



CONSELHO
ECONÓMICO E SOCIAL

A Natalidade em Portugal: uma questão política, económica e social

(Parecer de iniciativa aprovado na Reunião do Plenário de 11/01/2022)

Relatora: *Conselheira Ana Drago*

Lisboa, 2022

Nos últimos anos, o Conselho Económico e Social tem vindo a desenvolver um debate alargado em torno dos desafios demográficos que se colocam à sociedade portuguesa. No novo século e, muito em particular, ao longo da última década, os indicadores relativos à natalidade da população residente em território nacional apontam transformações relevantes na estrutura etária da população. Os efeitos conjugados da redução das taxas de natalidade, do aumento da esperança média de vida e o consequente envelhecimento da população levantam questões pertinentes – as políticas públicas do futuro terão que ser capazes de lidar com novas necessidades e, em particular, o sistema de solidariedade intergeracional de pensões surge-nos como que desafiado por estes desenvolvimentos.

Neste contexto, a natalidade e a sua redução significativa ao longo dos últimos anos merece-nos neste relatório uma reflexão mais detalhada. Os dados recentemente divulgados do Inquérito à Fecundidade de 2019 (INE, 2020) realizado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) indicavam que cerca de 42% das mulheres entre os 18 e os 49 anos não tinham filhos/as; o mesmo acontecia para quase 54% dos homens entre os 18 e os 54 anos (INE, 2020: 1). Na comparação com o Inquérito à Fecundidade que havia sido realizado em 2013 (INE, 2014), estes valores apontam duas tendências que merecem reflexão. Em primeiro lugar, apesar da taxa de natalidade bruta ter recuperado em relação aos mínimos históricos atingidos em 2013 e 2014, há uma tendência de redução do número de nascimentos que marca todo o novo século e que é particularmente expressiva na última década. Em segundo lugar, essa redução da natalidade assume um viés geracional relevante – em 2019, no escalão etário entre os 18 e 29 anos, cerca de 93% das mulheres e mais 97% dos homens não tinham descendentes.

O presente relatório pretende contribuir para a discussão pública sobre estes dados e os desafios que colocam às políticas públicas. Assim, ao longo das

próximas páginas procuramos sistematizar a reflexão que o CES tem vindo a fazer em torno das questões da natalidade e elencar um conjunto de recomendações políticas que possam responder a esse desafio.

Como sabemos, a questão do apoio à natalidade não apela a uma política; exige várias políticas coerentemente articuladas entre si. As escolhas em matéria de natalidade chamam a jogo diferentes dimensões da vida societária – valores e projetos de vida; trabalho e rendimentos; encargos com os cuidados aos filhos e filhas e a repartição desse trabalho entre progenitores; acesso a habitação, educação e saúde; políticas e serviços de apoio à família. Assim, a discussão pública em torno do apoio à natalidade convoca necessariamente as diferentes políticas públicas que condicionam as escolhas de homens e de mulheres em Portugal quer em relação à decisão de ter filhos/as, quer ao número de filhos/as que desejam ter.

Uma estratégia para a natalidade deve conseguir integrar e tornar coerentes estas diferentes políticas. Para discutir o que pode ser uma política pública de apoio e fomento à natalidade, organizamos este relatório em duas etapas, sequenciais. Num primeiro momento, procuramos sumariamente dar conta da evolução dos indicadores da natalidade em Portugal, tendo como pano de fundo a evolução da sociedade portuguesa ao longo do seu período democrático e olhando em particular as últimas duas décadas. Nesse quadro analítico procuramos igualmente, quando nos pareceu útil, fazer alguns exercícios comparativos com a evolução da natalidade noutros países europeus de modo a aferir as especificidades dos desafios que se colocam à sociedade portuguesa. Num segundo momento, examinamos com maior detalhe as diferentes dimensões sociais que são identificadas como obstáculos e dimensões relevantes de apoio às escolhas parentais de homens e de mulheres. Aqui, procurando uma orientação mais

propositiva, tentamos identificar dimensões e instrumentos políticos tidos como centrais para as decisões de natalidade de quem vive em Portugal.

Este trabalho de reflexão do CES sustentou-se, fundamentalmente, na informação estatística disponível e na riqueza dos estudos relativos às atitudes em matéria de fecundidade que o INE disponibiliza, através dos inquéritos relativos à fecundidade de 2013 e 2019. O Conselho Económico e Social não é, infelizmente, dotado de uma estrutura técnica que permita a realização de estudos mais aprofundados, os quais poderiam informar e beneficiar as discussões tidas entre as e os membros do seu Plenário. A abordagem seguida procurou, assim, fazer valer os saberes dos diferentes elementos do Grupo de Trabalho sobre Natalidade e das organizações sociais que representam. E procurou apoiar-se igualmente na reflexão de múltiplos/as especialistas e de académicos/as que ao longo dos anos têm trabalhado sobre estas matérias e que, durante a preparação deste relatório, tiveram a generosidade partilhar o seu conhecimento e reflexão com o CES sobre natalidade. Sem estes e estas, este relatório do CES não seria possível.¹

¹ O Grupo de Trabalho sobre Natalidade agradece a Alda Azevedo, Bárbara Canijo, Jorge Malheiros, José Maria Castro Caldas, Karin Wall, Lara Tavares, Luís Mendes, Maria Clara Murteira, Maria do Céu da Cunha Rêgo, Maria João Valente Rosa, Rita Reis, Simone Tulumello, Vanessa Cunha, Viriato Soromenho-Marques, à Associação dos Bolseiros de Investigação Científica, à Associação Projeto Ruído e ao Observatório das Famílias e das Políticas de Família pelos seus contributos para este Relatório e à Fundação Calouste Gulbenkian pela disponibilização do “Estudo sobre o salário médio em Portugal: Retrato actual e evolução recente”.

1. UM DIAGNÓSTICO SOBRE AS TRANSFORMAÇÕES DA NATALIDADE

Nas últimas décadas, as sociedades europeias foram palco de mudanças culturais e valorativas no que toca às decisões dos homens e das mulheres em relação à parentalidade e ao número de filhos/as que desejam ter. Qualquer debate sobre a redução da natalidade deve, assim, ter em conta duas dimensões. Por um lado, todos e todas as especialistas apontam mudanças socioculturais de vulto, que vieram para ficar, e que indicam que seria ilusório colocar a hipótese de um regresso aos níveis de fecundidade dos anos 60 ou 70 do século XX (Rosa e Oliveira, 2021). Por outro lado, se é certo que as taxas de natalidade da atualidade colocam questões relevantes no que toca ao equilíbrio da estrutura etária – quer em torno das chamadas idades da população ativa, quer em relação aos desafios em torno da sustentabilidade da segurança social – há, contudo, outras soluções políticas disponíveis e passíveis de serem prosseguidas. Assim, são conhecidas propostas que sugerem novas formas de financiamento da segurança social ou a promoção de políticas de imigração que, conjugadas e alicerçadas em políticas transversais a vários domínios, permitem equacionar diferentes soluções para resolver esse desafio de sustentabilidade da solidariedade intergeracional.

O que nos parece particularmente relevante no debate sobre as decisões de natalidade em Portugal é a significativa discrepância entre o número de crianças que as famílias indicam desejar (*fecundidade desejada*) e o número de nascimentos que de facto ocorrem no país (*fecundidade realizada*). É em torno desta discrepância que este relatório toma a questão da natalidade e da constituição de família como uma dimensão central de realização pessoal de quem vive em Portugal e pretende identificar os obstáculos à concretização desses desejos.

A REDUÇÃO DA NATALIDADE NO NOVO SÉCULO

Ao longo do último meio século, a sociedade portuguesa tem sido marcada por uma tendência histórica de redução das taxas brutas de natalidade, seguindo a evolução que caracteriza a esmagadora maioria das sociedades europeias. É certo que os anos que se seguiram imediatamente à revolução democrática se caracterizaram por uma breve inversão, que se traduziu na subida da fecundidade, indiciando talvez o papel das expectativas de melhoria de vida nas decisões da natalidade e beneficiando do aumento de rendimentos verificado nesse período. Contudo, ainda em meados dos anos 80 a sociedade portuguesa deixou de assegurar o que a literatura científica denomina como o limiar de reposição de gerações – isto é, o número de nascimentos necessários para assegurar a manutenção do contingente populacional residente. Assim, 1983 foi o último ano em que o índice sintético de fecundidade (que mede o número médio de crianças nascidas vivas por mulher em idade fértil) registou um valor que assegurava essa reposição geracional. Como mostra a Figura 1, a redução progressiva do índice sintético de fecundidade marcou os anos 90 e a primeira década do novo século.

Figura 1.

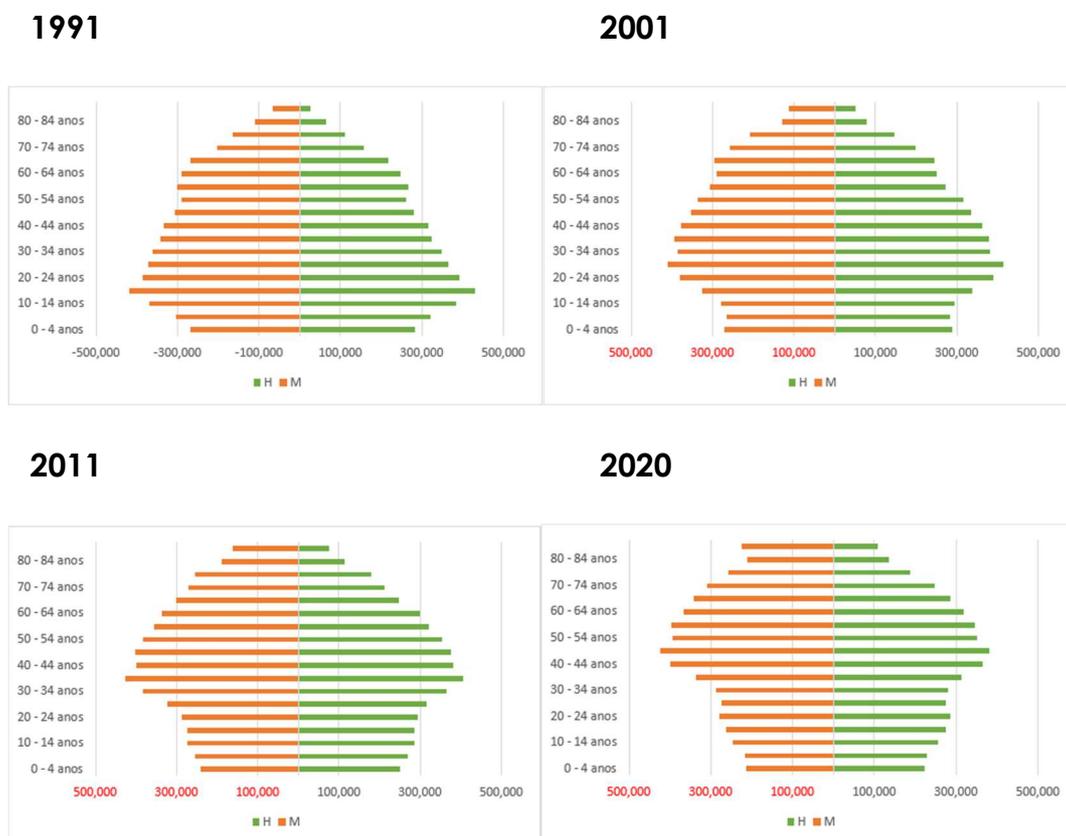


Fonte: INE - Indicadores Demográficos

As consequências do efeito conjugado das alterações em matéria de natalidade em Portugal e do aumento da esperança média de vida nas últimas décadas resulta no envelhecimento acentuado na pirâmide etária da população residente em Portugal.

Figura 2.

População residente em Portugal (n.º) por Grupo Etário



Fonte: INE – Estimativas Anuais da População Residente

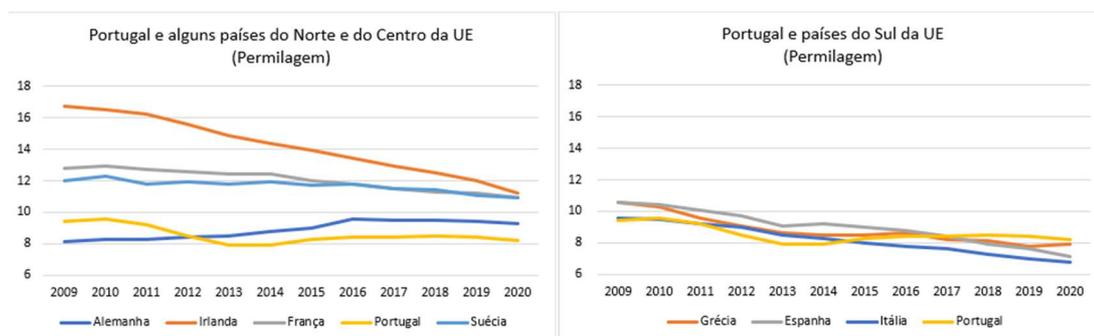
A redução dos índices de fecundidade em tempo longo pode ser interpretada a partir de uma dupla chave de leitura. Num primeiro momento, ela parece testemunhar uma alteração do sistema de valores e atitudes no

que toca à composição do núcleo familiar que, de acordo com vasta literatura científica, marca as sociedades contemporâneas que atingiram um determinado nível de bem-estar. Assim, as transformações na economia, no trabalho e nos valores culturais, conduziram a que decisão de ter filhos/as seja hoje fortemente permeada por considerações várias: o projeto de vida pessoal de homens e de mulheres; a vontade de disponibilizar aos filhos/as não só um determinado nível de vida como também o acesso a um conjunto de oportunidades; e a disponibilidade pessoal para viver o tempo dessa relação parental (Mendes, 2018: 76; Cunha, 2014). Esta parece ser uma interpretação válida para ler essa evolução ao longo dos quase 50 anos da história democrática portuguesa e que segue de perto, aliás, outras sociedades europeias.

Contudo, num segundo momento, a comparação dos indicadores portugueses com outros países em tempos mais recentes indica-nos outras dimensões relevantes de análise que não apenas a transformação sociocultural em tempo longo. Tendo agora como referência a taxa bruta de natalidade (número de nascimentos por mil residentes) podemos aferir os impactos mais conjunturais dos ciclos económicos recentes. Essa comparação internacional aponta diferenças relevantes na evolução das taxas de natalidade entre um conjunto de países do Norte/Centro da UE e um outro conjunto de países do Sul da Europa. Para facilitar a legibilidade dos dados, separamos em dois gráficos esse exercício comparativo.

Figura 3.

Taxas Brutas de Natalidade 2009-2020



Fonte: Eurostat, Live births and crude birth rate ([tps00204])

Estes dois gráficos parecem contrariar leituras mais tradicionais de diferenças ditas culturais nos modelos familiares entre o Norte/Centro e os países do Sul da Europa. Assim, os valores das taxas brutas de natalidade da última década contrariam a ideia de um Sul da Europa caracterizado por sociedades marcadas por valores ditos mais familistas, com a prevalência de uma matriz católica e com uma tradição de famílias com um maior número de crianças. Os dados parecem indicar-nos o contrário – as sociedades do Norte e Centro registaram taxas brutas de natalidade mais elevadas e a Alemanha surge até como uma exceção, ao aumentar, ainda que ligeiramente, a natalidade a partir de 2012/2013. Em sentido inverso, Portugal teve em 2013 e 2014 a menor taxa bruta de natalidade dos diferentes países aqui analisados e, nos anos seguintes, foram a Itália e depois a Espanha a assumir os valores mais reduzidos.

Assim, a redução da natalidade nos países do Sul da Europa parece indicar que a mudança sociocultural das democracias avançadas em tempo longo não explica tudo. Pelo contrário. No caso português, na última década essa redução tornou-se particularmente acentuada: entre 2010 e 2014, nos anos em que se avolumaram os indicadores de crise social, a taxa bruta de

natalidade é a mais baixa no contexto da Zona Euro. A partir de 2015, apesar do contexto de retoma económica e crescimento do emprego, os indicadores de fertilidade recuperam lentamente num contexto em que a recuperação dos rendimentos foi diminuta e subsistem problemas de precariedade, bem como horários de trabalho longos e que, quando variáveis e pouco previsíveis, dificultam a conciliação com a vida familiar; persiste uma afetação desproporcional dos tempos das mulheres, face aos dos homens, aos cuidados a terceiras pessoas e às tarefas domésticas; e emergem novas dificuldades de acesso à habitação nas novas gerações.

Estas tendências parecem indiciar dois elementos relevantes. Em primeiro lugar, parecem comprovar a relevância dos indicadores económicos e sociais no comportamento das taxas de natalidade, bem como a prevalência de impactos assimétricos da crise financeira e das políticas de austeridade no contexto da Zona Euro (Celi *et al.*, 2018). Em segundo lugar, como se mostra com mais detalhe na secção do Eixo 3 deste relatório que enumera os vários modelos de licenças parentais e que aponta alguns exemplos de outros países, sublinha-se a centralidade de políticas integradas de apoio às famílias que criem condições para as decisões de parentalidade e acompanhem as diferentes necessidades dos pais e mães e das crianças ao longo do seu ciclo de crescimento.

