

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Uma Política Familiar: O Caso Do Abono de Família

Maria Margarida Benavente Marques

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Políticas Públicas

Orientador:

**Doutor Pedro Adão e Silva, Professor Auxiliar, Departamento de Ciência Política e
Políticas Públicas**

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Fevereiro, 2018

ISCTE  IUL
Instituto Universitário de Lisboa

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Uma Política Familiar: O Caso Do Abono de Família

Maria Margarida Benavente Marques

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Políticas Públicas

Orientador(a):

Doutor Pedro Adão e Silva, Professor Auxiliar, Departamento de Ciência Política e
Políticas Públicas,

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Fevereiro, 2018

AGRADECIMENTOS

Mais uma fase que termina. Queria por isso mesmo, deixar aqui um agradecimento a todos os que fizeram parte desta etapa.

Em primeiro lugar, queria agradecer à minha mãe pelo esforço e dedicação que teve para comigo, não só durante estes últimos cinco anos de universidade, mas desde sempre. Por ser a minha maior inspiração, por acreditar que eu seria capaz de atingir todas as etapas a que me propusesse e por me dar a oportunidade de ser aquilo que sou hoje. Esta dissertação acaba por ser também um bocadinho dela.

Obrigado ao meu pai por acreditar sempre que era capaz de atingir os meus objetivos e por me incentivar a dar sempre o melhor de mim. Um agradecimento especial aos meus avós, irmãos e à Fernanda por cada um a sua maneira ter sido fonte de inspiração, motivação e apoio ao longo da vida e em especial ao longo do processo de dissertação. Um obrigado em geral a toda a minha família que me apoiou sempre. Um obrigado também a eles.

Ao professor Dr. Pedro Adão e Silva, por ter aceite ser meu orientador. Um agradecimento especial pelas suas indicações, que levaram a que esta dissertação tivesse um fim à vista. Obrigada pela ajuda ao longo de todo o processo e por numa fase inicial ter tido um papel importante na realização do meu projeto de dissertação e mais tarde em toda a elaboração da dissertação.

Um agradecimento também à professora Maria De Lurdes Rodrigues, aos professores da Licenciatura em Ciência Política e aos professores do Mestrado em Políticas Públicas, uma vez que todos nos transmitiram os seus valiosos ensinamentos e experiências.

Por último e não menos importante, um agradecimento a todos os meus amigos que percorreram comigo esta jornada, apoiando-me e incentivando-me a terminar esta fase.

RESUMO

A sociedade portuguesa, ao longo do tempo, sofreu grandes transformações sociais, políticas e económicas. A transição para a democracia, as crises económicas e a entrada de Portugal para a União Europeia promoveram, ao longo destes quase 50 anos de democracia, mudanças legislativas nos vários apoios do Estado, tanto no campo de aplicação pessoal, como no campo da aplicação material. Exemplo disso são as prestações familiares, nomeadamente o Abono de Família para Crianças e Jovens, sendo atualmente, uma das políticas familiares que maior impacto tem nas famílias portuguesas.

Em 1942, quando o abono de família foi implementado em Portugal, este apresentava um cariz conservador e desigual, relativamente aos requerentes e beneficiários, para além de ser um apoio ao chefe de família e não um apoio para as crianças. Ao longo destes, aproximadamente 40 anos de alterações, o abono de família foi evoluindo na sua aplicabilidade pessoal e material, até tomar a sua forma atual. Esta prestação evoluiu no sentido de sua promoção como um direito da criança e no apoio às famílias mais numerosos e carenciadas. Nas suas diversas alterações passou de um apoio de cariz universal e igualitário para um apoio seletivo e diferenciado, promovendo o tratamento equitativo de famílias com condições económicas e sociais distintas.

A análise das alterações ao abono de família, bem como as justificações apresentadas pelos decisores políticos, levou à determinação de padrões do abono de família, assentes nestas duas variáveis. Na análise realizada nesta dissertação foi possível encontrar três padrões referentes ao abono de família, que resultam da evolução natural de um apoio que, não sendo fechado, sofre influências dos vários contextos nacionais e internacionais.

Palavras-chave: Abono de Família, Justificações Políticas, Intervenientes Políticos e Padrões de Alterações

ABSTRACT

The portuguese society, along the time, suffered huge social, political and economic transformation. The transition to the democracy, the economic crises and the entry of Portugal to the European Union promoted, along these almost 50 years of democracy, legislative changes in the various State support, both in the personal application level, such as in the material application level. An example of that are the familiar installments, namely the family allowance for children and young people, currently being, one of the family policies that has the biggest impact on Portuguese families.

In 1942, when the family allowance was implemented in Portugal, it was conservative and unequal, in relation to the requesters and the beneficiaries, besides being a support to the householder and not a support to the children. Over the approximately 40 years of changes, the family allowance has evolved in it's personal and material applicability, until it took its personal form. This benefit has evolved in the sense of promoting it as a child right and a supporting to the more numerous and needy families. In its various modifications, it went from a universal and egalitarian support to a selected and differentiated support, promoting the equitable treatment of families with different economic and social conditions.

The analysis of the family allowance changes, as well as the justifications presented by the political decision-makers, lead to the determination of patterns of family allowance, based on these two variables. In the analysis performed in this dissertation, it was possible to identify three different patterns related to the family allowance, which result of the natural evolution of a support that, not being closed, is influenced by the various national and international contexts.

Keywords: Family Allowance, Political Justifications, Political Stakeholders and Patterns of changes.

ÍNDICE

| | |
|---|------------|
| AGRADECIMENTOS | iii |
| RESUMO..... | iv |
| ABSTRACT | v |
| ÍNDICE..... | vi |
| ÍNDICE DE TABELAS | vii |
| INTRODUÇÃO | 1 |
| CAPITULO I- MODELO DE ANÁLISE EM POLÍTICAS PÚBLICAS | 3 |
| 1.1- Modelo Das Etapas Das Políticas Públicas | 4 |
| 1.2 - Metodologia De Pesquisa | 5 |
| CAPITULO II- ALTERAÇÕES AO ABONO DE FAMILIA | 7 |
| 2.1– Caraterísticas De Um Apoio Familiar Durante o Regime Ditatorial Em Portugal | 7 |
| 2.2 - Alterações Ao Abono De Família No Período Democrático | 10 |
| 2.2.1 – Década de 70 até 1980 | 10 |
| 2.2.2 - Década de 90 e início do novo milénio..... | 14 |
| 2.2.3 – Desde 2006 a 2012 | 18 |
| CAPITULO III – JUSTIFICAÇÕES POLITICAS PARA AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS AO ABONO DE FAMILIA | 21 |
| 3.1 - Justificações Políticas Das Alterações Ao Abono De Família | 21 |
| 3.1.1 - Década de 70..... | 21 |
| 3.1.2 - Década de 80..... | 24 |
| 3.1.3 - Década de 90..... | 26 |
| 3.1.4 - Década de 2000..... | 28 |
| 3.1.5 - Década de 2010..... | 31 |
| 3.2 - As Fases de Alteração ao Abono de Família para Crianças e Jovens | 34 |
| CONCLUSÃO..... | 38 |
| BIBLIOGRAFIA | 41 |
| FONTES | 44 |
| CURRÍCULO VITAE..... | I |

ÍNDICE DE TABELAS

| | |
|---|-----------|
| Tabela 1 - Características do Abono de Família em 1942..... | 9 |
| Tabela 2- Alterações ao Abono de Família entre 1977 e 1980..... | 13 |
| Tabela 3- Alterações ao Abono de Família entre 1997 e 2003 | 17 |
| Tabela 4- Alterações ao Abono de Família entre 2006 e 2012 | 20 |

INTRODUÇÃO

A presente dissertação foi realizada no âmbito do Mestrado em Políticas Públicas, pelo ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa e submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas.

Sob o tema das políticas de prestações familiares, nomeadamente do Abono de Família para Crianças e Jovens, esta dissertação intitula-se de *Uma Política Familiar: o caso do Abono de Família*. Na sua definição, o abono de família é uma prestação em dinheiro atribuída mensalmente às famílias com o objetivo de compensar os encargos relativos ao sustento e educação das crianças e dos jovens (Segurança Social, 2018).

O que se pretende com a realização desta tese é perceber, primeiro que tudo, como é que evoluiu a política do abono de família, através da análise das alterações promovidas a esta prestação. De seguida, o que se pretende é analisar quais são as fundamentações políticas que justificam estas alterações. A importância desta dissertação prende-se com o estudo do abono de família numa vertente política, em vez da habitual vertente sociológica.

Deste modo, para uma melhor análise do abono de família e de modo a facilitar o mapeamento das políticas públicas, neste caso o abono de família, foi utilizado o Modelo das Etapas. Com a utilização deste modelo, a análise do abono de família torna-se mais estruturada, e segue o caminho pretendido para a elaboração desta dissertação.

Assim, as escolhas dos momentos utilizados para esta análise prenderam-se com a existência de alterações a essa política, não tendo sido analisados momentos em que o abono de família não sofreu alterações. Os momentos de análise foram, portanto, os seguintes: *1977-1978, 1980, 1997, 2003, 2006-2008, 2010 e 2012*.

Também para a elaboração desta dissertação, e de modo a que o abono de família fosse analisado, o mais concretamente possível e sem haver dispersões nos conteúdos analisados, foram estipulados indicadores, tais como: *designação, a titularidade, os requerentes, os beneficiários, os escalões e o financiamento do abono e os critérios de elegibilidade como a idade, o agregado familiar, os rendimentos familiares, a residência, e a relação com o mercado de trabalho*.

Após uma análise às alterações e às justificações políticas, foi possível observar que o contexto político, social e económico têm influenciado o abono de família. Desta forma, é possível observar com a análise feita nesta dissertação, que o abono de família se inicia como

um apoio familiar de cariz conservador, durante o período do Estado Novo, transformando-se, durante o período democrático, num apoio à criança. As justificações apresentadas pelos decisores políticos relativas às alterações promovidas prendem-se, na sua grande maioria, com os contextos social, político e económico do país. Desta forma, após a análise das alterações promovidas e das justificações apresentadas, foi possível identificar três padrões em que as alterações e as justificações apresentam semelhanças e, em alguns casos até, uma continuidade.

CAPITULO I- MODELO DE ANÁLISE EM POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise das políticas públicas tem como objeto de estudo as decisões políticas e os programas de ação dos governos, interrogando-se sobre a génese dos problemas, as soluções formuladas e as condições da sua implementação. As políticas públicas são definidas como “processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e de decisão — local, regional, nacional e transnacional”, que envolvem os diferentes atores que se movem nos quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos, com o objetivo de resolver os problemas públicos existentes, a distribuição de poder e dos recursos (Araújo e Rodrigues 2017: 11).

Esta dissertação será desenvolvida através do estudo e análise ao Modelo das Etapas, de modo a perceber de que forma se desenvolveram as etapas da definição do problema, agendamento e formulação, no caso do abono de família, seguindo-se de uma análise às alterações e suas justificações políticas. Assim, para uma melhor análise às perguntas que sustentam esta dissertação, foram utilizadas as seguintes fontes primárias: debates políticos, programas de governo, legislação implementada, comunicados de Conselhos de Ministros e a Constituição Portuguesa de 1976.

A análise dos documentos, acima mencionados, serviu para construir as respostas às duas perguntas de partida que sustentam esta dissertação, sendo elas as seguintes: *como é que evoluiu a política do abono de família para crianças e jovens ao longo da sua história?* e *Quais as justificações políticas para as alterações implementadas ao abono de família?*

Desta forma, o que se pretende com esta dissertação é perceber, primeiramente, como é que evoluiu o abono de família, fazendo uma análise descritiva e temporal a todas as alterações promovidas a este apoio, desde a sua criação até 2012. De seguida, o que se pretende é perceber as razões que motivaram as alterações a este apoio, podendo ter sido justificadas pelas mudanças de regime, por ideologias políticas ou de cariz económico.

A análise do abono de família, nesta dissertação, é focada nos seguintes marcos temporais: período ditatorial, 1977-1978, 1980, 1997, 2003, 2006-2008, 2010 e 2012. A escolha destes momentos prendeu-se com a existência de alterações significativas na política do abono de família, promovidas pelos vários Governos, independentemente da sua cor partidária.

1.1- Modelo Das Etapas Das Políticas Públicas

O modelo das etapas foi inicialmente introduzido no estudo das políticas públicas por Lasswell¹, que em finais da década de 1950, estruturou esta análise dos processos políticos por etapas. Neste modelo, as etapas das políticas públicas são repetidas e sequenciais (Araújo e Rodrigues 2017: 18). Posteriormente, também Easton², na sua abordagem às políticas públicas, propôs a construção de um modelo de análise definido por etapas do processo das políticas públicas ficando conhecido pelo modelo das etapas.

