
Conferência Internacional do Trabalho, 102.ª Sessão, 2013

Relatório IV

Emprego e proteção social no novo contexto demográfico

Quarto item na ordem de trabalhos

***Bureau* Internacional do Trabalho Genebra**

ISBN 978-92-2-826870-1 (Web-pdf)

Primeira edição 2013

As designações constantes das publicações da OIT, que estão em conformidade com a prática seguida pelas Nações Unidas, e a apresentação do material nelas contido não significam a expressão de qualquer juízo de valor por parte da Organização Internacional do Trabalho em relação ao estatuto jurídico de qualquer país, zona ou território ou das suas autoridades, ou à delimitação das suas fronteiras.

A referência a nomes de empresas e produtos e processos comerciais não implica a sua aprovação pela Organização Internacional do Trabalho e o facto de não se mencionar uma determinada empresa, produto ou processo comercial não constitui um sinal de desaprovação.

As publicações da OIT podem ser obtidas nas grandes livrarias ou nas delegações locais da OIT em muitos países, ou mediante pedido diretamente a ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland.

Também é possível obter gratuitamente catálogos ou listas de novas publicações no endereço acima ou por e-mail: poubvente@ilo.org.

Viste o nosso sitio em: www.ilo.org/publns.

Índice

	<i>Página</i>
Índice	iii
Introdução	1
Capítulo 1	5
Dinâmicas do mercado de trabalho no novo contexto demográfico: Aspectos fundamentais	5
1.1. Tendências demográficas globais e regionais.....	6
Tendências globais	6
Tendências regionais.....	10
1.2. Dinâmica mundial da mão-de-obra.....	19
Tendências da mão-de-obra.....	19
Taxa de atividade	20
Desemprego	23
Educação, competências e tendências da população ativa	25
Segurança do rendimento e taxa de atividade das pessoas de idade mais avançada.....	27
Dinâmicas das migrações.....	29
Urbanização e envelhecimento da população nas áreas rurais	29
As crises económicas	30
Capítulo 2.....	33
As implicações económicas e sociais do novo contexto demográfico.....	33
2.1. Impacto no desenvolvimento económico.....	33
Dividendos demográficos: A janela de oportunidade?	34
Défice do ciclo de vida dos países.....	35
2.2.Pobreza e economia informal.....	37
2.3.Escassez de mão-de-obra e competências.....	44
2.4.Educação e formação	46
2.5.Produtividade do trabalho e rendimentos	47
2.6.Padrões de reforma	50
2.7.A proteção social.....	54
A crise atual e a segurança social.....	54
Enviesamento de género no acesso à segurança social	57
Envelhecimento e prestações por invalidez	58
Acesso das pessoas idosas a uma proteção social da saúde e a cuidados continuados.....	59

2.8.A sustentabilidade dos sistemas de segurança social	60
Capítulo 3	63
Respostas Políticas	63
3.1. Um ciclo de vida integrado e uma perspetiva intergeracional	63
O círculo virtuoso do emprego, segurança social e desenvolvimento económico	63
Promover o pleno emprego produtivo ao longo do ciclo da vida	66
Garantir segurança social adequada e sustentável para todos	82
O recurso às normas internacionais do trabalho e ao diálogo social	95
3.2. Políticas para os trabalhadores mais velhos	102
Promoção de práticas não discriminatórias da diversidade e gestão da idade	102
As políticas ativas de emprego	106
Adaptação do tempo de trabalho, da vida profissional e da organização do trabalho	112
Garantir um ambiente de trabalho seguro e saudável	114
Prestação de cuidados de saúde e cuidados continuados para os idosos	115
Abordagens abrangentes	117
Capítulo 4	121
O caminho a seguir: Um quadro integrado do trabalho digno para enfrentar o desafio demográfico	121
4.1. Os desafios fundamentais e as opções em matéria de políticas	121
4.2. Elementos de um quadro integrado para a manutenção de elevados níveis de emprego e de proteção social durante a crise e no pós-crise	123
Políticas de estímulo da procura favoráveis ao emprego	124
Criação de empregos dignos e extensão da proteção social em países com elevadas taxas de fecundidade e populações em rápido crescimento	125
Gerir a escassez de mão-de-obra e de competências e garantir a sustentabilidade financeira dos sistemas de segurança social em países em envelhecimento	126
Políticas para os trabalhadores mais velhos	127
4.3. Possíveis ações de acompanhamento da OIT dentro de um quadro integrado de trabalho digno	128
Capítulo 5	131
Pontos sugeridos para a discussão	131
Anexo	133

Introdução

1. Na sua 310ª sessão em março de 2011, o Conselho de Administração da OIT decidiu inscrever na agenda da 102ª Sessão (2013) da Conferência Internacional do Trabalho (CIT), uma discussão geral sobre emprego e proteção social no novo contexto demográfico com base numa abordagem integrada.¹

2. O novo contexto demográfico caracteriza-se principalmente pela tendência inevitável e irreversível do "envelhecimento da população" – declínio das taxas de mortalidade e de fecundidade e aumento da longevidade – simultaneamente consequência e prova do significativo progresso social e económico para a humanidade como um todo e um motivo de celebração. No entanto, esta mudança estrutural global pode representar um desafio para as sociedades e para o mundo do trabalho em particular. Globalmente, a taxa de crescimento da população está a diminuir, mas o aumento previsto de mais de 2 mil milhões de pessoas nas próximas quatro décadas continua a ser um grande desafio. O número de pessoas com 60 ou mais anos está a crescer mais rapidamente do que qualquer outro grupo etário, e vai quase triplicar até 2050. Os dados e a informação recolhidos e analisados neste relatório mostram que esta transição demográfica está a afetar todos os países e em todas as regiões, industrializados e em desenvolvimento, embora a ritmos diferentes e em diferentes horizontes temporais.

3. A mudança estrutural etária da população tem implicações significativas para o desenvolvimento económico, mercado de trabalho e bem-estar em diferentes contextos de desenvolvimento. Levanta questões de possível escassez da mão-de-obra e de competências, produtividade e inovação e da prestação de uma proteção social adequada e de outros serviços para uma população cada vez mais envelhecida. O relatório analisa estas implicações e as direções das políticas que estão a ser desenvolvidas e debatidas, especialmente nos países industrializados, que estão numa fase mais avançada desta transição demográfica. Também se discutem os desafios da transição demográfica nos países em desenvolvimento, que tem de se preparar para o envelhecimento da população, ao mesmo tempo que vivem uma profunda crise de oportunidades de emprego digno e produtivo, incluindo para mulheres e homens jovens, e níveis elevados de pobreza e informalidade.

4. A consciencialização à escala global sobre os desafios da transição demográfica e da sua interconexão está a aumentar. Há uma ampla perceção de que os desenvolvimentos numa região têm um efeito sobre os outros, por exemplo, através de movimentos da população e de migração laboral.

¹ Esta discussão geral, planeada inicialmente para a 98ª Sessão (2009) da Conferência Internacional do Trabalho, foi suspensa pela decisão do Conselho de Administração de março de 2009, para permitir que a CIT considerasse as implicações da crise económica e financeira global no mundo do trabalho. A discussão da CIT em 2009 teve como resultado a adoção do Pacto Mundial para o Emprego, que constitui um conjunto de respostas de políticas à crise global e financeira.

5. A crise financeira global e as perspectivas de contínua desaceleração económica para além de 2013 tiveram impactos prejudiciais sobre o desemprego e o subemprego em diferentes grupos da população. Colocou pressões financeiras sobre os sistemas de segurança social. A sua taxa fiscal e a sua base de contribuição está a diminuir enquanto as despesas com prestações deverão aumentar. Este fenómeno veio agravar estas considerações sobre políticas.

6. O relatório defende que enfrentar os desafios colocados por esta transição demográfica não é insuperável. Demonstra que as alterações demográficas devem ser abordadas a partir de uma perspectiva integrada e de longo prazo. As possíveis direções políticas têm de levar em conta as complementaridades entre as políticas de emprego e de proteção social para todas as faixas etárias distribuídas ao longo do ciclo de vida, e devem apoiar-se na solidariedade intergeracional e cooperação entre os países. O relatório mostra também que a análise de opções políticas para lidar com as tendências estruturais, tais como o envelhecimento, não deve ser guiada por uma perspectiva de curto prazo e cíclica imposta pela crise.

7. Esta abordagem integrada para enfrentar as implicações da mudança demográfica sobre o emprego e a proteção social apoia-se na Agenda para o Trabalho Digno, e nos princípios da Declaração de 2008 sobre Justiça Social para uma Globalização Justa e no Pacto Global para o Emprego (2009). Este último demonstrou a relevância de um conjunto integrado e coerente de medidas. A Recomendação (n.º 202) sobre os Pisos de Proteção Social de 2012, e a CIT de 2012 apelam à ação para enfrentar a crise do emprego jovem, fornecem novos enquadramentos políticos úteis para a ação e para a implementação de respostas políticas integradas que se estendem ao longo do ciclo de vida e ao longo de gerações.

8. A principal consequência desta mudança demográfica é o aumento de pessoas idosas entre a população. Por conseguinte, o relatório coloca uma ênfase especial sobre as opções de políticas dirigidas às pessoas com idade avançada.

