;

"Um pacto de Progresso para 4 anos de Governo – 1985/9 – Com o PS no Governo um Portugal mais Próspero mais europeu mais português" 1985;

"Portugal para todos – Para um Portugal Moderno e Solidário – Programa para um Governo do Partido Socialista", 1987;

"Programa de Governo do Partido Socialista – Eleições Legislativas 1991", 1991;

"Programa Eleitoral de Governo do PS e da Nova Maioria", 1995;

"Programa do PS e da Nova Maioria para a Legislatura 1999 – 2003", 1999;

"Programa do Governo e da Nova Maioria", 2002;

"Compromisso de Governo para Portugal 2005/09 – Voltar a Acreditar – Bases Programáticas", 2005;

"Programa Governo do PS Avançar Portugal 2009-2013", 2009;

"Defender Portugal Construir o Futuro – Programa Eleitoral do Partido Socialista", 2011;

"Programa Eleitoral do Partido Socialista – Eleições legislativas 2015 – Alternativa de confiança", 2015.

Programas Eleitorais do Partido Social Democrata / Partido Popular Democrático

"Programa de Governo – Partido Popular Democrático", 1976;

"Programa Eleitoral de Governo – Alternativa Democrática", 1979;

"Manifesto Eleitoral Alternativa Democrática – Um Programa para 4 Anos", 1980;

"Manifesto Eleitoral – PPD/PSD", 1983;

"Programa Eleitoral de Governo", 1985;

"Manifesto Eleitoral – Portugal Não Pode Parar", 1987;

"Portugal no Bom Caminho", 1991;

"Programa Eleitoral", 1995;

"É Tempo de Governar Portugal", 1999;

"Compromisso de Mudança", 2002;

"Um Contrato com os Portugueses", 2008;

"Compromisso de Verdade", 2009;

"Mudar Portugal – Recuperar a Credibilidade, Desenvolver Portugal", 2011;

"Coligação Portugal À Frente – Agora Portugal Pode Mais", 2015;

Programas Eleitorais do Partido do Centro Democrático Social / Partido Popular

"Manifesto Eleitoral CDS/Alternativa", 1976;

"Programa Eleitoral de Governo – Alternativa Democrática", 1979;

"Manifesto Eleitoral Alternativa Democrática – Um Programa para 4 Anos", 1980;

"Manifesto Eleitoral do CDS", 1983;

"Programa de Governo do CDS", 1985;

"Assumir o Presente, Construir o Futuro – Manifesto Eleitoral dos Candidatos do CDS", 1987;

"A Verdadeira Estabilidade", 1991;

"Programa Eleitoral e de Governo do Partido Popular", 1995;

"Programa de Governo CDS/PP", 1999;

"Programa de Governo CDS/PP", 2002;

"Programa de Governo CDS/PP", 2005;

"As Nossas Respostas", 2009;

"Manifesto Eleitoral – Este é o Momento. Por ti. Por todos. Portugal", 2011;

"Coligação Portugal À Frente – Agora Portugal Pode Mais", 2015;

Programas Eleitorais do Partido Comunista Português

"Com o PCP para Uma Maioria de Esquerda", 1976;

"Um Programa para o Portugal de Abril", 1979;

"Para a Vitória de Abril", 1980;

"Para a Saída da Crise e a Solução dos Problemas Nacionais", 1983;

"Programa Eleitoral do PCP", 1985;

"Por Uma Maioria Democrática – Por Um Governo Democrático", 1987;

"Projeto de Futuro para Um Portugal Melhor", 1991;

"Uma Nova Política – Uma Política de Esquerda de Portugal", 1995;

"Uma Política de Esquerda", 1999;

"Por uma Política de Esquerda – Mudar para Melhor", 2002;

"Programa Eleitoral do Partido Comunista Português", 2005;

"Programa de Rutura, Patriótico e de Esquerda – Um Compromisso com os Trabalhadores, o Povo e o País", 2009;

"Compromisso por Uma Política Patriótica e de Esquerda", 2011;

"Politica Patriótica e de Esquerda – Solução para Um Portugal com Futuro", 2015;

Programas Eleitorais do Bloco de Esquerda

"É Tempo de Ser Exigente – Manifesto Eleitoral do BE", 1999;

"Manifesto do BE – Com Razões Fortes", 2002;

"Tempo de Viragem – As Prioridades para Uma Governação Que Imponha Um Novo Ciclo de Políticas", 2005;

"Programa para Um Governo que Responda À Urgência da Crise Social – Políticas Socialistas para Portugal", 2009;

"Mudar de Futuro – Pelo Emprego e Pela Justiça Fiscal", 2011;

"Manifesto Eleitoral Bloco de Esquerda", 2015.

Anexo

Enquadramento da evolução das políticas de família em Portugal no contexto dos outros estados sociais: o fio condutor da orientação natalista

A presente tese propõe-se analisar o contexto do surgimento da orientação natalista das políticas de família no pós-25 de Abril e, dentro deste, os objetivos e contornos que lhe estão associados. Neste sentido, o enquadramento da evolução das políticas de família em Portugal a partir da bibliografia, no contexto do desenvolvimento destas políticas em diferentes estados sociais numa perspetiva internacional, para além de europeia, foi considerado no desenvolvimento do projeto de investigação como essencial. O resultado reforça, se dúvidas houvesse, o potencial analítico do Institucionalismo Histórico relativamente à relevância da perspetiva da "câmara em movimento", e da premissa de que "a história importa". O propósito deste anexo é, assim, o de "contar a história" da evolução das políticas de família, desde o seu início insipiente e difícil na segunda metade do século XIX até 2015, tendo como fio condutor a orientação natalista.

A estruturação e organização deste anexo têm como base e ponto de partida o trabalho muito abrangente e exaustivo de Gauthier (1996) sobre a evolução das políticas de família numa perspetiva internacional, e de Wall (2011) numa perspetiva sobre a evolução das políticas de família em Portugal. O trabalho seminal das autoras sustenta a opção de utilizar as suas estruturas e categorizações temporais na definição das diferentes etapas evolutivas das políticas de família. O facto de o período temporal definido ser mais alargado teve como consequência a adição de uma quinta fase, de modo a abranger a crise financeira internacional mais grave desde os anos 30 do século XX. O espaço que cada uma ocupa neste texto, na relação entre o contexto internacional e o português, traduz o desenvolvimento e a importância crescentes destas políticas ao longo de cerca de um século e meio. Neste sentido, se na primeira fase os dois contextos, internacional e português, são tratados globalmente, nas fases seguintes são tratados separadamente com o objetivo de acentuar as diferenças e especificidades do caso português.

No primeiro capítulo da tese pode ler-se, várias vezes, que a bibliografia afirma o desenvolvimento do conceito de políticas de família como um processo longo e lento. A sua análise permite identificar muito claramente alguns dos seus aspetos centrais para a compreensão da história das políticas de família em geral, como se pode ver neste anexo. Desde logo, o facto de a orientação natalista ser um dos motivos que está na origem dos primeiros elementos de política de família e que acompanha, de forma mais ou menos visível e consequente na atitude dos diferentes países, toda a sua evolução. Por outro lado, o facto de as famílias não terem sido sempre o objeto das medidas e políticas que foram sendo adotadas, mas razões que se podem generalizar como as de defesa da soberania dos estados, de determinados sistemas políticos e de organização social, e de preocupação com algumas condições importantes no desenvolvimento e consequências da industrialização. Finalmente, a circunstância de este longo período de tempo nos confrontar com diferentes momentos em que se identificam avanços e recuos, movimentos que nos fazem "andar para trás e para a frente" na "história que se repete" em diferentes dimensões, nomeadamente nos debates morais que marcam o início dos primeiros elementos de políticas de família e que ressurgem em diferentes momentos, e na natureza exígua ou expansionista das medidas adotadas, seletivas ou universais, sobretudo nas que implicam o apoio económico pelo estado.

O exercício de análise da relação entre a evolução das políticas de família ao nível internacional e o caso português permite, ainda, salientar as suas especificidades e os seus desfasamentos. Numa

perspetiva geral, sem ter em conta a sua implementação e resultados, são adotadas medidas e criadas instituições que parecem seguir a "tendência" internacional entre o final do século XIX e o início da ditadura em 1926. No entanto, os 48 anos deste regime significam um total desfasamento e atraso, dado o facto de a instrumentalização do ideal de família ser uma das suas bases mestras no tripé ideológico "Deus, Pátria e Família". O 25 de Abril e a integração no projeto europeu abrem o tempo da sociedade democrática em geral, da família democrática em particular. É neste período que a promoção da igualdade entre mulheres e homens de forma transversal a várias áreas, a individualização dos direitos e a construção do estado social vão delinear uma evolução das políticas de família que se aproximou cada vez mais, atento o seu contexto económico, social e cultural próprio, dos países europeus e industrializados.

1. Os cinco momentos que marcam a evolução das políticas de família

Na análise da bibliografia, o desenvolvimento no tempo e ao nível internacional das políticas de família pode ser organizado em quatro momentos (Gauthier, 1996; Daly e Clavero, 2002). O primeiro é marcado pela definição dos primeiros apoios às famílias no final do século XIX e no início do século XX. O segundo coincide com o pós-Segunda Guerra Mundial e com o início do desenvolvimento do estado social na Europa. O terceiro momento enquadra-se nos anos 70 e em várias mudanças a diferentes níveis que acontecem nesse período. O quarto, finalmente, identifica-se nos anos 90, com novas tendências das políticas de família, em resultado de novas mudanças.

No caso português, Wall (2011) identifica o mesmo número de períodos temporais, ainda que diferentes na sua organização no tempo, justificada, naturalmente, pela história política, social e económica de Portugal. O primeiro corresponde aos anos entre 40 e 70 do século XX, e é caraterizado pela forte intervenção do estado e da igreja nas relações conjugais e parentais, onde os apoios às famílias são dirigidos essencialmente para as famílias numerosas e mais pobres. O segundo momento coincide com o período da Revolução do 25 de Abril, com uma alteração radical do papel do estado, desligado do papel da igreja relativamente às famílias, e centrado na afirmação de um novo modelo de família assente na igualdade entre mulheres e homens e onde ambos trabalham. Os apoios decorrem da concretização dos princípios da igualdade e da universalidade, desligados do número de filhos. Os anos 80 e o início dos anos 90 enquadram o terceiro momento. A família recupera centralidade, desde logo ao nível institucional do estado. O financiamento dos serviços de apoio à família é reforçado e tem início a adoção das políticas de família relacionadas com a promoção da paternidade. Finalmente, o quarto tem início em 1995 até aos dias de hoje, com vários ciclos políticos marcados alternadamente por políticas explícitas de apoio às famílias, à natalidade, pela igualdade de género e pelo reforço das políticas sociais, e por políticas de família pró-vida, pró-natalista e pró-tradicional.

A estes quatro momentos, amplamente estudados e "amadurecidos" na bibliografia, acrescenta-se um quinto, em função dos impactos nas políticas públicas da mais profunda crise financeira internacional desde a grande depressão dos anos 30, em 2008, a que se seguiu, na União Europeia em 2009, a crise das dívidas soberanas. Uma vez que esta tese se estende até 2015 é imprescindível incluir o período entre 2008 e 2015 na contextualização histórica, económica, social e política da evolução das políticas de família. O fio condutor da orientação natalista no desenvolvimento do enquadramento da evolução das políticas de família ao longo do tempo, obrigatório tendo em conta o tema desta tese, marca desde o início – histórica, política e socialmente – todo o processo, ainda que de forma e com intensidade e transparência diferentes na sua adoção.

A observação das políticas de família neste período, atentas as perguntas e os objetivos desta investigação, implica a análise dos motivos para a definição das políticas de família, tendo em conta o

contexto social, económico e político, do tipo de medidas adotadas para a sua implementação, da orientação das políticas, do seu financiamento na perspetiva da elegibilidade e da sua discussão geral entre os diferentes atores.

1.1. Os primeiros elementos da política de família – a orientação natalista como primeiro motivo

1.1.1. Os motivos para a definição dos primeiros elementos de política de família

No final do século XIX e início do século XX a redução do número de nascimentos, o impacto da industrialização na deterioração das condições de vida da população em geral e das famílias em particular, a necessidade de fidelização dos trabalhadores pelas empresas e de promoção da paz laboral de alguns regimes, concretamente o de Weimar na Alemanha, estão na origem dos principais motivos para a necessidade da intervenção do estado e para a definição do que se considera serem as primeiras medidas de apoio à família (Wennemo, 1994; Gauthier, 1996 e 1999).

O desenvolvimento da evolução destas primeiras políticas públicas permite perceber, como sublinha Gauthier (1996), que não têm a família como grupo-alvo da intervenção do estado. As crianças, sobretudo na primeira infância, as mulheres trabalhadoras, nas questões relativas à gravidez, parto, aleitamento e acesso aos cuidados de assistência e saúde, em geral, os órfãos, as viúvas são os destinatários da intervenção pública. Nesta altura os principais motivos são essencialmente três: a promoção da natalidade, a redução da pobreza e da mortalidade infantil e o motivo familial-institucionalista (Wennemo, 1994; Gauthier, 1996; Daly e Clavero, 2002; Kaufmann *et al.*, 2002). A queda dos nascimentos, a natalidade, é um dos motivos que marcam o início das primeiras medidas de apoio à família (Wennemo, 1994; Gauthier, 1996; Kaufmann *et al.*, 2002), e que permanece subjacente à sua evolução até aos dias de hoje. A preocupação com o crescimento da população da maioria dos países de um continente marcado por guerras sucessivas, mas também as ideologias pró-natalistas de alguns regimes políticos e a realização e divulgação de dados sobre a dimensão da pobreza em algumas sociedades, como a inglesa ou a sueca, que evidenciaram a insuficiência dos apoios da beneficência e apontaram para a necessidade da intervenção do estado, explicam as diferentes motivações do objetivo natalista em diferentes países (Gauthier, 1996).

A França foi o primeiro país europeu a registar a queda do número de nascimentos na primeira metade do século XIX (Kaufmann *et al.*, 2002). A preocupação de base nacionalista e de defesa nacional, por um lado, as reivindicações de alguns setores da sociedade, desde logo a igreja católica, e a existência invulgar para a época de associações de família fortes na exigência da intervenção do estado no apoio às famílias numerosas, por outro lado, estão na base do surgimento deste motivo em França (Kaufmann *et al.*, 2002; Gauthier, 1996). Este país é considerado o primeiro país do mundo a adotar políticas de família, como é frequentemente citado na bibliografia e nos debates políticos. Ampla e consensualmente é considerado o exemplo da coerência e estabilidade das mesmas ao longo do tempo, como se verá nos diferentes pontos deste anexo. Os decisores políticos franceses estabeleceram a relação entre a elevada mortalidade infantil e o abrandamento do crescimento da população, assumindo nessa base a necessidade e justificação para a intervenção do estado através da definição de medidas de política com o objetivo de redução da mortalidade infantil (Gauthier, 1996).

Na Alemanha, como na Itália e em Espanha, o motivo pró-natalista dos apoios do estado às famílias está associado, numa primeira fase, aos governos de regimes de base socialista, nacionalista e nazi destes países, salvaguardando as devidas diferenças entre os mesmos, tendo em conta as inerentes preocupações nacionalistas e de "elite da raça" (Gauthier 1996). De forma completamente diferente, a "descoberta da pobreza" e da sua magnitude, através da divulgação de vários estudos empíricos em diversos países, como a Inglaterra e a Suécia (Gauthier, 1996, p. 37), permitiu a identificação da

pobreza como um problema que necessitava da intervenção do estado, nomeadamente através do apoio às famílias (Gauthier, 1996). Os estudos revelavam o impacto das mudanças económicas e sociais na deterioração das condições de vida da população (Gauthier, 1996), sobretudo das camadas mais pobres que viviam nas áreas urbanas. A conjugação da elevada mortalidade infantil, da falta de condições sanitárias, das más condições de trabalho, dos baixos salários e do desemprego punham em risco o crescimento da população, ameaçavam a capacidade de defesa e de produção de riqueza dos países europeus e questionavam princípios de humanidade das sociedades e dos governos. A resposta ao problema da pobreza já não podia residir exclusivamente, na responsabilidade voluntária e benemérita da iniciativa privada, sendo clara e dessa forma passível de ser exigida a necessidade da intervenção do estado (Wennemo, 1994; Gauthier, 1996; Kaufmann *et al.*, 2002).

O motivo familial-institucionalista é também condutor das primeiras políticas de apoio às famílias e da sua evolução ao longo do tempo. Com a exceção dos países nórdicos, as políticas adotadas na generalidade dos países europeus apoiavam certos tipos de família e não outros. As diferentes opções políticas assentavam na história das sociedades e países, na ideia de organização de sociedade e no papel da família, dos indivíduos, dos governos e dos partidos e movimentos sociais, na religião dos diferentes países. Nesta fase das políticas de família a bibliografia realça duas perspetivas de análise do motivo familial-institucional. Por um lado, a perspetiva das questões morais que condicionou a discussão das primeiras políticas de família (Wennemo, 1994; Gauthier, 1996). Por outro lado, a perspetiva do efeito indutor, e por isso esperado, das políticas adotadas na organização das famílias e no papel de cada um dos seus membros na sociedade. Nesta discussão surge de forma clara o conflito entre dois objetivos: a promoção do bem-estar das famílias mais vulneráveis e a promoção de determinados comportamentos e valores (Wennemo, 1994; Gauthier, 1996; Daly and Clavero, 2002). O confronto entre o apoio às famílias mais vulneráveis e a afirmação de certos valores morais, tem a sua explicação em dois pontos. No reconhecimento da relação entre as políticas e o incentivo a certos comportamentos no âmbito das relações conjugais e da fecundidade, e no facto de as famílias mais pobres serem as famílias monoparentais, as famílias com o "chefe de família" desempregado, as famílias numerosas pobres (Daly e Clavero, 2002). Nesta discussão a causa da necessidade dos apoios distinguia as famílias que mereciam e tinham direito aos apoios, e as que não tinham (Wennemo, 1994; Daly e Clavero, 2002). Neste âmbito é assim possível identificar a lógica das prioridades dos apoios em função do tipo de família às quais de destinavam as primeiras medidas de política (Wennemo, 1994; Daly and Clavero 2002; Gauthier, 1996): as viúvas com filhos dependentes, os órfãos, as famílias com pais com deficiência, as famílias numerosas.

A segunda perspetiva de análise do motivo familial-institucional é a do efeito esperado das políticas adotadas na organização das famílias e no papel de cada um dos seus membros na sociedade. Os apoios eram condicionados com o duplo objetivo de prevenir comportamentos desviantes e de evitar que os mais pobres tivessem muitos filhos (Wennemo, 1994). Na França do final do século XIX um dos objetivos na definição das políticas de família era o de responder aos problemas sociais que decorriam da industrialização e da urbanização, pela promoção de relações saudáveis na família (Kaufmann *et al.*, 2002). Estas relações saudáveis remetiam para o modelo de homem provedor do rendimento da família, garantindo as medidas de apoio do estado condições de bem-estar suficientes para que, por exemplo, a mulher pudesse ficar em casa através da definição de um rendimento familiar superior ao rendimento do salário do trabalhador. O reforço e afirmação da família enquanto célula e instituição base da sociedade foi um dos objetivos das medidas de apoio à família em vários países europeus, sendo a França um dos exemplos mais impressivos.

A discussão das primeiras medidas de apoio à família no âmbito da resposta do estado face ao problema da pobreza, desde logo e em particular face aos elevados níveis de mortalidade infantil, é um outro

exemplo da motivação familial-institucional das medidas. A ideia de que a mortalidade infantil não resultava apenas da pobreza, mas da ignorância das mães sobre o cuidar das crianças e de várias consequências das más condições de trabalho que enfrentavam no seu quotidiano, como a não amamentação das crianças, o excesso de trabalho e a má alimentação, foi central na discussão política e dos decisores políticos (Wennemo, 1994; Gauthier, 1996). Deste modo, as primeiras medidas de apoio à família são moldadas e orientadas para a relação das mães trabalhadoras com a sua "responsabilidade moral" pelo bem-estar das crianças ou pela ausência do mesmo (Gauthier, 1996). Nesta fase das políticas de família, a Suécia, como os restantes países nórdicos, já prefigurava um caso à parte e claramente distinto do resto dos países europeus. O motivo subjacente à necessidade de reduzir a pobreza, em especial a mortalidade infantil que os estudos da época "revelaram" ser mais elevada nas camadas mais pobres da sociedade, era o de garantir a igualdade, independentemente do tipo de família, da conjugalidade dos pais, do responsável pelas crianças ser o pai ou a mãe (Gauthier, 1996; Kaufmann *et al.*, 2002). Nem o motivo familial-institucional, nem o motivo natalista justificam, já nesta altura, os apoios definidos nestes países.

No contexto da discussão dos diversos motivos subjacentes à intervenção do estado na família e dos seus objetivos são identificadas na bibliografia quatro medidas de políticas de apoio à família, que Gauthier (1996) considera corresponderem aos primeiros elementos de políticas de família. Concretamente, os serviços e programas de educação orientados para as mães, os serviços de saúde materno-infantil, os abonos de família e outras prestações familiares, e as licenças de maternidade e creches. As primeiras medidas de política de família, como toda a discussão política e social que as enquadra, foram assim adotadas tendo na base fatores morais – a questão moral dos apoios – e fatores económicos – a necessidade de apoiar os custos económicos das crianças no contexto de baixos rendimentos das famílias.

1.1.2. Serviços e programas de educação

De acordo com Cova (1991), entre finais do século XIX e princípio do século XX regista-se um aumento significativo de escolas e instituições com programas orientados para a educação das mulheres enquanto mães e "donas de casa". Vários grupos de mulheres, feministas ou ativistas do planeamento familiar, assumem a organização de programas de educação e reivindicam o acesso das mulheres à educação em geral (Cova, 1991). Inicialmente as instituições de caridade e as organizações de mulheres lideram a organização destas respostas, onde o estado entra numa fase posterior (Gauthier, 1996).

Em Portugal a bibliografia indica como fatores que despoletaram a discussão e as primeiras medidas, incluindo as relacionadas com o apoio à maternidade, a elevada taxa de mortalidade infantil e a urgência de criar condições para que as mães tivessem filhos saudáveis. O único registo identificado na bibliografia entre a mortalidade infantil, a ignorância das mães e a necessidade da sua instrução, no caso português, surge no trabalho de Virgínia Baptista (2016), sobre a proteção das mulheres nos contextos do trabalho, assistência e previdência social. A autora identifica na intervenção do médico Carlos Salazar de Souza, sobre a realidade da mortalidade infantil em 1932, a defesa da relação entre a gravidade desta realidade e "o desconhecimento completo que a mãe portuguesa tem das mais elementares regras de puericultura e higiene infantil" (p. 76). A esta razão central, o médico acrescentava a falta de assistência médica aos mais pobres, a miséria e fome das famílias, e a ausência do aleitamento materno. As ações de resposta à pobreza e à mortalidade infantil são essencialmente orientadas para a criação de cuidados de assistência materno-infantis, com o objetivo de prestar cuidados de saúde às grávidas e às crianças pobres, desde logo através de maternidades, lactários, creches, dispensários.

Na luta pela implantação da República e durante a Primeira República, as feministas republicanas reivindicam o acesso das mulheres e das crianças à instrução, proteção e educação cívica. A Liga Republicana organiza cursos gratuitos de instrução primária para colmatar a injustiça das mulheres que não tiveram acesso à educação. O acesso à educação das mulheres era reivindicado como imprescindível para que as mulheres fossem melhores mães e cidadãs. Durante o Estado Novo a reeducação das mães era um dos objetivos da Obra das Mães pela Educação Nacional, num regime político onde o termo social pressuponha a educação familiar e das mulheres como prevenção da pobreza e das suas causas, que o Estado Novo identificava como sendo a preguiça e a imprevidência (Pimentel, 1999). O objetivo da educação das mulheres como mães e como boas "fadas do lar" fazia parte da estratégia e do projeto ideológico do regime, na valorização e responsabilização da família pela educação e pelo cuidar dos seus membros, mais novos e mais velhos, onde o estado assumia o papel de coordenador e orientador da assistência social (Maia, 1985; Pimentel, 1999; Baptista, 2016; Amaro, 2006).

Em Portugal, mais do que a perceção generalizada da relação entre mortalidade infantil e ignorância das mulheres na sua função de mães, o racional das medidas destinadas às mulheres trabalhadoras mães e às crianças, sobretudo na primeira infância, assentava na necessidade de criar condições que permitissem às mulheres trabalhadoras terem crianças mais saudáveis.

1.1.3. Serviços de saúde materno-infantil

A instituição dos serviços de saúde materno-infantil desenvolveu-se pela combinação das respostas de organizações essencialmente privadas, como centros e clínicas de apoio à saúde e maternidade, com a aprovação de legislação pelos governos, que definiu essencialmente apoios em espécie numa primeira fase (Gauthier, 1996). Os apoios económicos destas mesmas áreas foram adotados progressivamente mais tarde.

País	Ano	Nome do programa
Portugal	1835	Conselho Geral de Beneficência
França	1904	Programa de Apoio aos Pobres
Austrália	1907	Assistência às Crianças e Jovens
Luxemburgo	1907	Lei Bem-Estar da Criança
Holanda	1912	Programa de Apoio aos Pobres
Irlanda	1915	Serviços de Apoio à Maternidade e Saúde Infantil
Noruega	1915	Programa Bem-estar da Criança
França	1919	Assistência às Mães Lactantes
Áustria	1920	Programa de Assistência Pública
Espanha	1923	Assistência à Maternidade
Alemanha	1924	Programa de Apoio Social
Suécia	1924	Lei Bem-Estar da Criança
Itália	1925	Maternidade Nacional e Bem-Estar Infantil
Nova Zelândia	1927	Lei Bem-Estar da Criança
Japão	1929	Programa de Apoio aos Pobres
Dinamarca	1933	Assistência às Crianças Pobres
Portugal	1935	Criação da instituição nacional Defesa da Família
Finlândia	1937	Programa de Apoio à Maternidade
Suíça	1912	Programa Apoio Público
Reino Unido	1918	Lei Maternidade e Bem-estar da Criança
Estados Unidos	1921	Lei Sheppard-Toward (revogada em 1929)

Fonte: adaptado de Gauthier (1996).

A legislação adotada nesta altura tinha como objetivo promover a saúde e bem-estar das crianças. A sua implementação permitiu a organização de serviços de assistência e saúde, ao nível nacional e local, a definição de apoios à amamentação das mães trabalhadoras, bem como apoios às crianças que frequentavam a escola, através do fornecimento de refeições escolares e de exames médicos gratuitos. De acordo com Baptista (2016), a reivindicação de apoio ao desenvolvimento de respostas de proteção materno-infantil em Portugal tem origem num conjunto de intervenções de grupos da elite, como profissionais de saúde, feministas e associações mutualistas. Em 1835 a criação do Conselho Geral de Beneficência esteve na origem da organização dos primeiros estabelecimentos públicos de assistência

social em Portugal. As creches, os dispensários e os lactários foram criados diretamente orientados para a assistência materno-infantil e para o combate à mortalidade infantil. Os dispensários prestavam assistência médica, forneciam alimentação, como leite, pão e farinhas, às mães e crianças carenciadas (Baptista, 2016). Os lactários tinham como objetivo essencial assegurar o leite às crianças pobres durante a primeira infância, incluindo os filhos de trabalhadoras que não pudessem amamentar, e nalguns casos também prestavam serviços de assistência materno-infantil, de puericultura, de distribuição de vestuário às crianças (Baptista, 2016). Até ao século XIX a assistência social era assegurada exclusivamente por instituições de caridade, maioritariamente ligadas à igreja e às ordens religiosas, com apoio direto ou indireto da casa real. Durante o século XIX, a simultaneidade da extinção das corporações de artes e ofícios e a lei das desamortizações enfraqueceram a resposta privada e religiosa existente, com a evidência dos primeiros efeitos da industrialização, da concentração dos operários nas áreas urbanas, da degradação das condições de vida nessas áreas e as consequentes tensões sociais (Maia, 1985), que "pintam" o quadro das primeiras respostas públicas em Portugal na área social.

A análise da evolução das primeiras medidas de políticas públicas na área social revela um desenvolvimento lento, que entre avanços e recuos foi mais marcado pelos últimos. Na Primeira República, as dificuldades económicas e a instabilidade política reduziram a muito pouco os resultados da considerável e importante legislação que procurava concretizar o inovador direito constitucional à assistência pública. Os antecedentes do referido direito constitucional remontavam a 1826, com a garantia de socorros públicos aos cidadãos na Carta Constitucional, a 1901, com a criação do Conselho Superior de Beneficência (Maia, 1985; Baptista, 2016). Em 1909 é identificada a primeira vez em que se usou a expressão "Estado Previdência" (Baptista, 2016), numa conferência do engenheiro José de Oliveira Simões sobre "Assistência Social às Mulheres de Trabalho". Nesta circunstância, a referência era de crítica à sociedade e alguns grupos sociais, que esperavam do "Estado-Social" respostas de assistência social que deveriam ser da sua responsabilidade (Baptista, 2016). Em rutura com o regime que o antecedeu, o Estado Novo retira da Constituição de 1933 o direito à assistência pública e enquadra o papel do estado na estrita coordenação e orientação da iniciativa privada e corporativa, o estado só intervém quando esta iniciativa e a família falham. Define a família como unidade fundamental da sociedade, com deveres de cuidar dos seus membros, e afirma a assistência mais como dever de todos, do que como direito das pessoas mais pobres e vulneráveis socialmente. As medidas de apoio à maternidade e à família tinham como objetivos aumentar a natalidade, diminuir o número de filhos ilegítimos e combater a mortalidade infantil. Os valores elevados da mortalidade infantil revelam, porém, a miséria e a natureza residual da assistência materno-infantil no quotidiano das famílias em Portugal (Pimentel, 1999).

1.1.4. Os primeiros apoios económicos

Como já referido, a análise da bibliografia sobre o contexto da definição e evolução dos primeiros apoios económicos à família identifica e carateriza este processo como longo, ao que se pode acrescentar o facto de ser o resultado de debates intensos e de consensos difíceis (Gauthier, 1996; Hantrais e Letablier, 1996; Pimentel, 1999). Como bem sintetiza Pimentel (1999), "a transição da assistência para a segurança foi longa" e a definição de políticas de família foi "tardia". A evolução das primeiras prestações familiares ocorre na transição do século XIX para o século XX e no período entre as duas grandes guerras mundiais. A necessidade de responder aos problemas sociais e económicos provocados pela guerra, pela pobreza, pela degradação das condições de vida dos trabalhadores e das suas famílias, pela preocupação populacional e natalista está na base da emergência da intervenção do estado através de apoios económicos. Na bibliografia, as dificuldades na discussão deste tipo de medida radicam mais na questão moral e na questão do que deve ser a

intervenção do estado no apoio às famílias do que na natureza das medidas em espécie anteriores. Não é por acaso que as primeiras prestações adotadas são dirigidas às viúvas com filhos dependentes e aos órfãos, sendo estas a porta que "abre caminho" à adoção das prestações familiares universais (Gauthier, 1996). Nesta altura observam-se também as primeiras experiências de abono de família. A França é mais uma vez pioneira, no *timing* e na exceção do apoio consensual a esta medida (Wennemo, 1992; Gauthier, 1996; Kaufmann *et al.*, 2002).

