

Licenças Parentais, Desigualdades Sociais e Bem-Estar Infantil

Susana Atalaia, Vanessa Cunha, Paula de Deus, Raquel Rego, Teresa Leão, Ana Rita Monteiro & Carolina Milheiro

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Sumário executivo

Apesar de Portugal apresentar um quadro legislativo avançado em matéria de licenças parentais, persistem desigualdades sociais profundas no acesso e gozo do direito à proteção na parentalidade. O trabalho precário, os baixos salários e a consequente desadequação dos subsídios parentais às necessidades das famílias de menores recursos, a fiscalização insuficiente e pouco eficaz e a escassez de respostas públicas de creche influenciam negativamente o bem-estar e o desenvolvimento da criança, em particular no primeiro ano de vida. Neste sentido, importa encontrar caminhos que permitam reconhecer, por um lado, o direito da criança a ser cuidada e, por outro, o direito da mãe e do pai ao tempo de cuidar.

Recomendações

- ⇒ Combater as desigualdades sociais no acesso e gozo dos subsídios parentais iniciais através do incentivo à contratação permanente. Universalizar o direito aos subsídios parentais. Garantir a equidade na atribuição dos montantes dos subsídios parentais;
- ⇒ Reforçar a fiscalização das entidades empregadoras. Instituir penas dissuasoras para as empresas incumpridoras. Simplificar os mecanismos de denúncia e agir com celeridade em caso de denúncia;
- ⇒ Promover o direito da criança a ser cuidada no primeiro ano de vida como um valor social e uma responsabilidade coletiva. Proteger o direito da mãe e do pai ao tempo de cuidar. Universalizar o acesso ao programa «Creche Feliz»;
- ⇒ Melhorar a qualidade dos dados sobre os subsídios parentais e seus/suas beneficiários/as. Monitorizar a política de licenças parentais com base em evidência.

Destinatários do Policy Brief

Este Policy Brief é dirigido aos organismos do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social com responsabilidades em matéria de proteção social, fiscalização e política de licenças parentais: Instituto da Segurança Social (ISS); Direção-Geral da Segurança Social (DGSS); Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e da Segurança Social (GEP-MTSSS); e Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT).

Introdução e Enquadramento do Problema

Nas últimas duas décadas, a implementação e o reforço do direito à licença de paternidade, posterior licença parental inicial exclusiva do pai, bem como a possibilidade de mãe e pai partilharem o tempo de licença parental inicial, contribuíram para mitigar a desigualdade de género na partilha das responsabilidades familiares, nomeadamente nos cuidados à criança recém-nascida. Em simultâneo, o crescimento da participação feminina no mercado de trabalho reduziu as disparidades entre homens e mulheres, constituindo estas, atualmente, metade da população ativa e empregada. No entanto, este foi também um período de aumento do trabalho precário, com implicações diretas no acesso às medidas de proteção social em vigor.

Enquanto direito baseado no registo das contribuições sociais, o gozo das licenças parentais bem pagas não é compatível com a tendência de desregulação do mercado de trabalho em termos de formas atípicas de trabalho (contratos a termo certo, incerto e temporários, a tempo parcial, trabalho independente economicamente dependente, trabalho informal), empurrando muitos pais e mães para as “margens” da proteção na parentalidade, i.e., para situações de acesso limitado ou mesmo inexistente.

O problema é duplo. Por um lado, o direito às licenças parentais, baseado no registo das contribuições sociais decorrentes da condição de trabalhador/a, é limitado pelos critérios de elegibilidade aos subsídios parentais, criando desigualdades entre trabalhadores/as. Por outro lado, esta desigualdade entre trabalhadores/as traduz-se, necessariamente, noutra que não tem merecido a devida atenção: a desigualdade entre as crianças filhas de trabalhadores/as protegidos/as e não protegidos/as, pondo em causa o seu bem-estar.

Os cuidados parentais, especialmente no primeiro ano de vida da criança, exigem tempo, dedicação e uma profunda reorganização da vida familiar, pelo que devem ser vividos com tranquilidade e com a garantia de que o regresso ao trabalho será acompanhado pela entrada da criança em cuidados formais de qualidade, se for esse o interesse dos pais. Num contexto pautado pela necessidade de sobrevivência económica e pela precariedade laboral, é o próprio direito da criança a ser cuidada que também é posto em causa.

O projeto **CareChild - Licenças Parentais, Desigualdades Sociais e Bem-Estar Infantil** adotou um desenho de pesquisa quantitativo e qualitativo.

Num primeiro momento, procedeu-se à recolha e análise de legislação laboral em matéria de licenças parentais (Código do Trabalho); de dados oficiais relativos ao emprego e à qualidade do emprego (INE, Eurostat, GEP-MTSSS Quadros de Pessoal); e de dados relativos aos/às beneficiários/as dos subsídios parentais (ISS). **Num segundo momento**, desenvolveu-se o trabalho de terreno com recurso à realização e análise de grupos focais e entrevistas a especialistas, representantes de grupos de interesse e profissionais das áreas do trabalho, proteção social e infância (23 participantes); bem como de entrevistas a mães e pais “nas margens” do sistema de licenças parentais (18 participantes).

O **Carechild** decorreu entre novembro de 2024 e dezembro de 2025, no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, e foi coordenado por Susana Atalaia (IR) e Vanessa Cunha (co-IR). Contou com a consultoria científica de Karin Wall e a parceria institucional da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE).

Análise / Principais Resultado

Em Portugal, a arquitetura legal das licenças parentais [13; 16], apesar de promover a igualdade de género e a inclusão social, não garante a todos/as os/as trabalhadores/as o direito, em condições de igualdade e não discriminação, às licenças parentais e subsídios correspondentes.

