

A IGUALDADE NAS POLÍTICAS DE FAMÍLIA **Um estudo de caso sobre o Ano Internacional da Família**

Sílvia Portugal

Faculdade de Economia e Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra

Resumo O artigo discute o estatuto das políticas de família no conjunto das políticas sociais em Portugal e a sua articulação com as políticas de igualdade. Analisam-se os discursos e as práticas governativas desde 1974, destacando-se a contradição entre o comprometimento ideológico com a “questão familiar” e a ausência de medidas efectivas de política. A partir de um estudo de caso sobre as comemorações do Ano Internacional da Família em Portugal, analisam-se as acções desenvolvidas para traçar o perfil da intervenção do Estado nesta matéria.

1 Introdução

Discutir a relação entre políticas de igualdade e políticas de família não é uma tarefa fácil. Quer do ponto de vista conceptual, quer do ponto de vista da execução de medidas efectivas, a realidade portuguesa mostra como estas duas áreas de política social não só não têm andado a par, como, na maioria das vezes, revelam estratégias divergentes e interesses conflituantes.

Neste artigo parte-se de um estudo de caso sobre as acções desenvolvidas durante o Ano Internacional da Família (AIF) para analisar estas questões. Sendo que os princípios (internacionais e nacionais) orientadores das comemorações do AIF apontavam para uma relação estreita entre as temáticas da família e da igualdade, este revelou-se um objecto analítico privilegiado para conhecer as formas de articulação que essas temáticas apresentam no discurso político e nas práticas governativas.

2 As políticas de família em Portugal

Em rigor, não podemos falar de política familiar em Portugal. Apesar da Constituição Portuguesa apontar para uma explícita política de família, até ao momento ela nunca foi posta em prática. A Constituição de 1976 consagrou nos seus artigos 67.º e 68.º o dever de o Estado assegurar a protecção da família e do exercício da maternidade. As duas revisões constitucionais mantiveram ambos os artigos e consagraram a obrigação do Estado vir a “definir e executar uma política de família com

carácter global e integrado". No entanto, os princípios constitucionais estão longe de terem sido traduzidos em medidas políticas efectivas.

Em Portugal não existem, no âmbito das políticas sociais, processos de concepção e formulação que definam os objectivos a atingir para as famílias. Não existem, no interior dos poderes públicos, meios humanos, financeiros, administrativos com autonomia institucional e organizacional. Não existem formas de actividade social que "construam" as políticas no terreno: grupos profissionais, instituições, peritos, grupos de pressão, etc... Não existe também, no plano das representações, o reconhecimento social da necessidade de uma intervenção pública na vida das famílias, com objectivos sociais. Deste modo, é difícil falar de "política familiar" em Portugal. É apenas possível olhar as políticas sociais do ponto de vista da "questão familiar", ou então falar de "políticas de família implícitas", como referem alguns autores (Barbier, 1996).

As medidas de política social a favor das famílias abrangem desde os benefícios fiscais, às prestações familiares, às leis que favorecem a conciliação entre trabalho e família, à criação de infra-estruturas para apoiar os cuidados com os dependentes (crianças, idosos e deficientes), à legislação sobre o casamento, o divórcio, as uniões de facto, a contracepção, o aborto, etc.

Quais são então as características da acção do Estado no domínio da "questão familiar"? Como referi noutra lugar, o que emerge, em primeiro lugar, numa análise sobre esta matéria, é uma série de contradições entre o discurso político, as práticas governativas, a acção legislativa e os efeitos sociais das políticas (Portugal, 1999). Destaco aqui a contradição entre o explícito comprometimento ideológico com a família revelado no discurso político e o carácter subsidiário que a política familiar ocupa no âmbito das políticas sociais do Estado.

A análise dos programas governativos dos sucessivos governos desde 25 de Abril de 1974 revela fortes compromissos com a "questão familiar", ao qual nunca vai corresponder uma acção política subsequente. Até ao actual governo, apenas é possível falar da tentativa de implementação de uma verdadeira política de família durante um curto período de tempo. Entre 1980-1982, na vigência dos VI, VII e VIII Governos da Aliança Democrática, encontra-se, para além de um discurso marcadamente familista nos programas governativos, algumas alterações nas estruturas governamentais que pretendem dar uma resposta mais eficiente à problemática familiar.¹

No entanto, os resultados práticos das intenções expressas ficaram muito aquém das expectativas geradas inicialmente, e não mereceram qualquer desenvolvimento posterior. As estruturas criadas nunca chegaram a funcionar em pleno, as iniciativas legislativas dos Governos AD foram escassas. A partir de 1982 assiste-se a um claro recuo da ideia de uma política de família. Esta passa a merecer sobretudo tratamentos teóricos e a ser alvo de atenções pontuais por parte dos legisladores.²

Com o presente Governo, da responsabilidade do Partido Socialista, inaugura-se um novo período no tratamento da questão familiar, caracterizado simultaneamente por rupturas e continuidades com o passado. Embora seja ainda cedo para avaliar resultados, três traços da actual acção governativa permitem sustentar

esta afirmação. Em primeiro lugar, ao nível retórico, este executivo retoma um discurso marcadamente familista no seu programa e, o que constitui uma novidade nesta matéria, estabelece uma forte relação entre políticas de família e políticas de igualdade; em segundo lugar, procedeu a uma série de alterações ao nível das estruturas governamentais com vista a dar resposta a estas matérias; e, finalmente, em terceiro lugar, fez aprovar recentemente em Conselho de Ministros um *Plano para uma Política Global de Família*.³

O actual Governo recuperou algumas das estruturas criadas entre 1980 e 1982, para as modificar ou extinguir, substituindo-as por outras. Deste modo, foi definitivamente extinta a Direcção-Geral da Família. Em substituição desta, e das outras estruturas que permaneciam inoperantes desde os Governos da Aliança Democrática, foram criados o Alto-Comissário para as Questões da Igualdade e da Família e o Conselho Nacional da Família.

