

Famílias  
Políticas  
Famílias Políticas  
de Família  
Políticas de Família  
Observatório das Famílias  
e das Políticas de Família  
Famílias Políticas de Família  
Políticas de Família

**Relatório 2011**

## Relatório 2011

Karin Wall (coord.)

[karin.wall@ics.ul.pt](mailto:karin.wall@ics.ul.pt)

Sofia Aboim

[sofia.aboim@ics.ul.pt](mailto:sofia.aboim@ics.ul.pt)

Mafalda Leitão

[mafalda.leitao@ics.ul.pt](mailto:mafalda.leitao@ics.ul.pt)

Sofia Marinho

[scmarinho@ics.ul.pt](mailto:scmarinho@ics.ul.pt)

Com a colaboração de:

Vanessa Cunha

Vasco Ramos

Observatórios do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Avenida Professor Aníbal de Bettencourt, 9

1600-189 LISBOA

Telefone: 21 780 47 00 – Fax 21 794 02 74

Observatório das Famílias e das Políticas de Família - Relatório 2011/ Wall, Karin (coord.); Aboim, Sofia; Leitão, Mafalda; Marinho, Sofia. Lisboa: Observatórios do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2012.

ISBN 978-989-98868-3-4

## Índice

---

<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>PARTE I</b>	
<b>Famílias e políticas de família: um primeiro balanço dos últimos dois anos (2010-2011) .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Breve caracterização de conjuntura e principais medidas .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Famílias e vida familiar: alguns dados recentes .....</b>	<b>10</b>
2.1. Formas de família.....	10
2.2. Casamento e divórcio.....	11
2.3. Fecundidade .....	14
2.4 Divisão do trabalho pago e não pago .....	15
<b>PARTE II</b>	
<b>Principais desenvolvimentos das políticas de família 2010- 2011.....</b>	<b>20</b>
<b>1. Subsídios para as famílias .....</b>	<b>21</b>
1.1 Alteração das condições de acesso a todos os apoios sociais do Estado do regime não contributivo com condição de recursos.....	21
1.2. Abono de família para crianças e jovens/Abono pré-natal .....	23
1.2.1 Alterações ao regime do abono de família para crianças e jovens.....	24
1.2.2 Impacto das medidas no número de beneficiários e nas despesas .....	27
1.2.3 Do lado dos actores .....	33
1.3. Rendimento Social de Inserção .....	38
1.4. Complemento solidário para idosos .....	45
1.5. Descontos sociais nas tarifas de electricidade e gás natural.....	48
1.6 Passes escolares e “passe social +” .....	50
<b>2. Conciliação vida profissional/vida familiar .....</b>	<b>52</b>
2.1 Licenças parentais .....	52
2.2 Proposta de regime de trabalho em “jornada contínua” .....	58
2.3 Equipamentos e serviços .....	58
2.3.1 Creches (0-3 anos de idade) .....	58
2.3.1 Pré-escolar (3-5 anos de idade) .....	62
2.3.2 População idosa – Cobertura de lares, centros de dia e apoio domiciliário .....	63

<b>3. Regulação do casamento e das relações familiares .....</b>	<b>65</b>
3.1 Lei das uniões de facto .....	65
3.2 Casamento entre pessoas do mesmo sexo .....	67
3.3 Interrupção voluntária da gravidez.....	67
3.4 Regime jurídico do divórcio.....	71
<b>4. Actores, organismos e programas – Programa de Emergência Social .....</b>	<b>73</b>
4.1 As medidas do Programa de Emergência Social: do “Estado Social” ao “Estado Solidário”? .....	73
4.2 Orgânica do Ministério da Solidariedade e Segurança Social .....	85
<b>Referências bibliográficas .....</b>	<b>88</b>

## Índice de Quadros e Gráficos

Quadro 1-Evolução dos agregados domésticos em Portugal (1960 -2011) .....	11
Quadro 2 -Evolução dos indicadores de conjugalidade e divorcialidade (1960-2010).....	12
Quadro 3-Taxa Bruta de Divórcio, por país (%), 2000-2010.....	13
Quadro 4-Evolução dos indicadores fecundidade (1960-2010).....	14
Quadro 5- Evolução da escolaridade e taxa de actividade (1991-2011) .....	15
Quadro 6 -Número médio de horas de trabalho profissional por semana, homens e mulheres, por país, 2007 .....	16
Quadro 7 - Número de horas semanais dedicadas ao trabalho não pago, homens e mulheres, por país, 2007 .....	18
Quadro 8– Rendimentos de referência e valor do abono (2010 e 2011).....	27
Quadro 9-Rendimentos de referência e valor do abono (2009 antes da entrada em vigor da legislação actual).....	28
Quadro 10-Evolução mensal do número de titulares com processamento de abono de família, Setembro de 2010/2011.....	29
Quadro 11 - Número de titulares com processamento de abono 2000-2011 .....	30
Quadro 12- Evolução da despesa com o Abono de Família e total despesa da Segurança Social 2004-2011 (a preços correntes).....	31
Quadro 13-Evolução das Despesas com Abono de Família a preços constantes,.....	32
Quadro 14- Gozo das licenças em números absolutos, índice sintético de fecundidade e número de nascimentos (2000-2011) .....	56
Quadro 15 - Descrição detalhada do número de subsídios parentais iniciais e subsídios sociais parentais iniciais 2009 – 2011 .....	57
Gráfico 1- Mulheres a trabalhar a tempo parcial, 2010.....	17
Gráfico 2- Despesas com Segurança Social e Abono de Família .....	33

## **Agradecimentos**

Queremos agradecer ao Professor Henrique Vasconcelos (ISEG) pela sua colaboração no tratamento dos dados relativos à evolução das despesas do Estado com o Abono de Família. Agradecemos ainda ao Drº Pedro Rodrigues (IESS,I.P.) e ao DrºRui Nicola e Drº João Gonçalves (MSSS) pela disponibilização de dados relativos a taxas de cobertura de serviços, licenças parentais e Abono de Família.



## Introdução

---

*Karin Wall*<sup>1</sup>

Com este segundo relatório anual, o Observatório das Famílias e das Políticas de Família - OFAP prossegue o objectivo de analisar e divulgar o conhecimento sobre as famílias e as políticas de família na sociedade portuguesa. Reportando-se aos dados disponíveis relativos aos anos de 2010 e 2011 – enquadrados em tendências de evolução já analisadas no relatório anterior – este relatório pretende assim apresentar, de forma sintética, tendências recentes nas dinâmicas familiares e nas políticas de família.

Ao nível das famílias, trabalhamos indicadores-chave dos comportamentos familiares a partir de várias bases de dados e inquéritos nacionais e internacionais<sup>2</sup>: indicadores de *conjugalidade*, *divorcialidade*, *nupcialidade* e *fecundidade*; e da *divisão do trabalho pago e não pago* nas famílias portuguesas, situando também Portugal no contexto europeu. Após uma análise aprofundada da evolução destes indicadores entre 1960 e 2009 no relatório anterior, sabíamos que o período em estudo neste relatório não nos permitiria identificar grandes tendências de mudança, cuja característica é justamente desenharem-se no tempo longo. Contudo, quisemos acompanhar a sua evolução em 2010-2011, sondando sinais de consolidação de tendências encontradas anteriormente e levantando, a partir dos primeiros resultados do Censo 2011, uma ponta do véu sobre algumas transformações ocorridas nos agregados domésticos desde o Censo 2001.

A análise confirma as tendências já identificadas (ver Relatório OFAP 2010): diminuição da dimensão média da família e aumento das pessoas sós, das famílias monoparentais e das famílias recompostas (sendo no entanto o “casal com filhos” ainda o formato predominante de vida em família); menos casamentos e menos casamentos católicos no total de casamentos; mais uniões de facto e mais coabitação antes do casamento; taxa de divórcio que aumenta ao longo da última década e relativamente elevada no contexto europeu; taxa de actividade feminina elevada e aumento do desemprego; queda da fecundidade, com o número de nascimentos a descer desde o início da crise económica (ver Parte I, ponto 2.3 do relatório); homens a dedicar mais horas ao trabalho pago do que as mulheres e mulheres a dedicar mais horas ao trabalho não pago do que os homens, embora o número de horas dedicadas pelas mulheres portuguesas ao trabalho doméstico

---

<sup>1</sup> Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa; karin.wall@ics.ul.pt

<sup>2</sup> Censos, Estatísticas Demográficas, Inquérito ao Emprego e outros Inquéritos com amostras representativas da população portuguesa como, por exemplo: *Labour Force Survey* e *Employment Statistics* do Eurostat, *European Quality of Life Survey* e o Inquérito Família e Género do *International Social Survey Programme*.

## OFAP- OBSERVATÓRIO DAS FAMÍLIAS E DAS POLÍTICAS DE FAMÍLIA

(17 horas por semana, 7 horas para os homens) se aproxime agora da média europeia (16 horas por semana, 8 para os homens).

Ao nível das políticas de família, apuramos tendências de mudança revisitando três grandes áreas das políticas públicas: o apoio às famílias (económico, serviços, licenças e direitos de faltar ao trabalho), as mudanças na legislação e as transformações nos organismos e programas que promovem ou implementam as políticas. Existem quatro fontes principais: a legislação, as estatísticas da segurança social (e de mais alguns organismos públicos e privados), os programas (de Governo, partidários, de organismos públicos e privados) e o debate público à volta das políticas de família, que é analisado, no OFAP, a partir da imprensa escrita (nomeadamente os jornais diários) e de sítios da *internet*.

Depois de uma década de mudanças intensas em todas as áreas acima referidas de regulação e apoio à vida familiar (ver parte I deste relatório), são sobretudo as mudanças abruptas no apoio económico às famílias, nomeadamente no abono de família, que marcam as políticas de família nos últimos dois anos. Observa-se, por outro lado, uma tendência, sobretudo a partir de 2011, para as políticas de família se tornarem menos explícitas: existem nesse ano poucas referências às medidas e aos objectivos específicos da política de família (e.g. promoção da natalidade e da responsabilidade parental, reforço do apoio económico às famílias com filhos, promoção da igualdade de género na família, programas de expansão dos serviços de apoio, apoio à diversidade das formas familiares); é sublinhada, pelo novo governo, a necessidade de assistência às famílias “pobres”, através das instituições do terceiro sector e das solidariedades informais, e assegurando, em primeiro lugar, a ajuda em espécie; e deixa de haver organismos específicos de consulta ou de promoção das políticas de família. Passa-se, assim, de um período anterior caracterizado 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 relacionadas com a vida familiar.

O relatório está dividido em duas partes. Na primeira parte faz-se um primeiro balanço dos dois anos monitorizados por este relatório. Descrevem-se resumidamente as principais medidas de política de família introduzidas ao longo dos últimos anos e analisam-se os dados mais recentes relativos à evolução da vida familiar.

Na segunda parte focamos quatro dimensões das políticas de família a partir das quais se podem apreender e mapear os processos e sinais de mudança nas políticas públicas neste domínio: os subsídios para as famílias; as medidas de apoio no âmbito da conciliação entre a vida familiar e a vida profissional; a regulação legislativa do casamento e das relações familiares; os programas governamentais e as instituições (entidades e organismos responsáveis pelas políticas de família, outros actores).

**PARTE I**

**Famílias e políticas de família: um primeiro balanço dos últimos  
dois anos (2010-2011)**

---

## 1. Breve caracterização de conjuntura e principais medidas

---

*Karin Wall e Mafalda Leitão*<sup>3</sup>

2010 e 2011 foram anos difíceis em Portugal. Por um lado, pela vulnerabilidade da economia portuguesa sem conseguir conter o défice orçamental e os juros da dívida pública face às exigências que advêm dos compromissos da *Europa da moeda única*, fragilidade que é reforçada pelas pressões das notações das agências internacionais de “rating” a minar o crédito de Portugal nos mercados internacionais e a ameaçar a entrada do Fundo Monetário Internacional (FMI) no país. De outro lado, a instabilidade política parlamentar com os vários partidos políticos a reagir aos sucessivos cortes orçamentais e medidas de austeridade do governo de José Sócrates que, sem maioria absoluta no Parlamento, acabou por ver chumbado o Programa de Estabilidade e Crescimento 2011-2014. Em consequência, sem conseguir a maioria necessária à aprovação do Orçamento de Estado para 2011, José Sócrates, Primeiro-ministro desde 12 de Março de 2005, anuncia a sua demissão em 23 de Março de 2011, não terminando o seu segundo mandato iniciado após as eleições de Setembro 2009; anuncia, em 6 de Abril de 2011, um pedido de ajuda financeira à União Europeia e em 11 de Abril as delegações do Fundo Monetário Internacional chegam a Portugal. Na sequência daquela demissão, o Presidente da República Cavaco Silva marca eleições antecipadas para 5 de Junho de 2011 saindo vencedor, sem maioria absoluta, o Partido Social Democrata (PSD), liderado por Pedro Passos Coelho que, em coligação com o CDS-PP, liderado por Paulo Portas, forma um governo de maioria absoluta. Assim, dada a urgência da situação económica e política do país, a coligação governamental PSD/CDS-PP toma posse em 21 de Junho de 2011 prosseguindo a governação de Portugal a par da intervenção do FMI e consequentes compromissos assumidos.

Fazendo uma breve referência a alguns indicadores económicos, regista-se a subida significativa do desemprego em cerca de 3 pontos percentuais entre 2009 (9,5%) e 2011 (12,7%), chegando a atingir 14% no 4º trimestre de 2011; a contracção do PIB (-2,7 em 2009; 1,3 em 2010 e com diminuição de 1,5 em 2011, de acordo com estimativa anunciada pelo INE em 14 de Fevereiro de 2012); a subida da inflação (1,4% 2010; 3,7% em 2011); e, finalmente, a subida do IVA, a partir de Janeiro de 2011, de 21% para 23%, incluindo a maior parte dos produtos com taxa reduzida de 6% ou 13%, o que vem abranger praticamente todos os produtos alimentares,

---

<sup>3</sup> Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa; [karin.wall@ics.ul.pt](mailto:karin.wall@ics.ul.pt); [mafalda.leitao@ics.ul.pt](mailto:mafalda.leitao@ics.ul.pt)

com excepção de alguns bens essenciais como massas, arroz, pão, peixe, leite, manteiga, iogurtes, legumes e fruta, que mantêm a taxa mínima de 6%. O IVA aumenta igualmente, de 6% para 23%, nas tarifas do gás natural e da electricidade a partir de Outubro de 2011, o que leva o governo a introduzir a "tarifa social de gás e electricidade" (ver ponto 1.5).

De acordo com o Relatório de Estabilidade Financeira divulgado pelo Banco de Portugal em Novembro de 2011, *"as perspectivas sobre a evolução da situação financeira dos particulares são de deterioração da confiança das famílias, num contexto de aumento continuado do desemprego e redução acentuada do rendimento disponível"*.

Com efeito, o desemprego mantém-se mais elevado entre as mulheres (13,1%) do que entre os homens (12,4%), mas esta recente subida do desemprego afecta sobretudo os homens. De acordo com dados do INE para o 4º trimestre de 2011, *"a taxa de desemprego das mulheres (14,1%) excedeu a dos homens (13,9%) em 0,2 p.p. Ambas subiram face ao trimestre anterior (1,2 p.p. e 1,9 p.p. respectivamente)"*. Em 2011, a taxa de actividade da população (+ 15 anos) situa-se em 60,9%; (67,4% Homens e 54,8% Mulheres).

Se, por um lado, em Janeiro de 2011, os dados do Banco de Portugal apontavam para uma recessão da economia portuguesa - *"actividade económica com contracção em 2011 e um crescimento limitado em 2012"* - um ano depois, em Janeiro de 2012, o Boletim Económico de Inverno do Banco de Portugal divulgava que *"a economia portuguesa deverá sofrer uma contracção de 3,1% em 2012"*.<sup>4</sup>

Segundo o Relatório do Conselho de Administração do Banco de Portugal sobre *A Economia Portuguesa em 2011*, *"o consumo privado registou a maior queda das últimas décadas (...) a queda de 3.9 por cento, em termos reais, é a mais pronunciada desde 1975 e compara com a relativa estabilização do consumo privado na área do euro (0.2 por cento) (...) refira-se que o comportamento das famílias – com destaque para a queda vincada do consumo corrente de bens e serviços e a diminuição ténue da taxa de poupança – é consistente não só com um quadro de elevada incerteza e de maiores restrições de liquidez, mas também com uma percepção de que a queda do rendimento disponível assumirá uma natureza permanente"*.<sup>5</sup>

O endividamento das famílias correspondia, em Junho de 2011, a 130% do rendimento disponível.<sup>6</sup>

Da perspectiva das políticas de família, o balanço dos seis anos consecutivos de governação socialista - entre Março de 2005 e Março de 2011 – contabiliza medidas que constituem marcos no desenvolvimento das políticas de família em Portugal em vários dos seus

<sup>4</sup> [http://www.bportugal.pt/pt-PT/EstudosEconomicos/Publicacoes/BoletimEconomico/Publicacoes/projecoes\\_p.pdf](http://www.bportugal.pt/pt-PT/EstudosEconomicos/Publicacoes/BoletimEconomico/Publicacoes/projecoes_p.pdf)

<sup>5</sup> Relatório do Conselho de Administração (2011), *A Economia Portuguesa em 2011*, Lisboa: Banco de Portugal, Eurosistema, pp.99,147.

<sup>6</sup> Dados divulgados pelo jornal Público em 7/02/2012.

domínios - *apoios financeiros, licenças, serviços e equipamentos e regulação do casamento e relações familiares*. Todavia, o mesmo balanço identifica, também, na recta final da governação, medidas que marcam uma mudança no percurso seguido.

Entre aqueles marcos, e para o período 2005-2009, destacámos como principais os seguintes (ver Relatório OFAP, 2010):

**a) Reforço dos apoios financeiros às famílias:** introdução do complemento solidário para idosos; introdução do abono pré-natal; aumento em 25% do montante do 1º e 2º escalão de abono de família; generalização do 13º mês de abono ao 2º, 3º, 4º e 5º escalão; introdução de majoração de 20% no abono para as famílias monoparentais; introdução de majoração no abono em caso de nascimento de segunda criança (dobro do montante), terceira e seguintes (triplo do montante); introdução de uma bolsa de estudo mensal, de duas vezes o valor do abono, para estudantes matriculados no ensino secundário, com bom aproveitamento e beneficiários do 1º e 2º escalão de abono; equiparação entre os escalões do abono e os escalões da acção social escolar (ASE) aumentando o número de beneficiários deste regime; criação do passe escolar 4-23 anos de idade, com redução de 50% sobre o preço do título de transporte;

**b) Reforço das licenças por maternidade/paternidade a par do reforço da componente igualdade de género:** a “licença parental inicial” substitui a licença por maternidade; é introduzido um bónus de mais 30 dias de licença bem paga caso os pais partilhem a licença, gozando cada um pelo menos um mês, após o regresso do outro ao trabalho; o período global de licença paga pós-parto pode aumentar de 5 para 12 meses (com 6 meses bem pagos a 83% + 6 meses a 25% do ordenado de referência); a licença exclusiva do pai é reforçada em mais 5 dias aumentando de 5 para 10 dias obrigatórios;

**c) Reforço das faltas justificadas pagas para assistir a uma criança doente:** alteração do limite de idade das crianças de 10 para 12 anos no que respeita ao máximo de 30 dias de faltas por ano, pagas a 65% do vencimento, para assistir a filho(a) doente; introdução de mais 15 dias de faltas, por ano, para cuidar de filho(a) doente com mais de 12 anos de idade e introdução da possibilidade dos avós substituírem os pais para assistir a neto(a) doente nas faltas não utilizadas pelos pais, ambas igualmente pagas a 65%; reforço das faltas justificadas não pagas para assistir à família (introdução de 15 dias para cuidar de cônjuge deficiente ou com doença crónica);

**d) Reforço da rede de equipamentos de creche e pré-escolar** através do Programa PARES e Programa de Alargamento da Rede do Pré-escolar aumentando a taxa de cobertura das creches de 23,5 (2004) para 34,9% (2009/2010) e de 78% (2005) para 83,9% em 2009/2010 no ensino pré-escolar<sup>7</sup>; prolongamento do horário dos estabelecimentos de ensino públicos do pré-

---

<sup>7</sup> Regista-se o facto de a OCDE divulgar em 2000 que Portugal era um dos países com a menor taxa de cobertura da rede de ensino pré-escolar em 1998 (EDUCARE.PT: "Políticas de Educação e Cuidados para a Infância") enquanto dez anos depois, em 2010, divulgava que em 2008 a taxa de cobertura do pré-escolar em Portugal superava a média dos países da OCDE (OECD, 2010) com “72,3 por cento das crianças com idades compreendidas entre os 3 e os 4 anos inscritas em estabelecimentos de educação pré-escolar, valor superior aos 71,5 por cento da OCDE”; jornal Público em 7/09/2010.

escolar e 1º ciclo do ensino básico até às 17h30m, mediante a introdução de actividades de enriquecimento curricular gratuitas;

**e) Legalização da interrupção voluntária da gravidez a pedido da mulher se realizada até às 10 semanas de gestação em estabelecimento de saúde legalmente autorizado;**

**f) Alteração do regime jurídico do divórcio** abolindo o divórcio litigioso com base no conceito de “culpa” e introduzindo, em alternativa, o “divórcio sem o consentimento de um dos cônjuges”; abolição do conceito “poder paternal” e introdução, em alternativa, do conceito “responsabilidades parentais”, definindo como regra o “exercício conjunto das responsabilidades parentais”, “nas questões de particular importância na vida dos filhos”, aplicando-se esta regra também aos pais não coabitantes, ou a viver em união de facto, mesmo que não tenham declarado que o poder paternal fosse exercido em comum, pondo-se assim um fim à presunção de que o “poder paternal” cabia ao progenitor que tivesse a guarda do filho, presumindo-se que seria a mãe; introdução de penalização do incumprimento do regime de visitas e de convivência do menor com o outro progenitor;

**g) Legalização do casamento entre pessoas do mesmo sexo, excluindo a adopção de crianças.**<sup>8</sup>

Contudo, se, por um lado, o período de governação socialista (2005 e 2011) se caracteriza por marcos no desenvolvimento das políticas de família em Portugal, o mesmo governo se distingue por ter efectuado, em 2010, cerca de um ano antes de terminar prematuramente a sua legislatura em 2001, e em contexto de grave crise financeira e económica, um corte orçamental brusco nas prestações sociais não contributivas, entre as quais: o rendimento social de inserção, o abono de família, o subsídio social de desemprego, a acção social escolar e os subsídios sociais parentais (ver Parte II deste relatório). Com efeito, a conjuntura de dificuldades que se iniciou em 2010 deu origem à inflexão de algumas das medidas de apoio financeiro às famílias que o governo PS tinha introduzido anos antes. Em 2010 o governo introduz cortes radicais nos apoios financeiros às famílias nomeadamente: a eliminação da majoração de 25% para o 1º e 2º escalão de abono de família; a eliminação da generalização do 13º mês do 2º ao 5º escalão de abono; a eliminação do 4º e 5º escalão de abono de família; reforço da selectividade dos apoios financeiros de natureza não contributiva, através da introdução de uma condição de recursos significativamente mais apertada no acesso a todas as prestações sociais não contributivas (rendimento social de inserção, subsídio social de desemprego, subsídios sociais parentais, abono de família – ver ponto 1.1), a par da eliminação dos apoios financeiros extraordinários complementares em caso de maternidade e deficiência e de cortes orçamentais que vêm introduzir tectos nas verbas estatais para estas rubricas. Assim, o debate público e político que enquadra o final da governação socialista no início do ano 2011 caracteriza-se por fortes ataques às medidas de austeridade, evidenciando as dificuldades acrescidas que trazem para a classe média e famílias mais carenciadas e alertando para os riscos de aumento da pobreza infantil em

---

<sup>8</sup> Todas estas medidas são descritas de forma mais aprofundada no Relatório do OFAP 2010.

Portugal. O novo governo da coligação PSD/CDS-PP, cuja governação ainda não completou um ano, mantém, até à data, a mesma política de austeridade financeira e de contenção orçamental, reforçando ou introduzindo novas medidas nesse sentido.<sup>9</sup>

Mantendo o foco deste relatório na perspectiva das políticas de família, destacamos como principal proposta do novo governo de coligação na área da família o Programa de Emergência Social (PES) (ver ponto 4). Este Programa foi apresentado logo em 5 de Agosto de 2011, após a tomada de posse do governo em 21 de Junho, e decorrerá até Dezembro de 2014. Na apresentação do PES, o Ministro da Solidariedade e da Segurança Social, Pedro Mota Soares, caracterizou-o como *"um programa que não significa mais Estado, significa sim mais IPSSs e melhor política social"*. Este Programa, e principais medidas que o compõem, já tinham sido, aliás, apresentadas no programa eleitoral que o PSD tinha apresentado no âmbito das eleições legislativas, aparecendo como "4º Pilar" e com a designação *"Desenvolvimento Humano e do Modelo Social"*.<sup>10</sup> As medidas contidas neste Programa têm por objectivo *"minorar o impacto social da crise no sentido de constituir uma «almofada social» que amortece para muitos, as dificuldades que agora atravessam"*. Partindo do princípio de que *"na actual conjuntura não é possível optar por caminhos que diminuam ainda mais os níveis globais de protecção social dos mais desfavorecidos ou que impliquem um esforço financeiro adicional que o País não consegue suportar"*, o Programa assume *"um modelo de inovação social que possa dar resposta e auxílio a flagelos e carências sociais graves"* com base na *"efectivação de uma rede nacional de solidariedade"* que *"aposta na proximidade e na experiência – elegemos as autarquias como ponto focal e temos a humildade de pedir ajuda às instituições que em permanência garantem uma resposta social: as IPSSs, as Misericórdias e as Mutualidades. São estas as entidades que melhor podem contribuir para acudir às situações de emergência social que não param de crescer"*.

---

<sup>9</sup> São exemplo a eliminação de parte dos subsídios de férias e Natal até 2013 para os trabalhadores da função pública com remuneração base mensal até 1.100 euros e a totalidade desses subsídios para quem ganha remuneração de base mensal superior a 1.100 euros; a eliminação de alguns dos feriados nacionais, o aumento das taxas moderadoras nos serviços de saúde e a restrição dos benefícios nos passes sociais (passes escolares para as crianças e jovens entre os 4 e os 24 anos de idade e passes para idosos). O governo mantém níveis de protecção social apenas para as famílias significativamente mais carenciadas (por exemplo, cria as tarifas sociais nos consumos de gás e nos passes de transportes e aumenta as situações de isenção das taxas moderadoras na saúde; descongela e actualiza as pensões mínimas, sociais e rurais à taxa de inflação).

<sup>10</sup> De acordo com declarações à agência ECLESIA, em 14 de Julho de 2011, pelo presidente da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), Padre Lino Maia, foi esta confederação que redigiu o Plano de Emergência Social: *"antes da campanha eleitoral [para as eleições legislativas de 5 de Junho], o PSD [partido que lidera a coligação governamental] pediu à CNIS para fazer uma proposta de plano de emergência"*. Lino Maia afirma que se trata de uma estratégia *"concebida a partir das medidas implementadas há 20 anos por organismos de apoio social na diocese de Setúbal, quando a região passou por uma época bastante difícil"* e afirma que *"o plano não vai criar novos organismos e despesas porque recorre às instituições de solidariedade e às autarquias, que conhecem as situações de carência"*.

É pois nesse programa que se concentram as principais medidas de apoio à família que o actual governo se propõe implementar na sua legislatura – algumas das quais apresentadas de forma mais detalhada no decurso deste relatório - dedicando-se o ponto 4 à descrição do PES tal como apresentado em documento oficial disponibilizado no portal do governo.

## 2. Famílias e vida familiar: alguns dados recentes

---

*Sofia Marinho e Sofia Aboim*<sup>11</sup>

Neste capítulo faremos uma breve actualização de indicadores-chave dos comportamentos familiares, cuja evolução, entre 1960 e 2009, foi analisada aprofundadamente em relatório anterior (Wall *et al.*, 2011)<sup>12</sup>. Começaremos por nos debruçar sobre a composição dos agregados domésticos portugueses, tendo como base informativa os resultados provisórios do Censo 2011 e as estimativas de 2010 do Inquérito ao Emprego do INE. Em seguida, olhamos para os indicadores de *conjugalidade*, *divorcialidade*, *nupcialidade* e *fecundidade* das Estatísticas Demográficas do INE de 2010. Por fim, observamos indicadores da *divisão do trabalho pago e não pago* nas famílias portuguesas, situando Portugal no contexto europeu.

### 2.1. Formas de família

Os resultados provisórios do Censo 2011 indicam que actualmente existe um maior número de famílias na sociedade portuguesa, mais 10,8% do que em 2001. Contudo, a dimensão média da família é de 2,6 pessoas em 2011, refletindo a tendência consistente, desde a década de 60, de diminuição do número de pessoas que residem juntas. Neste contexto, a percentagem de agregados domésticos com 5 ou mais pessoas tem vindo a diminuir acentuadamente, passando de 15,4% em 1991 para 6,5% das famílias em 2011. Em contraste, continua a aumentar o número de pessoas sós - 21% de agregados em 2011 –, eventualmente explicado pela combinação de tendências de envelhecimento da população, com tendências de individualização na construção da vida doméstica nas camadas mais jovens da população (ver Aboim, 2003; Aboim, Cunha, & Vasconcelos, 2005; Wall, 2005).

Já as estimativas anuais do Inquérito ao Emprego do INE indicam a solidez da predominância do casal como forma predominante de organização da família, dado que, em 2010, mais de 60% das famílias continuam a ser constituídas por um casal. No entanto tem vindo a registar-se uma ligeira diminuição dos casais com filhos co-residentes, acompanhada por uma subida, também ligeira, dos casais sem filhos, o que pode ser explicado quer com a descida e o adiamento da fecundidade, quer com o envelhecimento da população. De realçar é também o crescimento dos agregados monoparentais, estimados em cerca de 9% das famílias em 2010.

---

<sup>11</sup> Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa; [sofia.aboim@ics.ul.pt](mailto:sofia.aboim@ics.ul.pt); [scmarinho@ics.ul.pt](mailto:scmarinho@ics.ul.pt)

<sup>12</sup>Disponível *online* em: <http://www.observatoriofamilias.ics.ul.pt/index.php/publicacoes/relatorios/10-relatorios>

Contudo, teremos de esperar pelos resultados definitivos do Censo para podermos compreender, com maior detalhe e rigor, a amplitude e o significado de todas estas tendências de mudança.

