

Roteiros do Futuro
- Conferência “Nascer em Portugal”

Coordenação
Casa Civil da Presidência da República

Autores
Vários

Design Gráfico
Teresa Cardoso Bastos - Design

Tiragem de 500 exemplares,
em papel couché semi mate de 150 gramas

Acabou-se de imprimir em Dezembro de 2012,
nas Oficinas Gráficas da Imprensa
Nacional-Casa da Moeda

Depósito Legal: 352033/12

Edição: 1019223

ÍNDICE

Sessão de Abertura

5. Sua Excelência o Presidente da República
9. João Lobo Antunes, Comissário da Conferência, “Nascer em Portugal”

Fecundidade e desenvolvimento económico nos países da OCDE

15. Olivier Thevenon, INED/OCDE, “Fecundidade e desenvolvimento económico nos países da OCDE”
23. Pedro Pita Barros, Faculdade Economia/UNL

Fecundidade e instituições na Europa

29. Gerda Neyer, University of Stockholm, “Estado providência, políticas de apoio à família e da fertilidade”
41. Karin Wall, ICS

Fecundidade e contextos sociais: o caso dos países nórdicos

49. Gunnar Andersson, University of Stockholm, “Fecundidade e contextos sociais: o caso dos países nórdicos”
67. Ana Nunes de Almeida, ICS

Nascer em Portugal

73. Maria João Valente Rosa, PORDATA,FFMS, “Fecundidade e Natalidade: Valores e Tendências”
83. António Barreto, FFMS

Fecundidade e Natalidade: problemas e políticas sociais e de saúde

91. Maria Filomena Mendes, Universidade de Évora, “Declínio da fecundidade, adiamento e número ideal de filhos em Portugal: o papel das medidas de política”
111. Isabel Tiago de Oliveira, ISCTE/IU, “A Fecundidade em Portugal: uma análise segundo a ordem do nascimento”
131. Vanessa Cunha, ICS, “As decisões reprodutivas na sociedade portuguesa: elementos para uma reflexão sobre o alcance e os limites das políticas públicas de natalidade”
145. Maria do Céu Machado, Universidade de Lisboa “Fecundidade e natalidade: problemas e políticas sociais e de saúde”
153. Mário Leston Bandeira, ISCTE/IU, “O direito de procriar e algumas particularidades da população portuguesa”
159. Manuel Villaverde Cabral, ICS

Homenagem ao Senador Professor Massimo Livi Bacci

165. Massimo Livi Bacci, “Declínio da Fertilidade Europeia e Portuguesa”
171. Sua Excelência o Presidente da República

COMENTÁRIO

FECUNDIDADE E INSTITUIÇÕES NA EUROPA

KARIN WALL
(ICS)

Eu queria começar por cumprimentar o Senhor Presidente da República bem como o Comissário das Conferências, o Professor João Lobo Antunes, e os participantes desta mesa, o Professor João Borges de Assunção e a Professora Gerda Neyer. Quero ainda agradecer à Presidência da República o convite que me fez para comentar esta sessão e para participar nesta conferência, que representa uma oportunidade importante para reflectir sobre os desafios das transformações demográficas em Portugal e na Europa.

Como referiu a Professora Gerda Neyer, esta é uma reflexão que, a nível europeu, tem vindo a ser aprofundada e pensada desde os anos noventa. Por uma razão fundamental, que é bem conhecida: as tendências de evolução demográfica têm implicações não só para o modelo social europeu mas também para o próprio modelo de crescimento económico na Europa. Trata-se, por isso, de uma questão que diz respeito em primeiro lugar à vida privada e às opções dos indivíduos e das famílias e também, por outro lado, de um problema que extravasa o domínio privado e diz respeito ao domínio público.