A oposição a este tipo de medidas na generalidade dos países, na Europa e no resto do mundo, pode ser sintetizada em dois tipos de argumentos. O primeiro tem a ver com os países que consideravam que estes apoios deviam ser por definição temporários, só se justificando em situações sociais e económicas excecionais e de emergência. O segundo assentou na oposição dos trabalhadores a uma medida que era entendida como uma forma de manter os salários baixos, de aumentar a dependência dos trabalhadores relativamente aos empregadores e de cultivar a desigualdade entre trabalhadores que recebiam montantes diferentes, em função da empresa e do setor em que trabalhassem e do facto de terem família ou não. O abono de família é exemplo disso mesmo, e foi instituído pela primeira vez por empregadores privados de uma empresa de Grenoble sob a forma de suplemento salarial (Gauthier, 1996). A principal razão para a adoção desta medida num contexto de inflação elevada foi económica e cumpria três objetivos importantes (Gauthier, 1996). O aumento moderado dos salários, que só abrangia os trabalhadores casados e com filhos, o enfraquecimento dos movimentos sindicalistas, e a fidelização dos trabalhadores à empresa. As questões colocadas às condições de elegibilidade no acesso a este suplemento salarial e ao financiamento deste suplemento salarial conduziram à criação de fundos de compensação. Estes fundos agrupavam vários empregadores, que contribuíam em função do número total de trabalhadores, e geriam o pagamento dos abonos de família.

Apesar de os fundos de compensação terem sido replicados em países como a Bélgica, a Alemanha e a Suíça, a maioria dos países industrializados não aderiu a esta medida, nem a outras que foram ensaiadas nesta altura, como a do que equivaleria hoje ao salário mínimo (Gauthier, 1996). Em vários países, como os Estados Unidos ou a Austrália, a definição de prestações familiares dirigidas às crianças ou à garantia de um rendimento mínimo às famílias não conseguiu generalizar-se ao todo nacional. Mais uma vez, a opinião de que estes apoios, a serem adotados, deviam ser temporários, para responderem a momentos excecionais de dificuldade, como foram os anos a seguir à Primeira Guerra Mundial e à crise económica dos anos 20 e 30, estendia-se a vários países, incluindo os países nórdicos (Gauthier, 1996).

Perante as dificuldades e situações de desigualdade associadas ao abono de família, dependente das caixas de compensação, sindicatos, associações de família pró-natalistas e, em certa medida, da igreja, reclamava-se a intervenção do estado na definição e administração do abono de família, para garantir desde logo que este apoio não deixava de existir como noutros países. A única voz dissonante nesta pretensão foi a de algumas feministas, que viam no abono de família e outras prestações familiares predominantemente atribuídas aos homens, uma forma de aumentar e apoiar a dependência das mulheres relativamente a estes (Gauthier, 1996). As primeiras prestações familiares da responsabilidade do estado surgem, assim, em países como a França e a Bélgica.

De referir ainda a adoção de prestações familiares nos países autoritários e fascistas, nomeadamente na Alemanha, na Itália e em Espanha. Nestes casos estas medidas estavam claramente associadas ao apoio às famílias numerosas e ao modelo de família assente no homem provedor do rendimento, bem como à instituição família enquanto unidade fundamental daqueles regimes políticos (Gauthier, 1996; Pimentel, 1999). Apesar de a história dos primeiros apoios económicos nesta primeira fase ser, claramente, uma história de avanços e recuos – pela retirada dos apoios quando supostamente não se

justificavam mais, ou por se considerar que a sua concretização ou prossecução era demasiado onerosa ou pouco consensual (Gauthier, 1996) – as primeiras experiências abriram precedentes que ao longo do tempo e, sobretudo depois da Segunda Guerra Mundial, deram lugar às bases do desenvolvimentos do estado social e, dentro deste, das prestações familiares universais.

País	**Ano**	**Tipo prestação**
Prestação dirigida às viúvas e órfãos		
Finlândia	1897	Seguros viúvas/órfãos
Alemanha	1911	Pensões órfãos/viúvas
Estados Unidos	1911	Pensão para as mães
Luxemburgo	1911	Pensões órfãos/viúvas
Dinamarca	1913	Assistência a órfãos
Holanda	1913	Pensões viúvas/órfãos
Reino Unido	1914	*Separation allowances*
Canadá	1916	Subsídio às mães
Bélgica	1924	Seguro para viúvas e órfãos
Austrália	1925	Pensão para viúvas
Suíça	1925	Seguro viúvas/órfãos
Reino Unido	1925	Pensões viúvas/órfãos
Áustria	1926	Pensão para órfãos
Nova Zelândia	1926	Viúvas/órfãos
França	1928	Seguro viúvas/órfãos
Outras prestações familiares		
França	1913	Assistência às famílias numerosas
	1918	Prémios pelo nascimento
	1923	Apoio a famílias numerosas
Luxemburgo	1924	Assistência às famílias numerosas
Holanda	1925	Subsídio compensação custo de vida
Espanha	1926	Assistência às famílias Numerosas
Nova Zelândia	1926	Abono de família
Austrália	1927	Abono de família
Bélgica	1930	Abono de família
França	1932	Abono de família
Estados Unidos	1935	Apoio às crianças dependentes
Alemanha	1935	Abono de família
Itália	1937	Abono de família
Espanha	1938	Abono de família

Holanda	1939	Abono de família
Itália	1937	Prémios de fecundidade
Portugal	1942	Abono de família
Reino Unido	1945	Abono de família

Fonte: adaptado de Gauthier (1996).

Em Portugal a Constituição de 1933 consagra o dever do estado de defender a família, e entre a enumeração das tarefas na prossecução desse objetivo fica definida a criação do subsídio familiar (artigos 12.º e 14.º). É na invocação destes dois deveres constitucionais, sob a influência dos princípios da economia corporativa e da doutrina social da igreja católica, que é aprovado em 1942 o abono de família (decreto-lei n.º 32.192, de 13 de agosto). De acordo com Pimentel (1999) a "confusão" entre os conceitos de salário familiar, defendido pelo regime, e de subsídio familiar, que correspondia à experiência de vários países europeus, marcou o debate desta medida. A leitura do preâmbulo do decreto-lei sugere ainda uma certa tensão ideológica entre estas duas tendências, sendo a primeira extensamente defendida e a segunda claramente enfraquecida num balanço negativo da experiência dos países que adotaram a via dos subsídios familiares. A tese da autora é sustentada na alteração da terminologia utilizada durante o processo de discussão do projeto de decreto-lei, que de início usou o conceito de subsídio, que passou a certa altura a salário, tendo sido adotado na versão final o conceito de abono. A bibliografia aponta ainda, para três importantes pontos de análise da génese do abono de família em Portugal. Em primeiro lugar a ideia da especificidade do caso português, em segundo lugar a discussão sobre o *timing* da adoção do abono de família comparativamente a outros países europeus e, finalmente, o contexto de discussão e motivação subjacente ao processo de instituição do abono de família.

A especificidade do caso português (Pereirinha, Arcanjo e Carolo, 2009; Pimentel, 1999) é justificada tendo em conta quatro factos. Por um lado, o caráter inovador desta medida no contexto de um sistema de previdência assumidamente pouco desenvolvido, quando comparado com o dos outros países que adotaram a mesma medida. O abono de família em Portugal é adotado como "meio por excelência da realização do princípio do salário familiar" e não como medida de assistência familiar. Por outro lado, o facto de os motivos subjacentes à medida não estarem declaradamente relacionados com a preocupação natalista – caso da França ou da Alemanha, da Itália e de Espanha – que o regime reduzia a motivação "acessória". Somam-se a circunstância de a aprovação do abono de família em Portugal não resultar de reivindicações de associações feministas ou de família, como no caso da França, e o facto de abranger como beneficiários os ascendentes, para além dos descendentes. A discussão sobre o *timing* da adoção do abono de família em Portugal, divide-se entre a posição da sua "institucionalização tardia" (Pimentel, 1999), e a posição do seu "caráter inovador" (Pereirinha, Arcanjo e Carlo, 2009). Para sustentar esta última tese os autores recorrem a uma comparação entre países, não apenas quanto à data da adoção desta medida, em que Portugal é dos 11 primeiros países a nível mundial, e 9 primeiros a nível europeu, a adotar esta medida, mas também quanto à data da criação dos diferentes sistemas previdenciais e aos campos de cobertura material. Finalmente, o início da discussão quanto ao apoio à família no Estado Novo é marcado pela preocupação com o apoio às famílias numerosas, ainda que residual, e não pela preocupação natalista, como referido anteriormente. No contexto desta discussão a preocupação de apoiar os trabalhadores com filhos, em especial os que têm mais filhos, vai até ao ponto de ser sugerida nos debates parlamentares a penalização dos trabalhadores sem filhos (Pimentel, 1999). O abono de família tal como defendido e aprovado, materializa o princípio do sistema corporativo de que o trabalhador não é considerado individualmente, mas como parte do conjunto da família.

Importa referir ainda as questões do financiamento e dos critérios de acesso ao abono de família, desde logo porque contribuem para a clareza da motivação e orientação políticas do Estado Novo. O financiamento da medida resultava exclusivamente das cotizações dos empregadores e trabalhadores. A intervenção do estado na institucionalização desta medida tinha como duplo objetivo evitar a discriminação dos trabalhadores com família a cargo, bem como o aumento do desemprego, uma vez que as empresas contribuíam "na medida das suas possibilidades" (decreto-lei n.º 32.192, de 13 de agosto de 1942). Os cinco critérios de acesso ao abono de família (artigo 2.º do decreto-lei), assumido no preâmbulo do diploma como exemplo da política social do governo, revelam a orientação moralista, discriminatória e autoritária do regime. Só é atribuído ao "chefe de família", aos trabalhadores por conta de outrem, aos trabalhadores com nacionalidade portuguesa e a residir em território nacional, e aos trabalhadores com "bom comportamento moral e profissional". O conceito de chefe de família abrangia "o trabalhador casado, com família legitimamente constituída […] sob sua autoridade" e "a mulher casada cujo marido se encontre inválido, forçadamente desempregado, ou legalmente impedido de prover ao sustento da família". Por seu lado, o conceito de família abrangia os filhos legítimos ou perfilhados e netos até aos 14 anos de idade (no caso de estudarem o limite de idade subia para os 18 anos) e os ascendentes. O abono podia ser suspenso "se o chefe de família o não aplica ao sustento, vestuário e educação das pessoas a seu cargo" (artigo 7.º). Por fim, é de referir a posição dos atores relativamente ao abono de família que, tal como nos outros países em que foi adotado, suscitava reservas e discordância quer dos trabalhadores – que o percecionavam como forma de manter os salários baixos tanto mais que havia deputados que defendiam abertamente essa vantagem do abono – como dos empregadores (Pimentel, 1999).

Quando comparada com os outros países de regimes políticos idênticos, a experiência das prestações familiares em Portugal surge com três diferenças óbvias. Em particular, a exiguidade dos apoios económicos, que no caso português se resumem ao abono de família, quando na Alemanha, são definidas, para além desta medida, prestações de "empréstimo ao casamento", reduções fiscais para os chefes de famílias numerosas (Pereirinha, Arcanjo e Carolo, 2009). Nos motivos para a adoção destas medidas, o abono de família em Portugal, apesar de ser discutido no âmbito do apoio às famílias numerosas, não é assumido como tal nem como medida pró-natalista. Do mesmo modo que não está associado a objetivos racistas ou eugénicos, como acontecia, mais uma vez, na Alemanha (Pimentel, 1999).

1.1.5. Licenças de maternidade e creches

O quarto e último âmbito das primeiras medidas de apoio à família desta fase histórica é o das licenças de maternidade, associadas à preocupação com a saúde das mães e das crianças, e das creches, associadas à preocupação com o bem-estar das crianças. Na sua evolução sobressaem três fases (Gauthier, 1996). Por um lado, no seu início, as licenças não são pagas e as opções entre os diferentes países dividem-se no gozo voluntário ou obrigatório desta medida. Portugal, a seguir à Alemanha, Áustria e Suíça, encontra-se no primeiro grupo de países a definirem uma licença de maternidade. Por outro lado, e no segundo momento, é introduzido o seu pagamento em alguns países, através da definição de um subsídio com montante fixo ou com um montante indexado ao salário. O pagamento das licenças é adotado primeiro na Alemanha em 1883, como parte do sistema de segurança social de Bismark, sendo o pagamento indexado ao salário. A maioria dos outros países que seguem este modelo opta por esquemas de licenças tendencialmente voluntárias e pagas com um montante fixo (Gauthier, 1996). Finalmente, e no terceiro momento, a aprovação da Convenção de 1919 pela Organização Internacional do Trabalho tem um impacto positivo na legislação de vários países. Esta convenção recomendava 12 semanas de licença de maternidade, seis semanas antes e seis semanas

depois do parto, e o pagamento de um subsídio considerado "suficiente para garantir o bem-estar completo e saudável da mãe e da criança". Apesar das diferenças no desenho e implementação das licenças de maternidade entre países, verificou-se alguma convergência na adoção da duração da licença em 12 semanas, na sequência da aprovação da referida convenção (Gauthier, 1996). Em 1945, e apesar de os regimes de licenças serem muito diferentes entre os países industrializados, apenas dois países não tinham adotado qualquer tipo de licença de maternidade, o Canadá e os Estados Unidos, havendo ainda 12 países com uma duração das licenças inferiores a 12 semanas (Gauthier, 1996).

Em Portugal, a questão do apoio às mulheres trabalhadoras e à primeira infância enquadra-se no início dos anos 80 do século XIX. No que se pode considerar a primeira legislação sobre a proteção do trabalho das mulheres e das crianças (Baptista, 2016), é aprovada em 1891 a proibição de as mulheres trabalharem nas quatro primeiras semanas seguintes ao parto, aplicável a fábricas com uma certa dimensão, como se aprofundará mais adiante. A lei de 14 de março de 1891, da responsabilidade do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, tinha como objetivo proteger o trabalho das mulheres trabalhadoras na indústria, pela proibição do trabalho até quatro semanas depois do parto e pela proteção materno-infantil, principalmente pela possibilidade de ausência do local de trabalho para amamentação na creche das empresas que fossem legalmente obrigadas a ter essa resposta. (Baptista, 2016).

Nos debates públicos e políticos sobre a necessidade de proteção das mulheres trabalhadoras na gravidez e na primeira infância das crianças, considera-se interessante salientar algumas das ideias apresentadas ainda que o foco fosse o de diminuir a mortalidade infantil. Sobretudo porque acompanharam os processos de discussão e adoção do que é hoje parte do edifício legislativo laboral. Elina Guimarães defendeu, em 1928, a proibição dos despedimentos das mulheres trabalhadores em função da gravidez e da ausência ao trabalho definida na lei. Como também defendeu que as trabalhadoras descontassem um determinado montante do salário, como contribuição para as "licenças" por maternidade. Baptista (2016) clarifica o sentido desta proposta como forma de dignificar estas medidas na sua relação com as beneficiárias: "Deste modo, o subsídio durante a licença de parto não teria o caráter de uma esmola." (Baptista, 2016, p. 75). No ano de 1935, o médico Manuel Vicente Moreira definiu a maternidade como uma "função social" a ser defendida por quem se interessasse pelo bem público (Baptista, 2016).

Período	País	Ano	Duração	Período	País	Ano	Duração	Pagamento
Pré-1905	Suíça	1877	8 semanas	**Pré-1900**	Alemanha	1883	6 semanas	Obrig./ 50%
	Alemanha	1878	3 semanas		Bélgica	1894	6 semanas	Vol./FR
	Áustria	1884	6 semanas	**1990-2015**	Itália	1910	4 semanas	Obrig./MF
	Portugal	1891	4 semanas		Áustria	1911	4 semanas	Obrig./ 60%
	Reino Unido	1895	4 semanas		Suíça	1911	6 semanas	Vol./FR
	Bélgica	1899	4 semanas		Reino Unido	1911	4 semanas	Obrig./MF
	Espanha	1900	4 semanas		Austrália	1912	4 semanas	CR/MF
	Suécia	1900	4 semanas		França	1913	8 semanas	Obrig./FR
	Irlanda	1901	4 semanas		Irlanda	1913	4 semanas	Obrig./MF
1905-1918	Itália	1907	4 semanas		Holanda	1913	12 semanas	Obrig./ 100%
	Nova Zelândia	1908	4 semanas		Dinamarca	1915	2 semanas	Vol./FR
	França	1909	8 semanas		Noruega	1915	8 semanas	Vol./FR
	Holanda	1910	4 semanas	**1916-1944**	Japão	1922	10 semanas	Obrig./ 60%
	Japão	1911	5 semanas		Portugal	1922	10 semanas	Obrig./ 100%
	Austrália	1912	4 semanas		Luxemburgo	1925	8 semanas	Obrig./ 50%
	Estados Unidos	1912	4 semanas		Nova Zelândia	1926	4 semanas	Vol./MF
	Grécia	1912	8 semanas		Espanha	1929	10 semanas	Obrig./FR
	Dinamarca	1913	4 semanas		Suécia	1931	8 semanas	Vol./MF
	Noruega	1915	4 semanas		Grécia	1934	12 semanas	Obrig./ 33%
	Finlândia	1917	4 semanas		Finlândia	1937	6 semanas	CR/MF
1914-1944	Canadá	1921	12 semanas					
	Luxemburgo	1925	8 semanas					

Fonte: adaptado de Gauthier (1996)
Abreviaturas: Obrig.: obrigatório; Vol.: voluntário; MF: montante fixo; FR: *flat rate*; CR: condição de recursos.

O estabelecimento das primeiras creches e jardins de infância não foi uma medida transversalmente adotada pelos países industrializados, ao contrário da licença de maternidade. Neste período, os governos, em particular, e a sociedade, em geral, eram tendencialmente contra o trabalho, e também contra o incentivo ao trabalho das mulheres. São visíveis as barreiras explícitas, legais e sociais, à participação das mulheres no mercado de trabalho, como a falta de apoio às mães trabalhadoras (Gauthier, 1996). Os apoios desta altura, como as creches e jardins de infância, são destinados aos filhos das famílias mais pobres, em que a mãe é forçada a trabalhar para auferir um suplemento para o rendimento familiar. Se nesta fase, e como já referido, a família não é o objeto das medidas adotadas, seguramente que a igualdade entre mulheres e homens também não é. O que motiva o surgimento dos primeiros elementos de políticas de família é a assunção de que o apoio às mães é a melhor forma de combater a pobreza, a mortalidade infantil e de promover o nascimento de crianças saudáveis. A

Suécia e a França podem considerar-se nesta fase uma exceção à regra, pelo facto de não discriminarem os apoios a mulheres com filhos em função de estas serem ou não casadas – (Gauthier, 1996).

As primeiras creches e os primeiros jardins de infância são assim, no essencial, uma medida que procura responder ao apoio às mães pobres que precisam de trabalhar, garantindo um ambiente melhor e mais seguro para as crianças, que as proteja de "acidentes e da vadiagem" (Gauthier, 2002). No século XIX foram instituídas as primeiras creches e jardins de infância na Bélgica, Canadá, Finlândia, Alemanha, Portugal, Espanha e nos Estados Unidos. Em 1882 em Portugal, e em 1888 na Finlândia, surgem as primeiras creches com financiamento público (Gauthier, 1996). As comemorações do centenário do nascimento de Froebel em Lisboa estão na origem da abertura do primeiro jardim de infância oficial nesta cidade em 1882, como na generalidade dos países. A influência de Froebel terá estado também presente na abertura de um jardim de infância no Porto, em 1880, não sendo possível confirmar se entrou efetivamente em funcionamento (Bairrão e Vasconcelos, 1997). Na invocação daquele pedagogo, o deputado do Porto Rodrigues de Freitas fez uma intervenção em 1879 onde defende a necessidade da educação pré-escolar. Na sequência desta o governo atribuiu um orçamento às autoridades locais para a abertura dum jardim de infância. Em 1896 foi publicada legislação sobre educação infantil (*Diário do Governo*, n.º 141, de 27 de junho), que definia os objetivos da educação pré-escolar (Bairrão e Vasconcelos, 1997). A primeira legislação sobre creches data de 1891 (decreto de 14 de abril, capítulo V), e determina a obrigatoriedade de as fábricas com mais de 50 trabalhadores do sexo feminino terem uma creche com a garantia de cumprimento de determinadas condições de higiene no âmbito da proteção materno-infantil (Bairrão e Vasconcelos, 1997; Ramirez, Penha e Loff, 1998; Baptista, 2016). Esta legislação surge também na sequência da Conferência de Berlim de 1890, onde é aprovada a primeira legislação internacional do trabalho, a qual teve na proteção do trabalho das crianças, adolescentes e mulheres a principal preocupação (Bairrão e Vasconcelos, 1997). A discussão no parlamento, em 1888, de uma proposta governamental sobre o novo regime dos tabacos esteve na origem da adoção da legislação sobre os serviços de apoio à guarda das crianças filhas de trabalhadoras. O deputado Fuschini apresenta no debate várias propostas, que não foram concretizadas, com o objetivo de proteger as trabalhadoras mães e os seus filhos. Propostas como a da obrigatoriedade de salas de lactação para os filhos das trabalhadoras até aos 12 meses, da regulamentação de horários para amamentação, de creches para as crianças de um a seis anos e pela proibição de as mulheres trabalharem nos 15 dias a seguir ao parto (Baptista, 2016).

A Primeira República tem na educação das crianças uma das suas prioridades fundamentais, numa altura em que 75% da população era analfabeta. Um decreto de 1911 define a existência do ensino infantil para as crianças dos quatro aos sete anos de idade. As instabilidades políticas e económicas do país explicam, no essencial, que entre 1910 e 1926 apenas foram criados 12 novos jardins de infância, dos quais só sete eram jardins oficiais (Bairrão e Vasconcelos, 1997).

Em 1927, no início da ditadura, é aprovada por decretos-leis (ver os decretos-leis n.º 14.498, de 29 de outubro, e n.º 14.535, de 31 de outubro) a criação de lactários, creches e maternidades em fábricas com mais de 400 trabalhadores (Baptista, 2016). No entanto, o desenvolvimento do Estado Novo e a aprovação da Constituição de 1933, com a afirmação do papel fundamental e insubstituível da família, onde o papel das mulheres era o de responsáveis pelo cuidar da casa, da família em geral e da educação das crianças em particular, prescindem naturalmente de criar instituições de apoio à família (Bairrão e Vasconcelos, 1997; Pimentel, 1999; Wall, 2011). Na mesma linha, ainda que invocando a recessão de 1929, os custos da educação infantil e a baixíssima cobertura dos jardins infantis oficiais, o decreto-lei n.º 28.081, de 9 de outubro de 1937, extingue os jardins de infância oficiais e cria a Obra das Mães pela Educação Nacional. A partir desta altura e até 1966, as poucas instituições que existem

orientadas para as crianças até aos seis anos têm como único fim os cuidados e as necessidades básicas das crianças sem enquadramento familiar (Bairrão e Vasconcelos, 1997).

1.1.5.1. A orientação dos primeiros elementos de política de família – a força da orientação natalista

A orientação dos primeiros elementos de política de família adotados nesta fase é muito clara, no sentido de aumentar a natalidade, sobretudo pela redução da mortalidade infantil. As medidas públicas adotadas prosseguiam esta orientação através do apoio às mães e crianças mais pobres em primeiro lugar. O objetivo das primeiras medidas de política de família não era, nesta fase em geral, a família enquanto tal (Gauthier, 1996), mas os mais pobres, as crianças pobres e as trabalhadoras que correspondiam às mães dessas crianças. Por razões diferentes a França, a Alemanha, a Itália, a Espanha são uma exceção, definindo já nessa altura algumas medidas com objetivos natalistas e orientadas especificamente para a família. A França alicerçada na estagnação e queda da fecundidade e no sentimento de "ameaça" nacional relativamente a esse facto, na mobilização de vários grupos da sociedade na defesa do apoio do estado à família e na influência do catolicismo nesses grupos (Gauthier, 1996; Kaufmann *et al.*, 2002). Os regimes fascistas da Alemanha, da Itália e de Espanha adotam igualmente medidas natalistas associadas a motivações eugénicas (Gauthier, 1996), num quadro legal que considera que o casamento e a família são orientados por princípios morais que não devem ser postos em causa (Kaufmann *et al.*, 2002). Em Portugal, no desenvolvimento da ditadura e do Estado Novo, a Constituição de 1933 define no artigo 11.º a relação do estado com a família: "O Estado assegura a constituição e defesa da família, como fonte de conservação e desenvolvimento da raça", e define a família como a base da "ordem política e social da Nação". A elevadíssima mortalidade infantil, o objetivo de redução desse indicador associado à proteção das trabalhadoras mães, sobretudo na primeira infância dos filhos, diferentes documentos e deliberações de organizações e eventos internacionais, como da OIT e, antes, da indústria do tabaco, a ideia de promoção e proteção da família como espelho de reprodução dos fundamentos e princípios do próprio estado, a preocupação com a promoção e defesa da raça – todos estes fatores determinaram que a relação do estado com a família em Portugal fosse também instrumental e indireta.

Nesta perspetiva, que entre finais do século XIX e início do século XX era generalizada nos países da Europa, e em outros como Estados Unidos, Canadá, Japão, o estado só intervinha no apoio aos mais pobres, aos desenquadrados familiarmente, os benefícios sociais eram atribuídos ao "chefe de família" e os "prémios" e medalhas honoríficas de natalidade eram reservados para as mães (Pimentel, 1999). A consciência da dimensão do problema da pobreza, da associação do "agravamento" da pobreza à falta de condições de trabalho, aos baixos salários e a questões de agravamento da saúde dos trabalhadores e das crianças, tornou clara, e relativamente consensual, a necessidade da intervenção do estado. Até esta altura o apoio aos mais pobres dependia da igreja, das instituições de caridade e da filantropia. A primeira fase das políticas de família marca o início da intervenção do estado na área social e no que se consideram ser os primeiros elementos da política de família (Gauthier, 1996).

Importa salientar que as diferentes medidas adotadas, entre as questões morais e familialista/institucionalista, não escaparam à contestação de alguns dos grupos-alvo. As mulheres e as organizações feministas em geral, não tendo uma posição uníssona, incluíam a crítica à tendência de fragilização das mulheres trabalhadoras das medidas em geral, e em particular das que, por exemplo, proibiam as mulheres de fazerem trabalho noturno e de trabalharem em alguns setores específicos da indústria. A razão principal era a do seu afastamento de trabalhos mais bem remunerados, por um lado, e da perda de salário em função da proibição do trabalho em diferentes âmbitos, a propósito da maternidade (Gauthier, 1996; Baptista, 2016).

A última referência a fazer sobre esta época e o delinear dos primeiros elementos das políticas de família, que se constituíram como as primeiras pedras do caminho do futuro estado social, é a da sua relação fundadora com as mulheres trabalhadores e mães, com a maternidade. Uma vasta bibliografia, como Baptista (2016), Koven e Michel (2013) e Flora e Heidenheimer (1981), abordam a relação entre as políticas "maternalistas" e a origem, fundação do estado social. A introdução desta dimensão no estudo do estado social é um contributo decisivo da investigação e das teorias feministas para a compreensão do mesmo.

1.1.6. Caraterísticas e padrões dos primeiros elementos de política de família

Na análise destes primeiros elementos de política de família, Gauthier (1996) salienta quatro caraterísticas: as medidas eram muito elementares e restritivas; abrangiam apenas uma parte da população e eram mesmo bastante seletivas; o apoio do estado continuava a ser genericamente escasso, pelo que era ainda necessária a combinação dos apoios do estado com os apoios da sociedade e da igreja; e finalmente estas medidas não constituíam uma política global de apoio à família. No entanto, para a mesma autora, a incipiência das primeiras medidas constitui, mesmo assim, uma mudança decisiva no papel do estado, que constituiu a base para o desenvolvimento do estado social após a Segunda Guerra Mundial.

No desenvolvimento da tese foi possível, em diferentes momentos, evidenciar a importância da política social comparada e da identificação de modelos de políticas de família, no estudo, compreensão, interpretação da sua evolução em cada momento. O trabalho desenvolvido por Bahle (2023) permitiu identificar, nesta primeira fase, três padrões passíveis que agrupam três grupos de países, desde logo pela influência e transferência das políticas adotadas entre países (Daly e Clavero, 2002). Num primeiro grupo estão os países da Europa continental, a Áustria, a Bélgica, a Itália, a Holanda e a Suíça, onde os apoios públicos eram direcionados para as famílias numerosas, as mães sós pobres e para os pais trabalhadores, que normalmente recebiam os apoios à família como parte do salário, num contexto de predominância do modelo de família em que o homem garantia o rendimento e as mulheres casadas eram incentivadas a não trabalhar. Num segundo grupo, os países nórdicos foram pioneiros a dois níveis: na definição de medidas de apoio às famílias, por um lado, e na abordagem tendencialmente universalista desses apoios, que não diferenciavam os apoios em função do estado civil das mães, por outro lado. Num terceiro grupo, os países de língua inglesa que se caraterizavam por serem mais moralistas, diferenciando claramente os apoios em função dos vários tipos de família.

1.2. Do fim da Segunda Guerra Mundial aos anos 70 – mais ou menos forte a orientação natalista persiste e marca a evolução das políticas de família

A recuperação da Europa após a Segunda Guerra Mundial, associada à esperança e aos compromissos políticos e sociais de uma nova fase na vida das pessoas, das famílias, dos países europeus, permitiu o contexto económico e social dos "anos de ouro do desenvolvimento do estado social". Num contexto de desenvolvimento económico, de uma nova ambição social relativamente ao futuro, o reconhecimento de vários direitos ao nível das organizações internacionais, o papel de estudos e propostas como a do Plano Beveridge, tendo em conta o caminho percorrido com os primeiros elementos de uma "segurança social" e de políticas de família, como que invertem de forma significativa a orientação da sua evolução. Em geral, de forma simples e sintética, e com algumas exceções, na Europa e nos países desenvolvidos de outros continentes, a seletividade na elegibilidade das medidas de políticas sociais passa progressiva e rapidamente à universalidade. Do mesmo modo, a

exiguidade dos apoios passa ao seu reforço e ao alargamento da sua diversidade. Finalmente, o estado na relação com a família e a sociedade passa de ator secundário e de recurso a ator que assume o papel principal.

A "revolução" a que se assiste neste período fundacional do modelo social europeu significa o início de uma nova fase. Ou seja, um período de grandes mudanças nos objetivos, condições de elegibilidade e financiamento das políticas públicas, com destaque para as da área social, que na sua evolução criarão novos contextos sociais e económicos que, por sua vez, potenciarão questões, críticas, novas ambições, alternativas, exigências para a sua evolução. Nestes movimentos a família, na sua relação com a sociedade e o estado, pode considerar-se não apenas, um elemento central, como um "elemento detonador" de mudanças que persistem até aos nossos dias. Este período histórico implica, assim, a sua separação em duas fases. A primeira entre o pós-guerra e os anos 50, a segunda a partir dos anos 60, especialmente a partir da segunda metade dos anos 60.

1.2.1 Entre o fim da guerra e os anos 50 – a fase do *baby boom*

O período imediatamente a seguir ao fim da Segunda Guerra Mundial marca a transição de um tempo de intervenção limitada, minimalista, do estado, no apoio seletivo às famílias, marcada pela questão moralista, para um tempo de expansão e universalização dos apoios públicos às famílias. Na base deste facto estão quatro questões determinantes (Gauthier, 1996): a aspiração dos cidadãos e o compromisso político de ultrapassar as consequências da guerra e de aumentar a qualidade de vida dos cidadãos; o reconhecimento por diferentes organizações internacionais – como as Nações Unidas e a OIT – do direito dos cidadãos e famílias ao apoio do estado; o reconhecimento, por parte da sociedade e dos atores políticos, das mães e crianças como um grupo especial a ser protegido pelo estado; e o papel decisivo deste reconhecimento na formulação das medidas de apoio às famílias adotadas naquela altura.