9. Desde a sua criação, a OIT tem demonstrado preocupação com o envelhecimento. Os primeiros instrumentos sobre o assunto, aprovados na década de 30 do século passado e revistos em 1967, tinham por objetivo proporcionar a segurança na invalidez, velhice e sobrevivência.² Em 1962, o Relatório do Diretor-Geral à Conferência³ reconheceu as contribuições essenciais que os trabalhadores mais velhos podem trazer para a economia e para a sociedade.

10. A questão dos trabalhadores mais velhos esteve novamente na agenda da CIT,⁴ em 1979, e, em 1980, a Conferência aprovou o instrumento mais abrangente sobre o assunto, a Recomendação (n.º 162) sobre Trabalhadores Idosos, de 1980. A Recomendação visa proteger o direito dos trabalhadores mais velhos à igualdade de tratamento, com um enfoque nas medidas que devem ser implementadas para responder às suas necessidades.

11. Este relatório também responde à resolução adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) sobre o seguimento da Segunda Assembleia Mundial

² Ver Convenção (n.º 128) sobre prestações por invalidez, velhice e sobrevivência, de 1967

³ ILO. Older people in work and retirement, Report of the Director-General, ILC, 46th Session, Geneva, 1962.

⁴ ILO. *Older workers: Work and retirement*, Report VI (2), ILC, 65th Session, Geneva, 1979. http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1979/79B09_80.pdf.

sobre o Envelhecimento,⁵ em que se apela às organizações e organismos do sistema das Nações Unidas para "incorporarem o envelhecimento, conforme o caso, em ações para atingir as metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente. Estas metas devem incluir os objetivos da Declaração do Milênio das Nações Unidas, em particular o objetivo da erradicação da pobreza e "que integrem a questão do envelhecimento, com uma perspectiva de gênero nos seus programas de trabalho".

12. Mais de três décadas se passaram desde a primeira Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento que teve lugar em Viena em 1982, e mais de dez anos desde a Segunda Assembleia Mundial, realizada em Madrid em 2002. O Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento de Viena deu uma contribuição significativa para forjar um novo entendimento sobre as oportunidades e os desafios que o envelhecimento representa para todas as sociedades. A Segunda Assembleia Mundial abordou novos temas e desafios e adotou o Plano de Ação Internacional de Madrid, que apela para mudanças de atitudes, de políticas e de práticas a todos os níveis. O Plano visa assegurar que "as pessoas em todos os lugares possam envelhecer com segurança e dignidade e continuar a participar nas suas sociedades como cidadãos de plenos direitos". Em 2012, dez anos após a sua aprovação, o progresso na implementação do Plano de Ação de Madrid foi revisto, inclusive com a contribuição da OIT.⁶

13. Este relatório, que tem como objetivo facilitar a discussão geral na CIT, está dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo apresenta uma visão global e regional das tendências da dependência demográfica, da força de trabalho e das perspectivas que determinam os mercados de trabalho e sistemas de transferências sociais em todo o mundo, em países desenvolvidos e em desenvolvimento. O Capítulo 2 trata das principais implicações sociais e económicas das alterações demográficas em diferentes contextos de desenvolvimento e fases de transições demográficas. No Capítulo 3 discutem-se respostas políticas observadas e possíveis. Destaca a necessidade de melhorar as oportunidades de trabalho digno para todos os grupos da população em idade ativa e, ao mesmo tempo, alargar a proteção social para proporcionar transferências sociais adequadas e sustentáveis e pensões dignas. O Capítulo 4 recapitula os principais resultados e propõe uma série de medidas possíveis a serem tomadas pelo *Bureau* Internacional do Trabalho (BIT) no apoio ao desenvolvimento de políticas levadas a cabo pelos mandantes no âmbito das transições demográficas. As consequências da crise financeira e económica global são discutidas ao longo do relatório.

⁵ UN. Follow-up to the Second World Assembly on Ageing, Resolução 58/132, adotada pela Assembleia Geral, 58ª Sessão, New York, 2004 (doc. A/RES/58/134)

⁶ UNFPA. Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and a Challenge, New York, 2012.

Capítulo 1

Dinâmicas do mercado de trabalho no novo contexto demográfico: Aspectos fundamentais ¹

14. A distribuição etária da população mundial está a passar por uma profunda transformação. Por volta de 2030, haverá mais pessoas com mais de 60 anos do que crianças menores de 10 anos, e três quartos da população mais idosa do mundo estará a viver em países em desenvolvimento. Este fenómeno de envelhecimento da população ocorre quando a idade mediana de um país aumenta como resultado da transição de taxas de natalidade e mortalidade elevadas para outras mais baixas no decurso do seu processo de desenvolvimento. (caixa 1.1). Por outro lado, como as mulheres continuam a viver mais tempo do que os homens, a feminização da população idosa irá prosseguir.

15. Este capítulo apresenta uma visão geral da dinâmica e perspectivas demográficas globais e regionais. Também se discutem as implicações das mudanças demográficas sobre a mão-de-obra, bem como outros fatores com impacto na composição desta, tais como a evolução das taxas de atividade, dos níveis de rendimento, dos níveis de educação e de competências, das migrações, das crises económicas e das tendências de urbanização. Esta análise irá definir o cenário para compreender as relações entre a dinâmica da demografia e o mercado de trabalho e as suas implicações para os sistemas de transferências sociais e o emprego.

¹ A fonte da informação sobre população e as projeções para a população é a Rede de Informação sobre a População das Nações Unidas (*UN Population Division*): www.un.org/popin/data.html. As projeções são feitas até ao ano 2050. Como as tendências futuras não podem ser conhecidas com certeza, foi produzido um número de projeções de variáveis. Um resumo das principais hipóteses subjacentes aos resultados pode ser consultado em UN: *World Population Prospects: The 2010 Revision, Population Division, Department of Economic and Social Affairs (New York, 2011)*. Ver <http://esa.un.org/unpp/index.htm>. Salvo se referido de outra forma neste capítulo, as estimativas, figuras e quadros baseiam-se na população sob a variável média.

A fonte para os dados sobre a mão-de-obra e as projeções para 2020 é: *ILO Economically Active Population, Estimates and Projections, sixth edition, October 2011*. Disponível em http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/eapep_E.html. Mais informação sobre a metodologia e modelo da projeção está disponível em: http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/v6/ILO_EAPEP_methodology_2011.pdf.

Caixa 1.1

Fases das transições demográficas

Na época pré-moderna, as taxas de fecundidade e mortalidade eram muito elevadas e equilibradas, conduzindo a taxas de crescimento da população lentas e constantes. Com a industrialização, a dinâmica da população passa por diferentes fases: numa primeira fase, a população aumenta, devido a altas taxas contínuas de natalidade. Pode ser observada uma queda nas taxas de mortalidade, especialmente para as crianças. Este facto leva a uma maior proporção de jovens na população total. Na fase seguinte, o declínio na fecundidade conduz a uma diminuição da proporção de crianças e com a entrada da população de jovens da primeira fase na idade ativa, há uma maior proporção de adultos em idade ativa. Esta fase é temporária, durando tipicamente cerca de 40 a 50 anos. Na fase seguinte, a fecundidade e mortalidade prosseguem o declínio e aumenta a longevidade. Além disso, a grande parte da população em idade de trabalhar envelhece. Todos estes fatores levam ao aumento da proporção de idosos - um fenómeno chamado "envelhecimento da população". Este período em que a participação dos grupos etários mais velhos na população total é muito alta, também é temporário. Na fase final, taxas de natalidade e taxas de mortalidade baixas, juntamente com taxas de fecundidade baixas conduzem a um crescimento da população constante mas muito lento, ou mesmo a um declínio da população.

1.1. Tendências demográficas globais e regionais

Tendências globais

16. A população mundial vai continuar a aumentar, passando de 6,9 mil milhões em 2010 para 9,3 mil milhões em 2050, apesar das tendências decrescentes de fecundidade. Globalmente, a taxa de fecundidade total de 2,5 filhos por mulher entre 2005-10 deverá diminuir para 2,2 entre 2045-50.

17. Nas próximas décadas, o aumento da população mundial verificar-se-á nas regiões menos desenvolvidas. A dimensão da população nas regiões mais desenvolvidas deverá manter-se praticamente inalterada ao longo do período até 2050.²

18. O contexto demográfico global é em grande parte determinado pelo aumento significativo da longevidade e a quebra da fecundidade, e deverá continuar em diferentes graus na maioria dos países.

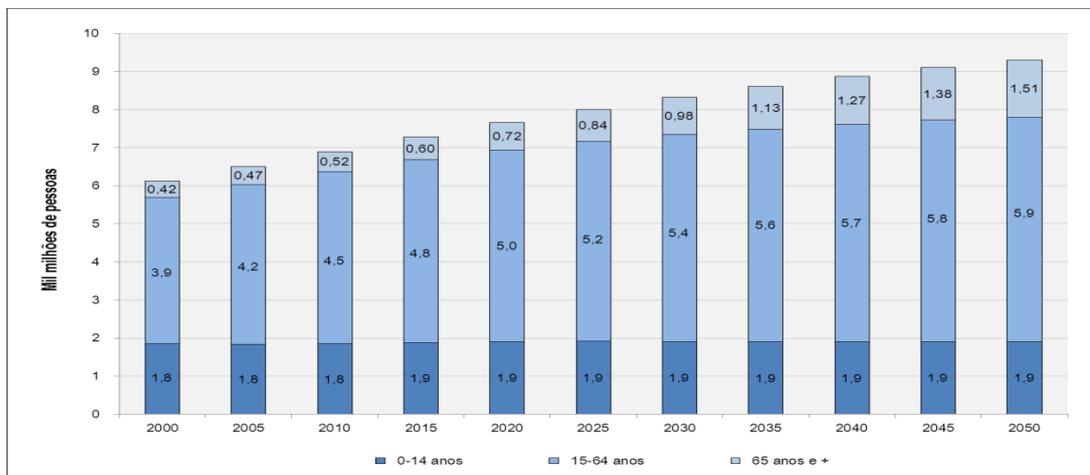
19. Enquanto alguns países em desenvolvimento contam ainda com uma grande população de jovens – que pode ser um desafio ou uma janela de oportunidade para o desenvolvimento económico –, todos os países desenvolvidos enfrentam o oposto: diminuição da população jovem e uma população crescente de idosos. Durante as próximas décadas, em quase todos os países se manterá essa tendência de envelhecimento.