No modelo proposto por Lasswell, a ação política é direcionada para a resolução de problemas, sendo as “mudanças induzidas por efeito *feedback* das próprias políticas publicas, ou por alterações do contexto ou de relações entre os atores e as instituições envolvidos” (Araújo e Rodrigues 2017: 18). Lasswell pretendia demonstrar que a resolução dos problemas não deriva apenas do desenvolvimento das políticas públicas, como também do contexto em que se inserem. No mapa conceptual que propôs acerca dos processos de políticas públicas, o autor definiu sete etapas do processo de análise: *informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, conclusão e avaliação* (Araújo e Rodrigues 2017: 18).

Apesar da proposta de Lasswell, o número de etapas para o processo de análise das políticas públicas não é unânime, existindo variações entre os autores. Apesar da falta de consenso existe quatro etapas comuns a todos os modelos propostos: a *definição do problema e agendamento, formulação das medidas de política e legitimação da decisão, a implementação e a avaliação e mudança* (Rodrigues 2014:18). No ciclo das políticas públicas a primeira etapa é a *definição do problema e agendamento*. Nesta etapa salienta-se a percepção pelos atores políticos do problema político ao qual devem arranjar uma solução, a entrada na agenda política e o debate político sobre as causas do problema. A etapa da *formulação das medidas de política* prende-se com a elaboração da solução política para o problema, através de metodologias de planeamento e da mobilização das bases de apoio político no sentido de legitimar as soluções propostas. A etapa da *implementação* resulta da necessidade de angariar recursos, sejam eles institucionais, organizacionais, burocráticos ou financeiros, para a implementação da solução encontrada para o problema. Por último, a *avaliação e mudança*, resultada da avaliação das medidas políticas aplicadas na resolução dos problemas com o objetivo de observar o impacto

¹ Harold Dwight Lasswell (13 de fevereiro de 1902 - 18 de dezembro de 1978) foi um sociólogo e cientista político, considerado um dos fundadores da psicologia política.

² David Easton (24 de junho de 1917 - 19 de julho de 2014) foi um cientista político e professor de Ciência Política na Universidade de Chicago, entre 1947 e 1997.

e as falhas, a eficiência e a eficácia, de modo a criar informação que permita iniciar um novo ciclo de política (Rodrigues 2014: 18). Como é defendido neste modelo, quando termina a etapa da avaliação inicia-se um novo ciclo com a etapa de definição do problema e agendamento.

Apesar da importância deste modelo, muitos autores criticam-no pela rigidez das suas fases e por privilegiar uma análise *top-down* do processo de análise das políticas públicas. Um dos críticos do modelo sequencial ou das etapas foi John Kingdon por considerar que o processo político não ocorre ordenadamente, nem o agendamento pode ser definido como a primeira etapa que desencadeara as etapas seguintes. Neste sentido o autor surge com um novo modelo de análise das políticas públicas – *modelo dos fluxos múltiplos*.

1.2 - Metodologia De Pesquisa

Para a realização desta dissertação, a metodologia de trabalho utilizada foi o estudo de caso descritivo. Neste estudo foi utilizado o método qualitativo, uma vez que o estudo foi realizado num número reduzido de casos - o abono de família para crianças e jovens - embora estudados em profundidade, permitindo fazer uma compilação da evolução da medida e posteriormente das justificações políticas para as alterações aplicadas.

Para a elaboração de uma resposta o mais rigorosa possível para a primeira pergunta, foi necessário criar indicadores que permitissem a análise do abono de família à luz dos mesmos, permitindo que não houvesse uma dispersão nas alterações. Os indicadores utilizados para a análise desta política foram: *a designação, a titularidade, os requerentes, os beneficiários* os critérios de *elegibilidade* tais como a *idade, o agregado familiar, rendimentos familiares, relação com o mercado de trabalho, a residência* e por fim o *montante/escalões* e a *fonte de financiamento* da política.

Cada um destes indicadores permitiu analisar o abono de família a partir de cada uma destas vertentes. O indicador *designação* prende-se com o nome que esta política teve ao longo dos anos; a *titularidade*, os *requerentes* e os *beneficiários* são três indicadores no campo da aplicabilidade pessoal importantes, sendo que a *titularidade* define a quem é dirigido ou quem tem direito ao abono de família, os *requerentes* definem quem pode requerer o apoio e os *beneficiários* define quem beneficiava desta medida. Nos critérios de *elegibilidade* foram definidos para análise: a *idade*, sendo este conceito o que define os limites etário para atribuição do abono de família; o *agregado familiar*, que define a constituição da família onde está inserido a criança e sobre a qual terá direito ou não ao abono; os *rendimentos familiares* declarados que permite definirem em que escalão se encontra a família, bem como o montante

que receberá; a *residência* que estipula regras para a atribuição do abono a nacionais e não nacionais; e a *relação com o mercado de trabalho* e com o sistema em que se encontra. Quanto aos indicadores relacionado com *escalões* e o *financiamento* do abono, o primeiro define o número de escalões existentes e a fórmula que define os rendimentos de referência; já o segundo indicador define a proveniência da fonte de financiamento para o abono de família.

CAPITULO II- ALTERAÇÕES AO ABONO DE FAMILIA

2.1– Caraterísticas De Um Apoio Familiar Durante o Regime Ditatorial Em Portugal

O abono de família foi implementado em Portugal, pela primeira vez, em 1942 tendo sofrido diversas alterações ao longo dos anos. Tendo sido consagrado inicialmente na Constituição Portuguesa de 1933, o abono de família foi anos mais tarde, efetivamente implementado. Aquando da sua implementação, em 1942, o abono de família surgiu como um subsídio familiar, com uma aplicabilidade pessoal bastante abrangente relativamente aos beneficiários, abrangendo tantos os ascendentes como os descendentes do chefe de família. Este apoio tinha como titular o chefe de família e o que se pretendia era apoiar o trabalhador no sustento da sua família.

Contudo, para este poder receber a prestação, tinha de preencher alguns critérios de elegibilidade, tais como os relacionados com a nacionalidade e residência, a relação com o mercado de trabalho e a estrutura do agregado familiar. Cumprindo estes requisitos, tinham direito ao abono de família todos os trabalhadores do sector do comércio e da indústria ou dos serviços de organismos corporativos e de coordenação económica, que fossem chefes de família de nacionalidade portuguesa e com residência em Portugal (Decreto-Lei 32 192/1942: 1026).

Para a atribuição deste subsídio familiar o trabalhador deveria ser legalmente casado e ter a seu cargo familiares e filhos legítimos (Decreto-Lei 32 192/1942: 1027). A idade das crianças beneficiadas por este apoio deveria ser inferior a 14 anos ou a 18 anos, em caso de aproveitamento escolar (Decreto-Lei 32 192/1942: 1027). Dado a situação de tratamento desigual entre homens e mulheres, estas não podiam requerer o abono de família. As únicas exceções que permitiam a mulher requerer o abono de família era, em caso de viuvez ou de incapacidade física do marido (Wall, 2011: 343). Durante o período ditatorial e seguindo as ideias conservadoras do Estado Novo, o abono de família era considerado um apoio à família, tendo por isso como beneficiários os ascendentes e os descendentes do trabalhador (Decreto-Lei 32 192/1942: 1027).

A fórmula de cálculo do montante do abono de família pago ao trabalhador estava relacionada com a sua participação prévia no mercado de trabalho. Assim, o montante pago ao trabalhador era proporcional ao número de dias de trabalho prestado por si (Decreto-Lei 32 192/1942:1027). O financiamento do abono de família era realizado através das instituições com personalidade jurídica, tais como as Caixas do Abono de Família. Estas instituições eram de base regional e podiam abranger mais do que uma profissão ou atividade, podendo as suas contribuições ser assumidas pelas caixas sindicais de Previdência, pelos organismos corporativos ou pelas empresas (Decreto-Lei 32 192/1942: 1027). Quanto às receitas das caixas,

estas vinham das quantias pagas pelos sócios, das contribuições do Fundo Nacional de Abono de Família, dos juros e rendimentos a que tinham direito e dos donativos, subvenções, legados ou heranças (Decreto-Lei 32 192/1942:1027). Cabia aos trabalhadores e às empresas contribuir para o abono de família através da sua participação nas Caixas do Abono de Família.

Durante o regime ditatorial, esta prestação era um subsídio dirigido à família tradicional como forma de promover esta estrutura social tão importante para o regime. É importante referir o peso que o regime atribuía à família, sendo esta um dos pilares do Estado Novo. Até à década de 70 não existiram alterações ao abono de família, tendo sido no período de transição para o regime democrático que voltou a ser promovidas importantes alterações ao abono de família. Este apoio que era direccionado para a preservação da família, sofre no pós-Revolução de 25 de Abril de 1974, um processo de mudança que culminará num apoio mais abrangente, no que toca à sua aplicação pessoal.

Tabela 1- Características do Abono de Família em 1942

| Indicadores | | 1942 |
|-----------------------------------|--|--|
| Designação | Abono de família | |
| Titularidade | Chefe de família | |
| Requerente | Chefe de família ou em caso de viuvez ou incapacidade do marido era permitido à mulher requerer o abono de família | |
| Beneficiários | Ascendentes e descendentes legítimos | |
| Crítérios de Elegibilidade | Idade | Filhos legítimos com idade inferior a 14 anos; |
| | Agregado familiar | Chefe de família, casado legalmente, com familiares a seu cargo; |
| | Relação com o trabalho | Trabalhador por conta de outrem no sector da indústria e do comércio indústria ou dos serviços de organismos corporativos e de coordenação económica |
| | Nacionalidade e Residência | Nacionalidade Portuguesa e residir em Portugal |
| Montante/ Fórmula | O montante do abono de família era proporcional ao número de dias de trabalho prestado pelo trabalhador | |
| Financiamento | Receitas das Caixas do Abono de Família que contemplavam quantias pagas pelos sócios, contribuições do Fundo Nacional de Abono de Família, administrado pelo INTP. | |

2.2 - Alterações Ao Abono De Família No Período Democrático

2.2.1 – Década de 70 até 1980

Em 1977, aquando das alterações promovidas ao abono de família, este passa a ser um apoio direcionado para as crianças, segundo o princípio da universalidade, ao contrário do que até então sucedia em que apenas os filhos legítimos dos trabalhadores do comércio e da indústria ou dos serviços de organismos corporativos e de coordenação económica o poderiam receber. Como determinado no Decreto-Lei 197/77 no seu preâmbulo, “o direito ao abono de família é reconhecido diretamente aos descendentes dos trabalhadores abrangidos” (Decreto-Lei 197/77: 1085). Apesar de ter sido determinado que o abono de família passaria doravante a ser um direito da criança, durante os primeiros anos de redefinição do abono de família, houve a necessidade de manter os ascendentes dos trabalhadores como beneficiários deste apoio. A consciencialização de que as crianças e os idosos apresentavam necessidades diferentes e que, como tal, necessitavam de apoios distintos, levou o governo a manter este apoio, considerando que os ascendentes não deveriam ficar desamparados enquanto não fosse criada uma prestação adequada à terceira idade. Tornava-se claro que não deveria ser “através do abono de família que se pode atingir a proteção adequada das situações de carência na terceira idade.” (Decreto-Lei 197/77: 1085). Por outro lado, a atribuição do abono de família aos descendentes era defendida “como direito próprio destes até que possa ser substituído por prestações eficazes para aquelas situações” (Decreto-Lei 197/77: 1085).

As alterações continuaram relativamente à titularidade, ao requerente e aos critérios de elegibilidade. A titularidade do abono de família passa a ser definida como um direito de todas as crianças, deixando de existir distinção entre filhos legítimos e filhos ilegítimos. Quanto aos requerentes, estes passam a ser qualquer trabalhador adulto abrangido pela segurança social, com crianças a cargo, podendo requerer-lo tanto o homem como a mulher, deixando, assim, de existir discriminação face à mulher (Decreto-Lei 197/77: 1086). Este subsídio passa a ser atribuído “aos trabalhadores em condições de igualdade, independentemente do sexo e de serem ou não chefes de família” (Decreto-Lei 197/77: 1085) e tendo em conta a não distinção dos filhos como legítimos ou ilegítimos.

A idade limite para a atribuição do abono de família para os descendentes também é alterada passando o abono a ser atribuído a jovens até aos 18 anos ou até aos 21 ou 24 anos em caso de aproveitamento escolar e sem limite de idade em caso de doença prolongada ou de incapacidade (Decreto-Lei 197/77: 1086). Também o ponto relativo à composição do agregado familiar sofre

alterações, passando a ser considerada apenas a família nuclear. A partir desse ano, o abono de família passa a ser competência do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, sendo a sua fonte de financiamento o Orçamento do Estado (Decreto-Lei nº 124/77: 671).

É possível observar uma transformação profunda no abono de família, relativamente ao subsídio familiar que existia anteriormente. A partir de 1977, o abono de família deixa de ser um subsídio direcionado à família, enquanto garante do seu bem-estar, para se aproximar de um apoio à criança tal como conhecemos hoje.

O ano de 1980 foi um ano de muitas alterações aplicadas ao abono de família, tanto na sua aplicabilidade pessoal – como a titularidade e os critérios de elegibilidade – como na aplicabilidade material - os montantes do abono. Uma das alterações mais importantes promovidas ao abono de família foi a aplicação de prova de condição de recursos, resultado da criação do sistema não contributivo do qual passa a fazer parte esta prestação (Decreto-Lei 71/80: 3843).