No regime contributivo (sistema previdencial da Segurança Social), associado à participação no mercado de trabalho [11], a diferenciação entre trabalhadores/as baseia-se no registo das contribuições sociais e penaliza mães e pais com formas atípicas de trabalho, que não cumprem, total ou parcialmente, os critérios de elegibilidade aos subsídios parentais.

No regime não contributivo (sistema de solidariedade), introduzido pelo D-L n.º 105/2008, de 25 de junho, a atribuição dos subsídios sociais por parentalidade está sujeita a uma condição de recurso e apenas se aplica a famílias muito desfavorecidas, i.e., cujo rendimento *per capita* do agregado familiar é inferior ou igual a 80% do valor do indexante de apoios sociais (IAS). Em 2023, o valor do IAS era de 480,43 euros (Portaria n.º 298/2022, de 16 de dezembro). Acresce que o montante do subsídio social parental inicial é reduzido, correspondendo, no máximo, a 80% do IAS.

Numa época marcada pela maior flexibilidade e desregulação laboral [2; 5; 9; 18], verifica-se um desacerto entre as condições oferecidas pelo mercado de trabalho e os critérios de elegibilidade às licenças parentais [10; 15; 7; 8]. Este é produtor de desigualdades entre trabalhadores/as em termos de proteção social [18], beneficiando os/as mais qualificados/as e de estatuto socioeconómico mais elevado [15; 7; 8; 12; 17; 1] que, em regra, apresentam situações profissionais estáveis e contratos de trabalho permanentes.

A análise aqui apresentada procura identificar quantos/as são e quem são os/as trabalhadores/as “nas margens” do sistema de licenças parentais em Portugal e compreender o impacto da menor proteção na parentalidade no bem-estar da criança, em especial no primeiro ano de vida, uma etapa particularmente importante do desenvolvimento infantil e muito exigente em termos de organização da vida familiar. **O objetivo é produzir um conjunto de**

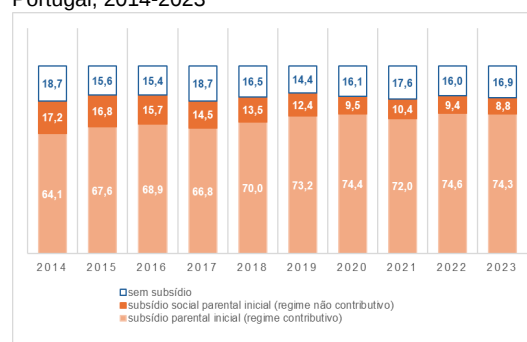
recomendações com vista a uma política de licenças parentais mais inclusiva e equitativa do ponto de vista social, que tenha presente o direito da criança a ser cuidada.

1) Mais de 25% das famílias não têm acesso ao subsídio parental inicial do regime contributivo

Os dados relativos aos subsídios parentais disponibilizados pelo Instituto da Segurança Social (ISS) indicam que, em 2023, o número de beneficiários/as do subsídio parental inicial do regime contributivo correspondia a 74% (63 703) do total de nados-vivos (Figura 1). Um número superior ao verificado em 2014, ano em que correspondia a 64% (52 803). Este crescimento acompanhou o aumento da taxa de emprego em Portugal, que se seguiu aos anos de crise económica e austeridade, o que se repercutiu na diminuição do número de beneficiários/as do subsídio social parental do regime não contributivo. Com efeito, entre 2014 e 2023, o número de beneficiários/as do subsídio social parental passou de 17% para 9% do total de nados-vivos, o que corresponde a um decréscimo de 47%.

Não obstante, o número de nados-vivos cujos progenitores não tiveram acesso a qualquer subsídio parental inicial (regimes contributivo e não contributivo) manteve-se idêntico ao longo do período em análise (2014-2023), variando entre 15 e 19% do total de nados-vivos.

Figura 1 - Situação face ao subsídio parental inicial (regime contributivo, regime não contributivo e sem acesso ao subsídio) no total de nados-vivos (%) - Portugal, 2014-2023



Fonte: Instituto da Segurança Social (ISS). Situação em março 2025 (elaboração própria)

Em suma, em 2023, 26% dos progenitores não tiveram acesso ao subsídio parental inicial do regime contributivo (1 em cada 4 nados-vivos), dos quais 9% receberam o subsídio social parental (regime não contributivo) e 17% não tiveram acesso a qualquer tipo de subsídio parental inicial.

Os dados disponibilizados pelo ISS não permitem aferir, com exatidão, o tipo de vínculo laboral dos/as beneficiários/as dos subsídios parentais. Contudo, tanto a falta de qualidade do vínculo laboral como os baixos salários praticados em Portugal parecem estar na origem da persistência de um número significativo de trabalhadores/as que não gozam, ou gozam apenas de forma limitada, das medidas de proteção social na parentalidade em vigor. Medidas essas que, como atesta a Lei nº 90/2019, de 4 de setembro, têm vindo paulatinamente a incluir os casos de exceção, como, por exemplo, os/as trabalhadores/as das artes e do espetáculo com contratos de curta duração ou os/as trabalhadores/as do serviço doméstico.

A este nível, a questão passa por perceber a influência do tipo de vínculo laboral no gozo das licenças parentais. A partir de 2016, o aumento da taxa de emprego levou a que mais trabalhadores/as tivessem acesso aos subsídios parentais do regime contributivo. Porém, esse aumento nada diz sobre a qualidade do emprego criado e, consequentemente, sobre a modalidade, a duração e o montante dos subsídios parentais atribuídos.