Por isso, esta é uma problemática que tem estado no topo não só da agenda política de todos os países-membros e da Comissão Europeia (tendo a Comissão Europeia produzido, em 2006, um Livro Verde muito interessante sobre os desafios das mudanças demográficas para as relações intergeracionais) mas também no topo da agenda científica. Tem havido um esforço sistemático, por parte da comunidade científica, para, por um lado, mapear as mudanças demográficas e da família e, por outro, para perceber melhor a relação entre as políticas públicas e estas mudanças. Claro que

no cerne desta problemática está uma pergunta fundamental (e que foi aquela que foi levantada pela Professora Gerda Neyer na sua apresentação): será que os diferentes modelos de estado-providência e as políticas de família têm algum impacto nos níveis de fecundidade? Será que os principais tipos de apoio às famílias que querem ter ou têm filhos (ou seja: os apoios económicos, as licenças, e os serviços) podem influenciar e fazer aumentar os níveis de fecundidade?

Como se depreende da apresentação da Professora Gerda Neyer, a resposta a esta questão não é fácil. Mas a sua abordagem e metodologia de questionamento ajudam-nos a pensar de uma forma mais sistemática no tipo de investigação que é preciso fazer para responder a esta pergunta.

O meu primeiro comentário vai portanto no sentido de realçar alguns aspectos mais relevantes da abordagem apresentada pela Professora Gerda Neyer relativamente à melhor maneira de abordar e estudar o impacto das políticas públicas na fecundidade.

- Um primeiro ponto importante diz respeito à necessidade de analisar as políticas públicas no contexto de outras variáveis macro-sociais e económicas. O impacto das medidas é mediado pelo tipo de Estado-providência, por variáveis sociais como as relações de género ou o contexto laboral, e pelo contexto económico. Sabemos que o impacto de uma medida será sempre diferente se for introduzida numa altura de crise económica ou de crescimento económico: por exemplo, o significado e o impacto de uma medida introduzida recentemente no abono de família - o corte de 2 escalões do abono de família - quando Portugal já estava em período de recessão económica vai com certeza ser diferente do que se fosse introduzida numa época de crescimento económico. Temos portanto de perceber os contextos para conseguir avaliar os possíveis ou os reais efeitos das políticas públicas nos comportamentos das famílias. Gostaria no entanto de colocar uma pergunta.

Há uma variável que a Professora Gerda Neyer não mencionou mas que tem sido enfatizada por vários autores: tem a ver com a influência do contexto e do tempo histórico ("*historical pathway*"), ou seja, o percurso que foi seguido ao longo de várias décadas quer do ponto de vista das mudanças na família quer do ponto de vista das políticas públicas. É extremamente importante ter em conta o processo político e histórico que precedeu e induziu uma determinada medida política. Em Portugal, por exemplo, é impossível percebermos as famílias e os comportamentos demográficos sem nos referirmos ao modelo de família instituído durante o Estado Novo e às mudanças na família e na conjugalidade no pós 25 de Abril. Por isso gostaria de lhe perguntar em que medida é que devemos recuar no tempo para conseguir perceber o impacto das políticas públicas na fecundidade no momento actual?

- Existe um segundo aspecto que dificulta a análise da relação entre políticas públicas e os comportamentos demográficos: a falta de certo tipo de dados e de estudos. A Professora Gerda Neyer no seu artigo "Consequences of Family Policies on Childbearing Behavior: effects or artifacts?" (publicado no *Population and Development Review*, vol 34, 4, 2000) mostra que precisamos de olhar para as variáveis macrosociais mas também assinala que precisamos de ter mais dados e mais informação ao nível dos indivíduos: sobre as suas trajectórias reprodutivas e familiares, sobre a percepção que os indivíduos têm dos constrangimentos actuais para ter e educar uma criança. Neste domínio ainda há muito a fazer do ponto da investigação. Precisamos de ter mais bases de dados longitudinais e

precisamos também de estudos em profundidade sobre as perspectivas dos indivíduos e das famílias. Como é que a Professora Gerda Neyer pensa que a investigação deve tentar resolver esta falta de dados? Que tipo de estudos, que bases de dados é que precisamos de construir para conseguir fazer um bom trabalho comparativo a nível europeu?