### Quadro 1-Evolução dos agregados domésticos em Portugal (1960 -2011)

	1960	1991	2001	2010	2011
<b>Nº de agregados domésticos</b>	2356982	3147286	3650757	-	4 044 100*
<b>Dimensão média da família</b>	3,8	3,1	2,8	-	2,6*
<b>% com 5 ou mais pessoas</b>	-	15,4	9,5	-	6,5*
<b>% de pessoas que vivem sós</b>	12	14	17	-	21*
<b>% de casais</b>	63	64	63	63**	-
<b>% de casais com filhos</b>	48	44	41	40**	-
<b>% de casais sem filhos</b>	15	20	22	23**	-
<b>% de monoparentais<sup>13</sup></b>	6	6	7	9**	-

\* INE, Censo 2011 (resultados provisórios)

\*\* INE, Inquérito ao emprego

## 2.2. Casamento e divórcio

Em 2010, o número de casamentos celebrados (39 993) diminuiu ligeiramente em relação a 2009 (40 391), mantendo a tendência de decréscimo que se tem vindo a acentuar desde 2001. A legalização do casamento entre pessoas do mesmo sexo (Lei nº 9/2010 de 31 de Maio) levou à celebração de 266 casamentos – 177 entre pessoas do sexo masculino e 89 entre pessoas do sexo feminino –, que contribuíram para o contingente de casamentos celebrados em 2010. Apesar da ligeira diminuição no número de casamentos, a taxa de nupcialidade mantém-se em cerca de 3,8 casamentos por mil habitantes.

<sup>2</sup> Cabe sublinhar algumas diferenças nos critérios de definição de “famílias monoparentais” nos Censos de 1991, de 2001 e no Inquérito ao Emprego. Em 1991 estas integravam apenas as mães/pais a viver com filhos solteiros, passando em 2001 a incluir todos as mães e pais que vivem com filhos casados, separados/divorciados e viúvos, critério que sobreavalia ligeiramente esta categoria por relação a 1991. Um segundo problema coloca-se ainda quando comparamos a percentagem de famílias monoparentais extrapolada do Inquérito ao Emprego de 2011. Neste inquérito o INE utiliza uma definição diversa daquela usada nos Censos, a saber: ao invés de se considerar como monoparentais apenas as famílias de mãe ou pai com filhos, junta-se a estas também os núcleos formados por uma avó ou avô a co-residir com um ou mais netos solteiros. Além de se considerarem as “famílias mono-avoengas” como monoparentais ainda se utiliza o critério do Censo de 1991 que considerava apenas os filhos solteiros, excluindo os divorciados, viúvos ou separados. Contudo, feita esta ressalva metodológica, optámos por apresentar a comparação. Não obstante, estes resultados devem ser lidos e interpretados com cautela, pois apenas através do Censo de 2011 poderemos traçar um retrato real do universo das famílias em Portugal, classificando com rigor os diferentes tipos existentes bem como as eventuais alterações face ao panorama de 2001.

O número de casamentos católicos continua em declínio, tendo mais de metade dos casais optado pelo contrato civil em 2010, forma de construir o casal que se tornou dominante na sociedade portuguesa. A idade média ao primeiro casamento aumenta ligeiramente em relação ao ano anterior, para 34 anos para os homens e 31,6 para as mulheres (33,4 anos para os homens e 30,8 para as mulheres em 2009), distanciando-se, cada vez mais, da idade média em 2001. Este adiamento do casamento está em parte ligado à crescente escolha da coabitação ou união de facto como forma de entrada na conjugalidade, tornando-a também mais informal. É o que indicia a percentagem elevada de 44% de casais que já viviam juntos quando se casaram, bem como os 13,5% que já tinham filhos comuns.

**Quadro 2 -Evolução dos indicadores de conjugalidade e divorcialidade (1960-2010)**

	1960	1991	2001	2010
<b>Taxa de nupcialidade (‰)<sup>14</sup></b>	7,8	7,3	5,7	3,8
<b>% de casamentos católicos</b>	91	72	63	42
<b>Idade média ao primeiro casamento</b>				
<b>Homens</b>	26,9	26,2	27,8	34,1
<b>Mulheres</b>	24,8	24,2	26,1	31,6
<b>% de casais que antes de casar já viviam juntos</b>	-	-	24	44
<b>% de casamentos com filhos anteriores comuns</b>	3,2	-	5,2	13,5
<b>Taxa bruta de divorcialidade (‰)<sup>15</sup></b>	0,1	1,1	1,8	2,6
<b>% de segundos ou mais casamentos</b>	-	-	-	26

INE, Estatísticas Demográficas

A taxa bruta de divórcio, que desde o ano 2002 tende a apresentar um valor superior a 2 divórcios por mil habitantes, aumentou ligeiramente, alcançando o valor de 2,6 divórcios em 2010 (19 540 divórcios, mais 5% do que em 2009). Dados da Direcção Geral da Política de Justiça indicam que em 2011 deram entrada nas Conservatórias do Registo Civil 18 959 divórcios - menos 581 do que em 2010. Apesar de ainda não estarem disponíveis os dados do INE, tudo aponta para uma ligeira diminuição de divórcios neste ano, provavelmente explicada por factores conjunturais e sem grande impacto na taxa bruta de divórcio. O que nos parece importante sublinhar é que a permanência de uma taxa alta de divórcio indica que o divórcio se tornou uma componente estrutural do casamento, que pluraliza as trajectórias familiares (Martucelli, 2006;

<sup>14</sup>Número de casamentos observados durante um determinado período de tempo, normalmente um ano civil, referido à população média desse período (habitualmente expressa por número de casamentos por mil habitantes).

<sup>15</sup>Número de divórcios observados durante um determinado período de tempo, normalmente um ano civil, referido à população média desse período (habitualmente expressa por número de divórcios por mil habitantes)

Torres, 1996), como indicam os 26% de segundos ou mais casamentos do total de casamentos celebrados em 2010. De facto, após o divórcio os portugueses tendem a voltar a casar - ou a viver em coabitação -, construindo novas famílias e novas formas de família (Lobo, 2009; Lobo & Conceição, 2003).

Como mostra o quadro seguinte, em 2010 a taxa de divórcio portuguesa situa-se acima da média europeia. É no entanto inferior às taxas mais altas de países como a Bélgica e a Lituânia e muito superior à taxa de divórcio na Itália, na Grécia ou na Irlanda.

**Quadro 3-Taxa Bruta de Divórcio, por país (‰), 2000-2010**

	2000	2005	2010
EU 27 países*	1,8	2,1	2,0
Euro área (17 países)*	1,7	1,9	2,0
Irlanda	0,7	0,8	0,7
Itália**	0,7	0,8	0,9
Croácia	1,0	1,1	1,1
Eslovénia	1,1	1,3	1,2
Grécia*	1,0	1,2	1,2
Roménia	1,4	1,5	1,5
Bulgária	1,3	1,9	1,5
Polónia	1,1	1,8	1,6
Islândia	1,9	1,9	1,8
Holanda	2,2	2,0	1,9
Reino Unido**	2,6	2,6	2,0
Noruega	2,2	2,4	2,1
Luxemburgo**	2,4	2,2	2,1
França*	1,9	2,5	2,1
Áustria	2,4	2,4	2,1
Eslováquia	1,7	2,1	2,2
Espanha	0,9	1,7	2,2
Estónia	3,1	3,0	2,2
Letónia	2,6	2,8	2,2
Chipre**	1,7	2,0	2,2
Alemanha	2,4	2,4	2,3
Hungria	2,3	2,5	2,4
Liechtenstein	3,9	2,7	2,4
Finlândia	2,7	2,6	2,5
Suécia	2,4	2,2	2,5
<b>Portugal</b>	<b>1,9</b>	<b>2,2</b>	<b>2,6</b>
Dinamarca	2,7	2,8	2,6
Suíça	1,5	2,9	2,8
República Checa	2,9	3,1	2,9
Lituânia	3,1	3,3	3,0
Bélgica	2,6	2,9	3,0

\* 2008; \*\*2009 Fonte: Eurostat, 2012

### 2.3. Fecundidade

Nos últimos quarenta anos, Portugal registou uma queda acentuada da fecundidade, passando de um índice sintético de fecundidade de 3,2 filhos nos anos 60, para um índice de 1,37 filhos em 2010. Neste ano houve um aumento muito ligeiro de nados vivos (101 381), em relação ao ano anterior (99 491), mas não se trata de uma inversão da tendência de queda, pois em 2011 voltou-se a registar menos nados vivos (96 989) e a estimativa para 2012 é de forte decréscimo (cerca de 89 000)<sup>16</sup>. Assim, podemos dizer que desde o início da crise económica em 2008 (ano em que ainda nasceram 104 594 crianças) verifica-se uma tendência para uma descida ainda mais acentuada da fecundidade.

Uma explicação para este cenário reside no adiamento da transição para a parentalidade, reflectido no aumento da idade média da mulher ao primeiro filho, de 28,9 anos em 2010, em contraste com os 24,7 anos, ainda no início dos anos 90. Contudo, a este adiamento acresce o da transição para o 2º filho, tendência que tem vindo a registar-se na sociedade portuguesa, contribuindo não só para a incidência elevada de descendências de filho único, mas, fundamentalmente, para que não se realizem as preferências e as intenções reprodutivas dos casais (Cunha, 2012; Oliveira, 2012).

A percentagem de bebés nascidos fora do casamento aumenta fortemente, atingindo 41% em 2010, enquanto em 2001 era de 24% e em 1991 de 15%. No entanto, os nascimentos fora do casamento referem-se menos a situações de mães solteiras – como acontecia tradicionalmente (Ferreira & Aboim, 2002) - do que a situações de coabitação dos pais, confirmando a maior informalidade também na parentalidade.

**Quadro 4-Evolução dos indicadores fecundidade (1960-2010)**

	1960	1991	2001	2010
<b>Total de nados vivos</b>	213 895	116 299	112 774	101381
<b>Índice sintético de fecundidade<sup>17</sup></b>	3,2	1,6	1,46	1,37
<b>Idade média da mulher ao primeiro nascimento</b>	25,1	24,7	26,8	28,9
<b>% de nados vivos fora do casamento (total de nados-vivos)</b>	10	15	24	41
<b>Nados vivos com coabitação dos pais (%) (/total de nados vivos fora do casamento)</b>	-	-	75	78

INE, Estatísticas Demográficas

<sup>16</sup>INE, Boletim Mensal de Estatística – Março de 2012 (dados provisórios). Até finais de Junho deste ano o Centro de Genética Médica Dr. Jacinto Magalhães realizou 43 870 diagnósticos, menos 4009 do que no ano anterior. Se esta redução drástica se prolongar pelo segundo semestre, haverá menos oito mil bebés no final do ano, ou seja, cerca de 89 mil. Em *Diário de Notícias*, “Nascimentos não devem chegar aos 90 mil este ano”, 9 de Julho de 2012.

<sup>17</sup>Número médio de filhos por mulher em idade fecunda (15-49 anos).

## 2.4 Divisão do trabalho pago e não pago

Segundo os resultados provisórios do Censo 2011, 12% da população possui o ensino superior e, desta, 61% são mulheres, retratando o protagonismo feminino na profunda alteração ocorrida na estrutura de qualificações da população portuguesa. Esta reflete-se na alta taxa de actividade feminina existente em Portugal, mesmo nas idades mais fecundas, bem como na convergência com a taxa de actividade masculina nestes grupos etários. De facto, a maior percentagem de actividade feminina, de 88%, encontra-se na faixa etária dos 25 aos 34 anos, fase da vida pessoal em que se tende a entrar na vida conjugal e a ter filhos, mantendo-se nos 87% na faixa dos 35-44 anos, em que muitas mulheres ainda estão a ter filhos ou têm filhos em idade escolar.

**Quadro 5- Evolução da escolaridade e taxa de actividade (1991-2011)**

	1991	2001	2010*	2011**
<b>População residente com 15 e mais anos, segundo os censos, com o ensino superior, (%)</b>	3	6,5	-	12
Feminina	47	58	-	61
<b>Taxa de actividade feminina 15-64 anos</b>		65	70	-
<b>Taxa de actividade por grupos de idade</b>				
<b>25-34 anos HM</b>	86	88	90	-
Masculina	93	92	92	-
Feminina	<b>78,5</b>	<b>83</b>	<b>88</b>	-
<b>35-44 anos HM</b>	85	87	91	-
Masculina	97	95	95	-
Feminina	<b>73,5</b>	<b>80</b>	<b>87</b>	-

\*INE, Inquérito ao Emprego

\*\* INE, Censos 2011, resultados provisórios

A fixação crescente e consistente das mulheres no mercado trabalho tem modificado a organização da vida familiar, ao impulsionar a consolidação de modelos de duplo emprego no casal, em detrimento do modelo de ganha-pão masculino e mulher doméstica (Wall, Aboim, & Cunha, 2010; Wall & Guerreiro, 2005). Ainda assim, a participação de homens e mulheres no mercado de trabalho é pautada por diferenças de género de ordem vária: as mulheres têm remunerações mais baixas, posições mais desqualificadas e mais precárias (ver Wall *et al.*, 2011) e trabalham, em média, menos 4h semanais do que os homens. Contudo, Portugal está muito longe da diferença de 10h de trabalho entre homens e mulheres registada em países como a Irlanda, a Alemanha e a Holanda, em parte resultante do forte peso que o trabalho feminino a

tempo parcial tem nestes países (ver gráfico 1), dando assim uma maior representação a modelos de divisão do trabalho pago de “ganha-pão e meio” no casal – nos quais as mulheres reduzem o horário de trabalho para assumirem responsabilidades domésticas e parentais (Wall & Guerreiro, 2005).

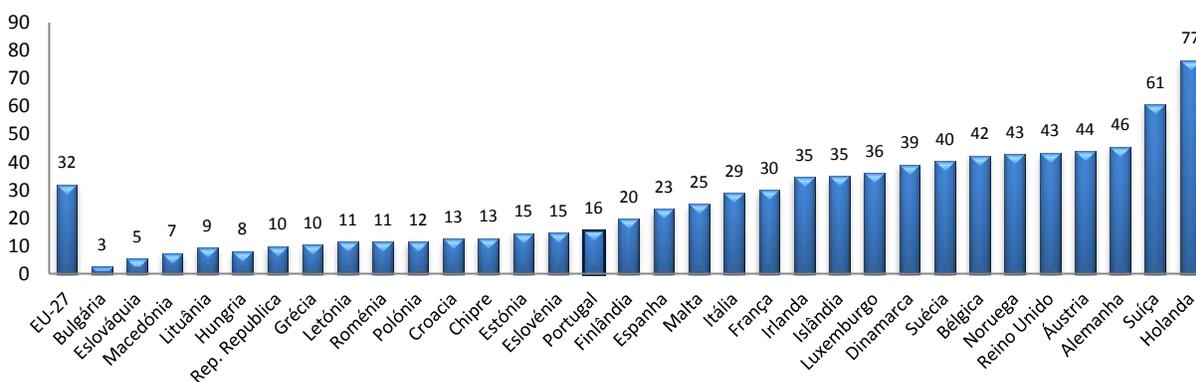
**Quadro 6 -Número médio de horas de trabalho profissional por semana, homens e mulheres, por país, 2007**

<b>Horas de Trabalho</b>	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>	<b>Diferença H/M</b>
<b>Bulgária</b>	42,1	40,9	1,2
<b>Lituânia</b>	40,9	38,8	2,1
<b>Letónia</b>	43,2	40,7	2,5
<b>Hungria</b>	41,7	39	2,7
<b>Estónia</b>	41,4	38,6	2,8
<b>Eslovénia</b>	42,4	39,5	2,9
<b>Roménia</b>	42,1	39,1	3
<b>Eslováquia</b>	42,2	39,2	3
<b>Portugal</b>	41,2	37,2	4
<b>Chipre</b>	42,4	38,3	4,1
<b>Rep. Checa</b>	43,3	38,7	4,6
<b>Grécia</b>	44,6	39,4	5,2
<b>Finlândia</b>	41,3	35,8	5,5
<b>Polónia</b>	45	39,4	5,6
<b>Suécia</b>	39,8	34	5,8
<b>Dinamarca</b>	39,4	33,2	6,2
<b>Espanha</b>	42	35,8	6,2
<b>França</b>	40,9	34,4	6,5
<b>Itália</b>	41,5	34,3	7,2
<b>Luxemburgo</b>	41,7	34,4	7,3

Horas de Trabalho	Homens	Mulheres	Diferença H/M
Malta	42,3	34,6	7,7
Noruega	39,4	31,7	7,7
Bélgica	41,6	33,5	8,1
Reino Unido	40,7	31,1	9,6
Áustria	43,5	33,8	9,7
Irlanda	41,8	31,6	10,2
Alemanha	41,4	30,8	10,6
Holanda	38,1	26,4	11,7

Eurostat Labour Force Survey 3/2007

**Gráfico 1- Mulheres a trabalhar a tempo parcial, 2010**  
(% do total de pessoas empregadas)



Fonte: Eurostat (Employment Statistics)

Apesar de, no plano simbólico, se terem afirmado concepções igualitárias dos papéis parentais e domésticos de homens e mulheres, a inclusão do homem nas lides familiares quotidianas tem sido lenta e gradual, estando as práticas ainda longe da generalização da simetria de género na divisão conjugal do trabalho parental e doméstico (Marinho, 2011; Wall *et al.*, 2010; Wall & Guerreiro, 2005). Na realidade, como mostra o quadro seguinte, mantêm-se os maiores contributos femininos no número médio de horas dedicado ao trabalho familiar na

Europa, sendo a diferença média entre mulheres e homens bastante significativa e mais expressiva nos cuidados aos filhos do que nas tarefas domésticas - ainda que a inclusão do homem na produção da vida familiar se tenda a fazer mais pelos cuidados aos filhos do que pelas tarefas domésticas, tal como vários estudos qualitativos têm vindo a assinalar (Dermott, 2008; Doucet, 2006; Hobson, 2002; Marinho, 2012; Modak, 2002; Wall et al., 2010).

Em Portugal, os homens dedicam, em média, 16h por semana aos cuidados aos filhos, estando ainda longe das 23h que as mulheres passam a fazer estas tarefas. Esta distância de 7h entre os cuidados prestados no feminino e no masculino é inferior à diferença média europeia de 12h, e está longe da de países em que atinge valores muito superiores, como a Noruega, a Estónia ou a Holanda. Embora os noruegueses e os holandeses ultrapassem largamente a média europeia de 18h de cuidados no masculino, ao contrário dos portugueses que estão ligeiramente abaixo da média, curiosamente, nestes países a diferença entre homens e mulheres é muito superior à portuguesa, assim como é superior o número de horas de cuidados prestados pelas mulheres, o que pode, em parte, ser explicado pelas especificidades dos regimes de trabalho e de género e das políticas públicas de articulação trabalho/família destes países.

Já no que toca ao número de horas de trabalho doméstico, verifica-se que as mulheres portuguesas trabalham, em média, mais 10 h do que os homens – tendo a diferença entre homens e mulheres diminuído 3h, por comparação à registada em 2002 no Inquérito Família e Papéis de Género, ISSP (ver Wall *et al.*, 2011). Contudo, esta diminuição deve-se à redução do número de horas de trabalho doméstico que as mulheres fazem – que passou de 20 para 17h, aproximando-se da média europeia de 16h - e não ao aumento da participação masculina nestas tarefas, que se mantém nas 7h, situando-se ligeiramente abaixo da média europeia de 8h.

**Quadro 7 - Número de horas semanais dedicadas ao trabalho não pago, homens e mulheres, por país, 2007<sup>18</sup>**

	Cuidados às crianças		Diferença M/H	Tarefas domésticas		Diferença M/H	
	Homens	Mulheres		Homens	Mulheres		
<b>Eu 27</b>	<b>18</b>	<b>30</b>	<b>12</b>	<b>Eu 27</b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>8</b>
<b>Finlândia</b>	15	17	2	<b>Roménia</b>	13	15	2
<b>Dinamarca</b>	19	23	4	<b>Finlândia</b>	8	12	4
<b>Itália</b>	15	20	5	<b>Dinamarca</b>	8	12	4
<b>Hungria</b>	16	22	6	<b>Estónia</b>	11	15	4
<b>Letónia</b>	16	22	6	<b>Suécia</b>	8	13	5

<sup>18</sup> A pergunta colocada foi: Em média, quantas horas por semana dedica às seguintes actividades? A) Cuidar e educar crianças; b) Cozinhar e trabalho doméstico.

Cuidados às crianças			Diferença M/H	Tarefas domésticas			Diferença M/H
Roménia	13	19	6	Letónia	10	15	5
Bulgária	13	20	7	Noruega	7	13	6
Suécia	26	33	7	França	8	14	6
Portugal	16	23	7	Lituânia	9	15	6
Eslovénia	19	26	7	Holanda	7	14	7
Bélgica	15	23	8	Reino Unido	8	15	7
Chipre	17	27	10	Rep. Checa	9	16	7
Grécia	14	25	11	Bulgária	9	16	7
Lituânia	18	29	11	Eslovénia	9	16	7
Malta	12	23	11	Luxemburgo	10	17	7
Eslováquia	11	22	11	Polónia	10	17	7
Luxemburgo	20	32	12	Irlanda	12	19	7
Irlanda	20	32	12	Bélgica	9	17	8
Espanha	16	28	12	Hungria	9	17	8
França	17	29	12	Eslováquia	9	17	8
Polónia	23	37	14	Alemanha	8	17	9
Alemanha	19	35	16	Espanha	9	18	9
Reino Unido	19	35	16	Malta	7	17	10
Noruega	23	40	17	Portugal	7	17	10
Áustria	11	29	18	Itália	7	17	10
Rep. Checa	17	35	18	Áustria	8	18	10
Estónia	23	44	21	Grécia	7	18	11
Holanda	22	48	26	Chipre	10	21	11

Fonte: European Quality of Life Survey, 2007

**PARTE II**

**Principais desenvolvimentos das políticas de família 2010- 2011**

---

*Karin Wall e Mafalda Leitão*

## 1. Subsídios para as famílias

---

### **1.1 Alteração das condições de acesso a todos os apoios sociais do Estado do regime não contributivo com condição de recursos**

Esta alteração, introduzida pelo Decreto-lei nº 70/2010, de 16 de Junho, merece destaque neste relatório pois vem abranger todos os apoios sociais do Estado cujo acesso tenha subjacente a verificação da condição de rendimentos, como sejam as prestações por encargos familiares, como o abono de família, os subsídios sociais de parentalidade, o subsídio social de desemprego e o rendimento social de inserção.

Trata-se de uma alteração que marca a história daquelas prestações ao introduzir e harmonizar novos parâmetros de elegibilidade para todos aqueles apoios. Estas medidas são igualmente de registar pelos resultados que tiveram na diminuição dos montantes das prestações e na diminuição do número de titulares que delas beneficiam.

De acordo com o texto introdutório do próprio Decreto-lei:

*“Esta harmonização centra-se em aspectos fundamentais na verificação da condição de recursos (...) assente em três esferas distintas, como o conceito de agregado familiar, com uma tendência de aproximação ao conceito de agregado doméstico privado, como os rendimentos a considerar, mediante a introdução de uma maior efectividade na determinação da totalidade dos rendimentos, incluindo designadamente a consideração dos apoios em espécie, como os apoios ao nível da habitação social, assim como a consideração dos rendimentos financeiros e da respectiva situação patrimonial, e finalmente a definição de uma capitação entre as definidas pela OCDE, em função da composição dos elementos do agregado familiar, incluindo as famílias monoparentais, tendo em consideração a existência de economias de escala no seio dos mesmos”.* (Decreto-Lei nº 70/2010, DR nº 115, 1ª Série, 16 de Junho, p.2081)

Assim, há três alterações principais:

**1 - o alargamento do conceito de agregado familiar** que passa a incluir todas as pessoas que vivam em economia comum com o requerente em linha recta e colateral até ao terceiro grau e parentes ou afins menores em linha recta e colateral (até ao segundo grau na lei anterior);

**2 - a inclusão de outros rendimentos no apuramento do rendimento de referência do agregado familiar**, até então não considerados, como sejam: rendimentos de pensões (incluindo pensões de alimentos); todas as prestações sociais (excepto apoios por encargos familiares, deficiência e dependência); bolsas de estudo e de formação; apoios sociais regulares à habitação; valor do património mobiliário e imobiliário (ficam desde logo excluídos agregados familiares com acções ou fundos de investimento com valor superior a 240 x valor do IAS ou seja, 100.613 euros); rendimentos de capitais (como juros de depósitos, dividendos de acções ou rendimentos de outros activos financeiros); rendas de prédios rústicos, urbanos e mistos e valores da cedência do uso do prédio ou parte dele;

**3 – a introdução de uma capitação do rendimento do agregado familiar** através de uma ponderação aplicada a cada elemento do agregado familiar (capitação que não abrange o abono de família): o requerente do apoio passa a ser o único a ter um peso de 1, os restantes indivíduos maiores valem 0,7 e os menores 0,5. Por exemplo, para uma família com dois filhos e um rendimento de 1.000 euros, é contabilizado um rendimento *per capita* de 370,4 euros e não de 250 (ver Farinha, 2011, para uma análise do impacto das medidas do RSI).

Regista-se, ainda, uma outra medida que é a eliminação dos apoios extraordinários associados a algumas das prestações. Por exemplo, os apoios concedidos aos beneficiários do rendimento social de inserção: apoios para compensar as despesas de habitação, a majoração por maternidade e primeiro ano de vida da criança e os apoios especiais nos casos de pessoas portadoras de deficiência física ou mental, doença crónica e grande dependência; os apoios extraordinários aos beneficiários do 1º e 2º escalão do abono de família que recebiam uma majoração de 25% sobre o montante da respectiva prestação mensal, e o pagamento da 13ª prestação a todos os beneficiários; o prolongamento do subsídio social de desemprego em mais seis meses e a majoração de 10 por cento sobre o montante do subsídio de desemprego nas situações em que ambos os elementos do casal estão desempregados e têm filhos a cargo.<sup>19</sup>

Em síntese, as alterações reguladas pelo Decreto-Lei nº 70/2010 sobre as condições de acesso às prestações sociais do regime não contributivo vieram **tornar o acesso às prestações mais restrito**, resultando em **menos famílias elegíveis** (conceito de agregado familiar alargado e inclusão de vários tipos de rendimento no apuramento do rendimento do agregado familiar); assim como vieram contribuir para a **diminuição do montante dos apoios financeiros**, ficando as **famílias beneficiárias a receber prestações de montante inferior** (pela via da introdução de uma capitação do rendimento e eliminação de apoios sociais extraordinários).

---

<sup>19</sup> Em Março de 2010 (Decreto-Lei nº 15/2010) e em Maio de 2010 (Lei nº 5/2010) tinha sido respectivamente introduzida a extensão do subsídio social de desemprego em mais seis meses e a majoração do subsídio de desemprego em 10% para os agregados desempregados com dependentes a cargo (nos quais se incluem os agregados monoparentais), ambas as medidas revogadas em Junho de 2010 pelo Decreto-Lei nº 77/2010. A majoração virá a ser reintroduzida em 2012 pelo governo de coligação liderado por Pedro Passos Coelho.

Em 2 de Agosto de 2010, o Jornal de Notícias noticiava que “segundo os dados avançados pelo Ministério do Trabalho, a nova lei de condição de recursos, uma medida que faz parte do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), deverá gerar uma poupança na ordem dos 90 milhões de euros já este ano e dos 199 milhões de euros em 2011”<sup>20</sup>.

Abordaremos em seguida, com maior detalhe, as alterações nas seguintes prestações: abono de família e rendimento social de inserção.

## **1.2. Abono de família para crianças e jovens/Abono pré-natal**

O ano de 2010 marca uma nova etapa no que diz respeito ao percurso do *abono de família para crianças e jovens* em Portugal. Com efeito, é neste ano que se **voltam a alterar as regras de acesso, o número de escalões e os montantes desta prestação familiar.**

Estas alterações inserem-se na lista das *Principais Medidas para o Orçamento do Estado para 2011 e para reforço da execução orçamental de 2010*<sup>21</sup>; estão previstas no *Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013* (e respectivas medidas adicionais) e são justificadas pelo governo com o objectivo de reduzir a despesa pública “no actual contexto económico internacional marcado pela forte necessidade de contenção dos défices públicos” (...) “numa conjuntura económico-financeira excepcional de instabilidade e de ataques especulativos nos mercados financeiros que afecta vários estados da União Europeia, à qual Portugal não é alheio”.<sup>22</sup>

O Governo apresenta como meta a redução do défice orçamental de 9,3% para 7,3% em 2010 e 4,6% em 2011.<sup>23</sup> Nesse sentido, anuncia em Setembro de 2010 a previsão de redução da despesa com prestações sociais em 0,6 do PIB (redução que inclui o congelamento das pensões em 2011, a redução em 20% das despesas com o rendimento social de inserção, a eliminação do aumento extraordinário de 25% nos montantes do abono de família para o 1.º e 2.º escalão e a eliminação do 4.º e 5.º escalão desta prestação, juntamente com a redução dos encargos com a ADSE).<sup>24</sup>

<sup>20</sup> [http://www.jn.pt/PaginaInicial/Economia/Interior.aspx?content\\_id=1632289](http://www.jn.pt/PaginaInicial/Economia/Interior.aspx?content_id=1632289)

<sup>21</sup> [http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/MFAP/PEC2010\\_2013.pdf](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/MFAP/PEC2010_2013.pdf)

<sup>22</sup> Decreto-Lei n.º 77/2010, de 24 de Junho e Decreto-Lei n.º 116/2010, de 22 de Outubro.

<sup>23</sup> Decreto-Lei n.º 77/2010, de 24 de Junho e Decreto-Lei n.º 116/2010, de 22 de Outubro.

