

Dinâmicas familiares e políticas de família na União Europeia: que evolução?

*Karin Wall*²³

O tema que nos foi proposto para o painel “Dinâmicas familiares e construção das identidades” remete, explicitamente, para as transformações recentes da vida familiar, isto é, para o novo modelo de família que surgiu nos anos 60: o modelo da família relacional e democrática, centrada na descoberta do indivíduo e da sua identidade no seio de um universo privado “escolhido” por ele. Sabemos que este modelo de família assenta em três grandes princípios: o princípio da autonomia de cada um, o princípio da igualdade nas relações e o princípio da liberdade de escolha. Trata-se, em suma, de um processo de individualização e de maior autonomia dos indivíduos em relação aos constrangimentos da família tradicional e, também, de um processo associado a uma reivindicação de liberdade na maneira de conceber a vida privada.

Os mecanismos deste novo modelo têm sido estudados em profundidade e não é deles, portanto, que vou tratar. Gostaria, antes, de ver como é que este novo modelo de relações familiares, baseado numa concepção mais “individualista” e “igualitária” da família, tem sido influenciado, ao longo das últimas décadas, por algumas variáveis macro-sociais, nomeadamente pelas *políticas familiares*.

Porquê esta questão da relação entre a família e as políticas públicas? Em primeiro lugar, é preciso sublinhar que esta nova concepção da família está associada a transformações profundas da vida familiar nos países europeus. Todos os indicadores apontam nesse sentido: o aumento do divórcio e das uniões de facto, o aumento da autonomia e da participação das mulheres no mercado de trabalho, a descida da fecundidade, a diminuição do número dos casais com filhos e o aumento das pessoas sós. Portugal, aliás, não constitui uma excepção, pois também efectuou estas transformações ao longo das últimas décadas. A taxa de nupcialidade passou de 7,8% em 1960 para 5,7% em 2001, a percentagem de casais a viver em união de facto, embora ainda tenha valores pouco elevados no contexto da União Europeia, atinge 7% em 2001, e a taxa de divórcio, ainda com valores baixos nos anos 70 e 80 (0,1 e 0,7 em 1970 e 1981) chega a 1,8% no ano de 2001, um valor que é igual ao valor médio do conjunto dos países da União Europeia (Wall *et al.* 2003). Por fim, constatamos que o índice sintético da fecundidade desceu para 1,5% enquanto que a taxa de actividade feminina, que era de 18% em 1960, atinge uma percentagem de 65% em 2001.

É importante sublinhar que estas transformações da vida familiar nos países europeus não se efectuaram de uma forma homogénea e linear: não afectaram os meios sociais da mesma forma; avançaram mais nalgumas épocas e nalguns países; e, em certos domínios, como por exemplo no domínio das tarefas domésticas, a mudança parece ser lenta ou, por vezes, quase nula.

²³ Investigadora principal do Instituto de Ciências Sociais/UL (karin.wall@ics.ul.pt).

Estas variações não podem ser analisadas e explicadas apenas com base nas variáveis internas à família. Por exemplo, no plano da divisão sexual das tarefas domésticas, não chega dizermos que a desigualdade se explica pela maneira como cada sexo interioriza e reproduz os gestos do trabalho doméstico. As variações podem e devem, também, ser vistas à luz de outras variáveis macro-sociais – as políticas familiares, o mercado de trabalho, a política de igualdade – que afectam directa ou indirectamente a vida familiar.

Passando à análise das políticas familiares, e se olharmos para esta questão do ponto de vista do conjunto dos países europeus, podemos distinguir, ao longo das últimas décadas, três grandes períodos que correspondem a diferentes visões de política familiar e a diferentes modelos normativos de família subjacentes a essas políticas.

