

3
2004

CONTEXTOS
DE SOCIOLOGIA

NOITES DE
SOCIOLOGIA
2002



Associação Portuguesa de Sociologia

Associação Portuguesa de Sociologia

3 2004

Índice

Noites de Sociologia (2002):

1

Políticas Familiares (2 de Maio/2002)

Silvia Portugal	2
Karin Wall	6
Isabel Dias	11
Maria das Dores Guerreiro (Moderadora)	

2

Futebol:

Desporto e Emoção (9 de Maio/2002)

Salomé Marivoet	13
Carlos Nolasco	16
João Coelho	21
Carlos Fortuna (Moderador)	

3

Saúde:

Olhares Múltiplos (16 de Maio/2002)

Graça Carapinheiro	24
Artur Valentim	30
Noémia Lopes	33
Pedro Moura Ferreira (Moderador)	

2 Políticas Familiares

Karin Wall

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

O principal objectivo da minha intervenção é analisar algumas características das políticas de família ao longo dos últimos anos (segunda metade dos anos 90) em Portugal. Queria começar, no entanto, por referir alguns elementos de contextualização e por falar, muito brevemente, do que é que se entende por "políticas de família".

O termo "políticas de família" refere-se, genericamente, às acções governamentais dirigidas às famílias, isto é, a tudo o que os governos fazem para regular e para apoiar a vida familiar. Trata-se da legislação, das resoluções, dos subsídios e dos programas delineados e concebidos para atingir determinados objectivos para os indivíduos nos seus papéis familiares ou para o núcleo familiar no seu conjunto. As políticas de famílias podem ser mais ou menos explícitas. Podemos considerar que são "implícitas" quando as acções governamentais são concebidas no interior de outras políticas públicas (por exemplo, no interior de políticas de habitação ou de protecção social) e, sobretudo, quando não se pretende atingir objectivos específicos para a família. Considera-se que são explícitas quando, por um lado, propõem de forma deliberada certos objectivos específicos para a família (por exemplo: proteger a paternidade, aumentar a redistribuição vertical, promover a natalidade, proteger certo tipo de família mais vulnerável à pobreza, etc.) e, por outro lado, quando se procura institucionalizar a política de família, ou seja, sempre que se procura criar, no interior dos poderes políticos, organismos ou instituições responsáveis por esta problemática (uma Direcção-geral, uma Secretaria de Estado, uma agência, etc.). Por último, é importante não esquecer que a acção do Estado neste domínio tem três principais instrumentos à sua disposição: o apoio financeiro (através dos subsídios da segurança social e da política fiscal); a legislação (em diversos domínios: casamento e divórcio, filiação, maternidade/paternidade, adopção, contracepção e aborto, conciliação entre vida profissional e vida familiar, papéis de género na família, sucessão e transmissão de património, violência doméstica, etc.); os equipamentos e serviços de apoio à família (trata-se, aqui, de criar ou de promover - através, por exemplo, de um apoio estatal a instituições do terceiro sector - o desenvolvimento de equipamentos para cuidar de crianças ou de idosos dependentes: creches, ATLS, apoio domiciliário, lares, etc.)

Para se perceber a evolução recente das políticas familiares em Portugal é importante lembrar alguns elementos de contextualização. Não posso analisar aqui a história das políticas de família, mas gostaria, rapidamente, de sublinhar três aspectos. Em primeiro lugar, não podemos esquecer que a política de família no pós-25 de Abril foi formulada por oposição à política de família do Estado Novo. Aliás, gostaria de abrir aqui um pequeno parêntese para dizer que não estou de acordo com a análise que a Sílvia Portugal acabou de fazer. Na minha opinião, não podemos dizer que não houve rupturas/mudanças nas políticas de família ao longo das últimas décadas; houve continuidades mas também fortes descontinuidades, e os anos setenta (mas não só) representam um desses momentos de ruptura. O Estado Novo teve uma política explícita, de forte intervenção na vida privada dos indivíduos, centrada em cinco grandes princípios: o reconhecimento de um modelo único de família (o casal casado na Igreja, que nunca se divorcia, e com filhos legítimos); a desigualdade dos papéis de género na família (as mulheres é que tinham a seu cargo o trabalho doméstico e o trabalho de cuidados prestados às pessoas dependentes); o apoio à natalidade, centrado no apoio às famílias numerosas e na ausência de planeamento familiar (sendo estes aspectos da vida familiar geridos e controlados pela Igreja); uma protecção social fraca, só para os "chefes de família" legalmente casados/com filhos legítimos que trabalhavam nos sectores da indústria e dos serviços, e que tinha como objectivo efectuar