<sup>24</sup> [http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/MFAP/PEC2010\\_2013.pdf](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/MFAP/PEC2010_2013.pdf)

### **1.2.1 Alterações ao regime do abono de família para crianças e jovens**

- A primeira alteração surge em Junho de 2010 (Decreto-Lei nº 70/2010, de 16 de Junho) e incide na *verificação da condição de recursos*, mais concretamente no **alargamento do conceito de agregado familiar e na inclusão de novos rendimentos para o apuramento do rendimento de referência do agregado familiar**:<sup>25</sup>

O conceito de **agregado familiar** continua a ser associado à economia comum/economia familiar, definida como “*as pessoas que vivam em comunhão de mesa e habitação e tenham estabelecido entre si uma vivência em comum de entreajuda e partilha de recursos*”; no entanto, este conceito é alargado a mais pessoas, o que significa que, para além dos “parentes e afins menores em linha recta e em linha colateral”, **passam a estar incluídos os “parentes e afins maiores em linha recta e em linha colateral até ao terceiro grau** que vivam em comum com o requerente (pais, sogros, padrasto, madrastra, filhos, enteados, genro, nora, avós, netos, irmãos, cunhados, tios, sobrinhos, bisavós, bisnetos). Na lei anterior, estavam incluídos os “parentes e afins, em linha recta e em linha colateral, até ao segundo grau, decorrentes de relações de direito ou de facto”. Mantêm-se: o cônjuge ou pessoa em união de facto há mais de dois anos, os adoptantes, adoptados, tutores e tutelados e as crianças e jovens confiados a qualquer dos elementos do agregado familiar, por decisão judicial ou administrativa de entidades ou serviços legalmente competentes para o efeito. Por outro lado, continuam a não fazer parte do agregado familiar as pessoas que tenham um vínculo contratual (por exemplo, hospedagem ou aluguer de parte de casa), estejam a trabalhar para alguém do agregado familiar, estejam em casa por curto período de tempo ou, ainda, aquelas que se encontrem no agregado familiar contra a sua vontade por motivo de situação de coacção física ou psicológica.

O **rendimento do agregado familiar** continua a considerar todos os rendimentos anuais ilíquidos indicados nas declarações de IRS de todos os membros que compõem esse agregado (rendimentos de trabalho dependente, empresariais e profissionais, de capitais e prediais, pensões, etc.) incluindo também os apoios sociais que compensam a perda ou inexistência de rendimentos, como sejam os subsídios por doença, por desemprego, por

---

<sup>25</sup> Estas alterações na verificação da condição de recursos abrangem todos os apoios sociais do Estado de natureza não contributiva e sujeitas a condição de recursos entre as quais se insere o abono de família. No entanto, no caso do subsídio social de desemprego, rendimento social de inserção e subsídios sociais no âmbito da parentalidade, há ainda uma outra alteração (para além das alterações no conceito de agregado familiar e cálculo do respectivo rendimento) que é a introdução de uma capitação do rendimento (incluindo famílias monoparentais), o que significa que o rendimento mensal por pessoa do agregado familiar passa a ser dividido pelo número de elementos do seu agregado familiar de acordo com a seguinte ponderação: requerente 1; por cada indivíduo maior 0,7; e por cada indivíduo menor 0,5. Por exemplo, para a atribuição do subsídio social de desemprego é necessário que o rendimento mensal *per capita* do agregado familiar onde se insere o requerente não ultrapasse 335,38 euros (80% do IAS).

parentalidade, invalidez e velhice, rendimento social de inserção, etc.), **no entanto, passam a ser, também, incluídos no rendimento do agregado familiar outro tipo de rendimentos**: todas as prestações sociais (excepto as prestações por encargos familiares, por deficiência e por dependência), bolsas de estudo e de formação<sup>26</sup> (excepto o subsídio de alimentação, transporte e alojamento), subsídios de renda de casa e apoios públicos à habitação com carácter de regularidade (Instituto da Segurança Social, Novembro 2010)<sup>27</sup>. A nova lei específica, ainda, que as pensões de alimentos e os apoios do Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores também fazem parte dos rendimentos de pensões.

No que diz respeito aos rendimentos prediais (caso algum dos elementos do agregado familiar seja proprietário de imóveis) e rendimentos de capitais (caso algum dos elementos do agregado familiar tenha património mobiliário: depósitos bancários, acções, certificados de aforro ou outros activos financeiros), introduzem-se novas fórmulas de apuramento dos mesmos (*idem*, pp. 5)<sup>28</sup> e definem-se tectos máximos para o valor global do património mobiliário: se os depósitos bancários, acções, certificados de aforro ou outros activos financeiros forem superiores 240 vezes ao valor do IAS - Indexante de Apoios Sociais ( $240 \times € 419,22 = €100.612,80$ ) - não podem ser concedidas prestações sociais a nenhum dos elementos do agregado familiar.

No caso do abono de família, o cálculo do rendimento de referência para determinação do escalão de abono mantém a mesma fórmula<sup>29</sup>: total de rendimentos anuais ilíquidos de

<sup>26</sup> O Decreto-lei nº 15/2011, de 3 de Maio, veio excluir as bolsas concedidas no âmbito da acção social escolar.

<sup>27</sup> No caso do agregado familiar residir em habitação social, é somado ao rendimento mensal do agregado familiar: o valor de € 15,45 no primeiro ano de atribuição da prestação requerida; o valor de € 30,91 no segundo ano de atribuição da prestação requerida; a partir do terceiro ano de atribuição da prestação requerida soma o valor de € 46,36.

<sup>28</sup> Se os elementos do agregado familiar forem proprietários de imóveis, considera-se como rendimentos prediais, a soma dos seguintes valores: a) Habitação permanente (apenas se o valor patrimonial da habitação permanente for superior a 600 vezes o Indexante de Apoios Sociais, ou seja, 251.532€): *5% da diferença entre o valor patrimonial da habitação permanente e 251.532€ (se a diferença for positiva)*; b) Restantes imóveis, excluindo a habitação permanente, deve considerar-se o maior dos seguintes valores: *i) O valor das rendas auferidas; ii) 5% do valor patrimonial de todos os imóveis (excluindo habitação permanente)*.

- Se os elementos do agregado familiar tiverem património mobiliário (depósitos bancários, acções, certificados de aforro ou outros activos financeiros), considera-se como rendimentos de capitais o maior dos seguintes valores: *i) O valor dos rendimentos de capitais (juros de depósitos bancários, dividendos de acções ou rendimentos de outros activos financeiros); ii) 5% do valor total do património mobiliário (créditos depositados em contas bancárias, acções, certificados de aforro ou outros activos financeiros)*.

<sup>29</sup> O que não acontece com as restantes prestações sociais, como subsídio social de desemprego, subsídio social parental e rendimento social de inserção, pois se anteriormente o rendimento “per capita” era obtido dividindo o rendimento do agregado familiar pelo número de pessoas que o constituíam, com a entrada em vigor do Decreto-Lei 70/2010, de 16 de Junho, o rendimento mensal por pessoa do agregado familiar resulta da soma de todos os rendimentos mensais do agregado familiar do requerente a dividir pelos elementos do seu agregado familiar de acordo com a seguinte ponderação por cada elemento: pelo requerente: 1, por cada indivíduo maior: 0,7; por cada indivíduo menor: 0,5. Para ter direito às prestações, os rendimentos mensais por pessoa do agregado familiar do requerente não podem ser superiores a € 335,38, ou seja, 80% do indexante dos apoios sociais (IAS).

todos os elementos do agregado familiar a dividir pelo número de crianças/jovens com direito a abono acrescido de 1, mantendo-se deste modo a discriminação positiva das famílias numerosas introduzida em 2003 (ver Wall, 2003).

Mantém-se, igualmente, a majoração em 20 por cento do valor da prestação para as famílias monoparentais; mantém-se também a atribuição do abono de família pré-natal nas mesmas condições do abono de família para crianças e jovens; mantém-se a majoração do valor do abono de família em caso de nascimento ou integração de uma 2ª criança (dobro), 3ª e seguintes (triplo) no agregado familiar; e mantém-se, ainda, a majoração do valor do abono nos primeiros 12 meses de vida da criança.

- A segunda alteração surge ainda em Junho de 2010 com o Decreto-Lei nº 77/2010, de 24 de Junho, que vem eliminar o alargamento do pagamento do montante adicional de abono de família (13º mês) para o 2º, 3º, 4º e 5º escalão de abono, mantendo-se o pagamento desse montante para as famílias mais carenciadas cujo rendimento de referência se insere no 1º escalão. Este montante adicional tinha sido introduzido em 2003 só para os beneficiários do 1º escalão, com filhos entre os 6 e os 16 anos de idade, pago no mês de Setembro como forma de compensar as despesas com encargos escolares; em 2009, tinha sido alargado aos beneficiários dos restantes escalões (ver relatório OFAP 2010).
- Uma terceira alteração surge em 22 de Outubro de 2010, com o Decreto-Lei nº 116/2010. Trata-se da eliminação, logo a partir de Novembro de 2010, do 4º e do 5º escalão do abono de família e do fim da majoração de 25% sobre o valor da prestação do 1º e 2º escalões. Esta majoração extraordinária tinha sido introduzida em 2008 (Portaria nº 425 de 16 de Junho) e justificada pelo governo “na sequência do aumento substancial dos preços verificado em consequência da crise do mercado petrolífero” (ver relatório OFAP 2010).

Estas alterações vieram, portanto, afunilar o acesso a esta prestação. As prestações em curso foram reavaliadas, através do cruzamento de dados entre Finanças e Segurança Social, o que teve como consequência directa não só a redução do número de beneficiários, mas, também, a sua recolocação em escalões com montantes mais baixos de abono. Por sua vez, esta recolocação acaba por ter efeitos no acesso aos apoios da acção social escolar que, desde 2008, têm correspondência directa com os escalões de abono de família (ver relatório OFAP 2010). Por exemplo, se um beneficiário situado no 1º escalão, onde tem 100 por cento de comparticipação nas refeições e livros escolares dos seus filhos matriculados no 1º ciclo do ensino básico, passar para o 2º escalão então a comparticipação desce para 50 por cento; se passar para o 3º escalão perde este apoio.

### 1.2.2 Impacto das medidas no número de beneficiários e nas despesas

Com a eliminação do 4º e do 5º escalão, o abono de família passa a integrar 3 escalões ao invés dos 5 anteriores (ver quadros 8 e 9). Reforça-se, portanto, a selectividade no acesso a esta prestação que passa a ser atribuída com uma condição de recursos mais apertada e apenas quando os rendimentos de referência do agregado familiar são inferiores a 8.803,62 euros anuais. Isto significa que, para ter acesso a abono de família, um agregado familiar formado por um casal e dois filhos não pode ter mais do que 628,83 euros mensais de rendimento de referência (correspondente a 1,5 x o valor do IAS, que é de 419,22 euros), rendimento que resulta da soma de todos os rendimentos de todos os elementos do agregado familiar a dividir pelo número de crianças mais uma. Mais concretamente, de acordo com a nova lei, um casal com dois filhos menores em que cada cônjuge ganhe um salário mensal líquido de 1000 euros, não tem direito a abono de família pois o seu rendimento de referência anual será de 9330,33 euros (2000 euros x 14 meses e a dividir por três crianças), situando-se acima do limite de 8,803,62.

É de registar também que o valor do abono no 1º e 2º escalão sofreu uma diminuição entre 2009 e 2010/2011 devido à eliminação do aumento extraordinário de 25% introduzido em 2008.

**Quadro 8– Rendimentos de referência e valor do abono (2010 e 2011)**

Rendimento de referência do agregado familiar	VALOR DO ABONO POR CRIANÇA OU JOVEM				
	Idade inferior a 12 meses	Com majoração (crianças 12-36 meses)			Idade superior a 36 meses (sem majoração)
		1 Filho	2 Filhos	3 Filhos ou mais	
Até 2.934,54 (1º escalão)	€ 140,76	€ 35,19	€ 70,38	€ 105,57	€ 35,19
De 2.934,55 a 5.869,08 (2º escalão)	€ 116,74	€ 29,19	€ 58,38	€ 87,57	€ 29,19
De 5.869,08 a 8.803,62 (3º escalão)	€ 92,29	€ 26,54	€ 53,08	€ 79,62	€ 26,54
Superiores a 8.803,62 (4º escalão)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

Fonte: Instituto da Segurança Social, Julho 2012 Guia Prático. Abono de Família para crianças e Jovens, Lisboa, IP

**Quadro 9-Rendimentos de referência e valor do abono (2009 antes da entrada em vigor da legislação actual)**

Rendimento de referência do agregado familiar	VALOR DO ABONO POR CRIANÇA OU JOVEM				
	Idade inferior a 12 meses	Filhos com idade entre os 12 e os 36 meses			Idade superior a 36 meses
		1 Filho	2 Filhos	3 Filhos ou mais	
<b>Até 2.934,54 (1º escalão)</b>	€ 174,72	€ 43,68	€ 87,36	€ 131,04	€ 43,68
<b>De 2.934,55 a 5.869,08 (2º escalão)</b>	€ 144,91	€ 36,23	€ 72,46	€ 108,69	€ 36,23
<b>De 5.869,09 a 8.803,62 (3º escalão)</b>	€ 92,29	€ 26,54	€ 53,08	€ 79,62	€ 26,54
ESCALÕES ELIMINADOS EM 2010					
<b>De 8.803,63 a 14.672,70 (4º escalão)</b>	€ 56,45	€ 22,59	€ 45,18	€ 67,77	€ 22,59
<b>De 14.672,71 a 29.345,40 (5º escalão)</b>	€ 33,88	€ 11,29	€ 22,58	€ 33,87	€ 11,29
<b>Superiores a 29.345,40 (6º escalão)</b>	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

Fonte: Instituto da Segurança Social. Outubro 2009. Abono de Família para Crianças e Jovens, p.3

Em resultado das alterações ao regime do abono, o número de titulares com processamento de abono de família decresceu significativamente de 1.884.299 para 1.257.140, respectivamente entre Setembro de 2010 e Setembro de 2011 (Quadro 10). A quase totalidade dos titulares do abono de família, cerca de um milhão, situa-se agora no 1º e 2º escalões de rendimento, repartido de forma quase idêntica pelos dois escalões, mas com uma tendência para uma maior concentração no 2º escalão. Aliás, de acordo com o Relatório da Conta da Segurança Social 2010 (Barreiros, Coutinho, & Marques, 2010, p. 104) <sup>30</sup>, o número de titulares do 2º e 3º escalões aumentou de 2009 para 2010, enquanto o número de titulares do 1º escalão registou um decréscimo.

<sup>30</sup> Disponível em [http://www2.seg-social.pt/preview\\_documentos.asp?r=35213&m=PDF](http://www2.seg-social.pt/preview_documentos.asp?r=35213&m=PDF)

**Quadro 10-Evolução mensal do número de titulares com processamento de abono de família, Setembro de 2010/2011**

Mês Referência	Número de Titulares					TOTAL
	1º Escalão	2º Escalão	3º Escalão	4º Escalão	5º Escalão	
2010-09	569.262	561.956	340.624	272.788	144.669	1.889.299
2010-10	571.112	564.177	341.823	273.580	145.027	1.895.719
2010-11	581.120	581.890	350.991			1.514.001
2010-12	583.330	585.489	353.228			1.522.047
2011-01	496.776	536.393	338.403			1.371.572
2011-02	448.292	508.654	319.538			1.276.484
2011-03	429.312	487.752	296.648			1.213.712
2011-04	429.635	489.190	297.229			1.216.054
2011-05	431.801	490.361	297.833			1.219.995
2011-06	434.398	491.704	298.150			1.224.252
2011-07	436.788	492.821	298.445			1.228.054
2011-08	439.147	493.906	298.712			1.231.765
2011-09	443.000	504.494	309.646			1.257.140
2011-10	446.119	505.569	310.013			1.261.701
2011-11	446.832	504.546	309.338			1.260.716
2011-12	447.128	503.531	308.422			1.259.081

Fonte: Instituto de Informática I.P.

(nota: situação da base de dados a 15/06/2012; o mesmo titular pode ter processamento no ano em mais de um escalão)

Ainda de acordo com o mesmo *Relatório da Conta da Segurança Social 2010* (p.105), no que diz respeito à majoração do abono em 20% dirigido às famílias monoparentais, verifica-se um aumento significativo do número de titulares, de 261.288 em 2009 para 387.106 em 2010. No mesmo período de tempo, a majoração atribuída em caso de nascimento de segunda, terceira ou subsequente criança decresceu em número de titulares, de 136.723 para 132.935 (Barreiros et al., 2010, p. 105). Tanto as famílias numerosas como as famílias monoparentais situam-se maioritariamente nos dois primeiros escalões de abono.

Numa análise por escalões etários, o mesmo relatório refere que a maioria dos titulares do abono de família se situa entre os dois e os dezasseis anos de idade e proporcionalmente distribuídos: 23,4% tem entre dois a seis anos; 24,9% tem entre 7 e 11 anos; 24,8% tem entre 12 e 16 anos); uma minoria (8,5%) tem menos de um ano de idade e 18,3% têm mais de 17 anos (*idem*, p.103).

A análise comparativa da evolução do número de titulares para os últimos 10 anos (Quadro 11) confirma aquela quebra ocorrida no espaço de um ano, após a entrada em vigor das medidas restritivas acima mencionadas. Verifica-se, entre 2009 e 2011, uma diferença de 456.984 beneficiários. Comparativamente a 2004, um ano após o acesso ao abono ter deixado de ser universal para todas as famílias contribuintes (ver Wall, 2004) e ter-se introduzido um princípio

de selectividade (todas as famílias residentes) baseado em 5 escalões, a diferença é de 377.909 beneficiários.

**Quadro 11 - Número de titulares com processamento de abono 2000-2011**

<b>2000</b>	1.848.259
<b>2001</b>	1.843.099
<b>2002</b>	1.847.895
<b>2003</b>	1.847.214
<b>2004</b>	1.767.829
<b>2005</b>	1.758.921
<b>2006</b>	1.748.629
<b>2007</b>	1.780.915
<b>2008</b>	1.791.858
<b>2009</b>	1.846.904
<b>2010</b>	1.833.376
<b>2011</b>	1.389.920

Fonte: Instituto de Informática, I.P  
Situação da base de dados a 15/06/2012

Numa análise por valores de despesa, o abono de família para crianças e jovens (incluindo majoração para famílias numerosas a partir do 2º filho, 3º e subsequentes, majoração para famílias monoparentais, abono pré-natal e bolsa de estudo) representa mais de 87% da despesa total com prestações familiares sendo o restante distribuído entre prestações por deficiência, apoios por dependência e subsídio de funeral.<sup>31</sup>

A análise da evolução da despesa com a prestação familiar *abono de família a crianças e jovens* no total da despesa da Segurança Social (Quadro 12), evidencia um aumento entre os anos 2007 e 2009 e uma quebra entre 2009 e 2010, descida que se acentua significativamente em 2011<sup>32</sup>.

No próprio PEC IV, de Março 2011 (Programa de Estabilidade e Crescimento 2011-2014), é possível ler que *“a Segurança Social procederá no sentido de melhoria do seu saldo em 150 milhões de euros, fruto de uma redução adicional de despesa com prestações sociais, salvaguardando a capacidade de manter níveis justos e adequados de protecção social, e de um*

<sup>31</sup> *Relatório da Conta da Segurança Social 2010, Parte II*, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P, pp.101; disponível em [http://www2.seg-social.pt/preview\\_documentos.asp?r=35213&m=PDF](http://www2.seg-social.pt/preview_documentos.asp?r=35213&m=PDF)

<sup>32</sup> Ver notícia publicada no jornal Público em 15/10/2010 “Abono de família com quebra recorde em 2011”, segundo a qual: *“na versão preliminar do Orçamento do Estado para o próximo ano, a que o PÚBLICO teve acesso, o Governo reserva 707,20 milhões de euros para esta prestação, um valor que compara com os 964,91 milhões previstos para este ano”*.

*aumento adicional de contribuições para a segurança social. Poupanças adicionais decorrentes da aplicação da condição de recursos e da inspecção das condições de atribuição de benefícios sociais. A redução da despesa é possibilitada pelo reforço da estratégia de redução de pagamentos indevidos de prestações sociais, do combate à fraude e evasão, assim como de uma mais rigorosa execução orçamental da despesa, em particular decorrente dos impactos na despesa com prestações sociais no âmbito da aplicação da condição de recursos dos beneficiários que não cumprem os requisitos exigíveis, assim como das restantes medidas tomadas ao longo do ano de 2010. Com efeito, o número de beneficiários de abono de família e de outras prestações não contributivas que não cumpriram critérios da condição de recursos é superior às estimativas, o que levou à revisão em alta do impacto da medida.”<sup>33</sup>*

**Quadro 12- Evolução da despesa com o Abono de Família e total despesa da Segurança Social 2004-2011 (a preços correntes)**

Anos	Total despesa segurança social (milhões de euros)	Total despesa com abono (milhões de euros)	Despesa Abono/ Despesa Segurança Social (%)
2004	16.504,2	601,4	3,6
2005	17.601,8	599,2	3,4
2006	17.079,8	626,3	3,7
2007	17.740,8	663,9	3,7
2008	18.690,0	823,2	4,4
2009	22.225,4	1000,0	4,5
2010	23.135,2	968,2	4,2
2011	23.078,2	674,9	2,9

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos Relatórios de Execução Orçamental da Segurança Social (Mapas de Execução Orçamental de 2003 a 2010 e Execução Orçamental Mensal de Dezembro 2011); disponíveis em <http://www2.seg-social.pt/inst.asp?05.09.08>

Com efeito, entre 2007 e 2009, a despesa com o abono regista um aumento significativo, o que se justifica face às novas medidas introduzidas (abono pré-natal, majoração em caso de monoparentalidade, em caso de nascimento de segunda ou subsequente criança e majoração extraordinária de 25% dos montantes para o 1º e 2º escalões). Logo em Outubro de 2008, o jornal *Publico* publicava uma notícia cujo título era: “a despesa com o abono aumentou 37% este ano”.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> PEC IV 2011-2013, Ministério das Finanças e da Administração Pública, Março de 2011, pp. 13; disponível em [http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/MFAP/Prop\\_PEC\\_2011\\_2014.pdf](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/MFAP/Prop_PEC_2011_2014.pdf)

<sup>34</sup> Na mesma notícia é possível ler que “de acordo com uma nota do gabinete do secretário de Estado da Segurança Social, a conjugação de medidas de apoio às famílias e incentivo à natalidade encetadas no último ano representaram um reforço mensal de mais de 19 milhões de euros em transferências para as famílias”; <http://www.publico.pt/Sociedade/despesa-com-abono-de-familia-aumentou-37-por-cento-este-ano-134458>

É a partir de 2010 que a despesa começa a diminuir, facto que é atribuído às medidas restritivas acima apresentadas: “a execução de Janeiro a Outubro evidencia um decréscimo de 33,1% em relação a igual período de 2010, que resulta das medidas implementadas no final de 2010, em particular a revogação do aumento extraordinário de 25% no 1.º e 2.º escalão, a cessação do pagamento da prestação de abono de família aos dois escalões mais elevados e a implementação de novas regras no que concerne à verificação da condição de recursos”<sup>35</sup> Em Agosto de 2009, a despesa com o abono de família representava 4,5% da despesa efectiva do sistema de segurança social<sup>36</sup>; em Janeiro de 2011, representava 3,9%<sup>37</sup> e em Outubro de 2011 representava 3%.<sup>38</sup>

Olhando agora para as despesas com o abono de família na última década e a preços constantes (Quadro 13), verifica-se que, inicialmente, as despesas aumentaram a um ritmo moderado (entre 2001 e 2004). O ano de 2005 foi marcado por uma redução da despesa. Nos anos de 2006 e 2007 observou-se um crescimento muito ligeiro das despesas. No biénio 2008-2009 houve um crescimento muito forte (mais de 20% em cada ano). A partir de 2010 a tendência global de crescimento que havia marcado os anos anteriores inverteu-se: nesse ano a despesa regride perto de 5% e no ano de 2011 a queda é abrupta (perto de 33%). Apesar de na maior parte dos anos ter havido um aumento da despesa, a leitura dos dados a preços constantes mostra-nos que, com os cortes dos anos 2010-2011, o valor da despesa no último ano está próximo daquele que foi realizado no ano de 2003.

**Quadro 13-Evolução das Despesas com Abono de Família a preços constantes, (base ano 2000)**

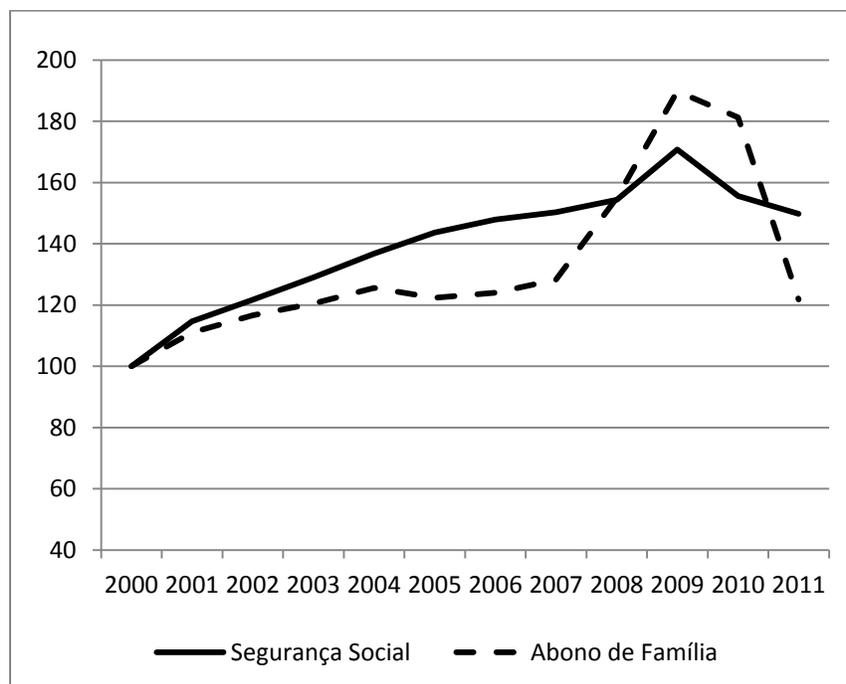
Anos	TOTAL DESPESA COM ABONO		
	Milhares de euros	Índices (Base 2000)	Taxa crescimento Anual
2000	456.052	100,0	
2001	506.373	111,0	11,0%
2002	531.919	116,6	5,0%
2003	549.788	120,6	3,4%
2004	573.023	125,6	4,2%
2005	558.050	122,4	-2,6%
2006	565.712	124,0	1,4%
2007	585.096	128,3	3,4%
2008	707.091	155,0	20,9%
2009	865.832	189,9	22,4%
2010	826.709	181,3	-4,5%
2011	555.922	121,9	-32,8%

<sup>35</sup> Execução Orçamental de Outubro de 2011, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Novembro, 2011, pp.11; disponível em: [http://www2.seg-social.pt/preview\\_documentos.asp?r=35156&m=PDF](http://www2.seg-social.pt/preview_documentos.asp?r=35156&m=PDF)

<sup>36</sup> Execução Orçamental de Agosto 2009, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Agosto 2009, pp.8

<sup>37</sup> Execução Orçamental de Janeiro 2011, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Fevereiro 2011, pp.13.

<sup>38</sup> Execução Orçamental de Outubro 2011, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Fevereiro 2011, pp.11.

**Gráfico 2- Despesas com Segurança Social e Abono de Família**

Comparando a evolução das despesas totais com a Segurança Social e com o Abono de Família, observamos que as despesas com o Abono de Família cresceram a um ritmo mais moderado do que as despesas com a Segurança Social entre 2000 e 2007. Nos anos de 2008 e 2009 a variação anual da despesa com o Abono de Família foi superior. A partir de 2010, os índices de variação anual indicam uma redução da despesa tanto no conjunto da Segurança Social como na prestação do Abono de Família. No entanto, a queda nas despesas com o Abono de Família é muito mais acentuada, situando-se, como já referido, ao nível das realizadas em 2003. No caso das despesas globais com a Segurança Social, a redução da despesa coloca os valores de 2011 ao nível dos realizados em 2007.

### **1.2.3 Do lado dos actores**

As alterações ao regime do abono introduzidas em 2010 foram alvo de severas críticas por parte de vários actores da sociedade civil. De um modo geral, as alterações no regime de abono de família são vistas como medidas que “vão afectar sobretudo famílias de menores recursos e agravar o risco de pobreza infantil em Portugal, um dos indicadores onde Portugal pior pontua

ao nível europeu”.<sup>39</sup> Não sendo possível reproduzir aqui todas as posições difundidas pelos vários órgãos de comunicação social, destacamos alguns dos discursos.

O comunicado da Associação Portuguesa de Deficientes (APD)<sup>40</sup> afirma que o governo fez um “*corte cego*” no montante dos abonos de família sem considerar o número de filhos, ou se algum deles tem uma deficiência. A APD considera que o corte nos abonos de família é “*de uma imensa gravidade porque atinge agregados com baixos rendimentos*” e, ao não ter em conta aqueles dados, “*assume contornos de imoralidade*”. Na opinião da APD, a redução de abonos de família no 1º, 2º e 3º escalão de rendimentos, e a extinção dos 4º e 5º escalão, vão provocar “*reduções substanciais nos rendimentos mensais de milhares de famílias*” o que, aliado ao aumento da inflação e à subida do IVA para 23 por cento “*vai tornar a situação ainda mais insustentável*”, e revela, por parte do governo, uma “*completa insensibilidade para com as dificuldades das famílias*”. Entre as propostas avançadas pela APD, está a de manter o abono de família dos 4º e 5º escalões nos agregados com crianças com deficiência, pois “*embora se mantenha o abono complementar por deficiência, nos escalões 4º e 5º é extinto o abono de família, o que significa, na prática, a descida do montante que o agregado familiar recebia relativamente às crianças com deficiência*”.

Pelo lado da CGTP-IN, uma notícia publicada no jornal *Avante*, em 5 de Agosto de 2010,<sup>41</sup> destaca várias críticas às alterações no regime do abono família. De acordo com esta notícia, a CGTP-IN considera que “*o Governo, quando avança com estas medidas, para mascarar os seus objectivos, pretende dar a ideia de que há pessoas ricas a receber estes apoios indevidamente, e que é preciso fazer justiça social, mas as medidas tomadas têm uma visão claramente assistencialista*”. Para a CGTP, “*o alargamento do conceito de agregado familiar é totalmente descabido visto que, dada a situação social existente, há filhos casados e com agregado familiar a viverem em casa dos pais, mas com uma economia familiar completamente autónoma, nomeadamente para efeitos fiscais. Mas, amanhã, quando o agregado mais jovem requerer o abono de família para os seus filhos, os rendimentos dos avós vão ter que ser contabilizados*”. A CGTP-IN afirma que “*sempre defendeu rigor na atribuição das prestações sociais e na sua fiscalização, mas as medidas tomadas têm um objectivo claro que é o de reduzir as despesas sociais, atingindo em geral os trabalhadores e pessoas que vivem exclusivamente dos rendimentos do trabalho, e depois escudam-se nos que têm bens imobiliários no valor de 100 mil euros*.” Outra medida criticada pela CGTP é o fim da generalização do montante adicional do abono aos 2º, 3º, 4º e 5º escalões pago às famílias em Setembro para fazer face às despesas escolares. Segundo a CGTP, “*outra medida incompreensível é a que o Governo tomou em relação ao abono de família (...) pôs termo à atribuição do abono de família adicional para*

<sup>39</sup> Jornal *Público*, 31 de Outubro de 2010.

