

Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

Políticas da família [Family policy]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	Carneiro, Rosário
Publisher	Conselho Nacional de É tica para as Ci ncias da Vida
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-07-05 19:11:38
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/226592

POLÍTICAS DA FAMÍLIA¹

Maria do Rosário Carneiro

Começo por agradecer ao Senhor Presidente do Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida, Professor Miguel Oliveira da Silva, o convite que me foi endereçado para esta conferência. Cumprimento igualmente os meus colegas da mesa, velhos amigos – o moderador deste painel, Professor Germano de Sousa, a Professora Rita Lobo Xavier e o Dr. Bagão Félix -, bem como todas e todos os presentes neste Auditório.

Foi-me proposto estar hoje aqui para falar e refletir convosco sobre a questão das políticas da família. Aceitando o repto, resolvi no entanto substituir “da” por “de”: “políticas de família”. Trata-se de uma área um pouco nebulosa, se assim o podemos dizer, quer do ponto de vista da sua conceção, quer mesmo do ponto de vista da sua existência. Todos almejamos boas políticas de família, mas muitas vezes não sa-

1. Texto elaborado a partir da transcrição da preleção proferida no âmbito da Conferência do Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida “Demografia, Natalidade e Políticas Públicas”, realizada no dia 8 de novembro de 2013, no Auditório Novo da Assembleia da República.

bemos exatamente do que estamos a falar, ou a quem nos estamos a dirigir. Pensamos por via de regra que se trata, no entender de alguns, de uma política com caráter integrado, como se de uma política setorial se tratasse, à semelhança da educação ou da saúde. No entanto, tal perspetiva não se afigura possível, dado que não nos encontramos nesta matéria perante uma realidade setorial. Estamos sim perante uma realidade humana, multifacetada e cujo desenvolvimento decorre das intervenções dos diversos setores da sociedade. Tal como o indivíduo, também a família depende da convergência desses setores para a sua promoção e para a criação das condições que sejam favoráveis ao seu progresso.

Proponho-me pois nesta ocasião partilhar convosco algumas notas soltas sobre o tema anunciado. Desde logo, gostaria de enunciar a premissa de que as políticas públicas na área específica da família – com a necessária convergência de intervenções – carecem de uma perspetiva integradora no sentido de promover o bem-estar das famílias em concreto. Não devemos portanto falar de *uma* política, mas de uma multiplicidade de políticas setoriais cujo desenvolvimento e execução podem ou não convergir para a criação de condições promotoras da adequada construção e desenvolvimento das famílias. Isto na ótica das políticas públicas.

Assunto diverso será abordar a moldura jurídica que forma essas mesmas políticas públicas. Essa sim é específica da família, e aqui encontra a sua clarificação.

Em remate a esta abordagem introdutória, eu diria que as políticas públicas não fazem mais do que traduzir as convicções existentes numa sociedade, que exercem uma inegável influência sobre a maneira de ser e de estar das pessoas e sobre a sua visão relativamente às várias dimensões da vida. As políticas públicas refletem e condicionam mesmo essa visão. Enuncio desde já este raciocínio pois não acredito que as políticas públicas ditem ou moldem o que as famílias concretamente são. Creio sim que as políticas públicas são o reflexo de um modelo de Estado, do Ser de uma sociedade, de um pensamento comunitário no qual se inserem as pessoas às quais se destinam. Logo, constatamos como que uma com-

pletude daquele decisor, já que reflete a corrente de pensamento sobre uma determinada matéria. Porém, ao atuar de uma forma mais voluntarista, tal decisor condiciona igualmente aquilo em que os seus destinatários se vão organizar. De forma muito breve, e antecipando aqui uma das minhas conclusões, ninguém tem filhos porque o Estado dá dinheiro. As pessoas têm filhos, sim, porque o Estado cria condições que lhes permita sentir a liberdade e a segurança para um projeto parental. E estes são aspetos diferentes.

Um pouco mais adiante veremos que as políticas normalmente adotadas traduzem sobretudo compensações monetárias – aquelas que todos nós conseguimos identificar –, que naturalmente têm um sucesso exíguo, pelo menos no caso português. Para uma política de natalidade eficaz torna-se necessário, como já se referiu, a convergência de diferentes áreas.