20. Neste contexto, é interessante notar que o número de pessoas menores de 15 anos vai estabilizar nas próximas décadas, depois de ter aumentado em 30 por cento desde 1970. Em comparação, a população em idade ativa (15-64 anos) vai aumentar em 30 por cento, e a população com mais de 65 anos de idade vai quase triplicar e representar mais de 1,5 mil milhões de pessoas em 2050 (figura 1.1).

² De acordo com a classificação das Nações Unidas, a categoria de regiões mais desenvolvidas inclui todas as regiões da Europa, mais a América do Norte, Austrália, Nova Zelândia e Japão. Por "Regiões menos desenvolvidas" entende-se todas as regiões de África, Ásia (excluindo o Japão), América Latina e Caraíbas, além da Melanésia, Micronésia e Polinésia. "Países menos desenvolvidos" são os definidos pela Assembleia Geral da ONU em 2003. Estão incluídos 50 países, dos quais 34 em África, 10 na Ásia, um na América Latina e Caraíbas, e cinco na Oceânia.

Figura 1.1. O número de pessoas com mais de 65 anos vai quase triplicar

População mundial total por grupo etário, 2000-2050 mil milhões de pessoas

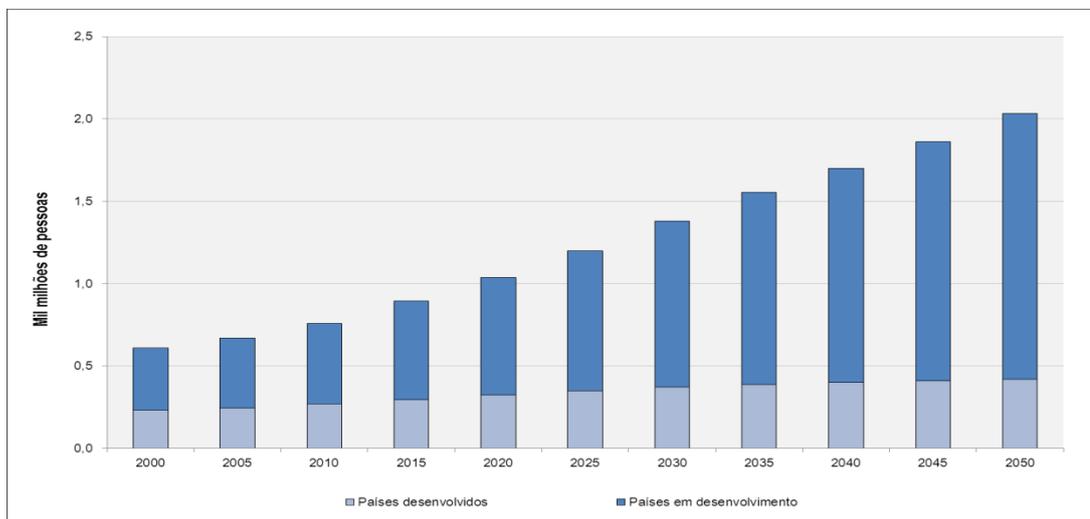


Fonte: UN: *World Population Prospects*, op. cit.

21. A maioria das pessoas mais velhas do mundo vive agora em países em desenvolvimento. Em 2005, 63,5 por cento da população de 60 ou mais anos de idade vivia no mundo em desenvolvimento. Em 2050, três quartos da população idosa viverá nos países em desenvolvimento (figura 1.2, para uma reflexão sobre a definição de "velhice" ver caixa 1.2).

Figura 1.2. Três quartos da população com idade mais avançada viverão nos países em desenvolvimento em 2050

População com 60 ou mais anos por região, 2000-50



Fonte: UN: *World Population Prospects*, op. cit.

Caixa 1.2

Definição de idade avançada

Não existe uma definição das Nações Unidas para pessoas de idade mais avançada e não há nenhuma definição da OIT para os trabalhadores de idade mais avançada. No entanto, a Organização das Nações Unidas identifica - exclusivamente para efeitos de comparação demográfica - populações que tenham atingido a idade de 60 anos, como "pessoas de idade mais avançada". Esta classificação foi também utilizada no Plano de Ação de Madrid sobre o Envelhecimento, em 2002.

A Recomendação (n.º 162) da OIT sobre Trabalhadores Idosos, de 1980 define os trabalhadores mais velhos como "todos os trabalhadores suscetíveis de encontrar dificuldades no emprego e na profissão devido à idade avançada." Na maioria das publicações estatísticas da OIT a faixa etária entre os 15-64 é considerada população em idade ativa. Mais uma vez, este critério foi adotado unicamente para fins de comparação e não tem em consideração as diferentes idades de reforma em diferentes países.

Para efeitos deste relatório o que é referido como as pessoas mais velhas/trabalhadores mais velhos/pessoas de idade mais avançada, etc. depende do contexto das questões discutidas e da relevância de um determinado subgrupo de pessoas com uma idade mais avançada.

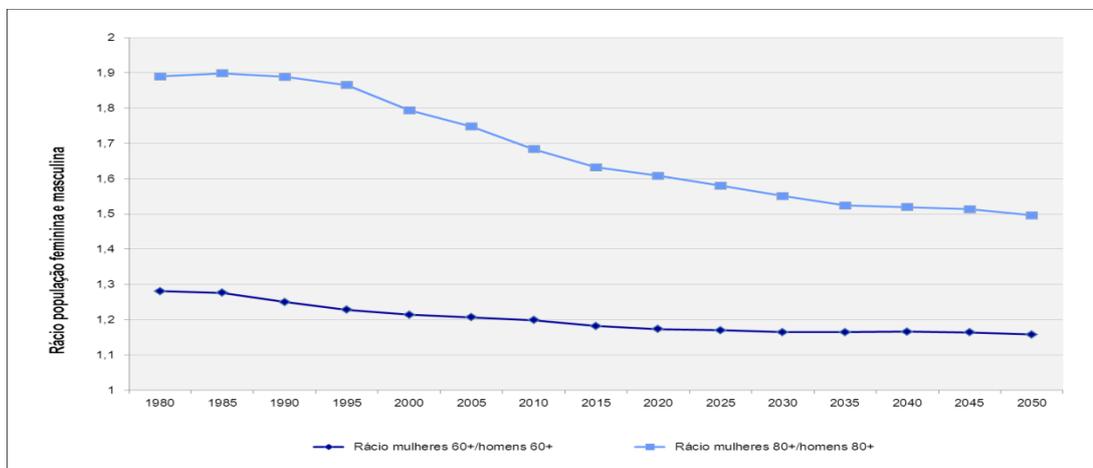
22. O processo de envelhecimento resultará no aumento de 10 por cento na proporção da população com mais de 60 anos de idade da população total em 2000 para 21,8 por cento em 2050, como mostra a figura 1.1.

23. Um aspeto notável é o progressivo envelhecimento da própria população mais velha. A nível global, a faixa etária que aumenta mais rapidamente é composta por pessoas com 80 ou mais anos. É previsível que esta faixa etária, os "idosos mais velhos", quase que quadruplique nas próximas quatro décadas.

24. A feminização da população com idade mais avançada é outra característica importante das atuais tendências de envelhecimento. As mulheres vivem e vão continuar a viver mais tempo do que os homens. As mulheres em todo o mundo representam agora 54,5 por cento da população de 60 e mais anos (figura 1.3). Em alguns países como a China e a Índia, onde as famílias têm uma preferência por bebés rapazes, a feminização de grupos etários mais velhos vai abrandar e pode até dar lugar a um domínio masculino nos grupos etários mais avançados.