A queda da natalidade em Portugal: adiamento do/a primeiro filho/a; menos crianças por família; redução dos grupos etários em idade fértil

A redução da natalidade em Portugal tem vindo a ser interpretada como resultando essencialmente de três fatores. O primeiro é o **aumento da idade das mulheres que têm filhos/as e, em particular, o adiamento da decisão de ter o primeiro filho ou filha** (Mendes, 2018; INE, 2020: 1). Assim, quase metade das mulheres (45%) e mais de metade dos homens (58,5%) indicam que adiaram essa decisão; e para uma parcela considerável esse adiamento

atingiu pelo menos 5 anos – para 36% das mulheres e 48% dos homens (INE, 2020: 19). As mulheres que decidiram adiar o nascimento da primeira criança apontam os fatores socioeconómicos como tendo um papel relevante: a ausência de estabilidade no emprego, própria ou do companheiro (53%); as condições de habitação (44%); as dificuldades na conciliação entre vida familiar e vida profissional (43%); e a disponibilidade financeira para ter um filho/a (40%) (INE, 2020: 20).

A segunda causa indicada na diminuição da natalidade é a **redução do número de crianças por família** – os homens e as mulheres que decidem ter crianças tendem a tê-las em menor número (Mendes, 2018). Por fim, e em terceiro lugar, há igualmente que ter em conta que a própria redução da natalidade a partir dos anos 90 implicou a **diminuição populacional da coorte de mulheres nas chamadas idades “mais” férteis** – isto é, é menor o número de mulheres que ainda têm pela frente um horizonte longo de idade fértil (INE, 2021: 5; Rosa e Oliveira, 2021: 10).

Assim, como vários e várias especialistas têm apontado, estas diferentes tendências conjugam-se, resultando na queda da natalidade. Por um lado, a redução do “contingente” de mulheres em idades mais férteis reduz o seu contributo para a natalidade total; por outro lado, o próprio adiamento do nascimento da primeira criança influencia a capacidade de vir a alcançar a descendência final esperada, reduzindo, portanto, o número de filhos/as por mulher em idade fértil.

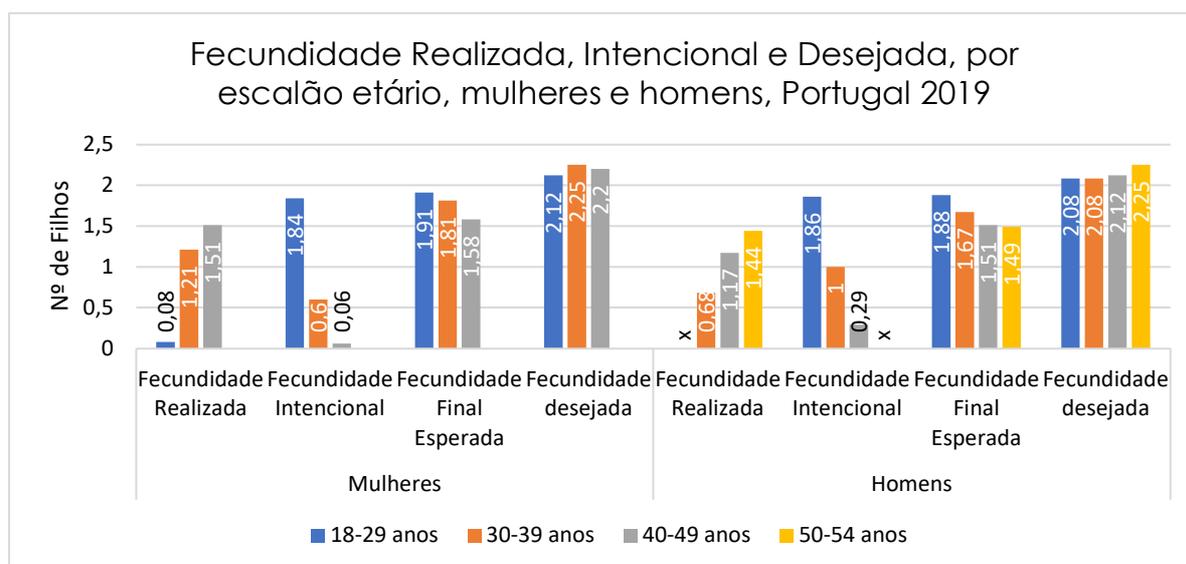
Discrepâncias entre fecundidade desejada, fecundidade realizada e fecundidade intencional

Uma das dimensões relevantes que o *Inquérito à Fecundidade 2019* nos fornece é um conjunto de indicadores que permitem olhar algumas alterações ao nível das atitudes que a sociedade portuguesa tem vindo a

viver em matéria de escolhas de natalidade. Em primeiro lugar, os resultados do IF2019 mostram a preponderância que as questões da vontade individual e do projeto de vida assumem nas suas decisões de mulheres e de homens em relação a ter filhos/as e ao número de filhos/as desejado (Rosa e Oliveira, 2021). Em segundo lugar, os indicadores dão conta de uma discrepância significativa na sociedade portuguesa entre a *fecundidade realizada* (número de filhos efetivamente tidos), a *fecundidade intencional* (filhos/as que ainda se pretende ter) e a *fecundidade desejada* (o número de filhos/as que se gostaria de ter).

Se a discrepância entre a fertilidade desejada e a realizada é expectável nas idades mais jovens, dado que há ainda um horizonte temporal para, eventualmente, realizar esse desejo, já nos escalões etários seguintes ela assume uma maior relevância. O *Inquérito à Fecundidade 2019* mostra de forma clara que em todos os escalões etários acima dos 30 anos de idade mais de metade dos homens e das mulheres afirmaram ter menos filhos/as do que desejavam.

Figura 4.



Fonte: INE, Inquérito à Fecundidade 2019, pág. 12 (ficheiro Excel associado).

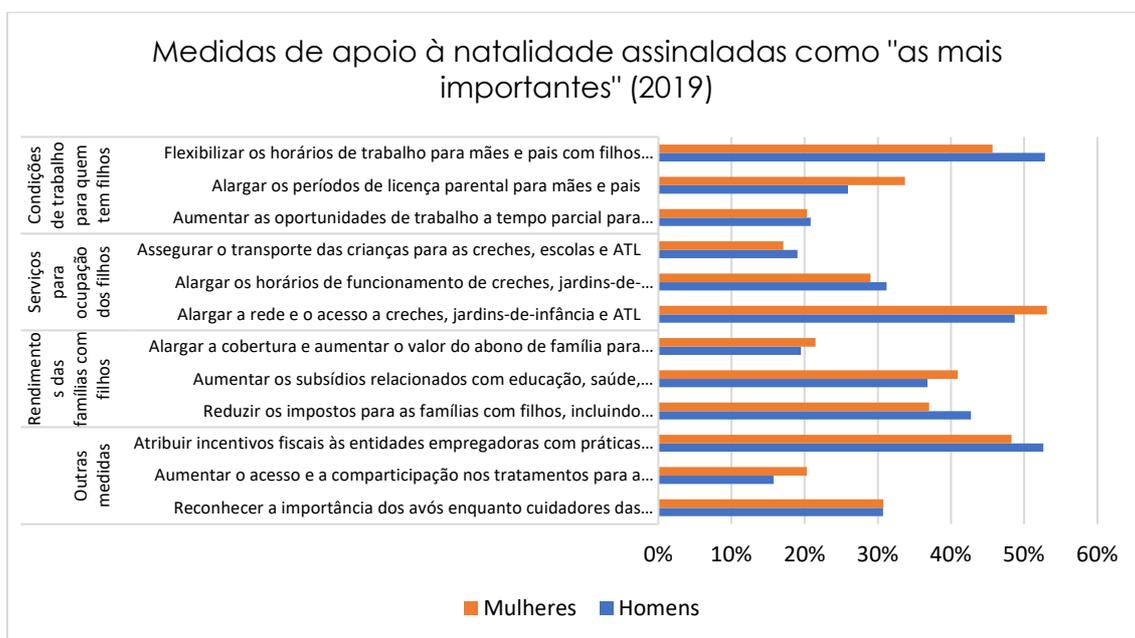
Nota: "x" refere-se a dados não disponíveis.

Em particular, as mulheres e os homens que atingiram a idade reprodutiva por volta da passagem do século explicitam claramente terem menos crianças do que o desejado: mais de metade das mulheres e homens entre os 40 e os 49 anos tinham menos descendência do que desejavam. Estas percentagens atingiam os 65,4% nas mulheres e 72,8% nos homens entre os 30 e os 39 anos, embora neste grupo etário as possibilidades de virem a concretizar esse desejo sejam ainda significativas (INE, 2020: 17).

O que deveria ser uma política de apoio e incentivo à natalidade

O Inquérito à Fecundidade 2019 questionou ainda a amostra inquirida sobre a relevância que atribuem a um conjunto de medidas políticas que poderiam servir de apoio e/ou incentivo à natalidade. Sintetizamos aqui esses resultados:

Figura 5.



Fonte: INE, Inquérito à Fecundidade 2019, pág. 23 (ficheiro Excel associado)

Assim, destacam-se a flexibilização de horários; o alargamento da rede e do acesso a creches; a atribuição de incentivos fiscais a entidades empregadoras com práticas de apoio a trabalhadores com filhos; e os apoios no acesso à educação, saúde, habitação, transportes e alimentação. No entanto, há dimensões que foram apontadas como motivos de adiamento da decisão de ter filhos/as, e que o conjunto de especialistas indicam como determinantes dos níveis de natalidade, que não figuraram entre as hipóteses colocadas às pessoas inquiridas sobre medidas políticas que apoiem e incentivem a natalidade. Destacam-se, obviamente, as dimensões relativas à **forma contratual de inserção no mercado de trabalho** e à precariedade laboral, bem como a questão dos **rendimentos familiares** num contexto de duas décadas de contração e/ou estagnação salarial vividas em Portugal (Cunha, 2018; Rosa e Oliveira, 2021). Acrescem ainda outras políticas que têm sido associadas à frequência da rede de creches e ensino pré-escolar que não apenas a rede e os horários, mas também os **custos financeiros** dessa frequência e que, segundo especialistas, serão eventualmente mais relevantes do que a política de apoios pecuniários do abono de família, a que se associam políticas e práticas que visam a articulação do trabalho com a vida familiar e pessoal (Vieira, 2018).

Se cada uma destas dimensões de política pública é tida como relevante nas decisões de natalidade de homens e de mulheres, há algumas lições que podem ser aprendidas a partir de uma comparação com políticas de apoio à família implementadas noutros países.

Como a análise comparativa com outros países parece indicar, e que consta do Eixo 3 deste relatório relativa aos vários modelos de licenças parentais adotados, uma política bem-sucedida no apoio à parentalidade é mais do que a somatória de um conjunto de medidas – é antes a

capacidade de criar **uma orientação política integrada** que seja capaz de **responder de forma articulada às necessidades que se vão fazendo sentir ao longo do ciclo de vida das crianças e dos/as progenitores** (UNFPA, 2019).

Partindo dos dados relativos à situação em Portugal e tendo em conta estes casos de literatura comparada, a reflexão sobre os desafios da natalidade parece apontar a necessidade de o Estado Português desenhar uma **estratégia integrada no apoio às famílias que tenha em conta diferentes dimensões:**

- **As formas de inserção no mercado de trabalho e o nível remuneratório, bem como as expectativas em relação a evolução dessa situação laboral e remuneratória** porque estas são dimensões determinantes nas decisões de homens e de mulheres em matéria de parentalidade;
- Há uma extensa literatura que aponta os efeitos positivos da criação de licenças parentais de duração equitativa, exclusivas e não transferíveis para mães e pais. **A individualização das licenças numa orientação para a igualdade de género só terá efeitos positivos se as mesmas permitirem a manutenção dos rendimentos regulares;**
- O **acesso generalizado a cuidados públicos à primeira infância gratuitos ou a custos acessíveis** é uma necessidade central das famílias com crianças pequenas;
- O tempo de trabalho e a **gestão de horários na conciliação da vida familiar e profissional** são igualmente dimensões muito relevantes na decisão de ter filhos/as e no número de filhos/as a ter.

Cada medida conta, mas é a conjugação destas diferentes dimensões que permite dar corpo a uma política estruturada de apoio às escolhas e desejos



em matéria de natalidade de homens e de mulheres. Assim, nas próximas páginas procuramos analisar aqueles que nos parecem os problemas centrais na concretização dos projetos de parentalidade de quem vive em Portugal e caminhar no sentido de os solucionar.

EIXO 1: MERCADO DE TRABALHO, PRECARIIDADE E DESIGUALDADE ENTRE MULHERES E HOMENS

É consensual que a decisão de mulheres e de homens quanto à maternidade/paternidade é fortemente influenciada pelas condições em que a sua participação laboral é exercida (e.g. Cunha *et al.*, 2016). Os indicadores disponíveis sobre as formas de inserção no mercado de trabalho na sociedade portuguesa apontam um conjunto de obstáculos que podem ser sistematizados em três dimensões fundamentais. Em primeiro lugar, as últimas duas décadas foram marcadas pelo crescendo de uma forte insegurança no emprego que se traduz na elevada insegurança laboral, em particular nos escalões etários de trabalhadores/as mais jovens. Em segundo lugar os horários de trabalho longos e crescentemente desregulados dificultam a conciliação entre vida familiar e profissional, fazendo adiar ou mesmo pôr em causa, decisões de parentalidade. Por último, há na sociedade portuguesa uma persistente desigualdade entre homens e mulheres que se traduz em custos acrescidos para as mulheres em matéria de menores rendimentos, patente na persistente desigualdade salarial, e de conciliação entre vida familiar e trabalho. Nesta secção, analisamos estas três dimensões e fazemos um conjunto de recomendações sobre as questões relativas ao trabalho.

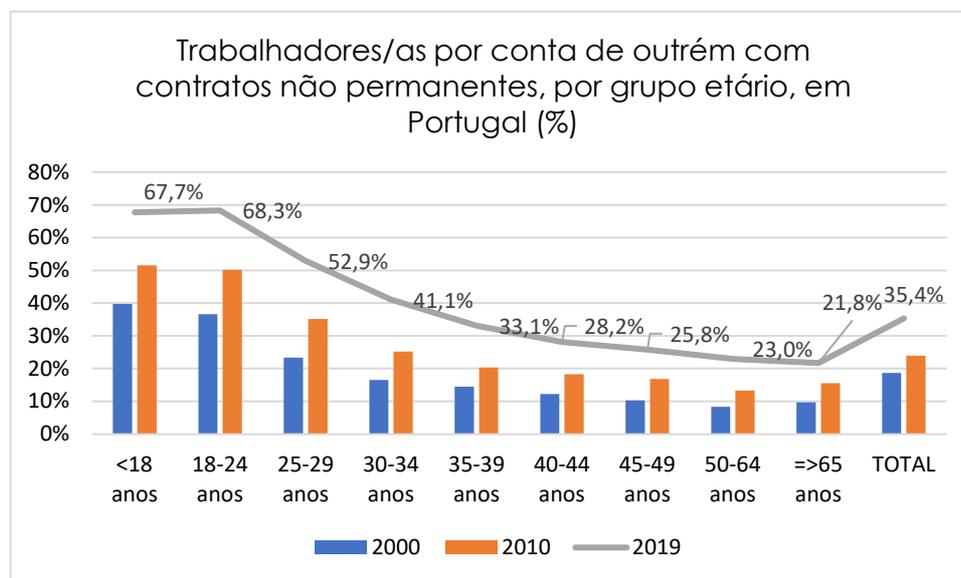
1.1 Portugal: a precarização generalizada de trabalhadores/as nos escalões etários que entraram no mercado de trabalho nas últimas duas décadas

Os indicadores relativos ao mercado de trabalho em Portugal dão conta da elevada vulnerabilidade laboral que é, em média, mais elevada do que na União Europeia. Essa vulnerabilidade pode ser aferida a partir de três dimensões.

- **Portugal está entre os países da UE onde a incidência de contratos não permanentes é particularmente elevada**, apresentando valores que só são superados pela Espanha, no caso dos homens, e pela Espanha, Polónia e Países-Baixos no que se refere às mulheres (Eurostat, Labour Force Survey). **Numa perspetiva diacrónica, é de reter que os valores da incidência de contratos não permanentes se têm mantido elevados ao longo das últimas duas décadas. Em 2020, Portugal foi o terceiro país da UE com a percentagem mais expressiva de trabalhadores/as com contratos não permanentes**, apenas superado pela Itália e pela Espanha (Eurostat, Labour Force Survey).
- **Essa precariedade** aumentou em todos os escalões etários ao longo da última década, mas é particularmente significativa entre os trabalhadores jovens e, sobretudo, entre as trabalhadoras jovens. **No grupo etário mais jovem (15 a 29 anos de idade), praticamente metade dos trabalhadores e das trabalhadoras por conta de outrem (TCO) estava em 2020 com contratos não permanentes** (45,6%, no total; 47% das mulheres e 44,2% dos homens). Note-se que a média da UE para este mesmo grupo etário é bastante inferior, fixando-se em 35,2% e 31,9%, respetivamente (Eurostat, Labour Force Survey). De acordo com os dados do *Joint Employment Report 2021* da Comissão Europeia relativos a Portugal, mais de 80% das e dos trabalhadores com contratos temporários encontram-se nessa situação porque não conseguiram encontrar um emprego permanente (Comissão Europeia, 2021: 79-80). Salienta-se que esta tendência para recorrer à população trabalhadora mais jovem aceitando situações de baixos salários e elevada precariedade, tem como reverso a pressão exercida sobre trabalhadores/as de idade mais avançada e experientes com salários mais elevados para que saiam ou antecipem a reforma, dando assim lugar às e aos jovens.

- Os dados dos Quadros de Pessoal (GEP/MTSSS) permitem analisar de forma mais fina a incidência dos contratos não permanentes por grupo etário, demonstrando que é a população mais jovem que mais se encontra exposta a este tipo de vínculos. Em **2019, a proporção de TCO com contratos não permanentes ascendia a 68,3% nos trabalhadores e trabalhadoras dos 18 aos 24 anos, descendo para 52,9% no grupo dos 25 aos 29 anos, para 41,1% no grupo dos 30 aos 34 anos, para 33,1% no grupo dos 35 aos 39 anos e para valores abaixo dos 30% nos escalões acima dos 40 anos. Os dados mostram ainda que a exposição particular dos e das jovens aos contratos não permanentes tem sido uma constante ao longo das duas últimas décadas (ver figura abaixo)².**

Figura 6.