Durante este ano de 1980, a titularidade do abono de família passa para a criança, tornando-se este um direito exclusivo da mesma e deixando os ascendentes de serem abrangidos por este apoio. De acordo com o decreto-lei 170/80 o abono passaria a ser atribuído “aos descendentes e equiparados do trabalhador ou do cônjuge” (Decreto-Lei 170/80: 1237). Esta alteração surge num processo de revisão e valorização das prestações familiares que estabelece a infância, juventude e família como uma das principais prioridades.

Nesse mesmo ano, o abono de família sofre alterações relativamente ao agregado familiar, passando a sua definição a ser composta por “parentes e afins em linha reta e os de linha colateral até 3º grau que convivam em economia familiar com o requerente” (Decreto-Lei 160/80: 1186). Outra alteração importante prende-se com a fixação dos rendimentos do agregado familiar como critério de elegibilidade (Decreto-Lei 160/80: 1186). A necessidade de distinguir, dentro do sistema não contributivo, os que precisavam do apoio dos que não necessitavam, promoveu a aplicação da prova da condição de recursos.

A partir desse ano, passariam a ter direito ao abono de família todas as crianças que pertencessem a agregados familiares com rendimentos ilíquidos mensais iguais ou inferiores a 40% do salário mínimo (Decreto-Lei 160/80: 1185). Outra importante alteração promovida aos critérios de elegibilidade prende-se com a carreira contributiva dos pais, passando a usufruir do abono todos os cidadãos nacionais, residentes em Portugal, contribuintes ou não contribuintes que cumprissem a prova de condição de recursos. Apesar deste novo princípio universalista, no caso das famílias pertencentes ao regime não contributivo, apenas as mais pobres teriam acesso a esta prestação (Decreto-Lei 160/80: 1185). Por último, a alteração aos montantes do abono de

família: aumentaram para 300 escudos por criança com majoração a partir do 3^a filho e aumento para 600 escudos no caso de famílias de baixo rendimento.

O ano 1980 é um ano de importantes alterações ao abono de família, na medida em que deixa de existir qualquer vínculo com os ascendentes e porque passa a ser uma prestação atribuída segundo as condições de recursos.

Em suma, o abono de família sofreu alterações aos titulares e requerentes, aos critérios de elegibilidade e aos montantes. As principais alterações promovidas pelos governos, em finais da década de 70 e início da década de 80, definem o abono de família como um apoio para as crianças, podendo este apoio ser requerido tanto pelo pai como pela mãe. Uma alteração importante durante este período, prende-se com o facto de os ascendentes deixarem de ter direito ao abono de família, passando este a ser um apoio exclusivo dos descendentes até que estes atingissem a maioridade.

Tabela 2 - Alterações ao Abono de Família entre 1977 e 1980

| Indicadores | | 1977-1978 | 1980 |
|-----------------------------------|--|--|---|
| Designação | | Abono de família | Abono de família |
| Titularidade | | Criança | Crianças |
| Requerente | | Adulto com crianças a cargo | Adulto com crianças a cargo |
| Beneficiários | | Ascendentes e descendentes dos trabalhadores | Ascendentes deixam de beneficiar deste apoio |
| Critérios de Elegibilidade | Agregado Familiar | Família Nuclear Não discriminação dos filhos ilegítimos | Parentes e afins em linha reta e os de linha colateral até ao 3º grau que convivam em economia familiar com o requerente |
| | Rendimentos do Agregado Familiar | | Rendimentos ilíquidos mensais iguais ou inferiores a 40% da remuneração mínima garantida para a generalidade da população |
| | Relação com o Mercado de Trabalho | Trabalhadores do regime geral de previdência e abono de família das caixas de previdência, no ativo ou pensionista | Trabalhadores do regime contributivo e não contributivo (só para famílias mais pobres) |
| Montante/ Fórmula | | | Aumento do montante do abono de família e majoração a partir do 3º filho |
| Financiamento | | O financiamento passa a ser feito através do Orçamento de Estado | Através do Orçamento de Estado |

2.2.2 - Década de 90 e início do novo milénio

Em 1997, ocorrem as alterações mais significativas nas prestações familiares no sentido de diferenciar as famílias que mais necessitavam deste apoio das que menos necessitavam. Uma das primeiras alterações promovidas durante este ano é a mudança na designação deste apoio para *Subsídio Familiar para Crianças e Jovens*. A alteração da designação prende-se, não só com a alteração do nome do abono de família, mas, principalmente, com a agregação do abono de família e do subsídio de nascimento e aleitação numa só prestação. Esta alteração leva o Governo a definir os montantes do abono de família em função dos rendimentos familiares através da criação de três escalões de abono de família (Decreto-Lei 133B/1997: 2624). Como nos diz o decreto-lei 133B/97, “O montante do subsídio familiar a crianças e jovens é determinado em função do nível de rendimentos do agregado familiar de que o titular do direito à prestação é dependente, do número de titulares com direito à mesma e da respetiva idade” (Decreto-Lei 133B/1997: 2624- (12)). Em contrapartida pela atribuição dos montantes do abono de família de acordo com os três escalões estipulados, o Governo decide atribuir o subsídio familiar durante os primeiros 12 meses de vida e majorar os montantes do abono de família a partir do terceiro filhos das famílias do 1º escalão (Decreto-Lei 133B/97; 2624- (12)).

Nos critérios de elegibilidade é alterada a idade de atribuição do abono de família, passando dos 18 anos até então estipulados para os 16 anos ou dos 16-18 em caso de estar matriculado no ensino básico, dos 18- 21 se estiver matriculado no ensino secundário e dos 21 -24 matriculados no ensino superior. (Decreto-Lei 133B/97: 2624- (10)). Apesar das alterações ocorridas em 1997, o governo combinou nesta política dois princípios: o princípio da universalidade e o princípio da seletividade, como se pode observar ao analisarmos as alterações.

Estando definido o abono de família no que toca à titularidade e aos requerentes, as alterações promovidas pelo governo, durante o ano de 1997, vão no sentido de redirecionar o abono de família para as crianças com maiores necessidades.

Em 2003, novas alterações legislativas foram levadas a cabo, nomeadamente na designação da política que deixa de ser *Subsídio Familiar para Crianças e Jovens* e volta a designar-se de *Abono de Família para Crianças e Jovens*. Anteriormente tinha sido consignado, no âmbito da reforma do sistema de segurança social a autonomização do subsistema de proteção familiar, o qual tinha como objetivo assegurar a compensação de encargos familiares acrescidos (Decreto-Lei 176/2003: 4594). Tendo em conta o princípio de diferenciação positiva, o governo determinou a atualização para cinco no número de escalões de rendimento, sendo o seu

montante “variável em função do nível de rendimentos de referência do agregado familiar em que se insere o titular do direito à prestação e da respetiva idade” (Decreto-Lei nº 176/2003: 4598). O montante passaria a ser definido por escalões “aferido(s) em função de um rendimento de referência, (...) em conformidade com o valor per capita dos rendimentos do agregado familiar, (...) com o número de crianças e jovens com direito à prestação no seio do mesmo agregado familiar” (Decreto-Lei nº 176/2003: 4598). Deste modo, a atribuição do abono de família passa a ter em conta o rendimento das famílias e as idades como principais critérios de elegibilidade.

Em contrapartida, pela eliminação da majoração a partir do terceiro filho, levada a cabo pelo governo, é introduzido o 13º mês para as famílias do 1º escalão (Decreto-Lei nº 176/2003: 4598). Na prática, seria atribuído às famílias do 1º escalão um montante adicional que compensaria os encargos gastos com as crianças a ser pago no mês de setembro. Para além da atribuição desta majoração às famílias do 1º escalão, também a fórmula de cálculo dos montantes do abono de família foi atualizada, passando a favorecer as famílias numerosas. Assim a nova fórmula de cálculo dos rendimentos dos agregados familiares era calculada através da “soma do total de rendimentos de cada elemento do agregado familiar a dividir pelo número de titulares de direito ao abono, inseridos no agregado familiar, acrescido de um” (Decreto-Lei nº 176/2003: 4597).

A relação do requerente com o mercado de trabalho é outro dos critérios de elegibilidade alterados durante este mandato. Deixa de ser condição necessária para a atribuição deste apoio a vinculação do requerente com o mercado de trabalho, isto é, a atribuição deixa de estar dependente da carreira contributiva dos familiares e equiparados das crianças. As prestações familiares deixam de ser atribuídas apenas “aos trabalhadores nos regimes de proteção social de natureza laborista, bem como o elenco material dos regimes de natureza não contributiva destinados a proteger cidadãos em situação de carência económica não cobertos pelos regimes laborista” (Decreto-Lei nº 176/2003: 4594). Desta forma, para ter direito ao abono de família, as famílias deveriam cumprir os seguintes critérios de elegibilidade - estar integrados no agregado familiar e viver em economia familiar, serem cidadãos nacionais que possuíssem domicílio habitual em território nacional ou cidadão estrangeiro, refugiado, ou apátrida habilitado com título válido de autorização de residência em território nacional (Decreto-lei nº 176/2003: 4596).

O ano de 2003, assim como em 1997 foi um ano de alterações ao abono de família. Em ambos os anos existiu uma tentativa de diferenciar as necessidades das famílias, tentando promover o bem-estar das crianças em famílias mais carenciadas, sendo por isso atualizados os

escalões de três para cinco. Com a decisão de tornar a atribuição do abono de família, independente da carreira contributiva o governo posiciona categoricamente esta prestação como uma prestação do regime não contributivo.

Durante o período 1997 e 2003, existiu um grande foco em princípios que promovessem a equidade na distribuição deste apoio, tais como o princípio da seletividade e da diferenciação positiva. O governo passa a contabilizar os rendimentos familiares para a atribuição do abono de família, tendo por isso durante estes dois momentos estipulado os escalões do abono de família- nomeadamente 3 escalões em 1997 e 5 escalões em 2003. Em 1997, surge pela primeira vez no abono de família a majoração no primeiro ano de vida das crianças às famílias do 1º escalão, a partir do terceiro filho. Em 2003, para além o princípio da diferenciação positiva utilizada neste apoio, outra alteração realizada nos critérios de elegibilidade prende-se com a relação do requerente com o mercado de trabalho deixando este de estar dependente da carreira contributiva. Nesse ano é ainda eliminada a majoração a partir do terceiro filho, sendo esta substituída pela atribuição do 13º mês às famílias do 1º escalão.

Tabela 3- Alterações ao Abono de Família entre 1997 e 2003

| Indicadores | | 1997 | 2003 |
|-----------------------------------|--|---|---|
| Designação | | Subsídio familiar para crianças e jovens | Abono de família para crianças e jovens |
| Critérios de Elegibilidade | Idade | Descendentes com idade até aos 16 anos; ou até 24 anos em caso de aproveitamento escolar | |
| | Agregado Familiar | | Integram o agregado familiar as pessoas que vivam em comunhão de mesa e habitação e tenham estabelecido entre si uma vivência comum de entreatajuda e partilha de recursos. |
| | Rendimentos do Agregado Familiar | | Soma do total de rendimentos de cada elemento do agregado familiar a dividir pelo número de titulares de direito ao abono, inseridos no agregado familiar, acrescido de um. |
| | Relação com o Mercado de Trabalho | | Independente da carreira contributiva |
| | Nacionalidade e Residência | | Cidadão estrangeiro, refugiado, ou apátrida habilitado com título válido de autorização de residência em território nacional. |
| Montante/ Escalões | | Majoração no primeiro ano de vida e a partir do 3º filho só para as famílias do 1º escalão Criação de 3 escalões | Introdução do 13º mês para o 1º escalão; Eliminado a majoração a partir do 3º filho São criados 5 escalões |

2.2.3 – Desde 2006 a 2012

O período de 2006-2008 é tempo de expansão no abono de família, tanto no campo financeiro como nas alterações aos critérios de elegibilidade. A primeira alteração promovida ao abono de família surgiu em 2006 com as alterações efetuadas ao Decreto-lei nº176/2003, relativamente ao alargamento do abono de família às crianças e jovens familiares de imigrantes com título válido de permanência em Portugal. Assim, passariam a ser contemplados os “equiparados a residentes para efeitos de atribuição da prestação de abono de família a crianças e jovens: a) Os refugiados ou apátridas portadores de título de proteção temporária válido; e b) Os cidadãos estrangeiros portadores de títulos válidos de permanência, ou respetivas prorrogações” (Decreto-lei 41/2006: 1409). Em 2007, pela primeira vez, é criado o abono de família pré-natal que tinha como objetivo o incentivo e apoio à natalidade colocando como titular desta medida a mulher grávida (Decreto-lei nº 308A/2007: 6320). Relativamente ao abono de família para crianças e jovens as medidas vão no sentido de aumentar o apoio às famílias numerosas através da majoração em dobro para a segunda criança e em triplo para a terceira criança integrada no agregado familiar, com idades entre os 12 e os 36 meses de vida (Decreto-lei nº 308A/2007: 6320). Em 2008, e continuando a política de apoio às famílias mais desfavorecidas, foi integrado para as políticas familiares um novo conceito de famílias monoparentais. Este novo agregado passa a ser considerado como uma família com “um único parente ou afim em linha reta ascendente e em linha colateral, até ao 2.º grau, ou equiparado, a viver com os titulares do direito ao abono de família para crianças e jovens” (Decreto-Lei n.º 87/2008: 2998) tendo sido estipulado uma majoração de 25% para as famílias monoparentais (Decreto-Lei n.º 87/2008: 2998). Em junho desse ano é determinado o aumento extraordinário de mais 25% para os beneficiários do 1º e 2º escalão (Portaria n.º 425/2008: 3468). Em dezembro é determinada a generalização do 13º mês do abono de família ao 2º ao 5º escalão (Decreto-Lei n.º 245/2008: 8913). “Os titulares do direito ao abono [...], de idade compreendida entre os 6 e 16 anos durante o ano civil que estiver em curso, têm direito a receber, no mês de setembro, além do subsídio que lhes corresponde, um montante adicional de igual quantitativo que visa compensar as despesas com encargos escolares, desde que matriculados em estabelecimento de ensino” (Decreto-Lei n.º 245/2008: 8913).