Parece-me aqui inultrapassável a referência ao plano Constitucional, referencial de todo o panorama nacional nesta área, aliás como em todas as outras. A Constituição da República expressa claramente nos seus artigos 36.º (Família, casamento e filiação) e 67.º (Família) o entendimento da sociedade portuguesa nesta matéria. A família é pois tida como um grupo fundamental e estruturante da sociedade, a que compete desempenhar um relevante conjunto de funções. Nesse sentido, e como claramente vertido no artigo 67.º, ao Estado incumbe, através da manifestação de políticas adequadas, promover a possibilidade de que todos possam constituir família, bem como a escolha de ter filhos e de os educar. Incumbe igualmente ao Estado, com relevância para estes fins, a promoção de uma boa saúde e de acesso ao trabalho. E mais: de acordo com este normativo devem ser ouvidas, numa perspetiva democrática, as associações representativas das famílias, no sentido de garantir que a política formulada reflete o sentir, o pensar e as necessidades reais e concretas destas células sociais.

Eu diria ainda que uma leitura interpretativa deste articulado, retomando aliás o que foi à data o espírito do Legislador, denota o enraizamento do texto da norma em dois

princípios fundamentais, inultrapassáveis quando falamos de políticas na área da família.

Desde logo, o normativo assenta num princípio de universalidade, no sentido de que as políticas de família, ou para as famílias, são-no *para todas as famílias*. Afasta por isso mesmo qualquer intenção de natureza assistencialista na intervenção preconizada, com vista a criar condições de bem-estar para que as famílias, qualquer que seja a sua situação, possam seguir o projeto que desenharam para si.

O segundo princípio inequívoco e fundamental é o da subsidiariedade, isto é, o Estado garante a intervenção naquilo que é necessário para que as famílias sejam, em liberdade e autonomia, famílias.

Os princípios assim enunciados estão subjacentes a todo este articulado e deveriam ser informadores de todas as políticas públicas.

No entanto, quando nos dedicamos à análise do “cardápio” de leis e de políticas, encontramos claramente uma área que se traduz num apoio às famílias numa perspetiva económica, na criação de serviços, na possibilidade de licenças e de falta justificada ao trabalho para assistência a filho menor. Este elenco tem sobretudo que ver com as disposições desde há poucos anos consagradas no Código do Trabalho, mas que tinham anteriormente autonomia do ponto de vista legislativo, como lei avulsa – a Lei da maternidade e da paternidade.

Devo referir que a incorporação da Lei da maternidade e da paternidade no Código do Trabalho resultou numa perda para as famílias, pois a perspetiva global de intervenção nesta área diluiu-se no leque dos direitos laborais. E a proteção da maternidade e da paternidade é muito mais do que um simples direito laboral. É um direito sobretudo das crianças, diria eu, a quem deve ser assegurada a possibilidade de assistência e cuidado pelos pais no âmbito do seu desenvolvimento.

No desenho das opções legislativas, podemos divisar um quadro de natureza setorial e específico desta matéria; mas também toda uma panóplia de enquadramento relativa à definição dos institutos da família, do casamento ou dos re-

gimes de adoção, entre outros. Esse é, claramente, o pano de fundo que define os destinatários destas políticas. De um ponto de vista concreto, segue-se naturalmente a transposição da norma para os organismos e programas que promovem ou implementam estas mesmas políticas.

Como segunda nota, considerei oportuno abordar a situação das políticas de família em Portugal, que a meu ver apresenta nesta área um quadro muito débil. Não me refiro ao fundamento normativo do já mencionado quadro jurídico-constitucional e de todos os diplomas fundamentais – nomeadamente o Código Civil, que claramente define os regimes do casamento e do divórcio, bem como a adoção ou os deveres parentais. Tampouco falarei do Código do Trabalho, que considero muito consistente em toda a área da conciliação e das garantias dos direitos de maternidade e de paternidade. A debilidade é antes constatada noutras dimensões, como no que foi esta manhã evidenciado, creio, através da apresentação da realidade demográfica, que aqui retomarei de forma breve.

Pelo presente gráfico (Fig. 1) podemos verificar como, num período extremamente curto de cinquenta anos, ocorre uma alteração dramática nas relações e nos comportamentos familiares, naquilo que importa ao desenvolvimento susten-

