



INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA
STATISTICS PORTUGAL



FUNDAÇÃO
FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS



Inquérito à Fecundidade 2013

Edição 2014



Estatísticas
oficiais

FICHA TÉCNICA

Título | Inquérito à Fecundidade 2013

∨
Editores |

Instituto Nacional de Estatística, I.P.
Av. António José de Almeida
1000-043 Lisboa
Portugal
Telefone: 21 842 61 00 | Fax: 21 845 40 84

www.ine.pt

>> **Presidente do Conselho Diretivo** |

Alda de Caetano Carvalho

Design e Composição |

Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Tiragem | 400 exemplares

ISBN | 978-989-25-0270-0

Depósito Legal | 377481/14

Periodicidade | Monografia

Fundação Francisco Manuel dos Santos
Largo Monterroio Mascarenhas, n.º1-8º piso
1099-081 Lisboa
Portugal
Telefone: 210 015 800

www.ffms.pt

Presidente do Conselho de Administração |

Nuno Garoupa

 Apoio | a clientes

808 201 808

(rede fixa nacional)

+ 351 218 440 695 (outras redes)

PARTE I – QUATRO DÉCADAS DE DECLÍNIO DA FECUNDIDADE EM PORTUGAL

Vanessa Cunha¹

1. PORTUGAL RUMO À BAIXA FECUNDIDADE A PARTIR DA DÉCADA DE 1970

Há já mais de quatro décadas que a fecundidade portuguesa está em franco declínio. Se bem que a ritmos variáveis, e apesar da ligeira inversão da tendência em dois períodos muito localizados, o número médio de filhos por mulher – medido convencionalmente através do *índice sintético de fecundidade* (ISF) – passou de 3,00 filhos em 1970, uma fecundidade elevada, para 1,28 em 2012, um mínimo histórico que coloca Portugal entre os países menos fecundos da Europa e do mundo.²

Como momentos-chave deste declínio, devido aos seus efeitos decisivos na paisagem demográfica portuguesa, destacam-se três datas: 1982, ano em que o ISF caiu abaixo de 2,1 filhos, constituiu um primeiro marco de viragem, já que a substituição natural das gerações deixou de ser assegurada; 1994, ano em que o ISF se cifrou pela primeira vez abaixo de 1,5 filhos, colocou Portugal entre os países de muito baixa fecundidade; e 2012, ano em que o ISF caiu abaixo de 1,3 filhos, projetando a fecundidade para um novo patamar, considerado perigosamente baixo.³

¹ Investigadora do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

² As estatísticas oficiais apresentadas no texto provêm de duas fontes: do INE, para os dados nacionais; do Eurostat, para os dados sobre a Europa.

³ Em termos demográficos, a fecundidade é considerada muito baixa (*very low*) quando o ISF é inferior a 1,5, fazendo-se ainda uma distinção quando o ISF é inferior a 1,3 (*lowest-low*) (Kohler, Billari e Ortega 2002; Frejka e Sobotka 2008). Estes níveis de fecundidade são catalisadores dos processos de envelhecimento e declínio demográfico (Carrilho e Gonçalves, 2004; Rosa, 2012), crendo-se que, na ausência de movimentos migratórios compensatórios, seja difícil a recuperação dos nascimentos devido à estrutura populacional demasiado envelhecida (Demeny e McNicoll 2006; Frejka e Sobotka 2008; Goldstein, Lutz e Testa 2009).

No período em análise também ocorreram duas inflexões nesta tendência de declínio, a primeira em meados dos anos 70 e a segunda na passagem do milénio.⁴ No entanto, estes ligeiros aumentos nos níveis de fecundidade, meramente circunstanciais e delimitados no tempo, não produziram efeitos assinaláveis, apenas desacelerando, de forma momentânea, a tendência de declínio.

Assim, em apenas um quarto de século, entre 1970 e 1994, os níveis de fecundidade caíram para metade, níveis esses que não permitem – já lá vão três décadas – a substituição das gerações; e é a própria possibilidade de retoma dos nascimentos a longo prazo que começa a ficar comprometida, pois os baixos níveis de fecundidade que se registam desde meados dos anos 90, e mais intensamente desde 2001, têm levado à diminuição acentuada da população jovem e em idade reprodutiva.

O declínio da fecundidade afigura-se, portanto, uma tendência duradoura, de fundo, e fraturante da demografia portuguesa contemporânea, ainda sem sinais de viragem à vista tendo em conta as evidências mais recentes, que apontam, justamente, para a sua persistência. Com efeito, a forte quebra de nascimentos que se tem registado nos últimos tempos⁵ – coincidente, aliás, com a crise económica – não é alheia à redução da população em idade ativa e reprodutiva, para a qual também tem contribuído um movimento migratório centrífugo, tanto de nacionais como de estrangeiros residentes, que não tem sido compensado pelo movimento inverso.⁶

1.1. A PERSISTÊNCIA DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

Segundo Cruz (2011), este declínio da fecundidade é desigual no território nacional, observando-se o reavivar das assimetrias regionais, após um período de maior convergência do ISF na década de 90.