O *baby-boom* registado no pós-guerra, a popularidade do casamento, a defesa da relação especial entre mães e filhos enquadram os motivos dos apoios adotados nesta fase. Na sua base estiveram os objetivos de promoção do bem-estar das famílias, no contexto do desenvolvimento da dimensão social do estado e do modelo tradicional de organização das famílias, associado ao "renovado familialismo" que se vive nesta altura (Gauthier, 1996). Das políticas adotadas nesta fase destacam-se a expansão das prestações familiares, principalmente do abono de família, e os apoios à maternidade. A universalidade destes apoios, e o entendimento dos mesmos como um direito das famílias em geral, das crianças em particular, substitui o caráter seletivo, restritivo e moralista da fase anterior. Esta foi uma mudança fundamental nos apoios às famílias, e um marco no desenvolvimento do estado social tal como o conhecemos hoje. O essencial da explicação para esta mudança passa pelo papel da Organização Internacional do Trabalho e pelo Relatório Beveridge (Gauthier, 1996). O reconhecimento pela OIT, do direito de todas as famílias a prestações familiares, do dever das sociedades de protegerem as crianças e as famílias, por um lado, e o impacto do Plano Beveridge, por outro lado, foram decisivos na formação das opções políticas e na adoção das medidas de políticas públicas. No relatório produzido em 1942, a pedido do governo inglês de então, William Henry Beveridge defende a ideia que o sucesso de qualquer sistema de segurança social dependeria da introdução de prestações familiares para as crianças, da organização de um serviço nacional de saúde e de condições favoráveis a níveis elevados de emprego.

Gauthier (1996) salienta três questões relativamente aos objetivos e desenho da generalização da adoção de prestações familiares nesta altura, quando cerca de metade dos países tinham adotado esta medida entre 1944 e 1948. A primeira refere-se aos motivos económicos, como a necessidade de

contrariar a inflação, repetindo-se uma das razões subjacentes à adoção das primeiras prestações familiares. A segunda prende-se com a existência de motivos pró-natalistas, ainda que residuais, como no caso do Reino Unido. Finalmente, a terceira indica no desenho das prestações algumas restrições. Os exemplos são os casos da sua atribuição a partir do segundo filho, excluindo assim do apoio os primeiros filhos, como decidido na França, na Irlanda, na Holanda, na Noruega e na Inglaterra.

As licenças de maternidade foram outra das medidas aprofundadas neste período, ainda que num ambiente social e político mais defensor do modelo de família tradicional, do que do apoio à participação das mulheres no mercado de trabalho. Deve recordar-se e salientar-se que o Relatório Beveridge pressupunha, no seu modelo de "estado de bem-estar", o pleno emprego masculino. O outro lado da moeda era, naturalmente, o de promover as condições que "eximissem" a entrada das mulheres no mercado de trabalho. A OIT tem, mais uma vez, um papel determinante na atitude dos governos, com a revisão em 1952 da Convenção da Proteção da Maternidade de 1919. Nesta revisão defende o aumento da duração da licença de 12 para 14 semanas e o pagamento da licença por um valor não inferior a dois terços do salário das trabalhadoras. Na recomendação suplementar da Convenção de 1952 a OIT defende o pagamento das licenças a 100%.

No período após Segunda Guerra Mundial o desenvolvimento desta política revela três caraterísticas principais (Gauthier, 1996): a introdução de esquemas obrigatórios, a relação entre o pagamento das licenças e o salário das trabalhadoras e o aumento do tempo de duração das licenças. Se na primeira fase de evolução das políticas de família os países nórdicos eram dos menos desenvolvidos em matéria de licenças de maternidade, na segunda fase a situação inverte-se completamente (Gauthier, 1996). Fortemente influenciados pelo movimento de apoio ao emprego das mulheres, estes países assumem a linha da frente, quer relativamente à duração e pagamento das licenças de maternidade, quer relativamente à introdução de aspetos inovadores, como é o caso da adoção de licenças para os pais. Este desenvolvimento reforçou o "caso à parte" que constituiu o "caso nórdico" desde o início e ao longo do tempo. Entre a primeira e a e segunda fase de evolução das políticas de família, o conjunto dos países evolui de uma situação caraterizada pela forte diversidade dos regimes de licenças de maternidade, para uma convergência significativa relativamente à fixação da duração em torno das 12 semanas e do pagamento relacionado com o salário das trabalhadoras (Gauthier, 1996).

O ambiente económico e político do pós-guerra e a alteração da situação demográfica que resulta do *baby boom* moldam a intervenção do estado no apoio às famílias, tendo por base o princípio de que os cidadãos têm direito ao bem-estar e à proteção do estado. Esta assunção marca a visibilidade crescente da família enquanto instituição merecedora de especial proteção e a valorização social e política da família tradicional, desde logo nos papéis masculinos e femininos na organização social. Organizações internacionais, como a ONU, que adotou em 1948 a Declaração Universal dos Direitos do Homem, e a OIT, movimentos e associações de apoio à família em vários países, como a França, o Luxemburgo, a Holanda e o Reino Unido, vários estudos sobre a importância da relação especial a proteger entre mãe e filhos, como os de Talcott Parsons nos Estados Unidos e de Donald Woods Winnicott e John Bowlby no Reino Unido, foram os atores principais das reformas das políticas de apoio à família neste período, designadamente das prestações familiares e das licenças de maternidade aqui desenvolvidas. Neste quadro de apoio à família tradicional e à relação especial das mães e dos filhos, a adoção de esquemas obrigatórios de licenças de maternidade mais generosos, na duração e no pagamento das mesmas, é decidida num ambiente social e político que se mantém adverso ao emprego das mulheres (Gauthier, 1996). Apesar das recomendações da OIT para que a transição para a paz garantisse igualdade de oportunidades para o emprego das mulheres, a maioria não apenas perdeu o trabalho depois da guerra, como passou a enfrentar condições mais difíceis no acesso ao emprego. A orientação transversal das políticas económicas e de segurança social adotadas neste período era a de reduzir a

necessidade do emprego das mulheres (Gauthier, 1996). As medidas de segurança social assumiam, nesta altura, o objetivo de garantir o rendimento familiar com apenas um salário. A sustentabilidade do modelo de estado social desenhado por Beveridge, como evidenciado, "dependia" também desse objetivo.

1.2.2. Os anos 60 e a primeira metade dos anos 70

A confluência de vários acontecimentos na década de 60, com impactos significativos e profundos nas famílias, está na origem de novas mudanças nos apoios às famílias neste período. Mudanças que vão transformar e reorientar as políticas relativamente ao período de 1945 aos anos 60.

Gauthier (1996) identifica na "redescoberta" da pobreza, na segunda vaga dos movimentos de mulheres e numa nova fase de declínio da fecundidade as razões essenciais para as alterações dos apoios às famílias neste período histórico. Como no desenvolvimento dos primeiros elementos das políticas de família, o impacto nos responsáveis políticos de vários estudos sobre um novo aumento da pobreza na sociedade, quando o desenvolvimento do estado social imediatamente a seguir à guerra tinha reduzido a pobreza e aumentado o bem-estar, teve como uma das consequências a adoção de novas medidas pelos governos. Um exemplo dessas medidas é a constituição de comissões para o estudo das razões subjacentes ao problema e de propostas de políticas a adotar para enfrentar a situação. As principais preocupações no aumento da pobreza e na constituição de comissões governamentais eram as do impacto da pobreza nas famílias e em especial os efeitos de reprodução da pobreza nas crianças (Gauthier, 1996). O trabalho desenvolvido pelas comissões governamentais revelou três conclusões principais: a ineficácia das medidas existentes, a desorganização familiar e a dependência dos apoios como resultado inesperado dos mesmos (Gauthier, 1996).

A segunda vaga dos movimentos de mulheres põe em causa as leis restritivas de acesso ao planeamento familiar e ao aborto, o modelo tradicional de organização familiar e os entraves no acesso das mulheres ao mercado de trabalho. Exigem mais liberdade, igualdade e independência. Apesar das divisões que sempre provocam nas sociedades e entre os diferentes atores, as reformas legislativas em matéria de acesso ao planeamento familiar e ao aborto são possíveis nesta altura devido a quatro fatores essenciais (Gauthier, 1996). Em primeiro lugar o reconhecimento do planeamento familiar como um direito humano na Conferência Internacional dos Direitos Humanos de 1968. Em segundo lugar o facto de se ter incluído o apoio e promoção do planeamento familiar no mandato do Fundo das Nações Unidas para a População e Desenvolvimento, em 1973. Em terceiro lugar o desenvolvimento e comercialização da pílula contracetiva a partir dos anos 60. Finalmente e em quarto lugar, o impacto de vários julgamentos de mulheres que recorreram ao aborto. Uma das consequências identifica-se na "obrigação" de vários governos de adotarem medidas, como referendos e alterações legislativas. O final dos anos 60 é um ponto de viragem no acesso à contraceção, com o crescente apoio da opinião pública a favor do planeamento familiar. A comercialização de novos métodos, principalmente a pílula, definiu o enquadramento propício à reforma da legislação restritiva de muitos países adotada no período anterior à Segunda Guerra Mundial. O acesso ao aborto por razões médicas, económicas, judiciais e por risco da saúde física e psíquica da mãe foi também legalizado em vários países. A liberalização do acesso ao planeamento familiar e ao aborto é "apenas" uma parte da alteração social profunda que mudou as famílias, a sociedade e as respostas públicas de apoio às famílias. A entrada crescente das mulheres no mercado de trabalho e o consequente questionamento do seu papel tradicional na organização social e familiar foram, de forma persistente no tempo e até aos nossos dias, um fator detonador de mudanças que abrangeram, como abrangem, toda a sociedade.

Os fatores que estão na base desta mudança são económicos e sociais (Gauthier, 1996). Os primeiros são três e prendem-se, por um lado, com o desenvolvimento dos setores dos serviços e da administração pública. Perante a falta de trabalhadores disponíveis o emprego das mulheres passou a ser uma necessidade. De acordo com a teoria da fecundidade, por outro lado, o aumento dos salários e a redução da diferença entre os salários dos homens e das mulheres elevou o custo associado ao papel tradicional das mulheres (Gauthier, 1996). A necessidade do rendimento de dois salários para a capacidade de satisfação das crescentes aspirações materiais das famílias revela-se como o terceiro fator das mudanças económicas, identificadas pela autora. Os fatores sociais são igualmente três. Desde logo, o acesso das mulheres à educação superior e as consequentes expetativas profissionais acrescidas, as reivindicações de mais igualdade e independência, e a maior aceitação do planeamento familiar, ao mesmo tempo que se generalizava o acesso a novos métodos, em particular a pílula. Finalmente, o regresso a uma situação de diminuição da fecundidade coloca de novo na agenda política a questão demográfica, a que se associavam o aumento do divórcio, o aumento das famílias monoparentais e uma cada vez maior incidência de famílias organizadas num modelo de dois salários, devido ao aumento das mulheres no mercado de trabalho.

Os três acontecimentos identificados na origem do reagendamento político da questão família e da reforma das políticas existentes induzem motivos diferentes na ação dos decisores políticos. A resposta à "redescoberta" da pobreza teve como objetivos essenciais reduzir as desigualdades resultantes das medidas adotadas, aumentar o apoio às famílias mais vulneráveis, eliminar os desincentivos ao trabalho dos beneficiários dos apoios e quebrar a "cultura de pobreza" das famílias, nos efeitos de médio e longo prazo sobre as crianças (Gauthier, 1996). Perante o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho e o impacto deste facto na organização familiar, os motivos das medidas adotadas tiveram como enquadramento geral a necessidade de responder, no essencial reativamente, às alterações demográficas que decorriam do maior acesso ao planeamento familiar e da transição do modelo tradicional de família para vários modelos de família, entre as famílias monoparentais e as famílias organizadas na base de dois salários. Apesar das divisões na atitude dos governos e da sociedade sobre estas questões, a bibliografia induz a ideia de que a realidade se foi impondo na agenda política (Gauthier, 1996).

A resposta a uma nova situação de declínio da fecundidade tem motivos muito diversos nos diferentes países, marcados por percursos institucionais muito divergentes e próprios (Gauthier, 1996). Apesar destas diferenças, os motivos de criação de um ambiente mais favorável às crianças e a necessidade de apoiar mais as famílias apontavam no sentido de reconhecer as transformações e mudanças que estas refletiam, e não, como no passado, no sentido de condicionar os apoios à família tradicional. Neste contexto mais geral, a França mantinha a sua motivação natalista, os países nórdicos assumiam o cruzamento dos apoios às famílias com a promoção do acesso das mulheres ao mercado de trabalho como o motivo base da adoção de medidas, a Alemanha, como a Áustria entre outros, assumiam a promoção do bem-estar das famílias como o objetivo principal da adoção de medidas.

As medidas adotadas como resposta à questão do novo aumento da pobreza dividiram-se entre os apoios económicos e as medidas na área da educação. Os apoios económicos foram essencialmente de três tipos: medidas sobretudo fiscais, ligadas ao objetivo de reduzir as desigualdades resultantes dos apoios adotados anteriormente, apoios sujeitos a condição de recursos para as famílias mais vulneráveis, especialmente para as famílias monoparentais e, finalmente, medidas ligadas a incentivos e majorações para beneficiários que estivessem no mercado de trabalho. Na área da educação, as medidas passaram pelo investimento em creches, pelo reforço do acesso à educação, e pela ligação destas medidas a outros apoios na área da saúde e da alimentação.

A resposta às questões colocadas pela segunda vaga dos movimentos de mulheres surge com dois tipos principais de medidas. Por um lado, as medidas de liberalização do acesso ao planeamento familiar e ao aborto legal e, por outro lado, os apoios às trabalhadoras mães através de licenças mais generosas na sua duração e pagamento e do investimento em estruturas de apoio às famílias no cuidar das crianças. A reação dos diferentes países a uma nova diminuição da fecundidade, a que se somavam alterações nas dinâmicas e organização das famílias, foi uma reação menos dramática e menos conduzida pela necessidade de reorientar o comportamento das famílias e dos indivíduos, como tinha sucedido no passado e como referido no desenvolvimento dos primeiros elementos de família. No período de cerca de seis décadas, desde a transição do século XIX para o século XX até este momento, se havia caraterística que as famílias tinham revelado era a sua resiliência (Gauthier, 1996). As medidas que refletem, nesta altura, a preocupação e necessidade de respostas à questão da queda da fecundidade evidenciam-se na constituição de vários organismos públicos vocacionados para as questões do apoio às famílias numa perspetiva transversal. É de salientar a instituição, em 1967, do Conselho Consultivo para a Política de Família na Áustria, pela particularidade de usar a expressão de política de família, pouco referida do ponto de vista político até esta altura (Gauthier, 1996).

Analisados o enquadramento, os motivos e as medidas de política de família que caraterizam os anos 60 e o início dos anos 70, a orientação das políticas de apoio à família nesta fase assume-se naturalmente como inversa àquela que caraterizou a orientação das políticas entre o pós-guerra e os anos 60. A tendência da seletividade dos apoios orientados para as famílias mais vulneráveis e mais pobres, e o progressivo reconhecimento de modelos de família diferentes, como os das famílias monoparentais e das famílias organizadas na base de dois salários, substitui a tendência da universalidade dos apoios e da promoção da família tradicional da fase anterior. Esta mudança é incremental face ao quadro evolutivo de medidas existentes desde o pós-guerra, ou seja, mantêm-se apoios que abrangem todos os beneficiários, ao mesmo tempo que se adotam outros que dependem do cumprimento de critérios definidos para a elegibilidade dos beneficiários. Para além do papel central de atores internacionais já referido, como a ONU e a OIT, as organizações não governamentais, como as organizações de mulheres e as vocacionadas para a defesa das crianças, da família, dos mais pobres, as instituições do estado, as igrejas, os grupos profissionais, como os médicos na questão do acesso ao planeamento familiar e aborto, são os atores que mais intervêm e influenciam a posição dos responsáveis políticos e a adoção das políticas. Perante a "redescoberta" da pobreza, as associações não governamentais tiveram um papel decisivo em vários países (Gauthier, 1996), como no caso do Reino Unido, ao reforçarem as condições para o agendamento do apoio às famílias mais pobres, desde logo às crianças e aos mais velhos. As associações de mulheres, as igrejas, as associações médicas, os grupos de interesse mobilizaram-se, tanto como se dividiram, na discussão sobre o acesso ao planeamento familiar e ao aborto (Gauthier, 1996), nos anos 60 e início dos anos 70.

A atitude do estado nos diferentes países relativamente aos três acontecimentos desenvolvidos dividiu-se no geral, em duas perspetivas. A perspetiva assente na ideia de que o estado tinha um papel e devia intervir para o desempenhar. A perspetiva que considerava que a responsabilidade da intervenção devia ser deixada aos privados e às organizações da sociedade (Gauthier, 1999). Na Europa a tendência, no contexto do desenvolvimento do estado social era claramente a da responsabilidade e intervenção do estado no apoio às famílias, com exceções como a da Suíça e a do estado-providência do modelo liberal. Se a tendência foi a da intervenção do estado e se os fatores que motivaram essa intervenção e necessidade de apoio às famílias eram sensivelmente os mesmos, as respostas dos diferentes países, depois de terem convergido no período do pós-guerra, divergem fortemente (Gauthier, 1996).

1.2.2.1. Portugal entre o fim da Segunda Guerra e a primeira metade dos anos 70

Em Portugal o governo entre o fim da guerra e a primeira metade dos anos 70 foi o mesmo, sob a égide do Estado Novo. O desenvolvimento do estado social na generalidade dos países da Europa Ocidental, como resposta às aspirações dos cidadãos de recuperação do bem-estar e de qualidade de vida, e ao compromisso dos governos de maior intervenção para a promoção desses objetivos, como mencionado, não era compatível com as prioridades da ideologia corporativista do regime de Salazar. No entanto, os anos 60 e início dos anos 70 foram anos de mudanças políticas, sociais e económicas que tiveram consequências nas políticas públicas adotadas no âmbito da assistência e da previdência (Maia, 1985; Guibentif, 1985; Carolo, 2006; Wall, 2011). O caso português na segunda fase do desenvolvimento das políticas de família será assim igualmente analisado em duas fases: as décadas de 40 e 50 e a década de 60 até aos primeiros anos da década de 70.

1.2.2.2. Os anos 40 e 50 em Portugal

Na generalidade dos países da Europa Ocidental esta fase coincide com o chamado "período de ouro" do desenvolvimento do estado social. Fase em que se verifica uma convergência na mudança dos primeiros elementos de política de família, seletivos, minimalistas e moralistas, para a expansão das políticas no sentido da universalidade da sua cobertura. O regime de Salazar demarca-se claramente desta tendência, como se pode verificar em vários documentos legislativos e debates da Assembleia Nacional (Pimentel, 1999; Campos e Rocha, 2013; Carolo, 2006). O preâmbulo do decreto-lei que institui o abono de família (decreto-lei n.º 32.192, de 13 de agosto de 1942) descreve a experiência dos países em que o estado assume a responsabilidade do pagamento destas prestações enquanto medidas de assistência, como "simples liberalidade ou concessão a título precário, e nunca direito dos trabalhadores", recusando "a conceção liberal, que vê na assistência uma conceção graciosa do estado ou dos particulares, deprimente para os que dela beneficiam". Na Assembleia Nacional aquando da discussão da proposta do governo que aprovará o Estatuto da Assistência Social, no contexto da conjuntura de crise, miséria e de desemprego da Segunda Guerra Mundial (Pimentel, 1999), a comparação entre a opção da generalidade dos países pelo desenvolvimento do estado-providência e a opção do estado português pela assistência social assente no papel supletivo do estado e na promoção da iniciativa privada contrapõe, nas palavras do deputado Arnault Pombeiro, a "ânsia patética de criar um mundo novo" com "as bases seguras de uma assistência com vista à elevação moral e espiritual da grei" (Campos e Rocha, 2013).

O Estatuto da Assistência Social, enquanto peça basilar do projeto e da visão do regime corporativista para a intervenção social do estado, assenta em três princípios chave e essenciais. O primeiro afirma a função tutelar e supletiva do estado numa atividade que deve pertencer essencialmente à iniciativa privada e "ao espírito caridoso dos portugueses", em segundo lugar o princípio de que o apoio é orientado para a família, e finalmente o princípio que privilegia a prevenção relativamente ao remédio (Pimentel, 1999; Campos e Rocha, 2013).

Para além das opções políticas do regime que enquadram as medidas de política de família neste período, importa referir o contexto socioeconómico do país. Nos anos 40, Portugal é uma sociedade predominantemente rural, com uma base industrial da economia fraca e dispersa, com 51% da população ativa no setor agrícola e 54% de analfabetismo (Wall, 1995). Neste enquadramento político e socioeconómico, onde a família tem um papel central na ideologia do regime, o Estado Novo assume uma política explícita de família assente em cinco princípios essenciais (Wall, 2011): um modelo único de família com base no casamento católico, no homem provedor do sustento e nos filhos legítimos; forte desigualdade de género com regulação da família assente na autoridade do homem

sobre a mulher e dos pais sobre os filhos; incentivo à natalidade pela promoção das famílias numerosas e restrições fortes ao planeamento familiar; proteção social fraca orientada para os chefes de família enquadrados no modelo legítimo de família e no setor da indústria e dos serviços; e finalmente, o princípio da não intervenção do estado na prestação de cuidados a pessoas dependentes, com a exceção dos grupos sem enquadramento familiar.

Como referido anteriormente, o contexto do *baby-boom* no pós-guerra, a renovada popularidade do casamento e a defesa da relação especial entre mães e filhos enquadram os motivos subjacentes à adoção das principais medidas de apoio à família neste período na generalidade dos países europeus, designadamente as prestações familiares e os apoios à maternidade. Nos anos 40 e 50 as taxas de nupcialidade e de natalidade sobem ligeiramente em Portugal, num contexto histórico de baixas taxas de nupcialidade associadas aos baixos níveis de condições de vida e a números de emigração elevados. Por outro lado, as taxas de natalidade, apesar de terem diminuído na década de 30, eram moderadamente elevadas no final do século XIX e início do século XX (Wall, 1995). A questão no caso português não foi, assim, a de uma renovada popularidade do casamento, mas a do aumento das condições, desde logo económicas, de acesso ao casamento (Wall, 1995). Relativamente à tendência de valorização de uma relação especial entre mães e filhos nos países desenvolvidos, o Estado Novo afirma na Constituição de 1933 a igualdade dos cidadãos perante a lei, "salvas quanto à mulher, as diferenças resultantes da sua natureza e do bem da família". O papel da mulher é o de se ocupar da casa e de uma descendência numerosa, no contexto da família alargada. A desigualdade entre o "homem ganha pão e chefe de família" e a "mulher dona de casa" reflete-se não apenas ao nível conjugal, mas também ao nível das responsabilidades parentais, dados os diferentes poderes das mães e dos pais sobre os filhos. Por opção política clara do regime e ao contrário da tendência da generalidade dos países europeus, o abono de família é adotado em Portugal em 1942 no contexto do salário familiar defendido pela doutrina social da igreja católica, abrangendo os descendentes legítimos e, no caso de coresidência, os ascendentes dos "chefes de família" trabalhadores nos setores da indústria e dos serviços e casados pela igreja. Os apoios à maternidade das mulheres trabalhadoras, num estado que remetia as mulheres ao papel de "fada do lar", que impedia o acesso das mulheres a várias profissões e que fazia depender do marido a autorização para o emprego da sua mulher, não faziam parte das prioridades políticas de apoio à família do Estado Novo. Relativamente aos pais sós, as mães sós podiam aceder à proteção social existente, desde que trabalhassem nos setores da indústria e serviços. No entanto, as mães sós não só trabalhavam frequentemente na agricultura e serviços domésticos, setores sem proteção social estabelecida, como tinham natural e consequentemente salários mais baixos do que os homens (Wall, 1995).

Em 1927, no início da ditadura, a proteção do trabalho dos menores e das mulheres era considerada um "problema económico e nacional" (decreto n.º 14.498, de 29 de outubro). Um problema económico porque o trabalho dos menores e das crianças era um fator para "o barateamento do preço do custo do trabalho". Um problema nacional porque o regime, invocando estudos e inquéritos de opinião, afirmava que "nos meios fabris a fecundidade era menor". As conclusões dos estudos e inquéritos de opinião referidos no decreto fundamentavam que: "1.º o emprego das mulheres casadas tende a baixar a natalidade; 2.º a taxa de mortalidade infantil aumenta na proporção das mulheres casadas empregadas na indústria; 3.º igualmente aumenta o número de nados-mortos, dos abortos e dos partos prematuros". Tendo em conta o diagnóstico do "problema" do trabalho das mulheres e invocando o Acordo de Washington de 1919, o referido decreto institui no artigo 15.º que "nos dois últimos meses de gestação o trabalho será moderado e suspender-se-á, desde que o médico assim o determine", no artigo 16.º que "é proibido o trabalho nas quatro primeiras semanas a seguir depois do parto", e no artigo 17.º que "durante o período de amamentação serão dispensados todos os cuidados tanto à mãe como à criança". O diploma não refere qualquer subsídio a ser atribuído às trabalhadoras

durante a licença. O artigo 21.º define, no entanto, que "todas as medidas de proteção às mulheres trabalhadoras não podem implicar redução ou suspensão do salário".

Entre 1927 e 1937, ano em que é adotada legislação que introduz a possibilidade de a licença ser paga, a bibliografia (Baptista, 2016) refere vários momentos em que diferentes atores propõem e colocam à discussão a necessidade da adoção do seguro de maternidade, sendo a licença paga e resultado da contribuição das trabalhadoras. É esta a proposta apresentada por Elina Guimarães no 2.º Congresso Feminista e de Educação, na tese "Proteção à Mulher Trabalhadora", em 1928. Em 1929, na comemoração do 57.º aniversário da Associação de Socorros Mútuos de Empregados no Comércio de Lisboa, Manuel de Vasconcelos Carneiro e Menezes propõe a ideia do pagamento da licença de maternidade de 40 dias, financiada com as contribuições da trabalhadora, do empregador e do estado. Em 1937, a deputada Cândida Parreira apresenta na Assembleia Nacional uma proposta que resultou num novo regime de licença de maternidade definido na lei n.º 1952, de 10 de março (Baptista, 2016). A nova legislação mantinha a dispensa das trabalhadoras de prestarem trabalho durante os 30 dias a seguir ao parto. A novidade estava no pagamento da licença de "pelo menos um terço do salário respetivo", que dependia, no entanto, de as trabalhadoras terem "prestado um ano de bom e efetivo serviço, salvo à entidade patronal o direito de provar que a empregada ou assalariada não é digna de tal subsídio ou dele carece, por ter recursos próprios, receber socorros de instituições a que pertença ou por outras circunstâncias" (Baptista, 2016). Relativamente à tendência da generalidade dos países europeus em matéria de licenças de maternidade, o Estado Novo introduziu nesta fase o pagamento da licença relacionado com o salário. No entanto, a não inclusão deste subsídio na lógica de seguro social, as condições impostas para o seu pagamento, a possibilidade de o mesmo poder não acontecer, bem como a curta duração da licença, colocaram Portugal longe da evolução registada na maioria dos países da Europa Ocidental.

De acordo com Wall (2011) a política de família centrada no modelo único de família tem nos anos 40 e 50 o seu "período áureo". No entanto, a orientação da política de família nesta altura deve ser confrontada com a realidade social das famílias e do país. Realidade que vai para além da lei e que combina o tradicionalismo do regime com os números da ilegitimidade dos nascimentos – entre os anos 40 e 50 rondavam os 12% e 17% (Wall, 1995 e 2011). Entre 1890 e 1950 os agregados de pessoas sós variavam entre 7% e 11%, as famílias pequenas com dois ou quatro membros representavam cerca de metade dos agregados familiares, as famílias médias com cinco ou seis pessoas representavam um quarto e as famílias numerosas com sete ou mais membros representavam "apenas" um oitavo de todos os agregados familiares (Wall, 1995). A mesma autora (1995) sintetiza o sistema de benefícios português nos anos 40 e 50 em oito pontos: o direito aos benefícios dependia do setor de atividade dos trabalhadores; excluía as situações de união de facto ou de ilegitimidade dos nascimentos; o sistema de benefícios assentava no princípio do papel supletivo e limitado do estado; para alguns trabalhadores da indústria e dos serviços a proteção social abrangia as situações de doença, invalidez, velhice e das despesas com encargos familiares, como o abono de família e os subsídios de casamento, nascimento e aleitação (Pimentel, 1999); o valor das prestações era extremamente baixo, nomeadamente as pensões de velhice e os abonos de família; não havia proteção social para as situações de maternidade, sobrevivência, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais; o sistema era enquadrado numa ideologia encorajadora de uma ética de trabalho e de valores familiares fortes e marcado por uma legislação que consagrava a obediência ao chefe de família e responsabilidade da família na ajuda mútua entre os diferentes membros das diferentes gerações; a assistência social persistia em níveis extremamente baixos de eficiência.

O exercício de comparação entre a tendência da generalidade dos países industrializados ao nível europeu, na evolução das políticas de família, e o quadro das opções em Portugal é deveras

contrastante. A questão moral e consequente seletividade mantém-se em Portugal, não apenas indiferente, mas crítica das opções da universalidade e do progressivo reconhecimento de direitos ao apoio público. A relação entre o estado, a sociedade e a família em Portugal continua marcada pelo papel subsidiário e de último recurso do estado, quando a tendência europeia e de alguns países ao nível internacional, é a de o estado assumir o papel determinante na garantia dos direitos e de melhores condições de vida. Contudo, a adoção do abono de família e do que se pode considerar como uma licença de maternidade com muitas limitações abriu a porta a efeitos de *feedback* que se farão sentir mais à frente, relativamente ao papel do estado e à evolução das medidas de políticas de família mais próxima dos países europeus industrializados. A exiguidade dos apoios, a pobreza e miséria das pessoas e famílias que espelhavam o fracasso da política explícita de família do regime, a emigração massiva, a pressão para a industrialização e maior abertura económica e política fariam o seu caminho como parte das condições para as janelas de oportunidade para alterações nas medidas do âmbito da política de família.

1.2.2.3. A década de 60 e os primeiros anos de 70 em Portugal

No final da década de 50 e na década de 60 a bibliografia converge na ideia de várias mudanças económicas e sociais (Maia, 1985; Wall, 1995; Pimentel, 1999; Carolo, 2006; Amaro, 2006; Wall, 2011) com impacto nas famílias. Mudanças que implicaram várias alterações nas políticas de previdência e de assistência social.