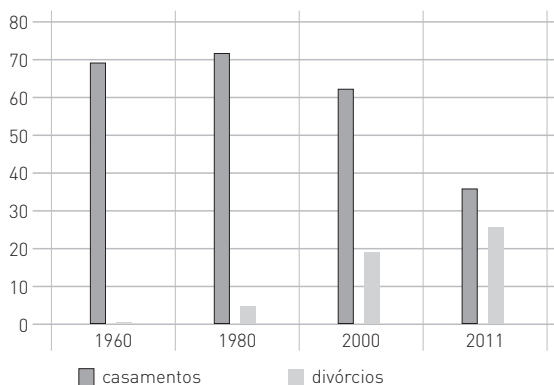


Fig. 1 Alterações das famílias e do número de filhos

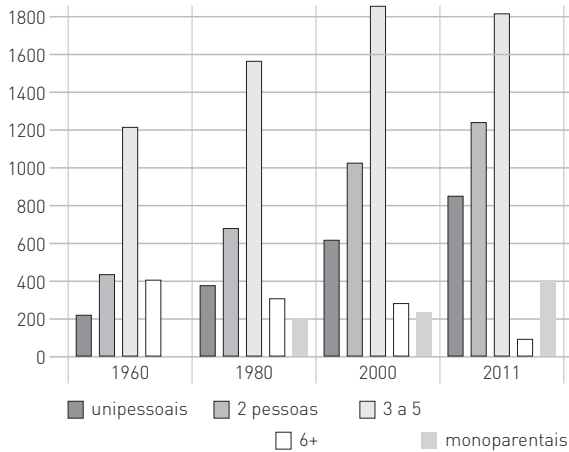


Fig. 2 Alterações das famílias e do número de filhos – dimensão

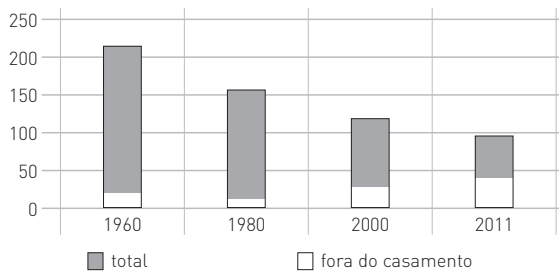


Fig. 3 Alterações das famílias e do número de filhos –nados vivos

tado da sociedade. Porque a sociedade precisa de nós, apesar de tudo, para existir e para crescer. Assim, verificamos pela figura acima um acentuado decréscimo do número de casamentos, em simultâneo com o aumento exponencial do número de divórcios.

Dir-se-á porventura que esses dados (Fig. 2) podem não ser muito relevantes para o que aqui se discute; no entanto, podemos aduzir, de um ponto de vista mais substantivo relativamente ao impacto no desenvolvimento da sociedade, a transformação da dimensão familiar, com uma diminuição significativa do número de famílias ditas numerosas. De acor-

do com os últimos indicadores, dificilmente estas famílias chegam aos 4% do universo existente. Assistimos ainda a um aumento extraordinário de famílias unipessoais e de famílias constituídas por duas pessoas.

Gostaria ainda de chamar a vossa atenção para uma questão igualmente ligada à família e às políticas de família, que tem a ver com a guarda e o acolhimento de crianças. Em termos gerais, as políticas de família partem por via de regra da presunção da existência de um pai e de uma mãe. É portanto de enorme relevância a alteração significativa, de um ponto de vista demográfico, traduzida no aumento do número de crianças nascidas fora do casamento – quase metade, atualmente, do número de crianças que nascem dentro do casamento.

Retomando o meu anterior raciocínio, creio que este quadro (Fig. 3) também é débil no que tem a ver com a exiguidade das condições que proporciona às famílias.

Estando nós em Portugal constantemente cativos da questão financeira, presumimos que Estados ricos ou mais afluentes proporcionam sempre boas políticas de família, e que Estados pobres ou com dificuldades financeiras naturalmente não o podem fazer. Penso que é um equívoco pensar desta forma. É evidente que proporcionar melhores condições necessita de mais meios e de mais recursos. No entanto parece-me que, subjacente a esta exiguidade de recursos, há sobretudo uma exiguidade de pensamento. Não há pensamento nesta área, a não ser de um ponto de vista do mero discurso político. Se atentarmos bem, os discursos políticos estão recheados da palavra “família”. Se fosse elaborada uma métrica, uma contagem de palavras, chegaríamos à conclusão de que todos os políticos, de todos os quadrantes, são profundos amantes e verdadeiramente promotores de políticas de família. O étimo é de facto recorrente mas não de um ponto de vista conceptual pois, quando passamos ao discurso sobre medidas e intervenções concretas todos se quedam reféns de receios ideológicos – de ter uma abordagem, de defender uma perspetiva ou uma intervenção que possa ser classificativa, que possa ser condicionante. E, porque assim é, tudo fica de

fora. Resta uma intervenção de caráter assistencialista que exclui progressivamente faixas significativas da população, até que restam apenas aqueles que de facto estão em situação de grave carência. São políticas executadas na área da família, mas com um caráter restrito, como referi.