Anos 40-60

O primeiro período, que vai dos anos 40 até aos anos 60, é um período, como Lenoir lhe chamou, de “familiarismo” (Lenoir 1985). Assenta, basicamente, numa política da “mãe em casa” e do “ganha-pão masculino”. A família é vista como uma entidade, como um todo que deve ser controlado pelo Estado e que responde, antes de mais, às preocupações e às necessidades do bem colectivo. Trata-se, por outras palavras, de uma visão tradicional e intervencionista de política familiar, em que se impõe um certo tipo de família, obrigando os indivíduos a organizar o seu universo privado de forma a responder aos interesses da sociedade no seu conjunto.

Os interesses da sociedade são, entre outros, neste período, o pleno emprego masculino, a natalidade e a função integradora da família. Quanto ao modelo normativo que está subjacente a esta política de família, podemos dizer que neste período a família é entendida como uma instituição que se baseia na autoridade do homem “chefe de família”, sendo ele, também, o principal ganha-pão. É um modelo de “família tradicional” que valoriza a maternidade e o trabalho doméstico, encorajando o papel feminino de dona de casa e, do ponto de vista da criança, uma socialização assente na transmissão de normas sociais pré-existentes. A política de família tem, nesta altura, a sua época áurea, criando abonos de família generosos para os chefes de família casados que têm mulher e filhos a cargo e reforçando sistematicamente os subsídios para as famílias numerosas.

Anos 70-80

Os anos 70 e 80 representam, do ponto de vista da sociedade no seu conjunto, uma época de um certo optimismo – de confiança no crescimento económico e na subida dos níveis de vida (e no desaparecimento da pobreza). Representam, também, um momento de afirmação do movimento feminista e do movimento geral das sociedades ocidentais em direcção à igualdade dos direitos dos cidadãos.

Do ponto de vista do modelo de família, é um contexto ideológico que sublinha a horizontalidade democrática e que valoriza a vontade dos indivíduos de se libertarem dos constrangimentos que a família faz pesar sobre eles.

A autonomia da mulher é, neste contexto, a expressão e o motor do processo de individualização e de maior igualdade que toca a família. A mulher deve poder trabalhar a tempo inteiro como o homem e o Estado deve apoiar a família nas suas funções de guarda das crianças. Temos assim um modelo normativo que aponta para uma família “igualitária e democrática” e, também, do ponto de vista da divisão sexual do trabalho, para uma família “dupla profissão” (*dual earner*) por oposição à família “ganha-pão masculino” (*male breadwinner*) do período anterior.

Do ponto de vista da política é um período em que se procura redefinir o papel do Estado em relação à família. Questiona-se a visão da família como um todo e deixa-se de pensar que o Estado pode controlar o universo privado das famílias e dos indivíduos. Procura-se, portanto, um novo equilíbrio, que passa simultaneamente pelo apoio às famílias e pela promoção do indivíduo e da sua vontade de maior autonomia.

Assim, podemos considerar que a política de família passou, também, por um processo de individualização (Commaille 2002). A sua preocupação principal, neste período, foi a de passar a ter em conta as necessidades dos diferentes membros da família: as necessidades da criança, as aspirações da mulher, as incertezas da paternidade, os problemas dos jovens adultos. No fundo, as políticas que antes se aplicavam à família como um todo (visão holista) passam, agora, a ser concebidas de uma forma mais individualizada.

Por outro lado, no plano da protecção à família, dá-se um lugar cada vez mais importante ao social em detrimento do familiar. O papel do Estado já não é o de impor um certo tipo de família mas, pelo contrário, de proteger as famílias mais vulneráveis, as que, por diferentes razões, estão expostas a maiores riscos sociais ou familiares: as famílias pobres, as famílias monoparentais, as famílias com violência doméstica, etc.