<sup>40</sup> *Solidariedade*, Mensário da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade; <http://www.solidariedade.pt/sartigo/index.php?x=4436>

<sup>41</sup> Notícia disponível em: <http://www.avante.pt/pt/1914/trabalhadores/109988/>

*apoio nas despesas escolares, mantendo apenas para os beneficiários do 1.º escalão. Para quem diz defender o Estado Social e não desconhece quais são os encargos que os pais têm em Setembro com o regresso dos filhos à escola, é por demais incompreensível alterar esta prestação social, que foi tão criticada pelo PS na oposição, tendo vindo depois a alterá-la, alargando esta atribuição adicional do abono a todos os escalões. Mas agora repõe a legislação anterior de Bagão Félix (...) só um agregado familiar, cujo rendimento seja um Salário Mínimo Nacional e com 2 filhos com condições de acesso ao abono de família, tem direito a este mês adicional, mas se ambos os pais das crianças auferirem, cada um, o Salário Mínimo Nacional mensalmente, só se tiverem 4 filhos é que têm acesso.”*

Também a Associação Portuguesa de Famílias Numerosas (APFN) mantém uma posição discordante com as medidas do governo relativamente ao abono de família. Para Ana Cid Gonçalves, secretária-geral desta associação, *“há uma contradição entre o discurso no sentido de incentivar a natalidade e a redução dos apoios dados às famílias (...) ainda há bem pouco tempo havia um discurso de incentivo à natalidade, mas estas mensagens dão um sinal oposto (...) penso que a população em geral não vê estes cortes como imprescindíveis nem os compreende (...) o Governo está a retirar os poucos apoios que existem para incentivar a natalidade, num dos países mais envelhecidos da Europa e onde não há uma política de família”*. Ana Cid reconhece que a decisão de ter um filho não é tomada tendo em conta o abono de família, e que o fim dos apoios para as famílias no quarto e quinto escalões pode não ter um impacto muito significativo, todavia garante que para *“muitas famílias o abono de família é essencial para chegar ao final do mês com alimentos em cima da mesa”*. Sobre o novo conceito de agregado família afirma que *“irá fazer com que muitas pessoas subam de escalão, recebam menos por cada criança, ou percam o abono”*.

Fernando Castro, presidente da mesma associação, afirma que esta medida *“é um desastre para as famílias”* estando em consonância com as medidas que *“o Governo tem vindo a tomar contra a família e a natalidade no único país europeu que tem vindo a bater todos os mínimos absolutos na taxa de natalidade (...) o abono era mais uma ajuda, a isto se chama solidariedade entre gerações: a população activa ajuda a rapaziada que vai ser a população activa do futuro e que vai poder pagar as reformas dos que estão a contribuir. Agora em quantas gerações quer este Governo acabar com o país?”* Segundo o presidente da APFN, praticamente nenhum país da União Europeia adoptou esta medida nos seus planos de austeridade: *“os países a sério sabem que o dinheiro que se gasta com as crianças é um investimento e quando se corta aí, está-se a cortar no crescimento, no futuro”* e cita o exemplo de França *“um país que tem vindo a aumentar a taxa de natalidade e que, apesar dos vários cortes introduzidos para equilibrar as contas públicas, manteve o abono de família (...) as famílias, já nem falo das numerosas, vão ficar piores. É o golpe de misericórdia na pouca política de família deste Governo”*.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> *Correio da Manhã*, 5 de Outubro de 2010.

São de referir igualmente a posição do presidente da Caritas, Eugénio Fonseca, sobre o impacto das medidas de austeridade anunciadas, ao afirmar que *“em momentos de crise há que tomar medidas de sacrifício. Estamos a falar da recuperação do défice que está a debilitar toda a nossa economia, mas devem começar por aplicar medidas àqueles que mais têm”*; e do antigo Bispo de Setúbal D. Manuel Martins ao acusar o governo de *“estar a matar pela raiz os chamados direitos sociais”*, afirmando-se *“triste e revoltado”* com as situações de *“miséria absoluta”* existentes em Portugal.

Do lado da Academia, algumas posições discordantes realçam sobretudo os efeitos destas novas medidas no aumento da taxa de pobreza infantil. A propósito do corte de 25 por cento no montante de abono pago às famílias do primeiro e do segundo escalões, Amélia Bastos, economista e investigadora do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) considera que *“o impacto das prestações sociais ao nível da pobreza infantil é dos menos eficazes”* e que *“a retirada dos apoios vai agravar ainda mais essa baixa eficácia”*. Segundo a investigadora, *“quando se compara o efeito dos apoios sociais na taxa de risco de pobreza dos idosos com os impactos conseguidos na pobreza infantil as diferenças são abissais (...) de acordo com os dados disponíveis, e que dizem respeito a 2008, a taxa de pobreza nos idosos, sem contar com as pensões e outros apoios sociais, era de 84,5 por cento, uma percentagem que cai para os 23 por cento quando se têm em conta essas transferências. Já a taxa de pobreza entre as crianças – que é de 33,5 por cento antes das transferências sociais – baixa para apenas 23 por cento. Não acho que se deva menosprezar o que se tem feito ao nível dos idosos (como a criação do complemento solidário), mas é necessário fazê-lo também ao nível das crianças”*. Se, por um lado, Amélia Bastos reconhece que o fim do abono em famílias dos escalões mais elevados, *“que era até agora de 11,29 euros por filho”*, *“terá um impacto nulo”*, alerta, por outro lado, que *“nas famílias do primeiro escalão com mais filhos as consequências serão mais sérias e ultrapassam a questão monetária podendo fazer-se sentir ao nível do abandono escolar e impedir a quebra do ciclo da pobreza”*. Amélia Bastos recorda, ainda, que a taxa de risco de pobreza é mais gravosa nas famílias com crianças do que nas famílias sem filhos, em seis pontos percentuais, e que o problema se agrava à medida que aumenta o número de crianças no agregado familiar.

Igualmente Bagão Félix, autor das alterações ao regime do abono de família em 2003 (ver Relatório 2010), se pronunciou sobre as alterações ao regime de abono em 2011, em particular sobre as novas regras da condição de recursos, afirmando que se trata de uma *“medida criticável”* por englobar no mesmo diploma o abono de família: *“o abono de família não é uma prestação não contributiva, faz parte do subsistema de protecção da família, existe para ajudar, mesmo que de forma diminuta, a fazer face ao aumento de encargos que uma criança acarreta, e é um incentivo à natalidade, funcionando como um apoio à coesão familiar (...) não faz sentido nenhum estar a sujeitar esta prestação social à condição de recursos (...) mesmo assumindo montantes baixos, o abono tem um valor simbólico em matéria de natalidade e os cortes acabam por dar um sinal contrário.”* No entender de Bagão Félix, o abono de família *“deve ter uma modulação consoante o rendimento per capita das famílias, da idade das crianças e do número*

*de filhos, mas nunca ser eliminado*".<sup>43</sup> Bagão Félix considera que estes cortes no abono de família são "*lamentáveis*" ao afectarem famílias com um filho e com rendimento de referência mensal de pouco mais de 600 euros, contribuindo, assim "*para aumentar o risco de pobreza dos mais jovens*".<sup>44</sup>

Da parte dos partidos políticos com assento parlamentar, destaca-se a posição da oposição, nomeadamente do CDS-PP, do Bloco de Esquerda, e da CDU que, em conjunto, contestaram e tentaram alterar as medidas anunciadas pelo Governo relativamente ao abono de família, classificando-as de "insensibilidade" e de "crime social". De acordo com notícia publicada no jornal Público<sup>45</sup>, o líder parlamentar do CDS, Pedro Mota Soares, terá afirmado que o Governo de José Sócrates "*ganha em insensibilidade social e passará à história por ter eliminado apoios sociais que já existiam no Estado Novo*" e caracterizado a política do governo como "*anti-social*" e "*anti-família*". O CDS-PP acabou por propor a revogação do diploma no que diz respeito ao corte do abono no 4º escalão mantendo, porém, o corte do abono para o 5º escalão, defendendo igualmente a manutenção do 13º abono pago às famílias no mês em Setembro".

Segundo a mesma notícia, "*Cecília Honório do Bloco de Esquerda acusou o governo de escolher pela indiferença relativamente à pobreza e fundamentalmente das crianças*". Do lado do PCP, as alterações ao regime do abono de família foram caracterizadas de "*crime social que choca pela injustiça que representa*" dada a "*real dimensão do ataque*" ao afectarem "*quase 1,5 milhões de beneficiários*" (...) o Governo admitiu uma poupança de 250 milhões de euros com os cortes. Nós entendemos que é inaceitável que o combate à crise e ao défice seja feito por via da retirada desta prestação social tão importante para milhares de crianças e jovens". Este partido apresentou um projecto de lei para revogar os cortes no abono de família na qual se propõe repor o 4º e o 5º escalão, restabelecer a majoração de 25% para o 1º e 2º escalão e, ainda, um 6º escalão de modo a estender o abono a todos os escalões de rendimentos, retomando o carácter universal desta prestação.

Do lado do PSD, não obstante o acordo com o PS sobre o Orçamento de Estado, também se ouviram críticas nomeadamente a afirmação de que o governo estaria a "*mutilar o Estado Social*".<sup>46</sup>

Em Dezembro de 2011, e já com um novo governo de maioria PSD, presidido por Pedro Passos Coelho, o regime do abono de família regressou às primeiras páginas da comunicação

---

<sup>43</sup> *Diário de Notícias*, 28 de Julho de 2010.

<sup>44</sup> *Económico*, 24 de Outubro de 2010.

<sup>45</sup> Notícia publicada em 21 de Dezembro de 2010 com o título "Oposição condena cortes no abono de família".

<sup>46</sup> O PSD acabou por inviabilizar os pedidos de apreciação parlamentar por parte do CDS-PP, Bloco de Esquerda e PCP, que criticam os cortes no regime do abono de família pois segundo o deputado Adão Silva, "*a posição do PSD prende-se com uma atitude de profunda coerência relativamente ao acordo feito com o Governo sobre o Orçamento do Estado e o esforço na consolidação das contas públicas.*"

social com a notícia de que o governo estaria a “preparar um novo corte no abono de família” afirmando-se que o governo queria “garantir que apenas receba o apoio social quem realmente precisa”<sup>47</sup> Contudo, dias depois, Marco António Costa, novo Secretário-geral da Segurança Social, vem afirmar que “não haverá corte de nenhum escalão no abono de família e que a intenção do Governo é reforçar a equidade no acesso a prestações sociais”<sup>48</sup>. Marco António Costa esclarece que “o Governo formou um grupo de trabalho com o objectivo de garantir que o acesso às prestações sociais seja feito de forma mais equitativa (...) as alterações que se farão no plano legislativo e operacional pretendem introduzir elementos de segurança na atribuição de prestações sociais de forma a não repetir o pagamento indevido dos últimos anos”. O secretário de Estado cita o alerta do Provedor de Justiça, Alfredo José de Sousa, sobre “a existência de um desfasamento de dois anos entre o momento do pedido de acesso ao abono de família e a declaração de rendimentos que se tem que apresentar”, afirmando que “a preocupação do Governo é criar regras que tornem mais efectiva a comprovação da situação conjuntural financeira e social de um determinado cidadão no momento em que pede um apoio”.

### **1.3. Rendimento Social de Inserção**

O Rendimento Social de Inserção (RSI) é, a par com o abono de família, uma das prestações sociais do regime não contributivo que mais sofre com a contenção e a redução orçamental iniciada em 2010.

No próprio Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013, de 15 de Março de 2010, na rubrica “despesas sociais”, está explícito o objectivo do governo em “*diminuir a despesa com prestações sociais do regime não contributivo da Segurança Social*”. Entre as medidas apresentadas como contributos para o esforço de racionalização da despesa estão: “*a unificação das metodologias e reforço do rigor de aplicação das prestações de solidariedade sujeitas a condição de recursos*” e “*a definição de um tecto de despesa para prestações sociais do regime não contributivo da Segurança Social (...) no qual se inclui o tecto para o Rendimento Social de Inserção (RSI) de 400 milhões de euros em 2011 e de 370 milhões de euros em 2012 e 2013. Em 2009, a despesa executada com o Rendimento Social de Inserção (RSI) foi de 507,8 milhões de euros e, para 2010, encontra-se orçamentada uma despesa na ordem dos 495,2 milhões de euros*” (p. 19-20).<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Agência Financeira em 7 de Dezembro de 2011, disponível em;

<http://www.agenciafinanceira.iol.pt/economia/abono-de-familia-abono-apoios-sociais-governo/1306008-1730.html>

<sup>48</sup> Notícia publicada no jornal Correio da Manhã em 10 de Dezembro de 2011, disponível em

[www.cmjornal.xl.pt/detalhe/noticias/ultima-hora/nao-havera-corte-de-nenhum-escalao-no-abono-de-familia](http://www.cmjornal.xl.pt/detalhe/noticias/ultima-hora/nao-havera-corte-de-nenhum-escalao-no-abono-de-familia)

<sup>49</sup> Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013, Ministério das Finanças e da Administração Pública, Março 2010, pp. 19-20.

Com efeito, em Janeiro de 2011 a *Execução Orçamental da Segurança Social* regista que a despesa com o rendimento social de inserção decresceu 23,9% relativamente ao mesmo período de 2010, variação que o relatório atribui às “*medidas introduzidas no segundo semestre do ano de 2010*”, as quais terão “*produzido os resultados projectados, assegurando o cumprimento das metas para 2011*” (p.5).<sup>50</sup>

#### *Alterações na elegibilidade:*

As alterações introduzidas na verificação da condição de recursos pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho, vêm apertar e afunilar o acesso ao Rendimento Social de Inserção, a partir do dia 1 de Agosto de 2010, nos seguintes termos:

- **Alargamento do conceito agregado familiar e inclusão de novos rendimentos para apuramento do rendimento do agregado familiar** nos mesmos termos que se aplicam ao abono de família (ver ponto 1.1):
- **Introdução de uma capitação no apuramento do rendimento do agregado familiar** através da aplicação de uma ponderação, o que vem fazer com que o valor do rendimento de referência que permite aceder à prestação tenha de ser ainda mais baixo, e que o montante da prestação a atribuir seja igualmente inferior (ver Farinha, 2012). Isto é, se anteriormente o rendimento *per capita* era obtido dividindo o rendimento do agregado familiar pelo número de pessoas que o constituíam, com as novas regras, estipuladas pelo Decreto-Lei 70/2010, o rendimento mensal por pessoa do agregado familiar resulta da soma de todos os rendimentos mensais do agregado familiar do requerente a dividir pelos elementos do seu agregado familiar e de acordo com uma ponderação por cada elemento: pelo requerente 1; por cada indivíduo maior 0,7; por cada indivíduo menor 0,5. Ou seja, reduz-se o valor a atribuir ao segundo indivíduo maior do agregado familiar (que pode ser a pessoa com quem o titular está casado ou vive em união de facto), e a quem passa a ser atribuída a percentagem de 70% do valor da pensão social (€ 132,66), em vez de 100% da pensão social (€ 189,52); por outro lado, a todos os menores passa a ser atribuída a percentagem de 50% do valor da pensão social (€ 94,76) acabando a majoração a partir do terceiro menor.
- **Deixam de existir vários apoios complementares:** os apoios para compensar despesas de habitação; a majoração por maternidade e primeiro ano de vida; os apoios especiais nos casos de pessoas portadoras de deficiência física ou mental profundas, doença crónica e grande dependência; e os apoios complementares no âmbito dos acordos de inserção<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Execução Orçamental da Segurança Social, Janeiro 2011, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, pp. 5.

<sup>51</sup> Mantém-se, contudo, transitoriamente, os apoios complementares atribuídos com carácter de regularidade, bem como os apoios à maternidade, que estavam em curso à data de entrada em vigor do Decreto-lei n.º 70/2010, de 16 de

**Exemplo:**

*Pessoas sós:* antes da alteração da lei, a soma dos seus rendimentos mensais não poderia ser igual ou superior a €189,52, que é o valor da pensão social (€246,39 se estivesse grávida ou €284,28 se acabasse de ter uma criança e até ela fazer 1 ano); após a nova lei, a soma dos seus rendimentos mensais não pode ser igual ou superior a €189,52, independentemente de estar grávida ou acabar de ter uma criança e até esta fazer um ano de idade.

*Pessoas a viverem com familiares:* antes da introdução da capitação do rendimento do agregado familiar este teria de ser inferior à soma de €189,52, valor da pensão social, por cada adulto (o titular e a pessoa com quem o titular está casado ou vive em união de facto), ou €246,38 se grávida, ou €284,28 se acabou de ter uma criança e até esta fazer 1 ano de idade; somando ainda €132,66 por cada outro adulto que compõe o agregado familiar e €94,76 por cada criança ou jovem com menos de 18 anos (aumentando para €113,71 por cada menor a partir do terceiro)

Com a nova lei, a soma dos rendimentos mensais de todos os elementos do agregado familiar não pode ser igual ou superior à soma de €189,52 pelo titular (100% da pensão social), de €132,66 (70% da pensão social) por cada indivíduo maior (incluindo a pessoa com quem o titular está casado ou vive em união de facto) e de €94,76 (50% do valor da pensão social) por cada indivíduo menor, o que significa que o limite de rendimento para ter acesso à prestação de RSI é agora muito inferior ao que era anteriormente.

**Caso prático:**

Tomando como exemplo o cálculo da prestação a atribuir a uma família composta por três adultos e uma criança de 6 meses<sup>52</sup>, antes da entrada em vigor da nova lei o valor seria: €189,52 (titular) + €284,28 (adulto com criança menor de 12 meses) + €132,66 (terceiro adulto) + €94,76 (criança menor de 18 anos) = €701,22

Calculava-se o total dos rendimentos da família sem considerar o subsídio de renda de casa, as prestações familiares, as bolsas de estudo, o valor do complemento por dependência e o complemento extraordinário de solidariedade. Para encontrar o valor da prestação, subtrai-se o total dos rendimentos da família ao valor do RSI. Por exemplo, se o rendimento da família fosse de € 420,00, a prestação seria igual a € 701,22 - € 420,00 = € 281,22

---

Junho, que é 1 de Agosto de 2010, até ao final do respectivo período de concessão não podendo, porém, ultrapassar o dia 31 de Julho de 2011.

<sup>52</sup> Exemplo apresentado no site da Segurança Social <http://195.245.197.196/left.asp?03.06.06>

Acresciam, ainda, os apoios extra, caso existissem na família pessoas com deficiência profunda, doença crónica ou idosos em situação de dependência ou houvesse despesas com aluguer ou compra de casa.

Com a nova lei, tomando como exemplo o mesmo agregado familiar de três adultos e uma criança com 6 meses de idade, calcula-se o valor do RSI somando €189,52 pelo titular, € 132,66 + € 132,66 (por cada adulto além do titular) + € 94,76 (criança menor de 18 anos). Assim, o valor do RSI a receber será: € 189,52+ € 132,66+ €132,66+ € 94,76 = 549,60. Ora, tomando como referência o mesmo rendimento do agregado familiar no valor global de € 420,00, a prestação de RSI seria igual a € 701,22 - € 549,60 = € 129,60, valor significativamente inferior àquele que a mesma família receberia antes da entrada em vigor da nova legislação.

Por outro lado, há ainda a considerar as novas regras para cálculo dos rendimentos do agregado familiar, ao incluírem nessa conta os rendimentos provenientes de pensões, prestações sociais, rendimentos de capitais, rendimentos prediais, bolsas de estudo e formação e apoios públicos à habitação, entre outros.

- A nova lei vem igualmente reforçar a inserção profissional dos beneficiários e as penalizações em caso de falsas declarações:
  - Se o titular, ou qualquer elemento do agregado familiar, recusar injustificadamente uma oferta de emprego conveniente, trabalho socialmente necessário, ou formação profissional, a prestação termina de imediato e perde o direito de requerer o RSI durante 24 meses; em caso de falsas declarações quanto à condição de recursos, tendo-lhe sido atribuída uma prestação social à qual não tinha direito, ficará dois anos sem poder receber qualquer prestação social sujeita a condição de recursos, incluindo não só o RSI, mas, também, prestações familiares, subsídio social de desemprego e subsídios sociais de parentalidade. Por fim, a lei estipula, também, que nas situações em que o titular ficou desempregado por iniciativa própria (sem justa causa), só poderá requerer a prestação de RSI um ano após a data em que ficou desempregado;
  - Todos os beneficiários e titulares do RSI com idade entre os 18 e 55 anos que não estejam inseridos no mercado de trabalho, e com capacidade para o efeito, deverão ter acesso a medidas de reconhecimento e validação de competências escolares ou profissionais, ou de formação, e a acções educativas ou medidas de aproximação ao mercado de trabalho no prazo máximo de 6 meses após a subscrição do programa de inserção.

Para além das alterações na verificação na condição de recursos, a elegibilidade ao RSI mantém as seguintes condições: ter residência legal em Portugal; residir em Portugal há pelo

menos três anos; ter 18 anos ou mais (excepto se estiver grávida, for casado ou viver em união de facto há mais de 2 anos, tiver menores a cargo que dependam exclusivamente do agregado familiar, isto é, que não tenham rendimentos próprios iguais ou superiores a 70% da pensão social €132,66); estar inscrito no Centro de Emprego da área onde mora, caso esteja desempregado e apto para trabalhar; fornecer à Segurança Social os documentos necessários para verificar a sua situação económica; comprometer-se a cumprir o Programa de Inserção ou, se estiver previamente inscrito no Centro de Emprego, a assinar e cumprir o seu Plano Pessoal de Emprego (PPE).

De acordo com uma notícia publicada no jornal *Público*, em 21 de Agosto de 2010, Pedro Marques, Secretário de Estado da Segurança Social, declarou à agência Lusa que “*no primeiro mês de aplicação do diploma que altera as condições de acesso às prestações sociais, 44 por cento das 154.884 famílias que em Julho recebiam RSI sofreram um corte na prestação, cinco por cento deixaram de a receber, enquanto 0,04 por cento tiveram um aumento na prestação*”. Pedro Marques adiantou, ainda, que nesse mês de Agosto o Estado conseguiu reduzir em 10 milhões de euros a despesa com o RSI<sup>53</sup>.

Não obstante, o número de pessoas a requerer o RSI tem vindo a aumentar, tendência que se manteve tanto em 2010 como em 2011, não se reflectindo, porém, no aumento do número de beneficiários ou titulares<sup>54</sup>. De acordo com o Relatório de Execução do Rendimento Social de Inserção referente ao ano 2010, entraram até este ano (dados acumulados) nos serviços do Instituto da Segurança Social “*609.296 requerimentos de RSI, mais 91.721 que os que entraram até Dezembro de 2009 (517.575), ou seja, entraram cerca de 18% processos a mais*” (Gonçalves & Palma, 2011, p. 9) Todavia, o número de processos cessados (208.149 em 2010 e 139.895 em 2009) e o número de processos indeferidos (218.089 em 2010 e 175.958 em 2009) foi superior em 2010 comparando com 2009, sendo o principal motivo da cessação e do indeferimento, respectivamente, a alteração de rendimentos e a existência de rendimentos superiores ao elegível.

Ainda segundo o Relatório da Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção (CNRSI), “*em Dezembro de 2010, estavam activos 145.041 processos em situação de deferimento (menos 15.278 que em 2009) (...) refira-se que estes decréscimos, em termos de processos deferidos não cessados, não serão alheios à definição das novas regras de condição*

---

<sup>53</sup> De registar, a título de exemplo, uma notícia publicada pelo Jornal de Notícias em 21 de Agosto de 2010, com o título: “Sem apoio para a filha deficiente, Cortes no RSI começam a desesperar famílias”, dá conta do agravamento das dificuldades enfrentadas por certas famílias após a entrada em vigor dos cortes no Rendimento Social de Inserção. A notícia divulga o corte de 150 euros na prestação de RSI de um agregado familiar monoparental composto por mãe viúva e filha (com deficiência motora e física, e em cadeira de rodas) devido ao fim dos apoios extraordinários em caso de deficiência (95 euros) e apoios sociais complementares (45 euros). De acordo com a notícia, esta família, beneficiária do RSI, complementa esta prestação com o abono de família e pensão de sobrevivência (de viuvez) totalizando o seu rendimento mensal 600 euros.

<sup>54</sup> Diferença entre beneficiários e titulares do RSI: beneficiários do rendimento social de inserção: membros do agregado familiar do titular do RSI; titulares do rendimento social de inserção: indivíduos que assinaram o requerimento da prestação e aos quais é atribuída a prestação incluindo o próprio titular.

*de recursos introduzidas no âmbito de diversos apoios sociais, nomeadamente no RSI, através do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho e que entrou em vigor em Agosto de 2010” (idem, p.10).*

A verificação da condição de recursos imposta pela nova legislação (Decreto-Lei nº 70/2010, de 16 de Junho) permitiu apurar, segundo aquele Relatório, que “*em Dezembro de 2010, a grande maioria dos beneficiários do RSI não possuía qualquer outro rendimento além da prestação (220.886 - 59%), enquanto 41% tinha outro tipo de rendimentos (152.963 beneficiários) ”*. Entre estes, 54.335 apresentavam como principal fonte de outros rendimentos: “*valor de património mobiliário*” (representando 25,1%); 40.892 tinham “*rendimentos de trabalho*” (correspondendo a 18,9% dos beneficiários); 33.257 tinham rendimentos provenientes de “*habitação*” (15,4%); 17.093 (7,9%) de “*pensões*”; 11.127 (5,1%) de “*capitais*”; 5.544 (2,6%) de “*valor patrimonial imobiliário exceptuando habitação permanente*”; 7.788 (3,6%) “*direito a alimentos*”; 6.689 (3,1%) “*subsídio de desemprego*”.

Assim, em Dezembro de 2010, o número de beneficiários activos do RSI perfazia um total de 373.839 indivíduos, enquanto que em Dezembro de 2009 esse número era de 409.886.<sup>55</sup> Por outro lado, o Relatório do Rendimento Social de Inserção referente ao 1º semestre de 2011 mostra que os números seguem a mesma tendência de 2010: “*observa-se neste período uma diminuição de 57.153 beneficiários face ao período homólogo*” (Gonçalves & Palma, 2011, p. 18).

Numa análise comparativa com a população residente à data do Recenseamento Geral da População (Censos de 2001), o mesmo relatório afirma que os beneficiários de RSI representam 3,6% da população, valor abaixo do registado em 2009 (4%), evidenciando-se, com valores acima da média nacional, a Região Autónoma dos Açores (com 7,6% da população residente na altura do Censos 2001) e também os distritos do Porto (6,9%), de Beja (4,5%) e de Portalegre (4,2%).

As famílias nucleares com filhos (27,3%) são a tipologia predominante dos agregados familiares beneficiários desta prestação, seguindo-se os agregados com apenas um elemento (26,9%) e as famílias monoparentais (20,3%). Estas duas últimas tipologias destacam-se quando comparadas com os valores nacionais, respectivamente, 19,2% e 8,6% nos Censos 2001. Numa análise por faixa etária, e, tomando como unidade de análise os beneficiários, verifica-se que cerca de 40% tem idade igual ou inferior a 18 anos, o que evidencia a importância relativa das crianças e jovens nos agregados familiares que recebem esta prestação; se tomarmos como unidade de análise a caracterização etária do titular da prestação, verificamos que a maioria está em idade activa: 35-44 (28,9%), entre 45-54 (24,9%), 25-34 (21,2%) e 55-54 (15,2%). A distribuição por sexo mantém a predominância do sexo feminino (65%) ainda que os titulares do

<sup>55</sup> Numa análise por titulares: 145.037 titulares em Dezembro de 2010 e 160.315 titulares em Dezembro de 2009.

sexo masculino tenham crescido em 3% em 2010 face a 2009. Na Região Autónoma da Madeira, o peso dos titulares do sexo feminino ultrapassa a média nacional (73%).

Os cortes orçamentais, nomeadamente a imposição de um tecto na despesa do Estado com o Rendimento Social de Inserção em 2011, e as novas regras da verificação de recursos, foram amplamente criticados não só no Parlamento, pelo PCP e Bloco de Esquerda, mas, também, por vários sectores da sociedade civil, destacando-se aqui as posições de alguns actores envolvidos no combate à pobreza e exclusão social. Para Bruto da Costa, presidente da Comissão Nacional Justiça e Paz, os tectos impostos no Programa de Estabilidade e Crescimento para o Rendimento Social de Inserção (RSI) violam o disposto na Carta Social Europeia: *"pôr um limite ao financiamento do Rendimento Social de Inserção é em si perverso. Se houver uma queixa para o Conselho da Europa sobre esta medida, Portugal será muito provavelmente condenado"*<sup>56</sup>. Para D. Carlos Azevedo, Presidente da Comissão Episcopal da Pastoral Social, *"eventuais abusos na utilização do Rendimento Social de Inserção não justificam cortes nesta prestação social (...) uma ajuda fundamental para quem é particularmente afectado pela pobreza (...) para que as pessoas possam sair dessa situação de dependência (...) um contributo fundamental deste rendimento para muitas situações graves, por isso ele tem uma dimensão de partilha social que não se deve perder"*. Também a Caritas veio criticar as novas regras de acesso ao RSI afirmando que *"a lei deveria apostar em castigar quem está a auferir ilegitimamente o rendimento, que faz falta a tanta gente e não em cortar a direito"* Para José Cordeiro, membro da direcção da Caritas, trata-se de *"cortes cegos"* afirmando, ainda, que *"aqueles que faziam fraude, sendo pessoas mais informadas, conseguem ludibriar esta lei, enquanto que a pessoa que é iletrada, para não ter chatices, nem recorre ao seu direito"*.

Também o Movimento Democrático das Mulheres se pronunciou sobre a alteração da lei afirmando que as novas regras irão afectar sobretudo as mulheres. Segundo este movimento, *"a revogação dos apoios às mulheres grávidas no âmbito do rendimento social de inserção e a alteração do conceito de agregado familiar e da fórmula de cálculo das condições de acesso às prestações, vai excluir do acesso e diminuir o montante das prestações que são auferidas exclusivamente ou sobretudo por mulheres"*.

Segundo um estudo realizado por Carlos Alberto Farinha, o RSI é a transferência com maior impacto na redução da pobreza extrema, resultando numa redução de cerca de 28 por cento na intensidade da pobreza (Farinha, 2011).