Figura 1.3. A feminização da população de idade avançada

Rácio da população feminina mundial em relação à população masculina por grupos etários mais avançados, 1980-2050

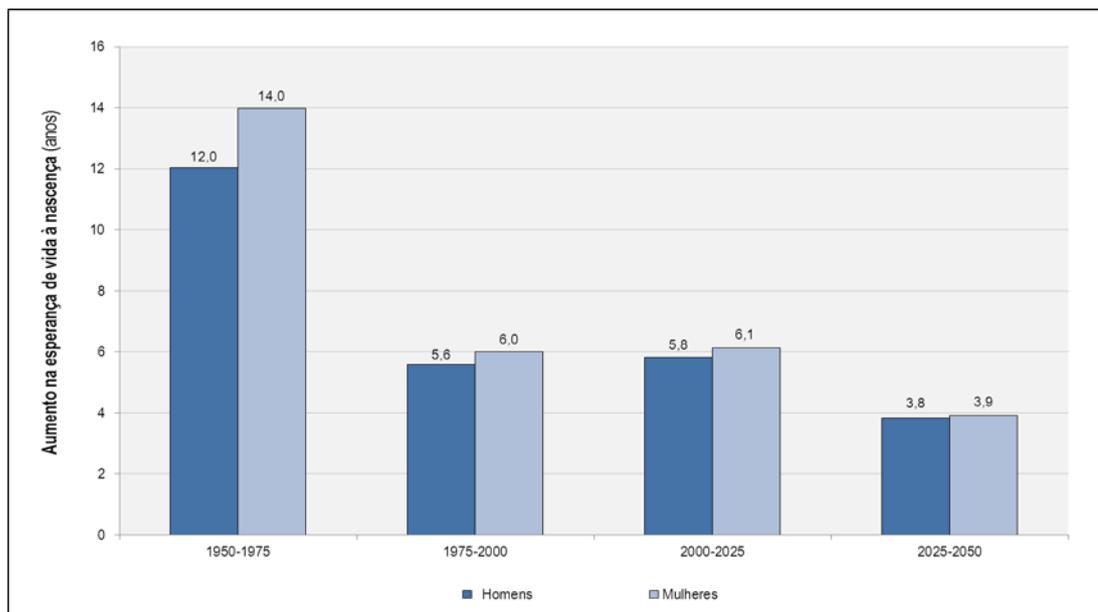


Fonte: UN: *World Population Prospects*, op. cit.

25. Melhorias futuras nos fatores que afetam a mortalidade vão continuar a levar ao aumento da esperança de vida, como mostra a figura 1.4. Entre 2000 e 2025, o aumento na esperança de vida para homens e mulheres deverá ser de cerca de seis anos, enquanto em relação aos anos 2025-2050 espera-se que seja de 3,5 anos.

Figura 1.4. Continuaremos a viver mais tempo

Aumento na esperança de vida à nascença entre a população mundial, 1950-2050

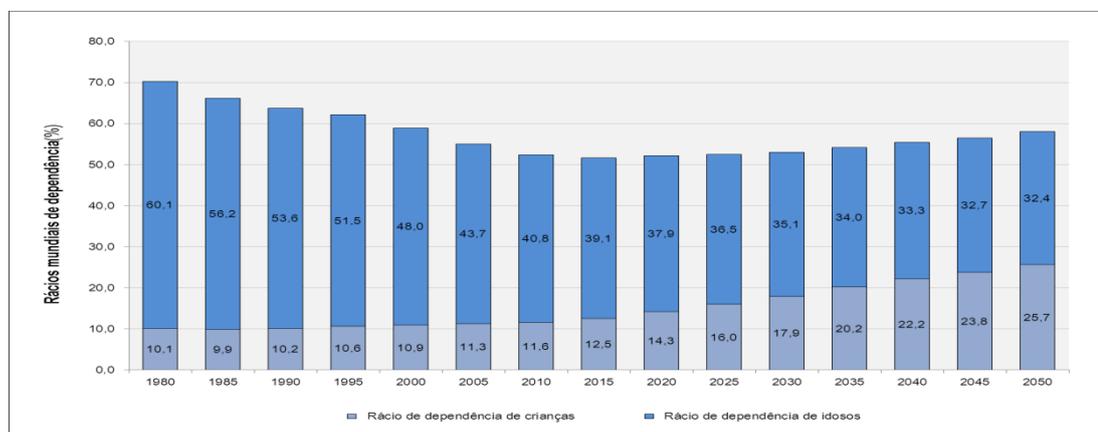


Fonte: UN: *World Population Prospects*, op. cit.

26. Hoje, como mostra a figura 1.5, a população infantil representa a grande maioria da população do mundo, para além da população em idade ativa. No futuro, a proporção de crianças irá tornar-se semelhante à das pessoas de idade avançada. Em geral, o rácio entre pessoas em idade ativa e a população de outras idades (também denominado rácio da dependência económica) vai aumentar novamente após 2015. Em 2050, para cada quatro pessoas em idade ativa haverá seis pessoas que dependem do rendimento destas quatro.

Figura 1.5. Em 2050 haverá mais idosos dependentes e menos crianças a cargo

Rácios mundiais de dependência total desagregados por grupo etário, 1980-2050



Fonte: UN: *World Population Prospects*, op. cit.

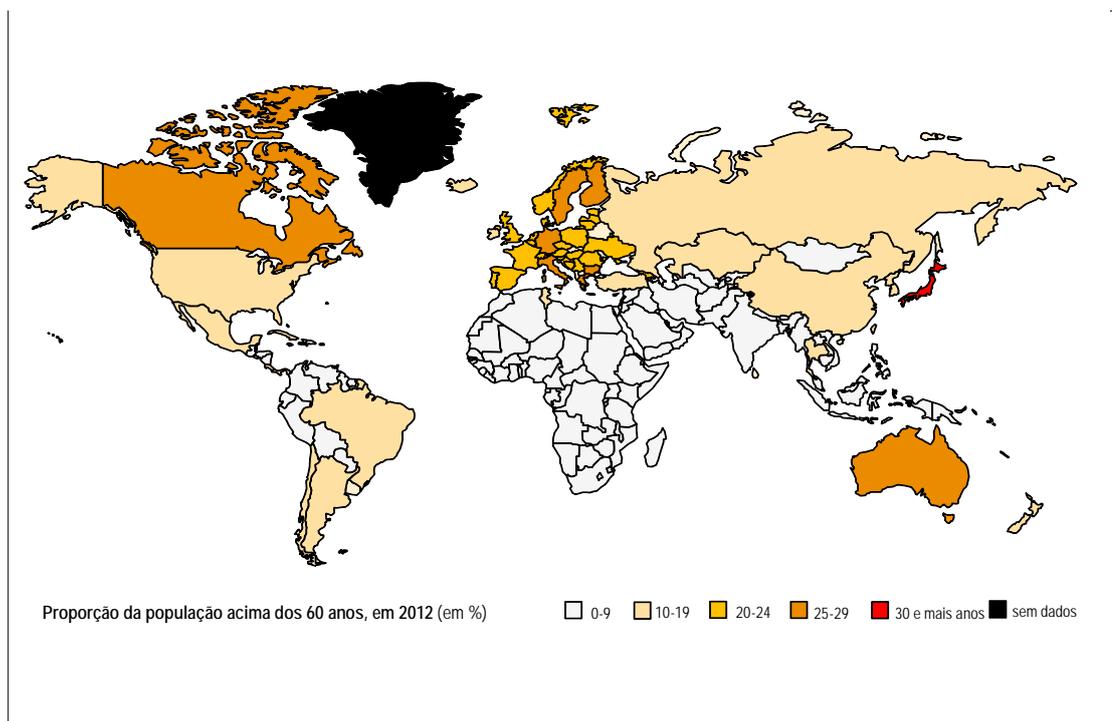
Tendências regionais ³

27. Embora em todas as regiões se verifiquem os mesmos padrões de mudanças demográficas, o ritmo e dimensão destas mudanças diferem significativamente. Os países desenvolvidos estão numa fase mais avançada da transição demográfica, como na China, com a previsão da sua população a manter-se consideravelmente mais velha do que as de países em desenvolvimento como um todo. ⁴ Em 2050 a proporção de pessoas em idade avançada na população será superior a 30 por cento em 64 países.

28. Mesmo dentro dos grupos de países mais desenvolvidos e menos desenvolvidos, existem diferenças consideráveis (figura 1.6). Dentro do grupo de países mais desenvolvidos, como a Federação Russa, Japão, Portugal e Suíça, verifica-se um envelhecimento mais rápido, enquanto esta tendência é muito mais lenta, por exemplo, nos Estados Unidos. Também dentro dos países menos desenvolvidos são especialmente os países mais pobres da Ásia e da África subsaariana que ainda estão em fases iniciais de transição demográfica, com uma população jovem desproporcionadamente grande.

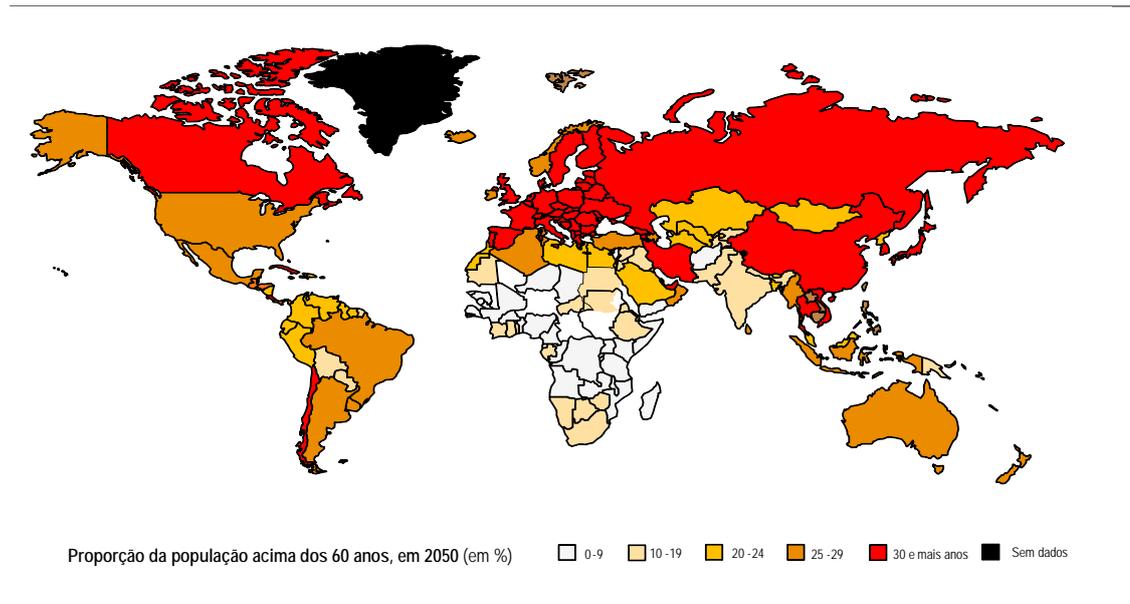
Figura 1.6. O mundo está num processo rápido de envelhecimento

Proporção da população acima dos 60 anos, em 2012 e 2050



³ São utilizadas classificações da OIT e da ONU para países em termos de "regiões mais desenvolvidas" e "regiões menos desenvolvidas".