Na verdade, as assimetrias regionais sempre marcaram a fecundidade portuguesa. Nas décadas de 70 e 80 do século XX perdurava ainda o forte contraste entre o Norte mais fecundo e o Sul menos fecundo. E estes diferentes padrões de fecundidade ligavam-se a lógicas tradicionais distintas de propriedade da terra, transmissão familiar e níveis de penetração das práticas religiosas no tecido social. Com efeito, a fecundidade mais elevada no Norte do país era tributária do peso estrutural da atividade agrícola baseada na pequena propriedade, fortemente consumidora de mão-de-obra familiar e infantil, acrescida do grande peso da Igreja Católica na regulação dos comportamentos familiares em geral e reprodutivos em particular. Já a fecundidade menos elevada no Sul do país era resultante de uma organização da atividade económica em torno do latifúndio e do operariado rural e da menor relevância normativa da Igreja na vida dos indivíduos (Almeida e Wall 1995).

A década de 90 trouxe, então, a diluição das assimetrias regionais, por efeito da aceleração dos processos de modernização que a sociedade portuguesa vinha conhecendo desde os anos 60: crescente terciarização do tecido produtivo; mudanças na condição económica e social das mulheres e no lugar mais privilegiado da criança na família; maior laicização, informalização e diversificação da vida familiar. Daqui resultou o declínio da fecundidade nas regiões onde o indicador era tradicionalmente mais elevado, de tal modo que vários autores equacionaram estarmos perante a uniformização dos comportamentos reprodutivos na sociedade portuguesa, tendência que estaria para ficar (Almeida *et al.* 1995; Bandeira 1996; Ferrão 1996).

⁴ A primeira aconteceu na sequência da Revolução de Abril e do processo de descolonização (Rosa e Vieira 2003). Já a segunda resultou da estrutura populacional favorável de então: a chegada, justamente, dos *baby-boomers* dos anos 70 às idades mais fecundas; e o contributo significativo dos nascimentos da população estrangeira no quadro da intensa imigração económica que Portugal registou na década de 90 (Rosa e Vieira 2003; Rosa 2004).

⁵ Os nascimentos tiveram taxas de variação anual negativas em 2009, 2011, 2012 e 2013 (-4,9%, -4,7%, -7,2% e -7,9%, respetivamente); 2009 foi o primeiro ano em que os nascimentos foram inferiores a 100 mil, em 2012 os nascimentos não atingiram os 90 mil e em 2013 os nascimentos já estão próximos dos 80 mil (82 787 nados vivos).

⁶ A emigração permanente tem vindo a aumentar e nos últimos anos o saldo migratório também foi negativo, o que já não sucedia desde o início dos anos 90.

A partir dos anos 2000 descortina-se, contudo, a emergência de uma nova assimetria regional, que passou a contrapor o interior norte e centro do país, agora menos fecundo, ao litoral sul, mais fecundo. Como constatou Cruz (2011), nessa faixa interior do país há regiões que, em 2010, já registavam um ISF inferior a um filho: Alto Trás-os-Montes, Beira Interior Norte, Pinhal Interior Sul e Serra da Estrela. Trata-se de regiões profundamente deprimidas onde se somam, portanto, desvantagens demográficas, económicas e sociais.

2. UM DECLÍNIO SINGULAR DA FECUNDIDADE

O declínio da fecundidade não é específico de Portugal, inscrevendo-se antes no processo de transformação do regime demográfico do Ocidente que ocorreu na segunda metade do século XX, a reboque de mudanças culturais e sociais mais abrangentes no sentido da individualização e da rutura com as normas e os valores tradicionais que regulavam a vida familiar. O declínio da fecundidade para níveis abaixo do limiar da substituição das gerações – ancorado neste novo paradigma e sustentado na contraceção moderna que então começava a vingar – ficou conhecido por *Segunda Transição Demográfica* e acabou por varrer a Europa, embora com diferentes intensidades e ritmos: primeiro a Europa do Norte e Ocidental, a partir dos anos 60; depois a Europa do Sul, nos anos 70 e 80; e por fim a Europa Central e de Leste, já nos anos 90, no rescaldo da transição política (Sobotka 2008; Frejka *et al.* 2008).

Um dos elementos centrais da Segunda Transição Demográfica é o adiamento da maternidade, que acompanhou as mudanças e a diversificação nos modos de constituir e viver em família. Com efeito, de um ponto de vista estritamente demográfico, é consensual que o adiamento da maternidade desempenhou por si só um papel determinante na queda momentânea da fecundidade nas sociedades europeias a partir dos anos 60, na medida em que a redução do *tempo* é cúmplice da redução do *quantum* (Van de Kaa 1987). Segundo Frejka e Sobotka (2008), este adiamento traduz-se, portanto, na consolidação de um padrão mais tardio de fecundidade, assente na forte redução da maternidade precoce (até aos 25 anos) e na concentração de nascimentos acima dos 30 anos.