O Conselho Nacional da Família foi já o responsável pela elaboração do referido *Plano para uma Política Global de Família*. Embora não seja ainda possível avaliar os seus impactes, o texto do *Plano* não deixa espaço para grandes optimismos. Por um lado, a retórica não é muito diferente da que se encontra em textos anteriores relativos a esta problemática, nomeadamente durante os referidos governos da Aliança Democrática e também durante os anteriores governos do PSD, sobretudo no âmbito da comemoração do AIF. Por outro lado, a formulação das medidas aproxima-se dos moldes propostos no *Plano Global para a Igualdade de Oportunidades*,⁴ também promovido por este Governo, e do qual já está disponível o primeiro Relatório de Execução. Os resultados deste primeiro Plano deixam, na generalidade, bastante a desejar e, especificamente, no que diz respeito às medidas mais directamente relacionadas com a questão familiar⁵ são bastante decepcionantes. O modo como são formuladas as propostas do *Plano*, de uma forma vaga, sem estabelecer prioridades, metas a atingir ou medidas concretas a executar, permite avançar com a hipótese de que este será mais um exemplo do perfil das políticas de família desde 1974: uma área de forte investimento ao nível da retórica mas de fraca acção política.

De uma maneira geral, o quadro da intervenção estatal desde 1974 não tem registado grandes alterações. A legislação produzida na área da família é escassa e sobretudo de carácter regulamentar e de emanção governamental ou ministerial. A intervenção legislativa da Assembleia da República tem sido diminuta. De 1975 a 1998 o Parlamento apenas produziu onze leis na área da família,⁶ das quais se destacam a Lei 3/84, de 24 de Março de 1984, sobre Educação Sexual e Planeamento Familiar, a Lei 4/84, de 5 de Abril, sobre a Protecção da Maternidade e da Paternidade, alterada sucessivamente pelas Leis 17/95, 102/97 e 18/98. A restante legislação sobre esta matéria é composta por decretos-lei de origem ministerial e, maioritariamente, por portarias, decretos regulamentares e despachos normativos que estabelecem as condições de aplicação da legislação.

As transferências monetárias assumem valores insignificantes para os orçamentos familiares e têm deficientes taxas de cobertura.⁷ Apesar do crescimento dos últimos anos,⁸ as infra-estruturas disponíveis para apoiar as famílias continuam a ser francamente insuficientes para satisfazer as suas necessidades.⁹

Como mostra Karin Wall, as definições de família e de obrigações familiares subjacentes ao sistema de benefícios sociais têm sofrido várias transformações desde o sistema corporativo de protecção social até ao momento presente. No sistema corporativo, apenas o emprego em certos sectores, os laços familiares legítimos e a dependência do "chefe de família" asseguravam o acesso às regalias sociais. Hoje, apesar de o emprego continuar a ser fundamental para aceder aos benefícios, por um lado, são cada vez mais contempladas situações não contributivas e, por outro lado, a definição de família que subjaz ao sistema assenta numa concepção igualitária das relações entre os cônjuges e entre pais e filhos (Wall, 1995).

No entanto, este facto não significa que nas políticas públicas exista uma estratégia de articulação entre políticas de família e políticas de igualdade. Na verdade, as medidas tomadas na área da família têm também caído "nas armadilhas de acreditar na igualdade formal numa sociedade sem igualdade real" (Ferreira, 1998: 176). As políticas de família assumem a igualdade entre os sexos tal como ela é estabelecida na lei, esquecendo que na realidade homens e mulheres têm diferentes responsabilidades na esfera doméstica. Ao fazê-lo, não só não têm integrado a promoção da igualdade, como, por vezes, têm contribuído para reforçar desigualdades e práticas sociais tradicionais no interior das famílias.¹⁰

Será interessante analisar, no futuro, os resultados das intenções expressas pelo actual Governo de articular as dimensões da família e da igualdade na definição das políticas sociais. Até à actualidade, o Ano Internacional da Família apresenta-se como uma das raras ocasiões em que se estabeleceram princípios orientadores para a definição de políticas que comungavam dos dois tipos de preocupações. A análise das acções desenvolvidas no âmbito da comemoração do AIF revela-se, assim, um objecto privilegiado para avaliar o comportamento dos poderes institucionais nesta matéria.

3 A comemoração do Ano Internacional da Família: uma oportunidade para a política familiar¹¹

3.1 A proclamação do AIF pela ONU: um Ano para celebrar o consenso

A proclamação de Anos Internacionais pela Organização das Nações Unidas tem como objectivo chamar a atenção de instituições nacionais e internacionais para determinados problemas. Subordinados a um tema específico, os Anos surgem como oportunidades para reflexão, debate e intervenção em torno de questões consideradas prioritárias.

