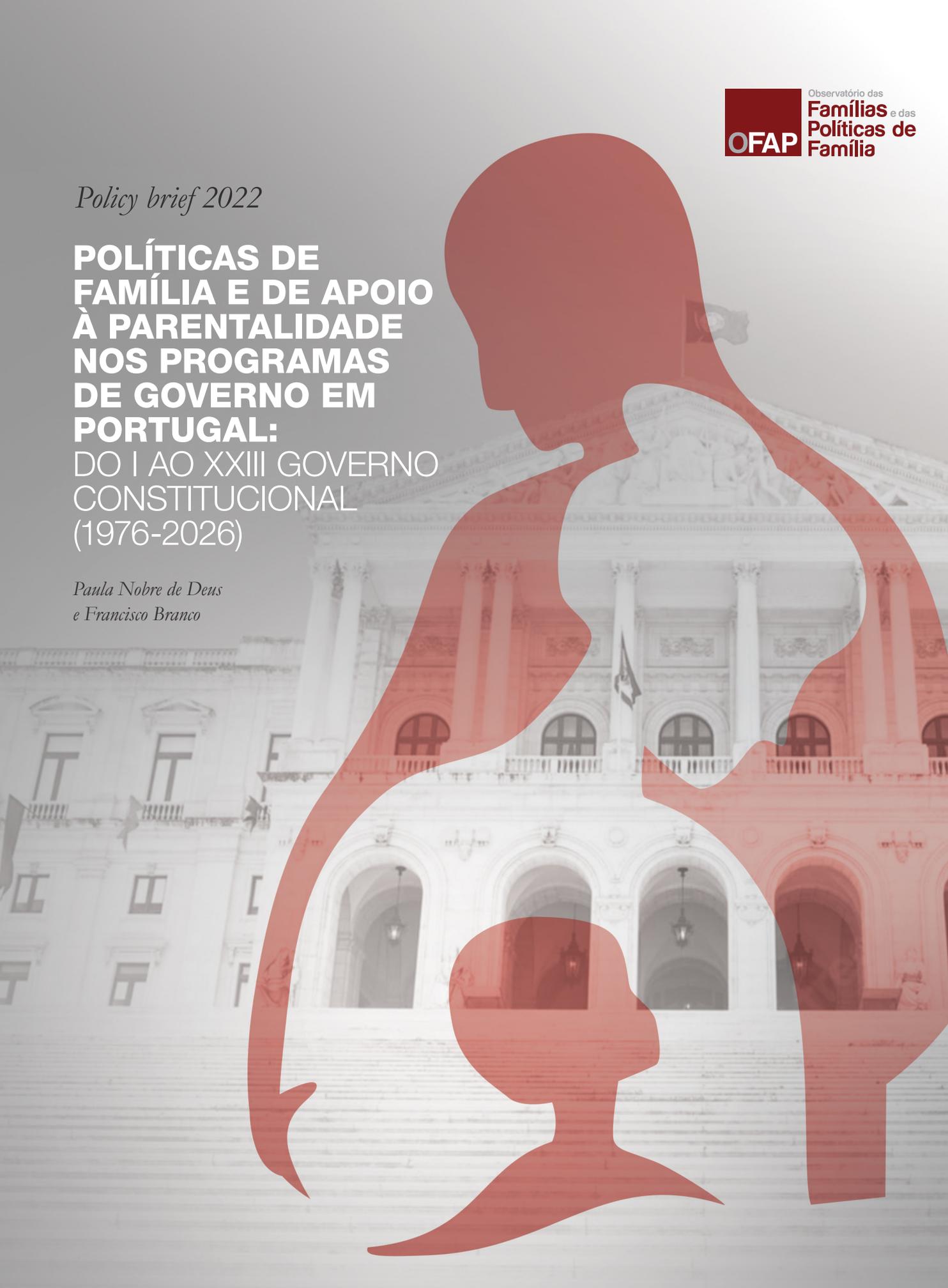


Policy brief 2022

**POLÍTICAS DE
FAMÍLIA E DE APOIO
À PARENTALIDADE
NOS PROGRAMAS
DE GOVERNO EM
PORTUGAL:
DO I AO XXIII GOVERNO
CONSTITUCIONAL
(1976-2026)**

*Paula Nobre de Deus
e Francisco Branco*



ÍNDICE

2

Introdução

A política de família e de apoio à parentalidade nos programas de governo

3

Governos I a IX

4

Governos X a XIII

5

Governos XIV a XVII

6

Governos XVIII a XIX

7

Governo XX

8-9

Governos XXI a XXII

10

Governo XXIII

11

Comentário final

12

Quadro cronológico

15

Referências bibliográficas

INTRODUÇÃO

Este *policy brief* procede ao mapeamento do lugar que os diversos governos em Portugal, pós 1974, conferiram às políticas de família, com especial incidência na análise dos respetivos programas governativos. É atribuída particular atenção ao lugar que ocupa a promoção da natalidade e o apoio à parentalidade no discurso político, preocupação que decorre do problema demográfico que o país atravessa. A título ilustrativo, refira-se que a taxa bruta de natalidade¹ caiu de 19,6‰, em 1974, para 7,7‰ em 2021. O termo *parentalidade* foi integrado no léxico das políticas públicas nos anos 70, mas duas décadas antes já Gunnar e Alva Myrdal exerciam, na Suécia, advocacia para que o apoio à parentalidade fosse entendido como uma política com objetivos específicos (Daly, 2020).

Do mapeamento das políticas de família os programas de governos, observa-se um reconhecimento expressivo da relevância destas políticas enquanto instrumento de promoção de desenvolvimento, igualdade, coesão e justiça social. Todavia, a sua trajetória é marcada por bifurcações diversas, que inftem o seu itinerário e causam processos disruptivos. Neste contexto, relativamente às políticas de promoção e apoio à parentalidade, não se regista uma estratégia estruturante associada ao propósito de contrariar e/ou mitigar o impacto, na sociedade portuguesa, da quebra acentuada da natalidade. Isto não significa que os governos não tenham tomado medidas em diversas áreas, uma das mais emblemáticas refere-se à evolução da licença parental. A inscrição da baixa natalidade como problema sociopolítico, começa a ser enunciado a partir do XV Governo Constitucional 2002-2004, com desenvolvimentos na narrativa dos Programas dos Governos subsequentes. E o adiamento da entrada na parentalidade é pela primeira vez referenciado no Programa do XXII Governo 2019-2022.

A POLÍTICA DE FAMÍLIA E DE APOIO À PARENTALIDADE NOS PROGRAMAS DE GOVERNO

A prioridade dos Governos entre 1976 e 1980, foi promover alterações aos modelos de família e papéis de género decorrentes da rutura com o anterior contexto sociopolítico e em alinhamento com os direitos consagrados na Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976. Tratava-se de promover, sob o princípio constitucional da igualdade, um modelo de família contrastante com o que existia anteriormente, que era baseado numa configuração hierarquizada das relações familiares, do “homem-ganha pão” e chefe de família, e em que a mulher tinha os seus direitos e liberdades restringidos no desempenho dos papéis familiares, profissionais e sociais.

Na Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, a proteção da família está prevista no artigo 67.º e a proteção à maternidade encontra-se consignada no artigo 68.º, no âmbito do capítulo relativo aos direitos e deveres sociais do Estado. Desde a primeira revisão, em 1982, que se encontra expresso o dever de o Estado desenvolver uma política de família. Alínea f) do ponto 2, do artigo 67.º prescreve que: *Incumbe, designadamente, ao Estado para proteção da família (...). Definir, ouvidas as associações representativas das famílias, e executar uma política de família com caráter global e integrado.*

Na revisão de 1982 da CRP, foi igualmente inscrito, no artigo 67.º, o dever de o Estado promover a criação de uma rede nacional de creches e infraestruturas de apoio à família. E o artigo 68.º assumiu um caráter mais inclusivo, ao contemplar a maternidade e a paternidade: *Os pais e as mães têm*

¹ Fonte: PORDATA/INE <https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+bruta+de+natalidade-527> (acedido em novembro de 2022).

direito à proteção da sociedade e do Estado na realização da sua insubstituível ação em relação aos filhos, nomeadamente quanto à educação, com garantia de realização profissional e de participação na vida cívica do país. Neste artigo foi ainda consagrado que [a] maternidade e a paternidade constituem valores sociais eminentes.

Na quarta revisão constitucional, ocorrida, em 1997, o artigo 67.º é ampliado com a introdução do dever de o Estado “[r]egulamentar a procriação medicamente assistida, em termos que salvaguardem a dignidade da pessoa humana”. Por sua vez, ao artigo 68.º acresce um outro dever relativamente à paternidade e à maternidade: *A lei regula a atribuição às mães e aos pais de direitos de dispensa de trabalho por período adequado, de acordo com os interesses das crianças e as necessidades do agregado familiar.* Na sétima e última revisão constitucional, ocorrida em 2005, no artigo 67.º encontra-se plasmada a conciliação da vida profissional com a vida familiar, expressa na seguinte orientação: *Promover, através da concertação das várias políticas setoriais, a conciliação da atividade profissional com a vida familiar.*

I GOVERNO CONSTITUCIONAL DE PORTUGAL (PS) 1976-78; II GOVERNO (PS/CDS) 1978; III GOVERNO (POR INICIATIVA PRESIDENCIAL) 1978; IV GOVERNO (PSD) 1978-79, V GOVERNO (GOVERNO DE GESTÃO, NOMEADO PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA) 1978-79

Nestes governos regista-se uma conformidade com os deveres do Estado consignados na CRP, assim, *[e]m primeiro lugar, deu-se uma alteração profunda nos princípios que fundamentam e regulam a vida familiar. Na Constituição de 1976, todos os cidadãos têm o direito de constituir família em condições de plena igualdade, estabelece-se pela primeira vez, em Portugal, a igualdade entre cônjuges e entre filhos nascidos dentro e fora do casamento* (Wall, 2011: 354). Nesta época são definidas novas relações entre o Estado e a família que passa a ser objeto de uma proteção especial (Wall, 2011).