Fonte: GEP/MTSSS, Quadros de Pessoal (Relatório Único – Anexo A)

² Pese embora haja uma quebra de série no período temporal considerado (entre 2009 e 2010), é ainda notória a tendência transversal de aumento da incidência de contratos não permanentes nos TCO, em particular nos trabalhadores mais jovens (entre 2000 e 2019, o indicador aumentou por 16,6 p.p., mas o aumento chega aos 31,7 p.p. no grupo dos 18-24 anos e aos 29,5 p.p. no grupo dos 25-29 anos).

- A taxa de desemprego das e dos jovens tem-se mantido muito elevada ao longo da última década. Em 2020 a taxa de desemprego atingiu 6,8% para o conjunto da população; contudo, no escalão dos 15-24 anos atingia quase 1 em cada 4 jovens (nas jovens atingia 24,4% e nos jovens 21%). No escalão etário seguinte, entre os 25-34 anos, atingia 9,2% (Eurostat, Labour Force Survey). É ainda importante referir a taxa de subutilização do trabalho (inclui também o subemprego de trabalhadores/as a tempo parcial, a população inativa à procura de emprego, mas não disponível, e as pessoas inativas disponíveis, mas que não procuram emprego) que foi de 14,1% para o total da população e de 39,2% entre jovens dos 15 aos 24 anos.

Estes indicadores apontam um problema estrutural na qualidade do emprego gerado no país, colocando sérios entraves a perceção das gerações mais jovens em relação à evolução da segurança laboral e material futuras. Ora, essa perceção sobre a evolução da segurança do trabalho é determinante na concretização de projetos de constituição de família e de parentalidade (e.g. Dias, Kovács e Cerdeira, 2020; Guerreiro e Abrantes, 2004; Marques, 2010; Tavares, Cândido e Carmo, 2021). **A precariedade laboral é hoje um dos elementos centrais do problema da natalidade em Portugal, quer pela insegurança que provoca, quer pelos efeitos nos salários, já que as e os trabalhadores com vínculos contratuais não permanentes auferem, em média, remunerações 30% a 40% mais baixas do que as e os trabalhadores com vínculos de trabalho permanentes**, como mostram os dados dos Quadros de Pessoal do GEP/MTSSS.

1.2 Horas e Horários de trabalho (remunerado)

Em média os trabalhadores e as trabalhadoras por conta de outrem que se encontram a tempo inteiro trabalharam, em 2020, 41,3 horas por semana

(média da EU: 40,7), e em geral (incluindo todos os regimes de tempo de trabalho) a média de horas semanais foi de 39,2 (40,6 no caso dos homens e 37,8 no que se refere às mulheres) (Eurostat/Labour Force Survey).

Acresce que mais de metade da população empregada (53,3%) - 57,8% do sexo masculino e 49% do sexo feminino - está abrangida por horários de trabalho que colocam fortes desafios à conciliação com a vida familiar, percentagem que tem vindo a aumentar sobretudo entre as mulheres trabalhadoras. De acordo com o INE, em 2020, cerca de 16,1% das pessoas empregadas tinham um horário por turnos, ligeiramente mais as mulheres (16,5%) do que os homens (15,7%). O trabalho prestado durante o serão envolvia um quarto dos homens empregados (25,5%) e quase um quinto das mulheres empregadas (19%); já o período da noite abrangia 12,2% dos homens e 6% das mulheres empregadas. É de notar que quatro em cada 10 homens trabalhavam, nesse ano, ao sábado – dia de trabalho que envolvia também mais de um terço (34,9%) das mulheres. Já o trabalho ao domingo envolvia um quinto de trabalhadoras e trabalhadores (20,5%) (INE, Inquérito ao Emprego).

1.3 Desigualdades entre homens e mulheres nas relações de trabalho

A terceira dimensão relevante é a persistência de desigualdades entre mulheres e homens no mercado de trabalho que continua a marcar as relações laborais em Portugal.

O padrão de comportamento dos homens no mercado de trabalho em Portugal não se diferencia, no essencial, das tendências verificadas nos demais países da União Europeia, ainda que as condições laborais sejam diversas. O comportamento laboral das mulheres, no entanto, apresenta alguns traços distintivos no espaço europeu.

Em primeiro lugar, em Portugal a taxa de emprego das mulheres está acima da média da União Europeia e é consideravelmente mais elevada do que nos países da designada Europa do Sul. Em segundo lugar, há uma participação contínua no mercado de trabalho, evidenciando que a maioria das mulheres não interrompe a atividade profissional após a maternidade, ao invés do que sucede na esmagadora maioria dos países da UE, onde se verifica um padrão de desvinculação (Casaca, 2012; Marques, Casaca e Arcanjo, 2021; Torres *et al.*, 2018; Wall *et al.*, 2016). E, em terceiro lugar, o envolvimento das mulheres no mercado de trabalho regista-se fundamentalmente por via do trabalho a tempo inteiro, mantendo-se pouco expressivo o regime de trabalho a tempo parcial: 9,8% em Portugal para o total dos trabalhadores, enquanto nas mulheres é de 11,7%, quando na UE27 é de 19,0% e 30,2% respetivamente. Esta expressiva participação das mulheres no mundo do trabalho não pode ser dissociada, por um lado, da persistência de uma economia assente em baixos salários que exigem a participação de dois salários na sustentação dos núcleos familiares, e, por outro, da relação clara entre o aumento da escolaridade e o trabalho e da centralidade que as mulheres atribuem à sua independência económica.

Aliás, importa sublinhar essa crescente influência positiva do aumento do capital escolar nas duas últimas décadas, assim como a centralidade conferida à independência económica e à realização profissional das mulheres nesta participação intensa das mulheres no campo laboral (Chagas Lopes, 1999; Ferreira, 1999; Torres *et al.*, 2004),

No entanto, esta participação das mulheres no mercado de trabalho pauta-se ainda por um conjunto de **desigualdades persistentes entre homens e mulheres**, que se traduzem em múltiplas dimensões.

- A **precariedade laboral atinge mais as mulheres do que os homens** – representavam em 2020 cerca de 17,4% do total da população trabalhadora por conta de outrem masculina, mas subia aos 18,1% se considerada a população trabalhadora por conta de outrem feminina
- Apesar da fraca expressão desta modalidade de emprego na economia portuguesa, é patente a **feminização do trabalho a tempo parcial**: mais de metade das pessoas que se encontram a trabalhar a tempo parcial são do sexo feminino (59%) (INE, Inquérito ao Emprego 2020).

A feminização do trabalho a tempo parcial tende a refletir o estereótipo do cuidado como “função principal das mulheres”, contribuindo para a segregação sexual no mercado de trabalho e para a reprodução das desvantagens estruturais em razão do sexo (e.g. Casaca, 2012, 2014). Muitas vezes o trabalho a tempo parcial não é uma escolha: na população entre os 15 e os 74 anos, quase metade das mulheres (42,2%) e 29,8% dos homens que se encontravam a trabalhar a tempo parcial declararam não se tratar de uma opção voluntária, resultando antes do facto de não terem conseguido um emprego a tempo inteiro (Eurostat 2020, Labour Force Survey). Simultaneamente, não é certo que o trabalho a tempo parcial facilite a conciliação com a vida familiar, sobretudo quando praticado aos fins-de-semana e associado ao trabalho por turnos, compreendendo períodos tardios (serão e noite) e para os quais mães e pais têm dificuldade em encontrar uma rede alternativa de apoio à organização da vida familiar e à guarda/cuidado das respetivas crianças (Casaca, 2013).

- Em matéria de **flexibilização de horários, os dados disponíveis indicam a reduzida capacidade negocial das e dos trabalhadores com as entidades empregadoras**, cuja relevância reflete a influência de uma organização social assimétrica quanto às responsabilidades familiares e o peso do estereótipo do cuidado como função primária das mulheres. O Inquérito ao Emprego do INE (2.º trimestre 2018) sobre conciliação da vida profissional com a vida familiar mostrava que “mais de metade dos entrevistados indicaram ser geralmente possível proceder a modificações da sua hora de entrada e/ou de saída em pelo menos 1 hora, ficando largamente acima da média da UE27 (Eurostat:). Todavia, de acordo com dados do Inquérito às Condições de Trabalho, realizado pela Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, em 2015, apenas 5% das mulheres e 11% dos homens em Portugal declararam ter um horário flexível (Eurofound, 2015). Estes valores refletem o tipo de funções que caracterizam o perfil produtivo da economia portuguesa, mas ganham relevância se comparados com o exemplo da Suécia, onde essa percentagem é claramente superior (43,8% e 38,3%, respetivamente) e as políticas orientadas para a conciliação com a vida familiar estão mais disseminadas, a par de mecanismos institucionalizados de participação das trabalhadoras e dos trabalhadores nos locais de trabalho e da negociação coletiva (Kovács, 2014). **Esta evidência remete para o papel fundamental da negociação coletiva enquanto motor da introdução de boas práticas de conciliação trabalho-família nos locais de trabalho** (Casaca, 2014), bem como a importância do recurso a ações de sensibilização nestas matérias, chamando a atenção da sociedade para os benefícios de uma concreta conciliação entre as diferentes esferas da vida e entre progenitores.

O Código do Trabalho prevê a possibilidade de o trabalhador ou trabalhadora com responsabilidades familiares requerer à entidade empregadora a transição para horário flexível ou o trabalho a tempo parcial. A intenção de recusa da entidade empregadora carece de parecer prévio a solicitar à Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE), apresentando fundamento com base em exigências imperiosas do funcionamento da empresa, ou a impossibilidade de substituir o/a trabalhador/a se for indispensável. Em 2019, a CITE emitiu 749 pareceres: destes, a ampla maioria dos pedidos (87%) de horário flexível é efetuada por mulheres. Na esmagadora maioria dos casos (83,4%) os votos da Comissão foram desfavoráveis à intenção de recusa da entidade empregadora (CITE, 2020).

Note-se, contudo, que a flexibilidade de tempo de trabalho não é neutra (Cañibano, 2018). À luz das culturas organizacionais dominantes, a flexibilidade usada para a conciliação com a vida familiar não colhe geralmente o mesmo valor que a flexibilidade de isenção de horário em determinadas categorias profissionais. Enquanto a primeira, essencialmente usada pelas mulheres, tende a ser penalizadora do ponto de vista das oportunidades de progressão profissional, a segunda – mais usada por homens – é em geral valorizada porque reflete a norma tradicional de trabalhador/a ideal, como alguém inteiramente disponível para a vida profissional. Essa visão distorcida parece prevalecer na cultura empresarial em Portugal e surge como um receio em inquéritos realizados. Assim, o Eurobarómetro de 2018 dava conta de como em Portugal, mais do que na UE, em média, quatro em dez mulheres e mais de um quarto (28%) dos homens concordava que o uso da flexibilidade para facilitar essa

conciliação trabalho-família e/ou o gozo das licenças parentais teria implicações negativas na carreira profissional (European Commission, 2018)³.

- No contexto pandémico e no âmbito das medidas de contenção adotadas no último ano, vale a pena referir que **as disparidades no teletrabalho aumentaram significativamente em 2020**. Vários estudos têm demonstrado que se trata, tal como o regime a tempo parcial, de uma modalidade cujo uso é influenciado pelas representações socialmente dominantes em torno dos papéis sociais de mulheres e de homens, sendo fundamentalmente as mulheres que optam pelo teletrabalho por razões que se prendem com a necessidade de conciliação com a vida familiar (ILO, 2021). Além disso, o estudo conjunto da EUROFOUND e da OIT, de 2017, evidencia que a intensidade de trabalho associada ao teletrabalho ou ao trabalho remoto com apoio de tecnologias móveis é superior àquela verificada nos locais de trabalho convencionais, assim como é agravado o potencial de conflito com a vida familiar/pessoal (Eurofound/ILO, 2017). Note-se, contudo, que este estudo aponta também avaliações positivas no equilíbrio entre vida familiar e vida profissional, como a redução do tempo de deslocação, maior autonomia do tempo de trabalho e maior flexibilidade na organização do tempo, que devem ser igualmente tidas em conta. Uma vez que a organização da vida social não é indiferente às representações tradicionais quanto aos papéis sociais associados aos homens (principais provedores) e às mulheres (principais cuidadoras), os incentivos a modalidades flexíveis de tempo de trabalho ou de local de

³ Não existem dados estatísticos - com periodicidade anual, desagregados por sexo e de acesso público - quanto às várias modalidades de flexibilidade de tempo de trabalho, como o regime de adaptabilidade, banco de horas ou horário concentrado. Trata-se de uma lacuna que em muito penaliza a elaboração de diagnósticos exaustivos sobre o tema em análise.

trabalho podem agravar a segregação sexual no mercado de trabalho, a sub-remuneração das mulheres, afetando a sua carreira contributiva e as oportunidades de progressão profissional e reforçar a assimetria na repartição do trabalho doméstico e relativo ao cuidar.

A aproximação dos padrões de participação laboral entre as mulheres e os homens deve ser considerado um fator impulsionador da igualdade nas condições materiais e de vida em geral. Por conseguinte, as medidas de incentivo à natalidade devem estar alinhadas com a prossecução deste objetivo. Além de favorecer a independência económica das mulheres, o aumento do emprego das mulheres tem sido também considerado como fundamental para o crescimento económico dos países e para a sustentabilidade da segurança social (Comissão Europeia, 2020). Aliás, o Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais definiu recentemente como meta “reduzir pelo menos para metade as disparidades entre homens e mulheres no emprego em comparação com 2019” até 2020 (Comissão Europeia, 2021).

RECOMENDAÇÕES: DIREITOS LABORAIS E CONTRATAÇÃO E NEGOCIAÇÃO COLETIVA

1. Promover a qualidade no emprego, combatendo a precariedade contratual e promovendo todas as dimensões do trabalho digno, incluindo a valorização dos salários e o combate à desigualdade salarial entre mulheres e homens, de modo a permitir a estabilidade necessária para que mulheres e homens equacionem projetos de parentalidade;
2. Promover o crescimento económico que permita, entre outros efeitos, a valorização salarial e implementar políticas públicas que fomentem a criação de emprego, nomeadamente por via do empreendedorismo;
3. Desenhar políticas públicas capazes de cumprir a aspiração civilizacional de redução do período normal de trabalho, à semelhança de outras experiências europeias, como contributo para a conciliação do trabalho com a vida pessoal e familiar e para o aumento de produtividade, e combater a desregulação dos horários de trabalho;
4. Promover a institucionalização de mecanismos de participação das trabalhadoras e dos trabalhadores nos locais de trabalho e a promoção do diálogo sobre medidas de conciliação trabalho-família, numa perspetiva de igualdade entre mulheres e homens, e de qualidade de vida no trabalho;
5. Assegurar o exercício dos direitos de maternidade e de paternidade e a promoção da conciliação entre trabalho e vida familiar e pessoal, numa perspetiva de igualdade entre mulheres e homens, preferencialmente em sede de negociação coletiva;
6. Promover a partilha de boas práticas em matéria de conciliação trabalho-família, designadamente a partir das organizações reconhecidas com o Prémio Igualdade é Qualidade (PIQ), do Programa 3 em Linha, das boas práticas divulgadas pela CITE e das atividades

divulgadas no contexto do iGen – Fórum Organizações para a Igualdade;

7. Assegurar, em contexto de negociação coletiva, que os critérios de avaliação de desempenho, determinantes de complementos salariais e da progressão nas carreiras, não penalizam as trabalhadoras e os trabalhadores que asseguram responsabilidades familiares;
8. Garantir que as alterações legislativas orientadas para a facilitação da conciliação trabalho com a vida pessoal e familiar ou o regime de horário flexível (para mães ou pais de crianças ou de familiares em situação de dependência) têm como condição a partilha entre mulheres e homens;
9. Promover estudos aprofundados sobre o acesso e a abrangência do subsídio de desemprego, no sentido de permitir um debate público sobre o reforço da proteção social e reduzir a incidência do risco de pobreza neste grupo;

EIXO 2 - RENDIMENTOS: ESTAGNAÇÃO SALARIAL, PERDA SALARIAL DAS NOVAS GERAÇÕES E DESIGUALDADES SALARIAIS ENTRE MULHERES E HOMENS

Há uma segunda dimensão fortemente relacionada com a participação laboral que se refere aos rendimentos disponíveis de indivíduos e famílias. Procuramos nas próximas linhas sistematizar duas reflexões relativas aos rendimentos que nos parecem relevantes no debate sobre a natalidade em Portugal: 1) a prolongada estagnação e perda salarial ao longo das últimas duas décadas, em particular nos escalões etários das idades férteis entre os 18 e 44 anos; 2) as desigualdades entre homens e mulheres que persistem nos salários e nos ganhos em Portugal.

2.1 Rendimentos: duas décadas de perda e estagnação salarial

Os dados que têm sido analisados por um conjunto de estudos e análises divulgados apontam indiscutivelmente para a estagnação e/ou perda salarial das e dos trabalhadores portugueses ao longo das últimas duas décadas, com alguns sinais recentes mais positivos. Note-se que o fraco crescimento dos salários em Portugal nas últimas décadas deve ser relacionado com o também fraco crescimento da produtividade no mesmo período. A evolução do salário médio em Portugal ao longo desse período indica um processo de estagnação que resultou dos efeitos conjugados do ciclo de redução salarial vivida na primeira metade da década passada e da sua não recuperação no ciclo de crescimento económico que se iniciou em 2014. Para a nossa discussão, importa notar que há uma relativa similitude nas curvas descritas por esse processo de perda salarial e estagnação nos salários dos e das trabalhadoras e o comportamento das taxas anuais de natalidade.