2.1. DO REJUVENESCIMENTO DA MATERNIDADE EM CONTRACICLO AO ADIAMENTO CONVERGENTE

A relação estabelecida entre o declínio da fecundidade e o adiamento da maternidade não é confirmada no caso português, pelo menos na primeira fase de declínio intenso do ISF – entre o início da década de 70 e meados da década 80 –, pois este não foi acompanhado pelo suposto aumento da idade média da mulher ao nascimento do primeiro filho. Bem pelo contrário, coincidiu com um período de rejuvenescimento da maternidade: a idade média ao nascimento do primeiro filho desceu gradualmente de 24,4 anos em 1970 para 23,5 em 1982; e só voltou aos valores do início dos anos 70 no final da década de 80.⁷

A partir da análise da evolução das taxas de fecundidade por grupo etário, Mendes (2012) vem demonstrar que o rejuvenescimento da maternidade se deveu, sobretudo, ao comportamento das mulheres mais jovens (entre os 20 e os 24 anos, mas também entre os 15 e os 19 anos), que registaram um surto de fecundidade no pós-25 de Abril e mantiveram taxas invulgarmente elevadas ao longo dos anos 80. Foi só a partir da década seguinte que a maternidade nos grupos etários 30-34 anos e 35-39 anos começou, progressivamente, a ganhar terreno, aproximando-se, então, do padrão de fecundidade mais tardio descrito por Frejka e Sobotka (2008).

⁷ Este rejuvenescimento da maternidade começou, na verdade, mais cedo, na segunda metade dos anos 60, e foi consequente com igual tendência na nupcialidade, resultante de um certo afrouxamento das restrições matrimoniais que dificultavam o acesso ao casamento nas sociedades tradicionais, ainda importantes na primeira metade do século XX na sociedade portuguesa (para as mulheres, a idade média ao primeiro casamento passou de 24,8 anos na primeira metade dos anos 60, para 23,2 em 1982-1983). Um resultado dessas restrições matrimoniais era a elevada incidência de celibatários e de nascimentos «ilegítimos» (fora do casamento) ainda na primeira metade do século XX (Bandeira 1996, 2012; Rosa e Vieira 2003).

Assim, foi só desde meados dos anos 80 que a idade média da mulher ao nascimento do primeiro filho aumentou de forma ininterrupta e acentuada: rondando atualmente os 30 anos (29,7 anos, em 2013) e não dando sinais de abrandar, ao contrário do que tem sido a tendência recente na Europa (Mendes 2012; Goldstein, Lutz e Testa 2009). A idade média ao nascimento de um filho (primeiro ou outro), que foi de 31,2 anos em 2013, também tem vindo a aumentar e a convergir com o panorama da UE27. Por outro lado, em Portugal, as curvas das idades médias ao primeiro nascimento e no conjunto dos nascimentos também estão a aproximar-se, o que, segundo Mendes (2012), é um padrão específico da fecundidade portuguesa, denotando que os nascimentos que ocorrem na nossa sociedade são, cada vez mais, de primeiros filhos.

Em suma, diversamente do que sucedeu noutros países europeus, o adiamento da maternidade não foi cúmplice do início do declínio da fecundidade em Portugal, ocorrendo apenas mais tarde e de forma particularmente acentuada. Como tal, importa refletir sobre o caminho alternativo trilhado pela sociedade portuguesa rumo à baixa fecundidade. Outros elementos distintivos na fecundidade portuguesa conferem-lhe uma certa singularidade no contexto europeu, a saber, os níveis elevados de transição para a maternidade aliados à forte incidência de descendências de filho único (Cunha 2012a, 2012b).

2.2. MAIS FILHOS ÚNICOS, MENOS *CHILDLESSNESS* E MENOS SEGUNDOS NASCIMENTOS

Foi, justamente, o que demonstrou Frejka (2008), a partir da comparação das descendências finais de coortes femininas nascidas na primeira metade dos anos 60: o padrão de fecundidade das mulheres portuguesas notabiliza-se por uma das mais elevadas proporções de descendências de filho único, e pelo nível mais residual, entre os países analisados, de infecundidade (*childlessness*), *i. e.*, de mulheres que chegaram ao fim do período fértil sem filhos. Este padrão de fecundidade – que reflete a transição certa para o primeiro filho, mas a transição menos certa para o segundo (Cunha 2007, 2012a) – não tem equivalente nos restantes países da Europa do Sul (aliás, bastante diversos entre si) e está muito longe dos padrões mais fecundos, mas também com níveis mais elevados de *childlessness*, da Europa Ocidental e do Norte. Trata-se, portanto, de uma realidade que se aproxima da de países da Europa Central e de Leste, com níveis de transição para a maternidade acima dos 90% e uma elevada proporção de filhos únicos.⁸