A opção passou por instituir organismos que contribuíssem para inscrever essa perspetiva na agenda política e social, desde logo com a criação da Comissão da Condição Feminina, em 1977 (Decreto-Lei 485/77, de 17 de novembro), integrada na Presidência do Conselho de Ministros e na dependência do Primeiro-Ministro; etapa considerada fundamental para que mulheres e homens assumam co-responsavelmente todas as funções, aos vários níveis da estrutura social.

No texto da institucionalização desta Comissão argumentava-se que *a imagem que a Constituição traduz da posição da mulher na sociedade portuguesa está, porém, distanciada da situação real das mulheres, pelo facto de as mulheres serem [d]iscriminadas em maior ou menor grau, na família, no trabalho, na educação e na formação profissional, e ainda demasiado afastadas da vida cívica e política, um longo caminho há a percorrer.* Esta Comissão, entretanto, assumiu outras designações, e em 2007 passou a designar-se Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG). Além dessa Comissão foi constituída, em 1979, a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego; os pressupostos e objetivo desta Comissão encontravam-se plasmados no Decreto-Lei 392/79, de 20 de setembro, com vista a garantir a homens e mulheres a igualdade de *oportunidades e tratamento.* Refira-se que nos diplomas dos anos 70, a maternidade e a paternidade não constavam dos respetivos articulados.

VI GOVERNO (AD - ALIANÇA DEMOCRÁTICA, UMA COLIGAÇÃO PSD/CDS/PPM) 1980-81; VII GOVERNO (PSD/CDS/PPM) 1981, VIII GOVERNO (PSD/CDS/PPM) 1981-1983

A política de família adquire centralidade nestes governos. Entre 1980-83, foram criadas estruturas para dar resposta à problemática da família. O VIII Governo criou o Ministério dos Assuntos Sociais, instituído desde o I Governo, mas agora composto por três Secretarias de Estado: da Família, da Segurança Social e da Saúde. A Secretaria de Estado da Família, uma inovação deste Governo, veio a integrar a Comissão Interministerial da Família (Resolução 202/80, de 11 de junho), presidida pelo secretário de Estado. Esta Comissão decorre da *necessidade e urgência de dotar a Secretaria de Estado da Família de uma estrutura executiva auxiliar, de natureza interdepartamental e intersectorial, comprometida na articulação de uma política familiar global, integrada e coerente, no âmbito das atribuições e atividades dos diversos Ministérios que se projetam no domínio da instituição familiar.* Entretanto, também foi criada a Direção-Geral da Família e o Conselho Consultivo para os Assuntos da Família (Wall, 2011).

IX GOVERNO (PS/PSD) 1983-1985

Neste Programa de Governo observa-se uma alteração na centralidade da política de família *[r]representa uma rutura com o ciclo político anterior. Deixam de existir referências à política de família, dando-se, no entanto, especial relevo à questão da maternidade* (Portugal, 2000: 89). A orientação política adquire nova perspetiva: é extinto o Ministério dos Assuntos Sociais e as três Secretarias de Estado que o constituíam: da Família, da Segurança Social e da Saúde. A Direção Geral da Família é integrada no Ministério do Trabalho e da Segurança Social sendo, igualmente, criado o Ministério da Saúde. A maternidade é alvo de medidas de proteção no período da gravidez e no exercício deste papel, mantendo-se a publicação de medidas de conciliação da vida familiar-profissional (Portugal, 2000).

X GOVERNO (PSD) 1985-1987

Este governo dá seguimento à anterior divisão ministerial. A referência à família é dispersa e restritiva, surgindo integrada no campo da economia e finanças. É enunciada a perspetiva de uma revisão do salário mínimo nacional e de medidas difusas nas áreas da educação, habitação e da segurança social. A saúde materno-infantil assume uma centralidade particular, com o desenvolvimento de serviços públicos, mas também do setor privado: *todo o território nacional deverá ficar rapidamente coberto por unidades que a garantam, e que não serão necessariamente serviços do Estado. Será dada uma especial relevância ao planeamento familiar, à assistência no parto e puerpério e à vacinação das crianças. Procurar-se-á que os índices de saúde do nosso país, e em particular a taxa de mortalidade infantil, se aproximem dos já alcançados nos países das Comunidades Europeias* (p. 52-53). No domínio da ação social prevê-se o investimento em respostas aos problemas das crianças, através da adoção, na colocação familiar e em amas. Na política educativa, prevê-se um maior envolvimento da família na escola e na própria formulação da política educativa do Governo.

XI GOVERNO (PSD) 1987-1991

A política de família adquire maior visibilidade no Programa de Governo, é nomeada, concretamente, no capítulo “Preparar o futuro, apostar nos portugueses”. Aqui a proteção da maternidade e da paternidade é uma das três linhas apontadas à ação governativa, a par da criação de condições para a integração das várias políticas setoriais com incidência na família e do reforço do *valor da família*. Os compromissos com o apoio à família, nomeadamente mais carenciadas, surge igualmente noutros capítulos, como a habitação, com o apoio aos jovens a merecer especial atenção, bem como no emprego e formação profissional, com o combate às formas de trabalho infantil e o compromisso com a revisão do salário mínimo nacional.

XII GOVERNO (PSD) 1991-1995

O discurso incide sobre a política de família que se encontra inscrita no capítulo: “[r]eforçar a solidariedade. Melhorar a qualidade de vida”. Esta política para a sua execução propõe-se investir no fortalecimento do associativismo familiar. E assume as seguintes orientações: *criação de condições que garantam a globalidade e a integração das várias políticas sectoriais com incidência familiar; proteção da maternidade e da paternidade como valores humanos e sociais inalienáveis, e o reforço da função da família enquanto transmissora de valores e veículo do estreitamento das relações de solidariedade entre gerações* (p.76). Por sua vez, no capítulo da “Condição feminina”, é integrada a proteção da maternidade e o apoio às mães solteiras. Refira-se que, neste período, perspetivam-se diversas ações com vista à celebração do Ano Internacional da Família, em 1994.

XIII GOVERNO (PS) 1995-1999

Refira-se que, não obstante os programas de governo valorizarem a política de família, observa-se uma tendência de desinvestimento que só vem ser interrompida com o XIII Governo (Portugal, 2000; Wall, 2011). É constituído o Ministério do Trabalho e da Solidariedade e é extinta a Direção-Geral da Família que integrava o Ministério do Emprego e da Segurança Social.

É criada uma nova estrutura de caráter consultivo, o Conselho Nacional da Família, agregando o Conselho Interministerial e a Comissão Consultiva para os Assuntos da Família. Esta estrutura é parte do Alto Comissariado para as Questões da Igualdade e da Família (criado pelo Decreto-Lei 3-A/96, de 26 de janeiro) integrado na Presidência do Conselho de Ministros. A partir desta estrutura é concebido o Plano para uma Política Global de Família, consagrado na Resolução do Conselho de Ministros 7/99, de 9 de fevereiro, que retoma o princípio Constitucional de proteção da família e a quem incumbe: *definir, ouvir as associações representativas das famílias, e executar uma política de família com caráter global e integrado*.

Nesse Plano, a família é entendida ao longo das diferentes fases do ciclo de vida e face aos diversos problemas com que se confronta, nomeadamente a violência doméstica, e nas diversas áreas da sociedade, com uma perspetiva de transversalidade às políticas públicas. A parentalidade é explicitada como uma dimensão estruturante, com medidas previstas em diferentes domínios do plano. O objetivo de melhorar o exercício da função conjugal e parental encontra-se inscrito no âmbito da “Educação, cultura, comunicação social e tempos livres” e é concretizado através da persecução dos seguintes objetivos específicos: incentivar os pais a partilharem as tarefas domésticas e os cuidados a prestar às crianças; criar, em colaboração com as autarquias, espaços de apoio conjugal e parental, e favorecer a criação de programas estruturados de desenvolvimento de competências socio parentais. Neste período assiste-se a uma expansão do pré-escolar e ao prolongamento de horários nos estabelecimentos públicos de ensino (Lei-Quadro da Educação Pré-escolar, Lei 5/97, de 10 de fevereiro) e, no âmbito do trabalho e emprego, à promoção da conciliação entre a vida profissional e familiar. É também nesta área que se inscreve a perspetiva de sensibilização para a necessidade da partilha das responsabilidades parentais. Não obstante a relevância conferida à política de família, em que parentalidade é considerada de forma global e integrada, a perspetiva política deste governo é pautada, sobretudo, por um discurso direcionado para a igualdade de oportunidades e solidariedade social. Nesta senda, as políticas de proteção social adquirem nova centralidade, com especial atenção às famílias e grupos mais vulneráveis. O Programa do Governo explicita: *há, pois, que encontrar novas respostas no sentido de um autêntico desenvolvimento social, que mobilize os membros da família, homens e mulheres, as comunidades locais, as diversas instituições e os serviços públicos*. A criação do Rendimento Mínimo Garantido (Lei 19-A/96, de 29 de junho), foi uma das medidas.