Num regime político que defendia e difundia a apologia do mundo rural, o período da Segunda Guerra Mundial foi decisivo para a remoção dos obstáculos à ideia de industrialização (Brandão de Brito, 1989; Wall, 1995). No entanto é na década de 60 que se verificam as condições para que Portugal entre definitivamente num processo de profundas e rápidas mudanças económicas e sociais, que já tinham ocorrido mais cedo noutros países europeus (Barreto, 1996). Na base destas transformações esteve o desenvolvimento e aceleração da industrialização do país no final dos anos 50 e sobretudo na década de 60, a que se somaram a emigração muito significativa de portugueses para outros países da Europa, as migrações internas do campo para a cidade, o desenvolvimento do turismo, que foi um dos fatores que alavancou o crescimento rápido do setor dos serviços, e finalmente o desenvolvimento da administração pública (Barreto, 1996; Wall, 1995). As consequências económicas e sociais destas mudanças resultaram num período de forte crescimento económico, de quase pleno emprego e de valorização dos salários num contexto de grande carência de mão-de-obra, de entrada expressiva das mulheres no mercado de trabalho, de crescimento significativo das classes médias, acompanhado com o aumento das naturais aspirações sociais e culturais das pessoas e das famílias (Barreto, 1996). No trabalho desenvolvido por Wall (1995), os anos 60 e início dos anos 70 marcam a "fase cor-de-rosa ou tradicional" dos padrões de casamento em Portugal, com o aumento substancial e rápido das taxas de nupcialidade, a diminuição dos nascimentos fora do casamento e da idade ao primeiro casamento. No contexto europeu, as taxas de natalidade eram nesta fase, tal como nos restantes países do Sul, relativamente elevadas, ainda que, tal como a mortalidade infantil, tenham iniciado uma tendência de declínio neste período.

Nesta fase, o aumento significativo das mulheres no mercado de trabalho merece uma análise mais detalhada dado o seu impacto irreversível na organização das famílias e na consequente necessidade de respostas do estado. Esta questão implica, desde logo, dois pontos prévios quanto ao enquadramento do aumento da taxa de emprego das mulheres, e três fatores principais quanto à compreensão deste movimento (Wall, 1995). Os dois pontos prévios assentam nas ideias de que nas décadas anteriores ao período de 60 as mulheres já participavam intensamente nos trabalhos agrícolas e nos ofícios da família, para além de que a inclusão destas no mercado de trabalho registou um

aumento constante, mesmo se a ideologia do Estado Novo reduzia as mulheres ao espaço doméstico e familiar. Por seu lado, os três fatores identificados por Wall (1995) para a compreensão deste movimento são, desde logo, a ambiguidade do modelo de família promovido pelas políticas e a legislação do regime relativamente ao trabalho das mulheres. Se, por um lado, as mulheres tinham no espaço e governo doméstico o essencial da sua função, por outro lado, o estado também defendia o modelo de casal que corresponsabilizava tanto o homem como a mulher pelo rendimento familiar. A exiguidade dos apoios e proteção públicos, os baixos salários e a pobreza confrontavam a retórica do regime relativamente à família assente no salário familiar, com a crueza de uma realidade social que obrigava as famílias a não dispensarem ninguém, mulheres e filhos, de contribuírem para as necessidades básicas de sobrevivência. Acresce o fator relacionado com a falta de mão-de-obra masculina, como consequência da emigração e da guerra colonial e, por fim, o fator da janela de oportunidades para a empregabilidade das mulheres, que constituiu o processo de desenvolvimento das indústrias de mão-de-obra intensiva e do setor dos serviços. Ainda neste âmbito, a realidade evidencia a importância do emprego feminino tendo em conta as taxas de atividade dos diferentes grupos etários (Wall, 1995). Nos anos 60 esta tendência explica-se sobretudo pelo aumento das taxas de atividade das mulheres mais jovens e solteiras, sendo o casamento e o primeiro filho fortes obstáculos à atividade profissional das mulheres. Esta situação começará a mudar nos anos 70, sobretudo depois do 25 de Abril, como se verá no ponto seguinte.

A avaliação do impacto destas transformações económicas e sociais nas prestações familiares e nos apoios à maternidade das mulheres trabalhadoras radica na contextualização e nas medidas de política da Reforma da Previdência Social de 1962 e da revisão do Estatuto da Assistência Social, que dará lugar à aprovação do Estatuto da Saúde e Assistência, em 1963. Carolo (2006) enquadra a Reforma da Previdência Social como resultado de um contexto em que "as forças sociais, económicas e culturais registavam mudanças profundas", que se revelavam mais dinâmicas do que o setor político. Por outro lado, defende que foi o próprio desenvolvimento da Lei da Previdência Social de 1935 que exigiu a reforma do sistema, ao que soma as várias limitações assumidas no relatório do próprio governo que acompanha a proposta de lei, "a necessidade da reforma não levantava dúvidas quando nos anos 60 seis em cada dez portugueses não tinham proteção na doença, e quando a pobreza era gritante" (Carolo, 2006). O mesmo se pode afirmar relativamente à revisão do Estatuto da Assistência Social. A ideia de que o balanço da implementação do estatuto não é muito favorável, quando revela, por exemplo, a insuficiência dos níveis de proteção social de cariz assistencialista e a descoordenação e sobreposição entre previdência e assistência (Carolo, 2006), é coincidente com os relatórios da atividade da organização nacional Defesa da Família, que tinha como missão o apoio na assistência higiénica, social e moral às famílias e às mães. Esses documentos já em 1939 revelavam as crescentes críticas internas ao sistema, tendo em conta o contacto com a miséria das famílias e a exiguidade assistencialista dos apoios existentes (Pimentel, 1999).

A Reforma da Previdência Social introduziu duas inovações nos esquemas de benefícios, concretamente, o seguro-maternidade e o seguro-tuberculose. No mesmo relatório do governo já referido, "a proteção da maternidade" é um exemplo de como "as vantagens sociais da reforma se mostram relevantes, sobretudo quando se sabe da falta de amparo eficaz às futuras mães e até de inúmeros abusos de que elas são vítimas por não poderem dar rendimento normal ao trabalho". "Os graves defeitos" da concessão do subsídio à parturiente na lei n.º 1952 de 1937, a que acrescem as desadequações, que resultam do facto de a proteção às grávidas e parturientes estar enquadrada no sistema de previdência, na sua equiparação a beneficiárias ou familiares doentes, são os motivos expressos no mesmo relatório do governo, que "aconselham uma organização específica de assistência à futura mãe, a exemplo, de resto, do verificado noutros países". O governo assume ainda que a proteção na maternidade, através do seguro-maternidade, "reveste-se […] do mais largo alcance

social", essencialmente por duas razões. Por um lado, porque o novo seguro, quando "criteriosamente" atribuído, traduziria uma "ação preventiva de incalculáveis repercussões". Por outro lado, porque o governo se revelava preocupado com a situação demográfica dado que, apesar "dos altos índices de fertilidade de há 30 anos […] na verdade, […] nas últimas décadas a fecundidade tem diminuído sistematicamente e que é ainda grande a mortalidade infantil, embora em acentuado decréscimo." Recuperando o artigo de Pereirinha, Arcanjo e Carolo (2009), se os autores sustentam que não houve uma institucionalização tardia do abono de família em Portugal, o mesmo já não se pode afirmar sobre a institucionalização do seguro de maternidade. Ao nível das prestações relacionadas com o apoio à família, deve ser ainda referida a atribuição de subsídios de casamento, nascimento e aleitação dos trabalhadores inscritos pelas Caixas de Previdência ou de Abono de Família (portaria n.º 17.963, de 23 de setembro de 1960), com o objetivo de corrigir e "evitar diferenciações injustificadas nos sistemas básicos de Previdência e Abono de Família".

A regulação do trabalho feminino acontece na segunda metade dos anos 60, altura em que o estado adota medidas com esse mesmo objetivo (Wall, 2011). O Regime Jurídico do Contrato Individual do Trabalho (1966/1969) aprova medidas que visam proteger as trabalhadoras do despedimento durante a gravidez e até um ano após o parto, proibir o trabalho noturno durante a gravidez e até três meses depois do parto, e considerar como justificadas as faltas das trabalhadoras com responsabilidades familiares para assistência a familiares nos casos de doença ou acidente. Em 1969, no mesmo regime jurídico, o estado "encoraja as entidades patronais a facilitar o emprego a meio tempo, e a procurar criar, manter ou colaborar em obras de interesse social, designadamente infantários e jardins infantis", abrindo espaço para a intervenção estatal no sentido de "facilitar e apoiar a ação das empresas na realização destas obras" (Wall, 2011).

No âmbito da implementação da Reforma da Previdência Social de 1962 é importante notar que a aprovação do Estatuto da Saúde e da Assistência, em 1963, antecedeu a criação da Direção-Geral da Assistência Social em 1971 (decreto-lei n.º 413/71, de 27 de setembro). A Direção-Geral tinha como um dos objetivos contribuir para a integração social dos indivíduos, sendo prioritários os grupos da infância e juventude e a população idosa. Um dos seus órgãos principais era o Instituto da Família e Ação Social, que tinha como algumas das suas competências: "a promoção do bem-estar da criança; o desenvolvimento de equipamentos sociais adequados; a integração social das crianças privadas de meio familiar, com deficiências ou de adolescentes e jovens com desvios de comportamento; a realização de programas de ajuda à população idosa e criação de estabelecimentos e serviços de apoio; a execução de programas de reabilitação social dos deficientes em articulação com serviços de saúde e emprego e formação profissional; a criação de serviços e equipamentos necessários à reabilitação social dos deficientes; a atribuição de prestações de ajuda económica, de natureza preventiva e curativa, em situações de comprovada carência, e ainda a prestação de socorros urgentes por motivos de calamidades públicas ou sinistros" (Carolo, 2006). De acordo com Maia (1985) a instituição da Direção-Geral da Assistência "aponta para algo de inovador e não apenas em termos formais. Para além da terminologia mais moderna e atualizada da ação social, a filosofia que lhe está subjacente tende a traduzir a ultrapassagem do cunho fortemente paternalista da proteção social que sempre se fez prevalecer nos diplomas anteriores". Citando o mesmo autor "o Estado, mantendo-se embora algumas ambiguidades, assume as suas responsabilidades de proteção social em termos mais definidos ou, melhor, não as enjeita em termos tão ostensivos como no passado".

A perspetiva comparada entre os motivos subjacentes às medidas adotadas pelo governo português na década de 60 e nos primeiros anos da década de 70, por um lado, e o mesmo quadro ao nível europeu, por outro lado, identifica, sem surpresa, a não coincidência dos motivos, do contexto e das próprias medidas de apoio à família. Como referido, a "redescoberta" da pobreza, a segunda vaga dos

movimentos das mulheres e um novo declínio da fecundidade estiveram na origem de novas medidas de apoio à família na Europa (Gauthier, 1996). Em Portugal, o regime assume, pela primeira vez, a situação de pobreza e de fragilidade económica e social das famílias e da sociedade portuguesa. O parecer da Câmara Corporativa sobre a reforma da Previdência Social reconhece as insuficiências do sistema no campo de aplicação, que abrange pouco mais de 69% dos trabalhadores dos setores da indústria, comércio e serviços, e menos de 20% dos trabalhadores da agricultura, silvicultura e pecuária, e a exclusão das eventualidades de maternidade, sobrevivência, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais. Sobre a assistência, o mesmo parecer, admite quer a "necessidade da intervenção do Estado no sentido de "orientar e realizar uma política de assistência social de caráter nacional", quer as "necessidades a atender". Relativamente a estas, o parecer é muito exaustivo no balanço que é feito nas áreas da assistência materno-infantil e da família, onde é assumido que, em geral, e "não obstante o caminho percorrido […] é ainda sensível o nosso atraso no que respeita à assistência materno-infantil", e que "a assistência à família nos seus desequilíbrios […] sofre, como é natural, o reflexo das insuficiências existentes nos vários setores da vida nacional". Numa perspetiva ainda mais detalhada, o parecer descreve, em diferentes pontos, a situação da realidade portuguesa na maternidade, na primeira infância (lactantes), nas mortalidades dos lactantes e infantil e na assistência à família. Sobre a maternidade o parecer, "considerando que a mulher foge cada vez mais ao fardo que para ela representa a maternidade", conclui que "o problema demográfico" se revela em "aspetos alarmantes". A partir do reconhecimento de que o aumento das mulheres no mercado de trabalho é uma tendência generalizada "em todos os países", e que a posição de Portugal num contexto de quebra transversal da natalidade na Europa, é favorável, a Câmara Corporativa considera que o trabalho das mulheres fora de casa atinge negativamente a "função maternal" e a taxa de natalidade e que as medidas de proteção às trabalhadoras grávidas "se têm revelado insuficientes". Neste quadro, a solução passaria assim, por "[…] intensificar, através de meios adequados, a proteção da família de forma a que a mulher – elemento fundamental da sua estabilidade e continuidade – possa criar em casa os seus filhos, sem necessidade de se deslocar à fábrica ou ao escritório para, pelo seu trabalho, conseguir o complemento indispensável à sustentação do respetivo agregado familiar".

Detalhados os números, o mesmo parecer reconhece "as taxas extraordinariamente elevadas da nado-mortalidade", a posição "desfavorável" de Portugal no que respeita à mortalidade materna, tendo em conta que 60% dos partos se realizavam "sem assistência especializada", a "ineficiência" do "estímulo à criação de creches e jardins de infância nas fábricas", a realidade "muito longe de ser satisfatória" da mortalidade infantil. As conclusões sobre a análise da realidade apontam para a necessidade de melhorar a proteção materno-infantil, "tanto mais que as taxas de mortalidade neste domínio […] são tomadas como índice de civilização dos respetivos povos", ainda que seja assumido que: "Não é fácil fomentar a iniciativa privada para o exercício da assistência", e que o estado, desde logo o Instituto de Apoio à Família, teve que intervir no apoio direto às famílias através "de uma rede de inquérito social e de assistência direta nas capitais de distrito e nos núcleos populacionais mais importantes". Ainda que a Câmara Corporativa evidencie de forma clara a insuficiência do apoio à família, procura, mesmo assim, outras explicações, não na falta de meios do próprio estado e das instituições com esta responsabilidade (Pimentel, 1999), mas nos "desequilíbrios familiares" que refletem as "insuficiências existentes nos vários setores da vida nacional". Relativamente aos últimos são apontados três fatores: "a deficiente preparação da mulher para a vida do lar, o insuficiente conhecimento dos problemas familiares e as condições impróprias de habitação".

Se os motivos da descoberta da pobreza e de um novo declínio da fecundidade, que estiveram na base das mudanças nos apoios à família na generalidade dos países desenvolvidos, não tiveram propriamente tradução no caso português, a segunda vaga dos movimentos das mulheres também não poderia ser motivo para alterações de políticas de apoio à família em Portugal. A repressão, a censura

e a ideologia do regime de Salazar, "também" isolaram Portugal deste movimento internacional (Tavares, 2011). De acordo com Christine Bard (1999), o triunfalismo do familialismo entre 1930 e 1960 traduziu-se num certo eclipsar e desagregação do feminismo na Europa e nos Estados Unidos. Se o renovado familialismo do pós-guerra implicou na generalidade dos países campanhas de "regresso a casa" das mulheres, a situação em Portugal era de continuidade na opção do regime das "mulheres como fazedoras do lar" (Serralheiro, 2002). Em Portugal o antifeminismo é uma parte essencial da ideologia do regime fascista (Neves, 2001; Tavares, 2011). O feminismo é considerado uma ameaça à natureza da mulher, à instituição familiar, à natalidade e aos "bons costumes" (Gorjão, 2002; Tavares, 2011). Para Pimentel (1999), o enquadramento da legislação do Estado Novo é claramente marcado por dois fatores. Um fator biológico assente na "natureza da mulher" e um fator ideológico assente no "bem da família", tal como expresso na Constituição de 1933.

O surgimento da segunda vaga do feminismo nos anos 60 na Europa ocidental e nos Estados Unidos não tinha condições que permitissem a sua chegada a Portugal por três razões de base (Gorjão, 2002; Tavares, 2011). Por um lado, porque houve um corte de memória histórica com a primeira vaga dos feminismos, na conjugação entre a morte das suas protagonistas e o encerramento pelo regime das duas associações de mulheres onde muitas dessas protagonistas participavam: o Conselho Nacional de Mulheres Portuguesas, em 1947, e a Associação Feminina para a Paz, em 1952. De acordo com Tavares (2011), com o encerramento do Conselho Nacional de Mulheres Portuguesas inicia-se "uma longa travessia no deserto" em relação à afirmação do feminismo em Portugal. Por outro lado, porque, como afirma Pimentel (2007), "nos anos 60 a censura endureceu de forma assinalável", impedindo também que as novas ideias, a reflexão e a ação de grupos de mulheres que tinham lugar noutros países pudessem sequer ter eco na sociedade portuguesa (Tavares, 2011). Finalmente, e em terceiro lugar, porque na oposição ao regime também não havia espaço para as questões das mulheres. De acordo com Teresa Almeida, citada na obra de Tavares (2011): "Na oposição procurou-se ocultar a discriminação das mulheres em nome de uma utopia política que poderia mais tarde resolver todos os problemas".

Os movimentos de mulheres na Europa e nos Estados Unidos levaram os governos a determinar o maior acesso ao planeamento familiar e ao aborto, a licenças mais generosas e um maior investimento em estruturas de apoio à família. Em Portugal, o parecer da Câmara Corporativa sobre a proposta do governo do Estatuto da Saúde e Assistência expressa claramente a posição oficial contra o planeamento familiar e o aborto. A propósito do problema da natalidade que vários países enfrentam o parecer afirma: "Diretamente relacionado com o problema da natalidade, além de condenáveis práticas anticoncecionais, está o aborto provocado, ato criminoso e antissocial, responsável em muitos países pela redução em mais de metade dos nascimentos que sem este flagelo deviam verificar-se". Em Portugal os métodos de contraceção só são legalmente acessíveis para fins estritamente terapêuticos.

A medida adotada pelo governo português em matéria de licença de maternidade já foi referida anteriormente, e passou pela adoção do seguro de maternidade, no âmbito da Reforma da Previdência Social de 1962. No entanto, é importante não esquecer que a adoção desta medida é justificada pelo reconhecimento "da falta de amparo eficaz às futuras mães" e dos "inúmeros abusos de que elas são vítimas", ao mesmo tempo que o discurso oficial reafirma a necessidade de "[…] intensificar, através de meios adequados, a proteção da família de forma a que a mulher – elemento fundamental da sua estabilidade e continuidade – possa criar em casa os seus filhos, sem necessidade de se deslocar à fábrica ou ao escritório, para, pelo seu trabalho, conseguir o complemento indispensável à sustentação do respetivo agregado familiar" (parecer n.º 42/VII da Câmara Corporativa, sobre projeto de proposta de lei n.º 514, Estatuto da Saúde e da Assistência). Quanto ao maior investimento público em estruturas de apoio à família, o parecer referido afirma: "A ação dos dispensários deverá ser

completada, pela que cabe às creches ou infantários e aos jardins da infância, criados por iniciativa do Estado ou dos particulares, e às famílias que aceitem crianças em regime de colocação familiar".

Apesar da ideologia, dos discursos e das políticas do regime corporativista a análise de algumas medidas na década de 60 e de alguns acontecimentos no final do mesmo período reforça a ideia de contradições da ação do governo, defendida por Wall (2011), bem como a noção de que se processavam várias mudanças na sociedade que contrariavam o regime e que este não tinha forma de travar (Barreto, 1996). Em 1967 é fundada a Associação para o Planeamento da Família. Em 1968 é criada de novo uma associação de mulheres, o Movimento Democrático de Mulheres. De acordo com Tavares (2011): "Após duas décadas de ausência de uma reflexão pública coletiva sobre a situação das mulheres, surgem nos finais da década de 1960 os primeiros debates".

Em Portugal, a evolução das políticas de família nesta fase assenta em motivações naturalmente diferentes das associadas ao contexto europeu e internacional. No essencial, são fatores exógenos ao governo, ao regime, como os desenvolvimentos que acontecem no âmbito da industrialização e turismo, mas também fatores relacionados com a ação do regime. As contradições entre a retórica, quadro normativo e legal, no âmbito da família, e a realidade da pobreza, cada vez mais difícil de esconder, quanto mais de ignorar, que acaba por ser assumida no relatório que antecede a Reforma da Previdência Social em 1962. Os referidos fatores exógenos ao governo, por sua vez, resultaram numa abertura do país que "provoca" mudanças na sociedade, ao mesmo tempo que, pelo menos, sinais de mudança no regime, incluindo em áreas que implicavam a família.

1.3.De 1975 em diante. Os anos 90.

A partir dos anos 70 são identificados quatro desafios principais relativamente às políticas de família: as mudanças demográficas na estrutura e na dinâmica da família, as mudanças na conjuntura económica e orçamental, a emergência do Mercado Comum Europeu e a crescente dimensão social do projeto europeu e o impacto da globalização, na dimensão económica, no estado social (Gauthier, 2002; Neyer, 2003). As respostas dos diferentes atores a estes desafios na evolução das políticas de família constituirão a análise deste ponto.

As mudanças demográficas estão, mais uma vez, na origem de uma nova fase da atenção e intervenção dos governos relativamente às famílias e às suas necessidades de apoio público, devido a dois fatores principais (Gauthier, 1996). Por um lado, a queda persistente e com poucos sinais de recuperação dos níveis de fecundidade, muito abaixo do mínimo necessário à renovação geracional. Por outro lado, o aprofundamento das transformações demográficas na família que tiveram início nos anos 60, tendo em conta a evolução no casamento, na coabitação, no divórcio, nos nascimentos fora do casamento, nas famílias monoparentais e na participação das mulheres no mercado de trabalho.

A análise da atitude e resposta dos diferentes governos dos países industrializados a estes dois "problemas" revela-se importante, desde logo na comparação entre o impacto transversal da queda da fecundidade e das alterações na família na adoção de medidas de política de família, relativamente a cada uma das dimensões das mudanças demográficas. A tendência de diminuição persistente da fecundidade verificou-se de uma forma bastante uniforme em todos os países (Hantrais e Letablier, 1996; Kuijsten, 2002), mesmo tendo em conta as diferentes situações – em 1990 só três países asseguravam o valor mínimo para a renovação geracional quando em 1970 eram 17 (Gauthier, 1996). No entanto, as alterações na família revelavam um padrão comum, caraterizado pelo desfasamento no tempo, no ritmo e na magnitude da individualização e da pluralização das formas de família, tendo em conta os diferentes contextos históricos, sociais, culturais, políticos e

institucionais entre países (Hantrais e Letablier, 1996; Kuijsten, 2002; Martin; 2002; Therborn, 2004; Torres, 2010). A atitude dos governos face a estas duas realidades pode ser resumida na ideia de que foram as mudanças na família o principal motor da sua ação neste período. Pela primeira vez, na história da evolução das políticas públicas na área da família, de uma forma clara, assumida pelos decisores políticos, a família é o motivo e objetivo das medidas de política adotadas neste período.

De acordo com o trabalho desenvolvido por vários autores (Ditch *et al.*, 1995; Gauthier, 1996), apesar de a questão da fecundidade não ter sido ignorada e de a generalidade dos governos e de várias organizações internacionais terem desencadeado uma série de iniciativas para estudar e acompanhar a sua natureza e consequências, foram poucos os países que adotaram medidas de apoio à natalidade, concretamente a França, o Luxemburgo e a Grécia. Gauthier (1996) analisou os inquéritos das Nações Unidas sobre população (Population Inquiry Survey) e concluiu que dos 22 países do seu estudo, apenas seis (França, Luxemburgo, Suíça, Alemanha, Grécia e Itália) referiam estar insatisfeitos com os níveis de fecundidade registados no inquérito de 1989, sendo que a maioria dos países mantinha a sua posição desde o primeiro inquérito em 1979. Na base da perspetiva "não preocupada" dos atores políticos terão estado a divisão no debate académico sobre as consequências económicas da baixa fecundidade, as vantagens associadas ao argumento ecológico, a perceção da natureza pública ou privada das decisões neste âmbito e a relação custo/benefício e custo/eficácia da adoção de políticas públicas com o objetivo de inverter a queda da fecundidade, e ainda as vantagens económicas e sociais associadas a níveis de fecundidade mais baixos.

Apesar de uma extensa investigação sobre o tema da queda da fecundidade, não existem propriamente explicações simples ou inteiramente satisfatórias. No entanto, há um conjunto de fatores relacionados com a situação macroeconómica e com o tecido cultural e social de cada sociedade, que de forma combinada têm um potencial explicativo para este facto (Ditch *et al.*, 1995): o acesso ao planeamento familiar, o adiamento do casamento e da transição para a parentalidade, o aumento dos custos diretos e indiretos associados à decisão de ter filhos, o aumento dos divórcios e da necessidade de as mulheres se manterem no mercado de trabalho, o contributo das recessões económicas, entre outros. Das consequências negativas mais óbvias da queda da fecundidade – a falta de mão-de-obra e o envelhecimento da população –, esta última dimensão foi uma preocupação mais transversal aos países industrializados relativamente à primeira (Ditch *et al.*, 1995). O debate internacional sobre a questão demográfica tendeu a polarizar-se entre a situação dos países em desenvolvimento, na necessidade de desenvolver políticas que permitissem o equilíbrio entre o crescimento populacional e o desenvolvimento económico e social desses países, e a situação dos países desenvolvidos relativamente às consequências económicas e sociais das perspetivas da diminuição da população (Gauthier, 1996). As conferências mundiais e europeias sobre população e desenvolvimento nos anos 80 e 90, a constituição de grupos parlamentares para as questões da população e o desenvolvimento e de fóruns parlamentares regionais com o mesmo âmbito, em diferentes continentes, são um exemplo do interesse e agendamento políticos do problema.

As propostas de promoção do acesso ao planeamento familiar e aos direitos sexuais e reprodutivos neste período evidenciam a atenção e visibilidade políticas dadas à questão da natalidade. As Nações Unidas, o Conselho da Europa e a União Europeia foram atores centrais deste debate. Nos países industrializados, a abordagem internacional da questão das perspetivas de diminuição da população e dos seus impactos foi debatida e deu origem a várias declarações, mas sem a adoção de uma agenda pró-natalista, como são exemplo as Conferências Europeias sobre População em 1982 e 1993. A declaração da conferência de 1982, apesar de prever a possibilidade de os governos dos

diferentes países poderem adotar medidas com o objetivo de influenciar a fecundidade, tendo em conta a avaliação que os próprios façam "da sua situação financeira e demográfica", diz expressamente que "quase todas as delegações indicaram que os seus governos não tinham adotado políticas demográficas explícitas". Dez anos depois, as Recomendações da Conferência Europeia sobre População e Desenvolvimento de 1993 (FNUAP, 1994) referem no ponto 4 do enquadramento, de forma muito sumária, sobretudo se comparada com o documento de 1982, a questão da persistente, e nalguns casos sem precedentes, queda da fecundidade, e o facto de os países estarem a avaliar as suas consequências no longo prazo. Na parte das recomendações propriamente ditas de 1993, no ponto sobre "Fecundidade, estatuto das mulheres e da família", não é adotada qualquer proposta de apoio à natalidade. Por sua vez, as recomendações centram-se no apoio a um "ambiente" mais amigo da criança e da família, no apoio público e privado ao crescente número de pais que querem atingir a possibilidade de realização profissional, familiar e pessoal. As propostas apresentadas são no âmbito dos serviços de apoio à criança e de regimes de licenças, na consideração de medidas de compensação dos custos associados às crianças, da promoção da igualdade de género, do desenvolvimento de medidas de apoio aos grupos mais vulneráveis e do apoio a que os casais possam decidir livremente o momento e o número de filhos que desejam ter.

Nos fóruns internacionais, a posição da maioria dos governos varia entre a neutralidade ou a ausência de qualquer referência à questão da fecundidade, incluindo os que representam países com índices baixos e muito baixos de nascimentos (Demeney, 1987). A exceção ao quadro anterior é a resolução adotada pelo Parlamento Europeu em 1983. Ao assumir o problema como sendo comum aos estados-membros, o Parlamento defende a necessidade de medidas que invertam a situação ao nível comunitário (Hantrais, 2007).

Iniciativas governamentais relacionadas com as questões populacionais desde 1975 (Gauthier, 1996)

País	Ano	Iniciativas
Alemanha	1978 1984	Grupo de Trabalho sobre População Relatório sobre População
Austrália	1984 1990	Conselho Nacional sobre População Comité sobre Questões Populacionais
Áustria	1988	Reunião sobre as Consequências no Longo Prazo das Tendências Populacionais
Bélgica	1975 1987	Relatório da Comissão da Valónia sobre População Relatório sobre População e Segurança Social
Canadá	1980 1987	Conselho Consultivo Nacional sobre Envelhecimento Revisão Nacional sobre Tendências Demográficas
Dinamarca	1978 1985	Comissão sobre Envelhecimento Estudo sobre Baixos Níveis de Fecundidade
Estados Unidos	1978 1981	Comissão sobre População Conferência da Casa Branca sobre Envelhecimento
Finlândia	1983	Estudo sobre os Efeitos das Tendências Demográficas na Oferta de Mão-de-Obra
França	1975 1985	Estudo sobre Alternativas para Inverter Declínio da Fecundidade Alto Comissariado para a População e a Família
Grécia	1988	Grupo de Trabalho para o Estudo dos Problemas Demográficos
Irlanda	1983/4	Relatórios do Conselho Económico e Social sobre Mudanças Demográficas
Japão	1980 1982	Relatório do Comité Especial sobre Tendências da Fecundidade
Luxemburgo	1977 1991	Relatório sobre População Relatório sobre População e Apoios à Família
Nova Zelândia	1981 1982	Estudo sobre População Grupo de Monitorização da População
Noruega	1981	Comissão sobre Tendências Demográficas
Países Baixos	1982 1983 1985 1988	Comité sobre Política Demográfica Estudo sobre as Consequências das Tendências Demográficas Comissão sobre Segurança Social Segundo Relatório do Partido Trabalhista sobre Questões Populacionais
Portugal	1988	Comissão Nacional sobre Envelhecimento
Québec	1985	Relatório sobre as Consequências das Tendências Demográficas
Suécia	1978	Comité sobre Tendências da Fecundidade
Suíça	1984	Comissão sobre Política Populacional
Reino Unido	1979	Grupo Parlamentar sobre População e Desenvolvimento
Comunidade Europeia	1993	Ano Europeu dos Idosos
Nações Unidas	1982 1984 1994	Assembleia Internacional sobre o Envelhecimento Conferência Mundial sobre População Conferência Mundial sobre População

No quadro acima é evidente o agendamento das questões relacionadas com a tendência de quebra da fecundidade pela generalidade dos países. As iniciativas revelam três dimensões de abordagem do problema: o estudo das questões demográficas e dos seus impactos em geral, o foco no tema do envelhecimento e na relação com os sistemas de segurança social, entre outros, e a perspetiva de adoção de medidas com o objetivo de contrariar a queda dos nascimentos.

No cruzamento entre as iniciativas e a adoção efetiva de medidas pelos governos dos diferentes países, Gauthier (1996) conclui pela existência de três grupos de países, determinados pela perceção da maior ou menor gravidade do declínio da fecundidade, pela perspetiva relativamente à legitimidade da intervenção pública numa questão como a da decisão de ter filhos, e pela avaliação da relação custo / eficácia dessa intervenção. Em primeiro lugar, os países intervencionistas liderados "a grande distância" pela França que, com a sua longa história no desenvolvimento de políticas de família pró-natalistas, responde positivamente aos determinantes das decisões dos diferentes governos referidos. De notar que, relativamente à natalidade, as iniciativas desenvolvidas pela França colocam a tónica na diferença entre os indicadores da fecundidade desejada e a fecundidade efetiva, assumindo não existir muito espaço para a adoção de medidas para aumentar o número de nascimentos em geral (INED, 1976). O objetivo central da ação governamental era o de apoiar melhor a família (Gauthier, 1996). Em segundo lugar os países não intervencionistas que, considerando a diminuição dos nascimentos e a ameaça da redução da população, orientam as medidas para a criação de ambientes favoráveis à família. A justificação para a não adoção de medidas com o peso histórico negativo do passado, relativamente às políticas de família e à instrumentalização da imagem da família para a afirmação de regimes não democráticos, como é o caso da Alemanha e da Itália, ou de países que consideram a intervenção pública em matéria de fecundidade incompatível com os direitos e liberdades individuais, como a Suíça, resumem o essencial do que carateriza este grupo. Finalmente, em terceiro lugar, os países que não intervieram por considerarem a diminuição da fecundidade um "não problema", como o Reino Unido e o Canadá, ou por considerarem satisfatório o tamanho da população e os respetivos níveis de fecundidade, como a Holanda.