Um estudo recente que analisou a população trabalhadora por conta de outrem a tempo completo no sector privado da economia entre 2002 e 2017

concluía que o salário médio real cresceu apenas 5.2% ao longo de 16 anos, ajustado aos valores da inflação (Ferreira, Lopes e Tavares, *no prelo*: 2)⁴. Sistematizamos aqui algumas dimensões dessa **dinâmica de perda/estagnação salarial que foi ainda mais acentuada entre as e os trabalhadores mais jovens**, com efeitos preponderantes sobre as gerações e as idades ditas férteis:

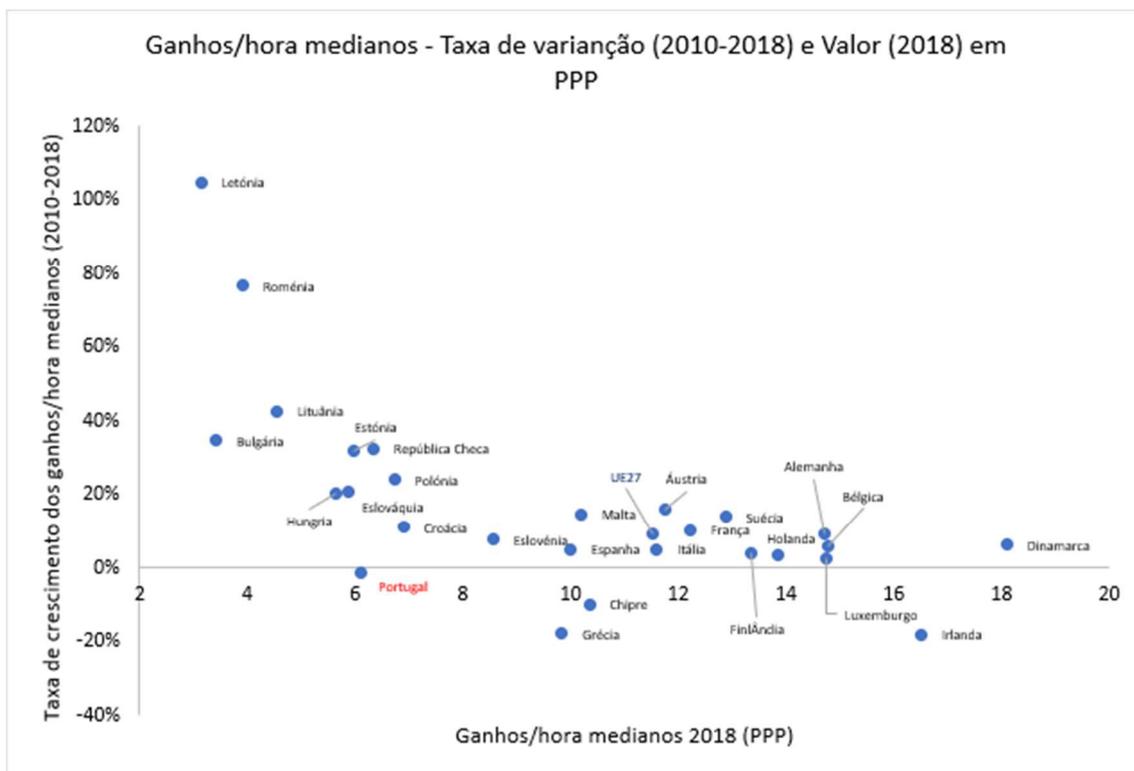
- **O salário médio da população trabalhadora com menos de 25 anos está cada vez mais próximo do salário mínimo: a diferença entre o salário médio deste grupo de trabalhadores/as e o salário mínimo diminuiu cerca de 30% entre 2002 e 2017.** Assim, à medida que as gerações mais velhas vão sendo substituídas por trabalhadores/as mais jovens que auferem salários mais baixos, o salário médio diminui e reforça-se uma lógica de estagnação salarial nos diferentes escalões etários e sectores de atividade, e que na última década coincidiu com alterações à legislação laboral que determinaram uma menor abrangência dos trabalhadores e das trabalhadoras pela contratação coletiva (Ferreira, Lopes e Tavares, *no prelo*: 12; Lima, 2016).
- A entrada de novas gerações mais qualificadas no mercado de trabalho tem vindo a alterar o perfil de competências da força laboral. Segundo o estudo da Fundação José Neves, Portugal apresenta o maior *gap intergeracional* da União Europeia nos níveis de qualificação da sua população ativa. Essa maior qualificação continua a ter relevância no chamado prémio salarial dos/as trabalhadores/as com formação superior entre os 25 e 34 anos, que em Portugal supera a média da OCDE. Contudo, apesar de muito mais qualificadas, **estas novas gerações não têm tido acesso aos ganhos salariais que, para as**

⁴ O Conselho Económico e Social agradece à Fundação Calouste Gulbenkian a permissão para a utilização das conclusões do “Estudo sobre o salário médio em Portugal: Retrato actual e evolução recente” da autoria de Priscila Ferreira, Marta Lopes e Lara Tavares, que a FCG patrocinou mas que ainda não foi publicado, e que muito contribuiu para a reflexão elaborada no presente parecer.

anteriores gerações, decorreriam dessa maior qualificação. O salário médio real das e dos licenciados caiu cerca de 17% entre 2010 e 2018 e esse decréscimo decorre, no fundamental, da renovação geracional do mercado de trabalho marcada pela desvalorização salarial (Sá et al., 2021, 2020; Ferreira, Lopes e Tavares, no prelo: 13).

- **Esta desvalorização salarial coloca Portugal numa situação discrepante em relação a outras economias da Zona Euro.** Uma comparação entre os ganhos horários, medidos em paridades de poder de compra, entre Portugal e outros países da União Europeia, mostra que em 2010 Portugal se situava ligeiramente acima da maioria dos países do Leste europeus e abaixo de todos os restantes. Entre 2010 e 2018, a posição de Portugal degradou-se substancialmente quer em relação aos países de Leste, quer em relação aos restantes, com a exceção da Grécia, Chipre e Irlanda onde a desvalorização salarial foi ainda mais profunda do que em Portugal (ver figura 7). Desta evolução resulta que **em 2018 o ganho horário em Portugal passou a ser o segundo mais baixo entre os Países da União Europeia imediatamente a seguir ao da Bulgária.** Há ainda que ter em consideração a elevadíssima percentagem de trabalhadores e de trabalhadoras a receber o salário mínimo nacional (23,5% dos trabalhadores do sector privado em 2020, sendo que mais de metade são mulheres) e que na própria Administração Pública praticamente não houve aumentos salariais desde 2009.

Figura 7.



Fonte: Eurostat (online data code: EARN_SES_PUB2S)

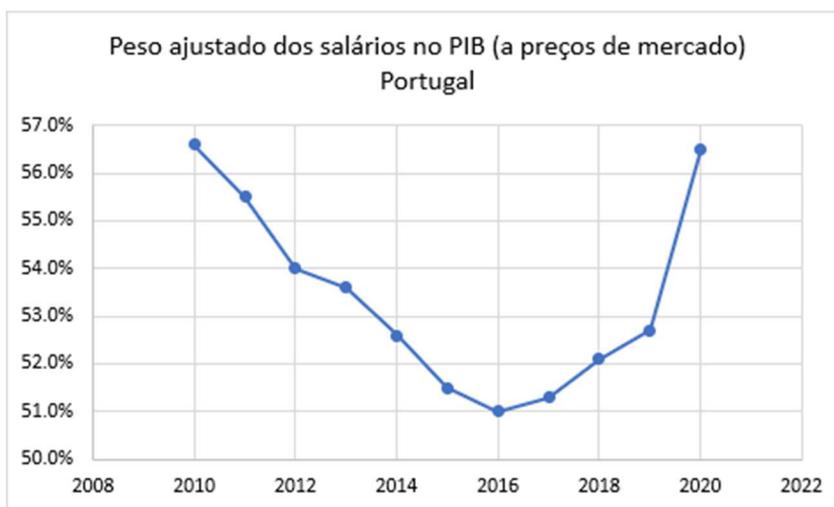
Tudo indica que **há efeitos conjugados da precarização e da relativa estagnação de rendimentos**. Podem ser apontados dois mecanismos na interpretação da correlação verificada entre níveis de rendimento e taxas de natalidade. O primeiro opera diretamente por via da **influência das retribuições e das expectativas de remunerações futuras nas decisões de ter ou não filhos/as**. O segundo opera, indiretamente, por intermédio das **migrações, pela ausência do território de partes relevantes de escalões etários em idade fértil**.

A questão dos fluxos migratórios merece consideração mais detalhada. Entre 2010 e 2013, o número anual de emigrantes permanentes entre os 20-44 anos mais do que duplicou, enquanto o de imigrantes no mesmo grupo

etário se contraía. A partir de 2014, a emigração regrediu e o fluxo de imigrantes aumentou – contudo, só em 2019 voltaria a haver um fluxo migratório líquido positivo. Isso significa que nos anos da crise social que marcou o início da década e mesmo no período de recuperação económica ocorreu uma **punção demográfica da população em idade fértil** que, sendo sustentada ao longo do tempo até 2019, deixou um lastro cumulativo negativo com impacto na natalidade. Acresce que em 2020 as saídas permanentes eram ainda superiores às que ocorriam dez anos antes.

Não obstante o reconhecimento por diferentes atores da sociedade portuguesa da inutilidade de estratégias de competitividade externa assentes na desvalorização salarial, o certo é que essa desvalorização teima em persistir. Romper esse processo circular e cumulativo de desvalorização salarial e inverter as tendências demográficas de declínio requer a quebra da política prosseguida nas últimas décadas de contenção salarial. O espaço para essa orientação parece existir, uma vez que os dados apontam para uma redução do peso dos salários na riqueza criada do país passível de correção nas políticas e orientações futuras.

Figura 8.



Fonte: AMECO (Annual macro-economic database of the European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs; ID: AMECO/ALCD0/PRT.1.0.0.0.ALCD0)

Esse debate convoca-nos para uma discussão sobre a qualificação dos salários, as alterações necessárias à dinamização da contratação coletiva e as reformas institucionais orientadas para políticas de valorização salarial dos trabalhadores e das trabalhadoras, das suas competências e qualificações.

Contudo, parece também urgente desenhar uma nova orientação das políticas económicas no sentido de reforçar os setores com mais elevado potencial de crescimento da produtividade e maior incorporação de valor acrescentado nacional. A economia portuguesa caracteriza-se ainda por uma estrutura empresarial maioritariamente assente em micro e pequenas empresas, com défices de qualificações de gestão, alavancadas em crédito, com baixas qualificações generalizadas da população laboral, com insuficiente investimento em inovação e centrada em atividades económicas de sectores não transacionáveis, com fraco perfil para a internacionalização ou para a substituição de importações. Estas fragilidades convocam-nos para a necessidade de desenhar um novo modelo desenvolvimento. O novo ciclo de investimento e de fundos comunitários, que agora se inicia, deve saber responder a este desafio de modo a apoiar a transição demográfica.

2.2 Desigualdades salariais entre homens e mulheres

Portugal continua a ser um país fortemente marcado pelas desigualdades, nomeadamente salariais entre mulheres e homens. Em 2019, a aferição das disparidades salariais de género no conjunto da população trabalhadora por conta de outrem, em regime de trabalho a tempo completo e com remuneração completa, era de 14% na remuneração base e de 17,1% no ganho em desfavor das mulheres. Tal significa que a diferença entre a remuneração média global das mulheres e dos homens, independentemente do peso que têm dentro de cada setor de atividade económica, profissão, nível de qualificação profissional, nível habilitação

literária e antiguidade no emprego, é de 17% em desfavor das mulheres. (GEP, 2021b).

Os estudos que aplicaram uma perspetiva diacrónica evidenciaram que a desigualdade salarial entre homens e mulheres aferida de forma “simples” (diferença entre as remunerações médias das mulheres e dos homens) tem declinado no país. No entanto, o mesmo não sucede quando se calcula o valor do *gender pay gap* ajustado (Cardoso *et al.*, 2016). Assim, quando aplicado um exercício de regressão que controla o efeito das diferenças observadas entre mulheres e homens quanto ao nível de escolaridade, idade e antiguidade na empresa (elementos preditores do capital humano) nas respetivas remunerações (ganhos por hora), essa disparidade torna-se elevada, em particular no caso de trabalhadores/as a tempo completo (20,27%, em 2019, segundo dados dos Quadros de Pessoal)⁵.

A igualdade salarial entre mulheres e homens, com a necessária e justa valorização das suas remunerações, assente no princípio constitucional de salário igual para trabalho igual ou de valor igual, é um desígnio coletivo da democracia portuguesa. Como um estudo recente mostrou, a igualdade salarial entre mulheres e homens contribuiria para uma melhoria significativa dos indicadores de pobreza monetária, especialmente no caso dos agregados monoparentais, assim como para um maior crescimento

⁵ O estudo usa a método de cálculo utilizado previamente por Cardoso *et al.*, 2016, para o período 1991-2013, de forma a permitir a concretização de uma análise longitudinal. O diferencial remuneratório entre homens e mulheres é calculado a partir de informação referente aos atributos de cada trabalhador e trabalhadora, individualmente (idade, habilitações escolares e antiguidade na entidade empregadora), e das respetivas remunerações auferidas (ganhos), ajustando o valor do diferencial através de uma regressão estatística. Mais informação em: GEP (2021b), 3ª edição Barómetro das Diferenças Remuneratórias entre Homens e Mulheres. Disponível em: <http://www.gep.mtsss.gov.pt/trabalho>.

Na sequência da Lei n.º 60/2018, o Gabinete de Estratégia e Planeamento do MTSSS tem vindo a publicar o Barómetro, podendo ser consultada informação sobre o diferencial remuneratório entre homens e mulheres a partir de uma técnica cálculo distinta. Organizações internacionais também têm desenvolvido metodologias semelhantes dando relevância a esta matéria. (pode ser consultado aqui: Trabalho - Gabinete de Estratégia e Planeamento (mtsss.gov.pt))

económico⁶. Nestas circunstâncias, mulheres e homens beneficiariam de iguais condições perante o rendimento, tanto na atualidade como na velhice, beneficiando também – tal como as suas famílias – de proteção contra a pobreza e de uma melhoria nas condições de vida.

No contexto da nossa discussão, vale a pena enfatizar que essa igualdade terá igualmente efeitos ao estimular o rendimento disponível das famílias e pode favorecer projetos de natalidade.

⁶ Resultados do Projeto “Os Benefícios Sociais e Económicos da Igualdade Salarial entre Mulheres e Homens”.
Disponíveis em:
<https://genderpaygap-elimination.pt/resultados/>

RECOMENDAÇÕES: VALORIZAÇÃO SALARIAL E ELIMINAÇÃO DAS DESIGUALDADES SALARIAIS ENTRE HOMENS E MULHERES

1. Investir na valorização salarial, de forma a combater a estagnação salarial ao longo das carreiras profissionais e na estrutura salarial, designadamente através da dinamização da contratação coletiva;
2. Garantir o cumprimento do direito a salário igual para trabalho igual ou de valor igual, designadamente através da adoção de metodologias que garantam a avaliação de funções e a determinação salarial sem enviesamentos de género;
3. Promover negociação de entidades empregadoras, organizações de empregadores e organizações sindicais, e em articulação com as instituições do ensino superior, em torno da operacionalização concreta dos conceitos de trabalho de valor igual, de discriminação direta e indireta; promover, de igual modo, a formação em metodologias que garantam a avaliação de funções e a determinação salarial sem enviesamentos;
4. Rever alguns dos sistemas existentes, como o Catálogo Nacional de Qualificações, tal como indica o Acordo da Concertação Social sobre Formação Profissional e Qualificação, adaptando-os melhor ao mercado de trabalho. Neste último ponto, procurar uma maior articulação entre a formação e as necessidades dos diferentes setores e do mercado de trabalho. Procurar garantir mecanismos de valorização de participação individual e incentivos mais gerais tanto para a formação profissional de trabalhadores/as, como para as entidades empregadoras;
5. Implementar políticas públicas que fomentem o empreendedorismo de forma a criar mais emprego e, mais importante, mais qualidade de emprego, com vínculos estáveis e com salários mais altos;

6. Reavaliar a caracterização e quantificação dos encargos das famílias dedutíveis para efeitos fiscais, designadamente das famílias numerosas (por exemplo, aumento das deduções fiscais por descendente; aumento dos plafonds de despesa dedutíveis em IRS ou sua majoração) e a carga fiscal sobre o trabalho; implementar medidas de mitigação dos custos de ter mais filhos como na aquisição de veículos; e criar de incentivos fiscais às entidades empregadoras com práticas de gestão que apoiem trabalhadores com filhos/as; tendo, naturalmente, em conta a situação económica e financeira do Estado;
7. Promover a dessegregação sexual do emprego, da formação profissional e da educação, no sentido de aumentar a participação dos homens nas profissões e setores do cuidado (educação, apoio social, saúde, etc.) e a participação das mulheres nos cargos de direção e nas profissões e setores mais marcadamente tecnológicos, em particular no domínio das tecnologias de informação e comunicação;