2) Quase metade dos jovens adultos em idade reprodutiva tem um trabalho precário

Portugal apresenta uma elevada exposição de trabalhadores/as à instabilidade laboral e a vínculos contratuais precários, nomeadamente entre a população jovem e imigrante. Os dados administrativos disponibilizados pelos Quadros de Pessoal (GEP-MTSS) indicam que, em 2023, 31% de trabalhadores/as por conta de outrem do setor privado (lucrativo e não lucrativo) e da função pública com contrato de trabalho individual tinham um contrato não permanente (contratos a termo certo, incerto e temporário), o que correspondia a cerca de 1/5 do total da população empregada em Portugal

(1 017 789). No entanto, no grupo etário de 25-34 anos, o valor atingia 41% (Figura 2).

A precariedade laboral no setor privado atinge sobretudo trabalhadores/as dos setores de atividade marcados por baixos salários, baixas qualificações e elevada rotatividade laboral: (A) Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca; (F) Construção; (I) Alojamento, restauração e similares; e (N) Atividades administrativas e dos serviços de apoio. Os dois últimos são, justamente, setores com uma forte ligação ao turismo, que, desde 2016, tem sido o motor do crescimento económico nacional [4].

Figura 2 - Proporção de trabalhadores/as por conta de outrem sem contrato de trabalho permanente, total e grupo etário 25-34 anos (%) - Portugal continental, 2014-2023



Fonte: GEP/MTSS, Quadros de Pessoal (elaboração própria)

Em anos recentes, o aumento do salário mínimo nacional (SMN) impulsionou o aumento do ganho médio mensal bruto, contribuindo para a redução da desigualdade salarial. No entanto, dado o aumento dos restantes salários não ter acompanhado o aumento do SMN, verificou-se uma compressão salarial na metade inferior da distribuição (ganho mediano mensal) [3]. Em 2023, metade dos/as trabalhadores/as por conta de outrem do setor privado auferiam 1100 euros brutos mensais (valor do ganho mediano); o SMN era de 760 euros.

Contudo, a precariedade laboral não é uma realidade uniforme. Ela apresenta gradações, variando de intensidade consoante a maior ou menor distância face à contratação permanente. Assim, se os contratos de trabalho a termo (certo e incerto) admitem algum tipo de proteção social, nas restantes situações (trabalho independente, trabalho a tempo parcial, trabalho temporário, etc.) a proteção social é mínima ou inexistente.



Trata-se de uma armadilha particularmente dramática para as mulheres, que permanecem as principais destinatárias das medidas de proteção na parentalidade e são as mais sujeitas a trabalhos de curta duração, por turnos e na economia informal, nomeadamente como cuidadoras e trabalhadoras do serviço doméstico sem vínculo, pelo que também são elas que ficam mais desprotegidas em situação de doença, desemprego e parentalidade. Isto num momento em que o número de famílias monoparentais em Portugal está a aumentar e estas continuam a ser maioritariamente constituídas por mulheres com filhos [14].

Neste sentido, a precariedade laboral acaba por adicionar novas camadas de vulnerabilidade a outras já bem conhecidas e ainda não resolvidas na sociedade portuguesa, como a discriminação de trabalhadoras grávidas, puérperas e lactantes. Situações que, embora protegidas pela lei, continuam, em muitos casos, a ser desrespeitadas pelas entidades empregadoras.

3) A aplicação da lei é um desafio difícil de concretizar

Os direitos na parentalidade são muitas vezes incumpridos, porque as empresas, sobretudo as pequenas e médias empresas que dominam o tecido económico português, têm dificuldade em substituir trabalhadores/as que se ausentam por situação de parentalidade; e porque a cultura organizacional dominante ainda encara as responsabilidades familiares como um obstáculo ao bom desempenho profissional.

Apesar de Portugal ter adotado políticas progressistas no âmbito da parentalidade, a sua aplicação permanece desafiante. As mães e os pais sentem que a parentalidade não é socialmente valorizada e que as entidades empregadoras não respeitam o direito parental ao tempo de cuidar. Foram relatadas diferentes situações: a experiência, ou a sua antecipação, de represálias por parte dos empregadores quando as mães e os pais procuram exercer os seus direitos; a pressão para as mulheres se demitirem quando estão grávidas; a pressão para mães e pais não usufruírem da totalidade do tempo de licença parental a que têm direito para lá dos dias obrigatórios; o não reconhecimento do direito à dispensa de duas

horas diárias para amamentação ou aleitação durante o primeiro ano de vida da criança; ou o não reconhecimento do direito a ausentarem-se do trabalho quando as crianças estão doentes.

Para além disso, não sentem confiança nas instituições responsáveis pela aplicação da lei. Neste sentido, as situações de assédio moral no local de trabalho relativas ao exercício dos direitos parentais nem sempre são denunciadas às entidades competentes como a Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT) e a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE). A “ineficácia da legislação”, sentida por mães e pais e corroborada pelos/as especialistas auscultados/as, deve-se a vários fatores, destacando-se a morosidade da justiça, a insuficiente fiscalização e as penalizações demasiado brandas para os infratores.

4) O cálculo dos subsídios parentais penaliza quem tem baixos salários e reforça as desigualdades

Enquanto prestações pecuniárias destinadas a compensar ou substituir a perda de rendimentos do trabalho decorrentes do gozo da licença parental, o cálculo dos subsídios parentais coloca questões complexas.