A escolha da família como temática para um Ano Internacional tem uma dupla faceta de continuidade e novidade. A celebração do tema da família surge na sequência de uma (re)orientação dos trabalhos da ONU para a área social, depois da primeira fase de sedimentação da organização em que os esforços políticos se concentraram nos problemas de manutenção da paz e da segurança mundiais.

Desde a década de 80 que as iniciativas globais das Nações Unidas têm revelado um comprometimento com as questões sociais que alguns autores vêem como um factor fundamental para a globalização das políticas sociais, sobretudo da sua extensão aos países em desenvolvimento (Deacon, 1997). Esta tendência, na qual se enquadra a proclamação do AIF, tem como acontecimentos globais chave a *Interregional Consultation on Development Social Welfare Policies and Programmes* (Viena, Setembro 1987), a *World Summit for Children* (Nova Iorque, Setembro, 1990), a *United Nations Conference on Environment and Development* (Rio de Janeiro, Junho 1992), a *World Conference on Human Rights* (Viena, Junho 1993), a *International Conference on Population and Development* (Cairo, Setembro 1994), a *World Summit for Social Development* (Copenhaga, Março 1995), a *Fourth World Conference on Women* (Beijing, Setembro 1995) e a *United Nations Conference on Human Settlements* (Habitat II) (Istambul, Junho 1996).

Do ponto de vista das comemorações internacionais, são também de destacar a proclamação do Ano Internacional da Mulher (1975) e a Década das Nações Unidas para as Mulheres: Igualdade, Desenvolvimento e Paz (1976-1985), o Ano Internacional da Criança (1979), o Ano Internacional das Pessoas Deficientes: Total Participação e Igualdade (1981), a Década das Nações Unidas para as Pessoas Deficientes (1983-1992) e o Ano Internacional da Juventude: Participação, Desenvolvimento, Paz (1985).

Se, por um lado, o AIF surge na continuidade destas iniciativas, por outro lado, a sua proclamação constitui uma novidade perante os restantes eventos. É a primeira vez que não se toma como tema de um Ano Internacional o ser humano, considerado do ponto de vista individual, sendo antes contemplada a sua inserção numa unidade social.

A escolha da família como temática para um Ano surge na sequência dos trabalhos dos fóruns mundiais acima mencionados, em cujas resoluções se reconhece a importância da questão familiar para o desenvolvimento social e a necessidade de promover políticas que protejam os interesses das famílias. A Resolução 1983/23, de 26 de Maio de 1983, do Conselho Económico e Social, sobre "O papel da família no processo de desenvolvimento" é um dos marcos para a consciencialização da necessidade de tomar a família como uma unidade que merece uma reflexão e acção política próprias.

A ideia da celebração de um Ano Internacional da Família foi lançada em 1987 na 30.ª Sessão da Comissão de Desenvolvimento Social da ONU, através da apresentação de uma proposta de Resolução (E/CN. 5/1987/L. 16) por parte da Polónia, que incluía o estudo da viabilidade da proclamação de um Ano Internacional dedicado à família.¹² Depois de consultados os países membros, o ano de 1994 foi proclamado como Ano Internacional da Família pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Dezembro de 1989.¹³

A síntese dos pressupostos sobre os quais assenta o AIF, e do programa para a sua celebração, é feita pela selecção de um tema: "Família: capacidades e responsabilidades num mundo em mutação".¹⁴ Esta frase sublinha o que o resto do discurso deixa antever: aponta-se muito menos para o que se pode fazer em favor da família do que para o protagonismo da própria família, isto é, para o que ela pode fazer pelos indivíduos e pela sociedade num mundo em mutação.

Se a selecção da família para celebrar um Ano Internacional se apresenta como uma proposta de fácil adesão, a escolha deste tema vem certamente resolver os poucos problemas que poderiam ser levantados. O AIF surge numa época consensual para as Nações Unidas nas vésperas do seu 50.º Aniversário e da realização da Conferência Mundial para o Desenvolvimento Social, numa época em que o jogo das relações internacionais é favorável à obtenção de consensos. A temática da família é mais susceptível de gerar anuência por parte das diferentes nações do que a problemática das mulheres ou da igualdade, por exemplo. A família é também uma área tradicionalmente de forte retórica no âmbito das políticas sociais e, como se pode verificar através da presente análise, onde as acções são facilmente substituídas por palavras cheias de significado.

Mas, se o tema do AIF aponta mais para a acção da família do que para a realização de acções pela família, o seu lema — “Construir a mais pequena democracia no coração da sociedade” — aponta para uma intervenção exterior, tendente a promover a democratização da família. A escolha deste lema revela, por um lado, uma contradição com o tema, apontando para uma perspectiva mais progressista, preocupada com as questões da igualdade, e, por outro lado, a ideia subjacente da existência de um modelo familiar predominante que se tenta exportar para o mundo. Estas contradições iniciais na definição dos objectivos são reveladoras da complexidade e diversidade do sistema das Nações Unidas e do seu modo de funcionamento.