A generalização da tendência da diminuição do casamento, do aumento do divórcio, da pluralidade de formas de organização familiar – coabitação, monoparentalidade, famílias reconstituídas, pessoas sozinhas – e a consolidação da participação das mulheres no mercado de trabalho, com o aumento das mulheres trabalhadoras com filhos e a predominância da organização familiar em que homens e mulheres trabalham, que caraterizam a segunda fase da família moderna (Singly, 2007), desafiam os sistemas de apoio público existentes e são os fatores subjacentes a três ideias importantes. A primeira, a de que nesta fase "o apoio público às famílias emergiu como o grande vencedor político" (Gauthier, 1996). A segunda, a "oficialização" e entrada na linguagem política do termo "políticas de família" (Gauthier, 1996), que emerge em primeiro lugar como um "conceito europeu" (Hantrais e Letablier, 1996; Meulders-Klein, 1993). A terceira, a necessidade da construção de uma nova relação entre estado e família, trabalho e família e entre os diferentes elementos da própria família, tendo em conta questões essenciais, como a participação das mulheres no mercado de trabalho e a diminuição das funções da família (Martin, 2002; Singly, 2007). Se, a partir da segunda metade dos anos 60, as alterações demográficas na família dividiam os países do Norte da Europa, os "países piloto" no surgimento da família moderna, dos países do Sul, que continuavam marcados pelo paradigma da família nuclear, a segunda metade dos anos 70 e seguintes é caraterizada pelo alastramento das alterações na realidade da família a todos os países industrializados.

As novas realidades familiares requerem novas medidas de políticas. No entanto, o "redireccionamento" dos apoios à família neste período surge, por um lado, num contexto de

movimentos contrários, e por outro lado, num enquadramento de maior complexidade do processo de decisão política. A maior privacidade da vida familiar e uma maior intervenção do estado no apoio às famílias, a desinstitucionalização da família e a necessidade de regulação de novas formas de família, como as uniões de facto, dos direitos das crianças e dos direitos e responsabilidades parentais e, finalmente, o aprofundamento e a adoção de novas medidas de apoio às famílias e a necessidade de contenção da despesa pública caraterizam o essencial do contexto relativo aos movimentos contrários. A multiplicidade de atores e um processo de decisão que se revela menos hierárquico e mais circular (Dumont, 1991), de que resulta uma acrescida complexidade do processo de decisão política e da realidade da família e das políticas de família, estão subjacentes à realidade mais complexa onde se desenrolam os processos de decisão. O apoio aos trabalhadores com filhos, a pobreza das famílias, as mudanças nos apoios fiscais e económicos à família, as famílias monoparentais, e os direitos das crianças surgem nesta fase como prioridades das medidas de apoios às famílias (Dumont, 1991; Gauthier, 1996). Entre 1973 e 1995 a taxa de emprego dos homens diminuiu e a taxa de emprego das mulheres aumentou em todos os países da OCDE (Ditch *et al.*, 1995; Künzler, 2002). Importa salientar que, se até 1975 o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho abrangia, no essencial, as mulheres sem filhos pequenos, a partir de 1975 passou a incluir de forma significativa as mulheres com filhos abaixo das idades da escolaridade obrigatória (Gauthier, 1996). A resposta dos governos dos diferentes países industrializados às consequências desta mudança, nas famílias e na sociedade em geral, marcou a tendência de estabilização das prestações familiares e de expansão das estruturas de apoio às famílias e dos regimes de licenças de maternidade, paternidade e parentalidade, nas decisões relativamente às políticas públicas de apoio às famílias (Dumont, 1991; Gauthier, 1996; Künzler, 2002).

A bibliografia dá nota da dificuldade da realização da análise comparada relativamente ao desenvolvimento das estruturas de apoio à família. No entanto, também é clara na ideia de que deixam de ter como destinatárias as crianças das famílias mais pobres e cujas mães "precisavam" de trabalhar, como acontecia desde o final do século XIX até à segunda metade do século XX, para apoiarem as crianças e as famílias das mulheres que entram de forma significativa no mercado de trabalho. A referência de Flora e Heidenheimer (1981), na obra sobre a origem e evolução do estado social, ao facto de o desenvolvimento da segurança social se ter centrado no homem provedor de rendimento, e não nas mães e mulheres, como foi o caso das primeiras medidas de "alívio dos pobres", se alargada no horizonte temporal ao período a partir de 1975 em diante, parece estabelecer uma perspetiva interessante na evolução das políticas sociais tendo em conta os seus destinatários. No exercício de construção da linha cronológica dessa mesma evolução, os primeiros elementos de políticas sociais começam por se centrar nas mulheres e crianças, no combate à pobreza e à mortalidade infantil, passam depois a focar-se nos homens na perspetiva da promoção do modelo familiar assente no homem provedor do rendimento, para se voltarem a centrar nas mulheres e crianças na perspetiva do apoio à inserção no mercado de trabalho das primeiras e na promoção dos direitos das segundas, para regressarem de novo, ao foco no papel dos homens, não como provedores do rendimento, mas na promoção do seu papel na partilha das responsabilidades familiares e domésticas.

De forma crescente entre os anos 80 e 90, os temas que marcam o debate sobre os serviços de apoio à família relativamente às crianças, no espaço da União Europeia, são essencialmente quatro. A descentralização da política de família e a importância do poder local, do privado e das redes informais, desde logo a própria família (Dumont, 1991; Dumont, 1992), a sobreposição das políticas de família e de educação, a disponibilidade, o custo e a qualidade dos serviços de apoio à família, que faz emergir a questão sobre a necessidade de envolver outros atores e, finalmente, o papel dos homens e das mulheres nas responsabilidades familiares. A diferenciação dos serviços da primeira infância e depois dos três anos, a ocupação dos tempos livres dos horários escolares articulada com a

flexibilidade e oferta das respostas necessárias, o crescente envolvimento dos pais, refletido por exemplo na recomendação sobre serviços de apoio à família de 1992, que propõe várias medidas de promoção do papel dos pais, concretizam partes de uma realidade que marcam os temas do debate acima referido. As licenças de maternidade, paternidade e parentais são também um instrumento de política cada vez mais relevante. Se em 1975 a duração média das licenças era de 15,5 semanas, em 1991 tinha aumentado para as 22,1 semanas (Gauthier, 1996). O subsídio pago durante as licenças varia entre os 100% e os 50% relativamente ao salário. Nestes anos é generalizada a adoção das chamadas licenças complementares. Se em 1975 apenas a Áustria e a Itália tinham adotado este regime, até aos primeiros anos da década de 90 mais 12 países seguiram a mesma opção, ainda que na maior parte dos casos esta licença não fosse paga. O relatório do Observatório Europeu das Políticas de Família considera 1992 um "ano simbólico para a política de família", pela adoção da diretiva europeia "relativa à implementação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes no trabalho". No entanto, e como se perceberá melhor no desenvolvimento deste anexo, importa referir e salientar que a diretiva não é adotada como medida de política de família, mas como medida das políticas de proteção e de segurança no trabalho e de igualdade entre mulheres e homens.

Na análise da prioridade política de promoção da conciliação entre a vida profissional e familiar e de apoio ao emprego das mulheres, a bibliografia evidencia três pontos relevantes. Por um lado, a tendência de convergência simultânea entre as mudanças demográficas e familiares e os instrumentos de política mobilizados, como as estruturas de apoio à família e licenças (Dumont, 1991; Gauthier, 1996; Henderson e White, 2004). Por outro lado, a harmonização do desenvolvimento da política de família e da política de igualdade entre mulheres e homens, que nas décadas de 60 e 70 se revelavam inconciliáveis ou contraditórias (Dumont, 1991). O facto de em 1990, a generalidade dos estados-membros da Comunidade Europeia, com a exceção da Alemanha, Grécia, Irlanda e França, preverem, ainda que de uma forma "tímida", o envolvimento do pai na utilização das licenças é dado como exemplo de uma nova fase na relação entre as duas políticas referidas pela promoção do papel dos homens nas responsabilidades domésticas e familiares. A promoção do papel do pai nas responsabilidades familiares e domésticas é um tema importante das instâncias europeias e dos relatórios do Observatório Europeu das Políticas de Família. Do conjunto dos relatórios importa salientar alguns pontos. Em primeiro lugar, o facto considerado "surpreendente" da similitude da realidade dos diferentes estados-membros relativamente ao pouco envolvimento dos pais, nomeadamente na utilização das possibilidades de gozo das licenças. A Dinamarca foi o primeiro país a introduzir uma licença de paternidade em 1986, e de acordo com os dados do relatório da European Network Childcare de 1994, 3% dos pais gozavam a licença. Em segundo lugar, as razões apontadas para a baixa adesão dos pais à partilha das licenças: razões económicas, tendo em conta o facto de os salários dos homens serem mais elevados; a insegurança do emprego relacionada com as mudanças no mercado de trabalho; o facto de as mulheres com baixas qualificações e baixos salários preferirem ficar em casa porque o subsídio pago compensava relativamente ao salário e porque não se sentiam satisfeitas no trabalho; a atitude dos empregadores relativamente à legitimidade do gozo da licença pelos pais e a preferência das mães em geral pelo gozo da totalidade da licença. Em terceiro lugar, o facto de alguns estudos apontarem para a necessidade de adoção de licenças exclusivas para os pais, sendo dado o exemplo de um estudo na Suécia que defendia uma licença de paternidade de pelo menos três meses, para que os pais desenvolvessem as suas próprias estratégias na partilha das responsabilidades familiares ao longo das diferentes fases de crescimento das crianças. Finalmente, o terceiro ponto, que salienta a divergência entre países no desenho, na formulação e na articulação das diferentes medidas de apoio à família, tendo em conta a perspetiva da maior ou menor responsabilidade pública no apoio às mães e pais trabalhadores, e os objetivos subjacentes às medidas de política de família adotadas com este objetivo (Gauthier, 1996). As divergências verificam-se entre países, como os nórdicos, que assumem o papel forte do estado no apoio à conciliação da vida profissional e da vida familiar, e países como o Reino Unido, a Irlanda e os Estados Unidos, que têm a

atitude oposta. Como se verificam entre países que adotam estas medidas com o objetivo de promoção da igualdade entre mulheres e homens, como os países nórdicos mais uma vez, e países que persistem no objetivo de apoio aos papéis tradicionais de homens e mulheres, como a Alemanha.

A discussão sobre a maior vulnerabilidade das famílias com filhos, em particular as famílias monoparentais, e a adoção de medidas para apoiar essas famílias sobrepuseram-se à discussão sobre a universalidade *versus* seletividade dos apoios, tendo em conta a maior eficácia das medidas na redução da pobreza e a pressão orçamental para a diminuição da despesa. A bibliografia que analisa o impacto desta discussão nas políticas sociais em geral, e nas políticas de família em particular, concluiu pela sua resiliência (Dumont, 1991; Pierson, 1996; Gauthier, 1999; Henderson e White, 2004; Danziger, Smeething e Rainwater, 2012; Neyer, 2012). Apesar da pressão das diferentes crises económicas deste período, a política de família "não evoluiu no sentido de uma política exclusivamente orientada para os mais pobres ou vulneráveis" (Dumont, 1991). Se alguns países introduziram a condição de recursos entre a segunda metade dos anos 70 e o início dos anos 90, em 1990, com a exceção da Itália, da Grécia e de Espanha, as prestações familiares eram universais na maioria dos estados-membros (Dumont, 1991). Neste quadro foram adotadas medidas suplementares de apoio às famílias mais vulneráveis, para além da tendência para o maior investimento em estruturas de apoio à família e na extensão dos regimes de licenças referidos. A bibliografia sobre o debate quanto à dimensão da família na política fiscal e das prestações familiares, concretamente sobre o abono de família, no contexto de estagnação ou crise económica, aponta para alguns dados que se considera importante evidenciar. No âmbito da política fiscal, em 1990 a maioria dos países europeus passa da declaração conjunta dos rendimentos para a declaração individual. As principais razões passam pela eliminação das discriminações entre os casais casados e em coabitação, e pela promoção da igualdade das mulheres, tendo em conta o acesso crescente destas ao trabalho pago e a tendência para a individualização dos direitos (Dumont, 1991 e 1992; Hantrais e Letablier, 1996).

O debate sobre as prestações familiares é marcado pela necessidade de adequar os recursos às necessidades, com o objetivo de garantir a sua maior eficácia. Neste âmbito, o abono de família tende a ser valorizado relativamente a outras prestações, como os subsídios de nascimento e de casamento. O receio ou previsão de que a maior preocupação dos governos com o fenómeno do envelhecimento, relativamente à queda da fecundidade, implicaria uma transferência de recursos dos mais novos para os mais velhos não se concretiza (Gornick, 2002). O que se verifica é uma tendência para a permutabilidade entre os apoios fiscais aos dependentes e as prestações familiares, e mais uma vez o abono de família em particular, no sentido do reforço da opção pelas prestações familiares. Neste movimento é privilegiada a escolha pela redistribuição transversal, relativamente à redistribuição vertical (Dumont, 1991; Gauthier, 1996 e 1999; Daly e Clavero, 2002; Martin, 2002). A dimensão dos debates sobre prestações é muito mais política do que técnica e, para além dos pontos já referidos, importa salientar a ponderação crescente do abono de família como direito da criança e não da família, com as devidas consequências no financiamento. Apesar dos pontos convergentes nas questões que marcam esta discussão, mantém-se uma forte diversidade no desenho das prestações familiares, tendo em conta as raízes históricas, culturais, políticas e económicas de cada país (Ditch *et al.*, 1995; Ditch, Barnes e Bradshaw, 1998).

A par da generalização do acesso das mulheres ao mercado de trabalho e também como uma das suas consequências, a importância das famílias monoparentais é um dos fatores que desafia a agenda política e a adoção de medidas. A questão não é nova em si, o que é novo é o seu crescimento, para além da forma como é abordada. A realidade da monoparentalidade como uma "questão da classe média" e não dos mais pobres, ou com comportamentos moralmente questionáveis, resulta e traduz várias mudanças, a começar pela própria generalização do termo famílias monoparentais (Torremocha, 2002). Lefaucheur (1995) identifica três fatores explicativos na base da adoção da expressão famílias

monoparentais: a alteração no poder conjugal, no estatuto da mulher e a nova ordem reprodutiva, resultante da diluição do casamento e do aumento dos nascimentos fora do casamento. Torremocha (2002) salienta as mudanças implícitas nesta designação. Mudanças ao nível académico, provocadas pelo declínio do paradigma da família nuclear, que tendia a ver as famílias monoparentais como famílias desviantes, e pelas condições de acesso das mulheres ao trabalho pago. Mudanças ao nível institucional, que se traduzem nos anos 70 e 80 na orientação dos apoios e da atenção política para as mulheres sozinhas ou divorciadas com filhos, ao contrário do que aconteceu no início do século XX. Mudanças ao nível social, provocadas pela desinstitucionalização das formas de família e pelo esbatimento das fronteiras do que se considera legítimo e ilegítimo. Mais uma vez, se há convergência numa tendência de maior apoio às famílias mais vulneráveis, em geral, e às famílias monoparentais, em particular, é a divergência que se impõe no tipo, extensão e importância dos apoios, tendo em conta a forma como os estados encaram a responsabilidade pública nos apoios a estas famílias (Gauthier, 1996). O Reino Unido e os Estados Unidos sobressaem como sendo os que se revelam relutantes e contrários ao apoio a estas famílias, quer porque não o consideram responsabilidade do estado, quer porque continuam a acreditar nos efeitos perversos de desincentivo ao trabalho dos apoios às famílias vulneráveis, e de incentivo à formação de famílias monoparentais, pela desresponsabilização dos pais e das mães. A conclusão pela divergência das medidas de apoio à família é partilhada pela generalidade dos autores, ainda que também seja defendida a ideia de que foi sendo menor a partir dos anos 80 (Henderson e White, 2004). Regressaremos a esta questão da divergência e convergência das políticas de família nos pontos seguintes da revisão da bibliografia.

A tendência para a individualização dos direitos marca uma mudança na forma como as crianças são tratadas nas políticas públicas. Se um dos fatores de desenvolvimento dos primeiros elementos da política de família e da política laboral foi a necessidade de proteger as crianças e a sua vulnerabilidade no contexto da industrialização, a partir do final dos anos 80 e princípio dos anos 90 generaliza-se a tendência da criança como detentora e objeto de direitos próprios. A reorientação do abono de família de um direito dependente da situação contributiva dos pais, para um direito da criança é um exemplo significativo dessa mudança. A Convenção dos Direitos da Criança das Nações Unidas de 1989 foi uma peça decisiva para esta mudança, a que se seguiram a Estratégia Europeia para a Criança, aprovada pelo Conselho da Europa em 1996, e a Convenção Europeia para o Exercício dos Direitos da Criança, adotada em 1997.

Neste período a análise da evolução das políticas de família obriga à referência e abordagem do papel das organizações internacionais, a ONU, a OCDE, a OIT, o Conselho da Europa e a União Europeia, de forma muito particular, na maior visibilidade das questões da família e da responsabilidade do estado para com a família nas suas diferentes formas de organização, bem como para com os indivíduos de cada agregado em particular, especialmente nos direitos das crianças e das mulheres. No papel da ONU são referências importantes a adoção da Declaração Internacional dos Direitos das Crianças, em 1989, a declaração de 1979 como Ano Internacional da Criança e de 1994 como o Ano Internacional da Família. A primeira reconhece, mais uma vez, a família como um grupo importante da sociedade e para a promoção e desenvolvimento de todos os seus membros, em particular as crianças. Assume o dever do estado de assegurar "a proteção e assistência necessárias à família para o cumprimento das suas responsabilidades na comunidade". A declaração de 1994 como o Ano Internacional da Família, mobilizou os países na organização de diversas atividades de celebração desse ano, coordenadas por organismos criados para o efeito e que colocaram as questões da família, das suas necessidades de apoio e das responsabilidades de diferentes atores, desde logo o estado, na agenda política e social. O papel da OCDE é referido na bibliografia no âmbito do incentivo e apoio ao desenvolvimento das estruturas de apoio à família, na primeira infância e nos anos que antecedem a entrada na escolaridade obrigatória. Através da divulgação de vários estudos, em 1988 esta instituição

salienta a sua importância no desenvolvimento das crianças, considera o acesso aos serviços de apoio à família entre os 0 e os 6 anos como condição de igualdade de oportunidades, e indica os níveis de cobertura dos diferentes países face ao necessário (Henderson e White, 2004). Em 1989, a Convenção n.º 102 da OIT enquadra a proteção da maternidade e teve, de novo, um papel importante na evolução das licenças no período em análise. A Convenção n.º 103 sobre segurança social, em 1992, estabelece as normas mínimas nas diferentes áreas da segurança social, incluindo prestações familiares e proteção da maternidade. O Conselho da Europa organizou várias conferências sobre demografia e população, bem como diversos documentos sobre os mesmos temas, que permitiram a discussão e troca de informações entre os diferentes atores, especialmente entre os decisores políticos (Council of Europe, 1978). Esta organização desenvolve um extenso trabalho nas questões da família e que afetam a família, sendo de referir a recomendação n.º 1074 da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa sobre política de família, de 1988, e as recomendações do Comité de Ministros responsáveis pelas questões da família sobre "políticas de família coerentes e integradas", de 1994 [N.º R (94) 14] e sobre "a promoção da acessibilidade dos apoios à família", de 1992 [N.º R (92)].

Como foi possível mencionar em diferentes pontos do primeiro capítulo, Gauthier (1996) identifica os anos 70 como o momento da entrada do termo política de família no léxico político, e converge com Hantrais (2007) na ideia da política de família como um conceito europeu a partir da mesma altura. A União Europeia não tem, como não tinha entre 1975 e 1990, mandato político na área social em geral, e da política de família em particular. No entanto, o seu papel é relevante na evolução da política de família e das medidas de política definidas no âmbito da presente tese. Numa cronologia breve da influência da União Europeia no desenvolvimento da política de família, entre 1975 e o início da década de 90, foram necessários 17 anos para que a então Comunidade Europeia referisse a família de forma indireta, na Resolução do Conselho de Ministros relativa a um programa de ação social, em 1974. No objetivo definido no documento de "Realização do pleno e do melhor emprego na Comunidade", é definido que a mesma vai "esforçar-se […] por conciliar as responsabilidades familiares de todos os interessados com as suas aspirações profissionais" e vai "estabelecer um programa de ação a favor dos trabalhadores migrantes e das suas famílias".

Em 1983 o Parlamento adota uma resolução sobre política de família na Comunidade Europeia. No texto afirma a sua visão sobre a família, enquanto "espaço que garante o melhor ambiente para o desenvolvimento do casal e das crianças", sobre o papel da família na sociedade, que considera "importante para o equilíbrio social e para o desenvolvimento", sobre os objetivos da política de família "de garantir a igualdade de direitos e deveres entre homens e mulheres e o desenvolvimento livre e harmonioso de cada um dos membros da família" e de "assegurar o desenvolvimento de todos os membros da família, em especial das crianças". No mesmo documento é definido o dever de a "sociedade garantir à família as condições necessárias ao desenvolvimento das suas funções sociais e pessoais, e os serviços sociais necessários ao desenvolvimento equilibrado do casal e da educação e crescimento das crianças", bem como a "necessidade de medidas que no interesse da felicidade pessoal permitam às famílias que querem ter filhos, poder tê-los e educá-los". Com base nesta visão de família e de política de família o Parlamento Europeu considera, então, que "a política de família deve ser parte de todas as políticas comunitárias" e apela à Comissão para que adote um programa de ação e uma política de família, em conjunto com as organizações europeias representantes das famílias. O objetivo é o de promover a adoção de políticas de família pelos estados-membros, e a harmonização das políticas ao nível comunitário, se considerado apropriado. Note-se que o Parlamento Europeu não apresenta qualquer definição de família ou do que deve ser o modelo de família, mas apresenta a família como uma rede e espaço importante para o desenvolvimento de cada um dos seus membros, salientando a liberdade, a igualdade entre homens e mulheres, o desenvolvimento das crianças, e associando a criação de condições para que as famílias tenham os filhos que quiserem à felicidade

pessoal, sem qualquer outra referência. De sublinhar ainda, nesta visão do Parlamento Europeu, a consideração de diferentes atores, para além dos estados-membros, na definição da política de família, e o cuidado em respeitar os diferentes níveis de intervenção, ao condicionar a harmonização de políticas de família ao nível comunitário à expressão "se considerado apropriado".

No âmbito das medidas de política de família que o Parlamento Europeu considera prioritárias, são de referir a proteção da saúde das mulheres e as licenças parentais, a proteção das famílias monoparentais (a tradução literal do texto é a expressão "famílias ou casais não casados"), a adoção de medidas que promovam a partilha das responsabilidades familiares entre mulheres e homens, como um "requisito fundamental para as boas relações familiares". De forma enfática, o Parlamento Europeu defende que seja dada continuidade às políticas de investimento nos serviços de apoio à família ao nível local, lamentando o facto de serem as famílias com filhos a "pagar" uma parte significativa das consequências da crise económica e financeira daquele período.

Em 1984 as "Conclusões do Conselho" sobre a adoção de um programa de ação social a médio prazo pela Comunidade Europeia (84/C 175/01), no ponto sobre "proteção social e tendências demográficas" determinam que o Conselho "desenvolverá uma troca regular de informação sobre o "desenvolvimento da política de família e sobre os efeitos das tendências demográficas, bem como do envelhecimento". É ainda estabelecido "pedir à Comissão que organize a realização de estudos para estes fins". Em 1989 a "Comunicação da Comissão" sobre políticas de família [COM (89) 363 final] reconhece "a situação dramática da situação demográfica da Europa", os efeitos das políticas comunitárias setoriais sobre a família, "o papel fundamental da família como unidade de base da sociedade", o "papel social e cultural da família, assente na transmissão dos valores da solidariedade e intergeracionais" e define quatro áreas de interesse comum: a promoção da conciliação do trabalho com a vida familiar e a partilha de responsabilidades familiares, medidas a adotar no apoio a determinados tipos de famílias, a atenção especial às famílias mais pobres e o impacto das políticas comunitárias na família, em especial nas proteção das crianças durante a infância. O documento faz, no primeiro ponto, uma análise do contexto demográfico, económico e social e salienta de forma especial as estruturas de apoio à família dirigidas para as crianças como uma componente chave das políticas de família e o facto de que "na medida em que as crianças são cada vez mais raras, o futuro demográfico da Europa depende da família". No segundo ponto, é abordada a forma como a família é reconhecida aos níveis internacional, nacional e comunitário. A nível nacional importa, por sua vez, salientar três aspetos do relatório. Por um lado, os estados-membros reconhecem o papel da família de formas muito diferentes, nomeadamente, em oito casos a família é explicitamente referenciada nas constituições e em quatro existem responsáveis governamentais com a pasta da família: França, Luxemburgo, Portugal e a então República Federal da Alemanha. Por outro lado, é feita a referência à variação da atitude dos diferentes estados-membros relativamente à política de família, entre os que não assumem de todo esta política e os que adotam uma política de família explícita como questão chave da sociedade. Finalmente, é também afirmado que, independentemente das diferentes abordagens e políticas de família, as medidas adotadas revelam-se relativamente lentas face às mudanças e necessidades resultantes das mudanças internas e externas nas famílias.

Neste documento da Comissão é ainda possível identificar claramente, a posição desta instituição relativamente ao ponto de situação de algumas medidas de política de família, as famílias consideradas prioritárias no apoio público, bem como as iniciativas desenvolvidas entre a resolução do Parlamento e esta comunicação da Comissão. A Comissão considera que as estruturas de apoio à família orientadas para as crianças são claramente insuficientes para as necessidades, como também considera que, apesar de desde os anos 70, a ideia do pai chefe de família e provedor das necessidades da mulher e filhos ter evoluído para a ideia de partilha conjunta da autoridade e responsabilidade parental, os pais

ainda se desresponsabilizam significativamente das suas responsabilidades familiares. As famílias monoparentais, com pessoas com deficiência e mais pobres são as famílias definidas como prioritárias pela generalidade dos países. Entre a Resolução do Parlamento Europeu de 1983 e a Comunicação da Comissão de 1989, são referidas várias iniciativas da Comunidade Europeia relativamente à família e às políticas de família. A primeira resposta da Comissão ao Parlamento Europeu, no âmbito da comunicação sobre "Problemas da Segurança Social – temas de interesse comum" [COM (86) 410 final], salientou a necessidade de reunir a informação considerada necessária, de fazer um apanhado das medidas e apoios em vigor nos estados-membros, de concertar a iniciativa com os governos e de adotar um programa de estudos a longo prazo sobre as tendências demográficas e as suas consequências ao longo do tempo. Em maio de 1987 o Conselho de Ministros dos Assuntos Sociais tomou nota das questões assumidas pela Comissão. O Comité Económico e Social desenvolveu vários relatórios sobre o tema, e no relatório sobre tendências demográficas é afirmado que "os cidadãos europeus devem ser alertados para a necessidade de uma política de família" (Burnel Report). No início de 1989 é constituído o Observatório Europeu da Família e das Políticas de Família, com o objetivo de estudar e analisar o desenvolvimento da família e das políticas de família nos estados-membros. O Conselho de Ministros dos Assuntos Sociais adotou "quase por unanimidade" [COM (89) 363 final] a comunicação da Comissão e o relatório do Comité Económico e Social acima referidos, na sua reunião de 27 de maio de 1987. Ao nível do Conselho Europeu, as conclusões da reunião de 22 de fevereiro de 1988 referem a intervenção da delegação francesa sobre a "perturbadora" situação demográfica da Europa, tendo considerado que sem um "renovado dinamismo demográfico" a Europa não conseguiria manter a sua posição económica, cultural e social no mundo. Finalmente, as conclusões do Conselho e dos Ministros Encarregados da Família "relativamente às políticas familiares", (89/C 277/02), de 29 de setembro de 1989, salientam que, tendo em conta o impacto das mudanças económicas e demográficas sobre a família, "torna-se urgente interrogarmo-nos sobre as perspetivas, objetivos e formas de ação comunitária ao nível da família". A legitimação dessa ação assenta no "reconhecimento de factos objetivos […] de modo a assegurar à família um ambiente adequado que permita o seu desenvolvimento harmonioso e a realização dos seus membros no respeito pela livre escolha do número de filhos" e não "em bases ideológicas". As conclusões são claras quanto à necessidade de a ação ser "pragmática a fim de respeitar as especificidades das diferentes políticas nacionais já desenvolvidas e os diversos contextos socioeconómicos em que tais políticas se desenrolam".

No plano da definição das atividades a desenvolver ao nível comunitário parece relevante enunciar as seguintes: produção de informações regulares sobre a demografia e as medidas relativamente à família, tendo em conta vários indicadores incluindo a evolução da natalidade; "tomada em consideração da dimensão familiar na aplicação das políticas comunitárias pertinentes, como por exemplo a livre circulação das pessoas e a igualdade entre mulheres e homens"; "intercâmbio regular de informações e de pontos de vista a nível comunitário sobre grandes temas de interesse comum em matéria de política familiar e demográfica, dando especial atenção ao impacto de outras políticas comunitárias na família; às medidas que permitam garantir a implementação de políticas de igualdade de oportunidades entre mulheres e homens, em particular no acesso ao mercado de trabalho" e "às medidas a favor das famílias, incluindo as ações que dão resposta às caraterísticas e às dificuldades de algumas delas, tendo em conta as atividades desenvolvidas noutras organizações internacionais, a fim de evitar duplicação de esforços". No âmbito das iniciativas definidas pela Comissão Europeia de participação no Ano Internacional da Família, em 1994, o primeiro número da revista *Europa Social* é dedicado ao tema "A União Europeia e a Família". Ao longo da revista é feito uma espécie de balanço sobre o tema, sendo de salientar três pontos. O primeiro, relativamente à explicitação que é assumida pelo comissário e pelo diretor-geral com a responsabilidade do Emprego e dos Assuntos Sociais, sobre

a competência exclusiva dos estados-membros em matéria de família e sobre a divisão que existe relativamente ao reconhecimento ou não da política de família, cabendo à Comissão "acompanhar a convergência e divergência das políticas adotadas ao nível nacional, estimular o debate sobre as questões da família ao nível europeu e encorajar os estados-membros a trocarem experiências e informações". O segundo ponto, para salientar o lamento da Comissão pela impossibilidade de avançar mais no desenvolvimento de iniciativas no âmbito da família e da política de família "quando ainda há muito a fazer", sendo dado o exemplo da proposta de diretiva sobre licença parental e licença por razões familiares [COM (83) 686 final], que dez anos depois ainda não tinha reunido as condições para ser aprovada. O terceiro e último ponto, para enunciar as iniciativas que decorrem da implementação pela Comissão das conclusões do Conselho sobre políticas de família: a institucionalização do Observatório Europeu das Políticas de Família, sendo assumida a expetativa de que do seu trabalho possa resultar "uma certa convergência das políticas de família dos estados-membros", a criação de um grupo composto por funcionários das diferentes direções-gerais da Comissão, com a missão de avaliar o impacto na família das iniciativas da Comissão, a criação de um grupo de altos funcionários indicados pelos governos de cada um dos estados-membros, com a missão de trocar informações e perspetivas sobre os grandes temas relacionados com a política de família e a demografia.