No regime contributivo, a atual fórmula de cálculo acaba por favorecer os/as trabalhadores/as com salários elevados e penalizar os/as com salários reduzidos [6]. Isto ocorre porque, durante o período da licença, não se consideram a tributação em sede de IRS nem a sua progressividade. Neste sentido, os/as trabalhadores/as com baixos salários, que, em regra, estão isentos do pagamento de IRS ou pagam um valor reduzido, acabam por perder rendimento líquido mensal quando o montante de compensação do subsídio parental é inferior a 100% da remuneração de referência (RR). De igual modo, quando à remuneração base do/a trabalhador/a acrescem complementos como, por exemplo, carro da empresa e pagamento de quilómetros, ou quando as horas de trabalho declaradas pelos/as empregadores/as à Segurança Social são inferiores às efetivamente trabalhadas, como acontece com os/as trabalhadores/as do serviço doméstico, a quebra de rendimentos no momento da licença pode ser significativa, pois

o valor declarado para efeitos de contribuição social nem sempre corresponde ao valor efetivamente auferido.

No que respeita ao regime não contributivo, que constitui um direito de cidadania, o montante reduzido do subsídio social parental (entre 64% e 80% do valor do IAS) não garante aos/às beneficiários/as mínimos de sobrevivência e dignidade.

5) O tempo da licença parental inicial é sentido como insuficiente

A primeira infância é uma etapa única, na qual a sobrevivência e o desenvolvimento da criança dependem totalmente dos adultos que a rodeiam. Para além de alimento adequado e proteção, a criança necessita de vinculação emocional, estímulos, afeto, atenção e um entorno seguro que a ajude a crescer saudável, curiosa e preparada para o futuro. A genética influencia o seu desenvolvimento, mas as experiências e o ambiente em que a criança nasce e cresce são tão ou mais decisivos, como sublinharam os/as especialistas e profissionais da infância auscultados/as.

Os cuidados na primeira infância adquirem, assim, uma importância decisiva, uma vez que estes, para além de assegurarem a sobrevivência e o bem-estar da criança, também estruturam relações familiares, fortalecem vínculos afetivos e influenciam a própria organização coletiva da vida em sociedade. Sendo a maternidade e a paternidade valores sociais eminentes consagrados na Constituição da República Portuguesa (CRP), o exercício dos cuidados parentais deve ser especialmente salvaguardado.

Porém, as desigualdades no acesso às licenças parentais revelam que os atuais mecanismos legais estão longe de assegurar a equidade necessária, excluindo uma parte da população para quem o cuidado é uma exigência diária, mas não um direito plenamente protegido. Com efeito, entrevistados/as e profissionais da infância referiram a impossibilidade objetiva de algumas mães gozarem mais de 4 meses de licença parental inicial, devido à perda de rendimento. Na prática, isto significa que, nos casos em que as mães, devido à natureza do trabalho, optam por tirar um mês de licença

antes do nascimento, as crianças ingressam na creche ou ama aos 3 meses de idade. Neste sentido, o gozo em pleno da atual licença parental inicial (tempo e montante de compensação) parece constituir um privilégio de mães e pais com maior estabilidade laboral e mais favorecidos do ponto de vista económico e social.

6) A ausência de redes de apoio e a promessa por cumprir do programa «Creche Feliz»

A ausência ou diminuição da proteção social dos/as trabalhadores/as precários/as convoca as redes de apoio informais, em regra familiares, a desempenharem um papel de suporte à conciliação família-trabalho, colmatando, assim, a falta de proteção pública. No entanto, nem todos/as os/as trabalhadores/as têm redes de apoio próximas ou objetivamente disponíveis e, de entre os/as que têm, são sobretudo os/as que menos necessitam, do ponto de vista económico, que mais apoio recebem, reforçando a lógica de reprodução social das desigualdades [19].

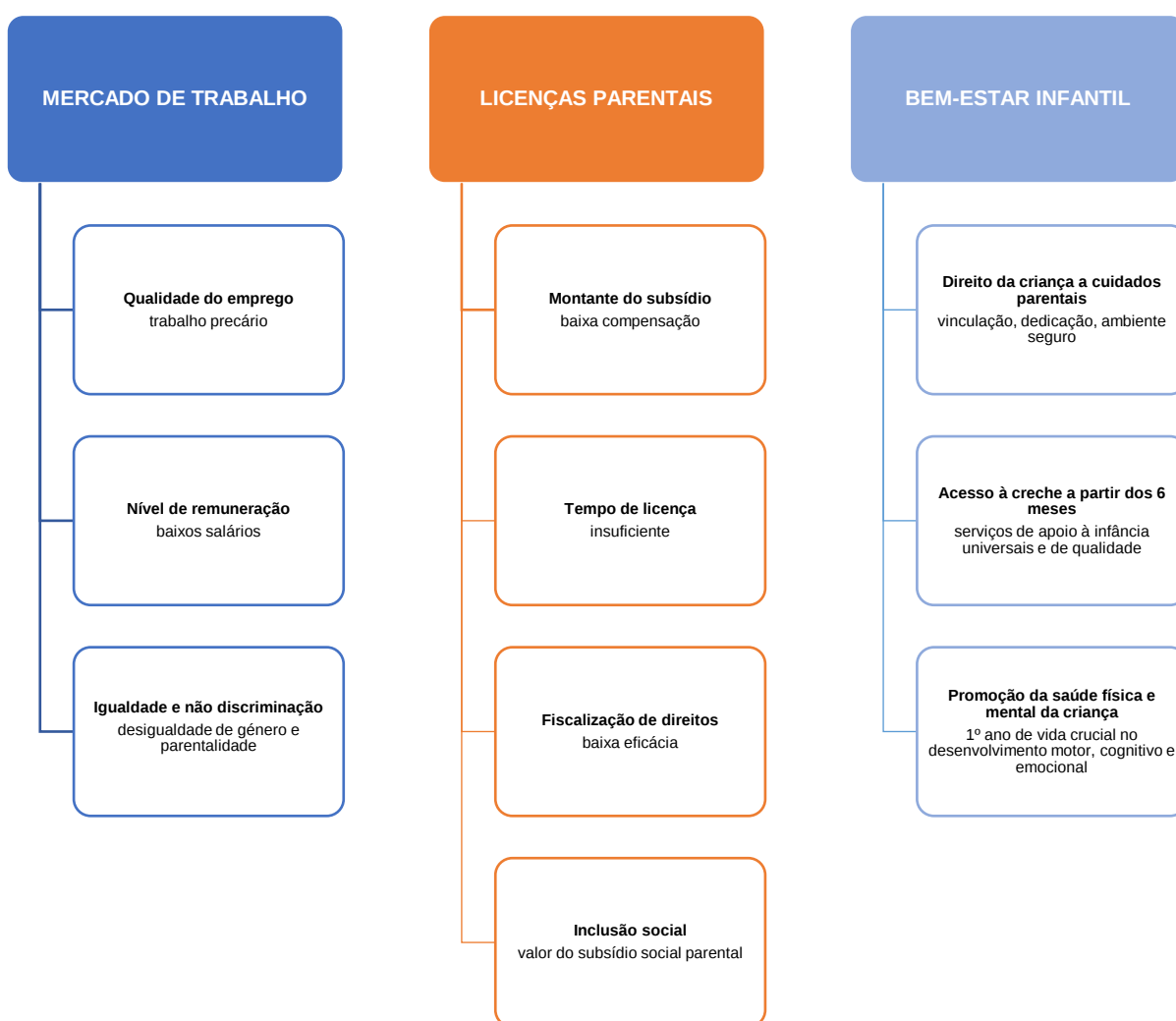
No que concerne às redes de apoio formais, como as creches e as amas licenciadas, estas apresentam uma cobertura insuficiente e os seus horários não respondem, muitas vezes, às necessidades destes/as trabalhadores/as, nomeadamente aqueles/as que trabalham por turnos, à noite e aos fins-de-semana. A falta de respostas públicas empurra as famílias para soluções formais, por vezes inseguras, como creches e amas ilegais e/ou com falta de formação adequada, comprometendo a qualidade dos cuidados prestados no primeiro ano de vida da criança.