Noto que, ao falar de uma intervenção universalista, não quero com isso dizer que tenha de ser igual para todos. Desde há muitos anos é tido em conta o princípio da diferenciação em função da capacidade económica, do rendimento. *Universal* significa neste contexto que, independentemente da sua circunstância, todos têm um lugar. Uns com mais, outros com menos, em função da sua concreta situação. Ninguém está de fora. Essa aceção traduz a perspetiva que o Estado reflete, e quer evidenciar, de que todos são importantes na construção da sociedade. Todos têm um lugar insubstituível e insuperável. São as famílias, e por seu turno as pessoas que as constituem, o recurso para essa edificação.

Permitam-me uma breve alusão à realidade portuguesa para melhor explicitar o meu ponto de vista. Expressei repetidamente o meu entendimento de que os sinais mais evidentes do exercício político, excluindo a área da proteção da maternidade e da paternidade consagrada no Código do Trabalho – uma área autónoma e com características, essas sim, de universalidade (abrangendo todos os trabalhadores, independentemente da sua circunstância e da sua capacidade) – foram consubstanciados na introdução de um princípio de exclusão relativamente a determinados grupos de famílias, e na emergência de medidas de caráter assistencialista – os subsídios que se atribuem permanentemente. Porém, não é de subsídios que as pessoas precisam para se sentirem livres, autónomas e seguras. É necessário assegurar-lhes outro tipo de condições: desde logo, uma regulação da lei laboral que lhes dê garantias de proteção no trabalho; por outro lado, a certeza de uma regulação da lei no acesso à habitação, que não faça depender – essa sim – de uma circunstância milionária a capacidade económica para aceder a uma casa e ter os filhos que realmente se deseja. Esta é uma das condicionantes reais aos projetos parentais – entre outros exemplos concretos que

poderíamos referir.

Excluiria igualmente desta perspetiva assistencialista o que se inscreve em sede do Orçamento do Estado – as políticas fiscais. Com efeito, nas políticas em matéria fiscal verificamos uma total irrelevância do grupo “família”. A Associação Portuguesa de Famílias Numerosas emitiu há poucos dias um comunicado pelo qual dava conta do valor real previsto por criança no Orçamento de Estado para 2014: pouco mais de doze euros na dedução à coleta. Menos de metade do que se abate por um adulto, menos do que se abate por um idoso dependente. Considero esta realidade profundamente reveladora da debilidade conceptual subjacente a este critério, consagrado em Orçamento do Estado. E não falo já do teto de deduções estabelecido, igual para quem tem um filho, dois, três ou nove, que é o meu caso. O que me leva a concluir que posso gastar tanto no meu único filho quanto tenho que gastar com os meus nove filhos. Este pensamento traduz uma profunda cegueira do ponto de vista fiscal.

Da mesma forma, à medida que aumenta o número de filhos numa família o valor acima referido vai valendo menos em termos de dedução fiscal. Então já não falamos de doze euros, mas de um pouco menos, e assim consecutivamente na proporção dos filhos a cargo. Constatamos assim a incapacidade de uma visão estratégica e de pensar a significação dos grupos e sua colocação.

Reitero a minha perspetiva de que ninguém teria mais filhos se cada criança valesse em termos fiscais o mesmo que um adulto. Não será esse o fator decisivo na predisposição para ter um filho. Mas seria porventura determinante saber que o seu filho teria para o Estado a mesma identidade significativa que tem o adulto e que tem o idoso, por exemplo, e que cada filho não vale progressivamente menos. Não se trata portanto de uma questão de dinheiro. Trata-se de uma questão de identidade e de devolução de uma dignidade que é inerente ao que é representado.

Foram recentemente votadas na Assembleia da República três iniciativas parlamentares nesta matéria. Novamente, na minha perspetiva, os documentos são débeis no que ex-

primem. Quanto à forma adotada por duas das iniciativas – dois projetos de Resolução – nem tecerei comentários, pois como sabem fui Deputada ao longo de dezasseis anos e sei o que uma Resolução da Assembleia da República quer dizer: é uma recomendação que se faz ao Governo, e não acontece nada se o Governo não quiser. Ora, quem propõe esta resolução é quem sustenta o Governo que tinha acabado de dar entrada do Orçamento do Estado para 2014, onde deviam constar estas propostas de alteração.

Para além da questão formal, a substância é a meu ver reveladora de um “faz de conta”, por um lado, e de uma enorme ignorância relativamente aos seus destinatários, por outro.