No âmbito do trabalho desenvolvido pelo último grupo referido foram organizadas, conjuntamente com a presidência em exercício da União Europeia, as conferências: "Criança, família e sociedade", em 1991, com a presidência do Luxemburgo, "O papel do pai na família de amanhã", em 1993, com a presidência da Dinamarca, "Que desafios para as empresas e famílias?", em 1993, com a presidência da Bélgica, e "O futuro da família", em 1994, com a presidência da Alemanha. São criadas várias redes relativamente a várias dimensões das políticas de família, como a rede "Families at Work", em 1994, que reúne representantes da Comissão Europeia, empresas e parceiros sociais, com os objetivos de identificar, difundir e estimular práticas inovadoras relativas à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, alimentar a reflexão da Comissão e dos estados-membros e organizar ações pontuais, como a instituição de um prémio de inovação social, com o objetivo de lançar a rede no plano mediático.

A rede referida foi criada tendo em conta a identificação de contradições e dificuldades na promoção da conciliação, em geral, e na promoção do papel do pai na partilha das responsabilidades familiares e domésticas, em particular, e a necessidade de conciliar os interesses das empresas e dos trabalhadores, homens e mulheres, relativamente à flexibilidade do trabalho, atentas as necessidades de promoção e ganhos na competitividade (Ditch *et al.*, 1995). Ainda em 1994, é criado pela Comissão o Observatório sobre a Harmonização Família e Trabalho. Estas duas iniciativas entre outras significam a centralidade das questões da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar e a importância da multiplicidade dos atores, como as empresas e os parceiros sociais. As iniciativas desenvolvidas pelas diferentes instituições da União Europeia foram acompanhadas pela definição de um conjunto de dados e indicadores estatísticos, fundamentais para a capacidade de análise e acompanhamento da evolução das mudanças demográficas e nas famílias, quer de cada um dos países, quer para a realização de estudos comparados entre estados-membros. O Eurostat e o Eurobarómetro, que desenvolveu o primeiro inquérito sobre a atitude dos europeus relativamente à família no quadro das iniciativas do Ano Internacional da Família de 1994, a que se deve associar o trabalho desenvolvido pela OCDE, foram e são fundamentais para o estudo e apoio às decisões de políticas com impacto nas famílias.

Na abordagem da família e das políticas de família pelo Parlamento Europeu, pela Comissão Europeia e pelo Conselho de Ministros Encarregados da Família, entre os anos 80 e a primeira metade dos anos

90, devem ser salientados três pontos. O primeiro, para fazer notar a diferença entre as visões da família expressas pelas diferentes instituições e atores. Se o Parlamento Europeu privilegia a família como o melhor espaço para o desenvolvimento de todos os seus membros, em especial as crianças, a Comissão Europeia assume a visão institucionalista da família como unidade fundamental da sociedade e o seu papel na transmissão de valores e na solidariedade intergeracional, e o Conselho e Ministros Encarregados da Família revela a necessidade de afastar qualquer debate ou definição mais ideológica da família e a necessidade de políticas de família, para se centrar "no reconhecimento de factos objetivos" que justificam uma ação comunitária "pragmática a fim de respeitar as especificidades das diferentes políticas nacionais já desenvolvidas e os diversos contextos socioeconómicos em que tais políticas se desenrolam. O segundo ponto, para evidenciar a distância entre a proposta de adoção de uma "política de família comunitária abrangente" e considerada como indispensável pelo Parlamento Europeu em 1983, e as conclusões do Conselho e dos Ministros Encarregados da Família relativas às políticas familiares de 1989, que "apenas" definem o desenvolvimento de ações de informação relativa à família, a consideração do impacto e da dimensão familiar da implementação de "políticas comunitárias pertinentes" e o intercâmbio de informações. O relatório do Observatório Europeu das Políticas de Família sublinha a "prudência" das ações desencadeadas pela Comissão Europeia, tendo em conta as diferentes sensibilidades, nalguns casos radicalmente diferentes, dos estados-membros relativamente à família e à ideia de política de família (Ditch *et al.*, 1995).

O terceiro ponto, desde logo tendo em conta os dois pontos anteriores, para salientar a conclusão de que entre os anos 80 e a primeira metade dos anos 90 a União Europeia afirmou e" legitimou" o seu interesse nas questões da família, colocou a família na agenda da política social, mas não se aproximou da proposta inicial do Parlamento Europeu, como não definiu a família como uma área de política autónoma ou caminhou no sentido da harmonização de políticas orientadas explicitamente para a família ou adotou legislação comunitária relativa à família ou políticas de família (Gauthier, 1996; Hantrais e Letablier, 1996; Singly e Commaille, 1997). A bibliografia (Hantrais e Letablier, 1996; Martin, 2002) aponta a Recomendação do Conselho sobre a Convergência dos objetivos e das políticas de proteção social de 1992 (92/442/EEC) e o *Livro Branco sobre Política Social Europeia* [COM (94) 333 final] como exemplos disso mesmo. No primeiro caso, e sendo "apenas" uma recomendação no âmbito do desenvolvimento do Mercado Único, que não vincula os estados-membros, a proteção social deve responder, entre outros, "às novas necessidades" subjacentes à evolução do comportamento e estrutura familiares. O ponto 6, sobre a família, aborda o apoio económico às famílias com filhos e às famílias mais vulneráveis, o apoio ao regresso ao mercado de trabalho das pessoas com filhos e a promoção da conciliação entre a vida profissional e familiar como medidas de remoção dos obstáculos à empregabilidade dos pais. No caso do *Livro Branco*, a referência à família é indireta e ambígua, por um lado: "A política social não se cinge apenas às questões do emprego. Afeta a vida das pessoas não apenas relativamente ao trabalho, mas na sua vida familiar, na sua saúde e na velhice"; e aponta para a evolução no sentido da individualização dos direitos, por outro lado: "A comissão fará propostas: […] para a eliminação de discriminações nas políticas fiscais e de proteção social e para a individualização dos direitos". No mesmo documento, as referências a políticas "*family-friendly*" – a necessidade de promover a conciliação da vida profissional e da vida familiar e a partilha das responsabilidades familiares, nomeadamente pela implementação da recomendação do Conselho sobre serviços de apoio à criança (92/241/EEC), que prevê a definição de licenças de maternidade e de paternidade, o investimento em serviços de apoio à criança, a promoção da partilha das responsabilidades familiares entre homens e mulheres – são enquadradas no ponto sobre igualdade de oportunidades entre mulheres e homens, tendo em conta a base legal do artigo 119.º do Tratado de Roma.

A distância entre a promoção da ideia inicial do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, da necessidade de uma política de família europeia global e coerente e as iniciativas aprovadas que se sobrepõem à política de família, mas que foram aprovadas como medidas de igualdade entre mulheres e homens, como a diretiva de licenças de 1992, ou como medidas de conciliação entre a vida profissional e familiar e sem caráter vinculativo, como a recomendação sobre estruturas de apoio à criança em 1992, tem várias hipóteses de explicações, algumas já "pré-anunciadas" nos documentos referidos anteriormente. Se a família é inquestionavelmente importante nas agendas nacional e europeias, as políticas de família são controversas e os seus objetivos e instrumentos de política variam fortemente entre estados-membros. A União Europeia não tem base legal para intervir ou definir políticas de família e o princípio da subsidiariedade parece remeter o espaço de intervenção ao nível comunitário para a lógica "pragmática a fim de respeitar as especificidades das diferentes políticas nacionais já desenvolvidas e os diversos contextos em que as políticas se desenrolam" (Conclusões do Conselho sobre políticas de família). Se autores como Singly e Commaille (1997) sustentam a ideia de que não existe uma política de família europeia, e autores como Hantrais e Letablier (1996) apontam a aplicação intencional do princípio da subsidiariedade para "os estados-membros continuarem a desenvolver as suas próprias agendas de políticas de família, independentemente da legislação europeia", autores como Spicker (1991) defendem a tese de que a Comissão utiliza a técnica "de intervenção em teia fina", de "desenvolvimento incremental de medidas relativamente inócuas, para estabelecer precedentes e competências" em áreas que saem fora da sua competência direta, como é o caso da política social em geral, e da política de família em particular. Atentos os objetivos de Barcelona, que resultaram das Conclusões do Conselho Europeu de 2002, que fixam metas concretas relativamente à disponibilidade de lugares em creches e no pré-escolar em todos os estados-membros, tendo presente a recomendação sobre serviços de apoio à criança de 1992, parece poder dizer-se que a combinação das três perspetivas é útil na análise e avaliação da evolução da influência comunitária no desenvolvimento das políticas de família nacionais.

Voltando às políticas de família ao nível nacional, apesar de as famílias estarem no centro do debate político e social e de todos os países terem adotado medidas para apoiar as famílias, só em poucos países essas medidas resultaram numa política de família global e coerente, sendo o caso mais significativo o da França. A bibliografia converge na expressão utilizada por Gauthier (1996; 2002; Hantrais e Letablier, 1996; Commaille e Singly, 1997; Daly e Clavero, 2002) de "amálgama de apoios económicos e em espécie" para caraterizar as políticas da generalidade dos países. Entre a adoção progressiva da expressão "política de família" a partir da segunda metade dos anos 70, o cada vez maior e mais documentado reconhecimento das mudanças demográficas, das estruturas e dinâmicas familiares, e a crescente resposta do estado às consequências dessas mudanças na necessidade de apoio das famílias, parece poder dizer-se que os anos 90 consolidam tendências importantes no desenho das medidas de políticas de família adotadas (Gauthier, 1996; Hantrais e Letablier, 1996; Dumont, 1997; Daly e Clavero, 2002; Martin, 2002) , que "deitam para o caixote do lixo" as medidas de políticas do período pós-Segunda Guerra Mundial (Ditch *et al.*, 1995). Daly e Clavero (2002) concluem pela identificação de cinco tendências que marcam as políticas de família nos anos 90: a redefinição de família, a afirmação dos direitos das crianças, o apoio aos trabalhadores pais, o apoio às famílias nos custos indiretos associados às crianças e o desenvolvimento do "estado social misto".

A redefinição da família faz-se no sentido de que a questão central das políticas assenta mais na questão da parentalidade e das responsabilidades parentais, do que na relação entre os cônjuges. A instabilidade e diversidade das relações conjugais resultam numa probabilidade elevada de as crianças viverem em mais do que uma realidade familiar ao longo da sua infância (Ditch *et al.*, 1995) por outro lado, a crescente participação das mulheres no mercado de trabalho "reclama" uma nova partilha das responsabilidades familiares. A definição das obrigações parentais em caso de separação, a adoção de

licenças de paternidade exclusivas dos pais, a questão do enquadramento legal dos padrastos/madrastas na relação com os enteados são exemplos da redefinição da família e, de certa forma, dos "novos sentidos" da família na designação de Torres (2010). Mais do que regular as relações conjugais, as políticas de família procuram adaptar-se às mudanças e responder às suas consequências. Nesta redefinição da família mais do que os tipos de família, contam os indivíduos, sendo o desafio o de equilibrar os direitos individuais e reconhecer a interdependência das relações familiares sem prescrever a forma como estas devem ser (Ditch *et al.*, 1995).

A afirmação dos direitos das crianças resulta, como referido, do caminho percorrido no sentido da individualização dos direitos. A bibliografia desenvolve a ideia de que as políticas do estado social "perpetuaram" a familiarização das crianças, no sentido da sua dependência dos adultos e da família (Therborn, 1993; Makrinioti, 1994; Daly e Clavero, 2002). Apesar das diferenças entre os países, o sentido da criança como detentora de direitos próprios, por um lado, independentes e por vezes contra a família, no caso de maus-tratos e negligência, por exemplo, combinado com a promoção do bem-estar da criança, diretamente relacionado com o bem-estar da família, por outro lado, parecem ser os dois lados da moeda da afirmação de uma nova perspetiva sobre as crianças e sobre as políticas de família. Na expansão do apoio aos trabalhadores com filhos, o aprofundamento dos regimes de licenças, quer em termos de montantes, quer em termos de duração, verificou-se em todos os países industrializados entre 1957 e 1997 (Gauthier, 1999). O crescimento menos significativo das prestações familiares, comparativamente com a evolução dos regimes de licenças e com o aumento da comparticipação nos custos com os serviços de apoio à criança, significa uma redução mais significativa dos custos indiretos associados às crianças, relativamente aos custos diretos (Gauthier, 1999; Dumont, 1991). Parece importante referir que neste movimento de expansão destes apoios aos trabalhadores com filhos, deve ser salientada a tendência do aprofundamento paralelo de medidas de conciliação da vida profissional, familiar e social e de promoção da igualdade entre mulheres e homens, com particular enfoque para o início da atenção política para o papel dos homens na assunção das suas responsabilidades familiares e domésticas.

O desenvolvimento do que se designa "estado social misto" reflete, por um lado, a tendência para o desenvolvimento de outros atores na provisão de algumas das medidas de apoio à família, como por exemplo nos serviços de apoio à família, tendo em conta a tendência para a descentralização referida anteriormente, para a cooperação entre o setor público e os setores privado e da economia social e para o papel da própria família na função de cuidar (Ditch *et al.*, 1995; Ditch, Barnes e Bradshaw, 1998). Por outro lado, esta nova modalidade de estado social também parece ser uma das consequências da individualização e da defesa da flexibilidade e liberdade de escolha entre diferentes alternativas, que não apenas a "coletiva e tendencialmente pública" do estado social (Daly e Clavero, 2002). A bibliografia evidencia, como consequência desta tendência, sinais de segmentação na oferta dos serviços de apoio às famílias, em que os agregados com menos recursos recorreriam a familiares e a amas e os com mais recursos a respostas privadas ou de responsabilidade mista com maior qualidade e preços mais elevados (Ditch *et al.*, 1995), em países como a França, a Itália e a Irlanda.

No estudo e análise das tendências das políticas de família a bibliografia evidencia cinco aspetos, relativamente aos países do espaço da União Europeia, que se consideram relevantes na conclusão deste ponto. O primeiro aspeto é que, da mesma forma como as sociedades e os diferentes atores responderam às necessidades de apoio à família no final dos anos 30 e início dos anos 40, também responderam e ainda continuam a procurar responder às consequências das mudanças demográficas e das estruturas familiares que ocorreram a partir de meados dos anos 70, reformulando ou adotando novas medidas. A imagem de que, no final dos anos 90, os decisores políticos ainda procuram acompanhar o ritmo das novas necessidades de apoios das famílias com novas ou aprofundadas

medidas é particularmente forte e transversal. O segundo é que, neste período, se desenvolveram inúmeros instrumentos, desde logo estatísticos, mas também teóricos e analíticos, que permitiram estudar, analisar e procurar compreender melhor as mudanças e as melhores respostas, quer ao nível individual de cada país, que ao nível da política social comparada. Apesar de a questão da fecundidade não "preocupar" os decisores políticos ao ponto de motivar a adoção de medidas pró-natalistas, a questão foi objeto de estudos regulares, quer das instituições internacionais quer da academia. O terceiro, é que analisar as mudanças demográficas e das estruturas familiares numa perspetiva pessimista é "imprudente" (Ditch *et al.*, 1995). Desde logo porque as mudanças coexistem com continuidades, a realidade entre os estados-membros é marcada pela diversidade, e a situação na União Europeia, quando comparada num contexto mais global, não se apresenta tão dramática. O quarto aspeto evidencia que, se ao nível do projeto europeu não foi definida uma política de família europeia, a União Europeia "impregnou" a legislação dos estados-membros com várias medidas, que não sendo assumidas como do âmbito das políticas de família se justapõem a essas mesmas políticas. Os exemplos mais evidentes são as políticas europeias adotadas nas áreas do trabalho e emprego, onde se inclui a questão da conciliação e várias medidas de política da segurança social e educação, e na área da igualdade entre mulheres e homens. Quinta e última nota, para evidenciar as ideias de que, do contexto do aprofundamento e adoção de novas medidas que ainda se revelam necessárias para responder às mudanças demográficas e na família, aos resultados limitados de algumas medidas de políticas, como as da promoção da conciliação da vida profissional e da vida familiar e da partilha de responsabilidades familiares, à permanência de constrangimentos económicos e financeiros e à distância e contradições que se verificam entre o ideal de família e a realidade concreta das famílias, faria sentido, à medida que se aproximava o novo milénio, reavaliar a comunicação da Comissão sobre políticas de família de 1989 e "desenvolver e fazer avançar uma nova visão para a família do século XXI" (Ditch *et al.*, 1995, Ditch, Barnes e Bradshaw, 1998).

1.3.1. As políticas de família em Portugal desde 1975. Os anos 90.

O enquadramento da evolução das políticas de família em Portugal a partir de 1975 tem de ter em conta várias dimensões da história política, económica, social e demográfica, marcadas pelas consequências de 50 anos de ditadura, pelo processo revolucionário de transição para a democracia e pela integração de Portugal na então Comunidade Económica Europeia.

Em primeiro lugar, o corte radical que o 25 de Abril assumiu e concretizou com o ideário familiar do regime de Salazar e com a instrumentalização que o poder fazia da família enquanto extensão e projeção de si próprio, tendo em conta dois objetivos centrais (Wall, 2011): "alterar o modelo de família e de papéis de género subjacente às políticas anteriores" e "promover uma nova relação entre o Estado e a família, reconhecendo a autonomia e a liberdade dos indivíduos e das famílias na esfera privada, garantindo simultaneamente, o apoio e a proteção do Estado". A concretização dos dois objetivos definiu como prioridades políticas a consagração legislativa da igualdade entre mulheres e homens, e do papel do estado na promoção e garantia dos direitos sociais dos indivíduos em geral, e da família em particular, que têm como expressão primeira a Constituição de 1976 (Wall, 1995, 2011 e n.p.; Ferreira, 1998; Fertuzinhos, 2016). Estas prioridades, no seu efeito em cascata em todo o edifício jurídico, desde logo na revisão do Código Civil de 1966, resultaram no que alguns autores consideram "um dos regimes jurídicos mais avançados da Europa em matéria de direitos das mulheres" (Ferreira, 1998). A extensão do capítulo dos direitos sociais da Constituição de 1976 inclui um artigo sobre a família, seguido dos artigos sobre a maternidade, a infância, a juventude, as pessoas com deficiência e a terceira idade. De acordo com alguns autores "não há mais nenhum país em que a constituição tenha dado tanto relevo aos objetivos da política social" (Esping-Andersen, 1993 citando Hoffman, 1983).

A igualdade entre mulheres e homens, os princípios da universalidade e da individualização dos direitos sociais, reconhecendo a família, marcam o quadro constitucional da visão da família e das políticas públicas relativamente a esta. Este quadro constitucional coloca Portugal como um dos países da União Europeia, a par da Áustria, Bélgica, França, Alemanha e Luxemburgo, "que foi mais longe na atribuição de peso institucional ao reconhecimento do Estado como ator da política de família (Hantrais e Letablier, 1996). No capítulo dos direitos, liberdades e garantias é estabelecida, no artigo 36.º, "Família, casamento e filiação", a igualdade na constituição da família e no acesso ao casamento, a definição das regras de contração e dissolução do casamento independentemente da forma como é celebrado, a igualdade entre os cônjuges e dos cônjuges na educação dos filhos, a igualdade entre os filhos nascidos dentro e fora do casamento. Ainda sobre o artigo relativo à família, importa salientar que na Constituinte foi rejeitada a proposta do PSD e do CDS que definia a família como elemento fundamental e natural da sociedade, nos exatos termos da Declaração dos Direitos do Homem. A intervenção do deputado Luís Nunes, do PS, é muito elucidativa relativamente ao sentido da rejeição da proposta: "O que aqui está […] a nossa história torna-o mau. Porque o elemento natural da família é uma formulação que, historicamente, está situada na esteira do imperialismo lusitano e dos elementos naturais." (Fertuzinhos, 2016). A redação aprovada "limita-se" a definir: "O Estado reconhece a constituição da família e assegura a sua proteção […]". O artigo seguinte ao da família tem como epígrafe "Maternidade" e afirma: "O Estado reconhece a maternidade como valor social eminente, protegendo a mãe nas exigências específicas da sua insubstituível ação quanto à educação dos filhos, garantindo a sua realização profissional e a sua participação na vida cívica do país" e consagra o direito constitucional "à dispensa do trabalho antes e depois do parto, sem perda de retribuição ou de quaisquer regalias".

Em segundo lugar, de acordo com Wall (2011), a prioridade e os compromissos com a igualdade entre mulheres e homens, com a privacidade da família, com os direitos das crianças, com o papel do estado na promoção dos direitos sociais, com os imperativos da modernização de uma sociedade atrasada, tendo em conta desde logo os níveis de qualificação e das condições de vida da população muito abaixo da média dos países industrializados, "parecem ter impedido quaisquer iniciativas para colocar a família no centro da formulação das políticas e para as separar claramente de 'políticas sociais' mais vastas". As políticas de educação, de saúde, de segurança social, de emprego e dos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras, de modernização económica marcaram as prioridades políticas no período entre a Constituinte e o início dos anos 80. No quadro de uma nova responsabilidade do estado no desenho das políticas sociais, importa salientar o facto de a família continuar a ter um papel fundamental na provisão do apoio necessário à crescente participação das mulheres no mercado de trabalho (Ferreira, 1998; Wall, 1995, 2011 e n.p.). A baixa cobertura dos serviços existentes, a pertença da maioria desses mesmos serviços a entidades que orientavam a sua "vocação" para a "assistência e solidariedade social", maioritariamente a igreja católica, resultavam num apoio que era em primeiro lugar orientado para as famílias mais vulneráveis e que contava com a capacidade de as restantes assumirem as responsabilidades próprias da família na capacidade de cuidar dos seus (Wall, n.p.). Em terceiro lugar, em Portugal a transição para a democracia e para o estado-providência é, não apenas simultânea, como acontece num período marcado pela crise e instabilidade económicas. Quando os restantes países europeus mais desenvolvidos, com a exceção da Espanha, tinham atingido os "anos dourados" do estado social no período pós-Segunda Guerra Mundial, marcado pela expansão económica, e começavam a questionar a sua sustentabilidade no âmbito da crise mundial do petróleo de 1973, e das que se lhe seguiram, Portugal procurava definir e construir as bases de um novo contrato social entre o estado e a sociedade portuguesa, assente na promoção de mais liberdade, mais igualdade e melhores condições de vida para todas as pessoas e gerações. O ponto de partida era marcado por um nível de desenvolvimento económico que, medido pelo PIB *per capita*, era em 1973

próximo do da Grã-Bretanha em 1929, da Alemanha pelos anos 50 e da Itália em 1960 (Esping-Andersen, 1993).

Em quarto e último lugar, os anos 70 representam, de acordo com várias autoras, a primeira modernização da família, considerada tardia quando comparada com os países industrializados (Ferreira, 1998; Almeida *et al.*, 1998; Torres, 2010), caraterizada por uma nupcialidade elevada, um número de nascimentos fora do casamento baixo, níveis de fecundidade média elevados, idade jovem na transição para a parentalidade e valores consideráveis de casamentos católicos. Apenas no final dos anos 70, e sobretudo nos anos 80 e 90, Portugal acompanhará os padrões caraterísticos dos restantes países industrializados, ocorrendo a segunda modernização da família caraterizada pela baixa nupcialidade e de número de casamentos católicos, baixa fecundidade e crescente número de divórcios e da idade ao primeiro filho.

Os dados do casamento, da fecundidade e do divórcio durante a década de 70 devem ser analisados no contexto socioeconómico do país na transição para a democracia. Por um lado, relativamente ao casamento, os anos 60 e princípio dos anos 70 representam "a fase cor-de-rosa do casamento" e os anos 70 o "auge tardio e breve da família nuclear institucional" (Wall, n.p.), num percurso histórico marcado pelas restrições ao casamento de um país pobre, onde a industrialização foi tardia e a população rural era ainda significativa nos anos 60, com fortes níveis de emigração e com a saída de centenas de milhares de homens para a guerra (Almeida *et al.*, 1998; Wall, n.p.). Por outro lado, relativamente à fecundidade, só nos anos 70 começa a ser possível a difusão e acesso aos métodos de planeamento familiar, pela conjugação do maior acesso das mulheres a cuidados de saúde, pelo declínio da autoridade da igreja, pela maior privacidade da família e importância das aspirações individuais, nomeadamente relativamente ao futuro dos filhos, e pela crescente entrada das mulheres no mercado de trabalho, acompanhada da subida dos seus níveis de qualificação (Wall, n.p.). Nos anos 70 os níveis de fecundidade em Portugal ainda estavam acima do mínimo necessário para a renovação geracional, quando nos restantes países europeus mais desenvolvidos já eram inferiores. O único dado que afastava Portugal do grupo dos países do Sul e se aproximava dos outros países europeus era o dos níveis de divórcio. Wall (n.p.) explica o número relativamente elevado de divórcios em Portugal já nos anos 70, pelo facto de na formação e dissolução conjugal "o tradicionalismo andar muitas vezes de mão dada com a ilegitimidade e não com a legitimidade", e pela forte clivagem religiosa-secular que desde a Primeira República promoveu a secularização da vida familiar e atitudes mais liberais, relativamente ao desenvolvimento de diferentes modelos de organização da família.

É no contexto que se procurou descrever de forma sucinta, que se desenvolvem as medidas de política de família em Portugal no início do período democrático. A revisão da bibliografia relativamente à evolução das políticas de família a partir de 1975 será organizada na relação entre as dimensões referidas no ponto anterior, e o trabalho desenvolvido por Wall (2011), que identifica três fases distintas: de 1975 ao início dos anos 80, os anos 80 e a primeira metade dos anos 90, de 1995 até à primeira década do século XXI. Entre 1975 e o início dos anos 80, no conjunto das prioridades da transição para a democracia, onde havia tudo para fazer e construir, Wall (2011) salienta a ideia de que "foi a introdução rápida destes princípios (promover a igualdade de género na família, a autonomia e a liberdade dos indivíduos e das famílias na esfera privada, garantindo o apoio e a proteção do Estado) mais do que a ausência de uma política, que caraterizou a ação estatal". É o ideal da "família democrática e igualitária" (Wall, 2011), no que contrasta com o passado, por um lado, e no que projeta do país novo que se ambiciona construir, por outro, que marca as medidas de política adotadas neste período e a sua evolução nas décadas seguintes, ideia que se retomará mais à frente. O apoio às famílias com filhos centrou-se na proteção das mulheres no mercado de trabalho, sobretudo na questão da maternidade (Wall, 2011 e n.p.), essencialmente através da adoção de uma nova lei sobre a licença

de maternidade e da promoção de serviços de guarda das crianças. Tal como na generalidade dos países industrializados, e como referido no ponto anterior, o aumento da taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho deve-se à permanência das mulheres mais jovens na atividade profissional depois da transição para a parentalidade. Até à década de 70, o casamento, e sobretudo o nascimento do primeiro filho, eram os fatores determinantes da saída das mulheres do mercado de trabalho (Wall, n.p.). Em 1976 é aprovado um novo regime de licenças de maternidade que abrange todas as trabalhadoras, do setor público e privado, define uma duração de 90 dias e o pagamento de um subsídio correspondente a 100% do salário médio (decreto-lei n.º 112/76, de 7 de fevereiro). No preâmbulo do diploma, a medida é justificada considerando o objetivo de "melhorar as condições dos mais desfavorecidos", o direito à proteção da maternidade enquanto função social, o direito da criança, a concretização da "primeira fase de um esquema de proteção à primeira infância", e os objetivos de "progresso na construção de um sistema integrado de segurança social" e de "dar resposta às próprias aspirações das mulheres". O mesmo documento enquadra a medida no âmbito das Convenções n.º 102 e n.º 103 da OIT.

A promoção da igualdade entre mulheres e homens é um dos objetivos principais e transversais ao novo projeto de sociedade saído da revolução, pelo que importa salientar neste momento dois pontos. O primeiro, relativo à institucionalização da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego e da Comissão da Condição Feminina, ao mesmo tempo que se aprovavam leis como a da nova licença de maternidade e a da igualdade salarial (decreto-lei n.º 392/79, de 20 de setembro), assente no objetivo de aproximar a igualdade legislativa da igualdade da vida das mulheres e "a ordem jurídica portuguesa a outras ordens jurídicas, designadamente as de organizações internacionais a que Portugal está ou estará vinculado". O segundo para evidenciar um aspeto da análise de Wall (2011) sobre a evolução das políticas de família que refere: "Esta prioridade da igualdade vai sofrer altos e baixos na agenda política dos sucessivos governos, mas manter-se-á como elemento fundamental trazido pela revolução, colocando as políticas de família em Portugal num caminho algo distinto do de outros países da Europa do Sul". De acordo com esta perspetiva, Portugal segue a tendência dos países europeus mais desenvolvidos, desde logo os países europeus do Norte, no cruzamento entre as políticas de família e as políticas de igualdade entre mulheres e homens. O desenvolvimento dos serviços de guarda de crianças, apesar de obter um consenso generalizado sobre a sua necessidade, revelou-se mais difícil, desde logo pelos constrangimentos financeiros desta altura e pela prioridade imediata de desenvolvimento de outras áreas da educação, como a do ensino básico obrigatório (Wall, 2011 e n.p.). Às respostas públicas que foram criadas, mas que continuavam a ser muito reduzidas, somaram-se alguns infantários locais da iniciativa de associações e comissões locais, empregadores e sindicatos, sendo que a resposta mais significativa nesta fase foi da iniciativa do setor privado com fins lucrativos, do setor cooperativo e de instituições sem fins lucrativos, sobretudo ligadas à igreja (Wall, 2011 e n.p.). O conjunto das respostas era de qualquer modo muito inferior às necessidades, pelo que o recurso a respostas informais, como o apoio da família e o recurso a amas não licenciadas, que ofereciam horários mais flexíveis e custos mais acessíveis, constituíam as respostas mais significativas. As mulheres mais qualificadas recorriam a empregadas domésticas. No caso de nenhuma destas soluções estar disponível as crianças ficavam sozinhas, sendo este um problema que persistirá até aos anos 90 em algumas famílias (Almeida *et al.*, 1999, citada em Wall, n.p.; Portugal, 1995, 2008).

Tal como nos restantes países europeus, e como referido no ponto anterior, o envolvimento de uma multiplicidade de atores, para além do estado, e o desenho da evolução para o estado social misto davam nesta fase os primeiros passos. A própria Constituição de 1976 já apontava implicitamente nesse sentido, ao consagrar como dever do estado "desenvolver uma rede nacional de assistência materno-infantil" (artigo 67.º, alínea b) e uma rede pública de educação pré-escolar (artigo 74.º, n.º 3,

alínea c). Do lado do estado, a responsabilidade política é partilhada entre o Ministério da Educação, relativamente ao pré-escolar, e o Ministério do Trabalho e da Segurança Social, relativamente às creches e jardins de infância até aos três anos. Contudo, a disponibilidade de lugares para as crianças com idades inferiores à idade da escolaridade obrigatória, seis anos, continuava extremamente baixa, sobretudo quando comparada com os restantes países europeus (Bairrão e Vasconcelos, 1997).