Baseando-se numa análise secundária de dados do Human Fertility Database sobre a fecundidade atingida no final da vida reprodutiva em vários países europeus, Oliveira (2012) chega a conclusões semelhantes. Portugal, em 2010, apesar de permanecer bem posicionado (mas não na dianteira) quanto aos primeiros nascimentos, estava na cauda da Europa quanto aos segundos, terceiros e quartos nascimentos, em resultado da trajetória descendente que todas estas ordens de nascimento conheceram nas últimas décadas. Mas avança outras conclusões, ainda mais elucidativas, sobre a importância relativa da evolução das diferentes ordens de nascimento para o declínio da fecundidade em Portugal. Se entre 1981 e 2009 se registou essa descida em todas as ordens de nascimento, aquela que mais contribuiu para o declínio foi, decisivamente, a descida dos segundos nascimentos: não só foi responsável por 40,0% do declínio registado no período em análise, como a sua importância relativa tem vindo a intensificar-se com o avançar do tempo.⁹

⁸ Embora nestes países a maternidade seja mais precoce do que em Portugal.

⁹ Entre 1981 e 1991, a quebra dos segundos nascimentos foi responsável por 32,0% do declínio, valor não muito distante do contributo da quebra dos terceiros nascimentos (27,5%); entre 2001 e 2009, estes já só representaram 19,5% do declínio ocorrido, enquanto os segundos nascimentos passaram a representar 64,6%, ou seja, duplicaram o seu peso (Oliveira 2012).

Esta quebra dos segundos nascimentos também é observável nos Censos. Com efeito, uma análise dos últimos três recenseamentos da população (1991, 2001 e 2011) permitiu constatar o aumento em 20% dos casais que têm apenas 1 filho no núcleo, representado atualmente mais de metade dos casais com filhos. No que se refere aos casais em idade reprodutiva, a prevalência de núcleos com 1 filho, em 2011, é especialmente expressiva entre os casais mais jovens, em que a mulher tem menos de 30 anos, mas também se verifica nos casais em que a mulher tem entre 30 e 39 anos; só no grupo etário seguinte é que os núcleos com dois filhos passam a predominar (Cunha e Atalaia 2014).

2.3. UM ADIAMENTO MENOS VISÍVEL, MAS CONSEQUENTE: O ADIAMENTO DO SEGUNDO FILHO

O caminho trilhado pela sociedade portuguesa em direção à baixa fecundidade não foi tributário, portanto, do adiamento da maternidade numa primeira fase, ou de níveis elevados de *childlessness*, como se passou em outros países de baixa fecundidade, como são exemplos a Alemanha e a Itália (González e Jurado-Guerrero 2006; Frejka 2008). Tratou-se de um rumo alternativo, que consistiu, como ficou claro, na quebra duradoura e crescente dos segundos nascimentos, com consequências óbvias nos nascimentos seguintes. Neste cenário, não é a transição para a maternidade que tem sido posta em causa, mas sim a transição para o segundo filho, apesar de auscultações recentes à população portuguesa – representativas do universo nacional ou dirigidas a grupos sociais específicos – devolverem a estabilidade de um quadro normativo alicerçado nos dois filhos, que continua a nortear ideais e aspirações de fecundidade (Testa 2012a; Alexandre 2013), contrariando, aliás, algumas previsões derrotistas.¹⁰ Mas esta imagem da família ancorada no ideal dos dois filhos, que se vem consolidando na sociedade portuguesa pelo menos desde os anos 70 (Cunha 2007) e que parece permanecer enraizada, contrasta, afinal, com a realidade dos números, pois há muito que a passagem do primeiro filho para o segundo deixou de ser uma evidência.

A proposta aqui avançada é que a chave explicativa da peculiaridade do início do nosso percurso rumo à baixa fecundidade reside, então, no adiamento do segundo filho, mais invisível à análise demográfica clássica – pois o adiamento da maternidade tem sido o foco de interesse – mas em curso há décadas na sociedade portuguesa (Cunha 2012a). E este comportamento reprodutivo, que reflete a forte regulação dos nascimentos na biografia do casal, é cúmplice, portanto, da crescente incidência de filhos únicos (Cunha e Atalaia 2014), que tem singularizado Portugal no contexto europeu (Frejka 2008; Oliveira 2012).

Com efeito, a partir de um inquérito realizado em 2009-2010, que visava conhecer as trajetórias familiares de três gerações de portugueses – homens e mulheres nascidos nas décadas de 30, 50 e 70 do século XX¹¹ –, foi possível mapear as trajetórias reprodutivas destas gerações (Cunha 2012a, 2012b), trajetórias já encerradas no caso das duas mais velhas, mas ainda em curso no caso da mais nova, na medida em que estes indivíduos tinham entre 35 e 40 anos à data da inquirição. A análise permitiu constatar, justamente, que se tem vindo a dilatar o tempo médio que medeia o nascimento do primeiro e do segundo filho, o que se espelha no aumento do intervalo médio entre estes nascimentos de uma geração para a outra: 3,8 anos na geração de 1935-1940;