XIV GOVERNO (PS) 1999-2002

Neste Governo é extinto o Alto-Comissariado para as Questões da Igualdade e da Família e é criada a Comissão Nacional da Família, que volta a estar integrada no Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Neste período governativo é criado o Ministério da Igualdade e a orientação política é no sentido de renovar as políticas de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e de conciliação vida familiar-profissional, com uma aposta na transversalidade da igualdade neste domínio. O apoio às famílias enquadra-se no compromisso com uma nova geração

XVI GOVERNO (PSD/CDS) 2004-2005

de políticas sociais, sendo concretizado, de forma explícita, na prossecução dos direitos fundamentais, nomeadamente, na esfera da proteção à maternidade e paternidade, na conciliação vida familiar-profissional, no alargamento da rede de creches e na ampliação do projeto de intervenção precoce para crianças dos 0 aos 6 anos. Registe-se que no Programa de Governo, no capítulo “Apoiar as famílias, promover a conciliação entre a vida familiar e profissional”, este assumia o compromisso de execução do Plano Global sobre Política de Família, aprovado no anterior Governo.

XV GOVERNO (PSD/CDS) 2002-2004

No Programa de Governo a família é apresentada como uma das áreas que concorre para “Reforçar a justiça social. Garantir a igualdade de oportunidades”. A perspetiva do Governo determina: *mais do que privilegiar a relação, tendencialmente interventora, Estado/Família, devem ser criadas as condições para fortalecer a razão de ser da própria instituição familiar, baseada nos valores da liberdade, da autonomia e da solidariedade*. O Governo publica o Decreto-Lei n.º 3/2003, de 7 de janeiro que cria o cargo de Coordenador Nacional para os Assuntos da Família, o Conselho Consultivo para os Assuntos da Família e o Observatório para os Assuntos da Família.

O XV Governo publica o Decreto-Lei n.º3/2003, de 7 de janeiro, em que se encontra plasmado que o Governo reconhece e destaca, no respetivo, Programa o papel essencial da família como espaço privilegiado de realização da pessoa e de reforço da solidariedade entre gerações, preconizando a prossecução de políticas integradas e coerentes que promovam as potencialidades da família. Nesse contexto, é dever do Estado cooperar, apoiar e estimular o desenvolvimento da instituição familiar, não devendo, porém, substituí-la nas responsabilidades que lhe são e devem ser próprias. Sublinha-se que o Observatório para as Políticas de Família, um dos três organismos criados ao abrigo deste Decreto-Lei, tem como objetivos, nomeadamente, a análise do impacto das políticas familiares e a avaliação e o acompanhamento da evolução das políticas familiares.

No quadro do Ministério da Segurança Social e do Trabalho é instituída a figura de um Alto Responsável, com a função de coordenar a política de família entre os diferentes ministérios. Este Governo publica o plano «100 compromissos para uma política da família» (Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2004, de 13 de abril), objeto de debate prévio no Conselho Consultivo para os Assuntos da Família. O Plano é entendido pelo Governo como um contributo ambicioso para dar resposta às diferentes realidades familiares, ao longo do curso de vida e nas diferentes áreas da vida em sociedade. A referência à parentalidade é uma das vertentes enunciadas, assim como é colocada ênfase na questão demográfica e na necessidade de serem desenvolvidas políticas de natalidade.

Este Governo mantém os objetivos que constam do Programa do Governo anterior: “Execução plena do Plano Global para a Família/Cem Compromissos para uma Política de Família (2004/2006)”, no entanto, reorienta a sua perspetiva na abordagem à família e a criança ganha especial centralidade. Esta mudança ocorre no âmbito de uma orientação política pró-vida, com medidas específicas para apoio à grávida e à criança. Esta perspetiva inscreve-se numa fase em que se debatia, em Portugal, a possibilidade de referendar a despenalização da interrupção voluntária da gravidez. Neste contexto, o Governo aposta na criação de uma rede nacional de Centros de Apoio à Vida e em medidas que favoreçam a natalidade e a defesa da vida, conforme se regista no seu Programa, com medidas de apoio às famílias numerosas.

O Governo sustenta que *[é] também dever do Estado olhar para a Criança como sujeito de direitos e manifestar, através da definição de políticas próprias, a sua preocupação em especial com aqueles que já nascem sem família ou que, por vicissitude várias, vêm a dela ficar privadas*. Este Governo preconiza, ainda, a criação de centros de mediação familiar dirigidos para a prevenção e gestão da conflitualidade conjugal. Relativamente às políticas de conciliação entre a vida familiar e profissional, regista-se uma reorientação ideológica significativa, pois o Governo manifesta: *vontade de definir novas formas de conciliação, baseadas no apoio à mãe em casa durante os primeiros anos de vida da criança, e algum questionamento do modelo de família centrado na ideia de casal duplo emprego a tempo inteiro* (Wall, 2011: 366), possibilidade que se abriu após a instauração da democracia em 1974.

Sublinhe-se que a parentalidade é perspetivada a partir de um ângulo político diferente do comum, ao ser equacionada no quadro do compromisso do Governo com *uma política global e transversal de juventude*. No seu Programa assume que esta política visa, entre outras, *a tomada de medidas que, positivamente, tenham em atenção o início da vida ativa, estimulem a natalidade, incorporem uma política para a família, facilitem o acesso à 1ª habitação e sejam impulsionadoras do espírito empreendedor das novas gerações*.

XVII GOVERNO (PS) 2005-2009

Neste Governo a Comissão para a Promoção das Políticas de Família é integrada na Secretaria de Estado Adjunta e da Reabilitação, na dependência do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Esta comissão visa *promover a intervenção dos vários ministérios no processo de avaliação, conceção e aplicação das medidas políticas com impacto nas famílias* (Art. 29.º do Decreto-Lei 211/2006, de 27 de outubro). A Secretaria de Estado congrega, igualmente, o Conselho Consultivo das Famílias, a par de outros órgãos.

O Governo assume o compromisso de desenvolver *[n]ovas políticas para as famílias*, no capítulo “Famílias, Igualdade e Tolerância”, em que uma das perspetivas fundamentais é: *A perspetiva pró-igualitária que exige uma articulação estreita entre a política de família e a política de igualdade, nomeadamente pela promoção de uma ampla rede social de apoios, pela definição de uma estratégia para a promoção da conciliação entre família/trabalho*. As outras três orientações são, respetivamente, o reconhecimento da diversidade das situações familiares, a importância dos critérios de justiça

social e o desenvolvimento de políticas sociais de proximidade. A parentalidade é uma dimensão a que é atribuída especial relevância no plano da igualdade entre homens e mulheres e, concretamente, na conciliação: *Assumir, no discurso do Estado, a importância da partilha de responsabilidades familiares entre homens e mulheres, nomeadamente valorizando de igual modo a maternidade e a paternidade, como condição essencial ao desenvolvimento económico e social e à qualidade de vida.*

Nesse âmbito, uma das medidas preconizadas é a de *[f]azer depender a utilização do 5º mês da licença de maternidade e paternidade em proporção do tempo partilhado entre os pais e as mães nos quatro meses anteriores.* No Código de Trabalho (Lei 7/2009, de 12 de fevereiro), regista-se uma mudança substancial no discurso e na orientação das licenças de maternidade, desde logo a sua designação passa a ser “Licença parental”. Neste âmbito são aprovadas as modalidades de licença parental que constam no seu artigo 39.º, nomeadamente, a licença parental inicial, que corresponde à anterior licença de maternidade que abrangia as primeiras seis semanas após o nascimento da criança.

Entre este Governo e o que o antecedeu, existe uma diferença ideológica substancial relativamente à orientação da política de família. Enquanto, no anterior Governo, a política de família tem uma orientação pró-vida, e que conduz à criação de uma rede específica de respostas, este Governo decide não dar continuidade a tal orientação. O debate sobre a despenalização voluntária da gravidez (Lei n.º 16/2007, de 17 de abril) sobre a “[e]clusão da ilicitude nos casos de interrupção voluntária da gravidez”, é objeto de Referendo e nesta sequência são instituídas medidas no quadro da política de saúde. Por sua vez, este Governo cria, em 2007, o projeto “Nascer cidadão”, que determina que os bebés recém-nascidos sejam registados na própria maternidade, contribuindo, assim, para o apoio aos pais através da simplificação do processo administrativo e um seguimento mais eficaz de situações de risco.

XVIII GOVERNO (PS) 2009-2011

O governo propõe-se prosseguir “políticas sociais de apoio à família e à natalidade, porque entende que elas constituem um poderoso fator de coesão, igualdade de oportunidades e desenvolvimento económico e social”. Assim, propõe-se: criar a “Poupança-Futuro” quando uma criança nasce e que só poderá mobilizar quando concluir os estudos obrigatórios, aberta com um depósito inicial do Estado e benefícios fiscais, com o propósito de incentivar a natalidade, o investimento na escola e na formação e de educar para a poupança; duplicar as creches com horário alargado e continuar a o programa de construção de creches, em especial nas áreas metropolitanas; rever a legislação que enquadra as amas para qualificar e diversificar o trabalho que prestam; continuar a desenvolver o Programa Nascer Cidadão; e modernizar o sistema de proteção de crianças e jovens, na perspetiva de manter as crianças a crescer em família e qualificar as comissões de proteção de crianças e jovens.