alguma redistribuição horizontal; por último, o princípio da não intervenção do estado na prestação de cuidados a pessoas dependentes, estando estes últimos entregues à família e recorrendo-se, apenas para os mais necessitados, a equipamentos (lares, asilos...) geridos pela iniciativa privada e pela Igreja.

A política de família no pós-25 de Abril deixou, propositadamente, de ser tão explícita e passou a assentar em princípios muito diferentes. O mais importante – e que surge, como é evidente, por contraponto à forte intervenção na vida privada das famílias durante o Estado Novo – foi talvez o princípio da privacidade e da autonomia da família. Na nova legislação, a família passa a ser dotada de liberdade e com direito reconhecido à sua privacidade. Encontramos depois outros princípios: uma concepção pró-igualitária da família e o reconhecimento da importância da participação da mulher no mercado de trabalho (por oposição ao seu trabalho doméstico no Estado Novo); o reconhecimento da diversidade das formas de viver em conjugalidade e de organizar a vida familiar; o princípio da universalidade da protecção social, sendo o objectivo incluir todas as famílias com crianças no sistema de abono de família (independentemente do tipo de família e do laço conjugal - coabitantes ou casados, filhos nascidos dentro ou fora do casamento - ou do sector de emprego); o princípio da redistribuição vertical, que tem por objectivo favorecer as famílias de baixos rendimentos, e que se vem juntar ao princípio da redistribuição horizontal; e, por último, a ideia da responsabilidade do Estado na criação e no desenvolvimento de serviços de apoio à família.

No que diz respeito à contextualização, acho que também é importante referir dois outros aspectos. Em primeiro lugar, não nos podemos esquecer que o sistema de protecção social em Portugal teve de se desenvolver e tentar expandir em contextos económicos difíceis. Os recursos económicos afectos à protecção social têm aumentado, mas ainda são baixos, sobretudo quando comparados com os de outros países europeus. Em segundo lugar, é importante ter em conta os contrastes político-ideológicos que atravessam a sociedade portuguesa no pós-25 de Abril – são contrastes que todos conhecemos bem. É um ideário democrata-cristão que sublinha a importância da família tradicional (casal com filhos), do direito à vida, da política de natalidade, e da valorização do trabalho doméstico; é um ideário social-democrata a insistir no reconhecimento de diversas formas de vida privada, na protecção das famílias mais vulneráveis, na complementaridade das solidariedades públicas e privadas e no desenvolvimento de serviços de apoio à família; é um ideário de esquerda comunista a insistir na necessidade de uma rede pública de serviços (em vez de um sistema "misto", que combina o sector público, o terceiro sector subsidiado pelo Estado e o privado lucrativo, e que será efectivamente o modelo que se vai desenvolver a partir do início dos anos oitenta).

Ora, estas divergências nem sempre se têm manifestado com muita força mas têm estado, apesar de tudo, sempre presentes: por exemplo, nas acções e nas propostas dos diferentes partidos políticos e nas críticas e sugestões dos principais sindicatos. Por outro lado, é interessante constatar que no momento actual estão a surgir divergências e opções diversas em vários domínios da política de família. Uma forma de as identificar e analisar é através da comparação entre o programa eleitoral do actual governo (PSD / CDS) e o programa do principal partido da oposição (PS). De uma forma muito breve, podemos observar o seguinte. Parecem existir opções diferentes em várias áreas da política de família; a título de exemplo, podemos referir três². A primeira diz respeito à política de natalidade. No programa do governo que acaba de ser eleito sublinha-se a necessidade de desenvolver uma perspectiva pró-natalista, prevendo-se, entre outras medidas, um reforço do apoio às famílias numerosas (famílias com três ou mais filhos); no programa do PS, pelo contrário, a natalidade não é referida como um problema e não são definidas nenhuma medidas. A segunda diz respeito ao desenvolvimento de serviços de apoio à família. No programa do actual governo aponta-se para o desenvolvimento de serviços de "apoio à vida", enquanto que no programa do PS são propostas novas metas relativamente ao aumento de serviços para a infância e para os idosos (creches para as crianças dos 0 aos 3 anos de idade, apoio domiciliário). Por último, no programa do actual governo, não se faz nenhuma referência às