Em 2010, o Governo decide definir novas regras de acesso aos apoios sociais do Estado que tenham subjacente a condição de recursos, nomeadamente o abono de família. Através do Decreto-Lei 70/2010, o Governo estipula regras para a verificação das condições de recursos referentes ao abono de família, através dos rendimentos do agregado familiar, bem como da sua

composição (Decreto-Lei 70/2010: 2082). Mais tarde nesse ano, o Governo opta por realizar cortes a nível financeiro, ficando as crianças e jovens do 4º e 5º escalões sem as suas prestações de abono. Em junho é eliminado o 13ª mês para o 2º, 3º, 4º e 5º escalões de abono (Decreto-Lei nº77/2010: 2262) e a partir de novembro são eliminados os 4º e 5º escalão do abono de família (Decreto-Lei nº 116/2010: 4765).

Depois dos cortes aplicados ao abono de família em 2010, o Governo de Pedro Passos Coelho decide, em 2012, voltar atrás com alguns dos cortes que geraram maior contestação. A primeira medida tomada foi a reintrodução da majoração de 10% para os casais em que ambos estivessem desempregados com filhos a cargo beneficiários do Abono de Família até ao 4º escalão, e para as famílias monoparentais sem pensão de alimentos. Seguidamente, o Governo opta por rever a lei de condição de recursos e introduzir a possibilidade de reavaliar os escalões do abono de família às famílias mais carenciadas (Decreto-Lei nº 133/2012: 3281). As alterações seriam aplicadas no caso de alteração dos rendimentos de referência ou da composição do agregado familiar. “A reavaliação do escalão de rendimentos subsequente à prova anual de rendimentos e da composição do agregado familiar depende da apresentação de declaração de alteração da composição e rendimentos do agregado familiar” (Portaria 344/2012: 6216). Até à data desta alteração, “a atribuição desta prestação era feita com base nos rendimentos do ano civil anterior ao do pedido, e o valor definido tinha efeito a partir da data da requisição e durante o ano civil subsequente.” (Revista Visão, 23 de outubro de 2012). As novas regras impostas pelo Governo passariam a permitir a reavaliação dos escalões trimestralmente, podendo os mesmos sofrer alterações 90 dias após a alteração aos rendimentos ou ao agregado familiar. “O pedido da reavaliação prevista no número anterior não pode ser apresentado antes do decurso de 90 dias após a data da prova anual ou da data de produção de efeitos da anterior declaração de alteração de rendimentos e de composição do agregado familiar.” (Portaria 334/2012: 6216).

A partir de 2006 até 2008 as alterações promovidas ao abono de família são essencialmente de cariz económico, com o aumento dos apoios financeiros através de majorações do abono de família às crianças mais carenciadas. Em 2010, as alterações ao abono de família continuaram a ser ao nível económico, tendo sido aplicados cortes às medidas aplicadas durante o período 2006-2008. Em 2012, as alterações foram essencialmente a reintrodução da majoração de 10% às famílias em que os progenitores estivessem ambos desempregados e a possibilidade de reavaliação dos escalões efetuada trimestralmente em caso de alterações da situação ao nível do trabalho dos pais.

Tabela 4- Alterações ao Abono de Família entre 2006 e 2012

| Indicadores | | 2006-2008 | 2010 | 2012 |
|----------------------------|---|---|---|---|
| Critérios de Elegibilidade | Agregado Familiar | Adicionado o conceito de agregado monoparental | | |
| | Nacionalidade e e Residência | Alargamento a crianças e jovens familiares de imigrantes com título válido de permanência em Portugal | | |
| Montante/ Escalões | <p>Majoração do Abono de Família para famílias numerosas, a partir da 2ª criança e subsequentes</p> <p>Majoração em mais 20% para famílias monoparentais</p> <p>Aumento extraordinário de mais 25% para os beneficiários do 1º e 2º escalão</p> <p>Generalização da 13ª prestação para o 2º, 3º, 4º e 5º escalão de abono</p> | <p>Elimina a generalização da 13ª prestação para o 2º, 3º, 4º e 5º escalões de abono</p> <p>Elimina, a partir de novembro de 2010, o 4º e do 5º escalão do AF e determina o fim do aumento extraordinário de 25% sobre o valor da prestação do 1º e 2º escalões</p> | <p>Elimina a generalização da 13ª prestação para o 2º, 3º, 4º e 5º escalões de abono</p> <p>Elimina, a partir de novembro de 2010, o 4º e do 5º escalão do AF e determina o fim do aumento extraordinário de 25% sobre o valor da prestação do 1º e 2º escalões</p> | <p>Majoração de mais de 10% do subsídio para os casais ambos desempregados com filhos a cargo beneficiários do Abono de Família até ao 4º escalão, e famílias monoparentais sem pensão de alimentos decretada ou homologada pelo tribunal</p> |

CAPITULO III – JUSTIFICAÇÕES POLITICAS PARA AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS AO ABONO DE FAMILIA

3.1 - Justificações Políticas Das Alterações Ao Abono De Família

No seguimento da descrição das alterações ao Abono de Família, o que se pretende é perceber, o que levou às alterações ocorridas a esta prestação familiar. Tendo o abono de família sido criado em 1942 e não tendo sofrido alterações durante o período ditatorial, a análise que se segue será iniciada a partir da transição para a democracia.

O abono de família do período ditatorial é definido como um subsídio dirigido à família e com o chefe de família como titular e requerente. Esta fase termina em 1977, quando novas alterações ao abono de família são promovidas, no sentido de tornar esta medida mais abrangente e coerente com os princípios democráticos.

3.1.1 - Década de 70

Quando em 1977 foram realizadas as primeiras alterações ao abono de família, Portugal passava por um período de contrastes políticos e dificuldades económicas. Apesar do período conturbado que se viveu no período pós-revolucionário, a transição para a democracia traduziu-se num alargamento significativo dos “direitos e prestações sociais (desde logo com um movimento tendente à universalização da proteção da pobreza e com a extensão muito significativa da cobertura do desemprego)” (Ferreira *et al*, 2016: 73). Foi no contexto pós-revolucionário, e com a recente criação da Constituição Portuguesa em 1976, que o Governo decidiu alterar as prestações familiares, nomeadamente o abono de família. Sendo o abono de família uma prestação que pertence ao sistema de segurança social, este foi altamente influenciado, durante os seus primeiros anos do período pós-revolucionário, pela Constituição da República Portuguesa de 1976 e pelo que está determinada para o sistema de Segurança Social. É por isso fundamental, analisar as justificações às alterações do abono de família tomando sempre em consideração as alterações ao sistema de Segurança Social.

A Constituição da República Portuguesa no seu texto original de 1976 determinava que o direito à Segurança Social se destinava a todos os cidadãos portugueses cabendo “ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado” (Constituição da República 1976: artigo 64º). A Constituição da República Portuguesa, tendo

sido elaborada após o regime ditatorial, estipulava a garantia de direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos portugueses, a determinação dos princípios democráticos e a garantia do primado do Estado de Direito. É neste sentido que como princípios gerais, na Constituição da República Portuguesa de 1976, se encontram os princípios da universalidade e da igualdade (Constituição da República 1976: artigos 12º e 13º).

Apesar de estar determinado que a segurança social deveria ser, por ai doravante, um direito de todos os cidadãos, através da universalidade dos seus apoios a todos os cidadãos, a Constituição da República Portuguesa acaba por restringir essa universalidade apenas aos cidadãos portugueses ligados ao mercado de trabalho, bem como às suas famílias, garantindo-lhes apoio no caso de doença, velhice, invalidez, viuvez, orfandade, desemprego ou falta dos meios de subsistência (Ferreira *et al*, 2016: 74). Assim, apesar das alterações ao abono de família terem sido realizados com o objetivo de respeitar o princípio da universalidade, este universo cingia-se aos filhos dos trabalhadores, sendo a relação do requerente com o mercado de trabalho um critério de elegibilidade importante na atribuição deste apoio.

A transição para a democracia e a elaboração da Constituição da República Portuguesa constituíram marcos importantes para a definição do abono de família. Esta prestação tem, nos anos 70, alterações significativas ao nível dos titulares e requerente, tendo ido ao encontro do que era determinado pela Constituição. Em 1977, deixa de haver distinção entre filhos legítimos e ilegítimos pelo que todos passam a ter direito ao abono de família, independentemente da sua condição de nascimento e relativamente aos requerentes, passariam a poder requerer tanto os homens como as mulheres. Caía assim por terra dois importantes conceitos referentes ao abono que vigoravam em plena ditadura. A Constituição da República Portuguesa, relativamente à parte dos Direitos e Deveres do Cidadãos, define no artigo 36º referente à Família, Casamento e Filiação, que “os cônjuges tem iguais direitos e deveres quanto à capacidade civil e política e à manutenção e educação dos filhos” e que “os filhos nascidos fora do casamento não podem, por esse motivo, ser objeto de qualquer discriminação e a lei ou as repartições oficiais não podem usar designações discriminatórias relativas à filiação” (Constituição da República 1976: artigo 36º). Estas duas alíneas serão cruciais para a definição do abono de família no que diz respeito aos titulares e aos requerentes deste apoio.

De acordo com a Constituição de 1976, cabia ao Estado assegurar a proteção à família, promovendo “a independência social e económica dos agregados familiares” e “regular os impostos e os benefícios sociais de harmonia com os encargos familiares” (Constituição da República 1976: artigo 67º). Cabia também ao Estado proteger as crianças “com vista ao seu desenvolvimento integral” (Constituição da República 1976: artigo 69º). Apesar de ficar claro

que era dever do Estado promover o bem-estar das famílias e das crianças, não é claro, nestes artigos, de que forma isso se traduziria. Relativamente à organização económica, a Constituição de 1976, determina como incumbência do Estado “promover o aumento do bem-estar social e económico do povo, em especial das classes mais desfavorecidas” e “operar as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento” Constituição da República 1976: artigo 81º). Tendo como pilares inabaláveis a Constituição, algumas das alterações promovidas pelo Governo, no ano de 1977, seguiram os princípios fundamentais presentes na mesma.

O I Governo Constitucional apresentava como um dos seus objetivos assegurar “a todos os portugueses o máximo possível de igualdade e justiça social” (Programa do I Governo Constitucional, 1976: 6) Assim, de acordo com o programa de governo, no campo da Segurança Social o executivo pautar-se-ia pelo artigo 63º da Constituição orientando a sua ação no sentido de “lançar as bases jurídicas, administrativas e financeiras de um serviço nacional de segurança social, integrado e generalizado a toda a população” (Programa do I Governo Constitucional, 1976: 107). Desta forma, o Governo propunha-se a alargar o esquema de previdência a todos os trabalhadores que até à data não eram abrangidos pela proteção social. Este justificava a alteração ao esquema de previdência pelas falhas na classificação de trabalhadores, uma vez que existiam “muitas situações em que trabalhadores por conta de outrem, designadamente os remunerados à tarefa, são reputados de independentes e como tal não abrangidos pela Previdência” (Programa do I Governo Constitucional, 1976: 108). Para o Governo estes eram um grupo de trabalhadores de grande debilidade económica e que, como tal, era urgente estender-se-lhes os benefícios da Previdência (Programa do I Governo Constitucional, 1976: 108). Outro dos objetivos do Governo era “a construção de um sistema unificado de segurança social que liderasse a planificação e a prossecução de medidas de harmonização e nivelamento dos esquemas de prestações.” (Decreto-Lei nº 197/77: 1085). No programa do Governo, este referia a necessidade de “harmonização dos dois sistemas de proteção social — o do Estado e o da Previdência” sendo este “indispensável para o estabelecimento de um sistema integrado de segurança social.” (Programa do I Governo Constitucional, 1976: 108). A criação deste sistema permitiria estabelecer “a intercomunicabilidade dos atuais sistemas em relação aos beneficiários abrangidos, à uniformização de esquemas e ao recurso a um financiamento comum” (Programa do I Governo Constitucional, 1976: 108).