A violência de género e a violência doméstica surgem no Programa do Governo como áreas autónomas e no Ministério da Saúde é criada a Ação de Saúde para Crianças e Jovens em Risco (Despacho n.º 31292/2008, de 20 de novembro, da Ministra da Saúde, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 236, de 5 de dezembro), face ao reconhecimento dos maus-tratos a crianças e jovens enquanto problema de saúde pública. Por sua vez,

as medidas de apoio à família encontram-se, também, previstas na área da saúde, com especial incidência no investimento na saúde escolar, na saúde materna e infantil, bem como no reforço da rede pública de centros procriação medicamente assistida.

Na área da igualdade, o Programa desse Governo preconiza o aprofundamento das políticas de apoio à natalidade e à conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar, prevendo, novamente, o investimento no Programa de Alargamento da Rede de Equipamento Sociais (PARES), bem como a “[p]romoção de uma melhor conciliação entre os horários escolares e comerciais e os horários laborais”, bem como ao aprofundamento dos apoios a famílias monoparentais. Na área do combate às desigualdades sociais é definido o objetivo de: “[r]eforçar os abonos das famílias monoparentais e proceder ao aumento extraordinário do abono de família das famílias com dois ou mais filhos, concentrando recursos nestes segmentos, onde se manifestam mais riscos de pobreza infantil”; bem como introduzir um novo apoio público às famílias trabalhadoras com filhos, garantindo que quem tiver rendimentos inferiores ao limiar da pobreza terá o necessário apoio público para superar essa situação, de forma a reduzir o risco de pobreza das pessoas que trabalham e declaram os seus rendimentos ao fisco.

O destaque do Governo para uma política integrada de juventude abrange um amplo leque de medidas, ao longo das várias etapas desta fase do curso de vida. Esta visão *implica uma abordagem transversal das políticas setoriais* e um compromisso especial com objetivos que efetivem a igualdade de oportunidades. O ensino torna-se obrigatório até ao 12º ano, com realce para o investimento no apoio aos alunos e às famílias mais vulneráveis. Além das medidas referidas se enquadrarem na política de apoio às famílias, no caso concreto com filhos jovens, esta política está focada numa fase de viragem da vida das famílias: a transição dos jovens para a vida adulta.

Nessa fase do ciclo político, a orientação da política de juventude é promover as competências de vida, nomeadamente, a iniciativa e a cultura de risco no contexto de uma sociedade competitiva. Assim, postula-se que o Governo *[d]eve promover a emancipação dos jovens, apoiando a sua saída da casa de família, apoiando as experiências formativas e profissionais, nacionais ou internacionais, e deve promover, igualmente, o empreendedorismo, o emprego jovem e o apoio às famílias jovens.* A perspetiva de futura transição para a parentalidade não tem acolhimento no discurso.

XIX GOVERNO (PSD/CDS) 2011-2015

A família continua associada à natalidade, mas passa a integrar a área da Segurança Social e Solidariedade. Tal como no que respeita à juventude, no seu Programa o Governo sustenta *[q]ue as preocupações das famílias são transversais e estão presentes em todas as áreas da governação.* Por isso, qualquer iniciativa que seja aprovada em Conselho de Ministros requer a prévia aposição do “visto familiar”, ou seja, uma avaliação quanto ao impacto que tem sobre a vida familiar e o estímulo à natalidade. Assim, o Governo propõe-se rever as atuais políticas públicas envolvendo as organizações da sociedade civil com competências nestas matérias. No seu Programa assume que *serão analisadas as melhores medidas de apoio à natalidade que existem na Europa, em particular as de natureza fiscal, que estimulem os casais a ter mais do que dois filhos, majorando as deduções fiscais e outros incentivos aplicáveis.* Ponderar as medidas sugeridas recentemente pela OCDE para inverter a tendência de queda da taxa de

XX GOVERNO (PSD) 2015-2019

natalidade e diminuir a pobreza infantil.

Este programa demonstra a ambição de promover um amplo debate nacional sobre a questão vital do aumento da natalidade na sociedade portuguesa. Neste sentido, o presidente do PSD solicita a realização de um estudo, a uma equipa de especialistas, coordenado por Joaquim Azevedo.

É criada, em abril 2014, a “Comissão para uma Política de Natalidade em Portugal”, que se propõe desenvolver um relatório independente com o objetivo de [ajudar a criar um quadro sociocultural e político favorável à emergência e formulação de uma política integrada para a Promoção da Natalidade em Portugal (Azevedo, 2014: 114). O relatório expressa que, em 2014, Portugal já está abaixo dos 80 mil nascimentos, o que impede a renovação das gerações e conduz a perdas drásticas de população, num horizonte de poucas décadas (Ibidem: 5). Assim, adianta, a mudança é urgente e compromete: “cada família, freguesia e município, envolvendo vários parceiros para a promoção da natalidade, às empresas, ao governo e aos órgãos de soberania, incentivando o necessário compromisso.

Impõe-se um reforço das medidas que anulem progressivamente algumas das causas da grave quebra da natalidade. A ideia é ser analisada a realidade europeia e desenvolver novos caminhos a nível fiscal e da conciliação, com enfoque especial na proteção da maternidade. Neste campo, o Governo entende que a imigração é uma das estratégias de promoção da natalidade, pelo que o apoio à integração dos imigrantes deve merecer uma atenção especial. A perspetiva política de investimento na rede de creches e apoio à primeira infância continua presente neste programa.

Neste período, o Governo cria o “Programa de Emergência Social” para dar resposta à situação de crise que o país atravessava. Os principais destinatários são as crianças, os idosos e as pessoas desempregadas, especialmente as que têm filhos a cargo. Esta medida também está direcionada para o apoio em géneros e prevê o aumento da frequência de utentes por resposta social, nomeadamente, na infância.

Relativamente a áreas contempladas em anteriores programas, este governo incluí, na mesma área, a igualdade de género, a violência doméstica e a integração de população imigrante e nómada, sem que constem referências diretas às famílias, tal como a área da juventude que surge associada ao desporto. No que se refere ao combate à violência, dá sequência à linha orientadora do anterior governo na área da saúde e cria um modelo de intervenção integrada sobre a violência interpessoal ao longo do ciclo de vida: “Ação de Saúde sobre Género, Violência e Ciclo de Vida”, Despacho n.º 6378/2013, de 7 de maio, do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde (publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio). O desemprego dos mais jovens é equacionado a partir da promoção do empreendedorismo económico e social. Regista-se uma rutura com a linha política do XVIII Governo que sustentava que uma aposta na juventude implica uma abordagem transversal das políticas sectoriais relevantes. Desde logo no apoio social e na promoção da igualdade de oportunidades.

Este Governo apresentou um Programa que não foi executado, porque o Governo PSD foi destituído 27 dias após a sua eleição, por via de uma coligação parlamentar que conduziu à constituição de um novo Governo PS. Todavia, nesse programa constava o apoio às famílias e à parentalidade no quadro das questões associadas à baixa natalidade em Portugal.

Análise inscrita no Programa do XX Governo: O diagnóstico da situação está feito e não deixa dúvidas quanto à urgência de contrariar a situação atual que, se nada de relevante for feito, terá apenas tendência a agudizar-se. Não basta, pois, reconhecer que os desafios populacionais fazem parte dos problemas estruturais com que nos confrontamos. É necessário sobretudo encontrar soluções, tendo em conta que os estudos demonstram que os portugueses gostariam de ter mais filhos, mas sentem muitos obstáculos à concretização desse desejo (Programa XX Governo, 2015: 8).

Assumia-se, como primeiro objetivo, responder ao desafio demográfico. O nosso objetivo é claro: queremos um Estado mais amigo das famílias e logo mais eficaz na remoção dos obstáculos à natalidade. No Programa o Governo apresenta um diagnóstico que justifica a prioridade atribuída ao desafio demográfico. Neste âmbito, é feita a referência a estudos, (veja-se o relatório coordenado por Azevedo, de 2014, solicitado pelo XIX Governo e anteriormente referido), que indicam que os/as portugueses/as desejam de ter mais filhos, mas que não têm condições para concretizarem as suas aspirações. O conceito “Política de Família” não surge no discurso. A família e a natalidade são, assim, uma das três áreas do capítulo da demografia, em que também consta o envelhecimento ativo e o regresso dos emigrantes. O investimento do Governo consiste em medidas, tais como: produzir um Portal dedicado à Família; criar benefícios de apoio à maternidade; estimular a partilha das licenças parentais; adotar mecanismos de apoio às famílias, sobretudo com mais de dois filhos; desenvolver o apoio à procriação medicamente assistida; estender aos avós o direito de gozo de licenças e faltas; incentivar as empresas a facilitar a conciliação; desenvolver a diversidade de oferta das creches, nomeadamente a nível dos horários. Por sua vez, a questão da natalidade e o apoio às famílias com filhos surge também inscrita no quadro de uma Política Integrada para a Infância, uma das áreas do capítulo “Educação e Formação”.