² Para uma análise mais detalhada destes programas e das políticas de família em Portugal pode-se consultar os relatórios realizados no âmbito do European Observatory on the Social Situation, Demography and Family: http://europa.eu.int/comm/employment_social/family/observatory/home.html

famílias monoparentais; no programa do PS as famílias monoparentais são reconhecidas como famílias mais vulneráveis que podem precisar de uma protecção específica.

Em suma, podemos constatar que existem, também no presente, perspectivas e objectivos políticos diferentes. É um assunto que poderemos analisar com mais tempo no debate, se eventualmente houver algum interesse.

O último ponto que eu queria desenvolver diz respeito à política de família ao longo dos últimos anos, sobretudo a partir de meados dos anos noventa. Para efectuar essa análise, vamos apresentar algumas das suas características e ver, também, como é que estas se comparam com as de outros países europeus.

Globalmente, podemos identificar dois grandes traços das políticas familiares mais recentes. Podemos considerar, em primeiro lugar, que a política de família se revela mais explícita do que nos anos oitenta. Por exemplo, foram definidos nos últimos anos alguns objectivos específicos para as famílias: promover a conciliação entre vida profissional e vida familiar, nomeadamente através do desenvolvimento dos serviços de apoio à família; reforçar o apoio financeiro para as famílias mais pobres; promover a igualdade de género na família, procurando reforçar a participação dos homens na vida parental e doméstica; combater a violência doméstica e os maus tratos dentro da família; dar alguma resposta aos desafios colocados pelas mudanças na vida familiar e pelas novas formas de viver em família (por exemplo, o aumento das uniões de facto e das famílias monoparentais). Alguns destes objectivos estão associados a medidas e programas de acção que todos conhecemos: a expansão do pré-escolar e o pacto de cooperação com as IPSSs com vista ao aumento dos equipamentos; a introdução da licença de paternidade e a possibilidade de guarda conjunta dos filhos após o divórcio assim como da partilha, entre o pai e a mãe, da licença de maternidade; a introdução do rendimento mínimo garantido e a atribuição do abono de família em função do rendimento da família; ou, ainda, o reconhecimento dos maus tratos como um crime público. Alguns destes objectivos foram definidos – e neste ponto também não posso concordar com a Sílvia Portugal quando ela fala da ausência total de objectivos precisos – em função de metas a atingir (duplicar o número de creches, colocar 90% das crianças com 5 anos no pré-escolar até 2000, etc.).

Em segundo lugar, esta política de família tem sido uma política híbrida do ponto de vista do Estado-Providência. Por um lado, combina a universalidade e a selectividade no principal subsídio para as famílias (no abono de família, hoje chamado o "subsídio familiar a crianças e jovens"). Todas as famílias com crianças ou jovens a estudar (e que contribuem para a segurança social) têm direito ao subsídio, mas o subsídio é diferenciado consoante o rendimento da família (existem quatro escalões de rendimento), sendo mais elevado para as famílias com baixos rendimentos. Por outro lado, no plano do desenvolvimento dos equipamentos e serviços, temos uma política em que o Estado tem subsidiado fortemente o terceiro sector (as instituições privadas sem fins lucrativos, as misericórdias, etc.), delegando assim neste último grande parte da sua responsabilidade pela expansão e gestão dos serviços de apoio à família. O resultado é que temos um *Welfare mix* que combina diferentes sectores e formas variadas de providenciar apoio e cuidados (no sector público, no sector privado sem fins lucrativos, na família).