O Relatório do Secretário Geral de 14 de Dezembro de 1990¹⁵ é um documento fundamental para caracterizar a visão da família que a ONU quer ver celebrada. Neste texto são apresentadas as “Considerações principais e questões específicas relativas à família” que sustentam o programa de actividades para o AIF. O texto parte do princípio básico de que “a família é a unidade natural e fundamental da sociedade” e de que, “apesar das muitas alterações sofridas pela sociedade que modificaram o seu papel e funções, continua a proporcionar o enquadramento natural de apoio emocional, financeiro e material que é essencial para o crescimento e desenvolvimento dos seus membros, especialmente das crianças pequenas, e para os cuidados dos deficientes, idosos e doentes. A família continua a ser um meio vital para conservar e transmitir valores culturais. Em sentido amplo educa, forma, motiva e apoia”.

O discurso sobre a família construído pelo sistema da ONU revela, por um lado, uma visão conservadora da família, dos seus atributos e funções e por outro lado, o predomínio de um modelo eurocêntrico de família: fala-se sobretudo da família nuclear, da igualdade entre os membros e da partilha de tarefas entre o casal. Os dois traços marcam o retrato da família e das suas funções que é apresentado nos diferentes documentos: em primeiro lugar, a referência conceptual é a da realidade familiar dos países ocidentais industrializados. Toma-se como ponto de partida um modelo de família que à escala global é certamente minoritário. Apesar da questão da multiplicidade das formas familiares ser sempre referida e de se reconhecer repetidamente que “não existe um modelo de família ideal”, a diversidade raramente é considerada nos diagnósticos acerca da vida das famílias e da sua relação com as estruturas socioeconómicas.

Em segundo lugar, as “considerações” acerca da realidade familiar contemporânea sublinham sempre o impacto das mudanças socioeconómicas nas estruturas familiares, a perda de funções da família e as consequências que daí advêm para as estruturas sociais.

Com base neste diagnóstico, não é de estranhar que a selecção de temas para a intervenção das autoridades nacionais e locais se oriente sobretudo para dar capacidade à família para responder aos seus problemas e não para o incremento de estruturas alternativas que apoiem as famílias. Deste modo, o plano de acção proposto aos Estados nacionais segue mais a via conservadora do tema do AIF do que as linhas progressistas abertas pelo lema.

Os temas sugeridos como prioridades ao nível nacional e local são três: “fortalecimento da capacidade da família para satisfazer as suas próprias necessidades”, “esclarecimento e compreensão do equilíbrio entre o modo como a família pode satisfazer as suas necessidades e o que pode esperar dos serviços públicos” e, finalmente, “reconhecimento dos efeitos dos males da sociedade nas relações familiares e da possível necessidade de intervenção política estatal para se opor ao comportamento negativo ou à exploração decorrente para a família”.

3.2 O AIF em Portugal: uma oportunidade perdida para a política familiar

Como já foi referido, Portugal foi co-patrocinador com a Polónia na recomendação à Assembleia Geral da ONU para a proclamação de um Ano Internacional dedicado à família. Portugal foi também o primeiro país das Nações Unidas a criar uma comissão nacional para coordenar os trabalhos do AIF, presidida pelo Primeiro Ministro.¹⁶

Os trabalhos de preparação e celebração do AIF surgem em Portugal durante a vigência dos XI e XII Governos Constitucionais, que têm origem nas eleições legislativas de 1987 e 1991, nas quais o PSD, liderado por Cavaco Silva, obteve duas maiorias absolutas. Em termos de discurso governativo, este é um período em que a família volta a ser protagonista dos programas políticos (Portugal, 1995). A comemoração do AIF será alvo de um forte investimento simbólico por parte do Governo, surgindo como uma oportunidade para a construção e divulgação de uma intensa retórica sobre as políticas de família.

O quadro nacional para as comemorações do Ano é estabelecido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/91.¹⁷ Tomando como referência os princípios estabelecidos internacionalmente para a celebração do AIF, e subscrevendo “os desígnios da ONU” nesta matéria, “pretende o Governo Português dar a mais plena adesão à proclamação do AIF”. O texto da resolução afirma que

Não se trata apenas de celebrar, mais ou menos solenemente, esta ocorrência, mas de aproveitar integralmente, de modo a mobilizar a sociedade portuguesa num vasto e empenhado movimento em prol das famílias e a imprimir uma renovada dinâmica às estruturas da política familiar. (...)

A preparação e execução do AIF apresenta-se como uma oportunidade rara, particularmente propícia para se proceder a um balanço metódico e sistemático da

política familiar para tentar descobrir novos métodos de organização e acção, para reactivar alguns instrumentos institucionais da maior importância para a realização dessa política, para estudar e pôr em prática formas de apoio à iniciativa das famílias e das suas associações, enfim, para adoptar providências concretas, nomeadamente de carácter legislativo, a favor das famílias.

O Governo português estabelece, assim, inicialmente, ao nível programático, objectivos bastante ambiciosos para a celebração do AIF, pretendendo que este não seja apenas um evento político mas antes um instrumento de política de família.

Ao nível do discurso e das intenções programáticas, as instâncias nacionais seguem de muito perto as recomendações das Nações Unidas sobre as comemorações do AIF. O retrato das funções da família, e das suas relações com as instituições, é bastante coincidente entre a escala internacional e a nacional. O discurso global que a ONU constrói sobre esta matéria é facilmente apropriado à escala do país, dado o diagnóstico que é feito acerca da situação familiar e o tipo de valores que são promovidos.