¹⁰ Na primeira metade dos anos 2000, Goldstein, Lutz e Testa (2003) e Lutz, Skirbekk e Testa (2006) observaram que, nos países de língua alemã, os jovens começaram a reportar ideais de fecundidade abaixo do limiar de substituição das gerações, desafiando o ideal dos dois filhos prevalente na grande maioria dos países europeus. A hipótese que avançaram foi que tal resultaria de uma mudança de valores impelida pela crescente banalização das famílias com pouco filhos, na medida em que estes países foram os primeiros a experienciar uma baixa fecundidade persistente. Esta mudança cultural seria, então, responsável pela continuação do declínio da fecundidade, já que os comportamentos reprodutivos são orientados mas tendem a ficar aquém dos ideais. Esta teoria, que ficou conhecida por «armadilha da baixa fecundidade» (*low fertility trap hypothesis*), antecipava a redução dos ideais de fecundidade noutros países de baixa fecundidade persistente, pelo que a Europa do Sul estaria na linha da frente desse processo (Lutz, Skirbekk e Testa 2006).

¹¹ O inquérito foi aplicado em Portugal Continental, a três amostras representativas de coortes de nascimento distintas (cerca de 500 indivíduos em cada uma delas): 1935-1940, 1950-1955, 1970-1975. Este inquérito é parte integrante do projeto «Trajetórias Familiares e Redes Sociais: Percursos de Vida numa Perspectiva Intergeracional» (coordenação de Karin Wall, ICS-ULisboa, 2008-2011).

4,3 na de 1950-1955; e 4,9 na de 1970-1975. Este adiamento sustenta-se na forte redução dos nascimentos muito próximos, até 2 anos – que caracterizaram ainda a trajetória reprodutiva da geração mais velha – e no particular incremento de intervalos longos, de 6 e mais anos. Com efeito, enquanto na geração de 1935-1940 metade dos segundos nascimentos ocorria até 2 anos após o primeiro, a geração de 1950-1955 avançou parte desses segundos nascimentos para o intervalo de 3-5 anos, que passou a ser prevalente. Já na geração de 1970-1975, o segundo filho nasce frequentemente com um grande espaçamento do primeiro: mais de um terço destes nascimentos ocorre 6 e mais anos depois (Cunha 2012a).

Esta alteração dos comportamentos reprodutivos entre as três gerações analisadas só foi possível graças à consolidação de uma cultura de vigilância contraceptiva moderna na sociedade portuguesa (Almeida 2004). A geração de 1950-1955 foi uma das primeiras a ter acesso à contraceção hormonal e a dela fazer uso estratégico na regulação dos nascimentos, apesar do rejuvenescimento da idade ao casamento e à maternidade de que estas mulheres foram protagonistas. O adiamento do segundo filho simbolizava, na verdade, uma tripla conquista: a libertação das mulheres do fardo e dos riscos das gravidezes sucessivas; a oportunidade de adequar o número de filhos a um ideal de vida familiar fortemente apostado na promoção de uma infância mais privilegiada e na mobilização social e escolar dos filhos (Ariès 1980; Almeida e Wall 1995; Cunha 2007); e a possibilidade de programar o calendário da fecundidade em função daquela finalidade. Esta geração participou, portanto, num processo social de restrição voluntária dos nascimentos, do qual resultou, aliás, a generalização das descendências de dois filhos (Cunha 2012a).¹²

Quanto à geração de 1970-1975, estamos em crer que o adiamento do segundo filho é sintoma de um processo social distinto do anterior, que tem levado ao aprofundamento, menos voluntário, da redução dos nascimentos. Tanto mais que é secundado pelo adiamento do nascimento do primeiro filho. Este adiamento acentuado da parentalidade, mais frequente entre os homens (Cunha 2012b) e entre os indivíduos com escolaridades de nível superior (Cunha e Atalaia 2014), configura a emergência de um «padrão tardio» de fecundidade (Billari 2004), podendo este vir a ser responsável pelo ligeiro aumento dos níveis de *childlessness* na sociedade portuguesa para as gerações atualmente em idade reprodutiva (Cunha 2012b). Já o adiamento do segundo filho representa um compasso de espera a seguir ao nascimento do primeiro filho, onde se jogam indecisões e a negociação de novas metas à «procura de melhores dias». Deste modo, não é raro que este compasso de espera se torne cúmplice da renúncia de ideais e projetos de fecundidade de dois ou três filhos, como elucida o discurso reflexivo de homens e mulheres em torno de percursos reprodutivos que acabaram por se fixar no filho único (Cunha 2007, 2010).

Para este compasso de espera concorrem circunstâncias várias, que se somam e não se excluem. O grau de complexidade que as decisões reprodutivas assumem no presente, mais ainda em tempos de crise e de incerteza, por natureza incompatíveis com projetos de elevado investimento (em sentido lato) e de longo prazo, como é o projeto de ter um filho (McDonald 2002-2003). Esta decisão depende, portanto, de um «pacote mínimo de condições» (González e Jurado-Guerrero 2006), nem todas de natureza privada. Com efeito, se há muito que as decisões reprodutivas foram resgatadas do domínio público das convenções sociais, religiosas e morais – prescritivas dos comportamentos reprodutivos legítimos – para o domínio intangível do privado, as políticas públicas são, no fim de contas, o garante da viabilidade dessas decisões privadas.