Em suma: tendo em conta as características que acabei de descrever, podemos dizer que a política de família assentou em quatro principais perspectivas ou princípios: uma primeira perspectiva centrada nos objectivos distributivos e compensatórios da política de família, com a pobreza e os grupos de risco (e as famílias mais vulneráveis) a servir de alavanca para a acção política; uma segunda perspectiva baseada no desenvolvimento de soluções mistas de "providência"; uma terceira perspectiva pró-igualitária, que procurou uma articulação mais estreita entre a política de família e a política de igualdade; e, por último, uma perspectiva centrada no reconhecimento e acompanhamento das mudanças em curso na família.

E na prática, o que é que se avançou em termos dos objectivos referidos e como é que nos comparamos a esse nível com os outros países europeus? No âmbito desta intervenção não temos tempo para descrever todas as medidas que foram desenvolvidas. Tudo o que eu posso fazer é chamar a atenção para dois ou três aspectos.

Começando pelas prestações familiares, já falámos do principal subsídio (o subsídio familiar a crianças e jovens) e da selectividade que foi introduzida através dos quatro escalões de rendimento. Esta alteração permitiu introduzir um aumento substancial do valor

do subsídio para as famílias economicamente desfavorecidas. Aliás, o aumento só existe para os dois escalões mais baixos; para os escalões mais elevados não houve nenhum aumento em termos de valor real do subsídio.

Por outro lado, é importante lembrar que as prestações familiares continuam a ser prestações monetárias baixas que representam acréscimos pequenos no rendimento total de uma família. Deste ponto de vista, Portugal pertence a um grupo de países – a Irlanda, a Holanda, a Espanha, a Itália, a Grécia – com baixos níveis de apoio monetário às famílias. Aliás, em percentagem do PIB, as prestações familiares em Portugal apenas representam 0,5%. Esta percentagem não tem aumentado, até tem decrescido ligeiramente, o que significa que não tem acompanhado o aumento do PIB ao longo dos últimos anos. Em muitos outros países as prestações familiares representam à volta de 1,5 % ou mesmo 2 % do PIB. A França, no entanto, tem um valor ainda mais elevado: 2,5 %. Portanto, em Portugal temos um valor bastante baixo.

Do ponto de vista dos serviços de apoio – creches, jardins de infância, ATL's, apoio domiciliário, etc. – as taxas de cobertura não atingem os níveis mais elevados de alguns países europeus, mas já estão, nalguns domínios, bastante próximos. Por exemplo, no que diz respeito aos equipamentos para as crianças, a taxa de cobertura para as crianças entre os 3 e os 6 anos passou de 54% em 1994/95 para 76% em 2001/2002. A meta dos 90% para as crianças com 5 anos estava em 86% no ano 2001/2002. Não atingimos a taxa de 100% como em França, mas temos taxas médias que são mais elevadas do que, por exemplo, as da Alemanha, do Reino Unido ou da Irlanda (52% em 2001 na Irlanda), isto é, de países que não tiveram uma política de desenvolvimento destes equipamentos nos anos noventa.

No que diz respeito à legislação, houve várias alterações ao longo dos últimos anos. Pode ser importante mencionar as seguintes. No âmbito da regulação das relações conjugais, é de referir que os casais a viver em união de facto adquiriram mais direitos (adoção, apresentação conjunta do IRS, direitos de usufruto sobre o alojamento pertencente ao companheiro falecido, etc.), que os casais coabitantes homossexuais também adquiriram mais direitos (semelhantes aos coabitantes heterossexuais, mas excluindo o direito à adoção) e que o divórcio por mútuo consentimento passou a poder ser feito na Conservatória do Registo Civil. No âmbito da conciliação entre vida profissional e vida familiar, é interessante mencionar que esta questão foi introduzida na Constituição (Revisão de 1997). No artigo 59 lê-se, agora, "que os trabalhadores têm direito à organização do trabalho em condições socialmente dignificantes... de forma a permitir a conciliação da actividade profissional com a actividade familiar". Por outro lado, do ponto de vista das licenças de maternidade e paternidade, que é, como sabemos, um outro aspecto importante (para além dos serviços de apoio) de uma política de apoio para os pais e as mães que trabalham, surgiram também algumas alterações: por exemplo, a licença de maternidade passou para 4 meses com direito a 100 % do salário e passou a poder ser usufruída tanto pelo pai ou pela mãe (exceptuando as primeiras 6 semanas que têm de ser gozadas pela mãe); foi introduzida uma licença de paternidade de 5 dias, a ser gozada durante o primeiro mês após o nascimento do filho, e uma licença adicional paga de 15 dias (desde que seja gozada pelo pai no fim da licença de maternidade de 4 meses).