No capítulo “Sociedade Mais Justa, Mais Inclusiva e Mais Igualitária”, a igualdade de género é uma das áreas abordadas, a questão da discriminação da mulher nas diversas dimensões da vida em sociedade é amplamente reconhecida, nomeadamente, a representação social da mulher como principal cuidadora na família. Uma das mudanças preconizadas é: *criar medidas de estímulo a uma partilha mais equilibrada do gozo das licenças parentais, valorizando o trabalho realizado em casa, por homens e mulheres, em prol da família.* É, também, nesta área que se situa a prevenção e combate à violência de género.

XXI GOVERNO (PS) 2015-2019

É atribuído destaque a “Virar a Página da Austeridade, Relançar a Economia e o Emprego” visando, entre outros objetivos, aumentar o rendimento disponível das famílias, para relançar a economia. No âmbito de “Prioridade às Pessoas”, o programa de Governo determina: *dar prioridade às pessoas e enfrentar o desafio demográfico na sua complexidade, promovendo a natalidade e a parentalidade, promovendo o regresso dos emigrantes que queiram regressar e acolhendo melhor os imigrantes*. É nesta senda que se inscreve que um dos objetivos é “Reagir ao Desafio Demográfico”. A ação governativa deve abranger, nomeadamente, o [d]omínio da natalidade, no qual as políticas deverão criar condições públicas para o exercício de uma parentalidade responsável, promover a conciliação entre trabalho e família, promover a igualdade nas responsabilidades familiares e remover obstáculos legais à natalidade e à parentalidade.

Análise inscrita no Programa do XXI Governo: um dos objetivos é “Reagir ao Desafio Demográfico”, num Programa que reconhece que *em termos relativos, no seio da UE, Portugal distingue-se pelas piores razões: seremos, dentro de poucos anos, o país europeu com menor peso das crianças na população residente (11,5% de crianças até aos 14 anos daqui a 15 anos) (...). Regista-se que na União Europeia, Portugal será o segundo país com maior peso de pessoas com mais de 65 anos (34%) e aquele que terá o maior número de idosos acima dos 80 anos (16,1% da população)* (Programa XXI Governo, 2015: 120).

No campo da promoção da natalidade assumem-se compromissos que contribuam para o exercício de uma parentalidade responsável, para a promoção da conciliação entre o trabalho e a vida pessoal, e propõe-se remover de obstáculos legais no âmbito da parentalidade. O primeiro compromisso traduz-se nas seguintes medidas: desenvolver a rede de creches públicas e da economia social, envolvendo também as empresas; assegurar a escola pública a tempo inteiro até aos 14 anos; incentivar as empresas a desenvolver mecanismos de conciliação, como seja, a efetiva transposição de uma medida da administração pública que prevê a adaptabilidade de horário de trabalho para trabalhadores e trabalhadoras com filhos menores de 12 anos; e criar o selo de boas práticas a atribuir às empresas que se distingam por práticas de conciliação entre vida trabalho e vida pessoal.

Quanto a remover obstáculos legais à natalidade e à parentalidade, este Governo assume os compromissos de: clarificar que as medidas de apoio à parentalidade se destinam a mães e pais, independentemente do seu estado civil e nacionalidade; clarificar que se encontram justificadas, sem perda de remuneração, todas as faltas por tratamentos no âmbito da reprodução medicamente assistida; e alargar aos avós novos mecanismos de horários que permitam a conciliação da vida profissional com o apoio aos netos.

O combate à pobreza, inserido no capítulo: “Mais Coesão, Menos Desigualdades”, explícita que *hoje, é o grupo das famílias em idade ativa e os seus filhos aquele que maior risco de pobreza corre em Portugal*. Neste sentido, define uma estratégia global com três eixos: uma estratégia nacional de combate à pobreza das crianças e jovens, nomeadamente através de mudanças no âmbito do abono de família e da criação de medidas no sistema de saúde e no sistema educativo; a criação de um apoio público para os

baixos salários, que contribua para impedir que as famílias trabalhadoras com filhos vivam em situação de pobreza; e a reposição dos apoios que garantam os mínimos sociais aos cidadãos mais vulneráveis, nomeadamente, através de alterações a introduzir no rendimento social de inserção.

Relativamente à esfera da igualdade, sob a perspetiva construir uma “Sociedade Mais Igual”, é preconizado [u]m modelo social estruturado em novas relações sociais de género que assegure que *homens e mulheres vivam, de facto, em igualdade quer na esfera pública, quer na privada*. Nesta linha, sustenta a necessidade de aumentar o tempo de licença gozada pelo pai para três semanas, numa tentativa de aproximação do tempo irrenunciável da mãe, que é de seis semanas, bem como o incentivo a uma maior partilha do direito à licença parental inicial, sem que tal interfira com as opções individuais de gestão do tempo. A perspetiva é evoluir para um referencial mínimo de 33% do tempo total de licença gozada por cada uma das pessoas que exerça a responsabilidade parental.

É no capítulo da igualdade que se inscreve o combate à violência doméstica criando, entre outras medidas, o Programa Nacional de Prevenção da Violência no Ciclo de Vida (PNPVCV) (Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2019, de 19 de agosto), com o objetivo de reforçar, nos serviços de saúde, os mecanismos de prevenção, diagnóstico e intervenção no que se refere à violência interpessoal, nomeadamente em matéria de maus tratos a crianças e jovens, violência contra as mulheres, violência doméstica e em populações de vulnerabilidade acrescida.

O programa de Governo apresenta, como outra das prioridades, “Promover a Qualidade de Vida”. É produzida uma agenda para concretizar este objetivo, mas, nas medidas explicitadas, não existe referência a medidas para as famílias com filhos. O mesmo acontece na agenda de promoção do desporto, entendida como forma de realização pessoal e para uma vida saudável. A habitação é outros dos domínios chave que o Governo declara querer priorizar, com vista a dar resposta às novas necessidades habitacionais, nomeadamente, a nível do mercado de arrendamento, em que prevê investir na criação de condições para as famílias e os jovens se fixarem nos centros urbanos, e no relançamento da política de habitação social. O incentivo à fixação e atração de jovens no interior do país é outra das medidas previstas. Uma nota a assinalar é que, no campo da cultura, as diversas medidas não refletem uma visão para a promoção desta área junto das famílias com filhos.

XXII GOVERNO (PS) 2019-2023

Neste Governo o Programa apresenta quatro desafios estratégicos: responder ao desafio demográfico, às alterações climáticas, e aos desafios da sociedade digital e das desigualdades. O desafio estratégico “Demografia” é apresentado na perspetiva de Portugal ser com um país com mais pessoas, melhor qualidade de vida e onde os cidadãos seniores são tratados com dignidade. No âmbito da análise do cenário demográfico nacional, o Programa de Governo considera que: *existe uma propensão para a diminuição estrutural da natalidade nas sociedades desenvolvidas e, como tal, [e]stá criado um problema de renovação da população, de alteração do equilíbrio entre gerações e, em geral, de envelhecimento*.

A análise inscrita no Programa do XXII Governo: *a complexidade das perspetivas de evolução demográfica não é apenas portuguesa, nem recente, nem se deve apenas a problemas novos ou ultimamente agudizados. Por um lado, praticamente todos os países desenvolvidos enfrentam cenários de envelhecimento da população, em particular na Europa, embora com declinações e graus de incidência variáveis. Por outro lado, o atual cenário demográfico não é de hoje. Mas durante a crise e o programa de ajustamento a situação radicalizou-se: não apenas a já muito baixa natalidade se comprimiu ainda mais, como piorou dramaticamente o saldo migratório, seja por terem saído do país centenas de milhares de pessoas (muitos jovens e jovens adultos), seja por ter diminuído muito a imigração, dado que o país deixou de gerar oportunidades de emprego* (Programa XXII Governo, 2019: 99).

Neste quadro assume o compromisso de tomar as seguintes medidas: assegurar estabilidade laboral e a possibilidade de formular projetos de vida e ter boas condições para tomar as decisões desejadas sobre ter filhos; promover condições efetivas de exercício da parentalidade e da conciliação, através da melhoria dos equilíbrios do mercado de trabalho e do acesso a serviços e equipamentos de apoio à família; bem como melhorar o acesso aos cuidados de saúde e à proteção social de qualidade, desde a fase pré-natal, incluindo a procriação medicamente assistida.

No âmbito do desafio estratégico “Demografia”, inscreve a “Natalidade” como temática específica, na perspetiva de as políticas públicas criarem melhores condições para a natalidade e parentalidade na renovação de gerações. Neste quadro, é considerado um imperativo facilitar a opção pelo segundo e terceiro filhos, contribuindo para que as famílias desenvolvam projetos de vida com maior segurança e qualidade. No programa do Governo assume-se o compromisso com implementação de uma verdadeira política de família. Acresce, igualmente, a aposta nos seguintes eixos: reforço do acesso a serviços e equipamentos de apoio à família; melhorar o regime de licenças como instrumento de promoção da parentalidade e de conciliação entre trabalho e vida familiar, e promover um melhor acesso à procriação medicamente assistida e aos cuidados materno-infantis.

Registe-se que, pela primeira vez, consta de um programa de Governo a preocupação com o adiamento da parentalidade.