⁴ *World population ageing, 2009, p.11, UN, New York, 2009.*

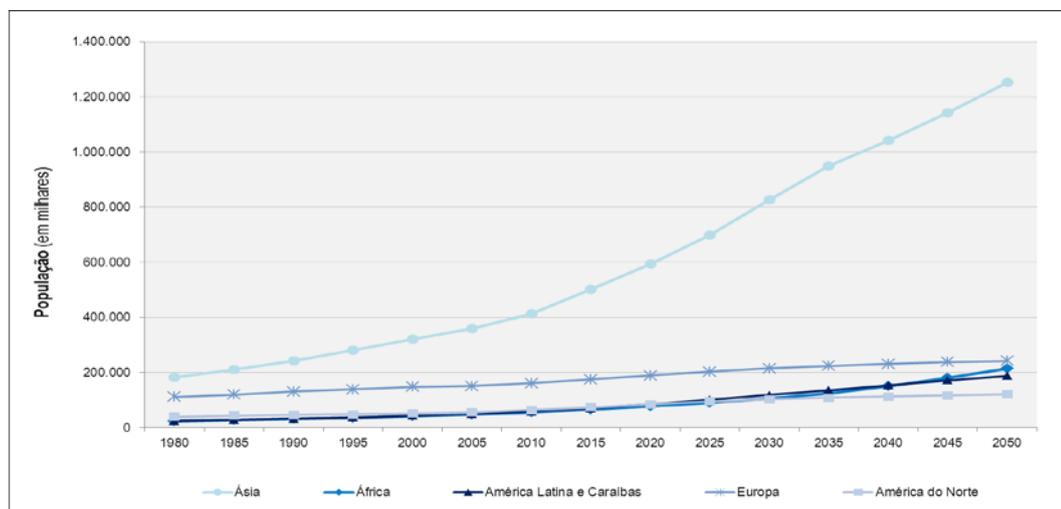


Fonte: Reprodução de mapa publicado UNFPA (2012), op. Cit., p.26

29. Nas regiões mais desenvolvidas, mais de um quinto da população tem atualmente 60 ou mais anos e, em 2050 calcula-se que cerca de um terço da população se encontre nesse grupo etário. Nas regiões menos desenvolvidas, as pessoas com idade avançada representam agora 8 por cento da população e, em 2050 espera-se que representem um quinto da população.

30. A maioria das pessoas com idade avançada continuará concentrada nos países em desenvolvimento (figura 1.7). Em 2050 espera-se que 79 por cento das pessoas com 60 e mais anos estará em países em desenvolvimento, particularmente na Ásia. Em 2050, 32 países deverão ter mais de 10 milhões de pessoas com 60 anos ou mais anos, incluindo cinco países com mais de 50 milhões de pessoas idosas: China (440 milhões), Índia (316 milhões), Estados Unidos (111 milhões), Indonésia (72 milhões) e Brasil (64 milhões).

Figura 1.7. A grande maioria de pessoas com idade avançada viverá na Ásia em 2050
População com 60 ou mais anos, por região geográfica, 1980-2050



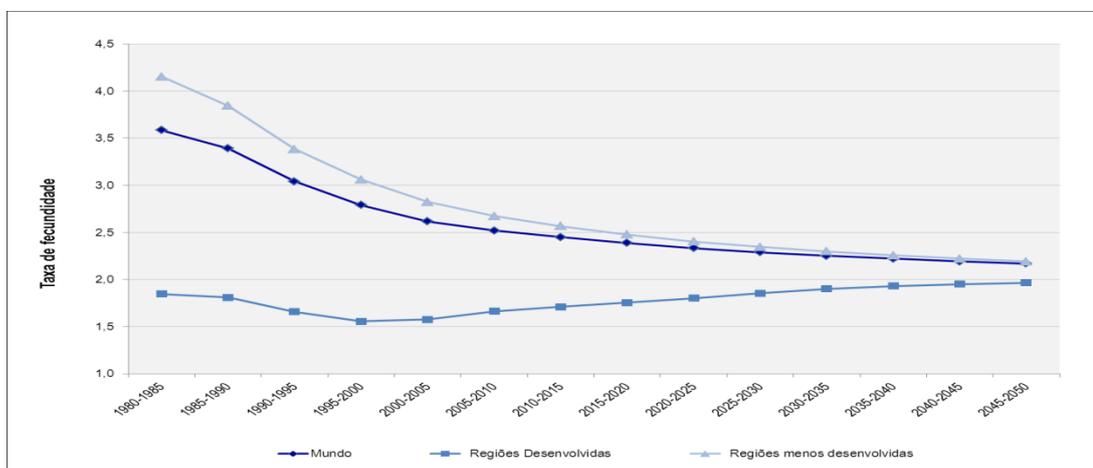
Fonte: UN: *World Population Prospects*, op. cit.

31. A atual idade mediana mundial de 28 anos deverá aumentar para 38 em 2050.⁵ A idade mediana nas regiões mais desenvolvidas é 13 anos mais elevada do que em regiões menos desenvolvidas e 20 anos mais elevada do que nos países menos desenvolvidos.

32. A diminuição da fecundidade é uma das principais causas do envelhecimento da população. Nas regiões mais desenvolvidas, estima-se que a taxa de fecundidade total no período 2005-10 seja de 1,7 filhos por mulher, abaixo da taxa de 2,1 necessária para manter uma dimensão da população no seu nível atual. Espera-se que aumente para 2,0 no período de 2045-50. Em regiões menos desenvolvidas, a taxa deve diminuir de 2,7 para 2,2 ao longo deste período, como se pode observar na figura 1.8.

Figura 1.8. Convergências das taxas de fecundidade

Taxas totais de fecundidade, por região, 1980-2050



Fonte: UN: *World Population Prospects*, op. cit.

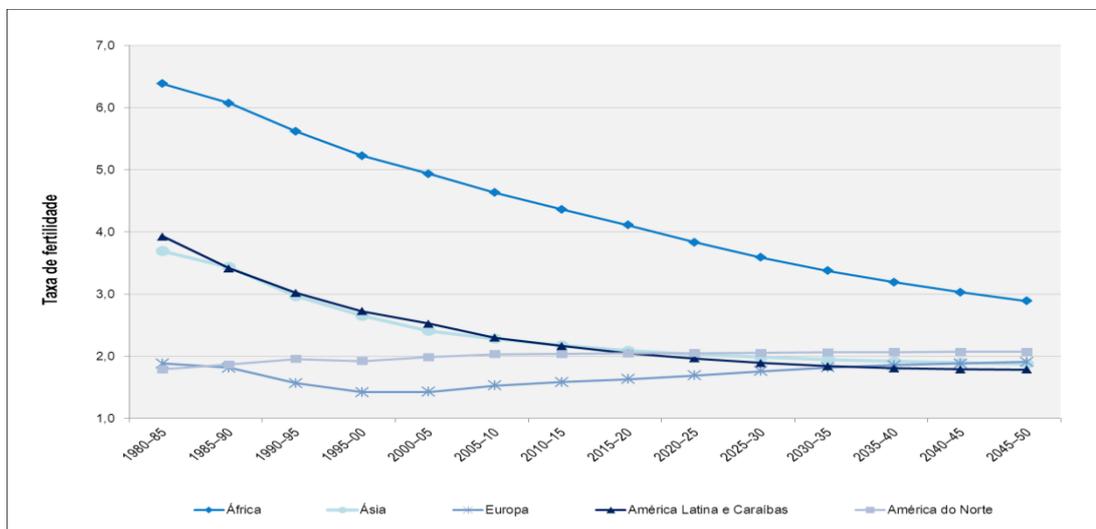
33. Praticamente em todos os países desenvolvidos verificam-se atualmente taxas de fecundidade abaixo das taxas de substituição.⁶ Esse também já é o caso de alguns outros países da Ásia, como a República da Coreia (1,3 em 2005) e a China (1,64 em 2005). Tal como observado na figura 1.9, África é a única região onde se calcula que se verifique uma taxa de fecundidade consideravelmente acima do nível de substituição em 2040-45.