No que diz respeito às alterações na verificação da condição de recursos pelo Decreto-Lei nº 70/2010, Carlos Farinha considera que era relativamente consensual que a harmonização das condições de acesso às prestações sociais do regime não contributivo teria ganhos a nível da sua eficácia e eficiência, contudo, na opinião deste autor, *"o objectivo desta lei é claramente o de restringir o crescimento da despesa pública acabando por restringir a área e o leque de*

---

<sup>56</sup> Declarações ao *Jornal de Negócios* em 8 de Outubro de 2010.

*possíveis intervenções das políticas sociais (...) precisamente num tempo em que o aumento da insegurança social deveria ter conduzido a um reforço significativo daquelas políticas sociais”* (Farinha, 2012, p. 1)

#### **1.4. Complemento solidário para idosos**

O complemento solidário para idosos (CSI) foi criado pelo Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de Dezembro, de modo a garantir um apoio financeiro adicional aos idosos carenciados com mais de 65 anos de idade (ver Relatório OFAP 2010).

Não obstante as medidas de austeridade do governo socialista, Helena André, Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social afirma, em Dezembro de 2010, que o complemento solidário para idosos se irá manter durante 2011. Aliás, de acordo com Helena André, a implementação desta medida veio aumentar o rendimento dos idosos em cerca de 30%<sup>57</sup>.

Não estão, portanto, até à data, previstos novos cortes nas prestações e nas condições de elegibilidade ao CSI, informação que já tinha sido adiantada em Outubro de 2010, pelo presidente do Instituto de Segurança Social, Edmundo Martinho, ao afirmar que a crise e o corte nos apoios sociais não iria afectar os beneficiários do complemento solidário para idosos: *“estamos no domínio do acesso a um direito, que está fixado na lei e não foi alterada a legislação do CSI por isso não prevejo nenhuma alteração”*<sup>58</sup>. Por outro lado, trata-se de uma prestação que se relaciona com a carreira contributiva *“que resulta da condição económica destes pensionistas”* enquanto os cortes incidem sobretudo nas prestações sociais do regime não contributivo.

Aliás, no próprio Decreto-Lei n.º 70/2010 de 16 de Junho (pp. 2081), onde se explicam os motivos da nova e mais rigorosa verificação da condição de recursos para acesso às prestações sociais do regime não contributivo, se afirma o seguinte: *“foi tomada como referência a mais recente prestação social de combate à pobreza, o complemento solidário para idosos, criado em 2006, por ser a prestação com condições de acesso mais exigentes e à qual foram associadas rigorosas condições de verificação. Neste contexto, considerando que o acesso às prestações não contributivas por parte da população mais idosa já é bastante exigente, importa generalizar aos restantes estratos da população o rigor no acesso aos apoios sociais públicos”*.

Desde a introdução desta prestação tem havido uma evolução significativa do número de beneficiários. Inicialmente na ordem dos 50 mil idosos em 2007, aumentando para 120 mil em 2008, contabilizavam-se cerca de 235 mil beneficiários em 2010. “A região de Porto tem 35.335;

<sup>57</sup> Notícia publicada pelo *Diário de Notícias* em 9 de Dezembro de 2010.

<sup>58</sup> Declarações de Edmundo Martinho à Rádio Renascença no Dia Internacional dos Idosos, em 1 de Outubro de 2010, disponíveis no portal da Associação Portuguesa de Psicogerontologia, <http://www.app.com.pt/cortes-nos-apoios-sociais-nao-vao-afectar-beneficiarios-idosos>

Lisboa regista mais de 33.500, seguindo-se Braga, Viseu, Aveiro e Coimbra. “A distribuição geográfica não corresponde a bolsas de pobreza dos idosos, reflecte antes a realidade demográfica do território nacional (...) a prestação média é de 93 euros (...) cerca de 30 por cento dos beneficiários desta prestação recebem mensalmente entre 50 euros e cem euros”.<sup>59</sup> A caracterização do perfil tipo do beneficiário desta prestação destaca pessoas que vivem sós, mais de metade dos beneficiários são do sexo feminino, têm entre 70 e 79 anos de idade e mais de metade vive nos distritos do litoral, em particular distritos de Lisboa e Porto.

De acordo com dados da Execução Orçamental da Segurança Social (Relatório de Novembro de 2011, publicado em Dezembro de 2011), a execução orçamental do complemento solidário para idosos em Novembro de 2011 “evidencia uma despesa de 249,8 milhões de euros, isto é, 1,2% da despesa efectiva, reflectindo um crescimento de 2,9% face a igual período do ano transacto”.<sup>60</sup>

Segundo dados do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC), realizado em 2010 pelo Instituto Nacional de Estatística, a taxa de risco de pobreza para a população idosa em Portugal aumentou para 21 por cento em 2009 comparativamente ao valor registado em 2008 (20,1 por cento).<sup>61</sup> Dados do Eurostat,<sup>62</sup> sobre condições de vida em 2008, situavam Portugal com 22% da população com mais de 65 anos em risco de pobreza.

Entre 1 de Outubro e 31 de Dezembro de 2011, os beneficiários do complemento solidário para idosos passaram a poder beneficiar do Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia, criado pelo Decreto-Lei 102/2011, de 30 de Setembro (ver ponto 1.5). Mantêm-se os benefícios adicionais na comparticipação de medicamentos, aquisição de óculos e próteses dentárias (ver relatório OFAP 2010).

#### *Montantes do complemento:*

De acordo com os valores definidos para 2011, para os casados ou a viver em união de facto há mais de dois anos, os rendimentos mensais do agregado têm de ser inferiores a €8.788,50 por ano; € 5.022 por ano para os não casados ou em união de facto há menos de dois anos.

---

<sup>59</sup> Dados divulgados pela comunicação social citando fontes do MTSS:

[http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content\\_id=663567](http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content_id=663567)

Dados de 2010 e caracterização do beneficiário: divulgados no site da Associação Portuguesa de Psicogerontologia:

<sup>60</sup> Execução Orçamental da Segurança Social de Novembro de 2011, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, pp. 5.

<sup>61</sup> Informação divulgada pelo jornal *Público* em 11/07/2011 com o título “Mais de um quinto dos idosos em Portugal é pobre”

<sup>62</sup> Eurostat news release, Janeiro de 2010, disponível em [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-18012010-AP/EN/3-18012010-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-18012010-AP/EN/3-18012010-AP-EN.PDF)

O valor do CSI continua a ser pago mensalmente, 12 vezes por ano. O montante a pagar aos idosos corresponde à diferença entre os seus recursos anuais e o valor de referência do complemento. Por exemplo, em 2011, uma pessoa só receberia no máximo €418,50 por mês, durante 12 meses.

#### *Elegibilidade:*

As condições de elegibilidade mantêm-se e, tal como já explicado em relatório anterior (ver Relatório OFAP 2010), os rendimentos do idoso e da pessoa com quem este está casado ou vive em união de facto há mais de dois anos, assim como os rendimentos dos filhos do idoso, mesmo que não vivam com ele, contam para a avaliação dos recursos do idoso. Neste último caso de inclusão dos rendimentos dos filhos, são definidos quatro escalões.<sup>63</sup>

É, ainda, necessário reunir outras condições de elegibilidade<sup>64</sup>:

- Residir em Portugal há pelo menos 6 anos seguidos na data em que faz o pedido;
- Estar numa destas situações: ser beneficiário de pensão de velhice, de sobrevivência ou equiparada; ser beneficiário do subsídio mensal vitalício; ser cidadão português e não ter tido acesso à pensão social por ter rendimentos acima do valor limite de € 167,69, se for uma pessoa só, ou de € 251,53 se for um casal;
- Autorizar a Segurança Social a aceder à sua informação fiscal e bancária (tanto da pessoa que faz o pedido, como da pessoa com quem está casada ou vive em união de facto);
- Estar disponível para pedir outros apoios de segurança social a que tenha direito e pedir para lhe serem pagas as pensões de alimentos que lhe sejam devidas (tanto a pessoa que faz o pedido, como a pessoa com quem está casada ou vive em união de facto).

#### *Propostas para alteração do CSI:*

Destacam-se algumas das propostas do Partido Comunista Português (PCP), partido que mantém a crítica à obrigatoriedade de inclusão nos rendimentos dos idosos dos rendimentos dos seus filhos, sendo precisamente este um requisito de acesso a esta prestação. Para o PCP existe *“uma pretensão de impor a solidariedade por decreto, desligando-se da realidade vivida por milhares de idosos que não têm qualquer contacto com as suas famílias, sem qualquer respeito pela sua autonomia e dignidade, optando por esta via que excluiu, à partida, milhares de idosos de requererem esta prestação”*<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Existe uma tabela que explica os quatro escalões de rendimento e que pode ser consultada em [http://195.245.197.202/preview\\_documento.asp?r=23104&m=PDF](http://195.245.197.202/preview_documento.asp?r=23104&m=PDF)

<sup>64</sup> Informação retirada do “Guia Prático 2012. Complemento Solidário para Idosos”, Instituto da Segurança Social, I.P., Janeiro de 2012.

<sup>65</sup> Projecto de Lei nº 96/XII-1ª, disponível em: <http://www.pcp.pt/altera-o-complemento-solid%C3%A1rio-para-idosos-tornando-mais-justa-sua-atribui%C3%A7%C3%A3o-0>

O PCP critica igualmente o facto das condições de acesso penalizarem os casais reformados, uma vez que a prestação não é concedida a título individual, reduzindo-se o seu valor em 25% caso ambos os cônjuges beneficiem do complemento solidário para idosos. Outra das propostas é que a prestação seja paga 14 meses por ano, ao invés dos 12 meses, conseguindo-se, assim, que os idosos recebam um valor superior ao que está actualmente em vigor. Com estas propostas, o PCP entende que dá um contributo para transformar o CSI “*numa verdadeira prestação de combate à pobreza*”. O objectivo é “*simplificar a sua concessão e a corrigir os aspectos mais gravosos desta legislação que impedem o acesso de milhares de idosos*”.

### **1.5. Descontos sociais nas tarifas de electricidade e gás natural**

Ainda durante a legislatura do governo de José Sócrates, é criada em 2010 uma “*tarifa social de fornecimento de energia eléctrica a aplicar a clientes finais economicamente vulneráveis (...) calculada mediante a aplicação de um desconto na tarifa de acesso às redes em baixa tensão normal, nos termos a definir no regulamento tarifário aplicável ao sector eléctrico*” (Decreto-Lei nº 138-A/2010, de 28 de Dezembro).

Esta medida é apresentada e justificada no quadro da liberalização do sector energético nacional (Mercado Ibérico de Electricidade), e das regras definidas tendo em vista a protecção aos consumidores economicamente mais vulneráveis, definidas, aliás, por directiva europeia (Directiva nº 2009/72/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho).

**São considerados clientes finais economicamente vulneráveis as pessoas beneficiárias das seguintes prestações sociais:** complemento solidário para idosos; rendimento social de inserção; subsídio social de desemprego; 1º escalão do abono de família; pensão social de invalidez.

No entanto têm ainda que **reunir cumulativamente as seguintes condições:** serem titulares de contrato de fornecimento de energia eléctrica; o consumo de energia eléctrica destinar-se exclusivamente a uso doméstico, em habitação permanente; as instalações serem alimentadas em baixa tensão normal com potência contratada inferior ou igual a 4,6 kVA.

O Governo liderado por Passos Coelho mantém a tarifa social de electricidade e respectivas condições de elegibilidade e, em Setembro de 2011, na sequência do contexto e directiva acima mencionados, cria a *tarifa social de fornecimento de gás natural a aplicar a clientes finais economicamente vulneráveis* (Decreto-lei nº 101/2011, de 30 de Setembro)<sup>66</sup>. Por outro lado, considerando o impacto do aumento do IVA na electricidade e no gás natural, da taxa

---

<sup>66</sup> Os critérios de elegibilidade mantêm-se iguais ao acima transcritos, acrescentando no caso da tarifa social de gás natural a condição um valor limite de consumo anual (inferior ou igual a 500 metros cúbicos) e das instalações serem alimentadas em baixa pressão.

reduzida de 6 por cento para a taxa normal de 23 por cento, junto dos indivíduos e famílias mais carenciados, cria igualmente o *apoio social extraordinário ao consumidor de energia* (ASECE) (Decreto-Lei n.º 102/2011, de 30 de Setembro)<sup>67</sup>.

Portanto, além da tarifa social da electricidade e da tarifa social do gás natural, passa a existir também o apoio social extraordinário ao consumidor de energia “*destinado às pessoas singulares que se encontrem em situação de beneficiar do regime da tarifa social de electricidade ou de gás natural*”, as quais passam a poder acumular as tarifas sociais com um desconto ao preço do fornecimento de energia eléctrica e de gás natural.

No caso do apoio social extraordinário ao consumidor de energia, o valor do desconto é de 13,8% a aplicar na factura de electricidade, excluída de IVA e demais impostos, contribuições e taxas que sejam aplicadas. A tarifa social de electricidade tem um valor de desconto de € 0,17/KVA e incide sobre a potência contratada. Na tarifa social do gás natural o valor do desconto para 2011/2012 é de 13% na tarifa de acesso à rede (cerca de 6% do valor global da factura).

Estes descontos entraram em vigor em 1 de Outubro de 2011 e são suportados pelo Estado. Com estes novos apoios o Governo estima abranger cerca de 850 mil famílias (700 mil no caso da electricidade e 150 mil para o gás natural)<sup>68</sup>.

De acordo com simulação feita pela Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE),<sup>69</sup> para os clientes que possuem o apoio social extraordinário ao consumidor de energia os valores médios das facturas de gás e electricidade retornam aos valores anteriores ao aumento do IVA de 6 para 23 por cento. Os descontos rondam 4 euros mensais, nas facturas de electricidade com IVA, e 2,5 euros mês na factura do gás natural, com IVA (cálculos efectuados para facturas com valores médios, respectivamente, na ordem dos 29 euros e 18 euros mensais).

O Governo insere o novo apoio social extraordinário ao consumidor de energia “*na linha de actuação prevista no Programa de Emergência Social, apresentado em 5 de Agosto de 2011*” (ver ponto 4.1).

---

<sup>67</sup> No próprio decreto é possível ler: “*a prossecução destes objectivos decorre, aliás, também do Terceiro Pacote da Energia da União Europeia (Directivas ns.º 2009/72/CE e 2009/73/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho) que, estabelecendo regras comuns para os mercados internos de electricidade e de gás natural, obriga à adopção de medidas de protecção dos consumidores vulneráveis. Face à actual conjuntura financeira e económica, é necessário adoptar medidas adicionais e complementares de protecção dos consumidores, tendo em conta, nomeadamente, o significativo aumento do preço do fornecimento de gás natural e de electricidade e os efeitos das medidas necessárias para consolidação das contas públicas e o relançamento da economia nacional, especialmente sentidos no universo de consumidores mais vulnerável*”.

<sup>68</sup> *Diário de Notícias*, 13 de Setembro de 2011.

<sup>69</sup> <http://www.erse.pt/consumidor/Documents/Tarifa%20Social/ASECE%20-Apoio%20Social.pdf>

## **1.6 Passes escolares e “passe social +”**

Em Novembro de 2011, é anunciado pelo Secretário de Estado dos Transportes, Sérgio Monteiro, a eliminação do desconto de 50% no preço dos transportes para os estudantes e os idosos. De acordo com as declarações de Sérgio Monteiro,<sup>70</sup> *“a subsidiação do transporte público só deve ser feita para aqueles que têm menor rendimento”*, afirmando que o objectivo é *“acabar com a subsidiação transversal ou diminui-la fortemente (...) a subsidiação etária 4-18, sub-23 e seniores acabou”*, decisão que, segundo o Secretário de Estado, estará relacionada com uma dívida herdada do anterior governo. Em alternativa, o governo introduz o “Passe Social +” estimando que *“seja possível cobrir mais população com o Passe Social + ou introduzindo um novo escalonamento de subsidiação em que uns poderão ter descontos de 25% e outros de 15%”*. Assim, a Portaria n.º 34-A/2012, de 1 de Fevereiro, vem alterar as condições de atribuição do passe escolar designado «passe 4\_18@escola.tp», alterando igualmente as condições de atribuição do passe designado de «sub23@superior.tp». Estas alterações são justificadas *“pela necessidade de proceder à implementação célere das medidas de redução da despesa que resultam dos objectivos orçamentais inerentes ao Orçamento do Estado para 2011 consubstanciados em metas de redução do défice para 4,6 %”*. Por outro lado, esta Portaria cita um decreto-lei do anterior governo - Decreto -Lei n.º 29 -A/2011, de 1 de Março - o qual já previa *“um ajustamento do desconto atribuído pelos passes «4\_18@escola.tp» e «sub23@superior.tp», incidente sobre o valor da tarifa inteira relativa aos passes mensais em vigor (...) tal ajustamento enquadra -se, portanto, no conjunto de medidas de consolidação orçamental já previstas no Orçamento de Estado de 2011”*.

Principais alterações a partir de Fevereiro 2012 inclusive:

Os títulos de transporte “passe 4\_18@escola.tp” e “passe sub23@superior.tp” terão o desconto de 25 % em relação ao valor da tarifa inteira dos passes mensais em vigor, designadamente intermodal, combinado e de rede ou de linha, e não o desconto de 50% tal como definido na lei anterior (ver Relatório OFAP 2010). O desconto de 50% no “passe [4\\_18@escola.tp](#)” continua apenas para os alunos abrangidos pelo escalão A (correspondente ao 1º escalão do abono de família) da acção social escolar, com declaração emitida pelo respectivo estabelecimento de ensino).

Ambas as reduções nas tarifas sociais dos passes para jovens e para pessoas idosas suscitaram forte contestação, sobretudo entre a população estudante.

### **Passe social +**

---

<sup>70</sup> Em entrevista ao jornal Correio da Manhã em 11 de Novembro de 2011.

A Portaria n.º 272/2011, de 23 de Setembro, cria, a partir de 29 de Agosto de 2011 o "Passe Social +" no sistema de títulos intermodais para as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto "*destinado a agregados familiares que, comprovadamente, auferam rendimentos reduzidos*", ou seja, passam a estar abrangidos pelo "Passe Social+" todos os elementos de agregados familiares cujo rendimento médio mensal equivalente seja igual ou inferior a três vezes o valor do indexante de apoios sociais (3 x 419,22 euros). Termina, portanto, o carácter universal do desconto de 50% nos passes sociais de que têm beneficiado as pessoas com mais de 65 anos. O valor do "Passe Social +" corresponde ao mesmo valor reduzido que vigora actualmente para os títulos correspondentes destinados às crianças.

Contudo, uns meses mais tarde, no início de 2012, a **Portaria n.º 36/2012**, de 8 de Fevereiro, vem revogar o desconto anterior e decretar que o "Passe Social +" "consubstancia-se em dois escalões de bonificação":

Escalão A: Redução de 50% do valor que vigora actualmente para os títulos correspondentes para: beneficiário do complemento solidário para idosos; beneficiário do rendimento social de inserção;

Escalão B: Redução de 25% do valor que vigora actualmente nas seguintes situações: reformados e pensionistas com reforma mensal igual ou inferior a 1,2 o valor do Indexante dos Apoios Sociais (IAS); beneficiários de subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego com montante mensal igual ou inferior a 1,2 o valor do IAS; todos os elementos que fazem parte de agregados familiares com rendimento bruto mensal (por elemento do agregado familiar) igual ou inferior a 1,2 o valor do IAS, ou seja, a soma dos rendimentos mensais de todos os elementos do agregado familiar não pode ser igual ou superior a 1,2 o valor do IAS.

## 2. Conciliação vida profissional/vida familiar

---

### 2.1 Licenças parentais

Após as alterações substanciais da legislação na área parental ocorrida em 2009 (ver Relatório OFAP 2010), uma das quais a introdução da “licença parental inicial” em substituição da “licença por maternidade”, definida na lei como um “direito de ambos os trabalhadores cujo gozo podem partilhar após o parto”, e, ainda, a introdução de um bónus de 30 dias adicionais de licença bem paga caso os cônjuges partilhem da licença em, pelo menos, um mês, de modo a incentivar e aumentar a utilização desta licença pelo pai, não se registaram mais alterações ao regime que entrou em vigor em Maio de 2009.

Do ponto de vista da discussão pública e política nesta matéria, não se registaram debates significativos identificando-se, porém, algumas propostas pontuais do Partido Comunista e do Bloco de Esquerda debatidas na Assembleia em 2010, mas sem aprovação dada a situação de crise vivida no país. Mantém-se, por parte do Partido Comunista Português a insistência no pagamento integral, a 100%, da opção pelos seis meses de licença, e independentemente de o pai gozar ou não parte dessa licença, tomando em consideração “*as "principais dificuldades que os jovens pais sentem"*”. Segundo Rita Rato, “*num contexto de quebra da natalidade, de crescimento natural praticamente a zero*”, a licença deve ser paga na totalidade. Duas outras propostas deste partido são: o pagamento a 100%, ao invés dos actuais 65%, do subsídio aplicável quando haja risco na gravidez ou quando, pela natureza do trabalho da mãe, haja risco de continuar a trabalhar durante a gravidez defendendo-se que “*a mulher não pode ser penalizada por ter uma gravidez de risco, quando o médico a aconselha a ficar em casa*”; e a indexação do subsídio social de gravidez ao salário mínimo e não ao valor do IAS – Indexante dos Apoios Sociais.

Do lado do BE, surge a proposta de aumentar a licença parental exclusiva do pai de 10 dias úteis obrigatórios em mais cinco dias totalizando 15 dias obrigatórios pelo nascimento de filho(a). A proposta do BE contemplava igualmente o pagamento integral, a 100%, da licença parental na modalidade de 150 dias ou 180 dias em caso de licença partilhada; e o aumento do período mínimo de gozo de licença de 120 para 150 dias. Catarina Martins, deputada do BE, justifica que “*há uma pressão sobre os homens, nomeadamente por parte dos empregadores, para que não exerçam o direito à licença parental (...) é importante haver mecanismos legais*”

*que promovam essa partilha". Por outro lado sublinha, ainda, a importância de “dar a todas as famílias o direito a cinco meses de subsídio de maternidade. Porque para ter os cinco meses é preciso aceitar uma redução no subsídio. As famílias com mais dificuldades ficam a poder usufruir só de quatro meses (...) um direito “escalonado” pois quem tem rendimentos mais baixos não pode escolher gozar cinco meses de licença parental”. O Bloco de Esquerda defendeu, também, a criação de um subsídio para assistência a ascendente em primeiro grau, a partir dos 65 anos, em caso de acidente ou doença/deficiência.*

Do ponto de vista da despesa da Segurança Social, a despesa com prestações de maternidade/paternidade registou em 2009 um valor na ordem dos 375 mil milhões de euros (aproximadamente 257.000 em 2006; 289.000 em 2007; 291.000 em 2008). De acordo com o Relatório da Conta da Segurança Social 2009, as alterações no regime de protecção social no âmbito da eventualidade maternidade, paternidade e adopção (Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de Abril) “são o principal factor que justifica o acréscimo de 29% na despesa face ao ano anterior, a maior variação anual registada no último quinquénio” (IGFSS, 2009, p. 419).

De acordo com o Relatório da Conta da Segurança Social 2010, a despesa com esta rubrica continua a subir em 2010 totalizando cerca de 425 milhões de euros (mais 13% do que em 2009), “variação que reflecte ainda o impacto do alargamento dos apoios por introdução do novo diploma em 2009”. Já no que diz respeito aos subsídios sociais, verifica-se o início de contenção da despesa devido ao impacto das alterações nas condições de elegibilidade, por via da prova da condição de recursos (ver ponto 1.1) “em termos médios, o impacto da condição de recursos ao nível dos subsídios sociais representou, em 2010, uma diminuição da despesa em cerca de 20% por mês”(Barreiros et al., 2010).

Ainda de acordo com os Relatórios da Conta da Segurança Social, de 2009 e de 2010, a despesa respeitante ao subsídio parental inicial exclusivo do pai representava em 2009 5,9% da despesa total com prestações de parentalidade; em 2010 esse valor era de 9,4%.

O Quadro 14 apresenta a evolução das taxas de gozo das licenças ao longo dos últimos 11 anos, entre os anos 2000 e 2011.

Os dados relativos a 2011 mostram que a partilha, em pelo menos um mês, da “licença parental inicial” entre os casais portugueses se manteve na ordem dos 20% do total das licenças parentais iniciais concedidas. Depois do impacto inicial de 2008 para 2009 e de 2009 para 2010, os dados apontam agora para um crescimento pouco significativo e mais lento.

Por outro lado, um dado importante é o facto de se confirmar a importância relativa da opção pelos 180 dias de licença (6 meses pagos a 83%) em comparação com os casais que optam

pelos 150 dias (5 meses pagos a 100%) (Quadro 15). Apenas no caso dos subsídios sociais se mantém como tendência dominante a opção pelos 120 dias (4 meses) sem partilha.

Relativamente ao facto de o número de pais a partilhar a licença ser ainda relativamente baixo, e ao facto de não ter aumentado significativamente no último ano, é importante ter em conta que só passaram pouco mais de dois anos desde que foi criado em Portugal o bónus que incentiva o pai a partilhar a licença com a mãe, e que a adesão à mudança nas políticas demora anos, por vezes décadas, a concretizar-se.

Neste sentido, é necessário aguardar para aferir com maior rigor o impacto desta política nas práticas de partilha da licença entre os casais. Tomemos como exemplo o caso da licença exclusiva do pai (anterior licença por paternidade) (Quadro 14). Introduzida em 1999/2000, a licença por paternidade de cinco dias (e depois de 10 dias) tem vindo a evoluir de forma lenta, cadenciada, mas consolidada, ao longo dos últimos 11 anos (12.931 homens em 2000; 27.114 em 2001; 30.637 em 2002; 40.034 em 2003; 40.800 em 2004; 42.982 em 2005; 42.894 em 2006; 45.687 em 2007; 46.856 em 2008; 55.476 em 2009; 63.270 em 2010; 65.783 em 2011). Aliás, em 2011, e, tomando como referência para base de cálculo o número de casais que gozaram a licença parental inicial, apuramos que 81% dos homens pais gozaram a licença obrigatória de 10 dias. Utilizando como base de cálculo o número de nascimentos, essa percentagem desce para 68%. No entanto, é um valor igualmente significativo pois os dados disponíveis só contabilizam os subsídios pagos no âmbito do regime geral da segurança social, deixando de fora toda a função pública e regimes paralelos, como, por exemplo, os bancos e outros sistemas privados (o que também acontece no que diz respeito aos dados anteriores sobre a partilha da licença inicial). Ou seja, os dados estão subestimados em relação à realidade, o que só poderá ser controlado após a convergência definitiva entre os regimes da segurança social e os demais. No entanto, trabalhando com os dados que temos, se olharmos para o percurso de utilização desta licença nos últimos 11 anos, verificamos que no ano 2000 tínhamos apenas 13.000 homens pais a gozar a licença de 5 dias enquanto em 2011 temos 65.700 a gozar essa licença (licença de 10 dias a partir de 2009).

Devemos igualmente ter em conta o contexto de crise económica que o país está a viver, o qual poderá estar a ter algum impacto na evolução mais lenta da partilha da licença entre o casal. O desemprego e o clima de insegurança, a pressão para garantir o emprego e o rendimento da família e o aumento de formas de trabalho precário são factores que podem estar a influenciar a opção de não recorrer ao direito (ou de não ter esse direito) por parte de alguns homens.

Os entraves ao nível do contexto laboral também são importantes. As representações e as expectativas dos empregadores relativamente aos papéis de género, mais tradicionais, podem criar ambientes laborais mais resistentes ao uso das licenças por parte dos homens (Ferreira, 2009).

No que diz respeito ao gozo dos 3 meses de licença parental alargada e subsidiada a 25 por cento do ordenado bruto - nas situações em que é gozada imediatamente a seguir à licença parental inicial ou licença inicial parental do outro progenitor - verificamos que só 2.041 progenitores é que gozaram esta licença parental complementar alargada em 2011; se considerarmos o total de licenças parentais iniciais concedidas nesse ano (81.300), este número corresponde apenas a 2,5% desse total. A utilização desta licença é feita maioritariamente por mulheres (804 em 2009, 1528 em 2010 e 1734 em 2011), embora também existam homens a reivindicar o gozo desta licença (411 em 2009, 323 em 2010 e 307 em 2011).<sup>71</sup>

Em síntese, para já, dada a conjuntura de dificuldades que o país está a viver desde 2010, podemos concluir que este cenário pode ter abrandado o crescimento, mas que não se reflectiu numa diminuição do número de casais que optam por partilhar a licença, ou seja, numa inversão de tendência. No entanto, não é de excluir alguma influência da crise, tanto no presente como no futuro próximo, tendo como consequência alguma diminuição no número de casais a partilhar a licença ou mesmo que o crescimento continue a processar-se de forma lenta, tal como sucedeu entre 2010 e 2011.

---

<sup>71</sup> Dados disponibilizados pelo Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social, I.P.