O abono de família é alterado tendo em conta que "a evolução social verificada impõe a eliminação de conceitos que se tornaram obsoletos e, em alguns casos, estão em oposição com os princípios constitucionais consagrados" (decreto-lei n.º 197/77, de 17 de maio), e de acordo com os princípios da igualdade e da universalidade. A exposição de motivos, mantendo a denominação do abono de família, clarifica e assume que "a prestação deve constituir, de futuro, essencialmente um direito da criança". Passa a ser atribuído a todos os trabalhadores, independentemente do sexo e de ser ou não chefe de família. Mantém-se a atribuição do abono a ascendentes "até que possa ser substituído por prestações mais eficazes para aquelas situações", o que acontecerá em 1978 (Decreto-lei n.º 180-D/78, de 15 de julho), data a partir da qual a unidade do subsídio é reduzida à família nuclear. Os montantes são aumentados logo em 1974 e passam a ser iguais para todos os filhos (decreto-lei n.º 217/74, de 27 de maio), terminando a majoração a partir do terceiro filho e o apoio às famílias numerosas do anterior regime, sendo mesmo assim baixos. O decreto-lei de 1977 acima referido assume que: "Os atuais condicionalismos de natureza económica impedem a adoção de medidas mais rasgadas". De referir, ainda nesta fase, o reforço da universalidade do abono de família, no curto governo de Maria de Lurdes Pintasilgo entre 1979 e 1980, com o alargamento dos critérios de elegibilidade a qualquer cidadão nacional residente, independentemente de ser contribuinte ou não. Esta medida, significativa na opção política relativamente ao papel do estado na promoção dos direitos sociais seria, contudo, revogada pelo governo seguinte (Wall, 2011). A revisão do Código Civil de 1966, levada a cabo em 1977, para além da introdução do princípio da igualdade entre mulheres e homens, que teve como resultado imediato a revogação de todas as normas que contrariavam esse princípio, altera radicalmente o lugar da criança no direito de família e na sociedade, sendo "integralmente substituídos capítulos inteiros do anterior Código Civil" (Wall, 2011). Neste âmbito é abolida a discriminação entre filhos nascidos fora e dentro do casamento, é definida a reciprocidade entre pais e filhos nos deveres de respeito, de auxílio e de assistência e os pais têm o dever de ouvir os filhos e de lhes reconhecer autonomia na organização da sua vida, o poder paternal passa a poder ser retirado aos pais quando estiverem em risco a segurança, a saúde, a educação ou a formação moral da criança.

Na segunda fase da evolução das políticas de família, entre os anos 80 e o início dos anos 90, a bibliografia (André, 1993 citado em Wall, n.p.) refere os anos 80 como uma "fase de consolidação" da participação das mulheres no mercado de trabalho: em 1988, 80% das mulheres com idades entre os 25 e os 44 anos e 77% com idades entre os 35 e os 44 anos, eram profissionalmente ativas (INE, 1991 e 1998). A alteração nos valores, as mudanças legislativas, as vantagens associadas ao emprego das mulheres, o crescimento do emprego em vários setores económicos, desde logo nos serviços, e o aumento das qualificações das mulheres são os fatores referidos para a consolidação nesta fase e nos anos seguintes (Wall, n.p.). Por outro lado, nos anos 80, como nos anos 70, mantêm-se o que Wall (n.p.) classifica como "tensões específicas das famílias com filhos pequenos", ou seja, a questão da conciliação do novo modelo de família, em que as mulheres e os homens trabalham, com os novos valores de educação parental. Nomeadamente no que diz respeito à guarda das crianças, à garantia do apoio económico e da mobilidade social aos filhos que ficam dependentes da família mais anos, desde logo pelo prolongamento da escolaridade obrigatória, e à questão da mudança dos papéis de género, relativamente às responsabilidades domésticas e familiares. A revisão da Constituição de 1982 enquadra algumas das medidas necessárias à resolução das tensões referidas e que se irão desenvolver nesta fase. O artigo 67.º sobre a família, passa a considerar como dever do estado "promover […] uma

rede nacional de creches e de infraestruturas de apoio à família". O artigo seguinte, que na Constituinte tinha como epígrafe "Maternidade" e considerava esta como valor social eminente, passa a ter como epígrafe "Maternidade e paternidade" e a considerar "a maternidade e a paternidade como valores sociais eminentes". Ainda na revisão de 1982 desaparece deste último artigo, a ideia da "proteção da mãe nas exigências específicas da sua insubstituível ação quanto à educação dos seus filhos", que tinha sido contestada por várias protagonistas na defesa dos direitos das mulheres (Beleza, 1977). No âmbito da relação entre o trabalho e a família, o enfoque, que no período anterior tinha sido colocado na maternidade, passa a ser colocado na maternidade e na paternidade, ou seja, na parentalidade (Wall, 2011). A lei de proteção da maternidade e da paternidade é aprovada em 1984 (lei n.º 4/84, de 5 de abril). O artigo 2.º prevê a igualdade dos pais na realização profissional e na participação cívica. A duração do tempo de licença mantém-se nos 90 dias, mas passa a prever a possibilidade de o pai gozar os últimos 30 ou 60 dias, "a título excecional, por incapacidade física e psíquica da mãe" (artigo 9.º). O artigo 10.º define o direito do pai a dispensa do trabalho, em caso de morte da mãe no decurso da licença a seguir ao parto. Os trabalhadores passam a ter o direito a 30 dias por ano para faltas para assistência a filhos doentes (artigo 13.º), mas que só é paga pela segurança social, tendo como referência o subsídio de doença, "dependente de condições de recursos e a alargar progressivamente na medida das possibilidades (artigo 20.º).

Nesta fase é definida pela primeira vez, a licença especial para assistência a filhos (artigo 14.º) com um período mínimo de seis meses e máximo de dois anos. Esta medida não é paga, mas "os períodos da licença serão tomados em conta para o cálculo das prestações devidas pelos regimes de proteção social em casos de invalidez ou velhice" (artigo 21.º). A possibilidade de recurso ao trabalho a tempo parcial e a horário flexível para trabalhadores com filhos menores de 12 anos é definida no artigo 15.º e, finalmente, é estabelecida como incumbência especial do estado "articular a criação de uma rede nacional de creches, jardins de infância e parques infantis" (artigo 7.º). Ao mesmo tempo é ainda instituído que: "O Estado em cooperação com as pessoas coletivas de direito público, com as instituições privadas de solidariedade social, organizações de trabalhadores e associações patronais implementará progressivamente uma rede nacional de equipamentos e serviços de apoio aos trabalhadores com filhos em idade pré-escolar", sendo explicitado que será assegurada a compatibilidade dos horários destes serviços com o exercício da atividade profissional dos pais (artigo 22.º). De notar que os termos em que é definido o desenvolvimento "de uma rede nacional de equipamentos e serviços de apoio aos trabalhadores com filhos em idade pré-escolar" parece estar em contradição com o disposto no artigo 74.º, n.º 3 alínea b): "garantir um sistema público de educação pré-escolar", envolvendo "oficialmente" outros atores que não o estado para a concretização deste objetivo.

De acordo com Wall (2011), "o apoio público às instituições do terceiro setor representa um segundo marco na política de conciliação dos anos 80". Em 1983, foi aprovado o novo estatuto das instituições de solidariedade social, que alargou os objetivos destas entidades de forma a aumentar a sua capacidade de cooperação com o estado no desenvolvimento de vários serviços às famílias (decreto-lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro), e em 1984 é criada uma nova resposta de creches familiares, que enquadra a atividade das amas no âmbito das respostas da segurança social (Decreto-lei n.º 158/84, de 17 de maio). A conjugação destas medidas no quadro de uma conjuntura económica mais favorável permitiu um novo impulso no desenvolvimento destas respostas: em 1994/95, 55% das crianças com idades entre os três e os cinco anos de idade frequentavam a educação pré-escolar, quando em 1989/90 a percentagem era de 45% e em 1985/86 era de 29% (Wall, 2011 e Wall, n.p.). A situação era muito diferente relativamente aos serviços de guarda de crianças até aos três anos, sendo de salientar que o debate sobre estes serviços se centrou desde meados da década de 90 no grupo etário dos três aos cinco anos (Wall, n.p.). De acordo com os dados da Segurança Social (IGFSS, 1995-1997), em 1995 o

estado assegurava 74% de lugares de creches e infantários, 2,5% de lugares de creches e minicreches e 3% de lugares dos infantários. Os privados com apoio estatal asseguravam 83,6% de lugares em creches e minicreches e 94,4% dos lugares em infantários.

Em 1995 é transposta para a ordem jurídica nacional a diretiva de 1992 sobre proteção de grávidas puérperas e lactantes (92/85/CEE, de 19 de outubro de 1992), com a aprovação da lei n.º 75/95, de 9 de junho. A licença de maternidade é aumentada para 98 dias (artigo 9.º) e são clarificadas, alargadas e passam a ser pagas as "faltas e licenças por paternidade (artigo 10.º). Os pais passam a ter o direito a dois dias de faltas após o nascimento dos filhos, direito que já tinha sido aprovado para os trabalhadores de função pública em 1988, e por "decisão conjunta dos pais" passam a poder utilizar o período de licença previsto para as mães, exceto o período de 14 dias obrigatórios para as mães. O pagamento das faltas de paternidade é importante pela valorização do papel do pai, mas também pela igualdade de oportunidades que estabelece na possibilidade de utilização destes direitos, sobretudo quando as disposições que já abrangiam os pais no regime de proteção de maternidade e de paternidade de 1984 tiveram um impacto reduzido, atento o facto de não serem pagas (Wall, 2011).

De acordo com Wall (n.p.), o final da década de 80 e a primeira metade dos anos 90 significaram uma nova fase na prioridade da promoção da conciliação entre a vida profissional e familiar, pela conjugação de três tipos de medidas: aumento dos direitos e da proteção das trabalhadoras mães antes e depois do parto, adoção de licenças para pais e mães, com aumento e clarificação dos direitos dos pais, e desenvolvimento dos serviços de guarda de crianças pequenas, quer na sua abrangência, quer na sua maior articulação com as necessidades profissionais dos pais. A evolução do abono de família, no período entre os anos 80 e a primeira metade dos anos 90, regista duas alterações a ter em conta. Em 1980 (decreto regulamentar n.º 20/80, de 27 de maio) é reintroduzida a majoração a partir do terceiro filho, que é reforçada para as famílias de rendimentos mais baixos. É assim assumido de novo o apoio às famílias numerosas e às famílias mais pobres. Em 1985 (decreto regulamentar n.º 81/85, de 23 de dezembro) é, de novo, unificado o valor do abono de família, tendo em conta "a verificação do nulo significado das diferenças antes existentes", mantendo-se a majoração a partir do terceiro filho apenas para as famílias mais pobres.

Para além das alterações no abono de família, importa referir a evolução da dimensão da família no sistema de impostos. Sobre a reforma fiscal de 1988, que cria o imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS), Palma (2016) refere: "Em sentido oposto à corrente mundial no sentido da tributação separada, a Comissão de Reforma Fiscal 1988/89 optou pela tributação conjunta do agregado familiar". A lei aprovada (decreto-lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro), no ponto 18 da exposição de motivos, advoga-se como "inovadora no que respeita à tributação do agregado familiar", desenvolvendo as diferentes opções e as razões por que se rejeitam umas e aprovam outras. No texto da legislação é assumido que a maioria dos países a nível mundial optou, entre a década de 70 e o momento da reforma, pelo sistema de tributação separada dos rendimentos e que essa opção seria conciliável com o disposto constitucionalmente relativamente à consideração dos rendimentos familiares. No entanto, "algumas dúvidas quanto à bondade da solução", que não são concretizadas, e o facto de se considerar a "mudança demasiado radical" enquadram o essencial das justificações para a adoção da tributação conjunta, corrigida nos seus efeitos, que são também assumidos, como podendo "conduzir à penalização da família – estrutura que se pretende ao invés acalentar, como decorre do próprio imperativo constitucional", com a técnica de coeficiente conjugal ou de *splitting*. A solução do coeficiente familiar é equacionada nesta fase, mas rejeitada porque "beneficia as famílias numerosas, em aplicação de critérios discutíveis do ponto de vista fiscal". Os argumentos a favor do coeficiente conjugal são os da justiça fiscal, do "respeito por uma igualdade dos cônjuges" e da "aproximação no tratamento dos agregados familiares assentes no casamento e de uniões de facto", em que a tributação

será "naturalmente separada". O objetivo do apoio às famílias numerosas é rejeitado, ao mesmo tempo que é clarificado que a dimensão da família é considerada através do regime das deduções fixas correspondentes a cada membro do agregado familiar.

A situação da coabitação ou das uniões de facto foi um dos temas que se manteve na agenda entre a revolução e a primeira metade dos anos 90. Para além de a Constituição reconhecer a diversidade dos modos de organização das famílias, são adotadas várias medidas no sentido do progressivo reconhecimento dos direitos entre os cônjuges em união de facto e os cônjuges casados. Em 1990 entra em vigor o decreto-lei n.º 322/90, de 18 de outubro, que é regulamentado em 1994 (decreto regulamentar n.º 1/94, de 18 de janeiro). Os objetivos são os de alargar a proteção na eventualidade de morte às pessoas que vivam em condições análogas à dos cônjuges, concretamente pensões de sobrevivência, subsídios por morte e de assistência a terceira pessoa. Este tema manter-se-á na agenda na segunda metade dos anos 90 e no século XXI.

A última dimensão a ter em conta na evolução das políticas de família nesta fase temporal é relativa ao que Wall (2011) carateriza como "o retomar do familialismo". A revisão da bibliografia sobre a evolução das políticas de família, tendo em conta os diferentes governos em diferentes legislaturas, constituirá um ponto autónomo e seguinte; no entanto importa realçar neste momento a instituição de um conjunto de organismos governamentais, e de um tratamento mais explícito e autónomo da questão da família e das políticas de família relativamente às políticas sociais, no período de governação entre 1980 e 1983, da responsabilidade de dois governos de coligação do PSD, CDS e PPM. Neste período governativo é assumido o objetivo de definição de uma política de família global e integrada e são criados vários organismos governamentais: a Secretaria de Estado da Família (decretos-leis n.º 3/80, de 7 de fevereiro, n.º 28/81, de 12 de fevereiro, e n.º 290/81, de 14 de outubro), a Comissão Interministerial da Família, em 1980 (resolução n.º 202/80, de 11 de junho), a Direção-Geral da Família, em 1982, e o Conselho Consultivo para os Assuntos da Família, no mesmo ano (decreto-lei n.º 304/82, de 31 de julho). Ao contrário do período entre a revolução e o final dos anos 70, os três primeiros governos entre 1980 e 1983 correspondem a um período em que a política de família é explícita. Wall (n.p.) refere que "pelo menos simbolicamente" a família teve neste período um lugar de destaque na agenda política governamental, ainda que as consequências do ponto de vista das medidas não correspondam a essa prioridade, sendo dado como exemplo o não funcionamento de algumas das estruturas governamentais criadas, como o Conselho Interministerial e a Comissão Consultiva. A revisão constitucional de 1982 parece refletir esta "nova fase" do tratamento da família e da política de família. A proposta sobre família rejeitada na Constituinte será parcialmente consensualizada, com uma proposta do PCP, a partir da assunção de que "as famílias têm direito à efetivação de todas as condições que permitam a realização pessoal de todos os membros do agregado familiar". O texto final do número 1 do artigo 67.º aprovado com as abstenções da UEDS e da UDP assume que "A família como elemento fundamental da sociedade, tem direito à proteção da sociedade e do Estado e à efetivação de todas as condições que permitam a realização pessoal dos seus membros". Nesta evolução a redação final continua a rejeitar a noção de família como elemento natural, e o debate parlamentar deixa bem claro que não compete à Constituição adotar qualquer definição de família. O número 2 do mesmo artigo 67.º, que discrimina os deveres do estado para com a família é votado por unanimidade, exceto a alínea f, que refere: "definir, ouvidas as associações representativas das famílias, e executar uma política de família de caráter global e integrado". Votam contra esta alínea o PCP, a UEDS, o MDP/CDE e a UDP, com base em argumentos que procuram evidenciar a contradição entre a realidade social a própria Constituição na promoção dos direitos dos indivíduos, e a proposta da referida alínea que remete, de acordo com os partidos que votaram contra, para a sobreposição dos direitos da família aos direitos dos indivíduos da Constituição de 1933.

Entre 1983 e 1985, o novo governo de coligação do PS e PSD interrompe a política de família explícita. É extinta a Secretaria de Estado da Família (decreto-lei n.º 334-A/83, de 25 de julho) e a lei orgânica do novo governo justifica esta medida com dois argumentos. O primeiro tem a ver com a avaliação do funcionamento da secretaria de estado que "se revelou por demais setorizante, num domínio que pela sua natureza e importância, deve competir a todos os departamentos governamentais". O segundo é o do objetivo de, pela extinção daquele organismo governamental, "sobrevalorizar a problemática e não o contrário". Procurando estabelecer uma relação entre as dimensões e a tendência da evolução das políticas de família ao nível europeu, do ponto anterior, e as dimensões e tendência da evolução das políticas de família em Portugal, são de salientar os seguintes pontos. Na questão da atitude dos responsáveis políticos e governamentais, relativamente à queda da fecundidade e à necessidade de novas respostas e medidas face às novas realidades das famílias parece poder dizer-se que a situação portuguesa seguiu a tendência europeia e internacional, ainda que num contexto e em tempo muito próprios, como já mencionado. O facto de os níveis de fecundidade em Portugal só terem iniciado a tendência de queda da generalidade dos países europeus no início da década de 80, e de a prioridade da promoção dos direitos das mulheres, desde logo o direito ao planeamento familiar, que o estado passou a ter como dever constitucional promover (artigo 67.º alínea d da Constituição de 1976), ter marcado as agendas política e social desde 1975 explica em boa parte o não agendamento da questão da fecundidade neste período. Por outro lado, a resposta pública às novas realidades das famílias em Portugal é marcada não pela perspetiva de acomodar as mudanças nas famílias, como referido no ponto anterior, mas antes pela perspetiva de criar condições para que as mudanças ocorressem nas famílias, nomeadamente pelo reconhecimento da diversidade dos modelos de família, da igualdade entre mulheres e homens, entre filhos nascidos dentro e fora do casamento, pela promoção da participação das mulheres no mercado de trabalho, pela promoção da capacidade de as mulheres e os homens terem os filhos que e quando decidissem ter. A promoção destas mudanças em primeiro lugar na lei, foi feita de cima para baixo (Ferreira, 1998), ainda que fossem do ponto de vista social amplamente consensuais.

O segundo ponto prende-se com as tendências no desenvolvimento das medidas de conciliação entre a vida profissional e a vida familiar. Como na generalidade dos países europeus, os instrumentos de política privilegiados são as licenças de maternidade e de paternidade, ainda que até 1995 o desenvolvimento das licenças de paternidade fosse ainda incipiente, bem como os serviços de guarda de crianças. Como amplamente salientado, a política de igualdade entre mulheres e homens marca as medidas de política de apoio à família, e finalmente, em Portugal, como na maioria dos países europeus, começa a desenhar-se um novo papel dos homens relativamente às responsabilidades domésticas e parentais, que se aprofundará a partir de 1995. O terceiro ponto tem a ver com os temas que marcaram o debate sobre o desenvolvimento dos serviços de guarda de crianças. Tal como na maioria dos países europeus, a expansão destes serviços coloca a questão da necessidade de envolver outros atores que não apenas o estado, ainda que não necessariamente pelas mesmas razões. Em Portugal, as dificuldades e constrangimentos orçamentais conjugadas com as escolhas prioritárias de um país, que em 1970 tinha 35,2% da população sem instrução, e uma rede de instituições do setor solidário que estava disponível para cooperar com o estado no desenvolvimento dos serviços de apoio à família deram origem a uma forma muito particular de provisão destes serviços no contexto europeu. Num cenário de responsabilidade política partilhada pelos Ministérios da Educação e do Trabalho e Segurança Social na área dos serviços de guarda de crianças, o debate é marcado pelas questões da disponibilidade, custo e qualidade dos mesmos. O quarto e último ponto, para procurar enquadrar as tendências do desenvolvimento das políticas de família nos anos 90, tendo em conta estas mesmas tendências nos países membros da União Europeia. Pelas razões já referidas a redefinição da família é um dos maiores imperativos da construção da democracia portuguesa, num contexto diferente ainda

que com objetivos semelhantes, quer relativamente à dimensão da parentalidade, quer no tratamento de novas realidades, como a das uniões de facto. Os direitos das crianças são também uma dimensão forte do projeto democrático, com expressão constitucional. A promoção dos direitos das mulheres e da sua participação no mercado de trabalho coloca a questão da redução dos custos diretos das famílias, com as limitações dos constrangimentos financeiros, e dos custos indiretos, com as mesmas dificuldades, a que acresce o atraso do país no desenvolvimento destas respostas relativamente aos restantes países europeus, como prioridades. No desenvolvimento do estado social misto, na relação com a própria Constituição, há respostas que são constitucionalmente assumidas como "públicas", há outras que são referidas como "nacionais".

No período entre a segunda metade dos anos 90 e a primeira década do século XXI a agenda política é marcada em geral, ainda que com algumas nuances entre os diferentes governos, pela "especial atenção" (Wall, 2011) relativamente às políticas de família, pelo aprofundamento das medidas de proteção e promoção da parentalidade, que marcam uma nova fase na promoção dos direitos de paternidade, pelo cruzamento entre as políticas de família e as políticas de igualdade, pela expansão dos serviços de guarda de crianças, acompanhada pelo reforço da cooperação entre o estado e as instituições do setor social, pela prioridade, desde logo constitucional, das medidas de política de conciliação entre a vida profissional e familiar, pela reforma e mudança radical das prestações familiares em geral, do abono de família em particular, pelo aprofundamento dos direitos dos casais em coabitação, por um lado, e pelo alargamento desses direitos aos casais homossexuais, por outro lado (Wall, 2011). As alterações ao regime de licenças de maternidade e de paternidade são crescentemente significativas e assentam na sobreposição dos objetivos de promoção da parentalidade e da igualdade de género, com destaque crescente para o papel dos homens na partilha das responsabilidades familiares e para o papel do estado na promoção ativa da partilha dessas responsabilidades. Numa primeira fase de alterações, a lei de maternidade e de paternidade é alterada em 1997, 1998 e 1999. Em 1997 é definida uma licença especial para assistência a crianças com deficiência e doentes crónicos (lei n.º 102/97, de 13 de setembro). Em 1998 é aumentada a licença de maternidade para 120 dias, a licença especial passa a ter uma duração até três anos, a partir do terceiro filho, e é incluída uma nova disposição que garante o direito à reinserção profissional dos trabalhadores (lei n.º 18/98, de 28 de abril). As mudanças de 1999 são consideradas as mais significativas (Wall, 2011) pela definição de novos direitos para os homens, uma licença de paternidade paga a 100% do salário médio do trabalhador, de cinco dias a gozar no primeiro mês após o nascimento, e 15 dias de licença parental igualmente paga. A promoção da partilha de direitos é alargada no direito à dispensa por aleitação, e na criação de uma licença parental não remunerada, que prevê direitos de utilização não transferíveis para pais e mães. De referir ainda a definição de um novo direito relativo às faltas dos avós aquando do nascimento de netos que sejam filhos de adolescentes, com idade até aos 16 anos. A influência da diretiva comunitária sobre licença parental de 1996 (96/34/CE do Conselho, de 3 de junho) é reconhecida no preâmbulo da lei e realçada pela bibliografia (Wall, 2011). A segunda fase coincide com a aprovação do Código do Trabalho em 2003 (lei n.º 99/2003, de 27 de agosto, que revoga a lei nº 4/84). As alterações mais importantes ao regime de licenças são o aumento da licença de maternidade para cinco meses paga a 80%, mantendo-se a alternativa de quatro meses paga a 100%, e a passagem dos cinco dias de licença de paternidade a licença obrigatória. A revisão do Código do Trabalho aprovada em 2009 (lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro) introduz uma reforma substantiva no regime de licenças a três níveis. Na designação do regime com o novo conceito de "proteção à parentalidade", passando a licença de maternidade a designar-se por licença parental inicial. A licença de paternidade passa a ser de 20 dias úteis a seguir ao nascimento, dez dos quais obrigatórios, e a licença parental complementar passa a ser paga a 25%, desde que utilizada a seguir à parental inicial. No caso de a licença ser partilhada entre a mãe e o pai,

pelo menos um mês, o tempo da licença é majorado em um mês a gozar pelo pai. Neste caso o pagamento da licença é de 83%. O estado adota, por um lado, um papel ativo na promoção da igualdade de género e na partilha das responsabilidades familiares entre pais e mães e, por outro lado, as famílias passam a ter a possibilidade de utilizar uma licença de um ano, paga a 85% nos primeiros seis meses, e a 25% nos restantes seis.

A expansão dos serviços de guarda de crianças neste período também se pode dividir em duas fases (Wall, 2011). A primeira assume como prioridade a expansão do pré-escolar, por um lado, e marca uma nova relação entre o estado e as instituições da economia social, com o objetivo de aumentar o apoio às famílias, em geral, e às famílias com filhos, em particular. A assinatura do "Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social" de 1996 e a aprovação da Lei-Quadro do Ensino Pré-Escolar em 1997 são as peças chave da primeira fase. O Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais, adotado em 2006, é o elemento fundamental da segunda fase. O Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social reconhece à família e à vizinhança "o primeiro gesto de acolhimento e de encaminhamento das situações de carência" e às instituições da economia social o papel de "mediadoras privilegiadas a atuação entre a Família, a Comunidade e o próprio Estado" (Pacto de Cooperação, 1996). Por outro lado, pretende ser o instrumento que redefine as áreas, as regras, os pressupostos e os instrumentos legais que enquadram a relação entre as instituições sociais e o estado. Os atores definidos, para além do governo são a Associação Nacional de Municípios (ANM), a Associação Nacional de Freguesias (ANFRE), a União das Instituições Particulares de Solidariedade Social (UIPS), a União das Misericórdias Portuguesas e a União das Mutualidades. Os objetivos mais significativos definidos do pacto são o "desenvolvimento de uma rede de apoio social integrado, que contribua para a abertura equitativa do país em serviços e equipamentos sociais", o "fomento de iniciativas que visem a minimização dos efeitos de desigualdades e injustiças sociais", a corresponsabilização dos diversos agentes do setor público e social, desde logo no planeamento da rede de serviços que tenha em conta "a prioridade das pessoas e famílias mais carenciadas e a cobertura equitativa e adequada do país em serviços e equipamentos sociais". O governo, pelo seu lado, compromete-se a "prestar apoio técnico e financeiro às instituições", desde logo, através da comparticipação no custo das respostas sociais prestadas aos utentes, no âmbito dos acordos de cooperação, tendo por base o custo médio da resposta social". Ao nível das respostas e serviços dirigidos às famílias com filhos dependentes, as prioridades definidas são a educação pré-escolar, a educação especial e a prioridade às pessoas e famílias mais carenciadas, ficando de fora os serviços para as crianças com idade inferior a três anos.

Na combinação da Lei-Quadro do Ensino Pré-Escolar (lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro) e do decreto-lei n.º 147/97, de 10 de junho, que "Estabelece o ordenamento jurídico de desenvolvimento e expansão da rede nacional de educação pré-escolar e define o respetivo sistema de organização e financiamento", Vilarinho (2012) considera que "a 'agenda' é definida integrando dois movimentos: a expansão quantitativa do sistema e a expansão qualitativa do mesmo". A exposição de motivos do decreto-lei evidencia a evolução e importância do ensino pré-escolar nos países da União Europeia e o princípio do direito de todos à educação defendido pela UNESCO. Esta legislação assenta "no reconhecimento de que cabe à família a educação dos filhos", ao mesmo tempo que define que "compete ao Estado contribuir ativamente para a sua universalização". A responsabilidade política pelo desenvolvimento da rede nacional, que inclui a rede pública e a rede privada, é enquadrada na cooperação do Ministério da Educação e do Ministério da Solidariedade e Segurança Social. Ao primeiro cabe a tutela pedagógica e técnica e ao segundo o desenvolvimento das componentes de apoio à família. Os objetivos fixados para o Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar são os de aumentar, até ao ano 2000, a oferta global em cerca de 20%, de forma a abranger 90% das crianças de cinco anos, 75% das de quatro anos e 60% das de três anos. Para atingir estes objetivos são

mobilizados como atores, para além do estado, as autarquias locais e a iniciativa particular, cooperativa e social. A componente educativa é gratuita na rede nacional e a componente de apoio à família e refeições são pagas pelas famílias de acordo com o seu rendimento. O ponto de partida em 1997 era de 50% das crianças a frequentar o pré-escolar, número que passou para 73% em 1999/2000 e 78% em 2003/2004.

O Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (portaria n.º 426/2006, de 2 de maio) assume o "investimento em equipamentos sociais como uma dimensão estratégica do desenvolvimento de Portugal" e como "um fator determinante do bem-estar e da melhoria das condições de vida dos cidadãos e das famílias". Uma das prioridades no alargamento da rede é a "criação de novos lugares e respostas sociais destinadas às crianças, facilitando a conciliação da vida familiar com a vida profissional". Os dois pilares do programa, de acordo com a exposição de motivos da portaria, são o planeamento territorial, "priorizando os territórios de baixa cobertura de forma a corrigir assimetrias existentes ao nível da capacidade instalada no território", e o estímulo ao investimento privado, "nomeadamente, através de parcerias entre instituições e os seus parceiros locais". É assim reforçado o envolvimento de outros atores no desenvolvimento dos serviços de apoio à família, em geral, e de guarda das crianças, em particular, sendo o papel do estado o de impulsionador, regulador e cofinanciador das respostas, quer às instituições, quer às famílias (Vilarinho, 2012; Cró e Pinho, 2012). Entre 2006 e 2009 a taxa de cobertura de lugares em creches passa de 23% para 34%.

O sistema de prestações familiares também é objeto de mudanças de fundo em dois momentos: 1997 e 2003 (Wall, 2011). Em 1997 o abono de família passa a ser designado "subsídio familiar a crianças e jovens", substituindo as prestações do abono de família, subsídio de aleitação e de nascimento, e o seu pagamento passa a ser modulado em função dos rendimentos familiares (decreto-lei n.º 133-B/97, de 30 de maio). "Os pressupostos constitucionais", "a realidade atual da sociedade" e "as tendências evolutivas" na "convergência de políticas familiares europeias", são as bases que determinaram "uma orientação programática de política geral familiar". Orientação que combina os objetivos da universalidade das prestações com o reforço da "dinâmica redistributiva de rendimentos própria da segurança social, indo ao encontro das necessidades dos agregados familiares economicamente mais débeis". São definidos três escalões de rendimentos, dependendo o valor da prestação de três fatores: do nível de rendimentos do agregado familiar, do número de titulares e da idade dos mesmos, sendo o montante majorado no primeiro ano de vida da criança e a partir do terceiro filho. A introdução da seletividade parcial e a particular atenção à primeira infância na prestação familiar no desenho desta medida de política de família é acompanhada pelo regresso da dimensão do número de filhos. O apoio às famílias numerosas é assumido exclusivamente no âmbito do apoio às famílias economicamente mais vulneráveis, e com o objetivo explícito de redução das desigualdades. O segundo momento de alterações importantes nos princípios subjacentes à definição desta mesma prestação ocorre em 2003. O nome é de novo alterado, para abono de família para crianças e jovens (decreto-lei n.º 176/2003, de 2 de agosto). A prestação deixa de ser uma prestação contributiva e passa a depender exclusivamente do critério de residência. Por outro lado, deixa de ser universal e é introduzido o princípio da seletividade com o objetivo de "privilegiar as famílias de menores rendimentos e com maior número de filhos". São definidos seis escalões de rendimentos e o valor da prestação é definido tendo em consideração o valor *per capita* dos rendimentos do agregado familiar e o número de crianças e jovens com direito à prestação. É ainda adotado o chamado "montante adicional" para os subsídios do 1.º escalão, com o objetivo de compensar os encargos escolares no início de cada ano letivo. Em 2007 e em 2008 o abono de família para crianças e jovens é reforçado a diferentes níveis. Primeiro (decreto-lei n.º 308/2007, de 5 de setembro) pela majoração da prestação em famílias com dois ou mais filhos, durante os três primeiros anos de vida. Em 2007 e no mesmo diploma é instituído o abono de família pré-natal, pago a partir da décima segunda semana de gestação. Em 2008 (decreto-lei n.º 87/2008, de

28 de maio) e num segundo momento, o valor da prestação é majorado em 20% para as crianças inseridas em famílias monoparentais. De acordo com Wall, "o conceito de vulnerabilidade estende-se a vários tipos de família. Considera-se vulnerável, para além da família pobre e numerosa, a família monoparental […] e a 'família pré-natal' […]".