No programa de governo, este faz referência a uma situação que seria decisiva para determinar quem deve beneficiar do abono. Neste caso, existe uma atenção face aos problemas com os idosos, sendo considerado pelo Governo a necessidade de “rever a situação dos

reformados e pensionistas com atualização das respetivas pensões e atribuição de benefícios” e atribuir progressivamente benefícios aos idosos ou deficientes sem fonte de rendimento” (Programa do I Governo Constitucional, 1976: 108). Tendo como base a Constituição da República Portuguesa de 1976 e de acordo com o programa do I Governo Constitucional, este justificava as alterações aplicadas às prestações do abono de família como uma forma de “evitar a criação (...) de maiores desigualdades entre os diversos sectores” achando por bem “proceder à uniformização dos esquemas da Previdência e função pública” (Diário Assembleia da República, 22 de Dezembro de 1976:1852).

Nesse ano foram alterados a titularidade e os critérios de elegibilidade para a aquisição do abono de família, passando a ser titular a criança e a poder requerer esta prestação qualquer adulto com crianças a cargo. Estas medidas são justificadas pela evolução social verificada com a viragem para o regime democrata e que impunha “a eliminação de conceitos que se tornaram obsoletos e, em alguns casos, estão em oposição a princípios constitucionalmente consagrados.” (Decreto – Lei 197/77: 1085). O ano de 1977 fica marcado pela transição do abono de família de cariz conservador do regime ditatorial para uma prestação familiar assente numa orientação democrática e de consciencialização dos princípios democráticos.

3.1.2 - Década de 80

No início dos anos 80, Portugal passava por um período conturbado, tendo recebido, anos antes, a intervenção financeira do FMI³, em sequência da crise instalada em 1978 (Ferreira *et al*, 2016: 83). O ano de 1980 foi, não só, um ano de novas alterações ao abono de família, mas principalmente um ano de implementação de um novo regime não contributivo de proteção social. No programa do VI Governo Constitucional, liderado por Francisco Sá Carneiro, é possível observar as referências aos sistemas contributivo e não contributivo.

Por esta altura, o Governo determina a instituição de um esquema mínimo de proteção social que pretendia garantir a universalidade dos direitos de proteção social, a todos os cidadãos independente das relações laborais. De acordo com o programa da Aliança Democrática⁴ a segurança social deveria, “por razões de justiça e de realismo”, ser gerada “como fator de igualização de oportunidades e de condições mínimas de vida, devendo-se

³ Fundo Monetário Internacional é uma organização internacional criada pela ONU e cujos objetivos são promover políticas cambiais sustentáveis, facilitar o comércio internacional e reduzir a pobreza mundial.

⁴ Coligação formada pelo PPD/PSD, CDS e PPM durante os anos 1979 e 1983. Os seus líderes foram Francisco Sá Carneiro, Freitas do Amaral e Gonçalo Ribeiro Telles, entre os anos 1979 e 1983. Ganharam as eleições com maioria absoluta nos anos 1979 e 1980.

procurar reduzir ou eliminar as diferenças existentes em termos de benefícios concebidos” (Programa de VI Governo Constitucional, 1980: 28). É com esta orientação que a AD pretendia conceber um sistema de segurança social alicerçado no princípio de solidariedade nacional, através da “redistribuição dos rendimentos gerados pelo desenvolvimento económico sem provocar distorções económicas ou sociais” (Programa de VI Governo Constitucional, 1980: 28).

Enquanto o regime contributivo é distinguido pela sua componente previdencial, como se se tratasse de um seguro, o regime não contributivo apresentava uma componente assistencial e de solidariedade (Ferreira *et al*, 2016: 80). Assim, em 1980 a implementação do regime não contributivo abriu “a porta ao reconhecimento genérico de que o direito à segurança social não depende da vinculação previdencial” (Ferreira *et al* 2016:81).

Preocupado em concretizar um sistema de Segurança Social unificado, respeitando os princípios constitucionais, este Governo concebeu um esquema de prestações seguindo os princípios da generalização e universalidade. Em maio de 1980, o Governo aposta na “criação de esquemas de proteção social especialmente destinados às populações” que não eram abrangidas pelo regime contributivo. Deste modo, seriam abrangidos pelas prestações sociais, apenas os estratos mais carenciados, uma vez que este novo esquema integrava indivíduos/famílias que para ele não contribuía, resultado da sua carência económica (Decreto-Lei 160/80: 1185).

O Governo leva a cabo alterações ao Decreto-Lei nº 513-L/79 no qual criava um sistema mínimo de proteção social que cobria todos os cidadãos não contribuintes. O que se pretendia com este sistema mínimo de proteção social era abranger apenas as famílias mais carenciadas, justificando esta decisão como sendo injusto a integração generalizada dos cidadãos não contribuintes neste sistema. De acordo com o Governos, a abrangência do sistema não contributivo apenas a famílias carenciadas prendia-se com o facto de este ser um sistema para o qual estas famílias não contribuía, mas que dele careciam (Decreto-Lei 160/80: 1185).

Este esquema de proteção social passa a ser aplicado aos cidadãos mais desfavorecidos, de acordo com a implementação da prova de condições de recursos. A aplicação da condição de recursos aos apoios pertencentes a este regime influenciou o abono de família, através da determinação de novos critérios de elegibilidade. Durante este período são aplicadas ao abono de família alterações relativamente ao agregado familiar e passa a ser fixado como critério de elegibilidade os rendimentos do agregado familiar e deixa a atribuição do abono de família de estar ligada à carreira contributiva dos pais. Deste modo, é possível dizer que as alterações ao

abono de família, durante o início da década de 80, são influenciadas pelas alterações promovidas no sistema de segurança social - nomeadamente do regime não contributivo.

3.1.3 - Década de 90

Os anos entre 1995 e 1999, foram anos de mudanças políticas e crescimento económico em Portugal. No contexto económico, Portugal atravessou um momento de crescimento económico, apresentando “indicadores de crescimento significativos, conforme reconhecem todos os observadores independentes e as organizações internacionais mais representativas” (Diário Assembleia da República, 19 de junho de 1997: 2896). Apesar do bom momento que o país atravessava, em termos económicos, o contexto político apresentava mais dificuldades para o Governo. Se por um lado tinha o PSD, que sendo o seu principal opositor, lhe poderia tirar eleitorado, por outro tinha a CDU que, segundo o Governo, apresentava “soluções de uma radicalidade alternativa de fachada, [...], desprovidas de credibilidade política” (1995:1 *apud* Filipe Nunes, 2005: 193). Os constrangimentos políticos e a convergência com a União Europeia, preocuparam o Governo do PS, que pretendia, face a esta situação, conseguir ter uma gestão com alguma “margem de manobra” (1995:2 *apud* Filipe Nunes, 2005: 197) e afetar os recursos orçamentais disponíveis (Filipe Nunes, 2005: 197).

Com a económica favorável e o processo de integração na União Europeia em curso, o XIII Governo Constitucional promove alterações ao abono de família, no sentido de o tornar um apoio para as famílias mais carenciadas. Seguindo uma identidade solidária, uma das prioridades do Governo durante o seu mandato prende-se com o combate à exclusão social (Filipe Nunes, 2005:197).

No âmbito da aproximação à Europa, um dos principais objetivos do Governo era o desenvolvimento do sistema de Segurança Social que à data se encontrava menos desenvolvido comparando com os sistemas de outros estados membros e a aplicabilidade de novos princípios básicos da “equidade social, crescimento controlado da despesa, melhoria progressiva da proteção, racionalidade do modelo de financiamento, transparência e eficácia administrativa” (1995:48 *apud* Filipe Nunes, 2005: 199). “O sistema de Segurança Social português apresenta-se, no quadro da União Europeia, como um dos sistemas menos desenvolvidos no que respeita à extensão da proteção garantida pelo Estado” (Programa do XIII Governo Constitucional: 104). Assim, o que se pretendia era ultrapassar a crise do sistema de Segurança Social, que tardava em conseguir dar respostas aos problemas sociais que iam surgindo, tendo por isso, tentado promover um sistema que fosse um fator de desenvolvimento social, sem que isso

implicasse obstáculos à competitividade económica do país a nível internacional (Programa do XIII Governo Constitucional: 105).

Para atingir os seus objetivos, o Governo promove alterações legislativas às políticas sociais, com a justificação de que “só a justiça e a solidariedade poderão impedir que os mais fracos e desprotegidos [de serem] excluídos de participar nos hábitos e costumes correntes na sociedade em que vivem” (1995: III-5 *apud* Filipe Nunes, 2005: 197). É neste âmbito, que o Governo defende a atuação de quatro instituições, que em conjunto, tornariam esta sociedade possível: o mercado, o Estado, a família e a sociedade civil (1995-5 *apud* Filipe Nunes, 2005: 197). No pensamento do Governo os direitos deveriam dar lugar aos deveres e à reinserção e responsabilização dos cidadãos: “importa que a atuação em favor dos estratos sociais mais desfavorecidos não se limite à subsidiação, mas fomente o acesso à atividade e aos serviços ou equipamentos sociais que se tornem necessários” (1995:9 *apud* Filipe Nunes, 2005: 197, 198).

O Governo defendia, desta forma, a necessidade de resolver os problemas do sistema de Segurança Social, que por estar apenas direcionado para a população ligada ao mercado de trabalho, deixava de fora grande parte da população mais carenciada (1995:44 *apud* Filipe Nunes, 2005: 198). Na tentativa de combater os problemas que se faziam sentir, face às famílias carenciadas, são implementadas às políticas sociais os princípios da seletividade e da diferenciação positiva (Filipe Nunes, 2005:199).

A estas prestações, o Governo aplicava também, o princípio da universalidade através da “revisão de critérios de atribuição e dos montantes, combinando os princípios da universalidade e da seletividade na atribuição de prestações familiares de segurança social” (Programa do XIII Governo Constitucional: 104).

Estes princípios traduziram-se, “no âmbito da segurança social, na definição de uma nova política social de compensação dos encargos familiares que, sem deixar de ter em conta o direito universal às correspondentes prestações, fortalecer a dinâmica redistributiva de rendimentos própria da segurança social, indo ao encontro das necessidades dos agregados familiares economicamente mais débeis.” (Decreto-Lei 133-B/97: 2624-(7)).

Como resultado do crescimento económico verificado, o Governo apostou em novas políticas sociais. De acordo com o Ministro da Solidariedade e Segurança Social, no seu discurso à Assembleia, a “ação governativa [privilegiou] o desenvolvimento de uma nova geração de políticas sociais voltadas para o reforço da coesão e integração social (...) nela se insere o esforço de reforma da segurança social, a qual está em pleno desenvolvimento no respeito completo pelos compromissos, quer temporais, quer metodológicos, que o Governo assumiu no seu programa” (Diário Assembleia da República, 19 de Junho de 1997: 2897). O

Governo assume o compromisso de criar um modelo de prestações familiares, assente em princípios de solidariedade redistributiva, que de deveria estar presente nas políticas públicas (Diário Assembleia da República, 19 de junho de 1997: 2898). “A eleição do princípio da solidariedade como um dos fundamentos da atuação política do Governo determinou a definição de uma orientação programática de política geral familiar que, assentando nos pressupostos constitucionais, na realidade atual da sociedade e nas suas tendências evolutivas, não perdesse de vista a convergência de políticas familiares europeias.” (Decreto-Lei 133-B/97: 2624-(7)).

Uma das medidas que mais impacto teve na política do abono de família foi a criação de três escalões, segundo os quais deviam de ser determinados de acordo com os rendimentos familiares. Desta forma, o Governo “criou uma prestação que permite a diferenciação positiva para as famílias de mais baixos rendimentos avançando-se no sentido de não deixar apenas ao sistema fiscal e o desenvolvimento de dinâmicas de redistribuição.” (Diário Assembleia da República, 19 de junho de 1997: 2898).

3.1.4 - Década de 2000

As alterações aplicadas ao abono de família em 2003 surgem num contexto económico difícil. No âmbito da reforma aplicada à Segurança Social, as prestações sociais sofrem alterações às quais o Governo, liderado por Durão Barroso, encarava como uma demonstração de inovação. Este definia as alterações à luz de “um espírito reformista e mobilizador para as causas sociais, buscando respostas de base humanista e de matriz personalista, contribuindo assim para uma sociedade mais justa e mais solidária.” (Decreto-Lei 176/2003: 4594). O Governo defendeu a reformulação da Segurança Social, tendo como justificação, o interesse de que a proteção social se estruturasse a partir das funções alienáveis do Estado (Diário Assembleia da República, 28 de maio de 2002: 5263).