**Quadro 14- Gozo das licenças em números absolutos, índice sintético de fecundidade e número de nascimentos (2000-2011)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Introdução da licença parental inicial em Maio 2009; bónus de + 30 dias de licença se pelo menos 1 mês de partilha	2009	2010	2011
Índice sintético de fecundidade	1.56	1.46	1.47	1.44	1.40	1.41	1.36	1.33	1.37			1.32	1.37
Nascimentos (nados vivos)	120.008	112.774	114.383	112.515	109.298	109.399	105.449	102.492	104.594		99.491	101.381	96.989
Licença Maternidade (por 150 dias)	76.898	73.342	72.566	76.953	76.346	76.126 (16.198)	73.110 (16.807)	75.297 (25.850)	82.380*) (30.672)	Licença parental inicial (180 dias)	(Maio-Dez.) 53.831 (6.969)	80.494 (9.412)	81.300 (9.919)
Homens que partilham c/mãe licença 120/150 dias b)	n.d	n.d	n.d	351	375	384	417	529	582	Casais que partilharam pelo menos 30 dias	(Maio-Dez.) 12.506	16.361	16.719
Licença por Paternidade de 5 dias	12.931c)	27.114c)	30.637c)	40.034	40.800	42.982	42.894	45.687	46.856d)	Licença parental exclusiva pai de 10 dias obrigatórios	55.476	63.270	65.783
Licença Parental de 15 dias (pai)	146	4.734	16.282	27.352	31.151	32.945	34.296	37.552	38.441	Licença parental exclusiva pai de 10 dias facultativos	46.360	52.952	55.181

Fonte: elaboração própria a partir dos dados fornecidos pelo Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social (IIES) (licenças) e dados fornecidos pelo INE (nascimentos e índice sintético de fecundidade; dados provisórios para 2011).

n.d: não disponível (ver alínea c)

a) Já inclui 7.257 processamentos de subsídio social de maternidade

b) Excluem os casos de partilha por morte ou incapacidade física ou psíquica da mãe.

c) Nestes anos estão incluídos os pais que gozaram os 5 dias de licença e os pais que dividiram com a mãe a licença de 120/150 dias (só estão desagregados a partir de 2003 inclusive)

d) Já inclui 883 processamentos de subsídio social por licença de paternidade de 5 dias

**Quadro 15 - Descrição detalhada do número de subsídios parentais iniciais e subsídios sociais parentais iniciais 2009 – 2011**

<b>Subsídios Parentais concedidos</b>	<b>2009</b> (maio a dezembro)	<b>%</b>	<b>2010</b> (anual)	<b>%</b>	<b>2011</b> (anual)	<b>%</b>
<i>Total subsídio parental inicial concedidos</i>	<b>42.548</b>	<b>100%</b>	<b>63.575</b>	<b>100%</b>	<b>65.292</b>	<b>100%</b>
<b>Total sem partilha</b>	<b>30.784 a)</b>	<b>72%</b>	<b>47.880 c)</b>	<b>75%</b>	<b>48.999</b>	<b>75%</b>
s/ partilha 120 dias	13.198		20.261		20.140	
s/ partilha 150 dias	17.586		27.619		28.859	
<b>Total com partilha* &gt;= 30 dias</b>	<b>11.764</b>	<b>28%</b>	<b>15.695</b>	<b>25%</b>	<b>16.293</b>	<b>25%</b>
c/ partilha 150 dias	4.960		6.454		6.484	
c/ partilha 180 dias	6.804		9.241		9.809	
<i>Total subsídio social parental inicial concedidos</i>	<b>11.283</b>	<b>100%</b>	<b>16.919</b>	<b>100%</b>	<b>16.008</b>	<b>100%</b>
<b>Total sem partilha</b>	<b>10.541 b)</b>	<b>93%</b>	<b>16.253 d)</b>	<b>96%</b>	<b>15.582</b>	<b>97%</b>
s/ partilha 120 dias	8.911		14.038		13.456	
s/ partilha 150 dias	1.630		2.215		2.126	
<b>Total com partilha* &gt;= 30 dias</b>	<b>742</b>	<b>7%</b>	<b>666</b>	<b>4%</b>	<b>426</b>	<b>2,7%</b>
c/ partilha 150 dias	577		495		316	
c/ partilha 180 dias	165		171		110	
<b>Total Subsídios Parentais concedidos</b>	<b>53.831</b>	<b>100%</b>	<b>80.494</b>	<b>100%</b>	<b>81.300</b>	<b>100%</b>
<b>com partilha* &gt;= 30 dias</b>	<b>12.506</b>	<b>23%</b>	<b>16.361</b>	<b>20%</b>	<b>16.719</b>	<b>21%</b>
<b>sem partilha/ ou partilha &lt; 30 dias</b>	<b>41.325</b>	<b>77%</b>	<b>64.133</b>	<b>80%</b>	<b>64.581</b>	<b>79%</b>

Fonte: Elaboração a partir dos dados fornecidos pelo Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social, Março 2011

\* Neste caso, consideramos só os casos de partilha com direito a bónus de 30 dias de licença paga (ou seja, cada um dos conjuges gozou sozinho, em exclusivo, pelo menos 30 dias, ou dois períodos de 15 dias consecutivos da licença parental inicial tendo o outro conjuge regressado ao mercado de trabalho)

a), b), c) e d) Inclui respectivamente 307, 54, 431 e 61 casos de partilha da licença entre ambos os pais, mas sem direito ao bónus de 30 dias adicionais de licença paga pois o tempo de partilha foi inferior (menos de 30 dias consecutivos ou dois períodos de 15 dias consecutivos por cada conjuge em exclusivo) àquele que é exigido para que o bónus seja concedido.

## **2.2 Proposta de regime de trabalho em “jornada contínua”**

O Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), aprovado pela Lei nº 59/2008, de 11 de Setembro, não consagra o *regime de trabalho em jornada contínua* em nenhum dos seus artigos, não obstante possibilitar que este regime possa ser instituído por meio de acordo colectivo de trabalho.

Destaca-se um projecto de lei do CDS-PP com o objectivo de consagrar o regime de “jornada contínua” para apoio a filhos menores no (RCTFP): Projecto de Lei nº256/XI, de 4 de Maio de 2010: “*segunda alteração à Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que aprova o regime do contrato de trabalho em funções públicas, introduz a jornada contínua no âmbito da protecção na parentalidade*”

Na *exposição de motivos* deste Projecto de Lei, é possível ler que: “*a Jornada Contínua é uma modalidade de horário de trabalho que consiste na possibilidade que é atribuída ao trabalhador de prestar ininterruptamente o trabalho, salvo um período de descanso. O Estado deve ter uma preocupação de liderança face à criação de mecanismos que fomentem a ligação entre a vida profissional e a vida pessoal. O CDS-PP entende que é necessário, a bem de uma melhor garantia da existência de um horário de trabalho que fomente a harmonização da vida profissional com a vida familiar que a Jornada Contínua esteja consagrada no Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), nomeadamente no âmbito da protecção da parentalidade*”.

Este Projecto foi publicado em Diário da Assembleia da República (DAR) em 8 de Maio de 2010, mas a iniciativa acabou por caducar em 19 de Junho de 2011.

## **2.3 Equipamentos e serviços**

### **2.3.1 Creches (0-3 anos de idade)**

De acordo com dados do Conselho Nacional de Educação (CNE, 2011), no período entre 1998 e 2009, a rede de oferta de cuidados para a infância teve um aumento significativo na resposta social creche com um crescimento de 69%, sendo que entre 2009 e 2010 cresceu 7.8% (mais 6.960 vagas). Os dados disponíveis sobre as taxas de cobertura de creches e amas indicam uma evolução muito positiva desde o ano 2000: 19,8% em 2000, 23,5% em 2004, 30,2% em 2008, 32,6% em 2009.

Os dados divulgados na Carta Social 2010 (MSSS, 2010)<sup>72</sup> apontam da mesma forma para uma “*evolução muito positiva da taxa de cobertura das respostas dirigidas à Primeira Infância*” no ano de 2010: “*do total de municípios do território continental, 148 registaram uma taxa igual ou superior a 38 %, sendo a média nacional de 35,1 %. Por comparação a*

---

<sup>72</sup> <http://www.cartasocial.pt/pdf/csosocial2010.pdf>

2009, verifica-se um crescimento 2,5 % da taxa de cobertura”. Ainda de acordo com a Carta Social, passaram a estar disponíveis mais 7.000 lugares em creche no ano 2010, um aumento de 7,9 por cento da capacidade instalada face ao ano anterior (idem, p.11).

No que diz respeito aos horários de funcionamento das creches verifica-se que a maioria (84%) das creches abre entre as 07:00 e as 08:00 e encerra entre as 18:00 e as 19:00; no entanto cerca de 13% começam a funcionar antes das sete horas da manhã e 35,6% encerram após as sete da tarde.

Regista-se a recomendação nº 3/2011<sup>73</sup> sobre a educação dos 0 aos 3 anos de idade, emitida pelo Conselho Nacional de Educação, que vem reforçar a importância da rede de equipamentos para crianças desta faixa etária não só como uma necessidade, mas como um direito e uma responsabilidade social, evidenciando-se que “*continuamos a ser o país europeu onde maior número de mulheres em idade fértil trabalha a tempo inteiro: 87,2 % de mulheres entre os 24 e os 34 anos de idade e 86 % de mulheres entre os 35 e os 44, pelo que a actual taxa de cobertura se torna manifestamente insuficiente*”.

Ainda durante o governo socialista liderado por José Sócrates, o *Programa Nacional de Reformas Portugal 2020*, aprovado em Conselho de Ministros de 20 de Março de 2011,<sup>74</sup> vem mencionar, entre as principais medidas que têm como objectivo o combate à pobreza e às desigualdades sociais, “*o alargamento da rede de creches e a sensibilização dos Parceiros Sociais e das Empresas para a adopção de medidas de flexibilização dos tempos de trabalho*”, medida que tem como “*indicadores de execução e horizonte temporal*” o período 2011-2013, com previsão de 18.414 novos lugares ainda no âmbito do Programa PARES.

Com o novo governo de coligação PSD-CDS/PP, liderado por Pedro Passos Coelho, o investimento em aumentar o número de lugares de creches é assumido como uma das cinco áreas de actuação do Programa de Emergência Social (ver ponto 4.1). Todavia, as propostas do governo do PSD/CDS-PP não se dirigem para o aumento do número de vagas em creches através do aumento do número de instituições/equipamentos sociais, tal como planeado e quantificado pelo governo anterior (ver relatório OFAP 2010), mas sim para a **rentabilização do número de vagas/lugares em instituições/equipamentos já existentes**.

Na apresentação do PES – Programa de Emergência Social, o governo reconhece que “*a rede de creches cresceu e crescerá nos próximos anos*”, mas que “*ainda é insuficiente para assegurar respostas a toda a procura, especialmente nos centros urbanos*”. O Ministro da Solidariedade e Segurança Social afirmou ainda que “*as estruturas familiares e as estruturas*

---

<sup>73</sup> Recomendação n.º 3/2011. D.R. n.º 79, Série II de 2011-04-21 - Ministério da Educação - Conselho Nacional de Educação

<sup>74</sup> Programa elaborado na sequência da aprovação, a nível europeu, da Estratégia Europa 2020 e da obrigatoriedade de cada Estado-Membro apresentar o seu programa nacional para o mesmo período, até meados de Abril. Ver pág. 64.

*sócio-demográficas têm vindo a alterar-se substancialmente, sendo evidente a quebra na rede de apoio familiar e de vizinhança. Estas alterações têm provocado mudanças no exercício das funções familiares, levando à procura de soluções complementares para os cuidados de crianças fora do espaço familiar”.*

Portanto, à semelhança do que se verificava para o governo anterior, também o actual governo estabelece a ligação directa entre as necessidades de equipamentos de creche e a conciliação entre vida profissional e familiar: *"as creches assumem assim um papel determinante para a efectiva conciliação entre a vida familiar e profissional das famílias, proporcionando à criança um espaço de socialização e de desenvolvimento integral".*

Assim, a aposta e proposta do actual governo de coligação PSD/CDS-PP é a de potenciar a capacidade já existente: *"vamos promover uma alteração que aproveite ao máximo a capacidade instalada nas creches, em condições de segurança, permitindo que se estabeleçam condições de funcionamento e instalação, por forma a que se possam acolher mais crianças e aumentar o número de vagas. Proporemos aumentar de 8 para 10 o número de vagas para crianças nas salas até à aquisição de marcha; de 10 para 14 nas crianças entre a aquisição de marcha e os 24 meses e de 15 para 18 nas crianças entre os 24 e os 36 meses".*

Com o objectivo *"de um aproveitamento mais eficiente e eficaz da capacidade instalada das creches e da sua sustentabilidade"*, é criada em 31 de Agosto de 2011 a Portaria n.º 262/2011. Por outro lado, considerando *"manifesto o desajustamento entre o enquadramento normativo em vigor, consubstanciado no Despacho Normativo n.º 99/89, de 27 de Outubro, e a crescente preocupação ao nível da qualificação da creche"*, esta Portaria vem ainda *"estabelecer as normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento da creche"* de forma a harmonizar *"os vários modelos de intervenção existentes, independentemente da natureza do suporte jurídico institucional das mesmas"*.

Segundo o Ministro da Solidariedade e Segurança Social *"com uma nova portaria foi possível maximizar as capacidades instaladas permitindo um aumento da sustentabilidade financeira e da resposta dadas às famílias. Sem abdicar dos padrões de qualidade e segurança a que nos habituámos foi possível concretizar uma medida que permitirá um aumento potencial de 20.000 vagas, constituindo um importante apoio às famílias portuguesas e às políticas de natalidade”*.<sup>75</sup>

De acordo com esta Portaria, um dos objectivos da creche é o de *"facilitar a conciliação da vida familiar e profissional do agregado familiar”*. A mesma Portaria define a creche enquanto conceito: *"a creche é um equipamento de natureza socioeducativa, vocacionado para o apoio à família e à criança, destinado a acolher crianças até aos 3 anos*

---

<sup>75</sup> Discurso proferido na assinatura do protocolo de cooperação com as associações de Instituições Particulares de Solidariedade Social em 17 de Janeiro de 2012; disponível em:

[http://www.portugal.gov.pt/media/420575/20120117\\_msss\\_acordo\\_ipss.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/420575/20120117_msss_acordo_ipss.pdf)

*de idade, durante o período correspondente ao impedimento dos pais ou de quem exerça as responsabilidades parentais".*

Ao nível da "capacidade e organização" fica, portanto, definido, por lei, um aumento do número máximo de crianças por grupo:

*"a) 10 crianças até à aquisição da marcha (máximo de 8 crianças em berçário na lei anterior); b) 14 crianças entre a aquisição da marcha e os 24 meses (máximo de 10 crianças na lei anterior); c) 18 crianças entre os 24 e os 36 meses" (máximo de 15 crianças na lei anterior)*

A distribuição pelos grupos pode ser flexível, tendo em conta que deve atender à fase de desenvolvimento da criança e ao respectivo plano de actividades sociopedagógicas. Sendo que *"nas situações em que o número de crianças não permita a formação de grupos em conformidade com o disposto (...) pode verificar-se a constituição de grupos heterogéneos a partir da aquisição da marcha, sendo, neste caso, o máximo de 16 crianças por sala"*.

*Cada grupo pode integrar crianças com deficiência, tendo em consideração o seu grau de funcionalidade e a proporção à tipologia de deficiência, de forma a não hipotecar as possibilidades de apoio a todas as crianças da sala.*

*O horário de funcionamento da creche deve ser o adequado às necessidades dos pais ou de quem exerça as responsabilidades parentais, não devendo a criança permanecer na creche por um período superior ao estritamente necessário.*

A direcção técnica é assegurada, preferencialmente, por um educador de infância, podendo ser assumida por outros profissionais com licenciatura em Ciências Sociais e Humanas ou em outras áreas das Ciências da Educação (na lei anterior: um elemento do pessoal com formação técnica adequada, designadamente educador de infância ou enfermeiro).

No que respeita ao Pessoal, são definidas duas unidades de pessoal: a) técnicos na área do desenvolvimento infantil ou ajudantes de acção educativa, por cada grupo até à aquisição de marcha que garantam o acompanhamento e vigilância das crianças; b) Um educador de infância e um ajudante de acção educativa por cada grupo, a partir da aquisição da marcha; c) Um ajudante de acção educativa para assegurar o pleno funcionamento do período de abertura e de encerramento da creche. A creche pode contar com a colaboração de voluntários, devidamente enquadrados, não podendo estes ser considerados para efeitos do disposto nos números anteriores. Na lei anterior: um educador de infância para cada grupo de crianças a partir da aquisição de marcha; um elemento auxiliar do pessoal técnico para cada grupo de 10 crianças.

### **2.3.1 Pré-escolar (3-5 anos de idade)**

De acordo com dados publicados pelo Conselho Nacional de Educação (2011, p. 50), a taxa de pré-escolarização das crianças portuguesas entre os 3-5 anos de idade é de 83,9% em 2010; a taxa de pré-escolarização das crianças entre os 4-5 anos de idade é de 89%, sendo a meta da União Europeia para 2010 de 95%. As regiões de Lisboa e Algarve continuam a apresentar as taxas de pré-escolarização mais baixas (75%) enquanto a região norte subiu de 83,2% em 2008/09 para 86,6% em 2010.

Numa análise por idades, as crianças com 3 e 4 anos são as que mais contribuem para o crescimento das taxas de pré-escolarização: 5 anos: 92,7% em 2010 (92,2% em 2008/2009); 85,4% para as crianças com 4 anos (83,6% em 2008/2009) e 73,4% (70,8% em 2008/2009) para as que têm 3 anos de idade (*idem*, p. 47).

No ano de 2009/2010, a rede de estabelecimentos de educação pré-escolar compreendia 6.979 estabelecimentos dos quais 4.525 pertenciam à rede pública e 2.454 à rede privada (particular, cooperativa e social). Entre o período 1999/2000 e 2009/2010, a rede nacional cresceu 6% (de 6.574 estabelecimentos para 6.979), sobretudo devido ao aumento do número de estabelecimentos da rede privada (mais 349) em comparação com um aumento mais lento da rede pública (mais 56 estabelecimentos). Aliás, a oferta da rede pública tem vindo a diminuir particularmente em algumas regiões, nomeadamente região Centro e regiões autónomas dos Açores e Madeira. A nível nacional, mantém-se, contudo, a importância relativa da rede pública no total de estabelecimentos existentes, sendo Lisboa a única região onde a rede privada ultrapassa a rede pública, sendo essa diferença o dobro.

Segundo o Conselho Nacional de Educação, aquele crescimento de 6% na oferta da rede nacional de educação pré-escolar correspondeu a um aumento de 20% das crianças inscritas. Tendo como referência a universalização da oferta do ensino pré-escolar para as crianças de cinco anos, a rede pública dá prioridade à inscrição de crianças desta idade, seguindo-se as crianças com quatro e três anos de idade, observando-se que na rede privada, onde a distribuição etária é mais equitativa, há uma diminuição do número de crianças inscritas com cinco anos de idade predominando as inscrições de crianças mais novas.

Ainda de acordo com o mesmo relatório produzido pelo Conselho Nacional de Educação, não obstante o contexto de expansão da rede de estabelecimentos de educação pré-escolar, verifica-se uma diminuição do número de crianças inscritas particularmente concentrada na região Centro (menos 2.176 crianças entre 2008/2009 e 2009/2010). Existem, por outro lado, situações de sobrelotação referindo-se, nesta publicação, que *“apesar da redução de unidades da rede pública nos últimos tempos, sabe-se através de informação provinda da IGE (vide publicações anuais sobre a organização do ano lectivo) que em todas as regiões os jardins-de-infância continuam a não admitir crianças por falta de vaga”*.

Com efeito, já no relatório de 2010 (Conselho Nacional de Educação, 2010, p. 24) se afirmava que a oferta da rede ainda ficava aquém da procura. A análise da relação entre crianças inscritas e crianças não admitidas por falta de vagas revelava que 5.4% das crianças com cinco anos de idade (19.2% na região Alentejo) não encontravam vaga; 13,7% para as crianças de quatro anos e 25,2% para as de três anos. A discrepância entre a oferta e a procura para os 4 anos de idade é maior nas regiões de Lisboa e Vale do Tejo (70% de crianças não admitidas) e Algarve (48% de crianças não admitidas).

No sentido de prevenir a falta de resposta para a população mais carenciada, o relatório recomenda *“uma monitorização próxima das situações de desfasamento entre a oferta e a procura e uma intervenção concertada a nível local, que concretize a equidade no acesso de toda a população abrangida”*(Conselho Nacional de Educação, 2011, p. 34).

Por último, regista-se a informação sobre o alargamento dos horários de funcionamento como um apoio importante à família, a par de um alerta sobre o número de horas diárias de permanência das crianças em meio institucional, afirmando-se que *“Portugal surge como um dos países em que é superior a percentagem de crianças que passa 30 ou mais horas semanais em instituições de guarda formal”*.

### **2.3.2 População idosa – Cobertura de lares, centros de dia e apoio domiciliário**

Uma análise comparativa da evolução das principais respostas sociais para as pessoas idosas revela que, em 2010, a resposta Residência e Lar de Idosos cresceu 35% por referência a 1998, os Centros de Dia 45% e o Serviço de Apoio Domiciliário 138% (Carta Social, 2010). No global, e ainda por referência a 1998, o conjunto de respostas dirigidas às pessoas idosas (Residência e Lar de Idosos, Centro de Dia e Apoio Domiciliário) registam um aumento da capacidade instalada em 68%, correspondente a 93.000 lugares, dos quais 6.700 criados em 2010. A taxa de cobertura média nacional destas três valências continua a ser de 12%<sup>76</sup>, sendo que mais de metade dos municípios dispõe de valores acima desta média, sobretudo os concelhos do interior do país.

Numa análise da distribuição percentual da oferta e da população alvo (com idade igual ou superior a 65 anos), tomando como base as estimativas da população residente para 2010, verifica-se que nos distritos de Braga, Porto, Aveiro, Lisboa e Setúbal essa relação ainda é deficitária sendo inferior a 5,5%. Por outro lado, existem concelhos do interior com taxas acima dos 20 por cento, existindo, segundo a Carta Social, maior oferta de respostas nas áreas com mais população idosa residente.

---

<sup>76</sup> Em 2009, a repartição por valência para a população com mais de 65 anos de idade era a seguinte: 3,8 Lares; 3,4 Centros de Dia, 4,9 Apoio Domiciliário.

As propostas do novo governo liderado por Passos Coelho (ver ponto 4.1) vão no sentido de reforçar e diversificar os serviços de apoio domiciliário como uma alternativa à institucionalização da pessoa idosa em regime de lar, mas, também, de **aumentar o número de vagas em lar através da maximização da capacidade instalada**, em detrimento do investimento em número que equipamentos.

Quanto ao apoio domiciliário, de acordo com declarações do Ministro da Solidariedade e Segurança Social<sup>77</sup> *“passará a existir um leque de serviços mais alargado, adequado às diferentes realidades e a permitir uma oferta mais ampla. Portugal não pode ser um país de lares. Os idosos precisam de ter condições para poderem permanecer em suas casas. Por isso vamos reforçar esta resposta social. Passarão a poder existir nesta resposta além dos serviços de higiene habitacional, higiene pessoal, alimentação, tratamento de roupas, novos serviços de teleassistência e serviço de socialização ou acompanhamento das tarefas do quotidiano. Queremos lançar uma nova geração de serviço de apoio domiciliário, em que a teleassistência é muito importante. Garante a segurança, o combate ao isolamento, o acompanhamento e a sinalização de idosos que queiram permanecer em suas casas”*. Aliada a esta estratégia, o governo pretende igualmente criar respostas inovadoras ao nível da criação de Centros de Noite de modo a que *“os idosos possam estar durante o dia em suas casas e que no período da noite possam fazer uma refeição e pernoitar no centro de noite”*.

No que respeita aos lares, as apostas do governo vão no sentido de maximizar a capacidade instalada a par da simplificação da legislação de licenciamento dos equipamentos que acolhem idosos: *“parte da mudança resultará do grupo de trabalho que está a reflectir sobre as respostas sociais. Mas queremos já melhorar os acordos de cooperação: um acordo de cooperação mais realista, que confira maior sustentabilidade às instituições, pois passará a permitir um maior encaixe financeiro para as vagas excedentárias. Permitimos isto, pois sabemos que as instituições não visam o lucro primeiro e imediato, mas que ainda assim precisam de ver aumentadas a sua autonomia financeira e liberdade de gestão, garantindo mais vagas para os mais carenciados, numa lógica de solidariedade de quem pode contribuir um pouco mais. Por outro lado, temos de ter a capacidade para aligeirar regras que ofendem o bom senso, criando mais vagas e mais respostas para as famílias sem abdicar da qualidade e segurança (...) não faz sentido ter equipamentos fechados e por licenciar só por causa do cumprimento de regras e de procedimentos burocráticos que, muitas vezes, são excessivos, que muitas vezes não se adaptam ao país que nós temos”*.

Com a alteração da legislação ao nível da maximização da capacidade instalada, o governo pretende que os quartos individuais possam ser utilizados como quartos duplos, desde que a dimensão o permita; que a capacidade máxima da estrutura residencial passe de 60 residentes para 120, desde que em unidades funcionais distintas. Com estas alterações, o governo prevê conseguir um aumento potencial de 20 por cento correspondente a cerca de 10.000 vagas em lares, estimando criar sete vagas por cada estrutura.

---

<sup>77</sup> Discurso proferido na assinatura do protocolo de cooperação com as associações de Instituições Particulares de Solidariedade Social em 17 de Janeiro de 2012; disponível em [http://www.portugal.gov.pt/media/420575/20120117\\_msss\\_acordo\\_ipss.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/420575/20120117_msss_acordo_ipss.pdf)

A Confederação Nacional de Reformados Pensionistas e Idosos (MURPI) reagiu às novas propostas do governo nesta matéria afirmando *“que o aumento das vagas nos lares visa maximizar os lucros das entidades privadas e responder a dificuldades das instituições sociais, agravando as desigualdades sociais (...) a promessa de criação de mais 10 mil vagas é feita, não através de investimento público na criação de novos equipamentos, mas pondo em causa o direito à privacidade e a condições de bem-estar e de qualidade para os actuais e futuros residentes. Por outro lado, alerta, não é garantida a admissão de mais trabalhadores nas instituições onde aumenta a lotação de idosos. Em vez de se apostar na criação de uma rede pública de apoio à terceira idade que dê resposta cabal às inúmeras carências nesta área de respostas sociais, este Governo, através de medidas economicistas, procura rentabilizar os espaços e os custos, sacrificando ainda mais os direitos dos idosos”*<sup>78</sup>

Para o Presidente da Confederação de Instituições de Solidariedade Social, Padre Lino Maia, que calcula em mais de 15 mil o número de idosos em lista de espera para entrar em instituições de apoio à terceira idade<sup>79</sup>, o alargamento da capacidade não implica diminuição da qualidade: *“é um alargamento da capacidade, mas não é diminuição da qualidade. Há regras que têm que ser cumpridas. O estudo foi feito com muita ponderação e portanto dar mais uma vaga num quarto não significa que um quarto que só tinha capacidade para duas pessoas agora tem que levar três. Nada disso. Será estudado caso a caso (...) a revisão das normas alarga o número de utentes e torna o serviço menos oneroso”*.<sup>80</sup>

### 3. Regulação do casamento e das relações familiares

---

#### 3.1 Lei das uniões de facto

Em 30 de Agosto de 2010, é publicada em Diário da República a Lei nº 23, primeira alteração à lei nº 7 de 11 de Maio de 2001, que adopta medidas de protecção das uniões de facto definida como *“a situação jurídica de duas pessoas que, independentemente do sexo, vivam em condições análogas às dos cônjuges há mais de dois anos”*.

A nova Lei suscitou alguma polémica entre os vários partidos políticos com assento parlamentar (ver relatório OFAP 2010). Acabou por ser aprovada em Julho de 2009 com os votos a favor do PS, PCP, PEV (Partido Ecologista Os Verdes) e BE, PSD e CDS-PP votaram contra. No entanto, a lei foi vetada pelo Presidente da República Cavaco Silva que considerou

---

<sup>78</sup> *Diário de Notícias*, 13 de Março de 2012.

<sup>79</sup> Fonte: Agência Ecclesia em 7 de Setembro de 2011.

<sup>80</sup> *Idem*.

“*inoportuno, em final da legislatura fazer alterações à actual lei*” acrescentando que faltou uma “*discussão com profundidade e importância que o tema necessariamente exige*” (ver relatório OFAP 2010).

Algumas das disposições da lei aprovada no parlamento acabaram por ser alteradas e/ou removidas<sup>81</sup> (ver relatório OFAP 2010) e uma nova lei foi submetida para discussão no Parlamento em 2010, a qual acabou por ser promulgada pelo Presidente da República<sup>82</sup> vindo a ser publicada em Diário da República em Agosto de 2010.

Com a nova lei, os direitos de protecção e atribuição da casa de morada de família são reforçados, reconhecendo-se ao membro sobrevivente “*um direito de uso do imóvel e do recheio pelo período mínimo de 5 anos*”, ou pelo tempo igual ao da duração da união, no caso de esta ter começado há mais de cinco anos antes da morte do outro cônjuge; reconhece-se, ainda, uma vez esgotado esse prazo, “*o direito pelo membro sobrevivente ao arrendamento nas condições gerais do mercado*”.

Por outro lado, permite o regime de acesso às prestações de sobrevivência, em caso de morte de um dos membros da união de facto, independentemente da necessidade de alimentos e sem necessidade de sentença judicial (ver relatório OFAP 2010). Contudo, esta cláusula estaria, ainda, dependente da aprovação da lei do orçamento de Estado.

A nova lei vem igualmente introduzir “*um normativo relativo à prova da união de facto, clarificando-se que, na falta de disposição legal ou regulamentar que exija prova documental específica, a união de facto prova-se por qualquer meio legalmente admissível, sendo que no caso de se provar por declaração emitida pela junta de freguesia, o documento deve ser acompanhado de declaração, sob o compromisso de honra, de que vivem, ou viveram, em união de facto há mais de 2 anos*”.<sup>83</sup>

A Lei estipula, ainda, a “*cessação do direito a uma pensão de alimentos (que vinha recebendo por força do divórcio) se o alimentando iniciar uma relação de união de facto*”.

Mantém uma diferença em relação ao regime jurídico do casamento ao “*não considerar o unido de facto como herdeiro legítimo, podendo, contudo, ser legalmente considerado herdeiro testamentário se a pessoa que com ela vivesse outorgar testamento a seu favor, mas sempre limitado à quota disponível da sua herança*” (*idem*).

---

<sup>81</sup> Como seja, o facto de permitir aos membros da união de facto «estipular cláusulas sobre a propriedade dos bens adquiridos» e fixar que “os membros da união respondem pelas dívidas contraídas por qualquer um deles”; o facto de prever que em caso de dissolução, o tribunal, «excepcionalmente, por motivos de equidade», poder conceder uma indemnização a um dos elementos se ficar provado que ficou prejudicado economicamente pela ruptura, por ter decidido, por exemplo, abdicar da vida profissional em favor da união.

<sup>82</sup> O presidente considerou que esta versão do diploma contemplava, no geral, as reservas expostas na sua mensagem de Agosto de 2009 clarificando, todavia que “o acto de promulgação de um diploma legal não significa necessariamente a adesão do Presidente da República à totalidade das soluções normativas nele consagradas”, jornal *Público*, 16 de Agosto de 2010.

<sup>83</sup> Nota informativa sobre O Novo Regime da União de Facto, A.M.Pereira, Sáragga Leal, Oliveira Martins, Júdice e Associados, Sociedade de Advogados RL, Setembro de 2010.