34. A esperança de vida à nascença (figura 1.10), que é o segundo fator de envelhecimento, deverá aumentar em todas as regiões do mundo devido a melhorias na qualidade de vida (em particular, um maior acesso aos serviços de saúde), o que reduzirá a mortalidade. Nos países desenvolvidos verificar-se-á um aumento menor de 7,1 anos na esperança de vida à nascença (homens e mulheres) de 2000 a 2050 – embora partindo de níveis muito mais elevados – passando de 75,6 para 82,7 anos. No mesmo período, a esperança de vida à nascença nos países em desenvolvimento terá um aumento de 9,9 anos (de 64,5 anos em 2000 para 74,4 anos em 2050).

⁵ Metade da população é mais jovem do que a idade mediana e a outra metade é mais velha.

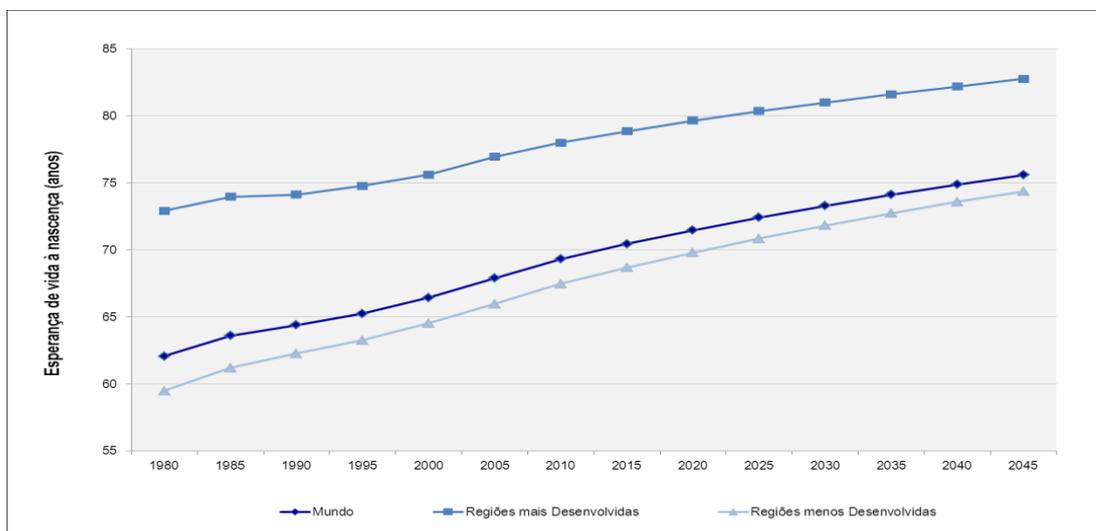
⁶ *World population ageing, 2009, p.4., UN, New York, 2009.*

Figura 1.9. Taxas de fecundidade mais elevadas em África
Taxas totais de fecundidade por região geográfica, 1980–2045



Fonte: UN: *World Population Prospects*, op. cit.

Figura 1.10. As pessoas continuam a viver mais tempo
Esperança de vida à nascença, regiões mais e menos desenvolvidas, 1980-2050



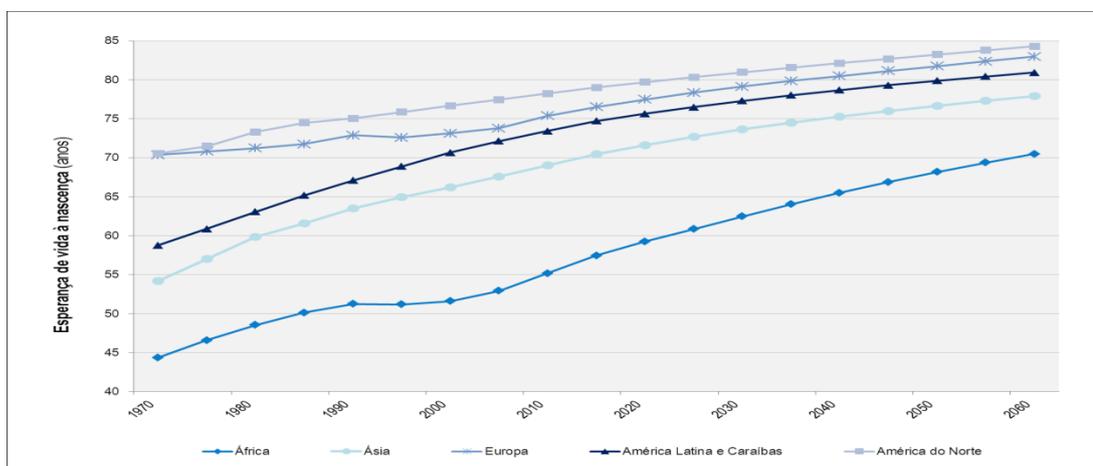
Fonte: UN: *World Population Prospects*, op. cit.

35. A Figura 1.11 retrata as mudanças projetadas na esperança de vida, por região geográfica.

36. Embora a esperança de vida das mulheres seja maior do que a dos homens, o diferencial da respetiva esperança de vida à nascença está agora a diminuir nas regiões mais desenvolvidas, como se verifica através da figura 1.12. Noutros locais, de 2010 a 2050, a diferença aumenta ligeiramente.

Figura 1.11. Convergência na esperança de vida

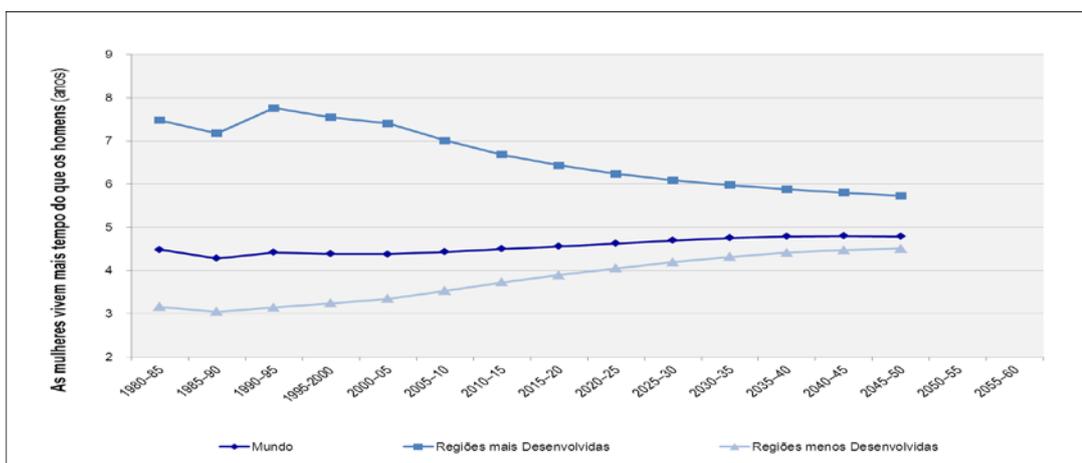
Esperança de vida à nascença, por região geográfica, 1970-2050



Fonte: UN: *World Population Prospects*, op. cit.

Figura 1.12. As mulheres vivem mais tempo do que os homens

Diferença entre a esperança de vida à nascença das mulheres e dos homens, 1980-2050 (anos de vida)



Fonte: UN: *World Population Prospects*, op. cit.

37. Embora a mortalidade no mundo desenvolvido seja baixa e continue a diminuir, tem-se mantido estagnada, ou até mesmo tem aumentado em vários países do Sudeste da Europa e da CEI, em grande parte devido à deterioração das condições económicas e sociais e, em alguns casos, devido à propagação do VIH/SIDA. Entre as regiões mais desenvolvidas, a Europa de Leste tem a esperança de vida à nascença mais baixa e esta tem estado em declínio desde os finais de 1980, embora alguns países se tenha recentemente vindo a observar uma tendência para um novo aumento da esperança de vida. Durante o período 2005-10, a esperança de vida à nascença na região de 68,6 anos, foi inferior do que em 1960-1965 (69,3 anos).

38. A esperança de vida também varia de acordo com os estratos socioeconómicos e essas diferenças estão a tornar-se mais acentuadas. Nos Estados

Unidos, em 1980, a esperança de vida à nascença era de mais 2,8 anos para o quintil de maior rendimento relativamente ao de menor rendimento. Em 2000, essa diferença tinha aumentado para 4,5 anos. Em 1980, a diferença na esperança de vida aos 65 anos de idade entre os grupos socioeconómicos mais elevados e os mais baixos foi de 0,3 anos, mas em 2000 essa diferença tinha aumentado para 1,6 anos, representando mais de 80 por cento do aumento total de esperança média de vida aos 65 anos durante esse período.⁷ Tendências semelhantes foram observadas para outros países onde a desigualdade de rendimento aumentou nas últimas décadas. Outros países parecem obter melhores resultados em termos de esperança de vida para o conjunto dos grupos socioeconómicos, tais como aqueles com programas abrangentes de segurança social a nível das pensões e da saúde, como a França, a Alemanha e o Canadá.

39. Em vários países, principalmente na África subsaariana, o VIH/SIDA está a ter um efeito profundo na situação demográfica. Em 2011, 34 milhões de pessoas viviam com o VIH no mundo, com 23,5 milhões na África subsaariana, 4 milhões no Sul e Sudeste Asiático, 1,6 milhões na América Latina e Caraíbas, e 1,4 milhões na Europa de Leste, Ásia Central e Norte de África. Mais de três quartos de todas as mortes causadas por sida em 2010 ocorreram na África subsaariana.⁸

40. Nestes países, o pressuposto habitual de uma esperança de vida em constante crescimento já não se aplica. Em vez disso, os aumentos dos níveis de mortalidade devido à sida têm reduzido substancialmente a esperança de vida, como mostra o quadro 1.1. Prevê-se que na África Austral a esperança de vida diminua passando de 62 anos, no período de 1990-1995, para 53,8 anos, no período 2010-15; não é esperado que se recupere antes de 2045 o nível que se verificava no início de 1990. No entanto, a existência de níveis de fecundidade relativamente altos nesses países significa que as suas populações vão continuar ainda a crescer.