¹² A geração de 1935-1940 teve, em média, 2,7 filhos, e as descendências de 3 e mais filhos ainda eram prevalentes; já a geração de 1950-1955 teve, em média, 2,0 filhos e as descendências de 2 filhos passaram a predominar amplamente (Cunha 2012a).

3. POLÍTICAS PÚBLICAS E DECISÕES PRIVADAS: O PAPEL DO ESTADO SOCIAL NOS NÍVEIS DE FECUNDIDADE

É já extenso o debate em torno do impacto do contexto institucional e das políticas públicas preconizadas nos níveis de fecundidade dos países, assim como no potencial de recuperação naqueles em que a fecundidade atingiu um patamar muito baixo (Gauthier 2007; McDonald 2000, 2002-2003; Takayama e Werding 2011; Thévenon e Gauthier 2011; Thévenon 2012). Esta ampla reflexão permitiu identificar as medidas de política que têm sido implementadas em diferentes países tendo em vista o estímulo à natalidade.

McDonald (2002-2003) sistematiza-as em três tipos: *medidas de incentivo financeiro*, como abonos, bônus, deduções fiscais, serviços e bens gratuitos/subsidiados dirigidos às crianças, ou subsídios à habitação; *medidas de conciliação entre vida familiar e vida profissional*, como licenças parentais, equipamentos de guarda das crianças pequenas, horários de trabalho flexíveis, ou legislação laboral não discriminatória; *medidas promotoras de uma mudança social mais vasta no sentido da valorização das crianças e da parentalidade*, onde se incluem o desenho urbano «amigo das crianças», ou a promoção da igualdade de género no trabalho pago e não pago e nos cuidados aos filhos. No entanto, deste exercício não resultou um *manual de boas práticas*, pois, como referiu McDonald (2002-2003), uma boa medida pode não ter o alcance desejado se for efémera, avulsa ou contraditória com as demais, se não for consistente com a matriz sociocultural ou com as formas de organização do mercado de trabalho, entre outras. Por exemplo, a pretexto da conciliação trabalho e família, incentivar o trabalho a tempo parcial ou atribuir um subsídio financeiro para as mães ficarem em casa a tomar conta das crianças pequenas após o período de licença parental (*home care allowance*), podem não ser medidas bem recebidas em países onde há uma forte participação das mulheres no mercado de trabalho (McDonald 2002-2003; Thévenon 2012; Wall 2012). É o caso de Portugal, onde o trabalho feminino é não só estratégico do ponto de vista da economia doméstica, como é amplamente reconhecido (por mulheres e por homens) enquanto instrumento de valorização pessoal da mulher e de maior igualdade de género no casal (Wall e Amâncio 2007; Wall, Aboim e Cunha 2010; Wall, Cunha e Marinho 2013; Wall, Cunha e Atalaia 2013).

Thévenon e Gauthier (2011) e Andersson (2012) concluem no mesmo sentido: mais importante do que uma medida em concreto ou um pacote de medidas, são a coerência e a estabilidade das mesmas que podem produzir efeitos positivos, a longo prazo, na fecundidade, ou seja, a convicção de que as condições que estão na base da decisão de ter um filho serão asseguradas pelo tempo necessário. Por maioria de razão, recuar nas medidas implementadas pode ter impactos perniciosos.

É consensual a dificuldade de avaliar o impacto direto das políticas públicas na fecundidade, pois os seus efeitos na realidade demográfica demoram a fazer-se notar, ao contrário dos efeitos mais imediatos dos ciclos económicos, ou dos movimentos migratórios laborais que alteram rapidamente o contingente de população em idade reprodutiva; mas também porque não é fácil desentrelaçar estes efeitos concomitantes, que se podem reforçar ou, inversamente, anular. Contudo, não obstante estas dificuldades, a partir de um determinado patamar, as sociedades não se podem demitir da sua responsabilidade, devendo aferir as causas específicas da baixa fecundidade e pôr em prática soluções em conformidade, sob pena de os desequilíbrios demográficos se tornarem disruptivos.

Segundo McDonald (2002-2003), é possível manter níveis moderados de fecundidade (entre 1,7 filhos e 1,9 filhos) mediante a implementação consistente de políticas públicas. É o caso paradigmático da França, onde o ISF, bastante estável há décadas, tem mesmo registado um ligeiro aumento nos últimos anos, para um valor próximo do da substituição das gerações (2,0 filhos, em 2012). Esta fecundidade particularmente elevada, num contexto europeu de baixa fecundidade, é resultante, em grande medida, da aposta na consolidação de uma rede de creches, à qual se segue a *école maternelle*, uma instituição já secular, que presta cuidados gratuitos, de qualidade, prolongados e universais às crianças a partir dos 2 anos (Toulemon, Pailhé e Rossier 2008; Fagnani 2010).