As questões da coabitação e das uniões de facto de casais homossexuais ocupam parte importante da agenda política e mediática dos anos 90 e da primeira década dos anos 2000 (Wall, 2011). Em 1999 (decreto-lei n.º 135/99, de 28 de agosto) são alargados os direitos das pessoas que vivam em coabitação, nomeadamente os direitos de adoção, o direito a optar pelo mesmo regime de tributação dos casados, mais direitos ao cônjuge sobrevivo à casa conjunta no caso de morte. O debate sobre os casais em coabitação colocou na agenda o debate sobre os direitos dos casais homossexuais. Em 2001, os direitos dos casais que vivam em união de facto estendem-se a todos os casais em união de facto independentemente do sexo, exceto o direito à adoção, que se mantém exclusivamente para os casais heterossexuais (lei n.º 7/2001, de 11 de maio). A 5 de junho de 2010 entra em vigor a lei que permite o casamento entre pessoas do mesmo sexo.

A questão da dimensão institucional do tratamento das questões da família e da política de família, e recuperando a ideia de Wall (2011) da política de família como "alvo de especial atenção" no período de governação que se iniciou em 1995, reflete várias mudanças de uma opção governativa que "faz apelo a uma perspetiva mais intervencionista da política de família" (Wall, 2011). São assim remodelados os organismos governamentais, com a instituição do Alto-Comissário para as Questões da Igualdade e da Família, integrado na Presidência do Conselho de Ministros e sob a tutela do secretário de estado da Presidência do Conselho de Ministros, a extinção da Direção-Geral da Família, a criação do Conselho Nacional da Família, que funde o Conselho Interministerial e a Comissão Consultiva para os Assuntos da Família. O diploma que institui o Alto-Comissário para as Questões da Igualdade e da Família (decreto-Lei n.º 3-B/96, de 26 de janeiro) assume que "A proteção da família está ligada à temática da promoção da igualdade entre os homens e as mulheres", sendo a principal razão para a opção de criação deste organismo a "constatação de que na Administração Pública existe uma pluralidade de entidades inseridas em diversos ministérios, que se ocupam sectorialmente de assuntos da família, sem que haja uma verdadeira coordenação". O desenvolvimento do trabalho do Alto-Comissário deve assim assegurar "a coordenação da Administração Pública com responsabilidades na área da família e da igualdade, em estreita colaboração com as instituições particulares de solidariedade social e com as associações representativas da família", tendo em conta "os limites da intervenção do Estado e o seu papel subsidiário na vida familiar". Das funções deste organismo são de destacar duas: "contribuir para a igualdade efetiva das mulheres e dos homens ao nível social e familiar" e "promover e valorizar a instituição familiar, dinamizando uma política de família, tendo em conta a situação específica dos seus membros".

1.4.O impacto da crise financeira de 2008 nas políticas de família

A bibliografia que estuda o impacto da crise financeira de 2008 nas políticas de família coloca estas políticas como uma "área de interação entre as famílias, o Estado e o mercado de trabalho" (Nygård, Campbell-Barr e Krüger, 2013), como políticas centrais para a redução da pobreza e da desigualdade económica e relativamente às quais "os governos têm mais margem de manobra para adotarem mudanças", uma vez que são políticas menos "entrincheiradas" do que outras áreas das políticas sociais (Nygård, 2012). Os aumentos dos défices, da dívida pública e do desemprego provocados pelas crises financeiras de 2008 e de 2009, que não atingiram apenas as famílias mais pobres, mas também as famílias de rendimento médio (Gauthier, 2010), colocaram nova pressão sobre os estados sociais, em geral, e sobre as políticas de família, em particular. Não sendo direta a relação entre as crises e a

adoção de mudanças nas políticas de família, bem como o sentido dessas mesmas mudanças (Nygård, Campbell-Barr e Krüger, 2013; Nygård, 2012; Blum, Formánková e Dobrotic, 2014), a revisão da bibliografia sobre esta relação permite delinear vários cenários que podem determinar essas mudanças. Em primeiro lugar, sendo expectável a adoção de medidas de austeridade como resposta a um contexto de crise, há vários estudos que apontam para a opção pelo aumento do investimento da despesa com a família (Nygård, Campbell-Barr e Krüger, 2013; Nygård, 2012; Fagnani, 2012; Richardson, 2010, Heise e Lierse, 2011; Gauthier, 2002, 2010). Blum, Formánková e Dobrotic (2014) salientam sobre esta questão a ideia de que, se ao nível da teoria a bibliografia faz prever reformas significativas nos períodos de crise, ao nível empírico a bibliografia é menos consensual no tipo de mudanças que podem ser adotadas. Em segundo lugar, as crises podem ter o efeito de choques externos que "forcem" a reação dos governos relativamente ao aumento das famílias vulneráveis ou às mudanças na estrutura dos agregados familiares (Nygård, Campbell-Barr e Krüger, 2013). Em terceiro lugar, as crises podem surgir como "janelas de oportunidade" para os partidos e para as diferentes perspetivas ideológicas sobre o que deve ser a responsabilidade do estado para com as famílias (Nygård, 2012). Em quarto e último lugar, as crises podem resultar em mudanças incrementais que mantêm as tendências da evolução das políticas de família (Nygård e Krüger, 2012). As pesquisas sobre as respostas ao nível das políticas públicas em momentos de crise, anteriores à de 2008, evidenciam que não há um padrão único de respostas (Nygård, Campbell-Barr e Krüger, 2013), sendo que estas dependem dos contextos e fatores institucionais, económicos, sociais e políticos específicos a cada país (Gauthier, 2010; Richardson, 2010; Heise e Lierse, 2011; Nygård, Campbell-Barr e Krüger, 2013; Nygård, 2012; Formánková e Dobrotic, 2014; Léon e Pavolini, 2014). No estudo das consequências da crise financeira nas políticas de família na análise comparada de países que integram a União Europeia, explícita ou implicitamente a sua leitura implica ter em conta que as instituições europeias adotaram várias decisões com o objetivo de promover a ação concertada dos estados-membros na sua resposta à crise (Richardson, 2010) [por exemplo, COM (2008) 800 final; Conclusões do Conselho Europeu de 17 de junho de 2010]. Richardson (2010) considera como instrumento importante na análise da resposta à crise dos diferentes países o relatório da OCDE *Doing Better for Children*, que apresenta e defende várias recomendações aos estados-membros sobre as razões e as opções para o apoio ao bem-estar das crianças.

A bibliografia sobre a crise económica de 2008 e as políticas de família pode agrupar-se em dois conjuntos. Por um lado, o grupo dos estudos que procuram descrever e analisar as mudanças nas políticas de família dos estados-membros da União Europeia, em geral (Gauthier, 2010; Richardson, 2010; Eurofound, 2015), ou em casos mais particulares (Léon e Pavolini, 2014; Hespanha e Portugal, 2015), adotadas no período da crise financeira de 2008. Por outro lado, o grupo que conjuga a análise de países europeus classificados em diferentes modelos de estado social, tendo em conta o *framing* ou racional das mudanças nas políticas de família, e que procura identificar os determinantes e delinear as tendências das mudanças e da evolução das políticas de família (Heise e Lierse, 2011; Nygård, Campbell-Barr e Krüger, 2013; Nygård, 2012; Blum, Formánková e Dobrotic, 2014). Nygård, Campbell-Barr e Krüger (2013) chamam a atenção para a importância da análise comparada das mudanças das políticas de família, quer para compreender as determinantes políticas das mudanças, quer para avaliar a forma como são condicionadas e explicadas pelos diversos contextos específicos de cada país.

Do conjunto das conclusões dos diferentes estudos são identificáveis várias conclusões coincidentes. Por um lado, a crise financeira teve impacto nas políticas de família, seja direta, seja indiretamente (Gauthier, 2010; Richardson, 2010; Heise e Lierse, 2011; Nygård, Campbell-Barr e Krüger, 2013; Blum, Formánková e Dobrotic, 2014; Léon e Pavolini, 2014; Eurofound, 2015; Hespanha e Portugal, 2015). Por outro lado, esse impacto é diferente em cada um dos países, sendo que a explicação para

este facto não reside exclusivamente no *timing*, na severidade e no ponto de partida de cada um dos países no momento da crise, mas nos contextos históricos, sociais, económicos, políticos e institucionais dos mesmos (Heise e Lierse, 2011; Nygård, Campbell-Barr e Krüger, 2013; Nygård, 2012; Blum, Formánková e Dobrotic, 2014; Léon e Pavolini, 2014), a que Nygård (2012) acrescenta "o ponto de partida" relativamente à situação do desenvolvimento das políticas de família.

Na análise do impacto da crise nos diferentes instrumentos de políticas de família, a conclusão transversal é a de que a tendência foi de diminuição dos apoios económicos, de reforço da sua seletividade e de manutenção ou expansão das medidas de conciliação entre as vidas profissional e familiar, concretamente das licenças parentais e dos serviços de guarda de crianças. Esta opção é interpretada pelos investigadores como um sinal do compromisso político com os objetivos assumidos pelas instituições europeias na área da conciliação – por exemplo, as metas de Barcelona sobre serviços de guarda de crianças e diversas diretivas europeias sobre licenças parentais também mencionadas no ponto anterior – e como resultado da influência crescente da perspetiva do investimento social na evolução das políticas sociais em geral, e das políticas de família em particular (Gauthier, 2010; Richardson, 2010; Nygård, Campbell-Barr e Krüger, 2013; Blum, Formánková e Dobrotic, 2014). O relatório do Eurofound (2015) identifica a tendência de associação entre os países com políticas de família mais orientadas para a promoção do modelo de família em que os dois adultos trabalham e a manutenção ou expansão das políticas de conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, e a tendência entre os países com políticas de família mais limitadas, no sentido de mais implícitas e residuais, e a impossibilidade de assegurar o financiamento de medidas e serviços existentes no período pré-crise. Finalmente, todos os artigos e relatórios apontam para as limitações dos dados disponíveis e da sua análise à data, tendo em conta o facto de a crise ser muito recente para que possam ser exaustiva e profundamente avaliados os seus impactos nas mudanças adotadas nas políticas de família, e sobretudo os seus impactos nas famílias (Gauthier, 2010; Richardson, 2010; Heise e Lierse, 2011; Nygård, Campbell-Barr e Krüger, 2013; Blum, Formánková e Dobrotic, 2014; Léon e Pavolini, 2014; Eurofound, 2015).

Nas conclusões mais específicas dos diferentes estudos referidos, parece útil distinguir entre os que foram realizados ainda durante os primeiros anos da crise (Gauthier, 2010; Richardson, 2010) e os de meados da segunda década dos anos 2000 (Nygård, Campbell-Barr e Krüger, 2013; Blum, Formánková e Dobrotic, 2014; Léon e Pavolini, 2014; Eurofound, 2015). Sobre os primeiros, importa salientar que Gauthier (2010) tem como parte principal do material empírico do seu trabalho as respostas a um questionário organizado pela Comissão Europeia e enviado aos estados-membros sobre as medidas adotadas entre o final de 2008 e 2009 como resposta à crise, ou seja, num momento muito inicial da evolução da crise e das suas consequências económicas e sociais. Responderam ao questionário 16 estados-membros, não estando neste grupo Portugal. No trabalho desenvolvido por Gauthier (2010) e Richardson (2010) é possível destacar três conclusões principais. Em primeiro lugar, a generalidade dos estados-membros adotaram "medidas estruturais", não relacionadas com a crise, de expansão dos apoios às famílias. Em segundo lugar, as mudanças adotadas nas políticas de família variaram fortemente entre dois períodos diferentes na resposta à crise. Num primeiro momento, os pacotes de medidas de resposta à crise não abrangiam, em geral, a área das políticas de família. No caso dos estados-membros que adotaram mudanças nas políticas de família, coincidiram medidas de expansão e de cortes, sendo que foram poucos os países que adotaram "medidas negativas", no sentido da redução do nível geral de apoio à família. Esta conclusão é partilhada por Nygård (2012), que considera que as políticas de família foram de alguma forma, e nesta fase, "deixadas em paz". Num segundo momento, predominaram as medidas de austeridade que integravam diretamente a área das políticas de família e que implicaram o adiamento de medidas de expansão planeadas e cortes em diferentes tipos de medidas, sobretudo na área dos apoios económicos. Em

terceiro lugar, os países mais afetados pela crise coincidem com os que adotaram medidas de cortes mais severos nas políticas.

Do conjunto dos estudos que se realizaram em meados da segunda década dos anos 2000, retiram-se essencialmente, seis conclusões. Nygård, Campbell-Barr e Krüger (2013) e Nygård (2012) salientam que os determinantes das medidas adotadas a partir de 2008 não assentaram exclusivamente na crise, mas também em razões ideológicas, onde a crise surge como uma "janela de oportunidade" para a introdução de mudanças, como é o caso das medidas adotadas pelo governo conservador inglês, liderado pelo então primeiro-ministro David Cameron a partir de 2010. Blum, Formánková e Dobrotic (2014) apresentam duas conclusões. Por um lado, o facto de que as medidas de políticas de família adotadas depois da crise tenderam a preservar, no essencial, o caminho da evolução das políticas de família em cada um dos países. A explicação para esta análise radica no facto de as medidas adotadas como parte da resposta à crise não terem sido apenas determinadas pela crise, mas também por fatores específicos a cada país, como os institucionais e políticos. Por outro lado, e sobretudo na segunda fase da crise, a retórica subjacente à justificação das medidas adotadas associou os argumentos da austeridade aos argumentos pré-crise, marcados pelos contextos institucionais e de *policymaking* de cada um dos países. Nygård (2012), na análise da retórica subjacente à fundamentação para a adoção das medidas e para a sua implementação concluiu por um "desfasamento" nas perspetivas defendidas nos dois momentos do ciclo de políticas públicas. Se no momento da explicação da necessidade das mudanças nas políticas de família as justificações assentavam na perspetiva de investimento social, no momento da implementação dessas mesmas mudanças, o investigador identificou elementos das perspetivas de *workfare*, para além dos de investimento social. Blum, Formánková e Dobrotic (2014), tendo feito a mesma análise não concluíram no mesmo sentido de Nygård (2012), não tendo encontrado o desfasamento referido.

A quinta conclusão é a de que, se Gauthier (2010) apontava para a ideia de um certo equilíbrio entre a redução e a expansão das políticas de família entre 2008 e 2009, os autores de projetos de pesquisa posteriores (Eurofound, 2015) apontam para um impacto mais negativo das medidas de austeridade, associadas à segunda fase da crise, com reflexo na vida das famílias, sobretudo das famílias monoparentais e das famílias com três ou mais dependentes, desde logo ao nível da pobreza, que ainda não é possível avaliar em toda a sua extensão. Finalmente, o relatório do Eurofound (2015) conclui pelo facto de que as políticas de família no período da crise evidenciam a ausência de uma estrutura coerente e integrada. O fator explicativo para este facto resulta, de acordo com os autores, da circunstância de as mudanças adotadas a partir de 2010 resultarem do conflito de diferentes questões, desde logo, das necessidades das famílias, da inevitabilidade de cortes nas despesas públicas e da necessidade de uma distribuição o mais justa possível dos recursos limitados.

1.4.1. O impacto das crises de 2008 e 2009 nas políticas de família em Portugal

A evolução das políticas de família em Portugal no período da crise financeira de 2008 e da crise das dívidas soberanas de 2009 acompanha, no essencial, algumas das tendências identificadas na bibliografia que estudou o mesmo tema no conjunto dos países da União Europeia e referida no ponto anterior. A bibliografia sobre o impacto das crises nas políticas de família em Portugal (Wall, 2011, 2012, 2016, 2017; Wall et al., 2012, 2013; Eurofound, 2015), em linha com vários estudos ao nível europeu anteriormente referidos, induz igualmente a distinção de dois momentos na resposta às crises. O primeiro momento corresponde ao período entre 2008 e 2009, o segundo momento ao período entre 2010 e 2015. Nestes dois momentos "a resposta europeia determinou, de facto, as políticas nacionais"

e os diferentes planos de medidas "anticrise" (Caldas, 2013). Entre 2008 e 2009 foi adotado um conjunto de medidas orientadas para o reforço de mecanismos de proteção individual e familiar já existentes, por um lado, e para a criação de novos mecanismos de proteção social às famílias mais afetadas pela crise económica e financeira mundial, por outro lado (Orçamento de Estado para 2009). O reforço de medidas de apoio às famílias já existentes concretizou-se, no âmbito das medidas de políticas de família objeto deste projeto de investigação, pela majoração, pela primeira vez em Portugal, de 20% do abono de família para crianças e jovens inseridas em famílias monoparentais (decreto-lei n.º 87/2008, de 28 de maio), pela atualização extraordinária do abono de família em 25% para o 1.º e 2.º escalões (portaria n.º 425/2008, de 16 de junho) (Wall, 2011. Dos novos mecanismos de proteção social das famílias, a generalização do montante adicional do abono de família (decreto-lei n.º 245/2008, de 18 de dezembro), que tem como objetivo compensar as famílias pelas despesas associadas aos encargos escolares, a todos os escalões, é uma das medidas apresentadas no Orçamento de Estado de 2009. Do conjunto das medidas apresentadas em 2008 e 2009 na sequência da crise, para além das referidas no parágrafo anterior, os apoios às famílias abrangem as áreas da habitação, do emprego e de maior proteção no desemprego, e das áreas fiscal e contributiva. Em 2009, para além do Orçamento de Estado, que faz referência às orientações europeias, a aprovação da "Iniciativa para o investimento e o emprego" resulta diretamente do "Plano de Relançamento da Economia Europeia", aprovado no Conselho Europeu de 11 e 12 de dezembro de 2008. No plano aprovado ao nível europeu é assumido que este "constituirá o quadro coerente em que se deverão inscrever as medidas a tomar ao nível da União, bem como as que cada Estado-Membro determinar em função da sua própria situação". O esforço financeiro subjacente equivale no total a 1,5% do PIB da União Europeia, sendo salientado o "papel crucial" das políticas de proteção e de inclusão sociais e admitido, no âmbito das medidas de apoio à procura, medidas de ajudas diretas às famílias, especialmente as mais vulneráveis, de acordo com as diferentes situações nacionais. O Conselho Europeu assume que estas medidas e ação concertada entre a União Europeia e os estados-membros terão como consequência o aumento temporário dos défices, e é feito o "apelo aos Estados-Membros para que voltem logo que possível aos seus objetivos orçamentais […] em conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento e ao ritmo da recuperação económica". A proposta de lei que concretiza o programa subjacente à "Iniciativa para o investimento e o emprego", enquadrada no plano aprovado pelo Conselho Europeu referido, adota medidas em cinco eixos de ação: modernização das escolas; promoção das energias renováveis, da eficiência energética e das redes de transporte de energia; modernização da infraestrutura tecnológica; apoio especial à atividade económica, exportações e PMEs; e apoio ao emprego e reforço da proteção social.

A partir de 2010, a evolução das políticas de família entra numa segunda fase, marcada pelo agravamento das condições económicas e financeiras do país e pela austeridade associada a sucessivos Planos de Estabilidade e Crescimento, que determinam o início da "fase orçamental da crise europeia em Portugal" (Caldas, 2013), que teve um impacto muito forte em determinados instrumentos das políticas de família (Wall, 2011, 2012, 2016, 2017; Wall et al., 2012, 2013; Eurofound, 2015). Na análise da evolução das políticas de família entre 2010 e 2015, os relatórios do Observatório das Famílias e das Políticas de Família concluem pela "mudança no percurso seguido", concretizado pela "retração dos apoios sociais e económicos à população em geral, afetando sobretudo os indivíduos e as famílias mais carenciadas (rendimento social de inserção), as crianças (abono de família, passes escolares) e a população idosa (complemento solidário para idosos). A retração referida materializa-se, essencialmente, na restrição das condições de acesso às prestações sociais e familiares e na diminuição da respetiva despesa no Orçamento de Estado. Os imediatos foram a diminuição do número de beneficiários, por um lado, e dos montantes mensais das prestações, por outro, contribuindo para o agravamento das taxas de pobreza da população" (Wall, 2016). Os cortes orçamentais "bruscos" e

"radicais" nas prestações sociais não contributivas tiveram início em 2010 (Wall, 2011), na fase final do governo eleito em 2009 do Partido Socialista e no poder desde 2005, com a eliminação da majoração de 25% para o 1.º e 2.º escalões do abono de família (decreto-lei n.º 77/2010, de 24 de junho), da generalização do adicional do abono de família do 2.º ao 5.º escalão (decreto-lei n.º 77/2010, de 24 de junho), do 4.º e 5.º escalões do abono de família (decreto-lei n.º 116/2010, de 22 de outubro), e do reforço da seletividade de todas as prestações não contributivas com um forte impacto na elegibilidade e nos montantes das mesmas (decreto-lei n.º 70/2010, de 16 de junho). O relatório de 2011 do Observatório das Famílias e das Políticas de Família na análise da evolução das políticas de família entre 2005 e 2011 afirma: "Da perspetiva das políticas de família, o balanço de seis anos consecutivos de governação socialista contabiliza medidas que constituem marcos no desenvolvimento das políticas de família em Portugal em vários dos seus domínios – apoios financeiros, licenças, serviços e regulação do casamento e relações familiares. Todavia, o mesmo balanço identifica, também, na reta final da governação, medidas que marcam uma mudança no percurso seguido". Do conjunto das medidas de austeridade no abono de família manteve-se a majoração do valor da prestação para as famílias monoparentais, o abono de família pré-natal, a majoração do abono de família em caso de nascimento ou de integração de uma segunda, terceira e seguintes crianças no agregado familiar, a discriminação positiva das famílias numerosas no cálculo de rendimento de referência para determinação do escalão do abono de família e a majoração do abono de família nos primeiros 12 meses de vida da criança (Wall, 2003; Wall *et al.*, 2012. As medidas principais de conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, licenças parentais e serviços de apoio às famílias, foram "poupadas" aos esforços de redução da despesa pública, não tendo sido adotados cortes nesta área das políticas de família. Pelo contrário, a previsão apontava para o crescimento da capacidade de cobertura de lugares de creches e de pré-escolar (Programa Nacional de Reformas Portugal 2020, 2011; Wall *et al.*, 2012.

Entre 2011 e 2015 inicia-se um novo ciclo político com o governo PSD/CDS, que "assume uma política de forte austeridade económica ao continuar e reforçar aqueles cortes (do ciclo político anterior a partir de 2010): aumenta os impostos e a carga fiscal e reforça o corte nos apoios económicos às famílias (rendimento social de inserção, fundo de garantia de alimentos a menores, passes sociais e escolares, complemento solidário para idosos, complemento por dependência, subsídio de desemprego, subsídio de doença, subsídio por morte, subsídio por despesas de funeral, complemento por dependência de grau 1). […] as prestações mantêm-se apenas para as pessoas extremamente pobres (rendimento social de inserção, abono de família, complemento solidário para idosos) e, ainda assim, continuam a perder beneficiários".

Uma dimensão dos apoios económicos às famílias é a da fiscalidade, que também foi objeto de alterações durante as crises. Entre 2011 e 2013 aumenta a carga fiscal das famílias portuguesas, pelo efeito combinado do aumento da taxa efetiva do imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS), da redução das deduções à coleta das despesas de saúde e de encargos com imóveis, da manutenção da sobretaxa extraordinária, do alargamento do espetro de incidência da taxa adicional de solidariedade, e do aumento dos impostos sobre as mais-valias e as rendas (Wall *et al.*, 2012, 2013). De salientar, ainda, o agravamento fiscal sobre as famílias monoparentais, como consequência da diminuição da percentagem do valor do indexante dos apoios sociais de dedução à coleta, dos sujeitos passivos que vivem em situação de monoparentalidade. Desta tendência são excecionadas as deduções com despesas de educação, mantendo-se as deduções com estas despesas, e do ensino profissional, que são majoradas no caso das famílias com três ou mais filhos, das famílias muito pobres, das famílias numerosas e, em especial, das famílias numerosas com crianças até três anos (Wall *et al.*, 2012). Em 2015 e ainda no âmbito da dimensão familiar da política fiscal, a adoção do quociente familiar, rejeitado aquando da aprovação do IRS em 1988, em substituição do quociente conjugal, foi

"a medida mais significativa na fiscalidade que incide diretamente sobre o rendimento das famílias" (Wall, 2016). Como consequência das alterações introduzidas pelo novo quociente descem os valores mensais pagos por conta do IRS. Com a exceção do primeiro escalão, todos os restantes escalões aumentam os valores máximos dedutíveis face ao que estava em vigor em 2014, o que significou que "as famílias com maiores rendimentos que antes não beneficiavam de qualquer valor de dedução, a partir de 2015 passaram a poder deduzir à coleta até 1000 euros" (Wall, 2016). Ainda em 2015 aumentaram os valores máximos das deduções com despesas de educação, com uma majoração no caso de agregados familiares com três ou mais dependentes.

A partir de 2011 "na ausência de programas específicos dirigidos à promoção de medidas e políticas na área da família […] é neste programa que podemos encontrar algumas referências às medidas e procedimentos de apoio às famílias" (Wall, 2011), orientado para as pessoas e famílias muito carenciadas e que assume o reforço do papel das instituições particulares de solidariedade social, como atores principais na coordenação e prestação do apoio à população e às famílias mais desfavorecidas: "A implementação deste programa tem como principais intervenientes as instituições de solidariedade social, as Misericórdias e as Mutualidades, que o governo considera serem 'a linha da frente' das respostas sociais existentes no país" (Wall *et al.*, 2013). As principais medidas de apoio económico às famílias deste programa são a majoração do valor do subsídio de desemprego para casais desempregados em 10% e a criação das tarifas sociais de gás natural e de eletricidade. Para além destas medidas, são expandidas as cantinas sociais, com o objetivo de "garantir o acesso a bens alimentares de primeira necessidade a indivíduos e famílias sinalizadas em situação de grave carência alimentar" (Wall, 2016). Um outro dado salientado na bibliografia sobre a evolução das políticas de família neste período é o da "ausência de políticas e programas dirigidos especificamente às famílias no seu conjunto e de organismos que tutelem os assuntos da família" (Wall *et al.*, 2012, 2013; Wall, 2016). Na área das medidas de conciliação entre a vida profissional e a vida familiar o período entre 2011 e 2015 combina a manutenção e a expansão das licenças parentais e dos serviços de apoio à família. O regime de licenças não foi alterado até 2015, ano em que foi aprovado o aumento da licença obrigatória exclusiva do pai de 10 para 15 dias e introduzida uma nova opção de partilha da licença parental inicial, que permite ao pai e à mãe ficarem os dois de licença ao mesmo tempo, até 15 dias entre os 120 e os 150 dias desta licença. Os serviços de apoio à família, quer na componente de creche, quer na componente de pré-escolar, continuaram a aumentar a sua cobertura. Em 2011 é aprovado o aumento do número de crianças legalmente admitidas por sala de creche (portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto), e em 2015 é aprovada a universalização do pré-escolar a partir dos quatro anos de idade, em vez dos cinco anos como até então. Os relatórios do Observatório das Famílias e das Políticas de Família salientam a tendência de ligeira descida da taxa de utilização das creches e da taxa de pré-escolarização, apontando como possíveis explicações "os impactos do agravamento das dificuldades económicas das famílias e o aumento do desemprego, fenómenos que podem potenciar modalidades alternativas de acolhimento de crianças, em ambiente familiar ou em rede de cuidados informais".

A análise da evolução das políticas de família em Portugal, no contexto da mesma evolução ao nível dos estados-membros, analisada no ponto anterior, permite identificar algumas orientações comuns. Por um lado, se na primeira fase da crise as políticas de família são reforçadas e consideradas um instrumento importante das políticas anticíclicas, na segunda fase algumas das principais medidas das políticas de família são alvo dos maiores cortes, com o objetivo de redução da despesa e do défice públicos. Nesta mudança, verifica-se, em primeiro lugar, a mesma tendência do maior impacto das medidas de austeridade na diminuição significativa dos apoios económicos e no reforço significativo da seletividade na elegibilidade dos mesmos e, em segundo lugar, a estabilidade e expansão das medidas de conciliação entre a vida profissional e familiar. Por outro lado, Portugal, como um dos países mais afetados pela crise foi igualmente dos países que adotaram medidas mais severas,

(1996:

incluindo na área dos apoios às famílias, com impactos negativos na vida das famílias, que tendo afetado as famílias mais pobres, afetou transversalmente as famílias de rendimentos médios, desde logo ao nível do aumento da pobreza, aumento particularmente grave nos níveis de pobreza das crianças e jovens, das famílias monoparentais e das famílias com três e mais filhos (Wall, 2016).Uma terceira orientação do impacto das crises nas políticas de família em Portugal, em linha com algumas das conclusões da bibliografia comparada, é a da reorientação das políticas de família e a da ausência de uma estrutura coerente das mudanças adotadas. Os sucessivos relatórios do Observatório das Famílias e das Políticas de Família entre 2012 e 2015 concluem pela "ausência de políticas e programas dirigidos especificamente às famílias no seu conjunto e de organismos que tutelem os assuntos das famílias" (Wall, 2016), pela "tendência para as políticas de família se tornarem menos explícitas" (Wall, 2011), pela transição "de um período anterior caraterizado por uma regulação e um debate público intensos à volta do conceito de família e das medidas de apoio às famílias, para um período onde parece ressaltar, para já, quer uma redução no apoio às famílias na sua generalidade, quer uma ausência de mensagens políticas e de processos legislativos relacionados com a vida familiar" e, finalmente, pela conclusão de que "ao contrário do caminho que vinha a ser trilhado ao longo das últimas décadas em Portugal, com a adoção paulatina de medidas especificamente dirigidas às famílias (Wall, 2011), constata-se que desde a entrada em funções do governo PSD/CDS-PP, em 2011, deixou de haver uma política de família explícita de âmbito nacional, com objetivos definidos a longo prazo e programas e organismos centrais que as tutelem. Esta situação é apenas mitigada por algumas iniciativas desenvolvidas a nível local e regional, dinamizadas por câmaras municipais e por juntas de freguesia, com o objetivo de apoiar as famílias em geral e as famílias mais carenciadas com crianças em particular" (Wall *et al.*, 2013).