A análise inscrita no Programa do XXII Governo: *nas últimas décadas, diferentes fatores de ordem económica e social limitaram significativamente as possibilidades de ter filhos em idades com níveis de fertilidade ainda significativos. Entre esses fatores está uma maior dificuldade de estabilização dos horizontes profissionais dos jovens e o conseqüente adiamento do nascimento dos primeiros filhos para os 30 anos da mulher* (Programa XXII Governo, 2019: 103).

Neste contexto, entende-se que o apoio aos programas de procriação medicamente assistida (PMA), podem ser um contributo para mitigar o problema. Registe-se, todavia, que se a PMA for concretizada numa fase tardia da vida da mulher pode ficar igualmente comprometida a aspiração de ter mais filhos, uma

outra aposta deste Governo.

Relativamente aos cuidados materno-infantis, o Programa governativo traduz a preocupação com a literacia em saúde no que se refere à gravidez e ao parto, mas no que se refere a este ato, em concreto, assume uma orientação que contraria a valorização da liberdade de escolha da mulher numa questão que pode estar relacionada com a decisão de ter filhos, trata-se respetivamente de: *facultar maior informação e liberdade de escolha do método de parto, assumindo desde logo como objetivo a redução da incidência de cesarianas*. Ainda no que se refere aos cuidados, assume o compromisso de criar um programa de reforço ao acompanhamento pós-parto, no âmbito do Serviço Nacional de Saúde.

No que se refere à prossecução das políticas de igualdade, um dos objetivos fixados é o de reforçar a transversalidade nas políticas da igualdade de género, de forma a assegurar a efetivação de direitos e satisfação de necessidades de mulheres e homens. O Governo português aprovou, em 2018, a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação (ENIND) 2018-2030 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018, de 21 de maio), alinhada com a Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025 apresentada pela Comissão Europeia em março de 2020.

A conciliação da vida familiar com a vida profissional está prevista com a continuidade do investimento no suporte às famílias com filhos na primeira infância, entendida dos 0 aos 6 anos, através das creches, da universalização do ensino pré-escolar, do desenvolvimento de uma rede de equipamento sociais que complementem o horário escolar e do estímulo às empresas para que assumam boas práticas neste campo. Sublinha-se a medida de *criar o complemento-creche, atribuindo a todos os portugueses que tenham filhos nas creches um valor garantido e universal que apoie a participação das famílias no preço da creche a partir do segundo filho*

A licença parental é igualmente objeto de atenção, nomeadamente: o aumento da meta, prevista pelo anterior Governo, para que o pai partilhe pelo menos 40% do período da licença parental; uma maior flexibilidade do uso partilhado da licença, mediante a conjugação com o trabalho a tempo parcial; e o fortalecimento dos mecanismos de licença parental complementar para assistência a filhos.

No capítulo do emprego prevê-se melhorar a regulação dos horários para promover uma melhor conciliação. Entre as medidas preconizadas, sublinha-se a seguinte: *aumentar a margem de acesso à gestão flexível dos horários, como horários reduzidos, concentrados, ou teletrabalho, e dispensas de trabalho por parte dos trabalhadores, em especial em situações de parentalidade e de apoio a familiares ou dependentes, de modo a aumentar a capacidade quotidiana de conciliação entre trabalho e vida familiar*. Outra das medidas preconizadas, e que dá sequência à perspetiva do anterior governo, é a negociação com os parceiros sociais dos regimes de adaptabilidade de horários de trabalho e bancos de horas para quem tem filhos até 12 anos ou com deficiência ou doença crónica.

Neste Programa de Governo é reconhecido que Portugal é um país em que o trabalho a tempo inteiro e a os horários longos, é a regra para a esmagadora maioria quer dos homens quer das mulheres, a capacidade para conciliar no quotidiano o trabalho com a vida familiar e pessoal joga-se muito nas possibilidades de gestão dos horários de trabalho. Pelo caráter inovador refira-se, ainda, o compromisso em *regular de forma equilibrada o direito ao desligamento, como fator de separação entre tempo de trabalho e tempo de não trabalho,*

XXIII GOVERNO (PS) 2022-2026

promovendo assim uma melhor conciliação entre vida familiar e vida profissional. Quanto à política de emprego jovem, esta surge direcionada para políticas ativas de emprego, nomeadamente dos que se encontram em situação de maior vulnerabilidade social. Na esfera da habitação, o programa segue as orientações do anterior Governo, procurando ampliar e diversificar respostas, nomeadamente para os jovens, em que é defendida a necessidade de um maior apoio, na perspetiva que para “ultrapassar a crise demográfica que o nosso país atravessa, é fundamental criar condições para que os jovens não adiem a constituição de família (...) [e] facilitar a mobilidade dos agregados familiares entre os diferentes territórios e segmentos de oferta habitacional”.

No XXII Governo foi publicado o Decreto-Lei 48/2017, de 22 de maio, que cria O Conselho Nacional de Políticas de Solidariedade. É tutelado pelo Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, em coordenação com o Ministro Adjunto no que diz respeito às matérias de cidadania e igualdade, conforme previsto no Artigo 2.º. Este Conselho é constituído pelo Conselho Geral, por comissões temáticas especializadas de acordo com a área específica do sector em que intervêm e pela Comissão Executiva das Políticas de Segurança Social que é o órgão de consulta das matérias previstas nos artigos 58.º e 85.º da Lei de Bases da Segurança Social. A Comissão de Políticas Sociais e da Família é uma das cinco comissões temáticas previstas e as suas competências específicas constam no artigo 15.º da Lei, de que se destaca a alínea d) Propor medidas que promovam a natalidade e assegurem a mulheres e a homens as condições necessárias a uma parentalidade digna e responsável.

O XXII Governo lançou medidas de apoio à parentalidade que, pelo seu cariz inovador, se destacam neste *Policy Brief*, na expectativa de se conhecerem os resultados das fases de implementação e avaliação destas medidas de política pública. Refira-se, assim, a “Iniciativa Mobilizadora da Paternidade Envolvida e Cuidadora - IMPEC”², direcionada à integração e promoção do lugar do pai nos cuidados de saúde primários e hospitalares.

No campo da literacia parental, a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens, desenvolveu o Projeto Adélia³, com a finalidade de contribuir para a promoção da capacitação parental que proporcione relações parentais sólidas e protetoras ao longo do curso de vida de crianças e jovens. O programa decorre do estabelecimento de parcerias com associações com competência em matéria de infância e juventude e consiste na formação de profissionais para a implementação dos programas junto de famílias com filhos, respetivamente, os programas de capacitação “Anos incríveis”, “Mais família – Mais Jovem, Parentalidade Sábia” e “Crianças no meio do conflito”. (2019: 99).

O Programa de Governo inscreve a natalidade no quadro do segundo desafio estratégico do Governo a “Demografia”. O objetivo da política de natalidade e de apoio à parentalidade está em linha com o Programa do anterior Governo: é considerada uma política pública que, para além de contribuir para a melhoria das perspetivas demográficas, mantém a aspiração de ser uma verdadeira política de família em resposta desejos e aos projetos das pessoas.

Análise inscrita no Programa do XXIII Governo: *sendo a diminuição da natalidade e da fecundidade um traço comum dos países desenvolvidos, Portugal encontra-se entre aqueles em que os níveis de fecundidade mais desceram ao longo das últimas décadas e onde têm sido muito baixos, nos últimos anos. Os impactos desta tendência, a longo prazo, pioram as perspetivas demográficas do país, mas, acima de tudo, significam que as condições para as pessoas terem e criarem filhos em Portugal são ainda percecionadas por muitos casais jovens como insuficientes (2019: 99).*

Destacam-se os seguintes compromissos: *facilitar a decisão de ter segundo e terceiro filhos, através do aumento das deduções fiscais no IRS em função do número de filhos (excluindo a diferenciação dos filhos em função do rendimento dos pais); aprovar e concretizar as medidas de conciliação entre o trabalho e a vida pessoal e familiar, bem como as medidas da natalidade e da parentalidade incluídas na Agenda do Trabalho Digno, incluindo o teletrabalho, os horários de trabalho, licenças e outros instrumentos de apoio à conciliação; e reforçar o acesso a serviços e equipamentos de apoio à família, garantindo a progressiva gratuitidade da frequência de creche (até 2024). Acrescem medidas que reforcem o abono de família e as deduções fiscais no IRS para as famílias em situação de maior dificuldade económica ou em risco de pobreza. A conciliação entre trabalho, vida pessoal e familiar, bem como as licenças parentais, são também objeto de medidas concretas. Na esfera do trabalho o Governo preconiza: promover um amplo debate nacional e na concertação social sobre novas formas de gestão e equilíbrio dos tempos de trabalho, incluindo a ponderação de aplicabilidade de experiências como a semana de quatro dias em diferentes setores e o uso de modelos híbridos de trabalho presencial e teletrabalho, com base na negociação coletiva.*

No cumprimento do objetivo “Renovar a aposta nas políticas de habitação”, o Programa de Governo considera que os desafios são imensos e defende que são desafios particularmente prementes para os jovens, as jovens famílias e as famílias de menores rendimentos. A política de habitação é, pois, uma política chave para o acesso ao bem-estar e para o dinamismo e equilíbrio demográfico. As medidas de promoção e apoio à natalidade estão previstas, igualmente, na concretização do objetivo “Conceber a habitação como instrumento de inclusão social e coesão territorial”, com efeito, para ultrapassar a crise demográfica que o nosso país atravessa, é fundamental criar condições para que os jovens não adiem a constituição de família, corrigir as fortes assimetrias territoriais que têm conduzido ao envelhecimento e desertificação dos territórios do interior e à concentração de pessoas nas áreas metropolitanas ao longo dos anos, e ainda facilitar a mobilidade dos agregados familiares entre os diferentes territórios e segmentos de oferta habitacional.