Estas mudanças tiveram implicações no plano das medidas e dos instrumentos de política familiar. Por exemplo, ao nível dos subsídios, passou-se da ideia de um subsídio dirigido à família (o abono de família) para um subsídio concebido como um direito individualizado, o direito da criança. Neste novo contexto, todas as crianças, independentemente do tipo de família em que estão inseridas, têm direito ao subsídio. Existe, também, uma reorientação progressiva da política de família num sentido mais favorável à actividade das mulheres: melhoram-se os direitos das trabalhadoras, aumentam-se ligeiramente as licenças de maternidade (nos anos 70 e 80 passam a ser, em geral, de 3 a 7 meses) e introduz-se uma política de equipamentos para a guarda e a educação de crianças que ainda não entraram na escola (pré-escolar).

Anos 90

Nos anos 90 temos, em muitos países da União Europeia, níveis elevados de desemprego. É uma época marcada por um maior pessimismo – de desconfiança no crescimento económico, de dúvidas relativamente à erradicação da pobreza, de preocupação em relação à evolução do modelo social europeu. Por outro lado, o problema do envelhecimento da população traz de novo à tona as preocupações natalistas e estas por sua vez trazem consigo uma vontade de maior controlo da vida privada dos indivíduos. É a vontade de controlar, pelo menos ligeiramente, a fecundidade das famílias; é a vontade, tam-

bém, de fazer com que as famílias cuidem das pessoas dependentes, dos idosos sobretudo, mas também das crianças pequenas e de outros dependentes.

Por último, é um período marcado por uma certa reacção contra um possível “esvaziamento” da vida familiar, contra a “desfamiliarização”, como lhe chamam os sociólogos. As queixas são várias: as crianças estão fora de casa todo o dia e passam tempo a mais nas instituições, os pais trabalham até muito tarde, não há tempo para a família, não há “tempo de qualidade” para a criança, a criança tem de ter direitos – o direito de poder estar umas horas por dia em sua casa, o direito a ter um pai e uma mãe quando os seus pais se separam. Desenvolve-se, assim, ao longo dos últimos anos, uma ideologia do “lar-refúgio”, centrada na ideia da importância do “domicílio” e de tudo o que se faça “a domicílio”. Podemos dizer que é um contexto ideológico que, por um lado, valoriza o espaço privado e a função protectora da família e, por outro, sublinha a importância de os indivíduos aceitarem alguns constrangimentos que se assumem pelo bem da criança e pelo bem, geral, de ter uma família e um lar.

Não podemos dizer que seja um período claramente desfavorável à actividade das mulheres. Mas é, sem dúvida, um período em que a política familiar não questiona a ligação mais forte da mulher ao espaço doméstico e aos cuidados das crianças. Questiona-se pouco, também, que seja a mulher e não o homem a conciliar o trabalho e a vida familiar. Implicitamente, isto significa poder aceitar alguma estagnação ou alguma mudança no tipo de participação das mulheres no mercado de trabalho. Por exemplo, favorecendo o trabalho a tempo parcial ou períodos mais longos em que a mulher fica em casa com crianças muito pequenas.

Assim, o modelo de família que surge neste contexto caracterizado pelo desemprego por um lado e por uma ideologia mais familiarista por outro, vai valorizar uma família “diferenciada moderna”. Não se trata de pôr em causa os princípios da autonomia, da liberdade de escolha, da diversidade dos modos de vida privada, da democracia nas relações familiares. Trata-se, sobretudo, de introduzir alguma diferenciação nos papéis familiares: uma diferenciação flexível e variável, que possa favorecer a família e o seu funcionamento, de preferência sem prejudicar, a longo prazo, a realização pessoal de cada indivíduo.

A política familiar nos anos 90 e no início do século XXI vai caracterizar-se, assim, por uma certa bi-polarização: por um lado, voltam-se a sublinhar alguns aspectos de uma política familiarista tradicional: as preocupações natalistas, agora mais explícitas, a defesa da família como um todo para o bem da criança e para o bem colectivo (cuidar dos idosos). Por outro lado, regista-se uma vontade de não prejudicar a articulação estreita das políticas familiares com a igualdade e com a individualização.