A entrada da criança na creche aos 4 ou 5 meses de idade e a sua permanência por períodos diários prolongados de 8 horas ou mais são contrárias ao superior interesse da criança e ao seu bem-estar e aumentam o nível de ansiedade dos pais. A noção de que o tempo de qualidade é essencial ao bem-estar e desenvolvimento infantil faz com que muitos pais e mães sintam culpa por, no dia a dia, não terem tempo e disponibilidade física e emocional para se dedicarem aos/as filhos/as, refletindo-se na qualidade do bem-estar familiar.

Atualmente, a conciliação família-trabalho depende mais da relação de mães e pais com o mercado de trabalho do que das suas opções individuais. Neste sentido, as desigualdades laborais tendem a perpetuar as desigualdades sociais no acesso às licenças parentais e a cuidados infantis de qualidade. Os/As trabalhadores/as com filhos/as pequenos/as a cargo que não têm uma rede de apoio familiar no dia a dia têm mais dificuldade em conciliar as exigências da vida profissional com os cuidados à criança. As mães e os pais depositam, por isso, uma grande expectativa

no programa «Creche Feliz». No entanto, a incerteza quanto à atribuição de um lugar de creche gratuito é vivida com angústia e ansiedade, pondo em causa a tranquilidade e a previsibilidade necessárias ao gozo da licença parental e ao regresso ao trabalho em segurança. Para os/as entrevistados/as que tiveram acesso ao Programa, a mais-valia para o bem-estar da vida familiar e da criança foi amplamente sublinhada.

Figura 3 - Modelo de análise da licença parental na perspetiva das desigualdades sociais



Fonte: Elaboração própria

Opções de Política e Recomendações

⇒ **Combater as desigualdades sociais no acesso e gozo dos subsídios parentais iniciais através do incentivo à contratação permanente. Universalizar o direito aos subsídios parentais. Garantir a equidade na atribuição dos montantes dos subsídios parentais.**

Garantir a universalidade do acesso aos subsídios parentais, tanto no regime contributivo como no regime não contributivo, de forma a promover a inclusão em condições de dignidade de todos/as os/as trabalhadores/as precários/as. Neste sentido, para além do incentivo à contratação permanente, é necessário alterar a condição de recurso ao subsídio social parental (no caso de mães e pais trabalhadores sem direito ao regime contributivo, mas com contribuições sociais). O rendimento per capita do agregado familiar a considerar deve ser inferior ou igual a 1,5 vezes o valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS) (atualmente corresponde a 0,8 vezes o IAS).

Promover a equidade na atribuição dos montantes dos subsídios parentais. No regime contributivo, instituir um montante mínimo e um montante máximo de subsídio parental inicial (SPI). Propomos que o montante mínimo seja equivalente ao valor do salário mínimo nacional (SMN) e que o montante máximo seja 2,5 vezes o valor do SMN. No regime não contributivo, o valor do subsídio social parental inicial deve ser, no mínimo, 1,5 vezes o valor do IAS, independentemente da modalidade do subsídio escolhida pelos progenitores, aproximando-se, assim, do valor do limiar da pobreza em Portugal.

A intenção é dupla. Por um lado, promover a justiça distributiva e diminuir a regressividade na atribuição do subsídio parental inicial, ou seja, a mãe e o pai com menores recursos não podem perder rendimento líquido quando estão de licença. Por outro lado, instituir mínimos de dignidade e sobrevivência aos/às beneficiários/as do subsídio social parental inicial. A este nível, recomenda-se a análise da viabilidade económica das propostas apresentadas, algo que este projeto não teve a possibilidade de abarcar.