Mas se a análise da retórica é importante para traçar o perfil das comemorações, o conhecimento do tipo de eventos produzidos e dos seus protagonistas revela-se também fundamental para compreender a articulação entre os acontecimentos simbólicos e os instrumentos de política efectiva. A análise das iniciativas promovidas no âmbito do AIF oferece uma oportunidade para confrontar o discurso político com as práticas governativas. Usando como fonte principal o Relatório dos Trabalhos do AIF produzido pela CAIF (CAIF, 1995), procedeu-se a uma análise das acções realizadas no âmbito do Ano, classificando-as por tipo de iniciativas e entidades promotoras.

Foram identificadas e classificadas 357 acções.¹⁸ A partir da análise deste conjunto, é possível constatar que predominam as actividades de carácter científico ou reflexivo: as iniciativas mais frequentes são Seminários, Conferências, Colóquios e eventos semelhantes, organizados para debater problemáticas relacionadas com a temática do Ano. Realizaram-se 138 iniciativas deste tipo, obviamente com características diferenciadas dentro do mesmo tipo de organização: algumas com impacto internacional, reunindo especialistas nacionais e estrangeiros/as, outras com um âmbito nacional, outras ainda funcionando apenas à escala local; umas mais ligadas à investigação científica, outras mais viradas para o público profissional, outras ainda orientadas para a comunidade.

Seguem-se, por ordem de importância em termos quantitativos, as publicações (41) e os estudos (31) sobre a temática do Ano. Estes três tipos de acções, de carácter científico ou reflexivo, representam mais de metade das iniciativas levadas a cabo no âmbito das comemorações do AIF. Este dado revela que o Ano se apresentou, sobretudo, como uma oportunidade de reflexão e debate sobre as questões familiares. Permite também retirar algumas conclusões acerca dos públicos das iniciativas. Se é verdade que a realização de estudos sobre a realidade das famílias pode ser um suporte importante para a intervenção política, também é verdade que este tipo de iniciativa, tal como as publicações, ou a maioria dos seminários e conferências, exclui grande parte da população de formas de participação directa.

Pelo contrário, as iniciativas de carácter recreativo ou artístico têm a capacidade de se dirigirem a públicos mais abrangentes. Do ponto de vista quantitativo, este tipo de actividades surge em segundo lugar no número de eventos produzidos: realizaram-se, durante o AIF, 29 actividades do tipo recreativo e 22 exposições e outras actividades de carácter artístico, como ciclos de cinema, concertos, etc...

As actividades de tipo evocativo (cerimónias oficiais, acções de divulgação, concursos, etc.) são também importantes na difusão da comemoração do Ano para públicos mais vastos e a sua análise permite abordar a dimensão de ritual que a celebração de um Ano Internacional comporta. Tal como as actividades de carácter recreativo ou artístico, este tipo de eventos têm uma capacidade de difusão pela generalidade da população bastante superior aos restantes e é fundamental para a disseminação dos valores associados ao Ano. Quer através da participação directa, quer através da cobertura mediática, estas actividades conseguem atingir públicos bastante mais amplos e são essenciais na construção da dimensão simbólica das comemorações.

Relativamente a sessões solenes, entregas de prémios, inaugurações e acontecimentos semelhantes, registaram-se 11 acções. As acções de divulgação foram das mais desenvolvidas pelas entidades responsáveis pelas comemorações: entre edição e distribuição de materiais como cartazes, desdobráveis, sacos e *pins* e intervenções nos meios de comunicação foram levadas a cabo 29 acções deste tipo que contribuíram em grande medida para o conhecimento do AIF por parte de populações mais vastas.

Também os concursos lançados, num total de 7, foram importantes para divulgar o Ano. A CAIF promoveu, ainda durante os trabalhos preparatórios do AIF, três concursos sobre a temática da família, cujos resultados vieram a público durante as comemorações, no decorrer de uma cerimónia de entrega de prémios.¹⁹

A análise das acções desenvolvidas revela que o envolvimento da população nas comemorações do Ano se centra, sobretudo, na participação/recepção de acontecimentos de carácter efémero. A fraca expressão numérica das iniciativas de intervenção comunitária vem confirmar que o perfil nacional das comemorações do AIF se define mais em torno das manifestações culturais, do que em torno da tomada de medidas políticas.

O levantamento das entidades promotoras das iniciativas oferece mais alguns elementos para a caracterização do AIF em Portugal. O principal promotor das acções comemorativas é o Estado Central (56 acções), seguindo-se os organismos directamente responsáveis pela celebração (CAIF, CE e DGF) (46 iniciativas), as Autarquias (49 iniciativas), a Igreja Católica (47), as instituições ligadas ao Ensino Superior (30 acções) e as Instituições Não Lucrativas (25).²⁰