A resolução desta tensão entre o colectivo e o individual, entre a igualdade e a desigualdade, nem sempre é fácil, mas parece ter-se resolvido em grande parte graças à possibilidade de regular com alguma facilidade (isto é, sem que isso constitua uma violação das aspirações das mulheres) o trabalho das mulheres dentro e fora de casa.

A este respeito, podemos olhar para alguns indicadores relativos ao trabalho das mulheres e dos casais e também para algumas medidas de política familiar dos últimos anos que justificam, a meu ver, esta interpretação.

No plano das medidas de política familiar, podemos constatar que, para além de um aumento da duração das licenças de maternidade, se introduziram a partir dos anos 90 licenças parentais prolongadas a seguir à licença de maternidade (são quase sempre intituladas “parentais” porque podem ser utilizadas pelo pai ou pela mãe mas em todos os países é sobretudo a mãe que a utiliza).

No quadro n.º 1 podemos olhar para as licenças de maternidade/paternidade a seguir ao nascimento de uma criança nos países da União Europeia. Consta-se que nos anos 70 a maior parte das licenças tinham uma duração de 12 ou 14 semanas, sendo o máximo de 7 ou 8 meses nos países escandinavos. Quanto ao momento actual, verifica-se que a maior parte dos países têm uma licença entre as 15 e as 20 semanas. Os países escandinavos têm mais, entre 28 e 64 semanas, mas é preciso notar que, quando isto acontece, nunca se dá um subsídio a 100%: pode ser um montante fixo, como na Dinamarca, ou uma compensação parcial, como na Finlândia, de 70%. Por outro lado, são introduzidas nos anos 90 em muitos países europeus as licenças “parentais” a seguir à licença de maternidade/paternidade (quadro n.º 2). Podem ser consideradas como incentivos para a mulher trabalhadora ficar em casa quando os filhos são pequenos. Vejamos três exemplos diferentes. Na Áustria foi criada uma licença (para as mães) de 30 meses com um subsídio fixo de 436 Euros.

Quadro n.º 1 - Licenças de maternidade e subsídios, UE, 2001

Países da UE	Duração da Licença Maternidade 2001 (semanas)	Subsídio 2001 (em % do salário)	Duração (1975)
Áustria	16	100 %	12
Bélgica	15	82 % (1º mês); 75 % até ao fim	14
Dinamarca	28	1480 € / mês	14
Finlândia	44	70% (rendimento < 1970 € /mês)	35
França	16 (26 para 3.º filho)	100 %	14
Alemanha	14	100 %	14
Grécia	17	50 %	12
Irlanda	18	70 %	12
Itália	20	80 %	19
Luxemburgo	16	100 %	12
Holanda	16	100 %	12
Portugal	16	100 %	9
Espanha	16	100 %	12
Suécia *	64 **	80 % (13 meses); depois 180€ /mês	30
Reino Unido***	18	90 % (6 sem.); 81€ até ao fim	18

Fonte: European Observatory on the Social Situation, Demography and Family.

* Estes valores entraram em vigor em Janeiro de 2002

** Dois meses podem ser usados em exclusivo pela mãe e outros dois meses pelo pai

*** Em Abril de 2003 o Reino Unido irá passar a ter 26 semanas de licença de maternidade e o subsídio será de 100 € por semana.

A garantia de emprego, no entanto, é só até aos 24 meses. Na Finlândia introduziu-se em 1990 um “subsídio para a guarda da criança a domicílio” (*home care allowance*), que pode ser utilizado pelo pai ou pela mãe. Tem um montante fixo e um montante que varia em função do rendimento. Por último, a França introduziu em 1994 o “subsídio parental de educação”: pode ser recebido durante 13 a 39 meses até aos 3 anos de idade do segundo filho.

Quadro n.º 2 – Licença parental paga, 4 exemplos, 2001

Países da UE	Duração (meses)	Condição	Subsídio
Áustria	30	Até a criança fazer 3 anos	436€
Finlândia	25	Até a criança fazer 3 anos	252€ + 168€ (segundo o rendimento)
França	39	<i>Pelo menos 2 filhos, um < 3 anos</i>	485 € (tempo inteiro); 242,5 € (tempo parcial)
Alemanha	24		307 € (máximo)

Fonte: European Observatory on the Social Situation, Demography and Family.