Com efeito, é recomendado o aumento das deduções – para o quarto filho. Mas quem tem neste contexto um quarto filho? Creio que este ponto ficou abundantemente demonstrado ao longo desta manhã, na apresentação da realidade demográfica. A quem se destina pois a proposta? Cria confiança em quem? Devolve liberdade e autonomia a quem? Também a proposta de Decreto-Lei nesta matéria visa uma vez mais a hipótese de um quarto filho. É por esta via proposta a redução no IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis, bem como a redução do Imposto sobre Veículos. No entanto, para o IMI torna-se necessário que a Câmara Municipal da área do município assim o autorize.

As duas variáveis em apreço são para mim igualmente reveladoras desta debilidade, desta fragilidade, desta incapacidade de compreensão global e integradora e de falta de uma visão estratégica.

Sublinharia ainda que, pela primeira vez desde o 25 de Abril, desapareceram organismos específicos que, funcionassem bem ou mal, fizessem muito ou pouco, existiam e tinham um significado. Pela primeira vez, não dispomos em Portugal de nenhuma entidade com a responsabilidade específica, objetiva e clara de tratar dos problemas concernentes, ou pelo menos de interceder com conselheiros dos governantes, nesta área de intervenção. Atualmente, estas matérias encontram-se concentradas no Conselho Nacional para

as Políticas de Solidariedade, Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Social. Considero extraordinário que este Conselho, tão denso no que respeita às áreas da sua competência, tenha por meta, além de tudo, a preocupação da área da família.

Uma breve nota para acrescentar que outros países anteciparam, e penso que com clara antevisão do futuro, uma intervenção política que, de forma consequente e integrada, foi criando condições que proporcionaram às pessoas a liberdade e a segurança de que necessitavam para se organizarem familiarmente – pois é disso, repito, que se trata. Essa opção está patente numa Europa que evidencia um quadro demográfico, com exceção da Espanha e do Chipre, que começa a revelar condições ou características diferentes das verificadas em Portugal.

Devo dizer que este progresso não foi atingido através do que convencionamos designar por “políticas de família”. Não creio que se possa afirmar que países como a Suécia ou a Noruega têm uma *Política de Família*. Mas têm colocado em prática políticas no âmbito de áreas convergentes, que efetivamente criaram condições propícias ao fortalecimento da autodeterminação familiar dos seus cidadãos. Todo o desenvolvimento de medidas nesse contexto tem que ver com a promoção da igualdade entre mulheres e homens; a criação de condições para a conciliação da vida familiar com a vida profissional; ou a densificação normativa com vista ao reforço da proteção da criança. Todas são áreas que convergem no sentido de uma perspetiva integrada e estratégica, com o objetivo de que as famílias se possam organizar desta forma livre e segura – o que apontará para um cenário demográfico completamente diferente do nosso.

Para concluir a nossa reflexão, noto que as pessoas tomam as suas decisões em contextos concretos. Para tanto, torna-se clara a necessidade de uma clarificação ideológica. Temos de saber do que se está a falar. Essa clarificação ideológica deve informar um pensamento integrador de uma intervenção pública coerente e continuada, que inclua a todos. As variações constatadas de Tutela para Tutela, bem como as

sucessivas fusões, criações e extinções de diferentes organismos neste setor, são reveladores desta ausência de pacificação do ponto de vista ideológico. Não podemos ter uma Constituição da República que proclama no seu articulado dois princípios fundamentais nesta área, com tão poucas consequências. É certo que de há quase quarenta anos a esta parte assistimos a claros avanços na construção de condições favoráveis à organização da vida familiar. Infelizmente, foi este também um tempo de claros recuos. Na minha perspetiva, o maior de todos os recuos consubstanciou-se na perda do critério de universalidade. Nenhuma família pode estar excluída de uma perspetiva de intervenção política. A correção das diferenças e a parificação das capacidades é feita por mecanismos próprios das políticas sociais, e não de um enfoque fiscal. As políticas que convergem para a família não são políticas de natureza assistencialista, são intervenções de natureza promotora e de realização de direitos para todos. E, como bem sugeriu a Professora Rita Lobo Xavier, com fina ironia, para o *empowerment* das famílias. Não sei se esta abordagem visa algum tipo de “empoderamento”. Sei sim que visa em ultima análise a construção de uma sociedade inclusiva, em que todos estão presentes, têm lugar e são tratados de forma igual, com a diferenciação natural da sua circunstância. Deve ser reconhecida a identidade própria da sua igualdade – todos são cidadãos no mesmo espaço. Este é um desiderato que se impõe, sob pena de não nos reconhecermos, logo de não atuarmos como cidadãos construtores de um projeto comum.

Muito obrigada. •