O XV Governo Constitucional, constituído pela coligação PSD-CDS apresenta, no seu programa de governo, a sua posição face aos deveres do Estado relativamente à Segurança Social. Assim o Governo posicionava a sua ação na criação de condições para o fortalecimento das famílias, baseada nos valores da liberdade, da autonomia e da solidariedade. O Estado deveria “cooperar, apoiar e estimular o desenvolvimento pleno das funções específicas das famílias, não devendo substituí-las, todavia, no que lhes é e deve ser próprio” (Programa do XV Governo Constitucional, 2002: 168). O programa do Governo reconhece que, aos direitos pessoais de cada indivíduo, se juntam os direitos sociais, resultado da integração dos indivíduos

em comunidades, como a família. Esta é definida como um “elemento fundamental da sociedade (...) espaço natural de realização da pessoa e de solidariedade entre gerações” (Programa do XV Governo Constitucional, 2002: 169). É neste âmbito, que no seu programa de governo, este defende a “consagração de prestações familiares da Segurança Social mais seletivas, privilegiando as famílias de menor rendimento e mais diferenciadas, em função do número de filhos” (Programa do XV Governo Constitucional, 2002: 171). Através do programa do governo podemos ter uma ideia de como evoluiria as prestações familiares durante o seu mandato. Este seria pautado pelo princípio da diferenciação positiva, em detrimento do princípio da universalidade, que pautou o abono de família até 2003, concretizando “um marco para uma segurança social mais justa, mais familiar, mais próxima da realidade quotidiana vivida pelas famílias.” (Diário Assembleia da República, 28 de maio de 2003: 5264). O Governo tomava assim uma posição argumentando, num discurso proclamado pelo Ministro da Segurança Social e do Trabalho na Assembleia, contra a “esquerda mais conservadora”, que esta continuava a “a agarrar-se ao mito de um injusto e estéril universalismo que não distingue quem precisa de quem não necessita, e de um regressivo igualitarismo, que acaba por tratar semelhantemente o que é desigual.” (Diário Assembleia da República, 23 de outubro de 2002: 2185). Ao mesmo tempo, o Governo defendia a tomada de medidas que reforçavam “o princípio da diferenciação positiva, aumentando o esforço público em favor de quem mais carece de ajuda” prosseguindo uma política de proteção dos mais vulneráveis, através de uma “mais justa redistribuição com mais eficaz co-responsabilização.” (Diário Assembleia da República, 28 de maio de 2003: 5263). Com isto, o Governo pretendia enaltecer, como prioridades fundamentais, a justiça social e a igualdade de oportunidades, permitindo “reforçar a coesão social e promover a solidariedade”, através da aplicação um tratamento desigual ao que tinha de ser tratado desigualmente (Decreto-Lei nº 176/2003: 4594). Com a aplicação do princípio da diferenciação positiva às prestações familiares, o Governo defendia que se deveria privilegiar as famílias mais carenciadas e com mais filhos, em detrimento das que menos necessitavam, levando assim ao tratamento diferente de famílias com condições diferente. Isto permitiria, segundo o Governo, potenciar “uma maior justiça social” (Decreto-Lei nº 176/2003: 4595), ao mesmo tempo que permitiria criar condições para “racionalizar, modernizar e agilizar o processo gestonário, através da promoção de articulações entre serviços da Administração Pública e entre estes e outras entidades.” (Decreto-Lei nº 176/2003: 4595). Era importante para o Governo que a gestão destas prestações fosse o mais harmonioso, mais eficiente e mais rigorosa.

O XVII Governo Constitucional, liderado por José Sócrates, promoveu ao longo do seu mandato alterações significativas ao abono de família para crianças e jovens. Por essa altura, Portugal enfrentava uma situação económica difícil, que se prolongava desde 2004. Apesar da perspectiva de crescimento gradual da economia portuguesa, o país ainda sofria dos efeitos da crise, registando uma elevada taxa de desemprego (Wall, Aboim e Leitão 2011: 46). Neste sentido, o Governo pretende por em prática um processo de reestruturação da Segurança Social, que se iria refletir no abono de família. Para além do contexto económico difícil, o Governo deparava-se com outro problema – a descida da taxa de natalidade.

No programa do Governo, fica claro que este reconhece a importância das famílias na contribuição que estas têm para a “coesão, o equilíbrio social e o desenvolvimento sustentável do nosso País.” (Programa do XVII Governo Constitucional, 2005: 84) O Governo apresenta como um dos pontos do seu programa o reforço na proteção social, com mais rigor e mais justiça. É nesse âmbito que surgem algumas das mais importantes alterações a esta prestação, através do reconhecimento da evolução da sociedade e da necessidade de rever aspetos importantes das prestações sociais, nomeadamente quanto às famílias monoparentais. Tornava-se clara a necessidade de reestruturar o regime do abono de família, concebendo novos apoios aos “agregados familiares monoparentais, em situação de carência económica, em ordem a fazer face aos encargos acrescidos que tal situação acarreta” (Programa do XVII Governo Constitucional, 2005: 72).

Anteriormente, o Governo tinha promovido alterações, nomeadamente quanto ao critério de elegibilidade referente à atribuição do abono a residentes estrangeiros, por recomendação do Provedor de Justiça, que tinha sido contactado por cidadãos estrangeiros queixando-se de não receberem o abono de família, apesar de estarem a descontar para a Segurança Social (OPAF, 2011: 57). A partir do Decreto-Lei 41/2006, o Governo pretendia colmatar as situações de injustiça relativas ao acesso às prestações familiares por parte de cidadãos estrangeiros. Devido à aplicação do Decreto-Lei 176/2003, os cidadãos estrangeiros, que apesar de descontarem para a Segurança Social, viam restringidos os seus direitos de atribuição a esta prestação familiar. No comunicado do Conselho de Ministros, é comunicada a aprovação de legislação que pretende por “cobro à situação de flagrante injustiça em que estavam colocadas as crianças e os jovens com títulos de permanência, até aqui excluídos dessas prestações familiares.” (Conselho de Ministros, 22 de dezembro de 2005). Com o objetivo de acabar com as injustiças sociais, o Governo tratou de colmatar “uma situação de desigualdade que é ainda mais significativa quando os imigrantes em causa são trabalhadores que pagam os seus impostos e contribuem para o sistema de segurança social.” (Conselho de Ministros, 22 de dezembro de 2005). No ano

seguinte, com a criação do abono de família pré-natal e a majoração às famílias mais carenciadas, o Governo teve como objetivo o reforço da proteção social nos primeiros anos de vida e dos “agregados familiares com maior número de filhos [...] [importando] discriminar positivamente as famílias mais numerosas” (Decreto 308A/07: 6320). O Governo pretendia, deste modo, inverter as tendências demográficas que vinham a acentuar um decréscimo, “criando incentivos adicionais, no sentido de controlar e contrariar essa realidade e os problemas delas resultantes” (Decreto 308A/07: 6320). Atento à evolução ocorrida na sociedade, pela primeira vez, surge no abono de família, referência às famílias monoparentais afastando-se do conceito de família clássica. Foi tendo esta realidade presente que o Governo criou novos apoios para as famílias mais vulneráveis, com o objetivo de “minimizar as dificuldades mais gravosas sentidas por estas famílias” (Decreto-Lei 87/2008: 2997).

Os desafios demográficos decorrentes da não renovação de gerações, levaram o Governo a definir políticas de imigração e de natalidade, para combater estas situações de carência e falta de renovação de gerações.

3.1.5 - Década de 2010

No seguimento das eleições legislativas de 2009 um novo Governo, liderado por José Sócrates, volta a tomar posse. Portugal sentia os efeitos da crise económica mundial de 2008 o que levou o Governo a reger as suas políticas de contenção de despesa pública que afetaram, inevitavelmente as políticas sociais, nomeadamente as prestações familiares. O país encontrava-se “numa conjuntura económico-financeira excepcional de instabilidade e de ataques especulativos nos mercados financeiros que afetou vários estados da União Europeia, à qual Portugal não é alheio” (Decreto-Lei 77/2010: 2261). Durante o ano de 2010, o abono de família sofreu vários cortes no âmbito das medidas adicionais prevista para o Programa de Estabilidade e Crescimento para 2010-2013. Os cortes que estavam previstos para o Orçamento do Estado para 2011, acabam por entrar em vigor mais cedo incidindo sobre as famílias de maior rendimento de referência. O Governo “adota um conjunto de medidas de consolidação orçamental adicionais às previstas no PEC para 2010-2013, cujo efeito se pretende que se iniciem ainda no decurso de 2010.” (Conselho de Ministros, 8 de outubro de 2010). Face ao contexto económico do país, o Governo decide eliminar as medidas adicionais que tinham sido tomadas durante o mandato anterior “no auge da crise económica internacional, que afetou também a economia portuguesa” (Decreto-Lei 77/2010: 2261).

Estas medidas são tomadas com o intuito de fazer face à redução da despesa pública “no âmbito do esforço europeu de reforço da confiança nas economias europeias, de defesa da zona euro e de aceleração dos processos de consolidação orçamental” (Decreto-Lei 77/2010: 2261). Assim, de acordo com o Governo, as medidas tomadas “representam um esforço adicional no sentido de assegurar o equilíbrio das contas públicas de modo a garantir o regular financiamento da economia e a sustentabilidade das políticas sociais” (Conselho de Ministros, 8 de outubro de 2010). O abono acaba por surgir num ‘pacote’ de cortes realizados pelo Governo a nível nacional, inserido num “quadro de uma política comum adotada na zona euro com vista a devolver a confiança aos mercados financeiros e aos seus agentes e fazer face ao ataque especulativo à moeda única, o Governo Português tomou a decisão de reduzir o défice orçamental de 9,3 % para 7,3 % no corrente ano de 2010” (Decreto-Lei 77/2010: 2261).

Durante o mandato deste Governo foi recorrente em todas as suas intervenções a referência à crise económica que assolou a economia mundial e inevitavelmente a economia portuguesa. Face ao contexto político e económico, o Governo promoveu medidas políticas de contenção de despesa pública. No seguimento da crise económica e política que levou à queda do Governo anterior, o XIX Governo Constitucional, liderado por Pedro Passos Coelho, inicia as suas funções com um obstáculo – o Memorando de Entendimento com a Troika⁵. O contexto de crise económica agravada leva o Governo a aplicar novos cortes nas prestações familiares, tendo como principal objetivo a redução das despesas do Estado.

Atento aos compromissos financeiros com entidades externas, em detrimento do apoio do Estado às famílias, o Governo apresenta uma orientação seletiva e de desresponsabilização do Estado para com as famílias, promovendo antes o apoio de redes informais. No discurso proferido na Assembleia da República, o Ministro da Solidariedade e da Segurança Social, referia a importância dada pelo Governo à concertação social e a importância de “garantir os compromissos internacionais do Estado português, nomeadamente os compromissos financeiros que o Estado português teve de subscrever.” (Diário Assembleia da República, 26 de outubro de 2012: 44). O Ministro da Segurança Social ressaltava, perante a Assembleia da República, a “obrigação do Estado português e o Estado (...) para garantir o seu financiamento, para garantir o financiamento da economia portuguesa, para garantir que os salários e as prestações sociais são pagos, tem de cumprir esse Memorando de Entendimento” (Diário Assembleia da República, 26 de outubro de 2012: 44).

⁵ Troika é a designação atribuída à equipa composta pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia.

A conjuntura política e económica influenciou o Governo a promover alterações ao abono de família, nomeadamente, reestruturando o subsistema de proteção familiar. No programa do XIX Governo é defendido a criação de um Programa de Emergência Social que teria como foco as “pessoas com maiores carências, com uma atenção essencial (...) aos que perderam o seu posto de trabalho, aos mais carenciados, às crianças em dificuldades” (Programa do XIX Governo Constitucional 2011: 85).

As alterações aos regimes jurídicos das prestações familiares, são justificadas pelo Governo, como resultado da situação económica e financeira débil que assolava o país e com objetivo de “garantir que a proteção social seja assegurada aos cidadãos mais carenciados sem colocar em causa a sustentabilidade financeira do sistema de segurança social.” (Decreto-Lei n.º 133/2012: 3271).

Deste modo as alterações aplicadas ao subsistema de proteção familiar pretendiam, segundo o Governo, “introduzindo mecanismos que reforçam a equidade e a justiça na atribuição destas prestações.” (Decreto-Lei n.º 133/2012: 3271). Ao reintroduzir a majoração de 10% do subsídio para casais que estivessem ambos desempregados com filhos a cargo pertencentes até ao 4º escalão e para as famílias monoparentais, o Governo tinha o objetivo de apoiar os desempregados com filhos “de modo a adequá-lo à realidade económica e financeira do país, sem esquecer a realidade social subjacente a esta eventualidade.” (Conselho de Ministros, 19 de janeiro de 2012). Posteriormente, com a possibilidade de reavaliação do escalão de abono de família em caso de alteração dos rendimentos ou da composição do agregado familiar, o Governo defendia que tinha havido uma maior inclusão dos portugueses nesta prestação, garantindo “que os apoios sociais chegam a que efetivamente deles precisam.” (Diário Assembleia da República, 26 de outubro de 2012: 16). O Governo justificava as medidas tomadas pela necessidade de cumprir “ao mesmo tempo, com os compromissos financeiros do Estado.” (Diário Assembleia da República, 26 de outubro de 2012: 16). Num discurso na Assembleia de República, o Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social defendia a possibilidade de avaliação da situação social e económica da família, através da reposição dos “apoios sociais em função de uma alteração circunstancial da situação social e económica da família e não de acordo com os rendimentos de há dois anos” (Diário Assembleia da República, 26 de outubro de 2012: 18).