Corrigir iniquidades pouco visíveis do atual sistema de licenças parentais como, por exemplo, o facto de as mães monoparentais não terem acesso à licença parental inicial de 5 meses paga a 100% da remuneração de referência e não poderem usufruir dos 6 meses de licença, por não haver lugar ao bônus da partilha, como acontece com as famílias com dois progenitores que partilham a licença parental inicial. De igual forma, importa considerar que o período de licença obrigatório da mãe (licença parental inicial exclusiva da mãe) deve sempre ser pago a 100%, independentemente do tempo total de licença parental requerido. Atualmente, o montante pago nos 42 dias obrigatórios da mãe varia em função da modalidade de licença parental inicial escolhida.

Importa ainda ter em atenção os sistemas de proteção social não integrados na Segurança Social, como é o caso da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS). Na lógica do combate às desigualdades no acesso e gozo dos subsídios parentais, é importante desenvolver esforços junto das entidades representantes dos/as advogados/as e solicitadores no sentido da convergência das medidas de proteção na parentalidade, nomeadamente no tempo de duração da licença parental inicial e no montante de compensação atribuído.

⇒ **Reforçar a fiscalização das entidades empregadoras. Instituir penas dissuasoras para as empresas incumpridoras. Simplificar os mecanismos de denúncia e agir com celeridade em caso de denúncia.**

Aumentar as ações de fiscalização do exercício dos direitos dos/as trabalhadores/as na parentalidade junto das entidades empregadoras, em particular das empresas do setor privado com níveis de contratação não permanente superiores a 40%: (A) Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca; (F) Construção; (I) Alojamento, restauração e similares; e (N) Atividades administrativas e dos serviços de apoio.

Instituir coimas e penalizações mais gravosas e progressivas para as entidades

empregadoras não cumpridoras e reincidentes, de modo a dissuadir as infratoras.

Reforçar, com meios humanos e técnicos, as entidades fiscalizadoras das áreas do trabalho e do direito do trabalho - Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT), Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE), etc. - de modo a conseguirem assegurar o escrupuloso e eficaz cumprimento da lei.

Simplificar os mecanismos de denúncia, por parte dos/as trabalhadores/as, de formas explícitas e implícitas de impedimento e dissuasão de gozo dos direitos na parentalidade; e torná-los mais eficazes, nomeadamente através de um tempo de resposta máximo mais curto e uma ação inspetiva mais célere.

⇒ **Promover o direito da criança a ser cuidada no primeiro ano de vida como um valor social e uma responsabilidade coletiva. Proteger o direito da mãe e do pai ao tempo de cuidar. Universalizar o acesso ao programa «Creche Feliz».**

É urgente uma transformação profunda na forma como a sociedade portuguesa encara a parentalidade, os cuidados na primeira infância e os direitos da criança. É necessário promover o direito da criança a ser cuidada como um valor social e uma responsabilidade coletiva. O cuidado na primeira infância deve ser entendido como um investimento social e a promoção de ambientes familiares estáveis e seguros é essencial para a prevenção de problemáticas futuras que, muitas vezes, se manifestam quando a criança atinge a idade escolar. Neste sentido, propomos:

Reconhecer a criança como o referencial na formulação das políticas públicas de parentalidade. A política de licenças deve ter em conta o direito da criança a ser cuidada. A criança enquanto sujeito de direitos deve ser colocada no centro da tomada de decisão política em matéria de direitos na parentalidade.

Alargar o tempo de duração da licença parental inicial (regime contributivo e não contributivo) e aumentar o montante de compensação, instituindo a licença parental inicial de 6 meses (180 dias) paga a 100% da remuneração de referência, mantendo os períodos atualmente em vigor de gozo obrigatório para a mãe e para o pai, de forma a

garantir que todas as crianças beneficiam de cuidados parentais nos primeiros 6 meses de vida, incluindo as crianças nascidas em famílias monoparentais.

Continuar a promover a igualdade de género e a não discriminação na vida familiar e profissional [20], já reconhecida no Código do Trabalho, incentivando a partilha, por ambos os progenitores, da licença parental inicial. Em caso de partilha de, pelo menos 1 mês, a licença parental inicial (6 meses) poderá ser bonificada até 2 meses (60 dias), pagos também a 100% da remuneração de referência, desde que 1 mês seja gozado em exclusivo pelo progenitor que usufruiu de menos tempo de partilha.

Garantir que, após os 6 meses de idade, todas as crianças têm acesso a cuidados formais de qualidade que promovam o seu bem-estar e desenvolvimento, universalizando e reforçando, em meios humanos e financeiros, o programa «Creche Feliz».

Divulgar as medidas de proteção na parentalidade em vigor, assegurando que a informação é transmitida de forma clara e objetiva. Promover ações de sensibilização junto do público, em geral, e dos adultos em idade reprodutiva, em particular, investindo numa grande campanha de divulgação nos órgãos de comunicação social.

⇒ **Melhorar a qualidade dos dados sobre os subsídios parentais e seus/suas beneficiários/as. Monitorizar a política de licenças parentais com base em evidência.**

Afinar a qualidade dos dados administrativos de caracterização dos/as beneficiários/as dos subsídios parentais (Instituto da Segurança Social), tendo em vista a monitorização e a avaliação da política de licenças parentais. Importa saber quantos são e quem são, em termos sociodemográficos e profissionais, os/as beneficiários/as das licenças parentais.

Para isso torna-se necessário melhorar o formulário de requerimento dos subsídios parentais, de modo a recolher dados mais finos sobre a situação profissional, o tipo de vínculo contratual e o nível de qualificações escolares dos/as beneficiários/as. Indicadores essenciais para a monitorização das desigualdades sociais e de género no acesso e gozo dos subsídios parentais.