### **3.2 Casamento entre pessoas do mesmo sexo**

Em 8 de Janeiro de 2010 foi aprovado no Parlamento o diploma do governo que permite o casamento entre pessoas do mesmo sexo. Votaram favoravelmente o PS, BE, PCP e o PEV; PSD e CDS votaram contra a proposta do governo. Este diploma exclui a possibilidade de adopção de crianças por casais homossexuais, tema que envolveu amplo debate (ver relatório OFAP 2010). O parlamento chumbou as propostas do BE e do PEV que incluíam a adopção de crianças (PS tinha disciplina de voto), assim como chumbou igualmente as propostas do PSD sobre a “união civil registada” enquanto alternativa ao casamento entre pessoas do mesmo sexo. A proposta de referendo sobre o casamento homossexual (petição da Plataforma Cidadania e Casamento, subscrita por mais de 90 mil cidadãos) foi igualmente chumbada pelo PS, BE, PCS e PEV.<sup>84</sup>

Assim, em 31 de Maio de 2010 é publicada em DR a Lei nº 9/2010 que vem permitir o casamento civil entre duas pessoas do mesmo sexo e alterar o Artº 1577 do Código Civil que passa a ter a seguinte redacção: “*casamento é o contrato celebrado entre duas pessoas que pretendem constituir família mediante uma plena comunhão de vida, nos termos das disposições deste Código*” (antes da alteração da lei o mesmo artigo definia: “*casamento é o contrato celebrado entre duas pessoas de sexo diferente que pretendem constituir família mediante uma plena comunhão de vida, nos termos das disposições deste Código*”).

Como disposição final, esta lei estipula que “*todas as disposições legais relativas ao casamento e seus efeitos devem ser interpretadas à luz da presente lei, independentemente do género dos cônjuges, sem prejuízo do disposto no artigo 3.º*”, artigo que vem, precisamente, afirmar que a “*as alterações introduzidas pela presente lei não implicam a admissibilidade legal da adopção, em qualquer das suas modalidades, por pessoas casadas com cônjuge do mesmo sexo (...) nenhuma disposição legal em matéria de adopção pode ser interpretada em sentido contrário ao disposto no número anterior*”.

### **3.3 Interrupção voluntária da gravidez**

Na sequência dos resultados do referendo realizado em 11 de Fevereiro de 2007, a Lei nº 16/2007 de 17 de Abril veio permitir a realização da interrupção voluntária da gravidez até à 10ª semana de gestação, estabelecendo que pode ser realizada no sistema nacional de saúde ou nos estabelecimentos de saúde privados autorizados (ver relatório OFAP 2010).

---

<sup>84</sup> De acordo com notícia da TSF, rádio notícias, de 8 de Janeiro de 2010, a Plataforma Cidadania e Casamento afirmou que vai recomeçar a recolher assinaturas dos portugueses na sequência de ter visto chumbada a petição que apresentou ao Parlamento para um referendo ao casamento homossexual. Isilda Pegado, membro desta plataforma, acusou os partidos políticos de criarem “uma autêntica lei da rolha” e a um “virar de costas ao povo (...) é um autêntico despotismo que se julga iluminado e no século XXI é lamentável que isto se esteja a passar na nossa política”; disponível em [http://www.tsf.pt/paginainicial/AudioeVideo.aspx?content\\_id=1464980](http://www.tsf.pt/paginainicial/AudioeVideo.aspx?content_id=1464980).

Passados cinco anos sobre a realização do Referendo e publicação daquela lei, persistem divisões e discussões na sociedade civil sobre o tema, com alguns sectores ainda a reivindicar a alteração da lei<sup>85</sup> ou outro tipo de propostas.

Diversas notícias e artigos de opinião continuam a ser divulgados pela comunicação social e a espelham as divisões da sociedade portuguesa nesta matéria. Entre notícias e artigos de opinião, destacamos as discussões sobre: os custos da nova lei para o Estado<sup>86</sup>; a persistência de abortos clandestinos<sup>87</sup>; o paralelismo entre contraceção e aborto<sup>88</sup>; a reivindicação do pagamento de taxas moderadoras para quem recorre à interrupção voluntária da gravidez, em particular no caso de reincidência<sup>89</sup>; a comparação entre o número de

<sup>85</sup> Em 11 de Fevereiro de 2011, precisamente 4 anos depois do Referendo, o *Diário Notícias* publicava que “representantes de associações contra o aborto concentraram-se frente à Assembleia da República para exigir uma nova discussão da lei da interrupção voluntária da gravidez (...) ao fundo da escadaria da Assembleia da República, na linha da frente, perto de duas dezenas de raparigas universitárias vestiam-se de negro e olhavam para baixo, com expressões que traduziam sofrimento. Nas mãos traziam flores de papel colorido que, depois de um minuto de silêncio pelas vítimas do aborto, depositaram no chão em memória das 60 mil pessoas que não chegaram a nascer”. Ainda de acordo com a mesma notícia, “a associação “Vida Universitária” considera por isso que, quatro anos depois de ter sido promulgada a lei do aborto, é necessário voltar a discutir o assunto para regulamentar agora a lei ou fazer um próximo referendo, cujo teor não quis especificar. Ainda em menor número, alguns elementos da Associação pela Vida, igualmente vestidos de preto, empunhavam cartazes que assinalavam os abortos legais praticados no país desde a aprovação da lei. Para António Pinheiro Torres, um dos responsáveis da associação e secretário-geral da Federação Pela Vida, é dramático que tenha havido 60 mil crianças que não chegaram a nascer, bebés com que nos poderíamos cruzar nas ruas”. No mesmo mês, Fevereiro de 2011, uma petição com mais de 5 mil assinaturas, de iniciativa da Federação Portuguesa pela Vida (FPV) foi entregue ao Presidente da Assembleia da República, com o objectivo de alterar a regulamentação da lei do aborto. Uns meses mais tarde, em Julho de 2011, na sequência de uma inspecção realizada pela Inspecção-Geral das Actividades de Saúde a cerca de 22 estabelecimentos que realizam abortos por opção da mulher até às 10 semanas, o respectivo relatório vem recomendar aos hospitais públicos que “retirem objectos alusivos à infância ou do foro religioso dos gabinetes médicos e de apoio psicológico e social onde é prestado atendimento a estas utentes”. O relatório alerta igualmente para a existência de “falhas no que respeita aos equipamentos que devem existir” e de casos de “incumprimento dos procedimentos legalmente instituídos” (*Correio da Manhã*, 9 de Fevereiro de 2012).

<sup>86</sup> Notícia do *Correio da Manhã*, de 10 de Fevereiro de 2011 na qual se afirmava que “desde que a lei da interrupção voluntária de gravidez entrou em Julho de 2007, foram feitos mais de 63 mil abortos em Portugal (...) os custos com os abortos atingem os 100 milhões de euros, relativos a subsídios sociais e despesas com deslocações”. Por outro lado, a contradizer estes dados, está a nota que o director-geral da Saúde, Francisco George, enviou à comunicação social na qual afirma que “as despesas apontadas por alguns pretensos estudos [relativas ao aborto no Serviço Nacional de Saúde] não têm qualquer rigor”. A nota prossegue sublinhando que, “aliás, trabalhadoras não qualificadas (19%), estudantes (18%), desempregadas (17%) e agricultoras, operárias e artífices (16%), que constituem a grande maioria das mulheres (70%) que optaram por uma interrupção da gravidez em 2009, não auferem, seguramente, um salário médio de mil euros, como alguns fazem crer”.

<sup>87</sup> Duarte Vilar, presidente da Associação para o Planeamento Familiar (APF) reconhece que “a resposta que o Serviço Nacional de Saúde tem dado permitiu resolver, praticamente, o problema do aborto clandestino”, contudo, admite que “ainda existem práticas de aborto clandestino” defendendo o alargamento do prazo da Lei até às 12 semanas “. Para Duarte Vilar, o prazo actual das 10 semanas é “curto” quando comparado com a generalidade dos quadros legais na Europa, que estendem os prazos até às 12 ou 14 semanas de gravidez (RTP notícias, 10 de Julho de 2010 <http://tv1.rtp.pt/noticias/index.php?article=360317&tm=2&layout=121&visual=49>

<sup>88</sup> É exemplo a afirmação do bispo do Porto, Manuel Clemente, ao considerar que a Interrupção Voluntária da Gravidez (IVG) em hospitais públicos “foi convertida em método contraceptivo deixando o problema humano por resolver”.

<sup>89</sup>Intenção do CDS-PP em apresentar um projeto para impor taxas moderadoras nas interrupções de gravidez para mulheres reincidentes, tema que ainda não reúne consenso junto do governo (jornal i em 22 de Maio de 2012); igualmente a posição do presidente do Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida (CNECV) que veio afirmar ser “vergonhoso” e “indesculpável” o facto do Ministério da Saúde não ter imposto uma taxa

consultas para IVG e o número de consultas de fertilidade<sup>90</sup>; a comparação entre o valor do subsídio pago quando a mulher trabalhadora está de licença para assistir a filho(a) doente (65% do vencimento) e aquele que é pago quando a mulher trabalhadora está de licença porque interrompeu voluntariamente a gravidez (100% do vencimento).<sup>91</sup>

A Direção Geral de Saúde divulga, em 3 de Maio de 2012, dois relatórios sobre o número de abortos legais realizados em Portugal. De acordo com estes relatórios<sup>92</sup>, em 2011 foram realizadas 19.802 interrupções de gravidez, por opção da mulher, até às 10 semanas e em estabelecimento de saúde devidamente autorizado para o efeito, o que corresponde a um aumento de 1,2% (237 intervenções) relativamente ao período homólogo de 2010, aumento esse que é inferior ao verificado em 2010 (1,8%) e em 2009 (6,7%) relativamente aos anos transactos. Em 2011, cerca de 66,9% daquelas interrupções foram realizadas no Serviço Nacional de Saúde, menos 2,6% do que no ano anterior, ou seja, cerca de 30% dos abortos em Portugal são feitos em clínicas privadas.

Ainda de acordo com os mesmos relatórios, “três quartos das mulheres (74,1%) que realizaram em 2011 uma IVG nunca o tinham feito antes, 20,4% tinham feito uma, 4,2% tinham realizado duas e 1,3% tinham realizado três ou mais no decorrer da sua idade fértil”. Os relatórios divulgam igualmente que cerca de 51,8% das mulheres que recorreram à interrupção voluntária da gravidez até às 10 semanas, por opção, referiram ter um a dois filhos. De acordo com “*dados de 2008 disponíveis e citados no relatório, Portugal detém um número de abortos inferior à média europeia*”.

Não obstante o debate social e político em torno do tema, a legislação sobre a interrupção voluntária da gravidez não sofreu até ao momento alterações com o novo governo de coligação PSD/CDS-PP. Em 26 de Maio de 2011, ainda antes das eleições de Junho de

moderadora para o aborto recorrente”. Para o presidente deste Conselho, “é extremamente positivo ter praticamente deixado de haver mortalidade e morbilidade materna por causa de uma IVG”, no entanto um dos aspectos negativos da lei “é o número de mulheres que fazem mais do que um aborto” (*Diário de Notícias*, 10 de Fevereiro de 2012)

<sup>90</sup> “Tivemos mais consultas de interrupção voluntária da gravidez do que de obstetrícia [para ter filhos/as]. E algumas das pessoas a repetirem pela segunda ou terceira vez”. Afirmações de Isabel Vaz, responsável pela Espírito Santo, entidade que gere o hospital de Loures, notícia publicada pelo *Diário de Notícias* em 2 de Maio de 2012.

<sup>91</sup> Comparação feita por Isilda Pegado por altura da apresentação de uma petição à Assembleia da República, com mais de 5 mil assinaturas recolhidas *on-line*, a solicitar revisão da lei: “Continuamos a discriminar uma mulher que está em casa doente ou que tem um filho doente. Recebe 65% do seu vencimento, enquanto uma mulher que faz o aborto a pedido tem 100% do seu vencimento durante aquele mês. Esta é uma questão que o país tem de conhecer e tem de debater, porque tem de ter consciência do uso que está a ser feito dos seus impostos e dos sacrifícios que lhe estão a ser pedidos”. Petição disponível em: <http://www.peticaopublica.com/?pi=P2011N5620>

<sup>92</sup>Relatório disponível no site da DGS;

<http://backoffice.masterlink.pt/dgsaude/upload/pnsr/ficheiros/i010166.pdf>.

Os dados aqui apresentados foram retirados do comunicado que a UMAR - União de Mulheres, Alternativa e Resposta (organização não governamental representada no Conselho Consultivo da CIDM - Comissão para a Igualdade e Direitos das Mulheres) emitiu em 9 de Maio, precisamente em comentário dos dados divulgados naqueles relatórios; disponível em: <http://www.umarfeminismos.org/images/stories/noticias/IVG%20-%20Documento%20Divulgado%20-%209%20de%20Maio%202012.pdf>

2011, portanto, antes de ser primeiro-ministro, Pedro Passos Coelho afirmou em entrevista à rádio Renascença<sup>93</sup>, que tinha estado *"há muitos anos do lado daqueles que achavam que era preciso legalizar o aborto - não era liberalizar o aborto, era legalizar a interrupção voluntária da gravidez -, porque há condições excepcionais que devem ser tidas em conta"*. Pedro Passos Coelho afirmava ainda que não se deveria *"empurrar as pessoas que são vítimas dessas circunstâncias para o aborto clandestino"*. Por outro lado, nessa mesma entrevista afirmava também que não tinha estado a favor da última alteração da lei *"hoje em dia é muito fácil as pessoas poderem evitar esse tipo de situações, desde que o Estado e a sociedade dêem a informação necessária às pessoas (...) a ideia que eu tinha era que talvez se pudesse cair numa espécie de liberalização, em que muitas das mulheres que se vêem confrontadas com essa necessidade acabam por se confrontar com problemas ainda mais graves do que aqueles que motivaram a sua decisão drástica de pôr fim a uma gravidez (...) temos de reavaliar essa situação, não no sentido de voltar a cara a esses problemas, de ter qualquer intolerância em relação a isso, mas para poder ajuizar se se foi até onde se devia ter ido ou se se foi um pouco longe demais"*.

As declarações do então candidato a primeiro-ministro provocaram alguma polémica pela antevisão da possibilidade de alteração da lei, no entanto, logo no dia seguinte, em entrevista ao jornal Económico, Pedro Passos Coelho veio argumentar que *"disse que era preciso reavaliar a execução dessa lei (...) não disse que a lei deveria ser reavaliada"*, considerando que houve uma *"interpretação abusiva"* das suas palavras. Pedro Passos Coelho afirmou que no referendo sobre a despenalização do aborto defendeu o "sim" e votou "sim" à despenalização. Por outro lado, em declarações aos jornalistas<sup>94</sup> reafirma que *"o PSD não tomará qualquer iniciativa nessa matéria, até porque não consta no nosso programa nem anunciei que ia propor a realização de um referendo. Disse apenas que há grupos de cidadãos que têm feito petições à Assembleia da República a pedir referendos"*.

Após as eleições de junho de 2011, o governo de coligação PSD/CDS-PP, já liderado por Pedro Passos Coelho, mantém a decisão de não alterar a lei da IVG, respeitando o resultado do Referendo, persistindo, todavia, algumas discussões em torno da *"avaliação da aplicação da lei"*. Para Miguel Santos, deputado do PSD *"não tem sentido avaliar a Lei, mas está por fazer a avaliação da sua aplicação, o que terá de acontecer no devido tempo, no imediato não se coloca mas é inevitável (...) iremos [o PSD] contribuir para fazer essa avaliação no sentido de afinar aspetos que possam ser menos positivos e potenciar outros"*. Do lado do CDS-PP, reafirma-se que *"não fará sentido levantar a questão de uma mudança na Lei em vigor por ter sido aprovada na sequência de um referendo porque não passaram sequer ainda duas legislaturas e porque o aborto não foi sequer objeto de discussão eleitoral"*. Não obstante, o CDS entende avançar com a proposta de isenção de taxas moderadoras nos serviços de saúde para quem faz um aborto, assim como vir a alterar *"a atribuição de determinadas compensações do ponto de vista laboral para quem pratica um"*

---

<sup>93</sup> Citada pelo *Diário de Notícias* em 26 de Maio de 2011.

<sup>94</sup> Notícia publicada pelo jornal *Público* em 26 de Maio de 2011.

*aborto" (...) iniciativas relacionadas com a legislação laboral e as taxas moderadoras na saúde, mas não com a lei da IVG".<sup>95</sup>*

### **3.4 Regime jurídico do divórcio**

A Lei nº 61/2008 publicada em DR nº 212, de 31 de Outubro, veio alterar o regime jurídico do divórcio. Esta lei envolveu significativa polémica chegando o Presidente da República Cavaco Silva a vetar a primeira versão aprovada no Parlamento devolvendo-a à Assembleia para reapreciação. Com alterações pontuais, o governo insistiu no diploma e aprovou-o com maioria absoluta. O Presidente promulgou a lei, mas enviou uma mensagem à Assembleia da República na qual expôs as suas objecções (ver relatório OFAP 2010).

Até à data, com o novo governo de coligação PSD/CDS-PP, não se registaram alterações ao novo regime jurídico do divórcio. O próprio primeiro-ministro Pedro Passos Coelho, enquanto candidato a secretário-geral do seu partido, afirmou estar contra aquele veto presidencial considerando que *“os argumentos que foram produzidos pelo Presidente da República traduzem uma concepção da família e da sociedade que está um pouco ultrapassada”*.<sup>96</sup>

Persistem, todavia, posições divergentes perante a lei<sup>97</sup> bem como alguns alertas quanto à sua aplicação, nomeadamente o facto de o Presidente da República em 2010, por ocasião da abertura do ano judicial, ter reafirmado a sua discordância e reserva sobre o novo regime jurídico do divórcio e reforçar a ideia da necessidade de monitorização da aplicação prática da lei.<sup>98</sup>

<sup>95</sup> Declarações de João Almeida, deputado do CDS-PP, jornal *Público*, 10 de Fevereiro de 2012.

<sup>96</sup> *Diário de Notícias*, 23 de Agosto de 2008.

<sup>97</sup> Veja-se a título de exemplo, o artigo de opinião de Zita Seabra sob o título “Modernos e progressistas” publicado no *Jornal de Notícias* em 3 de Abril de 2011 no qual a mesma afirmava o seguinte *“na anterior lei, o divórcio só era obtido uma vez regularizada a situação dos filhos. Agora, com esta lei, os filhos não são entrave. Na hora, o homem sai de casa, deixa filhos e mulher, empregada ou desempregada, tendo ela sacrificado ou não a sua vida profissional à família que queria construir. Ele divorcia-se legalmente bastando invocar essa vontade. Ela e os filhos, para reaverem alguns direitos, têm de ir a tribunal. Resultado: os tribunais estão completamente assoberbados de processos sem solução à vista, os filhos ficam sem pai e sem meios. Foi a lei mais brutalmente machista aprovada desde há muitos anos em Portugal por detrás de uma cortina de discursos de modernidade, de igualdade de género e de felicidades descartáveis ao virar de cada esquina”*.

<sup>98</sup> Discurso do Presidente da República na Sessão Solene de Abertura do Ano Judicial, em 27 de Janeiro de 2010, disponível no sítio da presidência (<http://www.presidencia.pt/?ide=22&idi=36007>): *“(...) em alguns casos, as leis produzem até efeitos contrários às pretensões dos legisladores. A lei do divórcio foi aprovada para diminuir a litigiosidade mas, após ter entrado em vigor, os litígios nos tribunais de Família e Menores terão aumentado substancialmente (...) no domínio do regime jurídico do divórcio, como é sabido de todos, chamei a atenção, no devido momento, para os problemas que poderiam surgir. Fi-lo em duas mensagens que dirigi à Assembleia da República, em 20 de Agosto e em 21 de Outubro de 2008, em que alertei para as dificuldades que a aplicação da lei poderia suscitar e para a possibilidade de aumento significativo da litigiosidade, tendo mesmo sugerido, aquando da promulgação, a adopção de mecanismos de acompanhamento do novo regime do divórcio. Actualmente, os problemas suscitados pelo regime jurídico do divórcio são reconhecidos pela generalidade dos actores do sistema judicial e regozijo-me pelo facto de a nível político também já ser considerado que é necessário proceder a ajustamentos que são impostos pela própria realidade da vida”*.

O Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, efectuou, a pedido do Ministério da Justiça, um estudo sobre eventuais problemas e bloqueios à aplicação do novo regime jurídico do divórcio, procurando, igualmente, avaliar o impacto das alterações legais “*quer no desempenho funcional do sistema judicial, quer como potenciadoras ou não do aprofundamento de direitos e da qualidade da justiça*” (Santos, Gomes, Fernando, & Oliveira, 2010, pp., 4). O estudo incide nas seguintes áreas abrangidas pela nova lei do divórcio: mediação familiar; eliminação do divórcio litigioso assente na culpa e surgimento do divórcio sem consentimento; alterações no regime do divórcio por mútuo consentimento; efeitos patrimoniais do divórcio (eliminação da culpa, crédito compensatório e reparação de danos); e enquadramento legal das responsabilidades parentais.

O referido estudo considera que “*o período de vigência da reforma não permite conclusões totalmente assertivas, mas tão só, avaliar tendências que se desenham*”(idem, pp. 123). Ainda assim, entre as principais recomendações específicas sobre o sistema judicial, emerge como prioritária a formação dos operadores judiciais e a organização e gestão dos tribunais: “*é essencial investir na formação especializada dos magistrados a exercer funções nos tribunais ou nos juízos de família e menores. A avaliação desta reforma vem, também, colocar em evidência essa essencialidade. Sem que se resolvam os problemas de natureza gestonária e de formação, a eficácia das reformas e o seu potencial de transformação será sempre de impacto reduzido*” (idem, pp. 129).

Por outro lado, não obstante a identificação da necessidade de se proceder a um conjunto de alterações, nomeadamente de “*alguns aspectos legais que devem ser aperfeiçoados de modo a corrigir algumas deficiências ou incoerências da lei ou a tornar mais claros procedimentos que estão a dificultar a sua aplicação prática e, conseqüentemente, o alcance dos seus objectivos*” (idem, 139), afirma-se no relatório que “*a investigação desenvolvida e as conclusões que ela permitiu formular recomendam a estabilização do novo regime jurídico do divórcio e do exercício das responsabilidades parentais, não só porque são reconhecidas a muitas das alterações e inovações legais virtualidades e potencial na densificação de direitos, mas também porque se reconhece que, numa área tão sensível e importante para os cidadãos, deve procurar-se a estabilidade normativa. Mesmo os mais críticos das opções do legislador não defenderam qualquer alteração ao paradigma legal em vigor*” (idem, pp.132). O relatório chama ainda a atenção para a importância da *mediação familiar* considerando ser “*indispensável, em determinadas áreas - e esta é uma delas - estimular o recrudescimento da mediação*”. Nesta matéria afirma-se que “*o trabalho de campo evidenciou a escassa inserção do Sistema de Mediação Familiar como meio alternativo de resolução de litígios. Fora do âmbito das questões relacionadas com a regulação do exercício das responsabilidades parentais, os operadores judiciais não atribuem especial relevância à mediação como meio de composição dos litígios. Contudo, mesmo no campo da regulação das responsabilidades parentais, esta é uma via com pouca relevância prática, mas, nestes casos, a contrastar com a elevada relevância que teoricamente lhe é atribuída. Esta disjunção é atribuída pelos operadores judiciais à*

*organização e funcionamento dos serviços de mediação, considerados distantes dos tribunais e de difícil acesso por parte dos cidadãos” (idem, 121-122).*

## **4. Actores, organismos e programas – Programa de Emergência Social**

---

### **4.1 As medidas do Programa de Emergência Social: do “Estado Social” ao “Estado Solidário”?**

Tal como afirmado na introdução deste relatório, privilegiamos neste ponto 4 a apresentação mais detalhada do Programa de Emergência Social com base na apresentação feita pelo secretário de Estado Pedro Mota Soares, disponibilizada em documento oficial no portal do governo.<sup>99</sup> Na ausência de programas específicos dirigidos à promoção de medidas e políticas na área da família, pelo menos neste ano inicial de governo, é neste programa que podemos encontrar algumas referências às medidas e procedimentos de apoio às famílias.

Para coordenar a implementação deste programa foi criado um grupo de trabalho (Despacho n.º 13510/2011, de 10 de Outubro de 2011) com a missão de *"analisar a legislação e os guiões técnicos que enquadram as respostas sociais, identificar e apresentar propostas de medidas legislativas ou outras, com vista à maximização da capacidade de intervenção destas"*. O grupo de trabalho funciona na dependência do gabinete do Ministro da Solidariedade e da Segurança Social (Joana Cymbron Lopes) e é constituído por representantes da Direcção-Geral da Segurança Social (Isabel Saldida, coordenadora), do Instituto de Segurança Social, I. P. (Paulo Santos), da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (Rita Valada Marques), da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (José Manuel Henrique Casaleiro e Filomena Bordalo), da União das Misericórdias Portuguesas (Carlos Andrade) e da União das Mutualidades Portuguesas (Pedro Black da Silva).

Para o primeiro ano de implementação, este programa tem um custo estimado de 400 milhões de euros e pretende "chegar a 3 milhões de pessoas". O Programa será avaliado semestralmente, estará em vigor até Dezembro de 2014 e, com ele, o governo estima chegar a cerca 3 milhões de pessoas definindo cinco áreas de actuação (ver abaixo).

O programa é apresentado como "um amplo modelo de inovação social" que vem "dar resposta e auxílio a flagelos e carências sociais graves". É um programa que aposta "na proximidade e na experiência" e que *"ao reconhecer o trabalho das entidades que participam na área da economia social, entende que se deve apostar na maximização da capacidade de*

---

<sup>99</sup> <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-solidariedade-e-seguranca-social/documentos-oficiais/20110805-programa-emergencia-social.aspx>

*intervenção destas, garantindo novas e melhores respostas de proximidade, que correspondam efectivamente às necessidades das famílias, sem custos adicionais".*

De acordo com o despacho que cria aquele grupo de trabalho, *"a capacidade instalada existente tem condições para responder com qualidade e segurança às necessidades mais prementes da população portuguesa nas várias valências, sem que se hipoteque a qualidade ou segurança. Existem condições para maximizar as respostas existentes na rede e conhecimento técnico para responder aos desafios da simplificação."*

Com efeito, na apresentação do programa por Pedro Mota Soares, Ministro da Solidariedade e da Segurança Social, é sublinhado que *"para que o programa funcione é essencial garantir a sua simplicidade, e é essencial garantir a sua contratualização (...) a mobilização de esforços e recursos que temos de fazer em torno do Programa será tanto mais conseguida quanto mais simples e directos forem os projectos"*. Por outro lado, Pedro Mota Soares reconhece que *"na actual conjuntura não é possível optar por caminhos que diminuam ainda mais os níveis globais de protecção social dos mais desfavorecidos ou que impliquem um esforço financeiro adicional que o País não consegue suportar"*.

O Programa de Emergência Social (PES) pretende, portanto, potenciar e efectivar *"uma rede nacional de solidariedade"* que *"vai ter de contar com todos, apostamos na proximidade e na experiência – elegemos as autarquias como ponto focal e temos a humildade de pedir ajuda às instituições que em permanência garantem uma resposta social: as IPSSs, as Misericórdias e as Mutualidades. São estas as entidades que melhor podem contribuir para acudir às situações de emergência social que não param de crescer. A sinalização das situações mais graves deverá ser feita através das estruturas escolares, através das redes da área da saúde, através das câmaras municipais e juntas de freguesia, através das forças de segurança e, claro está, através da rede de instituições sociais, que constituem a «linha da frente» da resposta social que hoje o país tem"*.

A apresentação do Programa destaca que *"muitas famílias vivem hoje momentos difíceis, enredados nas teias do desemprego, das falências, do sobreendividamento, da desestruturação social, da exclusão e da pobreza (...) a redução das desigualdades sociais deve começar, por um lado, pelo combate ao abandono escolar precoce e pela adopção de medidas de apoio à família, pela distribuição mais justa dos rendimentos e dos sacrifícios, e, por outro lado, pelo justo reconhecimento do mérito e do esforço de cada um, alicerçado numa dimensão de promoção e capacitação pessoal e colectiva"*.

O Programa tem por base **3 princípios**:

- Investimento na capacitação pessoal e rentabilização das estruturas existentes;
- Programa focado em soluções para grupos de risco;
- Aposta no terceiro sector: Instituições particulares de solidariedade social.

Nas palavras do Ministro da Solidariedade e Segurança Social trata-se de um "*Programa que não significa mais Estado, significa sim mais IPSSs e melhor política social*".