O perfil de intervenção da CAIF e dos organismos directamente responsáveis pela celebração do Ano revela algumas questões interessantes. Ao longo da preparação e comemoração do AIF o envolvimento mais directo da CAIF observou-se nas seguintes acções: a) lançamento de uma campanha de sensibilização para lançamento do AIF; b) organização das sessões solenes de abertura e encerramento das comemorações do Ano; c) edição de materiais e promoção de acções de divulgação: distribuição de sacos, *pins* e cartazes com o logótipo do AIF, edição de

medalhas e selos comemorativos, decoração das montras do Ministério da Segurança Social com materiais de divulgação, promoção de concursos de fotografias e de literatura destinados aos jovens e organização das respectivas cerimónias de entregas de prémios; d) patrocínio de estudos sobre a família em Portugal que deram lugar a duas publicações e um relatório; e) edição de publicações quer sobre a temática da família, quer sobre as actividades do AIF; f) duas exposições; g) constituição de um fundo documental sobre o AIF; h) apoio às “Jornadas da Família” das diferentes dioceses; i) atendimento ao público. A acção da CAIF a nível político e legislativo é nula. A única acção desenvolvida nesta área consistiu numa recomendação à Assembleia da República para reafirmar a importância da Declaração dos Direitos do Homem relativamente à família e à sua protecção.²¹

Três traços fundamentais ressaltam da análise dos promotores das acções comemorativas: em primeiro lugar, o peso do papel do Estado nas comemorações, em segundo lugar, a importância da Igreja Católica e das instituições a ela afectas e, em terceiro lugar, o escasso peso das ONG na promoção de iniciativas.

Se às iniciativas das instâncias responsáveis pelo Ano (CAIF, CE e DGF) somarmos a intervenção dos ministérios e direcções-gerais do Estado Central, verifica-se que o Poder Central é responsável por 29% das iniciativas levadas a cabo para comemorar o AIF. Se se considerarem as actividades desenvolvidas pelas autarquias, verifica-se que o Estado, Central e Local, promove 42% das acções.

Quanto à Igreja, Misericórdia e Caritas organizam no seu conjunto 13% do total de acções. A intervenção da Igreja Católica é um dado marcante nas comemorações do AIF em Portugal.²² A Igreja celebrou, em simultâneo com o AIF, o seu “Ano da Família”, que teve início em 26 de Dezembro de 1993 e terminou em 30 de Dezembro de 1994. O Vaticano, que manifestou às Nações Unidas a sua total concordância com a celebração do AIF, promoveu em Outubro de 1994 o “Encontro das Famílias” na Praça de São Pedro e editou, durante o Ano, dois documentos fundamentais do Papa João Paulo II sobre a questão familiar: a “Carta às famílias” e a “Carta às crianças”.

Em Portugal, a Igreja Católica foi fundamental nas comemorações do AIF, sobretudo pela sua capacidade de mobilização na escala local. Por um lado, as Dioceses desenvolvem um programa próprio de comemoração do seu “Ano da Família” (que conta com o apoio da CAIF),²³ por outro lado, a Pastoral Familiar desenvolve também, ao longo do Ano, um intenso programa de trabalho, através dos Movimentos Conjugais e Familiares. A estrutura da Igreja permite uma disseminação bastante generalizada dos trabalhos pelas diferentes escalas (nacional, regional e local); dada a sua proximidade das comunidades locais, a sua intervenção foi determinante nas comemorações do AIF a nível local.²⁴

A Igreja promoveu durante o AIF actividades que estabelecem um trabalho mais directo com as populações do que as acções promovidas pelo Estado Central. Por um lado, a Igreja é a entidade que organiza mais iniciativas de intervenção comunitária. Por outro lado, aposta também nas actividades com uma componente simbólica mais forte. Os eventos de carácter mais ritualista têm na Igreja o seu grande promotor: é a entidade que mais promove cerimónias oficiais e também actividades lúdicas e recreativas. Deste modo, à escala nacional, a Igreja revela-se a

instituição preponderante na transmissão de um programa de acções e valores, quer na celebração do AIF, quer, de um modo mais vasto, na abordagem da questão familiar.²⁵

É importante notar que o perfil dos actores envolvidos nas comemorações do Ano, marca necessariamente o perfil das acções promovidas. A análise dos temas de algumas das acções desenvolvidas no âmbito do AIF — “Família: o que é e o que deve ser”, “Responsabilidades da família na educação”, “Família: valores a defender na sociedade actual” — revela que se assistiu em Portugal sobretudo a uma celebração do tema do AIF (“capacidades e responsabilidades da família”) em detrimento do seu lema (celebrar a democracia na família). A ideia transmitida pelos conteúdos das comemorações não é a de uma visão emancipatória da família mas, pelo contrário, a de uma visão moralizadora e moralizante da família, “do ela é e do que deve ser”.

4 Considerações finais

Da análise das acções desenvolvidas durante o Ano Internacional da Família ressaltam três traços fundamentais: em primeiro lugar, como se conclui da análise acima apresentada, as comemorações do AIF em Portugal tiveram sobretudo uma dimensão ritualística; centraram-se em acções efémeras, de carácter evocativo, que construíram espaços de forte retórica e investimento simbólico para as elites dominantes (nomeadamente, o poder político e a Igreja Católica) fazerem passar os seus discursos sobre a família.