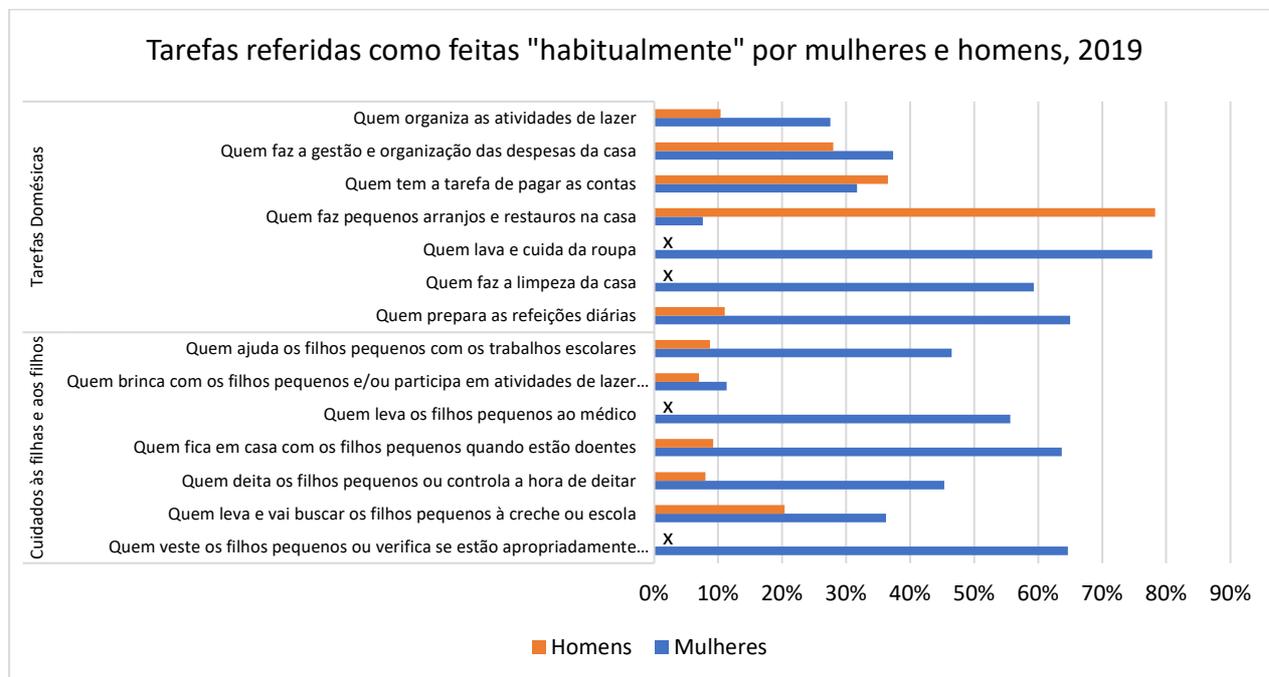
EIXO 3. POLÍTICAS DE APOIO ÀS FAMÍLIAS E À PROMOÇÃO DA IGUALDADE ENTRE MULHERES E HOMENS NA REPARTIÇÃO DO CUIDADO

Em Portugal, a **elevada taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho a tempo inteiro, a partilha ainda desigual dos cuidados e do trabalho doméstico entre mulheres e homens, e a falta de serviços e infraestruturas de prestação de cuidados** acessíveis a preços módicos e de qualidade colocam dificuldades na articulação da vida profissional, familiar e pessoal e são entraves à igualdade entre mulheres e homens.

Os papéis e estereótipos associados às mulheres e aos homens continuam a ter uma forte influência na **divisão do trabalho entre mulheres e homens em casa, nos locais de trabalho e na sociedade em geral**, e tendem a **perpetuar um círculo vicioso dos obstáculos à igualdade entre mulheres e homens**.

As mulheres de todas as idades permanecem como principais prestadoras de cuidados às crianças, a idosos/as, a pessoas com deficiência e às famílias e comunidades, no domicílio e nas instituições privadas e públicas. Recai desproporcionalmente sobre elas o trabalho não remunerado, incluindo a prestação de cuidados e o trabalho doméstico. Neste campo da prestação informal de cuidados, deve-se referir e valorizar a importante participação da população mais velha cujo papel na sociedade é recorrentemente desvalorizado esquecendo-se o apoio que, na linha da tradição familiar portuguesa, os/as avós prestam na guarda e movimentação dos netos/as.

Figura 9.



Fonte: INE, Inquérito à Fecundidade 2019, pág. 21 (Excel)

Nota: "x" refere-se a dados não disponíveis.

A desvalorização dos cuidados prestados nas nossas vidas e na sociedade conduz também à desvalorização das trabalhadoras e dos trabalhadores que prestam cuidados nas instituições privadas, públicas, associativas e nos agregados familiares, verificando-se ainda a segregação profissional e a segmentação do mercado para as mulheres nestas profissões e sectores.

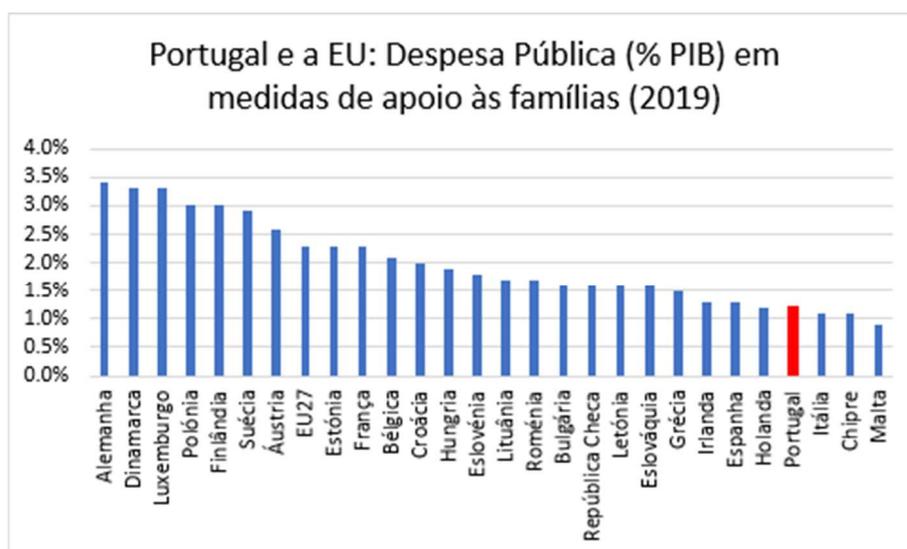
Esta acentuada assimetria na divisão do trabalho de cuidado perpetua a tensão entre o domínio profissional e a vida familiar (Perista, et al., 2016). No Inquérito à Fecundidade 2019 (INE, 2020), a proporção de mulheres que referiu realizar habitualmente tarefas de cuidado aos filhos/as foi, para todas as tarefas previstas, maior do que a proporção dos homens (na maioria dos casos, com diferenças muito alargadas). Esta assimetria ficou particularmente evidenciada no contexto atual de pandemia COVID-19

(OIT, 2021), sendo que, em Portugal, mais de 80% das pessoas beneficiárias da medida excecional de apoio à família são mulheres (GEP, 2021a). **Esta constatação reforça a necessidade de as medidas de apoio à conciliação trabalho-família preverem a promoção da partilha dos cuidados e assistência à família entre progenitores, como se reforçará nesta secção.**

Importa assim analisar as diferentes políticas de apoio às famílias, os seus efeitos práticos e os desequilíbrios ainda persistem. O debate sobre as políticas de apoio à família deve ser enquadrado por duas considerações:

- Como temos vindo a constatar, Portugal apresenta uma das mais elevadas taxas de emprego feminino, com prevalência do modelo familiar de duplo emprego, em que ambos os elementos de um casal participam no mercado de trabalho, de forma contínua e maioritariamente a tempo inteiro. Nesse sentido, todas as políticas públicas de apoio às famílias – licenças por maternidade e paternidade, políticas de assistência à família, infraestruturas de apoio (creches, jardins-de-infância, etc.), abonos de família e subsídios de apoio a crianças e jovens, têm um impacto significativo nas decisões de parentalidade e nas condições de vida das famílias em Portugal.
- Portugal é dos países que menos despende em % do PIB em medidas públicas de apoio às famílias, situando-se abaixo da média da UE e da OCDE (Leitão, 2018).

Figura 10.



Fonte: Eurostat (online data code: spr_exp_sum)

Analisamos esses diferentes instrumentos das políticas de apoio à família e à natalidade.

3.1 Licenças Parentais: usos e partilhas

Os dados conhecidos no uso das licenças parentais apontam para uma tendência nos últimos anos de um maior envolvimento dos homens pais nos cuidados às crianças após o nascimento, traduzindo desde logo as mudanças introduzidas no regime de licenças com o Código do Trabalho de 2009 (ver abaixo). Assim, os indicadores apontam para o aumento da percentagem de pais que tem gozado a licença facultativa, que passou de 52% em 2009 para 72% em 2019%; e a partilha da licença parental inicial, tendo esses valores subido de 10% em 2009 para 42% em 2019 (CITE, 2020; Leitão, 2018).

Contudo, ainda persistem entraves a uma repartição igualitária nos cuidados à primeira infância bem conhecidos: em 2019 cerca de um quarto dos progenitores do sexo masculino não gozaram o período legalmente

obrigatório da licença inicial que lhes é exclusiva. Além dos estereótipos de género que persistem na sociedade portuguesa, está muitas vezes presente a perceção de que o gozo da licença tem custos na situação laboral – aliás, segundo dados da CITE, a rescisão de contratos de grávidas e pais em gozo de licença parental cresceu 20% de 2019 para 2020.

Acresce como entraves no gozo deste direito a fragilidade dos vínculos laborais e o receio de perder o emprego e de comprometer a carreira profissional (European Commission, 2018; Laundon e Williams, 2018; Wall *et al.*, 2016). Essa desigualdade é patente, por exemplo, em 2018: no total de prestações por parentalidade, o subsídio parental inicial exclusivo da mãe correspondeu a 47,4%, enquanto o exclusivo do pai apenas representou 9,6% (Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, 2018)⁷.

Sistematizamos em baixo os vários modelos de licenças parentais adoptados:

A descrição dos modelos de políticas de apoio às famílias e de licenças parentais na Europa decorre da tipologia por elaborada por Wall (2007), integrando informação de um estudo recente sobre a relação entre as políticas de apoio às famílias e as tendências em termos de fertilidade (UNFPA, 2019).

Modelo de licença de longa duração, orientado para a igualdade de género

Exemplos: Suécia, Islândia e Dinamarca

⁷ Há ainda uma leitura mais fina sobre a repartição do uso destes direitos que merece ser estudada e analisada - assim, além da mera indicação das percentagens, seria importante para a realização de um diagnóstico exaustivo, a possibilidade de acesso a informação estatística sobre o número de dias efetivamente gozados pela mãe e pelo pai, com periodicidade anual, de acesso público e desagregada por sexo, e sobre as modalidades da licença parental complementar.

Possibilita o gozo de um ano de licença paga ou bem paga (9-13 meses)

Há uma licença mais curta inicial para as mães, seguida de um período de licença parental longa, bem paga, que permite às mães e aos pais a ausência do local de trabalho durante o primeiro ano (ou aproximadamente esse tempo) da criança.

Ênfase na igualdade entre mulheres e homens, pressupondo que um quota-parte da licença é de uso exclusivo dos pais ("the father's quota"), tratando-se de um direito exclusivo dos mesmos e não transferível.

No caso da Suécia: Os pais têm direito à licença parental desde 1970 e à licença parental individualizada (direito exclusivo) desde 1990. A licença parental é de 480 dias, sendo estes repartidos em 240 dias para a mãe e 240 dias para o pai; destes, 90 dias têm de ser obrigatoriamente gozados pela mãe e 90 dias pelo pai, não sendo transferíveis (no caso de famílias monoparentais, mantêm-se os 480 dias). As entidades empregadoras tendem a estar disponíveis para conceder horários de trabalho flexíveis, ao abrigo de negociação, assim como a promover uma organização do trabalho que facilita a conciliação com a vida familiar. De acordo com o relatório da UNFPA (2019), a orientação de políticas integradas, verificada no país, pode explicar a fraca variabilidade da natalidade e os valores relativamente elevados de fecundidade no contexto da União Europeia.

Simultaneamente, as políticas públicas destes países compreendem a disponibilização de equipamentos socioeducativos de apoio à infância (cobertura extensiva ou relativamente extensiva), de qualidade, gratuitos ou a preços acessíveis, a tempo inteiro, de forma a apoiar o regresso ao mercado de trabalho de mães e pais (apoio ao modelo de duplo emprego/duplo cuidado). Há evidência empírica de que a existência de serviços e de infraestruturas socioeducativas dedicadas à primeira infância (creches e jardins de infância), acessíveis e de qualidade, têm um efeito positivo na natalidade (UNFPA, 2019). Nestes países, as taxas de emprego

das mulheres estão entre as mais elevadas da União Europeia, não se verificando um padrão de desvinculação das mesmas após a maternidade (Eurostat, LFS 2020, 2021).

Modelo orientado para a escolha de progenitores/as

Exemplos: Bélgica, França e Finlândia

Este modelo emergiu nos anos 90 e destina-se a permitir que mães e pais escolham a modalidade que lhes parecer mais conveniente: a) ausência do local de trabalho, contando com compensação financeira ("home care allowance" na Finlândia, "cash benefit for parental education" na França, "time credit system" na Bélgica); b) ou, após o período de licença parental relativamente longa (3 a 12 meses), o regresso ao mercado de trabalho, contando com o apoio de uma ampla rede de infraestruturas de apoio à infância.

Este modelo é caracterizado pela complementaridade entre licenças, benefícios financeiros diretos às famílias e uma cobertura extensiva de equipamentos socioeducativos destinados à primeira infância e às fases seguintes (rede pré-escolar).

O caso da França tem sido particularmente estudado, considerando que as taxas de natalidade se mantêm acima da média da União Europeia. É de reter, porém, que são essencialmente as mulheres que "optam" pelo benefício financeiro para a educação parental, fundamentalmente aquelas que ocupam profissões menos qualificadas e remuneradas. A tentativa de redução do horário de trabalho para as 35 horas é em geral avaliada como uma medida favorável ao bem-estar das crianças e das famílias. É ainda de reter o apoio financeiro universal concedido às famílias com pelo menos duas crianças, subsídios específicos para famílias com menos recursos financeiros e para apoio à habitação (UNFPA, 2019).

Quanto a este modelo, importa ter em conta que os apoios financeiros concedidos para a prestação de cuidados às crianças em casa, sobretudo utilizados por mulheres, estão fundamentalmente vocacionados para o bem-estar das famílias e das crianças. Podem estar associados ao risco de uma maior fragilização das carreiras laborais das mulheres, após o regresso ao mercado do trabalho, assim como ao risco de reprodução dos estereótipos de género que sustentam a tradicional divisão de papéis de género.

Modelo de licença de longa duração

Exemplos: Alemanha (embora com alterações nos anos mais recentes), Hungria, Chéquia, Polónia e Estónia

Este modelo tem estado essencialmente orientado para licenças destinadas às mães após a maternidade e durante os primeiros anos das crianças. A licença concedida tende a ser de longa duração, visando que os cuidados sejam assegurados em casa até a criança completar os 3 anos de idade.

É um modelo pouco orientado para a igualdade de género, repousando numa visão maternocêntrica acerca da prestação de cuidados às crianças e assumindo que são os homens os provedores das famílias. **Na Alemanha**, a maioria das crianças fica em casa até completar os três anos idade (Eurostat, 2020), fundamentalmente com a mãe. Não obstante os esforços mais recentes de concessão de direitos de parentalidade aos homens pais (Koslowski, Blum, Dobrotić, Kaufman e Moss, 2021; citados em UNFPA, 2019), a desvinculação das mulheres do mercado de trabalho, após a maternidade, é ainda considerável (Eurostat, LFS - 2020, 2021). A recuperação nas taxas de natalidade, no país, reflete o impulso mais recente a medidas mais favoráveis à conciliação da vida profissional e

familiar, assim como às opções de fecundidade da população imigrante (UNFPA, 2019).

É na Chéquia que a desvinculação das mulheres do mercado de trabalho assume particular expressão em toda a União Europeia, seguindo-se a Hungria. Além de não se incentivar o envolvimento dos pais nos cuidados às crianças, as taxas de cobertura para crianças menores de 3 anos são baixas. O modelo tem reforçado a assimetria de papéis entre mulheres (principais cuidadoras) e homens (principais provedores). Ainda assim, há diferenças entre os modelos: na Alemanha, a taxa de emprego feminino situa-se entre as mais elevadas da UE, apesar de quase metade (48%) estar vinculada a tempo parcial (Eurostat, LFS - 2020, 2021), sugerindo que são essencialmente as mulheres quem combina a atividade profissional com as responsabilidades no plano dos cuidados às crianças. Na Chéquia e na Hungria, a taxa de emprego das mulheres é relativamente elevada (no primeiro caso, acima da média da UE), sendo fundamentalmente a tempo inteiro. É a maternidade, como referido, que determina um expressivo padrão de desvinculação laboral em ambos os países. Nestes casos, importa ter presente o risco de depreciação de capital humano, condicionando as oportunidades profissionais e as condições remuneratórias futuras dessas mulheres (UNFPA, 2019).

Licenças parentais: direitos e alterações introduzidas nos últimos anos

Em 2009, o Código do Trabalho (CT) criou a licença de parentalidade com diferentes modalidades, abandonando a distinção entre licença de maternidade e de paternidade.

A licença parental inicial tem a duração de 120 ou de 150 dias consecutivos e é um direito de ambos os progenitores, podendo esse período ser partilhado entre a mãe e o pai, após as seis semanas consecutivas de recuperação pós-parto, que é um direito exclusivo da mãe. Esta licença permite a remuneração a 100% por 150 dias

se for gozada por cada progenitor, em exclusivo, pelo menos 30 dias consecutivos, ou dois períodos de 15 dias consecutivos.

