

Demografia

Jorge Malheiros

CEG-IGOT, Universidade de Lisboa

Lara Patrício Tavares

ISCSP – School of Social and Political Sciences, Universidade de Lisboa



A baixa natalidade em Portugal é o novo normal

O número de crianças que nasce em Portugal está a descer há várias décadas, de forma quase contínua. De quando em quando, a comunicação social inquieta-se com essa realidade, como aconteceu quando baixámos a barreira psicológica dos 100.000 nascimentos, no ano 2009, ou mais recentemente quando atingimos menos de 80.000, já em contexto de pandemia da COVID-19.

É importante distinguir duas medidas: a natalidade e a fecundidade. Enquanto a primeira se refere ao total de nascimentos observados num dado período (tipicamente um ano), a segunda refere-se ao número médio de filhos que cada mulher tem ao longo da sua vida fértil (15-49 anos).

Considerando a natalidade, percebe-se que o número de potenciais mães determina, em parte, o número de nascimentos: quanto mais baixo for o primeiro, mais baixo será o segundo – mesmo que o número médio de filhos por mulher se mantenha constante ao longo do tempo. Ora, o que se passa em Portugal, como na maioria dos países desenvolvidos, é que o número de mulheres em idade fértil tem diminuído, fruto do envelhecimento demográfico que tem vindo a acentuar-se. Como os processos demográficos são relativamente lentos, a frase '*Demography is destiny*' foi-se tornando popular. E o destino é o envelhecimento demográfico, pelo menos nas próximas décadas e, por conseguinte, a baixa natalidade.

Não obstante a chegada de mulheres imigrantes a Portugal e de o contributo destas para a natalidade ser crescente, atingindo 13,6% do total de nascimentos em 2021, o que é certo é que se vem assistindo a uma progressiva diminuição do número total de mulheres em idade fértil residentes em Portugal, acontecendo o mesmo com o número médio de filhos que cada mulher tem ao longo da vida. Em 1982, o índice sintético de fecundidade ficou pela primeira vez abaixo do valor necessário para que haja

reposição de gerações (2,1) e de 2000 em diante foi sempre inferior de 1,5.

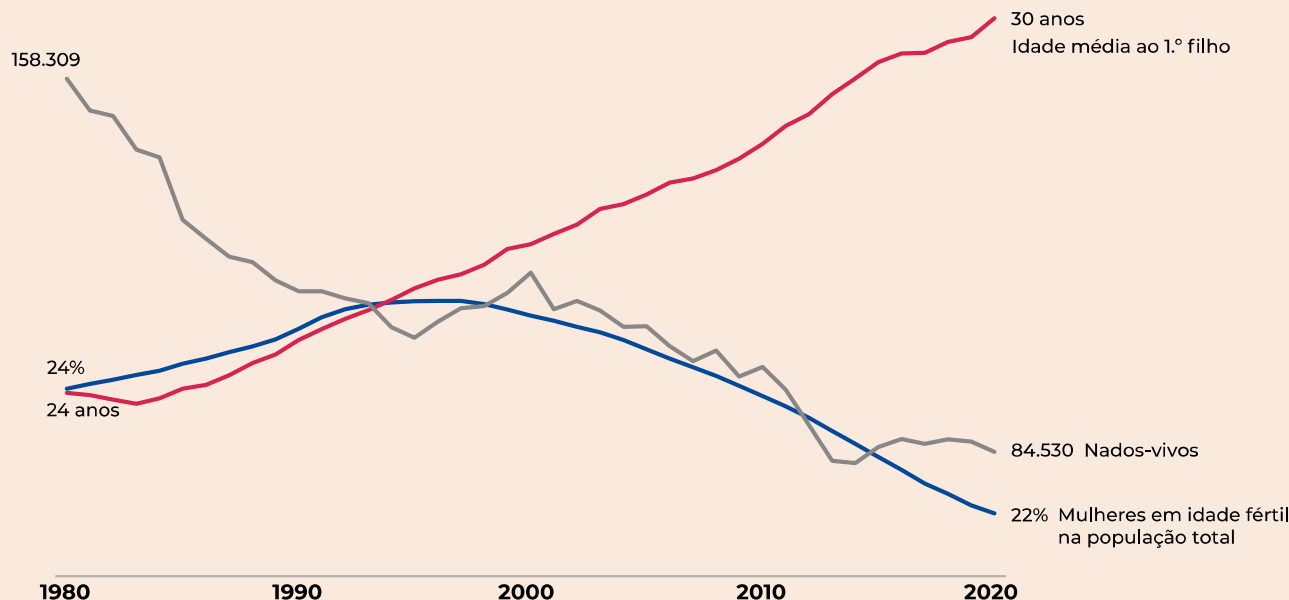
O número médio de filhos por mulher, que nos é dado pelo índice sintético de fecundidade, não depende da estrutura da população – ao contrário do número de nascimentos. Ou seja: uma sociedade com poucas mulheres em idade fértil pode ter um índice sintético de fecundidade elevado. As variações desse índice podem resultar do que se chama efeito *tempo* (*timing* da maternidade) e do efeito *quantum* (quantidade de filhos que as mulheres têm). A descida mais acentuada do índice de fecundidade durante a Grande Recessão (2008-2014), bem como a recuperação que se observou depois, por exemplo, podem em parte ser reflexo de um efeito *tempo*.