Em segundo lugar, e decorrente do anterior, apesar das intenções programáticas inicialmente estabelecidas, o AIF esteve longe de, em Portugal, se tornar numa oportunidade para (re)lançar uma política de família. A listagem dos diplomas legais “com incidência familiar”, publicada no Relatório dos Trabalhos do AIF, é reveladora do escasso investimento que foi feito nesta matéria. Nos três anos que duram os trabalhos do AIF, entre 1991 e 1994, são 18 os diplomas que versam matérias relacionadas com a família, e deste conjunto apenas dois são leis.²⁶

Finalmente, em terceiro lugar, a possibilidade aberta pelos princípios orientadores do Ano, de integrar a dimensão da igualdade na abordagem da “questão familiar”, foi negligenciada quase em absoluto. Como já se referiu, as comemorações em Portugal orientaram-se para uma celebração do tema do AIF, em detrimento do seu lema. Aliás, é possível afirmar que a maioria das iniciativas promovidas, ao centrarem-se nas “capacidades e responsabilidades” das famílias, contribuíram mesmo para uma reprodução da visão tradicional dos papéis familiares e da desigualdade sexual.

As características das comemorações do AIF não podem ser analisadas sem uma referência aos actores que as promovem. Os trabalhos desenvolvidos durante o Ano tiveram como principais promotores alguns dos agentes mais conservadores da esfera pública nacional, o que contribuiu decisivamente para marcar o perfil das acções desenvolvidas.

Deste modo, o AIF não se afasta das tendências gerais que marcam as políticas de família em Portugal e que foram inicialmente apresentadas neste texto. Por um lado, apresenta-se como mais um exemplo da contradição entre o discurso e a acção política que caracteriza esta área e, por outro lado, é também uma ilustração da forma como no nosso país a “questão familiar” tem sido dominada pelos sectores políticos conservadores, sendo fortemente condicionada pelo peso institucional da Igreja Católica. Esta última é certamente uma característica fundamental para compreender o divórcio entre políticas de família e políticas de igualdade a que assistimos em Portugal.

Notas

- 1 Em 1980 são criadas a Secretaria de Estado da Família e a Comissão Interministerial da Família (Decreto-Lei 202/80) e em 1982 é criada a Estrutura Orgânica do Ministério dos Assuntos Sociais para os Assuntos de Família (Decreto-Lei 304/82), composta pela Comissão Interministerial da Família, pelo Conselho Consultivo dos Assuntos da Família, pelo Gabinete de Estudos e Projectos dos Assuntos de Família e pela Direcção-Geral da Família.
- 2 Em 1983 a Secretaria de Estado da Família é extinta; a Comissão Interministerial e o Conselho Consultivo nunca chegam a funcionar em pleno, apesar de sofrerem diversas tentativas de reactivação (a última das quais em 1988 — Decreto-Lei 442/88) sem qualquer resultado. Persistiu, até ao actual Governo, a Direcção-Geral da Família, que sofreu a sua última remodelação em 1993 e que funcionou apenas enquanto organismo consultivo, que centralizou e produziu informação sobre a problemática da família, mas que já não possuía qualquer poder de coordenação ou orientação das políticas.
- 3 Resolução do Conselho de Ministros n.º 7/99, publicada em *Diário da República*, I Série — B, de 9/2/1999.
- 4 Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/97, publicada em *Diário da República*, I Série — B, de 24/3/1997.
- 5 Objectivos 4 e 5 do Plano: “Conciliação da vida familiar e profissional” e “Protecção social da família e da maternidade”.
- 6 A Lei 21/81, de 19 de Agosto de 1981, sobre Acompanhamento Familiar das Crianças Hospitalizadas, a Lei 3/84, de 24 de Março de 1984, sobre Educação Sexual e Planeamento Familiar, a Lei 4/84, de 5 de Abril, sobre a Protecção da Maternidade e da Paternidade, alterada sucessivamente pelas Leis 17/95, de 9 de Junho de 1995, 102/97, de 13 Setembro de 1997, e 18/98, de 28 de Abril de 1998, a Lei 61/91, de 18 de Agosto de 1991, que reforça os mecanismos de protecção legal às Mulheres Vítimas de Violência, a Lei 9/97, de 12 Maio de 1997, sobre Direitos e Deveres das Associações de Famílias, a Lei 9/98, de 18 Fevereiro de 1998, que autoriza o Governo a legislar em Matéria de Adopção, e a Lei 47/98, de 10 Agosto de 1998, sobre Divórcio.