Quadro 1.1. Impacto da SIDA na esperança de vida da população em países selecionados de África e Ásia, 2009

	Prevalência do VIH em 2009 na população 15-49 (%)	Esperança de vida à nascença para os anos 2010-15		Decréscimo na esperança de vida (diferença na percentagem)
		Sem SIDA (anos)	Com SIDA (anos)	
Zimbabué	14.3	67.5	53.5	-21
Botswana	24.8	69.6	52.7	-24
Lesoto	23.6	64.1	49.1	-15
Namíbia	13.1	71.3	62.7	-12
África do Sul	17.8	65.8	53.8	-18
Suazilândia	25.9	63.7	49.2	-23
Índia	0.3	66.5	66	-1
Tailândia	1.3	75.6	74.4	-2

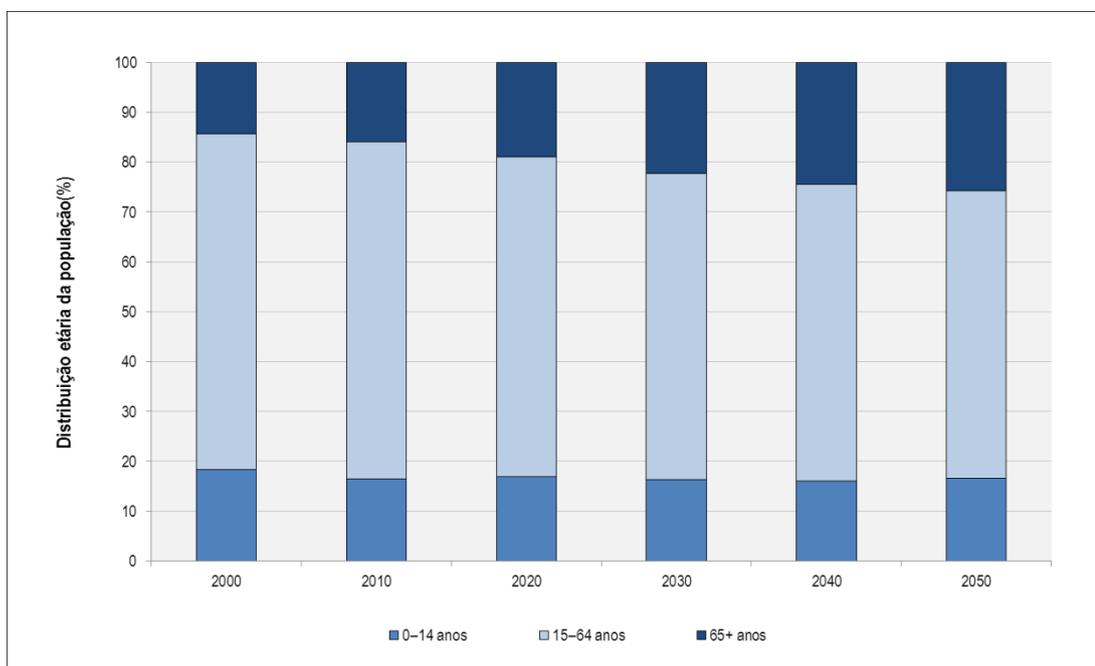
Fonte: UN: *World Mortality Report 2011*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

⁷ Departamento do Orçamento do Congresso dos Estados Unidos, disponível em: www.cbo.gov/ftpdocs/91xx/doc9104/04-17-LifeExpectancy_Brief.pdf.

⁸ UNAIDS. 2012. Global Report.

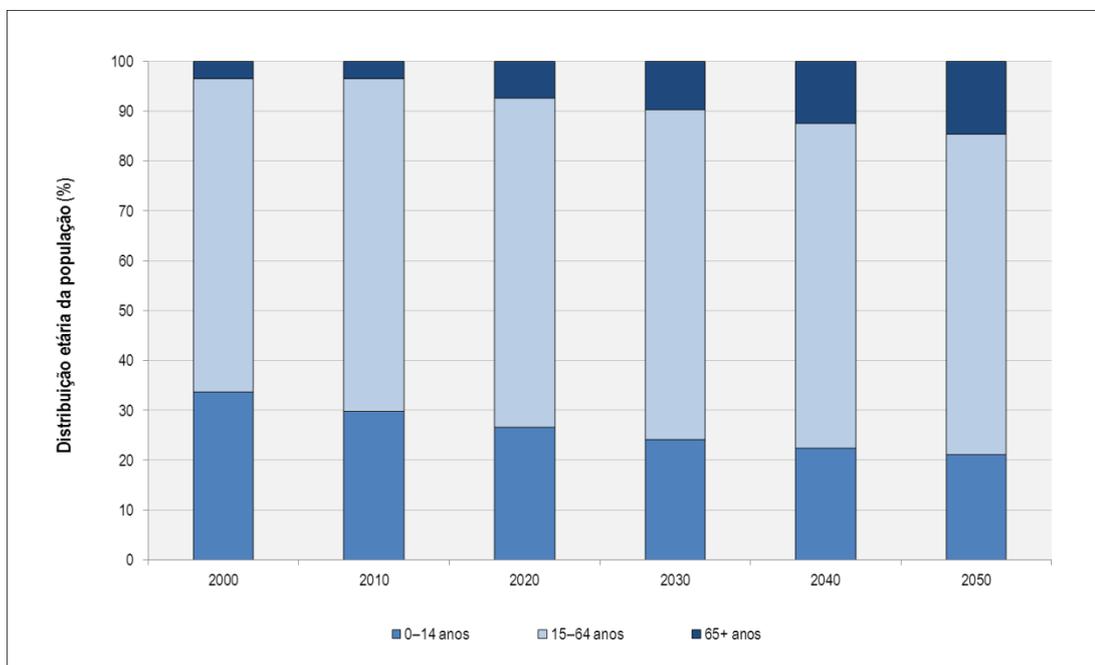
Figura 1.13(a) e (b). Mais pessoas com idade avançada e menos jovens em todas as regiões

(a) Distribuição etária da população, “regiões mais desenvolvidas”, 2000-50



Fonte: UN: *World Population Prospects*, op. cit.

(b) Distribuição etária da população, “regiões menos desenvolvidas”, 2000-50



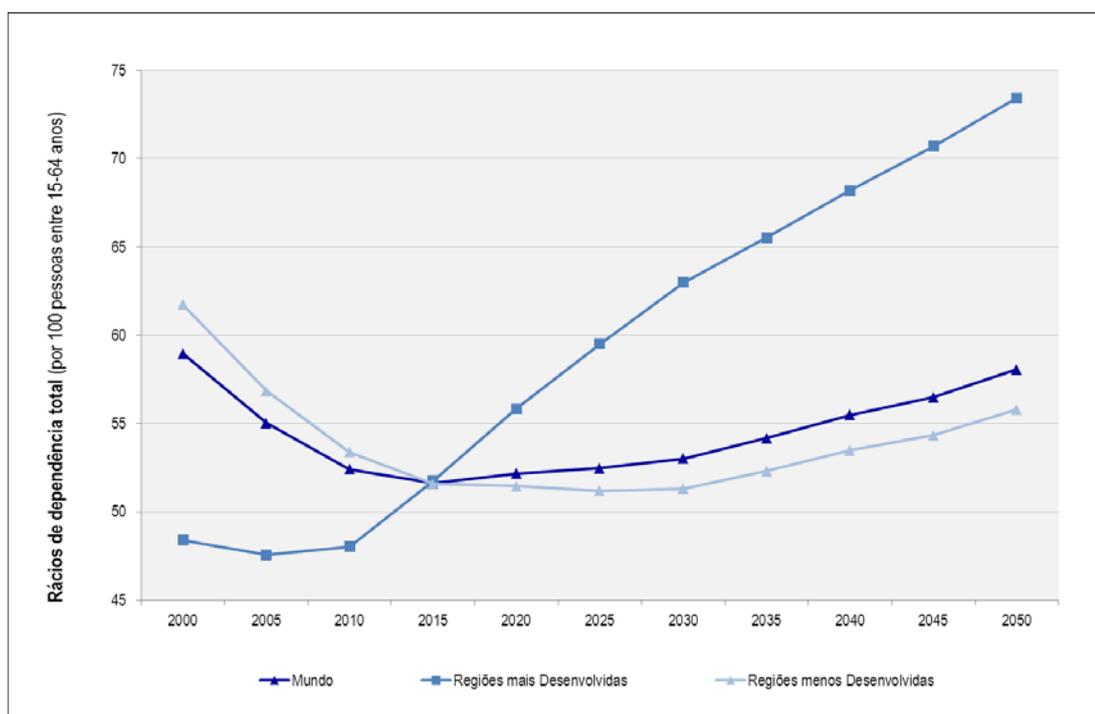
Fonte: UN: *World Population Prospects*, op. cit.

41. A transição demográfica terá importantes implicações para o número de pessoas que dependem do rendimento de outras e, assim, para os sistemas de transferências sociais. Os países acabarão por ter de lidar com as pressões de redistribuição.