A parentalidade implica estabilidade financeira, o que para as gerações mais jovens é cada vez mais difícil de conseguir

Porém, há um adiamento mais estrutural que está associado ao progressivo aumento da idade média ao nascimento do primeiro filho – uma das mais salientes características das tendências de fecundidade na Europa desde o fim do século XX¹. Em Portugal, a idade média ao nascimento do primeiro filho ultrapassou pela primeira vez os 30 anos em 2020. Uma das principais causas apontadas para este adiamento é o aumento da escolaridade das mulheres. Embora não existam provas definitivas relativamente à natureza causal do efeito da escolaridade sobre o adiamento da maternidade, é expectável que muitas das mulheres com níveis de instrução mais elevados tentem

Número de nados-vivos, idade média da mãe no primeiro filho e percentagem de mulheres em idade fértil

Fonte: INE | Pordata | Human Fertility Database



Nas últimas décadas houve uma quebra acentuada do número de nados-vivos, para a qual contribuíram o aumento da idade média da mãe no primeiro filho e a diminuição da percentagem de mulheres em idade fértil.

afirmar-se nas suas carreiras antes de decidir tornarem-se mães. Um argumento afim, embora diverso, é o de que os casais procuram estabilidade financeira antes de avançar para o projeto da parentalidade – sendo que para as gerações mais jovens essa estabilidade é cada vez mais difícil de conseguir.

Biologicamente, a probabilidade de engravidar começa a diminuir a partir dos 25-30 anos. Tendo em conta que a idade aquando do nascimento do primeiro filho já vai além dos 30 anos, pode antever-se uma redução involuntária do número de filhos – que apenas parcialmente pode ser compensada pelas tecnologias de reprodução assistidas². Ademais, à medida que a vida se vai desenrolando e que interesses conflitantes com os da parentalidade emergem, os indivíduos podem “rever em baixa” as suas intenções de ter um filho³. Simultaneamente, e em resposta à maior incerteza, os jovens tendem a adotar estilos de vida que não envolvem compromissos de longo-prazo⁴, o que se pode vir a refletir num aumento da ausência voluntária de filhos. Como esta tendência já se verifica em alguns países do norte da Europa, usualmente precursores nos comportamentos demográficos, é provável que se venha a observar também em Portugal.

Está assim na altura de abandonar a ideia de que se pode, através de políticas públicas, aumentar a fecundidade para o nível de reposição de gerações, até porque as políticas dirigidas explicitamente à natalidade não são particularmente eficazes. Acresce que, ter ou não filhos é uma decisão individual que deve ser respeitada. Assim, as políticas devem sobretudo visar remover os obstáculos à parentalidade enfrentados por aqueles que têm esse desejo e projeto. E, aí, a chave está a montante. Sendo a estabilidade laboral e económica fundamentais para que os jovens concretizem os seus projetos de parentalidade, é essencial verter para linhas de ação as orientações de reflexão contra a precariedade do emprego jovem. ▶

¹ Sobotka, T. (2003) Tempo-Quantum and Period-Cohort Interplay in Fertility Changes in Europe. Evidence from the Czech Republic, Italy, the Netherlands and Sweden. *Demographic Research*, 8 (6), 151-214.

² Leridon, H. (2004) Can assisted reproduction technology compensate for the natural decline in fertility with age? A model assessment. *Human Reproduction*. 19 (7), 1548-1553.

³ Iacovou, M., & Tavares, L. P. (2011) Yearning, learning, and conceding: Reasons men and women change their childbearing intentions. *Population and Development Review*, 37(1), 89-123.