- Um terceiro ponto importante da abordagem da Professora Gerda Neyer diz respeito à necessidade de compreender a "*configuração específica*" das políticas sociais e de família. Isto significa que, por um lado, temos de analisar de forma aprofundada as várias dimensões de uma política de família (o apoio económico, o apoio em licenças, o apoio em serviços) e procurar avaliar os seus efeitos; por outro lado, também é importante olhar para as políticas de família como um todo para perceber se as diferentes medidas se encontram ou não articuladas e se são coerentes do ponto de vista do apoio às famílias, e como interagem com outras políticas públicas.

O segundo comentário que gostaria de fazer prende-se com o facto de haver uma visão política e sociológica diferente da questão da baixa fecundidade no passado e no presente: no passado, pelo menos até aos anos 80, a questão era analisada em primeiro lugar como um problema "reprodutivo" (que dizia respeito às mulheres) e no quadro de um modelo tradicional de família em que o homem era o principal provedor. A partir dos anos 90, o problema da baixa fecundidade passa a ser considerado e analisado como um problema da família e passa-se a sublinhar, também, a relação da baixa fecundidade com as dificuldades das famílias "duplo emprego" (em que os dois membros do casal trabalham) em conciliar a vida familiar e a vida profissional. Daí a ênfase colocada no Estado-providência e nas políticas de família para influenciar a fecundidade. No entanto, não parece existir hoje um consenso generalizado à volta desta abordagem e isto poderá dificultar a implementação e a coerência das políticas de apoio à família. Surge assim uma dúvida e a minha pergunta. Não será que existe neste momento alguma tensão entre estas duas perspectivas no discurso e nas agendas políticas relativas à queda da fecundidade na Europa? Por exemplo, não acha que o centramento na mãe e nos cuidados prestados pela mãe nalguns países europeus e por alguns sectores da sociedade civil revela alguma ambiguidade relativamente a uma política de conciliação?

O terceiro comentário que gostaria de fazer diz respeito ao caso português e à interpretação que fez da sua posição no contexto dos outros países europeus.

Eu sei que a Professora Gerda Neyer não queria analisar em detalhe o caso português (que é complexo devido à sua especificidade), mas de qualquer maneira gostaria de comentar a forma como classificou Portugal do ponto de vista das políticas de família ver página 32:

(No quadro/lado esquerdo) Portugal está descrito (juntamente com os outros países europeus da Europa do sul) como um país que tem políticas que dão um apoio baixo e incentivos baixos ao emprego das mães. Ora em Portugal, como se sabe, temos uma taxa de emprego feminina elevada (61% em 2011) e uma taxa de emprego das mães que é também muito elevada (é importante lembrar que a taxa de 61% sobe para 88% no caso das mulheres entre os 25 e os 45 anos). Por outro lado, se há um objectivo que tem sido sublinhado de forma sistemática tanto nas políticas relativas ao mercado de trabalho como nas políticas de conciliação e de igualdade de género é a promoção da independência económica da mulher e da sua participação no mercado de trabalho. Por isso eu gostaria de

perceber melhor os indicadores que utilizou para classificar os países deste ponto de vista. Claro que o caso português tem de ser visto numa perspectiva histórica. De facto, partimos, nos anos 70, de um modelo de família centrado no homem provedor e na desigualdade de género, mas as políticas incentivaram e convergiram, a seguir ao 25 de Abril e com base num amplo consenso social e político, num modelo de família centrado no duplo emprego e na partilha da função ganha-pão.

Ainda no Quadro (lado direito), Portugal aparece, juntamente com a Itália, como um país que dá pouca importância ao “*child care*”, isto é, à integração das crianças em creches e no pré-escolar. Mais uma vez partimos, no que diz respeito aos equipamentos para crianças, de níveis baixíssimos nos anos 80: é importante lembrar que, em 1985, apenas 29% das crianças portuguesas estava no pré-escolar. Mas em 2010 a taxa de cobertura para as crianças entre os 3 e os 5 anos é de 84% e a maior parte das crianças frequenta o jardim de infância a tempo inteiro (se compararmos com outros países da EU, temos uma taxa de: 74% na Finlândia, 99% em França; 67% na Holanda; 92% no Reino Unido). Por outro lado, do ponto de vista dos cuidados para as crianças dos 0 aos 2 anos, os últimos dados da OCDE dizem-nos que a taxa de cobertura é de 47% em Portugal (comparado com 29% na Itália, 17% na Alemanha, 42% em França). Dito isto, não quero de maneira nenhuma dizer que as políticas de família e de conciliação estão suficientemente desenvolvidas, mas apenas apontar para o facto de Portugal não se encaixar bem nem no modelo familialista e residual do Estado de Bem-estar da Europa do Sul nem no modelo continental conservador. Combina características e traços específicos de vários regimes de bem-estar, e isto é um desafio importante não só para o debate público sobre a queda da fecundidade mas também um desafio difícil para a investigação.