A atenção à participação das mulheres no mercado de trabalho, compatível com a maternidade, e com uma maternidade que não se esgota no primeiro filho, é comum, aliás, a vários países europeus (Thévenon 2012). É o caso da Suécia, que regista atualmente um ISF em torno de 1,9 filhos. Apesar de, neste país, também se fazer uma aposta no trabalho feminino e em serviços de guarda de qualidade, existem outras especificidades que importa sublinhar, como as políticas de família que não visam diretamente o incentivo da natalidade e sim da igualdade de género, mas que acabam por ter esse efeito colateral. Como clarificam McDonald (2002-2003) e Andersson (2012), no âmbito das políticas públicas está a promoção da igualdade de género no trabalho pago e não pago e a realização individual, de homens e mulheres, na esfera profissional e na esfera familiar. Este reconhecimento público do direito e do dever de cuidar por parte dos homens levou ao desenvolvimento de medidas de incentivo à partilha alargada das licenças parentais, constituindo o modelo sueco uma referência incontornável nesta matéria. Nesta perspetiva, McDonald elucida que a baixa fecundidade nos países desenvolvidos pode ser interpretada à luz das inconsistências nos regimes de género que coexistem no interior de cada sociedade: «*In countries with very low levels of fertility, it is postulated that levels of gender equity are high in institutions that deal with people as individuals, such as education and market employment, while they are low in institutions that deal with people as members of families, such as industrial relations (the terms and conditions of employment), family services, the tax system, social security and the family itself*» (2002-2003, 429). É precisamente em países como a Suécia, onde estas inconsistências são menores, em que as medidas de promoção de igualdade de género em várias frentes estão mais desenvolvidas e há mais tempo (Thévenon e Gauthier 2011; Andersson 2012; McDonald 2002-2003), que a fecundidade é mais elevada, pelo menos em tempos de prosperidade e de baixos níveis de incerteza.

3.1. A INICIÊNCIA DO ESTADO SOCIAL E OS EFEITOS DA CRISE: QUE PERSPETIVAS PARA A FECUNDIDADE PORTUGUESA?

Várias das medidas acima identificadas têm sido implementadas, a diferentes ritmos, na sociedade portuguesa desde o 25 de Abril de 1974 e a Constituição que se lhe seguiu.

Refletindo uma mudança paradigmática, as políticas de família do pós-25 de Abril romperam com as existentes na vigência do Estado Novo e com a ideologia de família patriarcal e hierárquica que as sustentava. Segundo Wall, esta verdadeira revolução no campo das políticas de família serviu, então, dois objetivos: «alterar o modelo de família e de papéis de género subjacente às políticas anteriores» e «promover uma nova relação entre o Estado e a família, reconhecendo a autonomia e a liberdade dos indivíduos e das famílias na esfera privada, mas garantindo, simultaneamente, o apoio e a proteção do Estado» (2011, 351). Estes princípios fundadores, a par de algumas especificidades da sociedade portuguesa, como a forte presença das mulheres no mercado de trabalho há já largas décadas, têm orientado a construção gradual do edifício das políticas de família.¹³

¹³ Para uma análise detalhada da evolução das políticas de famílias em Portugal nos últimos 40 anos consultar Wall (2011).

Sobre os três tipos de medidas de promoção da natalidade, algumas *relativas à conciliação* registaram desenvolvimentos consistentes, em especial no campo da proteção da maternidade e da paternidade, da implementação de uma rede de serviços de guarda das crianças pequenas e da igualdade de género no trabalho pago (Wall 2011). Quanto às *medidas de incentivo financeiro*, que conheceram uma grande expansão e diversificação durante algum tempo, estas têm vindo a ser fortemente acometidas nos últimos anos em virtude da crise e da austeridade financeira (Wall 2013). Por fim, nas *medidas promotoras de uma mudança social mais vasta no sentido da valorização das crianças e da parentalidade*, temos vindo a arrear caminho, não só a nível das políticas de família, como a nível da presença da família e das crianças no discurso político (Wall 2011, 2013).

Em suma, na sociedade portuguesa tem-se verificado, nos anos mais recentes, uma deterioração de condições reconhecidamente propícias ao acesso e ao exercício da parentalidade, como a instabilidade e a precarização do mercado de trabalho e o desemprego¹⁴ ou a redução dos níveis de bem-estar das famílias, por via da quebra dos rendimentos, dos benefícios e dos apoios públicos.¹⁵

Quando o Estado social se retrai em tempos de crise e incerteza, é não só o contrato implícito de coresponsabilidade entre o Estado e as famílias, em prol do bem-estar das novas gerações, que se quebra, minando a confiança destas para tomar decisões reprodutivas *sem rede* (Cunha 2012a). São também os custos diretos e indiretos da parentalidade que passam a recair integralmente do lado das famílias, daqui resultando a sobrecarga económica, ou mesmo o aumento do risco de pobreza¹⁶ e as dificuldades acrescidas em matéria de conciliação nas famílias com filhos (Cunha 2012a; Testa 2012a). Mas pode ainda advir outro efeito perverso de uma eventual demissão do Estado social, que é o aprofundamento das desigualdades sociais no acesso à fecundidade¹⁷, que deixa de ser um direito para passar a ser um privilégio (Cunha 2012a). Com vimos, uma faceta perturbadora destas desigualdades, pelo efeito fraturante que tem na sociedade portuguesa, é o recrudescimento de assimetrias regionais em torno do ISF, que refletem a «anorexia reprodutiva» (Livi Bacci 2001), a renúncia à parentalidade, de parte da população portuguesa. Não admira que seja, justamente, nas regiões com um perfil socioeconómico mais desfavorecido, tendo em conta um conjunto de indicadores estruturais relevantes, que o ISF registe os níveis mais baixos, como bem demonstrou Cruz (2011).