⁴ Kearney, M. S., Phillip B. Levine, & Pardue, L. (2022) The Puzzle of Falling US Birth Rates since the Great Recession. *Journal of Economic Perspectives*, 36 (1): 151-76.

Gratuidade das creches: uma medida pertinente mas tímida, cujo impacto demográfico e social tem de ser avaliado

Após anos de debate social e político, a implementação da medida de acesso gratuito a creches foi introduzida (ainda que sujeita a condicionamentos) pelo XXII Governo Constitucional, no âmbito da Lei do Orçamento de Estado para 2020^{1,2}. A medida dá resposta aos elementos expressos por parceiros sociais, políticos e investigadores relativamente à necessidade de melhorar o acesso à rede³. Mas, encontrando-se numa fase muito precoce de um processo de implementação que conhecerá alargamentos progressivos ao longo de cinco anos, quais os efetivos benefícios, em termos sociais, demográficos e educacionais, que devemos esperar com a sua aplicação? Ademais, pode-se ainda perguntar se o seu caráter circunscrito (aplica-se apenas à muito reduzida rede pública de creches e às creches da rede social) e progressivo (começou por abranger apenas algumas famílias mais carenciadas e apenas no ano letivo 2024/2025 atingirá todas as famílias, sem restrições), é justificado e lógico.

Não sendo Portugal pioneiro na medida, a existência de diversas experiências de introdução de gratuidade de equipamentos sociais e públicos do tipo creche (crianças de 0 a 2 anos de idade), cuja implementação já ocorre em diversos países, permitiu a produção de vários estudos de avaliação, que tendem a destacar duas dimensões: a) o desenvolvimento cognitivo e não cognitivo das crianças; b) as condições de emprego e empregabilidade das mães. Relativamente à primeira, a maioria dos trabalhos efetuados em países europeus⁴ ou nos EUA⁵ evidenciam um reforço das competências no domínio da linguagem e, embora de forma menos nítida, ao nível da matemática e dos conceitos-chave, para além de se refletirem em percursos escolares mais estáveis e bem-sucedidos, com impacto maior nas crianças socialmente mais desfavorecidas. Alguns destes trabalhos enfatizam que o sucesso da medida, no domínio do desenvolvimento infantil, depende não só da universalidade do acesso ao sistema público, mas também da qualidade deste.

No respeitante ao emprego e empregabilidade das mães, se bem que vários estudos⁶ apontem para uma maior probabilidade de participação daquelas no mercado de emprego e, também, de aumento do número de horas trabalhadas nos casos em que se alarga a rede pública de creches ou se atribuem bons subsídios públicos à sua utilização, as conclusões são menos unânimes, como evidencia um estudo norueguês⁷ que refere um impacto negligenciável neste domínio. Esta diversidade de situações não surpreende, pois depende de elementos macro, designadamente os papéis que são socialmente atribuídos ao Estado-providência e à família-providência (em larga medida, as mulheres-providência) nos vários países. Por exemplo,

¹ N.º 1 do artigo 146.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

² Ver preâmbulo da Portaria n.º 271/2020, de 24 de novembro que estabelece as condições específicas de acesso à medida de gratuidade das creches (<https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/271-2020-149220157>)

³ Uma boa síntese destas análises e opiniões pode ser encontrada no relatório Desafios Demográficos: a Natalidade, publicado pelo Conselho Económico e Social em 2018.

⁴ Ver para o caso italiano, Brilli, Y.; Boca, D.; Pronzato, C.D. (2016) Does child care availability play a role in maternal employment and children's development? Evidence from Italy. *Review of Economics of the Household*, 14(1): 27–51.

⁵ Ver, por exemplo, Conger, D.; Gibbs, C.R.; Uchikoshi, Y. & Winsler, A. (2019) New benefits of public school pre-kindergarten programs: Early school stability, grade promotion, and exit from ELL services. *Early Childhood Research Quarterly* 48 (2019), 26–35.

⁶ É exemplo o trabalho de Abendroth, A-K.; Lippe, T. & Maas, I. (2012) Social support and the working hours of employed mothers in Europe. The relevance of the state, the workplace, and the family. *Social Science Research*, 41 (3): 581-597.

⁷ Havnes, T. & Mogstad, M. (2009) Money for Nothing? Universal Child Care and Maternal Employment. Discussion Paper No. 4504. Bona, IZA.

os resultados de um outro estudo realizado para Itália⁸ — um país que se baseia mais na família-providência e onde os avós funcionam como um substituto para os serviços à infância — indica que uma política que alargue o acesso a creches seria eficaz no aumento da participação feminina no mercado de trabalho.