3.2 - As Fases de Alteração ao Abono de Família para Crianças e Jovens

A análise das alterações ao abono de família, assim como as justificações apresentadas pelos decisores políticos, quando analisadas, permitiram a criação de padrões referentes a esta prestação familiar. Os padrões encontrados, resultam da ligação entre alterações ao abono de família e justificações semelhantes, em diferentes períodos de análise. Da análise à relação alteração-justificação, foi possível identificar diferentes padrões aplicadas a esta prestação, sendo estes justificados pelos contextos económico, social e político dos últimos 40 anos, em análise.

Neste capítulo o que se pretende é analisar os padrões encontrados, tendo sido possível identificar três momentos em que a relação alterações-justificações gera um padrão. Identificam-se como padrões os seguintes momentos: final da década de 70 e início da década de 80, os anos de 1997 e 2003 e os anos entre 2006 até 2012.

O primeiro padrão encontrado, referente ao abono de família, decorre no período de transição para a democracia até à década de 80, marcando desta forma, um momento de redefinição do abono de família. Durante o período do regime ditatorial, como referido anteriormente, o abono de família era um apoio que se dava aos chefes de família e que tinha como propósito o apoio à família, sendo abrangidos tanto os descendentes como os ascendentes. Com a viragem para o regime democrático, a elaboração da Constituição da República Portuguesa de 1976 e a própria evolução da sociedade, surge a necessidade de atualizar as políticas sociais aos novos ideais, promovendo alterações significativas ao abono de família.

Durante este período inicial, o abono de família passa por importantes alterações, no sentido de tornar esta prestação familiar num apoio dado às crianças, sem o recurso a conceitos que a tornavam desigual e obsoleta. É por isso, que durante a transição para a democracia, o abono de família passa a ser uma prestação familiar, dirigida às crianças, podendo ser requerida por qualquer adulto com crianças a cargo. Ainda durante este período, o abono de família é influenciado pelas alterações promovidas ao sistema de proteção social. A transição para a democracia criou um “movimento de reorientação política e de redesenho institucional do sistema” (Ferreira *et al*, 2016: 72). Este processo permitiu que fossem redefinidos alguns aspetos do abono de família, relativos à sua aplicabilidade pessoal e material, como foi o caso da introdução da condição de recursos ou o progressivo alargamento do número de famílias abrangidas. Desta forma, é possível destacar o período entre 1977 e 1980 como anos de redefinição do abono de família, seja relativo à sua aplicabilidade pessoal - titularidade,

requerentes e beneficiários - seja relativo aos critérios de elegibilidade, permitindo transformar o abono de família num apoio económico dado às crianças.

O segundo padrão observado, relativamente ao abono de família, surge entre 1997 e 2003, período de novas alterações a esta prestação familiar, no sentido de a tornar num apoio para as famílias mais carenciadas e numerosas. A perceção da limitação dos recursos financeiros e das desigualdades sociais pelas quais passavam as famílias portuguesas, levou os XIII e XV Governos a promover alterações de modo a diminuir a situação de pobreza nas famílias portuguesas.

Durante este período, os XIII e XV Governos implementaram os princípios da seletividade e da diferenciação positiva, com o objetivo de redimensionar a redistribuição dos recursos destinados às famílias portuguesas. Através da implementação destes princípios, os governos promoveram a redistribuição equitativa dos montantes referentes ao abono de família, pelas famílias portuguesas. Para que os princípios pudessem ser aplicados corretamente, foi necessário criar escalões que diferenciasses as famílias portuguesas, tendo em conta a sua situação económica. Através da criação dos escalões e da aplicação dos princípios da seletividade e diferenciação positiva, foi possível apoiar financeiramente as famílias portuguesas, tendo em conta as desigualdades apresentadas.

Os anos de 1997 e 2003 ficam marcados, relativamente ao abono de família, por um pensamento diferenciado, que pretendia fornecer maior apoio financeiro às famílias mais carenciadas, sendo estas as famílias de maior fragilidade. Estes anos marcam o final da distribuição igualitária do abono de família pelas famílias portuguesas, princípio esse que tinha sido definido na transição para a democracia.

O terceiro padrão referente ao abono de família encontra-se no período 2006-2012. Durante este período, as alterações promovidas e as justificações apresentadas refletem, na sua grande maioria, um cariz económico. Apesar das alterações terem sido de cariz económico, é necessário distinguir dois momentos distintos: o período entre 2006 - 2008 e o período 2010 – 2012. A distinção entre os dois momentos de análise é importante, porque no período entre 2006 – 2008 existe um aumento significativo dos apoios às famílias, enquanto que no período entre 2010 – 2012 é possível observar cortes significativos aos apoios anteriormente atribuídos.

Apesar de na sua grande maioria, as alterações ao abono de família terem apresentado um cariz económico existiu, entre 2006-2008, alterações relativas à introdução do conceito de família monoparental e a reformulações nos critérios de elegibilidade, relativo à atribuição do abono de família a residentes estrangeiros. Com a introdução do conceito de monoparentalidade no critério relativo à composição do agregado familiar, o Governo passa a ter em conta um tipo

de estrutura familiar que, até à data, não tinha sido considerada. Relativamente aos residentes estrangeiros, estes contestavam a falta de atribuição do abono de família, apesar de descontarem para a Segurança Social. Esta situação obteve resposta por parte do Governo, que promoveu alterações no critério de residência, no sentido de atribuir esta prestação a todas as crianças, filhas de imigrantes com título válido de permanência em Portugal. A aplicação do novo conceito de monoparentalidade e da reformulação do critério de residência, apresenta a posição do Governo relativamente à família portuguesa, reconhecendo a sua importância e as suas fragilidades e bem como o sentimento de justiça para com os estrangeiros residentes no país.

Durante o período 2006-2008, existe um padrão no abono de família que se prende com a atribuição de mais apoios às famílias, através do aumento da majoração para as famílias numerosas, a partir da segunda criança a cargo, da majoração em 20% para famílias monoparentais, do aumento extraordinário de 25% para os beneficiários do 1º e 2º escalão de abono e da generalização do 13º mês para todos os escalões. O Governo justificava o aumento dos apoios como um modo de fazer diminuir as carências das famílias, numa época de crise que assolava o país. Este aumento dos apoios surge, num contexto económico e social difícil, como estratégia de combate do Governo face à crise económica instalada e à decrescente taxa de natalidade, que se vinha a verificar ao longo dos anos.

O contexto social, económico e político, do período 2006-2008, vai influenciar o período que se segue entre 2010-2012. A conjuntura social, económica e política, bem como os compromissos internacionais a que Portugal se via obrigado a cumprir – como o Memorando de Entendimento da Troika – levou a cortes sucessivos dos apoios, anteriormente atribuídos, e a alterações nos prazos de avaliação relativamente à situação económica das famílias portuguesas. Em 2010 os cortes aplicados ao abono de família previam a eliminação do 13ª mês para todos os escalões, à exceção do primeiro, da majoração em 25% para o primeiro e segundo escalão e a eliminação do 4º e 5º escalão do abono de família. Os apoios que tinham sido atribuídos numa ótica de combate à pobreza das famílias vêm-se, nesse ano, subjugados à necessidade de contenção da despesa pública.

O ano 2012, apesar de não ter sido um ano de cortes ao abono de família, também não foi um ano de investimento nesta prestação familiar. As alterações promovidas ao abono de família prendem-se com a redefinição das regras de atribuição, como foi o caso da possibilidade de reavaliação dos escalões trimestralmente, e a majoração às famílias em que ambos os progenitores estivessem desempregados, resultado da difícil situação económica que as famílias portuguesas viviam. O ano 2012 é colocado neste último momento de desinvestimento, não por

ter sido um ano de cortes, mas porque o não investimento nas famílias e a contextualização económica e social, o colocam neste período de desinvestimento nas prestações familiares.

Em conclusão, as alterações ocorridas e promovidas pelos decisores políticos ao abono de família, não são isentas de influências sejam elas de cariz económico, político ou social. Pelo contrário, o que se observa com esta análise é que as alterações promovidas ao longo do tempo apresentam sempre o contexto económico, social e político como justificação, mesmo que em certos momentos essa relação pareça ténue.

Através da análise realizada nesta dissertação, foi possível observar que, durante os primeiros anos de redefinição da génese do abono de família foram influenciadas pela mudança de regime e pelo contexto económico, social e político vivido durante esse período. Posteriormente, nos anos 1997 e 2003, o contexto político, a entrada de Portugal na União Europeia e evolução da sociedade portuguesa influenciaram os decisores políticos a promoverem alterações às políticas sociais, nomeadamente nas prestações familiares, com a introdução dos princípios da seletividade e de diferenciação positiva. Por último, os últimos anos de aplicação de novas regras ao abono de família surgem, num contexto económico de crise e de obrigatoriedade do cumprimento de acordos internacionais, que promoveram num primeiro momento o aumento dos apoios, seguido da sua eliminação

CONCLUSÃO

Através de uma análise descritiva e analítica às alterações promovidas ao abono de família, bem como às justificações apresentadas pelos decisores políticos, foi possível perceber de que forma evoluiu o abono de família e as razões políticas que sustentam essa evolução. Durante toda a sua existência, as razões pelas quais os decisores políticos justificam as alterações a esta prestação familiar têm sido justificadas por motivos políticos, sociais e económicos. Tenha sido por força da mudança de regime, pela entrada de Portugal na União Europeia ou por condicionantes económicas e sociais, diversas foram as justificações apresentadas para as alterações a esta prestação familiar.

Inicialmente com um cariz conservador, o abono de família do período do Estado Novo estava destinado ao chefe de família, sendo o objetivo desta prestação, o apoio com os encargos familiares. Face à atualidade, o abono de família apresentava-se como um apoio menos abrangente e mais discriminatório, relativamente às mulheres – uma vez que estavam impedidas de requerer o abono- e face aos filhos ilegítimos – que não eram abrangidos pelo apoio.

Com a transição para a democracia, são promovidas alterações ao abono de família no sentido de o tornar num apoio para as crianças, sem qualquer tipo de discriminação, tornando-se mais tarde vocacionado para as crianças das famílias mais carenciadas. É neste contexto que em 1977 são promovidas alterações à titularidade, passando este apoio a ser um direito da criança; aos requerentes, podendo requerer esta prestação qualquer trabalhador adulto, abrangido pela segurança social, com crianças a cargo e aos critérios de elegibilidade, como foi o caso da idade limite de atribuição e a composição familiar. Nesse ano, o abono de família passa a ser competência do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, sendo a sua fonte de financiamento o Orçamento do Estado.

Em 1980, ainda sofrendo do contexto pós-revolucionário e com a intervenção do FMI, nos anos anteriores, o Governo opta por promover alterações ao sistema de proteção social, com a introdução do sistema não contributivo. É neste âmbito que são promovidas alterações ao abono de família, com a introdução da condição de recursos nas prestações familiares. Desta forma seria necessário cumprir determinados requisitos para estar apto a receber o abono de família.

O ano de 1997 ficou marcado pela ideia de diferenciação promovida, pelo Governo, às prestações familiares, através da criação de três escalões. Desta forma, a atribuição do abono de família passou a ser definida tendo em conta os rendimentos familiares. Uma das mais importantes alterações promovidas durante o ano de 1997 foi a agregação do abono de família e do subsídio de nascimento e aleitação numa só prestação, à qual o Governo designou de

Subsídio Familiar para Crianças e Jovens. Ainda durante o ano 1997, o Governo decide atribuir o subsídio familiar durante o primeiro ano de vida e aumentar os montantes atribuídos a partir do terceiro filhos das famílias do 1º escalão.

Com o Governo focado no apoio às famílias mais carenciadas, em 2003 novas alterações são promovidas ao abono de família. A aplicação do princípio da diferenciação positiva, promoveu a distribuição equitativa desta prestação familiar, pelas famílias mais carenciadas. Uma das alterações mais importante durante esse ano foi a criação de mais dois escalões, passando o abono de família a contar com 5 escalões. O Governo promoveu, ainda, alterações aos critérios de elegibilidade, como foi o caso da relação do requerente com o mercado de trabalho, deixando este de estar dependente da carreira contributiva. Também a majoração a partir do terceiro filho é eliminada, sendo esta substituída pela atribuição do 13º mês às famílias do 1º escalão.

O período 2006-2008, levou o Governo a aumentar os apoios com as famílias, através de medidas, tais como: a majoração a partir da segunda criança, a majoração em 20% para as famílias monoparentais e majoração extraordinária para as famílias pertencentes ao 1º e 2º escalão bem como a generalização do 13º mês para todos os escalões. Estas alterações foram promovidas no âmbito do apoio às famílias portuguesas de maior fragilidade económica e social e na tentativa de combater a decrescente taxa de natalidade.