Conclusão

Os dados analisados confirmam a existência de um desacerto entre as condições do mercado de trabalho e a política de licenças parentais. A persistência de um número significativo de trabalhadores/as que não goza, ou goza apenas de forma limitada, das medidas de proteção social na parentalidade em vigor surge associada à falta de qualidade do vínculo contratual, à instabilidade laboral e aos baixos salários praticados, sobretudo entre a população ativa em idade reprodutiva.

A precariedade laboral afeta as mulheres, acentuando a discriminação e as represálias no local de trabalho de trabalhadoras grávidas, puérperas, lactantes e em licença parental. Mas também afeta os homens que exercem ou que gostariam de exercer os seus direitos na parentalidade. As responsabilidades familiares, ao implicarem a ausência do/a trabalhador/a, continuam a ser encaradas como um obstáculo ao bom desempenho profissional e/ou à atividade da empresa. E os meios de fiscalização e de aplicação da lei estão longe de serem suficientes e eficazes.

Ora, tratando-se de uma condição que afeta os/as jovens adultos/as em idade ativa e reprodutiva, o trabalho precário constitui não só um entrave ao exercício da parentalidade, para aqueles/as que já são pais e mães, mas também à própria natalidade. De facto, a precariedade surge como uma realidade transversal a várias esferas da vida, impedindo o acesso a condições objetivas e subjetivas essenciais para a autonomia e a constituição da vida familiar, designadamente o acesso à habitação.

A política de licenças parentais em Portugal, enquanto mecanismo crucial de proteção na parentalidade nos primeiros tempos de vida de uma criança, tem vindo a consolidar-se ao longo das décadas, transpondo para a realidade nacional diretivas europeias, assim como convenções e recomendações internacionais. Contudo, as desigualdades produzidas pelo desajustamento entre a política de licenças parentais e o mercado de trabalho nacional afetam os/as jovens adultos/as em idade ativa e reprodutiva e comprometem aquele que deveria ser um

desígnio coletivo em prol da qualidade da primeira infância, da conciliação família-trabalho e da natalidade.

Existe um consenso social e científico sobre a importância dos cuidados na primeira infância para o bem-estar e o desenvolvimento integral e harmonioso da criança. Estes cuidados requerem tempo, dedicação e presença emocionalmente envolvida de mães e pais, de modo a garantir a qualidade da vinculação parental, que é a base da segurança da criança. E não se esgotam no período de licença parental. É preciso garantir que, quando terminam as licenças, todas as crianças têm acesso, em condições de igualdade, a cuidados formais de qualidade, com profissionais bem preparados, que ofereçam segurança e previsibilidade às famílias. Considerar que as famílias têm redes informais de suporte à parentalidade e que o mercado dará resposta àquelas que não têm, constitui uma demissão do Estado na salvaguarda dos direitos da criança.

Por tudo isto, importa encontrar caminhos que permitam alterar a situação, reconhecendo, por um lado, o direito da criança a ser cuidada e, por outro, o direito da mãe e do pai a cuidar, em particular, no primeiro ano de vida. Para isso, torna-se necessário instituir mecanismos que melhorem, antes de mais, a qualidade do emprego e dos salários, permitindo o exercício, em pleno, dos direitos na parentalidade. A desregulação do mercado de trabalho e a ligação entre tipo de vínculo contratual, histórico de contribuições sociais e política de licenças parentais determinam que muitos/as trabalhadores/as não consigam aceder, em condições de equidade, a esses direitos.

É também da máxima importância trazer a criança, o seu desenvolvimento e bem-estar para o centro da discussão política em torno das licenças parentais, sem com isso fazer tábuas de rasar o caminho até aqui percorrido em matéria de igualdade de género, i.e., no igual direito e dever de homens e mulheres se realizarem na vida profissional e na vida familiar e do direito da criança a ser cuidada por ambos os progenitores.