Às duas dimensões destacadas, deve adicionar-se uma terceira: a potencial melhoria da qualidade de vida das famílias com recursos baixos e médio-baixos, diretamente por via da redução dos gastos com creches e indiretamente através do aumento do rendimento familiar (com a facilitação do regresso das mães ao mercado de trabalho).

É, portanto, a partir destas três dimensões que se deve avaliar a pertinência da introdução progressiva de creches gratuitas em Portugal, bem como os seus futuros resultados. Note-se que as dimensões de avaliação se situam todas a montante dos eventuais benefícios em termos demográficos, isto é, de estímulo potencial à natalidade. Se bem que este efeito seja mais difícil de medir, há um conjunto de argumentos que ligam o aumento da acessibilidade às creches a um potencial incremento da fecundidade. Em primeiro lugar, diversos especialistas destacam que as taxas de fecundidade mais elevadas da França no contexto europeu não podem ser dissociadas da sua rede antiga e alargada de equipamentos públicos universais pré-escolares. Depois, no período pós-crise económica em Portugal, deteta-se um incremento no número de crianças a frequentar o ensino pré-escolar que acompanha o crescimento do Índice Sintético de Fecundidade⁹. Finalmente, no Inquérito à Fecundidade de 2019, a única medida de apoio à natalidade assinalada como “mais importante” por mais de 50% das mulheres era “Alargar a rede e o acesso a creches, jardins-de-infância e ATL”, sendo de frisar que um estudo conduzido no mesmo ano pelo CEG-IGOT¹⁰ junto de um painel alargado de especialistas de várias áreas, realçou o “alargamento da rede de creches públicas e sociais (0 a 2 anos) e a garantia da sua qualidade e adequada distribuição territorial”, como medida com um contributo muito forte para promoção da natalidade. Neste estudo, os peritos atribuíram igualmente à medida explícita “gratuidade das creches” um “contributo muito forte”, embora de exequibilidade mais reduzida devido aos custos supostamente envolvidos.

Face ao quadro apresentado e uma vez assumida a incorporação dos custos diretos no Orçamento de Estado, a introdução da medida encontra-se justificada, quer pelo trabalho de especialistas, quer pelas indicações de posicionamento favorável da sociedade portuguesa.

Introduzida em março de 2020 na Lei do Orçamento de Estado, a gratuidade das creches, assegurada pela rede pública e pela rede social (excluindo, portanto, a rede privada lucrativa), começou por se aplicar no ano letivo de 2020/2021 apenas às famílias incluídas no 1.º escalão do IRS e aos segundos filhos das famílias do 2.º escalão. No presente ano letivo (2021/2022), o processo foi alargado a todos os filhos das famílias incluídas no 2.º escalão de rendimentos, sendo que no próximo ano letivo (2022/2023) já assumirá uma lógica universal mitigada, pois todas as crianças que entrarem no primeiro ano de creche terão acesso. Nos dois anos subsequentes, será efetuado o alargamento, sucessivamente, às crianças que entrem para o segundo e o terceiro ano, sendo então atingida a universalidade completa.

Porque a medida tem custos e a evolução da economia está a ser marcada por incertezas significativas, a sua introdução gradual, na senda do que fizeram outros países, parece ser ajustada, o que permite também aferir a efetiva adesão das famílias e possibilita o alargamento da rede, ajustando-a a uma provável ampliação da procura. Efetivamente, embora Portugal tenha superado há mais de 10 anos

As experiências de gratuidade de creches evidenciam um reforço das competências no domínio da linguagem e percursos escolares mais estáveis e bem-sucedidos, com impacto maior nas crianças socialmente mais desfavorecidas

⁸ Arpino, B.; Pronzato, C.D.; Tavares, L.P. (2014) The Effect of Grandparental Support on Mothers' Labour Market Participation: An Instrumental Variable Approach. *European Journal of Population*, 30: 369-390.

⁹ Mendes, M. F. (2018) O contexto nacional: Declínio da fecundidade em Portugal numa perspetiva de século. In CES (Ed.) *Desafios Demográficos: a Natalidade*. Conselho Económico e Social/Almedina, Coimbra.

¹⁰ Malheiros, J. (coord.) (2019) *Reflexão para a Natalidade em Portugal: Soluções e Caminho*. Centro de Estudos Geográficos, ICOT, Universidade de Lisboa (não publicado).