² Disponível em: <https://www.dgs.pt/ficheiros-de-upload-2013/sr-iniciativa-mobilizadora-pdf.aspx>

³ Disponível em: <https://www.cnpdpj.gov.pt/adelia-apoio-a-parentalidade-positiva>

COMENTÁRIO FINAL

Com o objetivo de compreender o estatuto das políticas de família e de apoio à parentalidade no conjunto dos programas de Governo, as medidas previstas e algumas medidas emblemáticas tomadas pelos governos, efetua-se agora uma análise que concorra para esse objetivo. Em primeiro lugar, sobressai que as medidas de política de família são conceptualizadas eminentemente na perspetiva da proteção social e da igualdade, revestindo-se de diferentes formas e modalidades ao longo dos vários governos, não tendo adquirido, decorridos XXIII governos constitucionais desde o 25 de abril, um estatuto de emancipação para uma política com clara visibilidade pública na agenda da sociedade. A tradição de integrar a coordenação da política de família inicialmente no Ministério dos Assuntos Sociais e com o decorrer do tempo nos ministérios equivalentes ao atual “Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social” (XXIII Governo), mantém-se ao longo dos diferentes governos. Por sua vez, os organismos governamentais têm sido objeto de sucessivas mudanças.

No que se refere à política de família, é paradigmática a descontinuidade das medidas, ainda que seja amplamente considerada, por diversos governos, como uma política estruturante para a coesão, bem-estar e desenvolvimento social. Isto não obstante a progressiva evolução de medidas como a Licença Parental. O discurso político expressa uma preocupação crescente com o problema do decréscimo da natalidade, em Portugal. O reconhecimento político do problema encontra-se demonstrado na análise de diferentes programas de Governo, todavia, o feito das medidas tomadas continua a não ser visível, como constataam os próprios Governos. Neste sentido, a avaliação do impacto das políticas política poderá ser uma das medidas a aprofundar.

Observa-se que a forma como as políticas de família, de natalidade e de apoio à parentalidade são consideradas, conduz a uma representação social vaga sobre o papel do Estado nesta área. É necessária uma lente muito precisa, com uma objetiva ultra angular, para se poder tirar um retrato completo das medidas que existem nos diversos campos das políticas públicas. Nesta perspetiva, a promoção da natalidade e o apoio à parentalidade, no quadro da política de família, poderia, eventualmente, beneficiar de uma comunicação integrada, clara e objetiva das medidas de política pública existentes e do seu horizonte futuro.

Deste *Policy Brief* não consta a trajetória do abono de família para crianças e jovens, medida de política que se traduz num apoio em dinheiro, pago mensalmente, para ajudar as famílias no sustento e na educação das crianças e jovens, nem outras prestações ou apoios sociais de apoio às famílias com filhos. Refira-se, todavia, que tais medidas estão sujeitas à condição de recurso, destinando-se às famílias em situação de maior vulnerabilidade económica ou situação de pobreza. Os critérios de acesso aos abonos de família são objeto de publicação periódica no *Guia Prático – Abono de família para crianças e jovens*, publicado pelo Instituto da Segurança Social⁴ (ISS). Existe, também, um apoio às mulheres grávidas que tenham atingido a 13.ª semana de gravidez, pago mensalmente, que se encontra inscrito no *Guia Prático – Abono de família pré-natal*, igualmente publicado pelo ISS.

A opção de não se incluir a evolução, em Portugal, das licenças de maternidade e paternidade, atualmente designadas Licenças Parentais, decorre de implicar uma análise aprofundada que não está no objetivo deste *Policy Brief* e de existir um trabalho de sistematização da sua evolução pela *International Network on Leave Policies and Research*⁵.

⁴ Disponível em: <https://www.seg-social.pt/iss-ip-instituto-da-seguranca-social-ip>

⁵ Disponível em: <https://www.leavenetwork.org/introducing-the-network>

QUADRO CRONOLÓGICO

Visão sobre o apoio às famílias e à parentalidade nos Programas de Governo (1976-2026)

I GOVERNO (1976-1978)	<i>Instalar à escala nacional o serviço de planeamento familiar através dos centros de saúde e hospitais, simultaneamente com o desenvolvimento de campanhas públicas de esclarecimento; Reforçar a ação dos organismos de proteção à família, à mulher e à criança (p. 22).</i>
II GOVERNO (1978)	<i>Simultaneamente, e mediante ajustada proteção do sistema de segurança social no conjunto das metas fundamentais e globais da política social, impõe-se que a realização dos fins daquele sistema se enquadre num conjunto articulado de providências e esforços intersectoriais que tenham em vista o reconhecimento do valor social da maternidade, os direitos de proteção social da mulher trabalhadora, das crianças e jovens e da família (p. 129).</i>
III GOVERNO (1978)	<i>Articular a política de prestações e subsídios para a infância e juventude com a política de alargamento da cobertura das necessidades em equipamentos sociais (...) [e] ainda de outras soluções que contem com o empenhamento ativo das famílias, das comunidades e das estruturas organizativas da população a nível local (p. 124) (...) [E]studar [no âmbito da Segurança Social], em colaboração com outros sectores interessados, os mínimos vitais familiares a considerar para a realidade portuguesa (p. 126).</i>
IV GOVERNO (1978-1979)	<i>A realização deste objetivo [o direito das mulheres à igualdade com os homens], que implica também uma nova conceção da maternidade considerada como valor social, impõe ação persistente por parte de vários departamentos do Estado, como sejam os que se ocupam das questões do trabalho, da educação, da família, da segurança social, da saúde e da justiça (p. 28).</i>
V GOVERNO (1979-1980)	<i>Do mesmo modo, preparar-se-ão medidas legislativas e intervenções específicas a favor dos grupos sociais carenciados ou sujeitos a desajustes excepcionais – os idosos, os jovens desadaptados, as crianças privadas do ambiente familiar normal, os desalojados, etc. - e no sentido de prevenção da toxicomania, da mendicidade e da prostituição (p. 17).</i>
VI GOVERNO (1980-1981)	<i>Integrar nas políticas globais e sectoriais e na prática do Governo, uma permanente proteção dos interesses da família, com garantia da representação do movimento associativo específico das famílias nas estruturas de participação consultiva criadas, ou a criar, em diversos níveis de administração; Elaborar medidas legislativas e atuar num âmbito interministerial, para auxílio da família (com particular realce para famílias numerosas e economicamente débeis), no plano da educação, da habitação, da saúde, da segurança social e dos transportes e fiscalidade (pp. 30-31).</i>
VII GOVERNO (1981)	<i>No prosseguimento da política inovadora difundida pela Aliança Democrática, no tocante à família como unidade social fundamental, propõe-se o Governo os seguintes objetivos: uma legislação moderna ao serviço da família portuguesa; uma participação ativa das famílias na vida das Comunidades; uma promoção da família em ordem à sua função social (p. 53). Com o sentido de proteger e melhorar o quadro de vida da família, serão tomadas pelo Governo ações de desenvolvimento e integração nas políticas globais e sectoriais (p. 54).</i>
VIII GOVERNO (1981-1983)	<i>O reconhecimento e a consagração do papel fundamental da família, como unidade básica da sociedade, traduz-se na criação de condições favoráveis ao equacionamento dos interesses e aspirações das famílias portuguesas, à dinamização da política familiar global e integrada e a uma pronta e eficaz capacidade de resposta aos seus problemas, em ordem à promoção da família no desenvolvimento das Comunidades. Assim, a política da família integra objetivos, que implicam ações concretas a desenvolver em diferentes áreas sociais (...) (p. 55-56).</i>
IX GOVERNO (1983-1985)	<i>Transpor para a vida real a conquista da igualdade jurídica entre o homem e a mulher, o marido e a esposa na sociedade conjugal e a mãe e o pai em relação aos filhos. (...) [D]ignificação do papel da mãe na sua insubstituível ação no quadro da família e em relação aos filhos (p. 31).</i>

(CONTINUAÇÃO)