Assim, para além dos reveses da crise que levou ao recuo de «um estado-providência ainda pouco consolidado» (Wall 2012, 44) e ao enfraquecimento do discurso valorativo da família e da criança, as políticas públicas não têm conseguido solucionar uma questão central para esta discussão da baixa fecundidade e do adiamento da maternidade: a persistência de desigualdades de género no trabalho pago e não pago, com impacto na sobrecarga feminina nas tarefas domésticas e nos cuidados familiares (Wall e Amâncio 2007; Ferreira 2012).

¹⁴ A taxa de desemprego mais do que duplicou entre 2008 e 2013. E a proporção do desemprego de longa duração (1 ano ou mais) também tem vindo a aumentar, representando, em 2013, cerca de dois terços das situações de desemprego.

¹⁵ Para uma análise detalhada das alterações legislativas e dos cortes (na despesa, nos titulares e nas medidas) a nível das políticas públicas de família, mas também da diminuição dos benefícios fiscais, nos anos mais recentes, consultar Wall (2013).

¹⁶ O risco de pobreza das famílias com três ou mais filhos dependentes, após transferências sociais, aumentou de 32% em 2008 para 41% em 2012.

¹⁷ Ainda nos anos 70 e 80, as desigualdades sociais na esfera da fecundidade tinham outros contornos. Traduziam-se na persistência de «filhos a mais» entre as franjas sociais menos favorecidas e menos escolarizadas da população, *i.e.*, com comportamentos reprodutivos involuntariamente fecundos em virtude de um planeamento familiar pouco eficaz (Cunha 2007, 2009).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O declínio da fecundidade portuguesa é uma realidade há já quatro décadas. Não sendo esta tendência particular em relação a Portugal, na medida em que se inscreve no quadro da modernização dos comportamentos reprodutivos que conduziu à Segunda Transição Demográfica por toda a Europa a partir dos anos 60 do século XX, o declínio da fecundidade portuguesa encerra, contudo, várias singularidades.

O início da queda do ISF coincidiu com um rejuvenescimento da maternidade e não com o seu suposto adiamento; e não é tributário de um aumento dos níveis de *childlessness*, que se têm mantido particularmente baixos, quando comparados com o panorama europeu. O adiamento dos segundos nascimentos, aliado à quebra desses mesmos nascimentos, é que constitui, portanto, a chave explicativa do início singular do declínio, assim como da incidência particularmente elevada das descendências de filho único na sociedade portuguesa.

Apesar destas especificidades, e de inicialmente esse declínio ter sido mais tardio no contexto da Europa Ocidental, no início do século XXI, os níveis de fecundidade e a idade da mulher ao nascimento do primeiro filho já não distinguiam Portugal da tendência europeia. Desde então, a persistência do declínio do ISF, cúmplice de um adiamento intenso da maternidade que não dá sinais de abrandamento, colocam a fecundidade portuguesa em contraciclo com a tendência europeia de alguma recuperação dos níveis de fecundidade.

O atual panorama da fecundidade permite afirmar, assim, que se está perante um duplo adiamento na sociedade portuguesa (Cunha 2012a), que nos últimos anos tem sido reforçado pelo efeito da crise económica nas decisões reprodutivas. A precarização das condições de vida e a incerteza face ao futuro, na ausência de políticas públicas de família proativas, podem colocar sérios entraves à realização dos ideais de fecundidade.

Com efeito, é conhecido o impacto positivo de políticas públicas consistentes e estáveis na natalidade, assim como o impacto pernicioso do recuo das mesmas. Especialmente em tempos de crise, a permanência das medidas de política tende a funcionar enquanto almofada amortecedora dos seus efeitos negativos, nomeadamente a instabilidade do mercado de trabalho e a perda de rendimentos das famílias, reduzindo os riscos da incerteza e mitigando a eclosão das desigualdades sociais no acesso e no exercício de uma parentalidade que requer níveis mínimos de bem-estar. O recrudescimento das novas assimetrias regionais em torno do ISF, que aponta para níveis de fecundidade confrangedores em regiões social e economicamente mais deprimidas do interior do país, é o reflexo dessas desigualdades.

Se somarmos a esta equação os altos níveis de emigração económica, com impacto direto no contingente de população em idade de constituir família, e o facto de as decisões reprodutivas estarem a ser intensamente adiadas nestes tempos de crise e incerteza, não se avizinha para breve o fim do declínio da fecundidade em Portugal.