Assim, considero que a reflexão sobre a relação entre políticas públicas e a baixa fecundidade não pode ignorar alguns aspectos que tem a ver com a **especificidade do caso português**, e só vou mencionar 4 aspectos que considero mais importantes:

- a) em primeiro lugar, as taxas elevadas de actividade feminina e a tempo inteiro;
- b) em segundo lugar, o desfasamento entre uma maior igualdade do ponto de vista da participação no mercado de trabalho e uma menor igualdade de género na divisão do trabalho não pago;
- c) terceiro, o facto de a baixa fecundidade estar sobretudo ligada ao problema da transição para o segundo filho. É um aspecto importante que convém sublinhar: ao contrário de outros países de baixa fecundidade, Portugal tem uma proporção baixa de “infecundidade” (*childlessness*), ou seja, de mulheres que não tem filhos.
- d) e, finalmente, políticas de conciliação que evoluíram de forma lenta, que ainda são recentes e que estavam a ser reforçadas no momento em que se iniciou um período de grave recessão económica e de cortes num estado-providência ainda pouco consolidado. Mesmo assim, temos níveis médios de “*child care*”, e sabemos que isso tem um impacto considerável na transição para a parentalidade.

Deste ponto de vista, portanto, eu concordo plenamente com a abordagem compreensiva e multi-dimensional proposta pela Professora Gerda Neyer: para compreender a baixa fecundidade e para perceber o impacto das políticas, não chega olhar para as políticas de família. Temos de analisar um conjunto grande de variáveis: a relação das políticas de família com outras políticas (de emprego, de

igualdade), o contexto económico, os valores e as normas relativas à família e ao género, ou, ainda, as trajectórias reprodutivas que predominam em detrimento de outras.

Gostaria de fazer um último comentário muito breve relativamente à análise que foi feita sobre o impacto das “licenças parentais” na última parte da apresentação ver página 38.

A Professora Gerda Neyer falou do caso da Alemanha. A Alemanha introduziu uma nova política de licenças em 2007 – em vez de uma licença parental longa de dois anos e com pagamento muito baixo, introduziu uma licença parental de um ano compensada a 67% do salário anterior. Gostava de perceber melhor o impacto desta “mudança de paradigma”, como alguns autores lhe chamam: a Professora Gerda Neyer disse que esta política de licenças não produziu “imediatamente” um impacto no índice de fecundidade. Gostaria de saber qual é que tem sido o impacto desta mudança, e se de facto produziu algum efeito na fecundidade? Ou se acha que esta política poderá ter menos impacto devido a um contexto normativo, predominante na Alemanha, que continua a colocar alguma ênfase na “mãe em casa”?

Para terminar, uma última pergunta. Alguns países europeus (nomeadamente a Finlândia, a Noruega, a França) introduziram, como referiu, o “*home care allowance*” – ou seja, uma licença, que dá direito a um pequeno subsídio, para a mãe ficar em casa a tomar conta de uma criança com menos de 3 anos. Foi uma política que apoiou muitas famílias em período de crise económica, mas foi uma política que também contribuiu para reduzir a participação das mães no mercado de trabalho. A minha pergunta é a seguinte: num futuro próximo, como é que a Professora Gerda Neyer acha que vão evoluir as políticas de família nestes países? Vão manter esta opção, ou vão tentar reduzir o impacto desta licença na actividade profissional das mulheres?

Dear Professor Gerda Neyer, thank you very much once again for your presentation and contribution.