O período entre os 120 e os 150 dias, (isto é, 30 dias) pode ser gozado em simultâneo pela mãe e pelo pai desde que seja partilhado: no máximo, cada progenitor/a só goza 15 dias. A licença parental inicial pode ainda prologar-se até aos 180 dias. Contudo, neste caso, é remunerada a 83% do valor de referência.

Em caso de um nascimento múltiplo, há um acréscimo de 30 dias de licença por cada gémeo/a além do primeiro. A mãe pode usufruir da licença parental exclusiva num período máximo de 72 dias, sendo que 30 dias são facultativos e podem ser gozados antes do parto e 42 dias são obrigatórios após o parto. Nesta altura, também a licença parental exclusiva do pai passou de cinco dias úteis para 10 dias úteis obrigatórios, compreendendo a possibilidade de gozo de 10 dias úteis facultativos (remuneração a 100% em ambas as situações).

Em 2015, foi estabelecido o aumento dos dias obrigatórios da licença paternal exclusiva do pai de 10 dias úteis para 15 dias úteis, ao que poderiam acrescer 10 dias úteis facultativos (Lei n.º 28/2015, de 14 de abril, e com a Lei n.º 120/2015, de 1 de setembro).

Em 2019, foram introduzidas alterações no Código do Trabalho: a partir de 2020 o pai passou a dispor de 20 dias úteis de gozo obrigatório e 5 dias úteis de licença de gozo facultativo (n.ºs 1 e 2 do artigo 43.º do CT).

Note-se, contudo, que os trabalhadores/as em regime de contrato de trabalho de muito curta duração não têm direito ao subsídio parental inicial.

O CT prevê ainda outras modalidades complementares:

-
- A licença parental complementar, que compreende a licença parental alargada, à qual corresponde um subsídio a atribuir à mãe ao pai ou a*

ambos, alternadamente, por um período até três meses cada um/a para assistência a filho/a com idade não superior a seis anos, desde que a licença seja gozada imediatamente após o período de concessão do subsídio parental inicial ou do subsídio parental alargado do/a outro/a progenitor/a. Contudo, nestes casos os trabalhadores têm apenas direito a 25% da remuneração de referência, que limita obviamente a abrangência social desta modalidade;

- *possibilidade de trabalho a tempo parcial durante 12 meses;*
- *períodos intercalados de licença parental alargada e de trabalho a tempo parcial, correspondendo a três meses de ausência;*
- *ausências interpoladas ao trabalho, desde que previstas em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.*

(Fonte: Leitão, 2018)

A literatura tem vindo a notar que a igualdade entre homens e mulheres no uso das licenças parentais é muitíssimo importante, por várias razões. Em primeiro lugar, essa partilha torna os custos da interrupção da carreira das mulheres menos penosos. Em segundo lugar, a repartição equitativa das licenças permite combater os estereótipos que associam a interrupção para os cuidados à primeira infância ao papel da mulher e do papel de cuidadora tradicionalmente imposto em primeiro lugar à mãe. Por fim, em terceiro lugar, e como alguns estudos internacionais têm vindo a apontar, os pais que exercem licença parental estão mais envolvidos no cuidado das crianças depois de regressarem ao trabalho (Duvander e Jans 2009; Haas e Hwang 2008) e os casais que partilharam licença parental são mais propensos a ter um segundo filho ou tê-lo mais cedo (Duvander e Andersson 2006; Duvander et al. 2010).

A literatura dá conta de seis modelos de políticas de licenças: o modelo de políticas de “licença de um ano” orientado para a igualdade de género no mercado de trabalho e na vida familiar, presente fundamentalmente nos países nórdicos (Suécia, Islândia e Dinamarca); o modelo de políticas orientadas para a escolha de progenitores/as: recurso a equipamentos socioeducativos ou benefícios “cash for care” (Finlândia e França); o modelo de políticas de “licença de longa duração” para as mães (Alemanha, Hungria, e Chéquia, por exemplo); o modelo de políticas de licenças de curta duração, geralmente associado ao regime de trabalho a tempo parcial no caso das mães (Irlanda, Países-Baixos e Reino Unido); o modelo de “licença de curta duração associado à visão de que os homens são os provedores das famílias (Espanha, Itália e Grécia), e o modelo de “regresso precoce ao trabalho a tempo inteiro”, orientado para a igualdade de género, que pode ser identificado em Portugal (Wall, 2007; Wall e Escobedo, 2013). A literatura internacional aponta que a extensão das licenças de natalidade centradas apenas nas mães tende a ter poucas consequências nos incentivos à natalidade pelos custos de afastamento prolongado do mercado de trabalho e pela redução das remunerações. Não obstante as evoluções nas políticas de licenças em vários países europeus, em anos mais recentes, é possível reter que o modelo que permite licenças relativamente longas, bem pagas, de uso exclusivo de mães e pais, não transferíveis e de duração partilhada, permitem o aprofundamento do gozo dos direitos de maternidade e de paternidade, a conciliação da vida profissional e familiar numa fase particularmente exigente no plano dos cuidados, favorecendo a igualdade entre mulheres e homens em ambos os domínios (ver secção sobre os vários modelos de licenças parentais).

Estavam em discussão na Assembleia da República um conjunto de propostas que procuravam reforçar a igualdade entre homens e mulheres na formulação do modelo de licenças parentais e avançar no sentido de

assegurar a manutenção de rendimentos, para que essas licenças possam ser usufruídas por diferentes segmentos sociais. Acompanhámos essa discussão e temos expectativas que esse debate possa ser retomado na próxima legislatura.

3.2 Serviços de apoio às famílias

Portugal tem assumido ao longo das últimas décadas uma política de fomento à criação de serviços e infraestruturas de apoio à infância relevante. Assim, por exemplo, a taxa de cobertura das respostas sociais para a primeira infância (0-3 anos) passou de 26,7% em 2006 para 48,4% em 2018 (GEP, 2019). Mantêm-se, no entanto, vários entraves:

- O primeiro entrave é **o custo da mensalidade de uma creche** pois o valor pago para aceder a estes equipamentos é significativo quando comparado com a média salarial portuguesa. Dada a quase inexistência de oferta pública ao nível de creches, a rede privada - social ou lucrativa - tem assegurado a oferta, que muitas vezes integra a comparticipação pública dos custos de frequência. No entanto, como refere Leitão, mesmo “onde as famílias pagam de acordo com o rendimento do seu agregado, as mensalidades de creche podem variar entre os 100 e os 300 euros/mês por criança, valores que, sendo significativamente inferiores aos praticados na rede privada lucrativa (400-600 euros/mês), ainda pesam significativamente no orçamento familiar. Ora, este esforço financeiro, em muito suportado pelas famílias, acaba por se prolongar até ao início da escolaridade obrigatória” dada a dificuldade da rede pública do pré-escolar na oferta de vagas (Leitão, 2018: 169).
- O segundo é que se mantêm **disparidades regionais relevantes**. No que toca às respostas sociais para os 0-3 anos, as áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa mantêm-se como as mais carenciadas de

infraestruturas, com menor cobertura em relação à população residente, com os distritos de Lisboa e Porto a oscilar entre 33,1 e 50,3% (Leitão, 2018). Ora, pelo tempo e cuidados que implica, este período é particularmente custoso do ponto de vista da conciliação entre trabalho e vida familiar.

Assim, embora a taxa bruta de pré-escolarização (3-5 anos de idade) caminhe numa tendência positiva, atingindo em 2017 mais de 94% das crianças desta faixa etária, cerca de metade das crianças destas idades (47%) estão inscritas em estabelecimentos privados (Leitão, 2018). Além dos custos envolvidos para os agregados familiares, torna-se também perceptível a incapacidade da rede pública em acolher um contingente mais alargado de crianças destas idades.

As comparações internacionais confirmam a centralidade das licenças parentais e a necessidade de estas se articularem com disponibilização equipamentos socioeducativos e de acolhimento de crianças pequenas. O caso da Suécia permite ilustrar a boa integração de ambas as componentes. Assim, além de um sistema de licença parental bem pago, que assegura a partilha entre mães e pais, e da flexibilidade no uso da licença, são disponibilizadas infraestruturas de apoio à primeira infância a tempo inteiro (ver secção sobre os vários modelos de licenças parentais).

Recentemente o Governo tornou pública a intenção de universalizar a frequência do pré-escolar, e essa orientação política foi aliás inscrita na Estratégia de Combate à Pobreza. A ser prosseguida no futuro, esta é uma boa notícia para as políticas de apoio à natalidade, mas falta ainda aferir quer os instrumentos criados, quer a capacidade de efetivar essa intenção.

3. 3 Prestações Sociais e Incentivos Financeiros: abono de família e “cheque-bebé”

Abono de família

O abono de família é uma prestação com uma história longa na sociedade portuguesa. Esta prestação pretende acompanhar o ciclo de vida da criança/jovem, desde o período pré-natal até aos 24 anos de idade em caso de frequência do ensino superior, embora a maior parte dos e das titulares se situe entre dois e dezasseis anos de idade.

Ao longo do tempo o abono de família foi sendo redesenhado na sua abrangência e modalidades - de uma medida universal de apoio à natalidade transformou-se progressivamente numa medida destinada a apoiar os rendimentos das famílias com filhos mais carenciadas. Parece-nos necessário equacionar o retorno à universalidade desta prestação, reservando outro tipo de políticas para o combate à pobreza das famílias com filhos.

Sistematizamos em baixo algumas das principais alterações nas últimas duas décadas.

Abono de família: alterações recentes

—> *Em 2003, o acesso ao abono de família deixou de ser universal e passou a depender de cinco escalões de rendimento e é instituído um 13º mês de abono para os/as beneficiários/as do 1º escalão;*

—> *2007 é criado o abono pré-natal (atribuído a partir da 13ª semana de gestação) e são criadas majorações após nascimento/adoção da 2ª e 3ª criança (o abono duplica ou triplica para as crianças que, no agregado familiar, têm entre os 12 e os 36 meses);*

—> 2008, é atribuída uma majoração de mais 20% sobre o valor de abono para as famílias monoparentais; articulação efetuada em 2008 entre os escalões de abono (1º e 2º) e os escalões da Ação Social Escolar (A e B), o que permitiu que os/as titulares do abono de família passassem a ter acesso imediato a outros apoios como, por exemplo, refeições escolares gratuitas (1º escalão abono) ou a preços reduzidos (2º escalão abono), manuais escolares gratuitos (1º escalão abono) ou comparticipados (2º escalão abono), e descontos substanciais nos passes escolares (1º e 2º escalões abono).

—> 2009, as prestações do 1º e 2º escalão são reforçadas em mais 25% (majoração eliminada em 2010) e são criadas bolsas de estudo (uma prestação de abono de família extra) para os/as titulares destes dois escalões, desde que frequentem com aproveitamento o 10, 11º e 12º ano e tenham até 18 anos de idade;

—> Em 2010, esse carácter seletivo acentuou-se com a introdução da condição de recursos e, principalmente, com a eliminação dos 4º e 5º escalões. Entre 2010 e 2011, cerca de meio milhão de crianças/jovens perderam o direito a esta prestação e, desde então, o número de titulares tem-se vindo a reduzir, para o que também terá contribuído a diminuição da natalidade e o aumento da emigração.

—> 2016, assinala-se o reinício da atualização anual dos montantes (sem atualização entre 2011 e 2015) e o aumento de 20% para 35% da majoração atribuída às famílias monoparentais;

—> 2018: novas medidas que vêm reintroduzir o 4º escalão para crianças até aos 36 meses de idade

Alguns/mas investigadores/as têm apontado que o abono de família tem um carácter reduzido como incentivo alargado aos diferentes segmentos sociais em matéria de natalidade, dado que os seus montantes tendem a ser bastante diminutos para escalões de rendimento que não estando em situação de pobreza se debatem, contudo, com despesas significativas nos seus orçamentos familiares ao longo do seu ciclo de vida das crianças e jovens, além de não ser uma prestação universal (Leitão, 2018).

Apoios pecuniários regulares: pouca evidência empírica de grandes sucessos

Na sua análise das políticas de apoio às famílias, Mafalda Leitão dava o seguinte exemplo: "um casal com dois filhos menores de 3 anos, em que cada cônjuge ganhe o salário mínimo, terá um rendimento de referência que os coloca no 2º escalão, no qual cada criança recebia, entre 2011 e 2015, 116,74 euros por mês até ao primeiro ano de vida, 58,38 euros por mês entre os 12 e os 36 meses de idade e 29,19 euros por mês dos três anos em diante. É importante reconhecer que, em 2017 e 2018, ocorre um aumento substantivo desta prestação entre o primeiro ano de vida e o terceiro aniversário: no 2º escalão, e no mesmo contexto familiar, cada criança menor de 3 anos recebe cerca de 122 euros mês em 2018. No entanto, depois dos 3 anos de idade cada criança/jovem deste 2º escalão passa a receber 30,61 euros por mês" (Leitão, 2018: 165).

*A maioria da investigação empírica internacional constata que as transferências regulares de dinheiro têm efeitos pequenos, embora positivos sobre a taxa de natalidade. Em **Espanha** levou a um aumento da probabilidade de nascimento de 3 nascimentos por mil mulheres (i.e., em 5%) e foram reportados efeitos idênticos na Argentina.*

Em **Israel**, uma redução do subsídio mensal após 2003, que foi especialmente forte para terceiros e mais nascimentos foi associada a uma redução da propensão para a procriação em todos os subgrupos da população, incluindo mulheres com mais de 35 anos (Cohen et al. 2017 citado em UNPA, 2019: 51).).

Poucos estudos verificaram, contudo, se as transferências de dinheiro tiveram uma influência a longo prazo na natalidade. A investigação que existe mostra que os efeitos a longo prazo são tipicamente pequenos (se existirem), o que sugere que as transferências de dinheiro normalmente encorajam as pessoas a ter filhos/as mais cedo, mas raramente a terem famílias maiores (UNFPA, 2019).

Incentivos financeiros após parto ou “cheque-bebé”

A proposta de incentivos financeiros aquando do nascimento de um/a filho/a foi discutida em Portugal em meados de 2009. Contudo, o agravar da crise financeira levou à sua não implementação. Algumas leituras comparativas que têm surgido na literatura internacional concluem que os incentivos financeiros aquando do nascimento demonstram frequentemente um efeito positivo sobre a natalidade, mas o seu impacto a longo prazo é reduzido e acontece sobretudo em classes menos escolarizadas e de baixos rendimentos. A razão apontada é o facto de cobrir uma pequena porção dos encargos financeiros com as crianças (UNFPA, 2019).

Pagamentos de pequenos montantes fixos, como baby bónus, pagos no momento do nascimento, são pouco suscetíveis de influenciar a natalidade e comportamento em grande escala.

No **Canadá**, a Allowance for Newborn Children (pagamento único na 1ª gravidez, parcelado nas seguintes), introduzida no Quebec, teve um efeito substancial na natalidade, com efeitos mais fortes nos segundos e terceiros nascimentos. Milligan, (2005, citado por UNFPA, 2019: 51) estimou que a natalidade aumentou 12% em geral, e no terceiro ou subseqüente nascimentos a natalidade aumentou em 25%.

Na **Austrália** foi implementado um incentivo similar. Drago et al. (2011, citado por UNFPA, 2019: 51) estimaram que o "baby bónus" (pagamento único) tinha um pequeno efeito nas intenções e nas taxas de natalidade, aumentando a taxa de natalidade em cerca de 3,2%. Outro estudo, de Parr e Guest (2011, citado por UNFPA, 2019: 52), não encontrou quaisquer efeitos do programa. No entanto, a experiência mostrou que tais incentivos também podem ter efeitos inesperados e negativos, uma vez que, o baby bónus foi implementado logo a seguir a ser anunciado, e por isso a maioria dos nascimentos foi deslocada através do adiamento das cesarianas ou de procedimentos de indução, que poderiam ter tido consequências para a saúde dos recém-nascidos.

Políticas como esta podem influenciar a procriação de alguns segmentos sociais, especialmente os segmentos de menores rendimentos e menos instruídos, mas com efeitos globais relativamente modestos. Incentivos monetários generosos dirigidos tanto a famílias de baixos como de altos rendimentos, podem eventualmente trazer resultados mais significativos, mas também implicam custos elevados.