Referências

- [1] Blum, S., Dobrotić, I. & Koslowski, A. (2022). Leave policy design and inequalities: reconfiguring leave as a social right?. In I. Dobrotić, S. Blum & A. Koslowski (Eds.), *Research Handbook on Leave Policy: Parenting and Social Inequalities in a Global Perspective* (pp.398-412). Edward Elgar Publishing. DOI: 10.4337/9781800372214.
- [2] Bourdieu, P. (1999). *Acts of Resistance: Against the Tyranny of the Market*. The New Press.
- [3] Cantante, F. & Estevão, P. (2022). Os Salários em Portugal: Padrões de Evolução, Inflação e Desigualdades. Estudos CoLABOR, nº5. CoLABOR.
- [4] Cantante, F. (coord.), Estevão, P., Tomassoni, F., Cunha, D.S., Ferreira, B., Costa, S., Caleiras, J., Teixeira, A., Nunes, S., Almeida, T., Teixeira, T. & Lamelas, F. (2024). Trabalho, emprego e proteção social 2024. CoLABOR. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14259658>
- [5] Castel, R. (2002). *From Manual Workers to Wage Laborers: Transformation of the Social Question*. Transaction Publishers.
- [6] Costa, P. R. (2024). Os impactos dos subsídios parentais no rendimento disponível das famílias. Estudo Económico. Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças (GPEARI).
- [7] Dobrotić, I. & Blum, S. (2019). A social right? Access to leave and its relation to parents' labour market position. In P. Moss, A.-Z. Duvander & A. Koslowski (Eds.), *Parental Leave and Beyond* (pp. 261-279). Policy Press.
- [8] Dobrotić, I. & Blum, S. (2020). Inclusiveness of Parental Leave Benefits in Twenty-One European Countries: Measuring Social and Gender Inequalities in Leave Policy. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, volume 27 (3), 588-614. <https://doi.org/10.1093/sp/jxz023>
- [9] Eurofound. (2017). Aspects of non-standard employment in Europe. Eurofound. <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2017/aspects-non-standard-employment-europe>
- [10] Fagnani, J., & Boyer, D. (2007). Leave policy and social inequality. In P. Moss, & K. Wall (Eds.) *International Review of Leave Policies and Research 2007* (pp. 14-18). Available at: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/
- [11] Ferreira, A. R., Carolo, D., Pereira, M. T. & Silva, P. A. (2016). Fundamentos Constitucionais de Protecção Social - Continuidades e Rupturas. *Sociologia Problemas e Práticas*, número especial, 71-97. DOI:10.7458/SPP2016NE10351
- [12] Koslowski, A., Duvander, A-Z, & Moss, P. (2019). Parental leave and beyond: recent international developments, current issues and future directions. In P. Moss, A-Z Duvander & A. Koslowski (Eds.), *Parental Leave and Beyond* (pp. 353-370). Policy Press.
- [13] Leitão, M., Wall, K., Correia, R. B. & Atalaia, S. (2023). Portugal country note. In A. Koslowski, I. Dobrotić, G. Kaufman & P. Moss (Eds.), *International Review of Leave Policies and Research 2023* (pp. 455-469). Available at: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/
- [14] Marinho, S., Atalaia, S. & Cunha, V. (2024). Mulheres, homens e vida familiar: a construção da igualdade no Portugal democrático, In A. Delicado & J. Ferrão (coords.), *Portugal Social em Mudança: 50 anos do 25 de Abril* (pp.9-21). Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- [15] McKay, L., Mathieu, S., & Doucet, A. (2016). Parental-leave rich and parental-leave poor: Inequality in Canadian labour market based policies. *Journal of Industrial Relations*, 58 (4), 543-562. <https://doi.org/10.1177/0022185616643558>
- [16] Meil, G., Wall, K., Atalaia, S., Escobedo, A. (2022). Trends towards de-gendering leave use in Spain and Portugal. In: Dobrotić, I. et al (Eds.) *Research Handbook on Leave Policy: Parenting and Social Inequalities in a Global Perspective* (pp.219-231). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781800372214.00027>
- [17] O' Brien, M., Connolly, S., Aldrich, M., Ward, K. & Uzunalioglu, M. (2020). Eligibility for Parental Leave in EU Member States. EIGE. https://eige.europa.eu/sites/default/files/document/s/mh0219002enn_002.pdf
- [18] Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D. & Vanhercke, B. (2017). Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies. European Social Policy Network (ESPN), European Commission. DOI:10.2767/700791[19] Wall, K., Aboim, S., Cunha, V. & Vasconcelos, P. (2001). Families and informal support networks in Portugal: the reproduction of inequality. *Journal of European Social Policy*, vol 11 (3), 213-233. <https://doi.org/10.1177/095892870101100302>
- [20] Wall, K. (coord.), Cunha, V., Atalaia, S., Rodrigues, L., Correia, R., Correia, S. V. & Rosa, R. (2016). LIVRO BRANCO Homens e Igualdade de Género em Portugal. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa / Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego. https://cite.gov.pt/documents/14333/183296/Karin_Wall_Livro_Branco_Homens_Igualdade_Gen.pdf

Legislação

Decreto-Lei n.º 105/2008, de 25 de junho – institui os subsídios sociais na maternidade, paternidade e adoção

Portaria n.º 298/2022, de 16 de dezembro – atualiza o valor anual do indexante de apoios sociais

Lei nº 90/2019, de 4 de setembro – reforça a proteção na parentalidade

Agradecimentos

As autoras agradecem aos/às 18 pais e mães entrevistados/as entre junho e dezembro de 2025, que connosco partilharam as suas vivências da precariedade laboral e da parentalidade no primeiro ano de vida das suas crianças, incluindo o tipo de acesso às licenças parentais e subsídios correspondentes, assim como as soluções encontradas para cuidar e os impactos percebidos no bem-estar das crianças. Um agradecimento aos/às 19 participantes nas sessões de grupo focais e 4 especialistas e representantes de grupos de interesse entrevistados/as, pela sua disponibilidade e pelos valiosos contributos. Um agradecimento especial é devido à Professora Karin Wall, consultora científica do projeto, e à Dra. Maria do Céu da Cunha Rego, pela leitura atenta da versão preliminar deste Policy Brief. Agradecemos também à CITE, na figura da sua Presidente, Dra. Carla Tavares, a forma como acolheu este projeto e criou as condições necessárias ao seu desenvolvimento. Os conteúdos do presente Policy Brief são da exclusiva responsabilidade das autoras.

COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Atalaia, S., Cunha, V., Deus, P. de, Rego, R., Leão, T., Monteiro, A.R. & Milheiro, C. (2026). *Licenças Parentais, Desigualdades Sociais e Bem-Estar Infantil*, S4P-24 Policy Brief 6577/2024. PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas.

CONTACTO

science4policy@planapp.gov.pt

COPYRIGHT

© PLANAPP, 2026



[Ciência para as políticas públicas](#)



[PLANAPP](#)



[Newsletter](#)



[PLANAPP](#)



[@planapp](#)



[PLANAPP podcasts](#)



Este *policy brief* foi desenvolvido no âmbito do Science4Policy 2024 (S4P-24): Concurso de Estudos de Ciência para as Políticas Públicas, uma iniciativa do Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP), em parceria com a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), financiada pelo Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal. Linha temática S4P-24/02: As Pessoas Primeiro / Licenças parentais – quadro de análise.