- 7 Em 1991, das prestações familiares na área da maternidade apenas o “abono de família” tinha uma taxa de cobertura acima dos 75%. O “subsídio de nascimento” abrangia exactamente 75% das famílias, o “subsídio de aleitação” 64, 5% e o “subsídio de maternidade” apenas 53% (Portugal, 1995).
- 8 De salientar, sobretudo, o crescimento dos serviços de acolhimento infantil, resultante da aposta política forte, da actual legislatura, na melhoria da cobertura do ensino pré-escolar.
- 9 O mais recente relatório da Comissão Europeia revela que, relativamente aos serviços de acolhimento infantil, apenas 48% das crianças dos 3 aos 6 anos e 12% dos menores de 3 anos dispõem de um serviço formal de guarda e que, relativamente aos cuidados com os idosos, apenas 5% dos indivíduos com mais de 65 anos era acolhido por uma instituição e somente 1, 5% beneficiava de serviços domiciliários (Commission Européenne, 1998).
- 10 A Lei da Protecção da Maternidade e da Paternidade é um exemplo desta tendência. Ao mesmo tempo que no seu Artigo 2.º assume a “Igualdade dos pais” “em direitos e deveres quanto à manutenção e educação dos filhos” estabelece uma licença de maternidade de 98 dias para as mães trabalhadoras (Artigo 9.º) e “faltas até dois dias úteis” para os pais (Artigo 10.º).
- 11 Esta parte do texto baseia-se na informação empírica recolhida no âmbito do projecto de pesquisa “As escalas espaciais de acção das ONG. A propósito do Ano Internacional da Família”. Este projecto enquadra-se no amplo projecto de investigação, financiado pelo Programa Praxis XXI, em curso no Centro de Estudos Sociais - “A Sociedade Portuguesa perante os Desafios da Globalização”. Embora as questões em análise nesse estudo ultrapassem a discussão apresentada neste texto, utilizam-se aqui, como fonte de reflexão, os mesmos dados empíricos e retomam-se algumas das conclusões a que já se chegou.
- 12 Esta proposta de resolução foi co-patrocinada pelo observador de Portugal presente na Sessão.
- 13 A proclamação do AIF foi realizada na 44.ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, 78.ª Sessão Plenária, através da adopção da Resolução 44/82, de 8 de Dezembro de 1989.
- 14 Adopta-se aqui a tradução feita pelas entidades nacionais responsáveis pela celebração do AIF.
- 15 Relatório do Secretário Geral de 14 de Dezembro de 1990 (E/CN. 5/1991/2), apresentado no 32.º período de sessões da Comissão de Desenvolvimento Social em Fevereiro de 1991.
- 16 Comissão para o Ano Internacional da Família (CAIF).
- 17 Publicada no *Diário da República* n.º 78, I Série — B, de 4/4/1991. Esta Resolução cria a Comissão para o Ano Internacional da Família (CAIF) e o Conselho Executivo do AIF, ao qual, sob a presidência da directora-geral da família, compete executar as deliberações da CAIF e assegurar o trabalho de secretariado.
- 18 Esta contagem de iniciativas levanta alguns problemas do ponto de vista metodológico, dado que são analisadas actividades com perfis bastante diferentes, nomeadamente relativamente às suas formas ou duração temporal. Deste modo, é importante esclarecer, por exemplo, que actividades com a característica de “ciclos” (de

conferências, de encontros ou de cinema) foram contabilizadas como uma actividade única, o que pode subestimar o seu impacte ao nível organizativo ou em termos de público.

- 19 Foram lançados um concurso de literatura para discentes do Ensino Básico e Secundário nas modalidades de conto e poesia, um concurso de Fotografia, para amadores e profissionais, nas modalidades preto/branco e cor, e um concurso de Medalhística, para seleccionar a medalha comemorativa do AIF.
- 20 De sublinhar a importância das parcerias para as comemorações: 94 iniciativas são promovidas por mais de uma instituição.
- 21 Aliás, é reveladora do perfil da acção estatal a demora com que, mesmo durante as comemorações do AIF, o Estado português adoptou as directivas comunitárias relativas à protecção da maternidade e paternidade (a recomendação de Outubro de 1992 sobre condições de saúde e segurança das trabalhadoras grávidas e a licença de parto de 14 semanas só no final de 1994 foi alvo de proposta de lei (114/VI)).
- 22 Que a própria composição da CAIF revela, ao integrar um representante da Conferência Episcopal Portuguesa.
- 23 O Plano de Actividades das Dioceses para o Ano da Família encontra-se publicado no Relatório dos Trabalhos do AIF, elaborado pela CAIF.
- 24 A importância da Igreja na comemoração é sublinhada por um dado do inquérito encomendado pela CAIF para conhecer o impacte do AIF: 25% dos inquiridos declara ter tomado conhecimento do Ano através da Igreja (METRIS, 1994).
- 25 O peso da Igreja nas comemorações é um dado tanto mais revelador, quanto comparado com a frágil expressão das restantes organizações da sociedade civil: as ONG não ligadas à Igreja promovem apenas 7% das iniciativas.
- 26 Lei 61/91, de 13/08, que reforça os mecanismos de protecção legal devida às mulheres vítimas de crimes de violência, e Lei 108/91, de 17/08, que cria o Conselho Económico e Social, integrando um representante das Associações de Família.

Referências bibliográficas

- Barbier, Jean-Claude (1996), "A l'échelle de l'Europe", *Informations*, 49/50, pp. 35-45.
- CAIF (1995), *Relatório dos Trabalhos do Ano Internacional da Família*, Lisboa, Direcção-Geral da Família.
- Commission Européenne (1998), *Rapport. Conciliation de la vie professionnelle et familiale en Europe*, D. G. V.
- Deacon, Bob (1997), *Global Social Policy. International Organizations and the Future of Welfare*, London, Sage.
- Ferreira, Virgínia (1998), "Engendering Portugal: Social Change, State Politics and Women's Mobilization", António Costa Pinto (ed.), *Modern Portugal*, Palo Alto, CA, Sposs, pp. 162-188.
- METRIS, (1994), "Ano Internacional da Família. Inquérito à População". Relatório apresentado à CAIF (policopiado).

- Portugal, Sílvia (1995), *As mãos que embalam o berço. O Estado e a Sociedade-Providência no apoio à maternidade*, Coimbra, FEUC, 1995.
- Portugal, Sílvia (1999), "Family and Social Policy in Portugal", *International Journal of Law, Policy and Family*, 13, pp. 235-246.
- Wall, Karin (1995), "Apontamentos sobre a Família na política social portuguesa", *Análise Social*, 131-132, pp. 431-458.