RECOMENDAÇÕES – POLÍTICAS INTEGRADAS DE APOIO À FAMÍLIA

1. Rever a política das licenças parentais:

- a. Reforçar e garantir o cumprimento integral dos direitos em matéria de parentalidade, incluindo no que concerne às licenças parentais;
- b. Rever as políticas de licenças parentais no sentido de aprofundar a dimensão da igualdade de género na formulação das licenças de parentalidade, nomeadamente a fim de garantir licenças de maternidade e de paternidade de igual duração, pagas a 100% e não transferíveis, salvaguardando o tempo único e exclusivo das mulheres;
- c. Assegurar a manutenção dos rendimentos das mães e dos pais durante o usufruto dessas licenças;
- d. Promover campanhas dirigidas aos homens, informativas do direito ao gozo da licença de parentalidade e à partilha das responsabilidades parentais;
- e. Promover junto dos homens pais, bem como junto das entidades empregadoras, a importância das licenças parentais para uso exclusivo dos mesmos e da partilha da licença e/ou do horário flexível para atender às responsabilidades familiares;
- f. Garantir que os períodos de ausência ao trabalho por motivos de maternidade e paternidade não penalizam as trabalhadoras e os trabalhadores na avaliação de desempenho, nos bónus de produtividade/desempenho, nas oportunidades de acesso à formação profissional e de progressão nas carreiras;
- g. Adotar Planos para a Igualdade entre Mulheres e Homens nas empresas, com a participação dos/as trabalhadores/as e das suas organizações representativas cujos guiões orientadores

estão disponíveis e integram sugestões de medidas de conciliação trabalho-família;

2. Fortalecer a oferta e o acesso aos serviços de apoio à família

- a. Prever a gratuidade progressiva das creches;
- b. Ampliar a cobertura pública das infraestruturas de apoio às crianças, sobretudo à primeira infância;
- c. Ampliar a cobertura pública das infraestruturas de apoio a pessoas em situação de dependência e a pessoas idosas, contrariando as assimetrias regionais;

3. Reforçar os apoios diretos a famílias com filhos/as

- a. Repor a universalidade do acesso ao abono de família e alterar a condição de recursos;
- b. Proceder à majoração do montante do abono de família em função da idade, nos primeiros 6 anos de vida, e alargamento da majoração em agregados familiares com duas ou mais crianças, e para crianças com menos de 12 meses;

4. Valorizar a economia do cuidado

- a. Reconhecer o valor fundamental do trabalho não pago do cuidado, nomeadamente aprofundando o estudo do seu contributo para o PIB. Inclui-se neste conceito de trabalho de cuidado a participação da população idosa;
- b. Proporcionar um acesso inclusivo, de qualidade e gratuito, aos cuidados e aos serviços de cuidados. Estes devem ser desenvolvidos com base num quadro de direitos que garanta a autonomia das/os cuidadoras/es e das/os beneficiárias/os dos cuidados;
- c. Valorizar e reconhecer profissionalmente as trabalhadoras e os trabalhadores que prestam cuidados, nomeadamente através

da garantia de emprego com direitos, com vínculos estáveis, salários dignos e evolução de carreiras, condições de trabalho dignas, e garantindo o acesso à formação e qualificação profissionais;

- d. Melhorar os direitos dos/as cuidadores/as informais não principais no quadro da conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar; reforçar a aposta na sua formação no desenvolvimento de competências e o seu reconhecimento no mercado de trabalho;

EIXO 4. POLÍTICAS SOCIAIS: COMBATE À POBREZA, HABITAÇÃO, SAÚDE E EDUCAÇÃO

4.1 Famílias com crianças e políticas de combate à pobreza

A pobreza e a exclusão social são dois dos flagelos que Portugal enfrenta há variadíssimos anos, com dificuldade em eliminar as situações de pobreza vividos por vários segmentos sociais. Desde 1994 a taxa de intensidade da pobreza varia entre os 22% e 28%, com oscilações, tendo em 2013 atingido o valor de 30,3% (INE, EU-SILC: Inquérito às Condições de Vida e Rendimento), coincidente com a acentuada crise económica e laboral que atingiu o país. No ano de 2020, o valor fixou-se já em 27,1%, com valores superiores entre os homens.

O risco de pobreza registado antes de qualquer transferência social, em 2020, foi de 43,5% (ano em que o limiar de risco de pobreza foi de 6.653,00€), tendo atingido os valores mais altos nos anos da crise (2013 – 47,8%), e desde aí reduzindo paulatinamente. Esta taxa reduz significativamente após transferências relativas a pensões (2020 – 23%) e após transferências sociais (2020 - 18,4%), o que revela a importância das políticas públicas e dos apoios sociais. Numa perspetiva diacrónica, porém, a taxa de risco de pobreza entre as mulheres tem sido sempre superior à taxa de risco de pobreza observada nos homens (INE, EU-SILC: Inquérito às Condições de Vida e Rendimento).

Em Portugal, a composição do universo de pessoas em situação de pobreza apresenta quatro dimensões relevantes para o nosso debate sobre natalidade:

- **A maioria das pessoas em situação de pobreza tem uma atividade laboral remunerada.** Cerca de 32,9% são trabalhadores/as com contrato de trabalho sem termo e que auferem de baixos salários, a que

se associam 26,6% trabalhadores/as com vínculos precários ou em situação de trabalho informal, muitas vezes em condições de grande penosidade, em situação de pobreza (Diogo, coord., et al., 2021). Um/a em cada dez trabalhadores/as em Portugal está em situação de pobreza, sendo a percentagem mais elevada entre os trabalhadores e as trabalhadoras com vínculos contratuais precários. Segundo o Eurostat, em 2020, 10,3% dos/as trabalhadores/as em situação de precariedade contratual em Portugal eram pobres face a 6,1% no caso dos/as trabalhadores/as com vínculos permanentes mesmo após as transferências sociais (prestações e outros apoios sociais). Isto acontece porque os vínculos de trabalho precários têm como consequência salários 20% a 30% mais baixos do que os pagos a trabalhadores/as com vínculos permanentes, de acordo com Quadros de Pessoal do GEP/MTSSS.

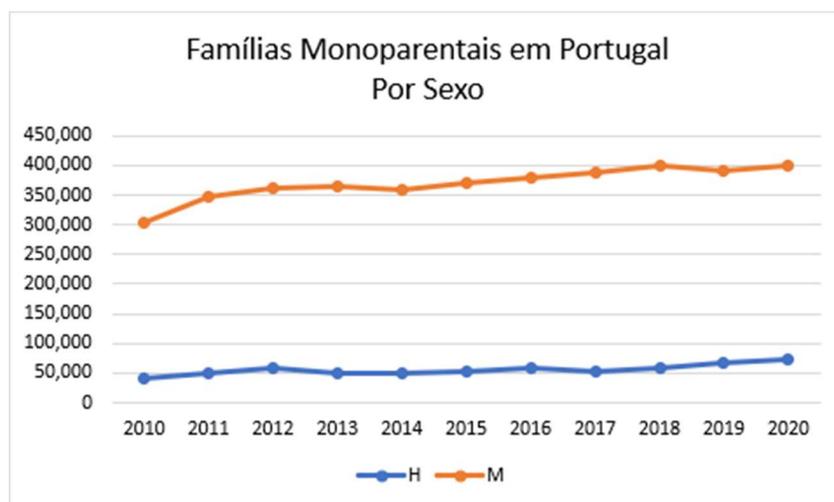
- A taxa de risco de pobreza após transferências sociais de agregados familiares com crianças dependentes – uma pessoa adulta e pelo menos uma criança dependente - foi, em 2019, de 25,5%. Isto é, **as famílias com crianças exibem uma taxa de pobreza superior ao conjunto da população.**
- A **taxa de risco de pobreza das famílias monoparentais tem-se fixado em valores particularmente elevados, embora tenha vindo a declinar: era 38,9% em 2007, 38,4% em 2013 e 30,2% em 2020.** Este indicador deverá ser interpretado em conjugação com os valores registados pelos agregados monoparentais por sexo, que demonstram que o elemento adulto da grande maioria das famílias monoparentais é do sexo feminino (85%, em 2020) (INE, EU-SILC: Inquérito às Condições de Vida e Rendimento). Ora, a eliminação do diferencial remuneratório entre homens e mulheres, como previamente referido, permitiria um

decréscimo na incidência da pobreza em geral, fundamentalmente nestas famílias. Acresce que o número de famílias monoparentais tem vindo a aumentar ao longo da última década.⁸

- **A taxa de risco de pobreza aumenta em função do maior número de crianças existente nos agregados familiares.** Em 2020, por exemplo, em agregados compostos por duas pessoas adultas e uma criança, o valor é de 12,3%, descendo para 11,8% quando existem duas crianças, mas voltando a aumentar para 24,4% quando existem três ou mais crianças (INE, EU-SILC: Inquérito às Condições de Vida e Rendimento).

A Estratégia de Combate à Pobreza, recentemente apresentada, reconhece a gravidade da pobreza infantil, procurando desenhar eixos de intervenção que combatam essa situação.

Figura 11.



Fonte: PORDATA, INE – Inquérito ao Emprego

⁸ Resultados do Projeto “Os Benefícios Sociais e Económicos da Igualdade Salarial entre Mulheres e Homens”. Disponíveis em: <https://genderpaygap-elimination.pt/resultados/>

4.2 Políticas de habitação

No *Inquérito à Fecundidade 2019* (INE, 2020) a questão habitacional surge como um dos entraves identificados pelos inquiridos em relação às decisões em matéria de natalidade. A identificação da habitação como entrave e/ou condição da realização dos desejos de mulheres e de homens no que toca à natalidade é recente. No *Inquérito à Fecundidade de 2013*, a habitação surgia como apenas uma das dimensões, entre outros apoios possíveis, de subsídios públicos às famílias. Contudo, em 2019 a questão das “condições de habitação” surge como o segundo principal motivo socioeconómico para a decisão de ter o/a primeiro/a filho/a, depois da estabilidade de emprego própria ou do companheiro/cônjuge (INE, 2020: 20).

Como sabemos, Portugal experienciou nos últimos anos uma subida exponencial dos preços no mercado habitacional.

- **Em 2020, Portugal liderava a subida do Índice de Preços da Habitação na Zona Euro, com uma variação de 53% entre 2015 e 2020 (Eurostat, Housing Price Index);** e figurava no 2º lugar da variação de preços reais na habitação no conjunto dos 47 países reportados pela OCDE (OCDE, Housing Price Statistics). E, talvez mais relevante, atingia o primeiro lugar do maior rácio preço-rendimento na habitação também nos países listados pela OCDE – ou seja, segundo esta organização internacional, Portugal é o país onde a diferença entre preço da habitação e os rendimentos da população residente é maior, apontando um mercado habitacional totalmente desfasado em relação à disponibilidade financeira dos/as residentes.
- **Na última década operou-se uma mudança significativa nas formas de acesso à habitação.** Até à crise financeira de 2008, Portugal tinha um

mercado habitacional fortemente segmentado e assente numa orientação de aquisição de casa própria. A partir de meados dos anos 90, essa tendência fez crescer o número de proprietários de casa própria e empolou o endividamento das famílias. Com a crise financeira, o chamado “credit crunch” e os efeitos sociais das políticas de austeridade, os novos créditos à habitação declinaram significativamente, só regressando aos valores pré-crise já no final de 2019. Simultaneamente, o mercado habitacional alterava-se: a partir de 2009 a produção de nova habitação declinou, e a partir de 2013, após o Novo Regime de Arrendamento Urbano, surgiram novas procuras externas apoiadas em instrumentos de captação de investimento estrangeiro no imobiliário e incentivos fiscais ao alojamento turístico. Assim, a aquisição de habitação por não residentes ganhou volume, a par da utilização/reconversão de parte relevante do stock habitacional nos centros urbanos para o turismo. Esta **conjugação de fatores desenha hoje uma situação de crise habitacional para determinados segmentos da população, nomeadamente para jovens, classes médias e segmentos com menores rendimentos.**

- No caso dos/as **jovens e dos escalões etários que entraram nos últimos anos no mercado de trabalho, a aquisição de habitação própria como elemento de constituição de um núcleo familiar próprio tornou-se bem mais difícil do que para gerações anteriores.** A situação de precariedade laboral e a estagnação de rendimentos dificultam o acesso ao crédito, ao mesmo tempo que o preço da habitação - aquisição ou arrendamento - cresceu significativamente. Os dados internacionais apontam uma retração lenta dos/as ocupantes proprietários/as ao longo da última década no contexto europeu; e alguns estudos têm apontado o declínio significativo do acesso à

propriedade habitacional de jovens oriundos de classes economicamente mais desfavorecidas (Bonnet *et al.*, 2019).

- Há hoje indícios de uma enorme desigualdade no que toca aos custos com habitação que são fortemente marcados quer diferenças no rendimento, quer por diferenças etárias - quem adquiriu casa antes da crise da última década está numa posição bem mais confortável em relação a quem procurou habitação nos últimos anos. Entre 2009 e 2019 a taxa de sobrecarga com despesas habitacionais reduziu-se em 76% entre proprietários/as com hipoteca, mas aumentou 36% entre arrendatários/as com rendas de mercado.
- As dificuldades no acesso à habitação traduzem-se **no crescimento sustentado da percentagem de jovens adultos/as (18-34 anos) que permanece em casa dos progenitores**, adiando a sua autonomização e criação de núcleo familiar próprio, que aumentou de 55,2% em 2004 para 63,4% em 2017 (Xerez *et al.*, 2019). Portugal era, em 2020, o quinto país da União Europeia em que os/as jovens saem mais tarde da casa da família de origem (Eurostat).

A Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), lançada em 2018, procurou responder a esta nova crise habitacional. O Programa 1º Direito está hoje em curso, e, no âmbito do investimento calendarizado, tem metas definidas de resposta às carências habitacionais mais graves. Contudo, sabemos hoje que as estimativas de necessidades habitacionais terão ficado aquém do necessário e o horizonte temporal da sua realização não é imediato: só na segunda metade da atual década poderemos contar com essa resposta habitacional às carências mais graves.

Já os instrumentos relativos ao Arrendamento Acessível, mais orientados para segmentos de rendimento intermédios, têm deparado com fraca capacidade de criar oferta. Os incentivos fiscais que pretendiam captar

oferta privada tiveram pouco alcance; e a construção pública ou em parcerias com privados para arrendamento acessível têm igualmente tardado em ter resultados. A hipótese de aumentar ainda mais os incentivos fiscais à oferta privada para arrendamento acessível parece politicamente questionável, dado que criaria uma desigualdade ainda maior entre o esforço fiscal exigido aos rendimentos do trabalho na comparação com aquele que é pedido aos rendimentos de propriedade, que muitas vezes resultam de herança familiar.

Nesse sentido, as políticas públicas de fomento à oferta de arrendamento acessível terão que explorar com alguma urgência algumas soluções que têm vindo a ser debatidas em contexto europeu: eliminar os instrumentos de facilitação de aquisição por não-residentes que têm fomentado uma lógica especulativa no mercado, dado que introduzem procuras desajustadas em relação aos rendimentos dos/as jovens e das famílias residentes (as autorizações de residência para investimento, regime especial para residentes não-permanentes). Podem ser experimentados modelo de fiscalidade que penalizam o parqueamento de excedentes de capital no imobiliário, como a taxa de 15% sobre as aquisições de não-residentes (pessoas ou entidades) estabelecida em 2017 no Canadá (*Non-resident Speculative Tax*), embora com resultados pouco animadores; modelos de contenção de usos do edificado para fins turísticos nas zonas mais pressionadas, como está a ser implementado em Barcelona; modelos de regulação de rendas, como aconteceu em Berlim e Espanha; ou ainda aquisição de parque habitacional por entidades públicas para arrendamento acessível, como ocorreu igualmente em Berlim. Afigura-se também necessária a alteração do regime do arrendamento urbano, revogando a lei existente (Lei n.º 31/2012, de 14.8) e criando medidas adequadas de proteção da população arrendatária.

4.3 Políticas de Saúde

O acesso a cuidados de saúde ocupa uma dimensão central na vida das famílias. No contexto da nossa discussão, destacamos aqui a questão do acesso a **tratamentos de infertilidade e reprodução medicamente assistida**. Na verdade, a sua importância pode aumentar no futuro à medida que mais mulheres adiam a procriação para idades mais avançadas.

As políticas governamentais influenciam o uso da reprodução assistida por duas vias: subsidiando a prestação de reprodução assistida e estabelecendo regras sobre a elegibilidade para receber serviços subsidiados; ou implementado um quadro regulamentar mais amplo estipulando quem pode beneficiar de tratamentos de reprodução medicamente assistida (RMA) e que tratamentos estão disponíveis. Desde o início dos anos 2000, alguns estudos têm defendido que a RMA deve ser incorporada entre as estratégias que a União Europeia e os vários países devem adotar para inverter o declínio da fecundidade e retardar o envelhecimento da população (Grant et al. 2006; Hoorens et al. 2007; Ziebe e Devroey 2008). Esses estudos argumentam que a reprodução assistida subsidiada e acessível tem um pequeno impacto positivo nas taxas de natalidade. Portugal tem alguns desses serviços disponíveis no SNS, mas há alguma dificuldade de acesso e de cobertura dos vários ciclos de tratamento que exigem.

Já os instrumentos criados para reduzir os custos de valências não prestadas pelo SNS têm igualmente importância – como é o caso do chamado “**cheque dentista**”. Contudo, a sua fraca cobertura ao longo do ciclo de vida da criança e os montantes reduzidos apontam para a necessidade ou de reforçar a sua abrangência ou de alargar a oferta de cuidados de saúde oral no SNS.

4.4. Outras Políticas Sociais

Com o Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (continuado através do Decreto-Lei n.º 1-A/2020), a rede de transportes em termos de oferta e custos tem vindo a melhorar nas áreas metropolitanas do Porto e Lisboa, com limites de custo por família, mesmo que numerosa.

No entanto, verificam-se **assimetrias em termos regionais, já que a oferta de transportes públicos fora destas áreas metropolitanas é limitada e os custos elevados**. Por outro lado, é preciso alargar a rede de transportes e a sua cobertura nas zonas urbanas, por se verificarem inúmeras dificuldades em encontrar soluções que se adaptem a quem vive na periferia das grandes cidades e que sente necessidade de recorrer a um número razoável de transportes para poder chegar ao local de trabalho, o que traz inúmeras consequências negativas para o seu bem-estar.

Esta é uma dimensão central de oferta de estruturas públicas de apoio às famílias, e que assume particular relevância no contexto da conciliação trabalho/família, já que um bom sistema de transportes permite facilitar o trajeto casa-escola para quem tem crianças.