X GOVERNO (1985-1987)	<i>A saúde materno-infantil receberá neste domínio uma atenção privilegiada. Todo o território nacional deverá ficar rapidamente coberto por unidades que a garantam, e que não serão necessariamente serviços do Estado. Será dada uma especial relevância ao planeamento familiar, à assistência no parto e puerpério e à vacinação das crianças. Procurar-se-á que os índices de saúde do nosso país, e em particular a taxa de mortalidade infantil, se aproximem dos já alcançados nos países das Comunidades Europeias (p. 52-53).</i>
XI GOVERNO (1987-1991)	<i>A família constitui um elemento fundamental da sociedade portuguesa e um espaço natural de realização pessoal e humana do indivíduo e de solidariedade entre gerações (...) [c]riação de condições que garantam a globalidade e a integração das várias políticas sectoriais com incidência familiar. Protecção da maternidade e da paternidade como valores humanos e sociais eminentes (p. 76).</i>
XII GOVERNO (1991-1995)	<i>Tal como reconhece a Constituição Portuguesa, à família está salvaguardada a sua função primordial na sociedade. Torna-se, por isso, necessário que os seus direitos sejam plenamente realizados e que se dê espaço a que as próprias famílias sejam protagonistas e parceiros ativos de uma política familiar global e integrada (...) [p]rotecção da maternidade e da paternidade como valores humanos inalienáveis (p. 75).</i>
XIII GOVERNO (1995-1999)	<i>[C]om relação aos problemas da família e à igualdade de direitos do homem e da mulher, o novo equilíbrio social implica uma nova partilha de responsabilidades e oportunidades entre as mulheres e os homens. A igualdade constitucional e legalmente estabelecida é por si só insuficiente, tornando-se necessário promover uma repartição mais equitativa nos domínios do emprego e do poder político, económico e social. Há, pois, que encontrar novas respostas no sentido de um autêntico desenvolvimento social, que mobilize os membros da família, homens e mulheres, as comunidades locais, as diversas instituições e os serviços públicos (p. 103).</i>
XIV GOVERNO (1999-2002)	<i>Há, pois, um novo impulso a dar no apoio às famílias. O que tem que ser feito no reconhecimento de que as famílias portuguesas são sujeitas a um sobre esforço que penaliza particularmente aquelas que têm crianças (...) [é] prioritário que se criem as condições para a redução desse esforço, favorecendo, desse modo, a manutenção da unidade familiar num quadro de liberdade individual de todos e, em particular, a liberdade das mulheres (p. 47).</i>
XV GOVERNO (2002-2004)	<i>Assim no respeito pelo princípio da subsidiariedade, a política familiar do Governo criará condições que: protejam a maternidade e paternidade como valores humanos e sociais inalienáveis, não apenas biológicos mas também educativos e relacionais (...) (p. 170). O Governo dará, ainda, uma especial atenção a medidas concretas a favor da natalidade e da defesa intransigente do direito à vida (p. 171).</i>
XVI GOVERNO (2004-2005)	<i>Implementação de medidas que favoreçam a natalidade e a defesa do direito à vida (p. 143). Garantindo o respeito pela liberdade individual de cada cidadão e das famílias, definir políticas pro-activas que favoreçam a evolução da taxa de natalidade e invertam a assustadora tendência de envelhecimento da população portuguesa (p. 143-144).</i>
XVII GOVERNO (2005-2009)	<i>[A]ssume-se a necessidade da definição de políticas públicas de apoio às famílias e à criança assentes no princípio da primazia dos direitos humanos, do qual decorrem quatro perspetivas fundamentais: Reconhecimento da diversidade das situações familiares (...); Consagração de políticas públicas determinadas por critérios de justiça social (...); Consagração da perspetiva pró-igualitária que exige uma articulação estreita entre a política de família e a política de igualdade (...); Desenvolvimento de uma perspetiva baseada em políticas sociais de proximidade (...) (p. 85-86).</i>
XVIII GOVERNO (2009-2011)	<i>O Governo prosseguirá políticas sociais de apoio à família e à natalidade, porque entende que elas constituem um poderoso fator de coesão, igualdade de oportunidades e desenvolvimento económico e social (p. 67).</i>

(CONTINUAÇÃO)

XIX GOVERNO (2011-2015)	<i>Merecerão também por parte do Governo especial atenção as medidas relativas à família, natalidade e as orientadas para a juventude. Nestes domínios, precisamos de uma nova geração de medidas adequadas ao novo contexto social (p. 89).</i>
XX GOVERNO (2015-2019)	<i>O nosso objetivo é claro: queremos um Estado mais amigo das famílias e logo mais eficaz na remoção dos obstáculos à natalidade (p. 8).</i>
XXI GOVERNO (2015-2019)	<i>Dar prioridade às pessoas é enfrentar o desafio demográfico na sua complexidade, promovendo a natalidade e a parentalidade, promovendo o regresso dos emigrantes que queiram regressar e acolhendo melhor os Imigrantes (p. 91).</i>
XXII GOVERNO (2019-2023)	<i>O objetivo das políticas públicas nesta matéria é, por isso, criar condições para que as famílias possam ter os filhos que desejam ter, permitindo-lhes desenvolver projetos de vida com maior qualidade, segurança e melhor conciliação entre trabalho, vida familiar e pessoal. Trata-se não apenas de uma política de melhoria das perspetivas demográficas do país mas de uma verdadeira política de família, visando a promoção do bem-estar numa sociedade mais consentânea com as aspirações e projetos das pessoas (p. 100).</i>
XXIII GOVERNO (2022-2026)	<i>O objetivo da política pública de natalidade passa, pois, por criar condições para que as famílias possam ter os filhos que desejam ter, permitindo-lhes desenvolver projetos de vida com maior qualidade e segurança e com conciliação entre trabalho e vida familiar e pessoal. Trata-se de uma verdadeira política de família, visando a promoção do bem-estar numa sociedade mais consentânea com as aspirações e projetos das pessoas, e não apenas uma política de melhoria das perspetivas demográficas do país (p. 99).</i>

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Azevedo, J. (coord.) (2014). *Por um Portugal amigo das crianças, das famílias e da natalidade (2015-2035): remover os obstáculos à natalidade desejada*. Lisboa: IFSC - Instituto Francisco Sá Carneiro. Disponível em: https://m.porto.ucp.pt/sites/default/files/files/CRP/docs/Relatorio_Natalidade_em_Portugal.pdf

Daly, M. (2020). "Policies on family support and parenting in a global perspective". In. G. Eydal e T. Rostgaard (Ed.), *Handbook of family policy* (351-362). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Koslowski, A., Dobrotic, I., Kaufman, G. & Moss, P. (2021). *17 International Review of Leave Policies and Related Research 2021*. Disponível em: https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leavenetwork/annual_reviews/2021/002_Koslowski_et_al_Leave_Review_2021_full.pdf

Portugal, S. (2000). "Retórica e acção governativa na área das políticas de família desde 1974", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 56: 81-98

Wall, K. (2011). "A intervenção do Estado: políticas públicas de família". In A. N. Almeida, (Coord.), *História da Vida Privada em Portugal: Os Nossos Dias* (vol. 4) (340-374). Maia: Círculo de Leitores e Temas e Debates.

PROGRAMAS DE GOVERNO CONSULTADOS

I Governo Constitucional ao XX Governo Constitucional

<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais.aspx>

XXI Governo Constitucional

<https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>

XXII Governo Constitucional

<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=programa-do-xxii-governo-constitucional>

XXIII Governo Constitucional

<https://www.portugal.gov.pt/gc23/programa-do-governo-xviii/programa-do-governo-xviii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%-C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Decreto-Lei n.º 485/77, de 17 de novembro

https://www.igf.gov.pt/leggeraldocs/DL_485_77.htm

Resolução do Conselho de Ministros n.º 202/80, de 11 de junho

<https://files.dre.pt/1s/1980/06/13300/13661367.pdf>

Decreto-Lei n.º 3-A/96, de 26 de janeiro

<https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/3-a-219553>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 7/99, de 15 de janeiro

<https://files.dre.pt/1s/1999/02/033b00/07220725.pdf>

Decreto-Lei n.º 3/2003, de 7 de janeiro

<https://files.dre.pt/1s/2003/01/005a00/00400043.pdf>

Decreto-Lei n.º 155/2006, de 7 de agosto

<https://files.dre.pt/1s/2006/08/15100/56315633.pdf>

Decreto-Lei n.º 167-C/2013, de 31 de dezembro

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2040A0005&nid=2040&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&nversao=

Decreto-Lei n.º 28/2015, de 10 de fevereiro

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2283A0008&nid=2283&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&nversao=

Decreto-Lei n.º 48/2017, de 22 de maio

<https://files.dre.pt/1s/2017/05/09800/0247902485.pdf>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018, de 21 de maio

<https://files.dre.pt/1s/2018/05/09700/0222002245.pdf>

Observatório das Famílias e das Políticas de Família

Em 2022, Paula Nobre de Deus doutorou-se em Serviço Social, na Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa. A tese de doutoramento, **“Parentalidade e políticas públicas: experiência e visão de pais e mães que adiaram a entrada na parentalidade”**, orientada por Francisco Branco, teve como objetivo principal compreender, à luz da sociologia disposicional de Bernard Lahire, o adiamento da parentalidade a partir da biografia e vivências de pais e mães, bem como a sua visão sobre uma política pública de promoção e suporte à parentalidade. A análise aqui apresentada foi extensamente desenvolvida no capítulo “Parentalidade e políticas públicas em Portugal, num contexto global”.

Autores

Paula Nobre de Deus é professora auxiliar convidada no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP/ULisboa). Investigadora integrada do Católica Research Centre for Psychological, Family and Social Wellbeing.

Francisco Branco é professor associado da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa, investigador integrado do Católica Research Centre for Psychological, Family and Social Wellbeing.

Revisão Científica: Vanessa Cunha

Design Gráfico: felisberto@felistudio.pt

Saiba mais em:

ofap.ics.ulisboa.pt

ISBN: 978-972-671-725-6



UIDB/50013/2020 LA/P/0051/2020
UIDP/50013/2020