Se compararmos esta situação com a de outros países verificamos que Portugal se encontra ao lado de um conjunto de países – a França, a Holanda, o Luxemburgo, a Espanha, a Áustria, o Reino Unido, a Irlanda, a Grécia – que neste momento têm entre 16 e 18 semanas de licença paga (sempre a 100% do salário, excepto no Reino Unido, na Irlanda e na Grécia). A Bélgica e a Alemanha têm um pouco menos (a Alemanha só tem 14 semanas), a Itália um pouco mais (20 semanas, a 80% do salário). Nos países nórdicos, a licença é mais longa – 44 semanas na Finlândia (a 70% do salário), 30 semanas na Dinamarca (com uma quantia fixa), 64 semanas na Suécia (a 80% do salário durante 13 meses e depois com 180 euros por mês).

Bem, ficam aqui estes exemplos. Acho que já não tenho tempo para apresentar e comparar outros elementos da política de família.

Para terminar, apenas dois comentários finais. Queria dizer, em primeiro lugar, que a análise da evolução das políticas de família em Portugal permite constatar a existência de ideais de família e de formas de regular e apoiar a vida familiar, por parte do Estado, que assumem contornos diferentes ao longo das últimas décadas. Tenho assim alguma

dificuldade em entender a perspectiva defendida pela Sílvia Portugal de que não existem políticas de família em Portugal. Penso que é difícil meter no mesmo saco políticas tão diferentes: a do Estado Novo, explícita quanto ao modelo ideal de família e ao papel da mulher em casa e defendendo o princípio da não intervenção do Estado na prestação de cuidados; a política menos explícita nos anos a seguir ao 25 de Abril mas em que se operaram mudanças legislativas profundas, reconhecendo-se por um lado a importância da instituição família (na Constituição, por exemplo) mas sublinhando-se, por outro lado, a diversidade, a igualdade e a privacidade da família, assim como o dever de protecção e apoio por parte do Estado; nos anos noventa, uma política mais explícita outra vez, assente em novos objectivos e medidas (de maior redistribuição vertical, de conciliação entre vida profissional e vida familiar, de protecção da paternidade e não só da maternidade, do reforço dos direitos dos casais coabitantes) – em resumo, uma política que enfatizou uma perspectiva pró-família, em continuidade com as políticas anteriores, mas que também procurou desenvolver o princípio da redistribuição vertical, promover a expansão dos equipamentos, reforçar uma perspectiva pró-igualitária e acompanhar as mudanças nas formas de organização da vida familiar; finalmente, a política definida no programa do actual governo e que, embora incipiente, parece apontar para uma política de família mais centrada numa perspectiva pró-família tradicional, pró-natalista e pró-vida.

Segundo e último comentário: é interessante verificar que a família, hoje, é um tema importante do debate público e que estão em cima da mesa algumas questões controversas que podem implicar acções e medidas políticas muito diferentes no futuro próximo. É a questão da natalidade, devido à queda da natalidade e o envelhecimento da população; é a questão do aborto; é a questão da articulação entre solidariedades privadas e solidariedades públicas, tratando-se aí de saber se se continua a investir em serviços de apoio à família, ou se, pelo contrário, se vai sobrecarregar as solidariedades privadas; é a questão da conciliação entre vida profissional e vida familiar e tudo o que esta questão implica do ponto de vista da participação das mulheres e dos homens no mercado de trabalho e na vida doméstica. Estas são, digamos, algumas das grandes questões que irão muito provavelmente estar em debate nos tempos mais próximos. Obrigada pela vossa atenção.