As taxas de cobertura das creches são superiores a 65% nos distritos do interior, mas permanecem muito baixas em vários concelhos metropolitanos e entre as crianças mais pobres entre os 0 e os 2 anos

A medida deveria fazer parte de uma política integrada de melhoria das condições de natalidade, que incorpore o combate à precariedade dos jovens e a flexibilização dos horários de trabalho

o desiderato estabelecido em 2002 pela Presidência da UE de garantir uma taxa de cobertura em equipamentos do tipo creche e serviços similares que atinja pelo menos 33% das crianças menores de 3 anos de idade, a evolução no período pós-crise económica não tem sido muito positiva e as desigualdades entre territórios mantêm-se significativas. De acordo com a Carta Social elaborada pelo GEP do MTSS¹¹, a taxa de cobertura¹² ao nível nacional da ação social tutelada por este Ministério no domínio creche+amas evoluiu de 35,1% em 2010 para 51,1% em 2015, tendo-se reduzido nos dois anos subsequentes, acabando por estabilizar em valores próximos dos 48,5%. Mas esta “realidade média” do país esconde disparidades territoriais significativas, verificando-se que os distritos do interior possuem taxas de cobertura superiores a 65%, situando-se próximo dos 80% em Portalegre ou na Guarda, enquanto nos distritos do litoral predominam situações abaixo dos 55%, sendo destacar Lisboa e Setúbal em torno dos 45%, e o Porto com 35%. E os desequilíbrios agravam-se à escala do município, uma vez que alguns dos concelhos demograficamente mais dinâmicos das periferias metropolitanas de Lisboa e Porto registam taxas de cobertura de 30% ou menos – como Sintra, Odivelas, Valongo e Gondomar.

Outro aspeto a considerar concerne à abrangência da medida, na sua fase inicial, em termos de implementação do princípio de justiça social. De acordo com a informação disponibilizada pelo MTSS, aproximadamente 35.000 crianças de famílias integradas nos 1.º e 2.º escalões do IRS terão sido abrangidas no presente ano letivo, o que representa uma taxa de cobertura que se situa entre 14 e 15% da população na faixa etária 0-2 anos. Considerando que a taxa de pobreza em Portugal após transferências sociais se situava em 18,4% em 2020, esta fase inicial de aplicação da medida parece tímida. Dever-se-ia ter uma medida mais ambiciosa desde o início, que possibilitaria queimar uma etapa, incluindo desde logo todas as crianças das famílias dos dois primeiros escalões do IRS e mesmo algumas do 3.º escalão.

Em suma, a introdução da gratuidade das creches, não obstante as limitações identificadas, é uma medida que encontra suporte técnico e social em Portugal¹³, sendo justificado o seu desenvolvimento no contexto das instituições públicas e das IPSS que cooperam com o Instituto de Segurança Social, atendendo ao posicionamento deste tipo de equipamentos entre o ensino e a assistência social e os preceitos constitucionais que estabelecem que o Estado deve criar uma rede pública de estabelecimentos de ensino que cubra as necessidades de toda a população (art.º 75) e que o sistema de segurança social é unificado contando com a participação das IPSS de reconhecido interesse público e sem fins lucrativos (art.º 63).

No futuro, será essencial avaliar a medida quando esta estiver em plena implementação, considerando os custos e os objetivos em termos de emprego das mães e fomento da igualdade de género, melhoria da qualidade de vida das famílias por via da poupança de recursos, desenvolvimento das crianças e, indiretamente, o contributo para a fecundidade. É fundamental assegurar a qualidade e o alargamento da rede, bem como a correção dos desequilíbrios territoriais, uma vez que se corre o risco de sobrelotação ou incumprimento por incapacidade do sistema (o recurso ao sistema privado pode ser acionado numa eventual lógica complementar). Por outro lado, a medida deveria fazer parte de uma política integrada de promoção e melhoria das condições de natalidade, que incorpore, entre outros, o combate à precariedade dos jovens, a flexibilização dos horários de trabalho, a atribuição de incentivos fiscais a empresas amigas da parentalidade e a luta contra as discriminações profissionais em função da maternidade. ▶

¹¹ Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

¹² Esta taxa de cobertura considera o número total de lugares existentes nas creches + amas e a população de referência para estas respostas: Capacidade total (lugares) das respostas Creche +Ama / População 0 aos < 3 anos) × 100.

¹³ Para uma perspetiva muito atual, abrangente e sintética, sobre desafios e medidas de política de natalidade em Portugal, ver CES (2022) A Natalidade em Portugal: Uma questão política, económica e social. Conselho Económico e Social/Almedina, Coimbra.