Em 2010, em plena crise económica e política, o Governo promove alterações ao abono de família com o intuito de controlar a despesa pública. Desta forma, foram eliminados o 13º mês para todos os escalões, à exceção do 1º escalão e a majoração extraordinária de 25% para as famílias do 1º e 2º escalão. Durante esse ano, o abono de família passa a ter apenas 3 escalões, em vez dos cinco anteriormente existentes.

Em 2012 face à crise económica e aos compromissos de Portugal com entidades externas, foi promovida a reintrodução da majoração de 10% às famílias em que os progenitores estivessem ambos desempregados e a possibilidade de reavaliação dos escalões efetuada trimestralmente em caso de alterações da situação ao nível do trabalho dos pais.

Quando analisadas as justificações dos decisores políticos em relação às alterações promovidas ao abono de família, foi possível perceber que este apoio, não só acompanhou os contextos económico, social e político ocorridos em Portugal, como foi influenciado por estes. Foi, por isso, possível identificar, tendo em conta as alterações e as justificações políticas três momentos em que existe um padrão do abono de família. Esses momentos são: entre 1977 e 1980, entre 1997 e 2003 e por último 2006-2012.

O primeiro padrão surge com a transição para a democracia e prolonga-se pelos primeiros anos do novo regime até 1980, tendo estas alterações sido promovidas pela necessidade de modificar a génese do abono de família, como um apoio para as crianças.

O segundo padrão surge durante os anos de 1997 e 2003, havendo durante estes anos uma aproximação do abono de família às crianças mais carenciadas, tendo sido tomadas durante estes anos medidas que vocacionavam este apoio para as famílias de que dele mais precisavam em detrimento das restantes.

O terceiro e último padrão, que pode ser classificado pelas alterações, essencialmente, económicas, surge a partir do ano 2006 até 2012 e que reflete o contexto económico e social em que Portugal se encontrava. Mais do que mudanças na génese deste apoio, este período afetou o abono de família em medidas económicas.

Apesar desta dissertação ter sido focada, essencialmente, nas alterações promovidas ao abono de família e nas suas justificações políticas, teria sido importante realizar entrevistas aos atores políticos que as promoveram, na medida em que seria bom perceber de que forma, o que foi dito nos debates seria a sua opinião. Seria igualmente importante, numa época em que a taxa de natalidade apresenta os níveis mais baixos de sempre, perceber de que forma este apoio se encontra desenvolvido em outros países com maior taxa de natalidade e onde esta prestação contribui para tal.

Em suma, o abono de família para crianças e jovens, tem sido alvo de diversas alterações, implicando a afetação às famílias portuguesas. Se por um lado, é necessário fazer uma distribuição diferenciada deste apoio, face às condições económicas e sociais das famílias, não será por outro injusto apenas alguns receberem este apoio? Mas por outro lado, se os recursos são escassos, deve ser atribuído este apoio a quem dele não necessita?

A verdade é que, ao longo da sua existência o abono de família passou por várias mudanças no sentido de o tornar o mais justo e eficiente possível.

BIBLIOGRAFIA

- Araújo, Luísa; Rodrigues, Maria de Lurdes (2017). *Modelos de Análise Das Políticas Públicas*. Sociologia, Problemas e Práticas, nº83. Pp 11-35
- Assembleia da República (22 de dezembro de 1976), “Sessão de 22 de Dezembro de 1976”, *Diário Assembleia da República- Catálogos Gerais*, Disponível em: <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/01/01/058/1976-12-22/1831?q=abono%2Bde%2Bfamilia&from=1976-12-22&pOffset=1380>
- Assembleia da República (19 de junho de 1997), “Reunião Plenária de 19 de Junho de 1997”, *Diário Assembleia da República- Catálogos Gerais*, Disponível em: <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/07/02/083/1997-06-19/2889?q=abono%2Bde%2Bfamilia&from=1997-06-19&pOffset=890>
- Assembleia da República (23 de outubro de 2002), “Reunião Plenária de 23 de Outubro de 2002”, *Diário Assembleia da República- Catálogos Gerais*, Disponível em: <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/09/01/053/2002-10-23/2159?q=abono%2Bde%2Bfamilia&from=2002-10-23&pOffset=830>
- Assembleia da República (28 de maio de 2003), “Reunião Plenária de 28 de Maio de 2003”, *Diário Assembleia da República- Catálogos Gerais*, Disponível em: <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/09/01/126/2003-05-28/5255?q=abono%2Bde%2Bfamilia&from=2003-05-28&pOffset=800>
- Assembleia da República (26 de outubro de 2012), “Reunião Plenária de 26 de outubro de 2012”, *Diário Assembleia da República- Catálogos Gerais*, Disponível em: <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/12/02/017/2012-10-26/1?q=abono%2Bde%2Bfamilia&from=2012-10-26&pOffset=350>
- Ferreira, Ana Rita; Carolo, Daniel; Pereira, Mariana Trigo; Adão e Silva, Pedro (2016). *Fundamentos Constitucionais da Proteção Social*. Sociologia, Problemas e Práticas, número especial. Pp 71-97.
- Governo de Portugal (1976), “Programa do I Governo Constitucional”, *Programa do Governo Constitucional - Arquivo Histórico* Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc01/programa-do-governo/programa-do-i-governo-constitucional.aspx>
- Governo de Portugal (1979), “Programa do V Governo Constitucional”, *Programa do Governo Constitucional - Arquivo Histórico* Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc05/programa-do-governo/programa-do-governo-constitucional-5.aspx>
- Governo de Portugal (1980), “Programa do VI Governo Constitucional”, *Programa do Governo Constitucional - Arquivo Histórico* Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc06/programa-do-governo/programa-do-vi-governo-constitucional.aspx>
- Governo de Portugal (1995), “Programa do XIII Governo Constitucional”, *Programa do Governo Constitucional - Arquivo Histórico* Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc13/programa-do-governo/programa-do-xiii-governo-constitucional.aspx>
- Governo de Portugal (2002), “Programa do XV Governo Constitucional”, *Programa do Governo Constitucional - Arquivo Histórico* Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc15/programa-do-governo/programa-do-xv-governo-constitucional.aspx>
- Governo de Portugal (2005), “Programa do XVII Governo Constitucional”, *Programa do Governo Constitucional - Arquivo Histórico* Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc17/programa-do-governo/programa-do-xvii-governo-constitucional.aspx>

- Governo de Portugal (2009), “Programa do XVIII Governo Constitucional”, *Programa do Governo Constitucional - Arquivo Histórico* Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc18/programa-do-governo/programa-do-governo-constitucional-18.aspx>
- Governo de Portugal (2012), “Programa do XIX Governo Constitucional”, *Programa do Governo Constitucional - Arquivo Histórico* Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/programa-governo/programa-governo.aspx>
- Governo de Portugal (12 de novembro de 2009), “Comunicado do Conselho de Ministros de 12 de Novembro de 2009”, *Comunicado do Conselho de Ministros do XVIII Governo Constitucional -Arquivo Histórico*, Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc18/comunicados-cm/cm-2009/20091112.aspx>
- Governo de Portugal (6 de maio de 2010), “Comunicado do Conselho de Ministros de 6 de maio de 2010”, *Comunicado do Conselho de Ministros do XVIII Governo Constitucional -Arquivo Histórico*, Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc18/comunicados-cm/cm-2010/20100506.aspx>
- Governo de Portugal (27 de maio de 2010), “Comunicado do Conselho de Ministros de 27 de maio de 2010”, *Comunicado do Conselho de Ministros do XVIII Governo Constitucional -Arquivo Histórico*, Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc18/comunicados-cm/cm-2010/20100527.aspx>
- Governo de Portugal (8 de outubro de 2010), “Comunicado do Conselho de Ministros de 8 de outubro de 2010”, *Comunicado do Conselho de Ministros do XVIII Governo Constitucional -Arquivo Histórico*, Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc18/comunicados-cm/cm-2010/20101008.aspx>
- Governo de Portugal (9 de dezembro de 2010), “Comunicado do Conselho de Ministros de 9 de dezembro de 2010”, *Comunicado do Conselho de Ministros do XVIII Governo Constitucional -Arquivo Histórico*, Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc18/comunicados-cm/cm-2010/20101209.aspx>
- Governo de Portugal (19 de Janeiro de 2012), “Comunicado do Conselho de Ministros de 19 de Janeiro de 2012”, *Comunicado do Conselho de Ministros do XIX Governo Constitucional -Arquivo Histórico*, Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/comunicados-cm/2012/20120119-cm-comunicado.aspx>
- Revista Visão (23 de outubro de 2012). Abono de família com novas regras já na próxima semana. *Revista Visão*. Acedido 6 de Junho de 2017, em: <http://visao.sapo.pt/actualidade/economia/abono-de-familia-com-novas-regras-ja-na-proxima-semana=f692497>
- Pedroso, João; Casaleiro, Paula; Branco, Patrícia. (2011). A Odisseia da transformação do Direito da Família (1974-2010): um contributo da Sociologia Política do Direito. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Vol. XXII, pp. 219-238
- Pereirinha, José A.; Arcaño, Manuela; Carolo, Daniel F. (2009). Prestações Sociais no Corporativismo Português: a Política de Apoio à Família no Período do Estado Novo. *Gabinete de História Económica e Social*, Lisboa, nº 35
- Portugal, Sílvia (2000). *Retórica e ação governativa na área das políticas de família desde 1974*. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº56. Pp 81
- Wall, K. (1995). *Apontamentos sobre a família na política social portuguesa*, Análise social, Vol. XXX. Pp.431-458

- Wall, K. (2011). A intervenção do Estado: políticas públicas de família. Em: J. Mattoso e A. Almeida, *História da vida privada em Portugal*. Círculo de Leitores e Temas e Debates.
- Wall, K.; Aboim, S.; Leitão, M. (2011). *Observatório das Famílias e das Políticas de Família - Relatório 2010*. Observatórios do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Lisboa.
- Wall, K.; Aboim, S.; Leitão, M. (2012). *Observatório das Famílias e das Políticas de Família - Relatório 2011*. Observatórios do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Lisboa.
- Nunes, F.; Vitalino Canas (Org.) (2005). “A nossa via”: A política e as políticas nos programas eleitorais do Partido Socialista (1980,1987,1995). CELTA Editora, *O partido Socialista e a Democracia*.

FONTES

- Decreto-Lei nº 315254/1942 de 13 de agosto. *Diário do Governo nº188 /42 - I SERIE*. Sub-Secretariado de Estado das Corporações e Previdência Social. Lisboa.
- Decreto-Lei nº 124/1977 de 1 de abril. *Diário da República nº77/77 - I SERIE*. Ministério do Plano e Coordenação, das Finanças, da Agricultura e Pescas, da Indústria e Tecnologia e dos Assuntos Sociais. Lisboa.
- Decreto-Lei nº 197/1977 de 17 de maio. *Diário da República nº114/77 - I SERIE*. Ministério da Administração Interna das Finanças e dos Assuntos Sociais. Lisboa.
- Decreto-Lei nº 160/ 1980 de 27 de maio. *Diário da República nº 122/80 - I SERIE*. Ministério das Finanças e do Plano e dos Assuntos Sociais. Lisboa.
- Decreto-Lei nº 170/1980 de 29 de maio. *Diário da República nº124/80 - I SERIE*. Ministério das Finanças e do Plano e dos Assuntos Sociais. Lisboa.
- Decreto-Lei nº 176/2003 de 2 de agosto. *Diário da República nº177/03 - I SERIE A*. Ministério da Segurança Social e do Trabalho. Lisboa.
- Decreto-Lei nº 41/2006 de 21 de fevereiro. *Diário da República nº37/06 - I SERIE A*. Ministério da Segurança Social e do Trabalho. Lisboa.
- Decreto-Lei nº 308A/2007 de 5 de setembro. *Diário da República nº171/07 - I SERIE*. Ministério da Segurança Social e do Trabalho. Lisboa.
- Decreto-Lei nº 87/2008 de 28 de maio. *Diário da República nº102/08 - I SERIE*. Ministério da Segurança Social e do Trabalho. Lisboa.
- Decreto-Lei nº 70/2010 de 16 de junho. *Diário da República nº115/10 - I SERIE*. Ministério do Trabalho e da Segurança Social. Lisboa
- Decreto-Lei nº 77/2010 de 24 de junho. *Diário da República nº121/10 - I SERIE*. Ministério do Trabalho e da Segurança Social. Lisboa
- Decreto-Lei nº 116/2010, de 22 de outubro. *Diário da República nº206/10 - I SERIE*. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Lisboa
- Decreto-Lei nº 64/2012 de 15 de março. *Diário da República nº54/12 - I SERIE*. Ministério da Solidariedade e Segurança Social. Lisboa.
- Lei nº 4/2007 de 27 de junho. *Diário da República nº 11/07 - I SERIE*. Lisboa
- Portaria n.º 344/2012, de 26 de outubro. *Diário da República nº 208/12 - I SERIE*. Ministérios da Solidariedade e Segurança Social. Lisboa