São definidas **5 áreas essenciais de actuação (A, B, C, D e E)** que aqui apresentamos destacando, em cada uma delas, as principais propostas do ponto de vista das políticas de família analisadas neste relatório:

**A – "Um programa que possa responder às famílias confrontadas com os novos fenómenos de pobreza, fruto do desemprego, do sobre endividamento, da desestruturação social e familiar e muito especialmente às crianças"**

- *"Majoração do Subsídio de desemprego em 10% para os casais com filhos e em que ambos os membros do agregado se encontram no desemprego". Majoração (...) "transitória" e em 10% para cada um dos beneficiários. O governo estima em cerca de 5000 os casais com filhos em que ambos os cônjuges estão desempregados.*

- *Programa nacional de micro-crédito*

*"Apoiar o empreendedorismo, dinamizando a criação do próprio emprego, ajudar ao regresso de desempregados ao mercado de trabalho, através de programas de microcrédito, vais ser uma aposta forte do Programa de Emergência Social.*

- *Trabalho activo e solidário*

*"Muitos portugueses, especialmente mulheres, a partir dos 45 anos não conseguem encontrar um posto de trabalho. (...) Desempregados de longa duração, pessoas com deficiência ou incapacidades estarão também no centro destas medidas. Vamos, com IPSS, Misericórdias, Mutualidades e outras instituições que desempenham funções sociais, desenvolver programas de trabalho activo e solidário, que permitam aos beneficiários manter-se no mercado de trabalho, desempenhando funções que satisfaçam necessidades socialmente úteis.*

- *Incentivar a prestação de trabalho socialmente necessário*

*" (...) incentivar a prestação de trabalho socialmente necessário para os beneficiários de algumas prestações sociais, v.g. do Rendimento Social de Inserção "*

- *Garantir a distribuição de refeições a quem não as consegue prover – aumentar a resposta às situações de fome.*

*"permitir que mais instituições possam distribuir refeições (...) a segurança social tem sido demasiado restritiva em relação à possibilidade das IPSSs, que conhecem as pessoas no terreno, servirem mais refeições"*

- *Assegurar a doação e distribuição de alimentos e refeições – combater o desperdício.*

*“ não faz sentido que a distribuição gratuita de alimentos fora da rede de estabelecimentos de restauração seja muitas vezes travada por restrições legais ou burocráticas. Queremos remover as dificuldades que restringem estas doações e distribuição de alimentos, sem afectar a segurança alimentar, e será promovida uma articulação entre as instituições doadoras, as IPSS, a ASAE e as Finanças nesse sentido (...) reencaminhamento dos produtos com data preferencial de consumo para IPSS em vez de os retirarem do mercado”*

- *Mercado social de arrendamento – casas para arrendar abaixo dos preços de mercado*

*“utilização de casas desocupadas para integração no mercado de arrendamento a preços inferiores aos do mercado tradicional permitindo satisfazer necessidades básicas de habitação dos agregados familiares, (...) temos uma expectativa inicial de conseguir, numa primeira parceria cerca de 1000 casas disponíveis de Norte a Sul, em 100 concelhos e cobrindo cerca de 30% do território nacional, com a possibilidade de poder ser alargado, através da presença de outras instituições”*

- *Programa de literacia financeira*

*“o sobreendividamento das famílias, a par do desemprego, são duas das causas que mais contribuem para os novos fenómenos de exclusão (...) queremos estabelecer e potenciar, nas escolas e em articulação instituições financeiras, com parceiros sociais, autarquias locais, e instituições sociais, programas e protocolos que alertam as famílias para os riscos do sobreendividamento e da importância da sensibilização para a poupança, para o valor do dinheiro, o crédito responsável e para o investimento”*

- *Reforço de escolas em bairros problemáticos TEIP*

*“como ferramenta no combate à exclusão social e escolar (...) importante manter a aposta nos territórios educativos de intervenção prioritária (TEIPs) e nos seus projectos educativos”*

- *Bolsas ensino superior*

*“assumindo a importância para muitos estudantes de agregados com rendimentos reduzidos da manutenção das bolsas de estudo, o Governo, através do Ministério da Educação, já iniciou o desbloqueamento das verbas do POPH, de forma a garantir a manutenção deste apoio para cerca de 60 000 alunos”*

- *Tarifas sociais Transportes (ver ponto 1.6 deste relatório)*

*"será instituída, a partir de Setembro, uma tarifa social no preço dos transportes públicos. Esta medida visa ajudar as famílias com recursos mais baixos nas suas despesas com transportes. O passe social passará a ter uma verdadeira natureza social - apoiar quem tem menores recursos – e não ser atribuído de igual forma a quem tem rendimentos elevados ou muito baixos"*

- *Tarifas Sociais Gás e Electricidade (ver ponto 1.5 deste relatório)*

*"O Governo vai estender a 700 000 famílias no mercado de electricidade, e a 150 000 famílias no mercado do gás, as tarifas sociais, mitigando o aumento dos preços nos casos em que os recursos disponíveis são menores"*

- *Linha de emergência social*

*"reformular a linha telefónica de emergência social, procurando adaptá-la à nova contingência da pobreza e aos novos fenómenos de exclusão, garantido uma resposta mais célere e podendo ajudar identificar as respostas sociais no terreno"*

- *Crianças em risco*

*"a crise social, associada à desestruturação familiar, tem efeitos mais duros nas crianças. Vamos, em conjugação com as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens apostar ao nível da prevenção primária e secundária, aumentando a sinalização dos casos de risco e não pondo em causa o princípio da subsidiariedade"*

## **B – Um programa que possa responder os mais idosos, com rendimentos muito degradados e consumos de saúde muito elevados"**

- *Manutenção do poder de compra das pensões mínimas, rurais e sociais.*

*"Estamos a falar de pensões mínimas, rurais e sociais, no valor de 247 euros, 227 euros e 189 euros respectivamente, que em 2011 foram congeladas assistindo-se a uma diminuição real do poder de compra destes pensionistas. Não é possível pedir, a quem já tem tão pouco, que dê ainda mais para o esforço que o País exige. São hoje cerca de um milhão de portugueses, que em 2011 viram o seu poder de compra ser congelado e para quem em 2012, o Governo assume o descongelamento das pensões".*

- *Banco de Medicamentos – combater o desperdício de medicamentos que nunca entraram no circuito comercial.*

*"para isso promoveremos que os medicamentos existentes na indústria farmacêutica - e que por causa das regras legais 6 meses antes do seu prazo de validade já não podem entrar no circuito comercial - possam ser utilizados pelos mais idosos, garantindo a sua distribuição através dos locais próprios e credenciados nas*

*instituições sociais, com salvaguarda das regras legais de segurança. A alternativa à doação destes medicamentos - a 6 meses do término do seu prazo de validade - seria a sua destruição. Temos de aproveitar a boa vontade, aliada à capacidade instalada das redes sociais existentes no país, para aproveitar estes remédios e acabar com o desperdício. Estimamos poder, numa fase inicial, assegurar a distribuição de 30 000 a 35 000 embalagens”.*

- Farmácias com responsabilidade Social

*“celebrar com representantes das farmácias, representantes do poder local e instituições sociais a concretização de um projecto com participação do poder autárquico e das IPSSs locais que permitam às pessoas mais carenciadas serem beneficiadas pela farmácia solidária com medicamentos dentro de umplafond acordado com cada um dos estabelecimentos. Mais uma vez reconhecemos serem as IPSS quem melhor conhece o terreno, os Municípios quem melhor pode auxiliar na concretização de certas medidas de proximidade e cada um de nós, com a sua contribuição, a chegar a quem mais precisa”.*

- Apoio Domiciliário - aumentar e melhorar a resposta.

*“É urgente preparar o país para uma nova geração de políticas sociais das quais o reforço do apoio domiciliário é essencial (...) temos de alargar a rede de serviços básicos fornecidos pelo Apoio Domiciliário garantindo novas respostas e dando às pessoas condições reais de se manterem nas suas casas, em vez de as institucionalizar em lares ou centros de dia. É preciso, no campo das políticas sociais, ter soluções inovadoras e diferentes, que garantam que Portugal não se transforma, no que concerne à política de acção social com os mais idosos, num país de lares. Temos de apostar no regresso às redes solidárias de vizinhança, que humanizam as nossas comunidades. Queremos ainda que o apoio domiciliário possa dar novas respostas, não só aos mais idosos, mas também a famílias com dependentes a cargo ou mesmo a situações não permanentes como por exemplo a doença ou situações de rotura familiar”*

- TeleAlarmes e Linha Solidária

*“Linhas dedicadas de apoio aos mais idosos que permanecem nas suas casas, aumentando o seu sentimento de segurança e garantindo uma resposta às situações de urgência social ou de combate à solidão (...)”.*

- Centros de Noite – Promover respostas inovadoras

*“Na linha de garantir que Portugal não se torna um país de lares, em que a resposta estrutural para os mais idosos é a sua institucionalização, temos de criar respostas inovadoras, assentes em estruturas mais «leves», que não estejam sujeitas a uma*

*enorme carga burocrática, e que lhes seja permitido permanecer na sua própria habitação. Queremos para isso criar respostas de centro de noite, em que os idosos possam estar durante o dia em suas casas, e que no período da noite possam fazer uma refeição e pernoitar no centro de noite”.*

- Melhorar o acesso dos idosos à saúde

*“Queremos, através dos serviços da segurança social e em colaboração com as instituições sociais e os serviços de saúde identificar e acompanhar os casos dos mais idosos em que a maior exclusão significa maiores dificuldades no acesso à saúde, quer nas demoras em cirurgias, quer nas demoras nas consultas”.*

- Cuidados Continuados

*“Para desenvolver uma acção consistente no combate ao desperdício na área social torna-se decisivo existir uma eficaz coordenação entre o sector da saúde e da segurança social. Há muitos aspectos que necessitam de uma orientação comum, de forma a articular políticas e acções entre hospitais e, por exemplo, instituições que tratam de cuidados continuados ou paliativos (...) teremos de conseguir altos níveis de eficiência, com elevada qualidade e menores custos, bem como promover a criação de emprego no sector”*

**C – A inclusão da pessoa com deficiência é uma tarefa transversal. No entanto, no âmbito do Programa de Emergência Social, para além dos já citados programas de inserção profissional e apoios à criação do auto-emprego, é importante destacar mais alguns aspectos ligados à área das pessoas com deficiência.**

- Empregabilidade das pessoas com deficiência.
- Manutenção de professores destacados em IPSS
- Programa Rampa

*“um programa que já foi um sucesso no passado recente, com cerca de 100 autarquias candidatas, e que pretendemos englobar no PES para ressaltar a importância que tem e por tanto existir ainda por fazer. Há pois que permitir que os municípios portugueses que ainda não tiveram oportunidade de elaborar planos Rampa possam tê-la através de novas candidaturas para estes programas. E em simultâneo desenvolver mecanismos para a sua execução imediata”.*

- Descanso do Cuidador

*“ampliar a cobertura da medida «Descanso do Cuidador» permitindo que possam beneficiar igualmente de apoio, através das respostas sociais existentes (respostas residenciais, apoio domiciliário), os cuidadores e famílias com pessoas com*

*deficiência e outros dependentes ou doentes a cargo, com necessidade de apoio 24 horas, mesmo que estes não careçam de cuidados de saúde”.*

**D – Numa altura de emergência é preciso reconhecer, incentivar e promover o voluntariado.**

- Mudar a lei do Voluntariado

*“O voluntariado é um dos principais pilares da Economia Social (...) chegou o tempo de repensar na revisão do enquadramento legal do voluntariado. É fundamental criar incentivos ao voluntariado na área social, com a valorização do respectivo tempo de apoio para efeitos de benefícios laborais e sociais, tais como bancos de horas nas empresas ou prioridade no acesso a programas de educação e formação, instituindo Bancos de Voluntariado online, e assegurar a promoção do voluntariado através do sistema de educação”.*

- Colocar as horas de voluntariado nos certificados escolares
- Incentivar o Voluntariado nos mais Jovens – Baixar idade do Seguro Social Voluntário e valorizar o voluntariado dos estudantes
- Programas de responsabilidade Social da Administração Pública

*“estudar a possibilidade de consagrar «bancos de horas sociais», em que a trabalhadores em funções públicas seja permitido o desempenho de tarefas de voluntariado”.*

**E – Acreditar nas instituições sociais e contratualizar respostas. As instituições sociais existem para ajudar os outros e é chegada a altura do Governo, com humildade, lhes pedir ajuda. Não para si, mas para os que sofrem, os que pouco ou nada têm, os que foram confrontados com a exclusão do desemprego. Não faz sentido que o Estado construa estruturas próprias em locais onde já há respostas sociais; faz sim sentido que o Estado utilize ao máximo as estruturas que já estão no terreno e que simplifique as suas regras de utilização**

- Simplificar a legislação das creches (ver ponto 2.3.1)

*“promover uma alteração que aproveite ao máximo a capacidade instalada nas creches, em condições de segurança, permitindo que se estabeleçam condições de funcionamento e instalação, por forma a que se possam acolher mais crianças e aumentar o número de vagas. Proporemos aumentar de 8 para 10 o número de vagas para crianças nas salas até à aquisição de marcha; de 10 para 14 nas crianças entre*

*a aquisição de marcha e os 24 meses e de 15 para 18 nas crianças entre os 24 e os 36 meses”.*

- Simplificar a Legislação dos Lares

*“assumimos a importância da simplificação dos processos legais e burocráticos relativos às instituições sociais de forma a permitir não só a máxima utilização das capacidades instaladas mas também encontrar estratégias para assegurar a sua sustentabilidade. (...) pretende-se alterar e clarificar a legislação e os guiões técnicos das respostas residenciais para idosos adaptando-os à realidade nacional e a um cenário de contenção orçamental, garantindo um aumento do número de vagas em condições de qualidade e segurança”.*

- Revisão da legislação de licenciamento de equipamentos Sociais

*“queremos, a breve trecho, aprofundar princípios de simplificação e agilização do regime de licenciamento das respostas sociais, revendo as actuais regras do Decreto-Lei n.º 64/2007, de forma a que instituições não possam ser prejudicadas pela ausência de respostas dos serviços públicos. Simplificando, desburocratizando, facilitando a vida a quem responde, a quem está no terreno, a quem ajuda, estaremos a aumentar a sustentabilidade dessas instituições (...) a fortalecer o terceiro sector, o sector social, dando condições para que, como já vai fazendo, estimule a economia local, crie emprego e dinamize o interior onde muitas vezes é dos poucos agentes dinâmicos”.*

- Simplificação das regras da segurança e higiene alimentar nas cozinhas das instituições sociais (à semelhança do que já se faz para micro e pequenas empresas)

- Aumentar a comparticipação do QREN de 75% para 85% nas zonas de convergência.

*“O terceiro sector tem um papel absolutamente determinante na substituição do Estado em múltiplos projectos em áreas distintas. O sector da economia social constituído hoje por cerca de 10 mil organizações de base, emprega cerca de 250 mil trabalhadores de norte a sul, do litoral ao interior do país. É um dos sectores que mais tem crescido nos últimos anos e tem, entre outras, características únicas: emprega pessoas com idades mais avançadas; emprega pessoas com deficiência; não se deslocaliza ao contrário de outras empresas; trabalha primordialmente ligada à economia local pelo que diminui importações ao mesmo tempo que dá respostas sociais localizadas. Promover o seu crescimento, não é só responder às necessidades daqueles que as têm, como é também um imperativo nacional de estímulo à economia e à empregabilidade”.*

- Formação de dirigentes de Instituições Sociais

- Linha de crédito para instituições da economia social
- Empreendedorismo e inovação social
- Transferência de equipamentos sociais do Estado para as instituições sociais

*“O País sabe que pode confiar nas instituições de solidariedade social. (...) nos Estados socialmente avançados, a confiança do Estado nas IPSS certificadas e credíveis é elevada, havendo menos confusão entre as funções de prestador, financiador e regulador. O Estado não tem vocação para dirigir. Desta forma, salvaguarda-se a equidade, o rigor e a qualidade das respostas sociais (...) queremos implementar o que se pode chamar uma parceria público-social que proceda à transferência de equipamentos sociais que estão sob gestão directa do Estado Central para as entidades do sector solidário que integrem a rede social local, desempenhando o Estado um efectivo papel financiador e regulador. O Governo anuncia, portanto, que irá lançar um concurso de transferência para instituições de solidariedade de cerca de 40 equipamentos sociais detidos pelo Estado”.*

- Banco ideias – vamos promover boas práticas. As boas práticas na área social merecem ser dadas a conhecer e replicadas.

- Fundo de Inovação Social

*“promover e premiar os casos de excelência na inovação social. Queremos convocar a sociedade civil para a capitalização deste fundo, assegurando que ideias de sucesso que inovem e promovam o crescimento do terceiro sector possam ser transformadas em realidade”*

- Rever Legislação Fundo de Socorro Social para passar a actuar como um Fundo de emergência Social
- Cartão Solidário
- Lei de Bases da Economia Social

*“A importância da economia social, pelo seu peso no mercado de trabalho, pelo facto de garantir empregabilidade a pessoas em situação de maior fragilidade, pela sua dispersão territorial, por dinamizarem economias locais e muito contribuírem para a substituição de importações e até pelo seu peso no Produto deve ser reconhecida e potenciada (...) É por isso que no âmbito deste plano inserimos a aprovação de uma lei de bases da economia social”.*

#### Críticas ao PES:

Entre as principais reacções ao Programa de Emergência Social, destacam-se as críticas dos partidos da oposição que o caracterizam como um programa "assistencialista".

Do lado do Partido Socialista, a deputada Sónia Fertuzinhos veio afirmar que os socialistas *"não defendem, nem nunca defenderão a lógica assistencialista de apoios sociais às pessoas"* contrapondo que *"as pessoas assumem direitos e deveres naquilo que são os apoios do Estado e as políticas sociais"*. Esta deputada criticou ainda o PES rejeitando que *"os pobres por serem pobres sejam considerados portugueses de segunda com medidas de segunda"* dando como exemplo o *"aligeirar a fiscalização nas cantinas das instituições sociais"* e *"o apoio em espécie"*. A deputada recordou, também, que, enquanto partidos da oposição, o PSD e o CDS-PP tinham aprovado uma majoração de 20 por cento do subsídio a casais desempregados, ao contrário dos 10% agora propostos pelo governo de coligação PSD/CDS-PP.

Do lado do PCP, o Programa de Emergência Social do governo PSD/CDS-PP é um programa *"revestido de profunda hipocrisia"* considerando-se que o governo está a *"dar migalhas ao mesmo tempo que retira com as duas mãos rendimentos a milhares de portugueses (...) dá um passe social e simultaneamente aumenta para milhares de portugueses o custo dos transportes públicos"*. Jorge Machado, deputado do Partido Comunista Português, afirmou ainda que *"o Governo quer dar aos idosos medicamentos em final de prazo, mas ao mesmo tempo retira a participação (de medicamentos) a milhares de idosos"*.

Do lado do Bloco de Esquerda, José Manuel Pureza vem afirmar num artigo, em Outubro de 2011, com o título "Direitos ou restos?" que *"opções como a da distribuição dos restos dos medicamentos em vésperas de fim de validade (...) a do arrendamento excepcional de habitações revertidas para a banca ou a do estímulo à contribuição voluntária de empresas a título de responsabilidade social, o que se evidencia é, acima de tudo o corte com uma democracia assente em direitos de todos, substituída pelo acesso dos pobres aos restos do bolo dos outros"*.

Do lado das Centrais Sindicais, destaca-se a posição da CGTP ao considerar que o Programa de Emergência Social (PES) não passa de um *"conjunto de medidas paliativas para esconder a realidade"* atribuindo-lhe ainda uma *"lógica caritativa"*. Segundo a CGTP, *"o governo PSD/CDS-PP propõe-se a (...) obrigar os beneficiários de prestações sociais a trabalharem gratuitamente, transferir a gestão dos equipamentos sociais do Estado para instituições de solidariedade, desresponsabilizando-se, ainda mais, pela prestação de serviços sociais, pondo em causa o acesso a uma protecção social que se fundamente numa lógica de direitos e equidade, e, em vez de alargar a participação pública no preço dos medicamentos, propõe-se também a distribuir restos dos medicamentos em vésperas de fim de validade aos mais desfavorecidos"*.

Para Luís Correia, da UGT, *"as medidas do Programa de Emergência Social não são suficientes para atenuar o impacto do aumento do preço da luz e do gás"*, afirmando que este aumento vai trazer *"problemas adicionais a todas as famílias"*, principalmente às mais desfavorecidas.

Do lado do chamado terceiro sector, destacamos a posição do presidente da Caritas Portuguesa, Eugénio Fonseca, ao afirmar que *“um Programa de Emergência Social, só por si, não vencerá as causas estruturantes da pobreza, é apenas um recurso. E, portanto, há que estar numa estreita articulação com Ministérios como o da Economia, o da Educação, o da Saúde (...) numa perspectiva de não deixar para trás investimentos que levem a um efectivo desenvolvimento de Portugal”*.

Manuel Lemos, da União das Misericórdias Portuguesas, considera que o PES é positivo e responde às *“preocupações”* manifestadas, mas lamenta que *“no plano da saúde não se recorra igualmente ao sector social”*.

O Bispo D. Januário Torgal Ferreira, vogal da Comissão Episcopal da Pastoral Social (CEPS), espera que o Programa de Emergência Social do Governo *“venha contrabalançar uma austeridade julgada oportuna e séria com medidas sociais justas”*. Dá o *“benefício da dúvida”* a um Governo que *“está agora a começar”*, mas pede medidas que *“contribuam para o desenvolvimento integral do país e das pessoas (...) que este compromisso social de justiça não caia no assistencialismo, que sejam medidas marcadas pela justiça e pela respeitabilidade dos direitos sociais”*.

De acordo com o presidente da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), o Padre Lino Maia e um dos autores que contribuiu para a redacção do PES, *“as verbas para este plano têm origem na poupança alcançada pelo Governo ao não nomear directores-adjuntos regionais da Segurança Social, bem como no Fundo de Socorro Social e em recursos comunitários que estavam quase parados”*. Lino Maia reconhece que o PES *“não é uma panaceia para todas as situações”* e que pode ser acusado de *“assistencialista”*, mas justifica que *“teremos cada vez mais pessoas a pedir pão, medicamentos e roupa”*. O presidente da CNIS defende a *“universalidade de respostas”* mas sem *“gratuidade para todos”*, pelo que defende o pagamento dos serviços de acordo com os recursos económicos dos utentes, a fim de evitar o *“despesismo”* e a *“implosão”* da Segurança Social. Lino Maia concorda com a transferência de equipamentos sociais estatais para as instituições de solidariedade afirmando que aqueles equipamentos são *“frequentemente mal geridos pelo Estado”*, considerando que este *“não tem vocação para responder a muitas das situações”* de *“carência social”*. Na sua opinião, a transferência da gestão dos equipamentos para instituições de solidariedade, implicando a passagem de um *“Estado Social”* para um *“Estado Solidário”*, vai trazer menos custos para o país e agiliza a resposta.

Para o presidente da Associação Portuguesa de Deficientes (APD), Humberto Santos, os efeitos do Plano de Emergência Social (PES) *“ainda não se fazem sentir”* na área das pessoas com deficiência. As pessoas com deficiência são uma área considerada prioritária pelo Governo no PES que pretende apostar na empregabilidade destas pessoas e no *“lançamento do programa Rampa para promover a mobilidade dos deficientes motores nas cidades portuguesas”*. Fazendo um balanço do programa, Humberto Santos afirma: *“ainda não estamos a conseguir ver luz ao fundo do túnel no que diz respeito a mudanças e*

*melhorias significativas (...) não percebemos de que forma o Governo pretende promover a empregabilidade destes cidadãos, se considerarmos que este grupo social está confrontado com uma elevada taxa de desemprego comparativamente com outros cidadãos". Humberto Santos tem dúvidas no que diz respeito à passagem de responsabilidades por parte do Governo para as instituições particulares de solidariedade social: "isto deixa-nos particularmente preocupados porque não nos parece que seja solução despejar as responsabilidades sociais em organizações que sabemos que a sua vocação e o seu contributo têm sido manifestamente meritórios na sociedade portuguesa mas que têm estado confrontadas ao longo dos tempos com grandes dificuldades".*

## **4.2 Orgânica do Ministério da Solidariedade e Segurança Social**

Com o governo de coligação PSD/CDS-PP, o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS) altera a sua designação para Ministério da Solidariedade e da Segurança Social (MSSS), e a nova lei orgânica (Decreto-Lei n.º 126/2011, de 29 de Dezembro) vem extinguir algumas das suas estruturas consultivas anteriores, nomeadamente a Comissão para a Promoção de Políticas de Família e o Conselho Consultivo das Famílias, cujas missões continuam a ser prosseguidas por um novo órgão que passa a ser o **Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade, Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Social**

De acordo com o respectivo decreto-lei:

*" (...) apesar da extinção dos antigos órgãos consultivos, atendendo à importância inegável da colaboração de órgãos governamentais com as entidades sociais na determinação das políticas sociais, prevê-se a criação de um Conselho Nacional de Acompanhamento das Políticas de Solidariedade, Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Social, órgão consultivo de cúpula, unificado, a quem cabe a função de apoio ao membro do Governo responsável pela área da solidariedade e da segurança social".*

Assim:

*"É criado o Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade, Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Social. São extintos, sendo objecto de fusão, os seguintes órgãos e estruturas:*

- a) O Conselho Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência, sendo a sua missão prosseguida pelo Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade, Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Social;*
- b) O Conselho Nacional de Segurança Social, sendo a sua missão prosseguida pelo Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade, Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Social;*

- c) *O Conselho Nacional para a Promoção do Voluntariado, sendo a sua missão prosseguida pelo Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade, Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Social;*
- d) *A Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção, sendo a sua missão prosseguida pelo Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade, Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Social;*
- e) *A Comissão para a Promoção de Políticas de Família, sendo a sua missão prosseguida pelo Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade, Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Social;*
- f) *O Conselho Consultivo das Famílias, sendo a sua missão prosseguida pelo Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade, Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Social.*
- g) *O Programa para a Inclusão e Cidadania (PIEC), sendo o seu objecto integrado no Instituto da Segurança Social, I. P.*

Na própria lei orgânica é evidente a aposta nas instituições sociais, ênfase já assumido no próprio PES, tal como acima mencionado:

*"Porque é prioritário na forma de agir no âmbito social, com a presente Lei Orgânica enfatiza-se um importante compromisso entre o Estado e as Entidades do Sector Social. O reforço da Economia Social surge como via imprescindível na construção de respostas sociais capazes de satisfazer as crescentes necessidades da população. Dessa forma reconhece-se a mais-valia e o lugar nuclear das entidades sociais activas, cedendo-lhes maior protagonismo e permitindo-lhes mais recursos que possibilitem o aproveitamento da sua experiência e do seu bem saber-fazer".*

Nesse sentido, o 1º artigo da lei orgânica versa sobre a Missão do Ministério e diz o seguinte:

*"O Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, abreviadamente designado por MSSS, é o departamento governamental que tem por missão a definição, promoção e execução de políticas de solidariedade e segurança social, combate à pobreza e à exclusão social, apoios à família e à natalidade, a crianças e jovens em risco, a idosos, à inclusão de pessoas com deficiência, de promoção do voluntariado e de cooperação activa e partilha de responsabilidades com as entidades da Economia Social".*

O MSSS é composto pelos seguintes serviços centrais:

- a) A Secretaria-Geral;
- b) A Inspecção-Geral do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social;
- c) O Gabinete de Estratégia e Planeamento;
- d) A Direcção-Geral da Segurança Social.

Tem como órgão consultor o Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade, Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Social.

Sobre o novo Órgão consultivo – Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade, Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Social – o Artigo 18.º vem explicitar que:

*1 — O Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade, Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Social tem por missão coadjuvar o membro do Governo responsável pela área da solidariedade e da segurança social na definição e execução das diversas políticas a prosseguir no âmbito do respectivo ministério.*

*2 — A composição, as competências e o modo de funcionamento do Conselho são fixados em diploma próprio.*

*3 — O Conselho funciona sob articulação dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da solidariedade, da segurança social e da igualdade de género.*

## Referências bibliográficas

---

- Aboim, S. (2003). Evolução das Estruturas Domésticas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 43, 13-30.
- Aboim, S., Cunha, V., & Vasconcelos, P. (2005). Um Primeiro Retrato das Famílias em Portugal. In Karin Wall (Ed.), *Famílias em Portugal - Percursos, Interações, Redes Sociais* (pp. 51-81). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Barreiros, M. I. D., Coutinho, J. R., & Marques, M. J. C. (2010). *Relatório da Conta da Segurança Social 2010. Parte II*. Lisboa: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
- Conselho Nacional de Educação. (2010). *Estado da Educação 2010. Percursos escolares. Conselho Nacional de Educação*, . Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Conselho Nacional de Educação. (2011). *Estado da Educação 2011. A qualificação dos portugueses*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Cunha, V. (2012). As decisões reprodutivas na sociedade portuguesa: elementos para uma reflexão sobre o alcance e os limites das políticas públicas na natalidade. In Presidência da República (Ed.), *Conferência Nascer em Portugal (no prelo)*. Cascais.
- Dermott, E. (2008). *Intimate Fatherhood. A Sociological Analysis*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Doucet, A. (2006). *Do Men Mother? Fathering, Care, and Domestic Responsibility*. Toronto: University of Toronto Press.
- Farinha, C. (2012). Minimum Income in Portugal: Changing the Rules in Times of Crisis [Electronic Version]. *Working paper 05/2012/DE/CEMAPRE, School of Economics and Management. Department of Economics. Technical University of Lisbon*.
- Ferreira, V. (2009). The Socialization of Motherhood Costs - Looking for New Strategies. In Ilze Trapenciere, Ene Margit Tiit & Jan Trost (Eds.), *Family on the Crossroads* (pp. 72-83). Riga: University of Latvia, Institute of Philosophy.
- Ferreira, P. M., & Aboim, S. (2002). Modernidade, laços conjugais e fecundidade: a evolução recente dos nascimentos fora do casamento. *Análise Social XXXVII*(163), 411-446.

- Gonçalves, A. T., & Palma, C. (2011). *Rendimento Social de Inserção. Relatório Anual 2010*. Lisboa: Instituto da Segurança Social.
- Hobson, B., (Ed.) (2002). *Making Men into Fathers. Men, Masculinities and the Social Politics of Fatherhood*. Cambridge: Cambridge University Press.
- IGFSS. (2009). *Relatório da Conta da Segurança Social*. Lisboa: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.
- Instituto da Segurança Social. (Novembro 2010). *Guia Prático. Condição de Recursos*. Lisboa: Instituto da Segurança Social, IP.
- Lobo, C. (2009). *Recomposições familiares: Dinâmicas de um Processo de Transição*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- Lobo, C., & Conceição, C. P. (2003). O recasamento em Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 42, 141-159.
- Marinho, S. (2011). *Paternidades de Hoje. Significados, práticas e negociações da parentalidade na conjugalidade e na residência alternada. Tese de Doutoramento*. Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Martucelli, D. (2006). *Forgé par l'épreuve. L'individu dans la France contemporaine* Paris: Armand Colin
- Modak, M. e. P., C. (2002). *Les pères se mettent en quatre ! Responsabilités quotidiennes et modèles de paternité*. Lausanne: Éditions EESP.
- MSSS. (2010). *Carta Social - Rede de Serviços e Equipamentos 2010*. Lisboa: Gabinete de Estratégia e Planeamento. Ministério da Solidariedade e da Segurança Social.
- OECD. (2010). *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*: OECD Publications.
- Oliveira, I. (2012). A fecundidade em Portugal: uma análise segundo a ordem do nascimento. In Presidência da República (Ed.), *Conferência Nascer em Portugal (no prelo)*. Cascais.
- Santos, B., Gomes, C., Fernando, P., & Oliveira, P. (2010). *O novo regime do divórcio em avaliação*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.
- Torres, A. (1996). *Divórcio em Portugal, Ditos e Interditos: Uma Análise Sociológica*. Oeiras: Celta Editora.
- Wall, K. (2004). *Developments in family policy in Portugal in 2003*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

- Wall, K. (2005). Os grupos domésticos de co-residência. In Karin Wall (Ed.), *Famílias em Portugal - Percursos, Interações, Redes Sociais* (pp. 553-597). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Wall, K., Aboim, S., & Cunha, V. (Eds.). (2010). *A vida familiar no masculino. Negociando velhas e novas masculinidades*. Lisboa: CITE-Comissão para a igualdade no trabalho e no emprego.
- Wall, K., & Guerreiro, M. D. (2005). A divisão familiar do trabalho. In K. Wall (Ed.), *Famílias em Portugal. Percursos, Interações, Relações Sociais*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais/ICS.