Em resumo, são licenças que, na prática, podem retirar as mulheres do mercado de trabalho durante três ou mais anos. Por outro lado, é preciso notar que estas medidas têm tido algum sucesso, ao ponto de, nalguns países, haver agora uma preocupação com a saída do mercado de trabalho de algumas mulheres.

Ainda no plano das medidas, nota-se, nos anos 90, que a política de equipamentos em quase todos os países estagnou ou deixou de ser prioritária, sobretudo para as crianças abaixo dos três anos. O crescimento dos serviços nos anos 70/80 deixou, no entanto, uma marca muito importante: taxas elevadas, em praticamente todos os países, de crianças dos 3 aos 6 anos a frequentar jardins-de-infância (educação pré-escolar). No quadro n.º 3 podemos ver que, na maior parte dos países europeus, mais de dois terços das crianças dos 3 aos 6 anos estão em jardins-de-infância.

Se olharmos agora para a gestão que as mulheres fazem actualmente do trabalho pago, verificamos o seguinte. Em primeiro lugar, o trabalho feminino a tempo parcial tem aumentado em quase todos os países. Neste momento, ao nível da União Europeia, um terço das mulheres trabalha a tempo parcial (quadro n.º 4). Na Holanda 70% das mulheres trabalha a tempo parcial. No Reino Unido, quase metade. Na Suécia, na Dinamarca, na França, na Alemanha, e na Irlanda, cerca de um terço.

Em segundo lugar, se analisarmos as formas de divisão do trabalho pago nas famílias com filhos, verifica-se que o modelo “dupla profissão” não é actualmente o modelo predominante (quadro n.º 5). Nos países onde o trabalho a tempo parcial é muito elevado (Reino Unido, Holanda) predomina o

Quadro n.º 3 - Percentagem de crianças (dos 3 até à idade de entrada na escola) a frequentar jardins de infância/ pré-escolar, 2001

Países da UE	%
Áustria	72
Bélgica **	94*
Dinamarca	79*
Finlândia	63
França	100
Alemanha	65*
Grécia	70*
Irlanda	52
Itália	97*
Luxemburgo	68*
Holanda	77
Portugal	74
Espanha	84*
Suécia	79*
Reino unido	53*

Fonte: Eur. Obs. on the S. Sit., Demo and Family.

* Dados anteriores a 2001.

** O valor da Bélgica refere-se ao ano de 1999.

Quadro n.º 4 – Trabalho a tempo parcial, na União Europeia, segundo o sexo, 2000

Países	Homens	Mulheres
Áustria	4	28
Bélgica	6	41
Dinamarca	10	34
Finlândia	8	17
França	5	31
Alemanha	5	38
Grécia	3	8
Irlanda	7	30
Itália	4	17
Luxemburgo	2	25
Holanda	19	70
Portugal	6	16
Espanha	3	17
Suécia	11	36
Reino Unido	9	45
EU-15	6	33

Fonte: Eurostat, 2002.

modelo diferenciado em que o homem trabalha a tempo inteiro e a mulher a tempo parcial. Pelo contrário, em países como a França ou a Bélgica, com valores médios de trabalho a tempo parcial, aumenta o modelo de dupla profissão mas, apesar de tudo, o seu valor não é muito elevado (45%). Por último, na maior parte dos países da Europa do Sul (à excepção de Portugal) onde o trabalho a tempo parcial é menos elevado (mas também na Alemanha onde a conciliação entre trabalho e vida familiar é difícil) é o modelo do “ganha-pão masculino” que ainda predomina.