RECOMENDAÇÕES – POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA E PROMOÇÃO DO ACESSO À HABITAÇÃO E SAÚDE

1. Compromisso com a eliminação da pobreza

- a. Cumprir os objetivos definidos na Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030, com um enfoque particular nos eixos relativos ao combate à pobreza das famílias com filhos e à erradicação da pobreza infantil;

2. Garantir habitação acessível para todos

- a. Investir em habitação a preços controlados, nomeadamente através da reabilitação de património devoluto, desincentivando o endividamento das famílias e promovendo o arrendamento de habitação por parte de jovens, bem como combatendo as situações de sem-abrigo;
- b. Garantir que o novo edificado urbano só é licenciado se uma percentagem relevante desse imóvel for vendida a preços controlados, nomeadamente a jovens famílias;
- c. Garantir rendas controladas de casas, designadamente através da aposta no parque habitacional público;
- d. Eliminar os regimes legais que beneficiam a aquisição de imobiliário por parte de não residentes e que têm desvirtuado os preços do mercado habitacional;
- e. Desenvolver medidas de planeamento urbano amigáveis que designadamente reduzam o tempo gasto nos percursos não-pendulares a que aumentem as condições de segurança nas deslocações - por exemplo, relativas à iluminação pública e ao policiamento de proximidade - e que facilitem o acesso a habitação;

- f. Alteração do regime do arrendamento urbano, criando medidas adequadas de proteção dos/as arrendatários/as;

3. Acesso à saúde

- a. Assegurar apoios para tratamentos de fertilidade, no quadro do SNS;
- b. Generalizar o acesso a consultas de ginecologia ao nível da rede de cuidados de saúde primários;
- c. No domínio dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, é necessário garantir a humanização do parto melhorar o acesso a serviços de qualidade em matéria de planeamento familiar, ginecologia, obstetrícia, cuidados materno-infantis e pediatria;

Referências Bibliográficas:

Bonnet, C.; Garbinti, B., e Grobon, S. (2019), *Rising inequalities in access to home ownership among young households in France, 1973-2013*.

Disponível em:

<https://publications.banquefrance.fr/sites/default/files/medias/documents/wp711.pdf>;

Cañibano, A. (2018), Workplace flexibility as a paradoxical phenomenon: Exploring employee experiences, *Human Relations*, s/n, 1-27;

Cardoso, A. R.; Guimarães, P.; Portugal, P.; Raposo, P. (2016), "Sobre a discriminação sexual na formação dos salários", *Revista de Estudos Económicos do Banco de Portugal*, Vol. 2, pp: 47-68;

Casaca, S. F. (2012). "Mercado do trabalho, flexibilidade e relações de género: Tendências recentes". In *Mudanças Laborais e Relações de Género, Novos Vetores de Desigualdade*. Lisboa: Fundação Económicas e Editora Almedina, pp. 9–50;

Casaca, Sara Falcão (2013), "As novas dinâmicas laborais e os desafios da articulação com a vida familiar", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 72: 31-52;

Casaca, Sara Falcão (2014), "A conciliação trabalho-família como uma dimensão fundamental da qualidade de vida", in Kovács, Ilona (coord), *Temas atuais em Sociologia do Trabalho*, Coimbra: Almedina/ Fundação Económicas, pp: 355-380;

Celi, G.; Ginzburg, A.; Guarascio, D.; e Simonazzi, A. (2018) *Crisis in the European Monetary Union. A Core-Periphery Perspective*. New York: Routledge;

Chagas Lopes, Margarida (1999), "Trabalho e emprego das mulheres em Portugal – uma actualização 20 anos depois", paper distribuído no Seminário de Estudos sobre Género e Igualdade de Oportunidades – Por ocasião dos 20 anos da lei da Igualdade, Lisboa, ISEG, outubro;

CITE (Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego) (2020), *Relatório Sobre o Progresso da Igualdade Entre Mulheres e Homens no Trabalho, no Emprego e na Formação Profissional – 2019*, Lisboa;

Comissão Europeia (2021) COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES *Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais*;

Comissão Europeia (2020), Uma União da Igualdade: Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152&from=EN>;

Conselho de Europa (2020), Gender Equality Strategy 2018-2023. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/genderequality/gender-equality-strategy>;

Correia, R. B., e Cunha, V. (2020). Observatório das Famílias e das Políticas de Família - Relatório 2018. Lisboa: Observatórios do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Disponível em: <https://www.ics.ulisboa.pt/flipping/ofap2020>;

Cunha, Vanessa (2014) «Quatro décadas de declínio da fecundidade em Portugal». Em: INE/FFMS (Eds). Inquérito à Fecundidade 2013. Lisboa: INE/FFMS, 19-28;

Cunha, V., Vilar, D; Wall, K; Lavinha, J. & Trigo Pereira, P. (orgs.) (2016), A(s) Problemática(s) da Natalidade em Portugal: uma questão social, económica e política. Lisboa, Coleção Observatórios;

Dias, J. Kovács, I. Cerdeira, C., (2020), “Mudanças recentes na estrutura de emprego em Portugal segmentação e polarização”, Sociologia on line, 22, 112-137. DOI: 10.30553/sociologiaonline.2020.22.6;

Diogo, F. (coord), et al. (2021), Pobreza em Portugal – Trajetos e Quotidianos, Fundação Francisco Manuel dos Santos. <https://www.ffms.pt/FileDownload/e605ad78-e8e6-49ea-a443-d8bb8fa83659/a-pobreza-em-portugal-trajetos-e-quotidianos>;

Eurofound (2015), European Working Conditions Survey. Disponível em: https://www.eurofound.europa.eu/data/european-working-conditions-survey?locale=EN&dataSource=EWCS2016&media=png&width=740&question=y15_Q88&plot=euBars&countryGroup=linear&subset=agecat_3&subsetValue=All;

Eurofound (2017), Work-life Balance and Flexible Working Arrangements in the European Union, Publications Office of the European Union. Disponível em: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2017/work-life-balance-and-flexible-working-arrangements-in-the-european-union>;

Eurofound (2021), Minimum wages in 2021: Annual review work, Publications Office of the European Union, Luxembourg, and the International Labour Office, Geneva. Disponível em:

<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2021/minimum-wages-in-2021-annual-review;>

Eurofound and the International Labour Office (2017), *Working Anytime, Anywhere: The effects on the world of work*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, and the International Labour Office, Geneva. Disponível em:

<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/working-anytime-anywhere-the-effects-on-the-world-of-work;>

European Commission (2018), *Flash Eurobarometer 470 – Work-life Balance*. Disponível em:

https://data.europa.eu/data/datasets/s2185_470_eng?locale=da;

Ferreira, P; Lopes, M e Tavares, L. (no prelo) “Estudo sobre o salário médio em Portugal: Retrato actual e evolução recente”, Fórum Futuro - Fundação Calouste Gulbenkian;

Ferreira, Virgínia (1999), “Os paradoxos da situação das mulheres em Portugal,” *Revista Crítica de Ciências Sociais* 52-53: 199-227;

GEP (2018), *Carta Social 2018*. Disponível em: [http://www.cartasocial.pt/index2.php;](http://www.cartasocial.pt/index2.php)

GEP (2021a), *Indicadores COVID-19*. Disponível em: <http://www.gep.mtsss.gov.pt/trabalho;>

GEP (2021b), *3ª edição Barómetro das Diferenças Remuneratórias entre Homens e Mulheres*. Disponível em: <http://www.gep.mtsss.gov.pt/trabalho;>

Guerreiro, M. D. e Abrantes, P. (2004), *Transições Incertas. Os Jovens Perante o Trabalho e a Família*, Lisboa, CITE;

Guerreiro, Maria das Dores; Lourenço, Vanda; Pereira, Inês. 2006. *Boas Práticas de Conciliação entre Vida Profissional e Vida Familiar*, CITE-MTSS.

[http://www.cite.gov.pt/imgs/downloads/Boas_Praticas_de_Conciliac.pdf;](http://www.cite.gov.pt/imgs/downloads/Boas_Praticas_de_Conciliac.pdf)

ILO (2021), *Teleworking arrangements during the COVID-19 crisis and beyond*.

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---ddg_p/documents/publication/wcms_791858.pdf;](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---ddg_p/documents/publication/wcms_791858.pdf)

INE (2014), *Inquérito à Fecundidade 2013*. Lisboa : Instituto Nacional de Estatística, I.P. e Fundação Francisco Manuel dos Santos;

INE (2020), *Inquérito à Fecundidade 2019*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P.

INE (2021), *Inquérito à Fecundidade 2019: Estudos sobre fecundidade em Portugal*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (2018), *Conta da Segurança Social 2018*. Disponível em:

<https://www.segsocial.pt/documents/10152/17390210/Conta+da+Seguran%C3%A7a+Social+de+2018+-+Parte+II/f53d6c22-03c6-427f-a1a0-4012edb78bfb>;

Instituto da Segurança Social (2021), *Guia Prático – Subsídio Parental*. https://www.seg-social.pt/documents/10152/23362/3010_subsidio_parental/0bd0fafb-9e8d-4613-8bb4-e9bf3ac7e5f1;

Koslowski, A; Blum, S.; Dobrotić, I.; Kaufman, G.; e Moss, P. (2021), *17th International Review of Leave Policies and Related Research 2021*.

Kovács, Ilona (2014), "A aplicação do modelo antropocêntrico/reflexivo", in Kovács, Ilona (coord), *Temas atuais em Sociologia do Trabalho*, Coimbra: Almedina/Fundação Económicas, pp: 315-323;

Leitão, Mafalda (2018) "Natalidade e políticas de família" Em Conselho Económico e Social (coord) *Desafios Demográficos: a Natalidade*. Coimbra: Edições Almedina;

Mendes, Maria Filomena (2018) "O contexto nacional: Declínio da fecundidade em Portugal numa perspetiva de século". Em Conselho Económico e Social (coord) *Desafios Demográficos: a Natalidade*. Coimbra: Edições Almedina;

OCDE (2021) *Education at a Glance 2021*. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2021_b35a14e5-en;

OIT (International Labour Office/Organization) (2021), *Global Wage Report 2020–21. Wages and minimum wages in the time of COVID-19*. Geneva. Disponível em: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_762534/lang--en/index.htm;

Perista, Heloísa, Ana Cardoso, Ana Brázia, Manuel Abrantes, e Pedro Perista. 2016. *Os Usos do Tempo de Homens e de Mulheres em Portugal*; Lisboa: CESIS e CITE. Disponível em: http://cite.gov.pt/asstscite/downloads/publics/INUT_livro_digital.pdf;

Rosa, Maria João e Isabel Tiago de Oliveira (2021) “Ter ou não ter filhos: razões da decisão”
Em: INE (ed), *Inquérito à Fecundidade 2019: Estudos sobre fecundidade em Portugal*. Lisboa :
Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Sá, Carla, Hugo Figueiredo, João Cerejeira, Margarida Rodrigues, e Miguel Portela (2021)
Estado da Nação: Educação, Emprego e Competências Fundação José Neves. Disponível
em: <https://joseneves.org/pt/estado-da-nacao-2021>;

Tavares, Inês; Ana Filipa Cândido; e Renato Miguel do Carmo (2021), *Desemprego e
Precariedade Laboral na População Jovem: Tendências Recentes em Portugal e na
Europa*, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-ISCTE. Disponível em:
[https://www.observatorio-das-desigualdades.com/2021/07/15/desempregoe-
precariedade-laboral-na-populacao-jovem-tendencias-recentes-em-portugal-e-na-
europade-ines-tavares-ana-filipa-candido-e-renato-miguel-do-carmo](https://www.observatorio-das-desigualdades.com/2021/07/15/desempregoe-precariedade-laboral-na-populacao-jovem-tendencias-recentes-em-portugal-e-na-europade-ines-tavares-ana-filipa-candido-e-renato-miguel-do-carmo);

Torres, A. (coord.) et al. (2004), *Homens e Mulheres, Entre Família e Trabalho*, DEEP/CITE,
Estudos 1;

Torres, A. (coord.), et al. (2018). *Género e Idades da Vida: Educação, Trabalho, Família e
Condições de Vida em Portugal e na Europa*. Lisboa, FFMS. Disponível em:
[https://www.ffms.pt/FileDownload/b138c0a0-b31a-4ce9-a00d-d54a801a69a4/caderno-
genero-e-idades-da-vida](https://www.ffms.pt/FileDownload/b138c0a0-b31a-4ce9-a00d-d54a801a69a4/caderno-genero-e-idades-da-vida);

UNFPA (2019), *Policy responses to low fertility: How effective are they?* Working Paper No. 1,
Population & Development Branch (Por Tomáš Sobotka, Anna Matysiak e Zuzanna
Brzozowska) ;

Wall, K. (2007), “Leave policy models and the articulation of work and family in Europe: A
comparative perspective”, *International Review of Leave Policies and Related Research*.
Edited London: Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, pp. 25–43 ;

Wall, K., Escobedo, A. (2013), “Parental Leave policies, gender equity and family well being
in Europe: A comparative perspective”. In *Family Well-Being: European Perspectives*. Edited
by Almudena Moreno Mínguez. Dordrecht: Springer, pp. 103–29;

Wall, K.; Cunha, V; Atalaia, S.; Rodrigues, L.; Correia, R.; Correia, S. V.; e Rosa, R. (2016), *Livro
Branco—Homens e Igualdade de Género em Portugal*. Lisboa: CITE. Disponível em:
<https://cite.gov.pt/o-papel-dos-homens-na-igualdade-de-genero>

DECLARAÇÕES DE VOTO

Declaração de voto da CGTP-IN



A CGTP-IN valoriza o Parecer do CES sobre a Natalidade, as audições realizadas junto de especialistas da área, bem como de representantes de várias organizações sociais que enriqueceram o trabalho vertido no documento.

No Parecer são identificadas as causas que conduzem a que mulheres e homens não tenham filhos ou tenham menos filhos do que desejariam ter, ou mais tarde do que planeavam, com destaque para a precariedade laboral, os baixos salários e a estagnação salarial, os longos e desregulados horários de trabalho que dificultam a conciliação entre a vida profissional e a vida pessoal e familiar, assim como os elevados custos da habitação, com os jovens a ser especialmente afectados.

É também feita uma apreciação sobre as desigualdades que persistem na sociedade portuguesa - desde logo entre capital e trabalho - sobre a pobreza, sobre as carências existentes na área dos equipamentos sociais, sobre os entraves ao gozo das licenças parentais, entre outras questões. Chama-se também a atenção para as discriminações de que as mulheres trabalhadoras são alvo e que têm consequência a vários níveis, designadamente nos salários e carreiras.

São feitas várias recomendações para fazer aos problemas identificados que a CGTP-IN considera fundamentais, nomeadamente:

- Promover a qualidade no emprego, combatendo a precariedade contratual e promovendo todas as dimensões do trabalho digno, incluindo a valorização dos salários e o combate a desigualdade salarial entre mulheres e homens, de modo a permitir a estabilidade necessária para que mulheres e homens equacionem projectos de parentalidade.

- Investir na valorização salarial, de forma a combater a estagnação salarial ao longo das carreiras profissionais e na estrutura salarial, designadamente através da dinamização da contratação colectiva.

- Reforçar e garantir o cumprimento integral dos direitos em matéria de parentalidade, incluindo no que concerne as licenças parentais e assegurar a manutenção dos rendimentos das mães e dos pais durante o usufruto das mesmas.

- Garantir que os períodos de ausência ao trabalho por motivos de maternidade e paternidade não penalizam as trabalhadoras e os trabalhadores na avaliação de desempenho, nos bónus de produtividade/desempenho, nas oportunidades de acesso a formação profissional e de progressão nas carreiras.

- Prever a gratuitidade progressiva das creches e ampliar a cobertura pública destas infraestruturas.
- Repor a universalidade do acesso ao abono de família e alterar a condição de recursos.
- Várias na área da habitação, desde o investimento em habitação a preços controlados (através da reabilitação de património devoluto e da aposta no parque habitacional público), passando pela garantia de que o novo edificado urbano só é licenciado se uma percentagem relevante desse imóvel for vendida a preços controlados, nomeadamente a jovens famílias, até à alteração o regime do arrendamento urbano, criando medidas adequadas de protecção dos arrendatários.

O Parecer recomenda também que se desenhem políticas públicas capazes de cumprir a aspiração civilizacional de redução do período normal de trabalho e combater a desregulação dos horários de trabalho, o que a CGTP-IN acompanha. No entanto, ao não salvaguardar a manutenção da retribuição abre portas para a possibilidade de degradação das condições de vida dos trabalhadores nesse processo, contradizendo conclusões e outras recomendações do mesmo parecer sobre a necessidade de valorização dos salários.

Recorde-se que, no sentido de aproximar posições entre as diferentes organizações que constituem o CES, a CGTP-IN abdicou da sua proposta de levar mais longe a recomendação sobre a dinamização da contratação colectiva, designadamente repondo o princípio do tratamento mais favorável e revogando o regime da caducidade e da sobrevivência das convenções colectivas de trabalho, mas o mesmo não foi feito por outras organizações em matéria tão importante para a natalidade como a relativa à redução do tempo de trabalho sem redução de salários.

O Parecer tem outras recomendações nas quais a CGTP-IN não se revê, designadamente fazer depender a valorização dos salários do crescimento económico, quando o período recente demonstrou que, com mais justiça na repartição dos rendimentos entre o trabalho e o capital, foi possível um crescimento económico mais robusto.

O mesmo acontece em relação a políticas públicas de fomento do empreendedorismo e à criação de incentivos fiscais às entidades empregadoras com praticas de gestão que apoiem trabalhadores com filhos/as.

Tendo em conta esta apreciação, a CGTP-IN abstém-se na votação do Parecer de Iniciativa do CES sobre A Natalidade em Portugal: uma questão política, económica e social.

11 de janeiro de 2022

Os representantes da CGTP-IN