Quadro n.º 5 – Formas de divisão do trabalho pago, nos casais com filhos, 2000

Países da UE	Um a trabalhar	Homem TC/ Mulher TC	Homem TP/ Mulher TP	Homem TP/ Mulher TP	Homem TP/ Mulher TC
Bélgica	27,3	40,8	28,3	1,9	1,7
Alemanha	39,7	26,1	32,9	0,6	0,7
Grécia	49,7	43,7	4,7	0,9	0,9
Espanha	56,3	35,6	7,5	0,2	0,4
França	36,0	45,4	16,3	1,2	1,1
Irlanda	55,5	27,1	16,2	1,1	-
Itália	53,6	31,2	13,0	1,3	0,9
Luxemburgo	51,2	25,7	23,2	-	-
Países Baixos	32,7	10,8	52,9	2,3	1,3
Áustria	32,6	38,8	27,7	-	0,9
Portugal	26,5	66,5	7,0	-	-
Reino Unido	29,8	28,6	40,0	0,7	0,9

Fonte: Eurostat, Statistiques en Bref, 2002.

TC- Tempo Completo.

TP- Tempo Parcial.

Comentário final

Para finalizar, é importante voltar à questão da articulação entre o privado e o público. Quando se pensa na família relacional, na família “desintitucionalizada” e “igualitária”, é fácil esquecer que existe uma pluralidade de lógicas que regulam a vida privada. Os valores da igualdade, da diversidade dos modos de vida, da autonomia aparecem, quase sempre, como objectivos claros e pouco ambivalentes nas sociedades ocidentais. A realidade é, no entanto, um pouco mais complexa. Procurámos mostrar que a política de família é uma dessas lógicas que interage permanentemente com as práticas e as estratégias dos actores. Os dados apresentados sugerem que, na última década, se deu uma evolução no sentido de um maior familismo e de uma articulação mais estreita entre a mulher e o trabalho não pago, entre a mulher e os cuidados às crianças pequenas. Se assim for, isso poderá ter alguma influência na construção das identidades na família. Gostaríamos, assim, de terminar com uma interrogação: qual o impacto que a preocupação renovada com a natalidade e os cuidados “a domicílio” irá ter na construção das identidades masculinas e femininas nos casais recém-formados?

Bibliografia

- Bahle, T. Pfenning A. (ed.) (2000), *Families and family policies in Europe. Comparative perspectives*, Frankfurt am Main, Peter Lang.
- Commaille, J. (1996), *Misères de la famille, question d'État*, Paris: Presses de Sciences Po.
- Commaille, J. Strobel, P. e Villac, M. (2002), *La politique de la famille*, Paris: Ed. La Découverte.
- Crompton, R. (1998), “The decline of the male breadwinner: explanations and interpretations”. In R. Crompton (ed.), *Restructuring gender relations and employment. The decline of the male breadwinner*, Oxford: Oxford University press.
- Franco, A. e Winqvist, K. (2002), Les femmes et les hommes concilient travail et vie familiale, Eurostat, Statistiques en bref, Thème 3.
- Gauthier, A. (1996) *The State and the Family. A comparative analysis of family policies in industrialized countries*, Oxford: Clarendon Press.
- Hantrais, L. e Letablier, M-T. (1996), *Families and family policies in Europe*, Nova Iorque: Longman.
- Lenoir, R. (1985). “Transformations du familialisme et reconversions morales”. In *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n.º 59.
- Lenoir, R. (1992) “L'État et la construction de la famille”. In *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n.ºs 91-92.
- Singly, F. de (1993), *Sociologie de la Famille Contemporaine*, Paris: Nathan.
- Wall, K. “Family Change and Family Policies in Portugal”. In S. Kamerman e A. J. Kahn (eds.). *Family Change and Family Policies in Southern Europe*, Oxford: Clarendon Press (no prelo).
- Wall, K (coord.), Guerreiro, M. D., Moura Ferreira, P., Aboim, S. e Vasconcelos, P. (2003), “Famílias no Censo 2001”. In *Sociologia – Problemas e Práticas* (no prelo).