42. Nas regiões menos desenvolvidas, o aumento do número de pessoas idosas está quase equilibrado em relação à redução no número de crianças na população (figura 1.13 (b)), resultando em aumentos modestos no rácio de dependência total (figura 1.14). As taxas de fecundidade relativamente mais baixas em regiões mais desenvolvidas resultam num aumento do número global de pessoas que não estão em idade ativa (figura 1.13 (a)) e, assim, num aumento de rácios de dependência, como ilustra a figura 1.14. O número crescente de pessoas em idade avançada está a dominar o forte aumento do rácio de dependência.

Figura 1.14. Proporção de pessoas em idade ativa em queda, depois de 2015

Rácios de dependência total, 2000-50



Fonte: UN: *World Population Prospects*, op. cit.

43. Os rácios de dependência são calculados não só em função da idade, mas também do estatuto no emprego e do rendimento da população. Em primeiro lugar, na maioria dos países as pessoas não cessam automaticamente a sua atividade numa idade específica. Além disso, nem todos na categoria de idade ativa são economicamente ativos, principalmente entre a população feminina. Da mesma forma, como a formação profissional se torna mais longa, um número crescente de adultos jovens permanece no sistema de ensino mais tempo e, portanto, fora do mercado de trabalho por mais tempo (estendendo assim o período de dependência muito além da adolescência). Também deve ser considerado que as pessoas desempregadas, que, por definição, são contabilizadas como parte da população ativa, são também dependentes que precisam de ser apoiadas. Em países com altas taxas de desemprego, este facto mudaria consideravelmente o cenário. Finalmente, se os dados estivessem disponíveis, as pessoas que trabalham mas não ganham o suficiente para sair da pobreza também deverão ser consideradas como pessoas dependentes. Mais uma vez, pelo menos nos países menos desenvolvidos, este facto aumentaria consideravelmente o rácio de dependência calculado.

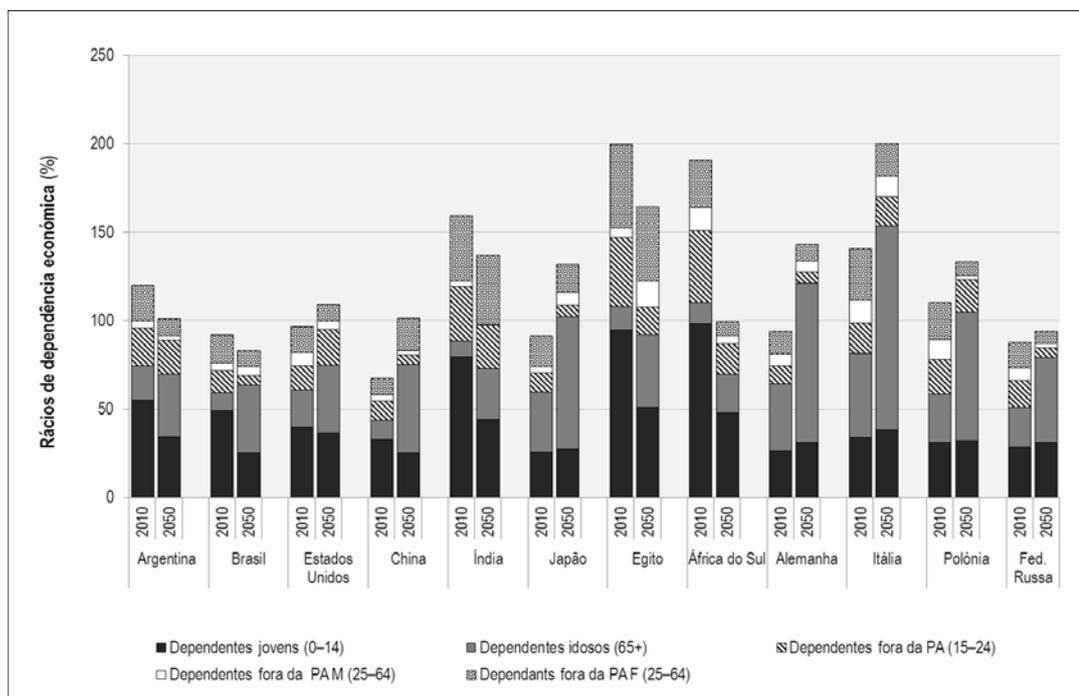
Caixa 1.3

Um exame mais detalhado dos rácios de dependência em 12 países

Os rácios de dependência demográfica são indicadores valiosos sobre os potenciais efeitos de mudanças demográficas sobre o desenvolvimento socioeconómico. Na sua versão mais simples, eles relacionam o número de pessoas nos grupos etários dependentes (crianças menores de 15 anos e pessoas de mais de 64 anos, por exemplo) com o número de pessoas no grupo em idade ativa (15-64 anos, por exemplo). Assim, eles dão o número de pessoas nos grupos etários dependentes para cada 100 pessoas em idade ativa. Em muitos países, este rácio de dependência é superior a 100, indicando que há mais dependentes do que pessoas em idade ativa.

O BIT estudou as tendências nos rácios de dependência económica com maior detalhe em seis países menos desenvolvidos e seis países industrializados, tendo em conta a diversidade na composição da sua população ativa. A Figura 1.15 mostra que o total de dependência económica deverá continuar a crescer significativamente em todos os países industrializados durante as próximas décadas até 2050, enquanto se prevê que a dependência económica permaneça estável ou inalterável nos países em desenvolvimento selecionados (Argentina, Brasil, Egito, Índia, África do Sul), exceto na China com a população em rápido envelhecimento. No entanto, as mudanças estruturais são observadas entre o grupo de pessoas dependentes em todos os países, com o grupo de dependentes idosos a aumentar em todos os países. Na maioria dos países, a percentagem de homens em idade ativa que são dependentes deve diminuir consideravelmente. O Egito é uma das exceções. Este facto deve-se ao aumento da inatividade dos homens em resultado da deterioração das condições do mercado de trabalho.

Figura 1.15. Rácios de dependência económica, 2010 e 2050, para 12 países



Fonte: Cálculos dos próprios autores.

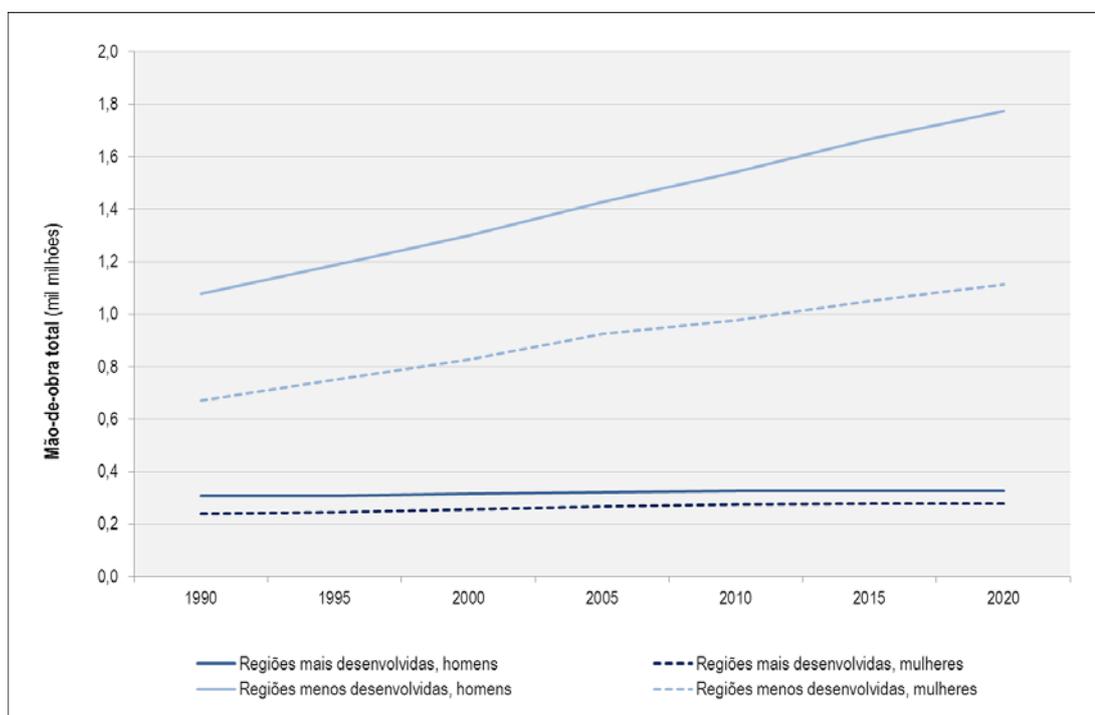
1.2. Dinâmica mundial da mão-de-obra

Tendências da mão-de-obra

44. As mudanças demográficas têm implicações significativas na população ativa, a qual continuará a crescer a nível mundial. Em 2020, a população ativa global contará com aproximadamente mais 420 milhões de trabalhadores do que em 2010.

45. Há assimetrias importantes no crescimento da mão-de-obra entre as regiões e os países, dependendo das tendências demográficas. Como a figura 1.16 ilustra, o crescimento da mão-de-obra será especialmente elevado nas regiões menos desenvolvidas. Nas regiões mais desenvolvidas, prevê-se que a mão-de-obra total registre um aumento marginal na próxima década.

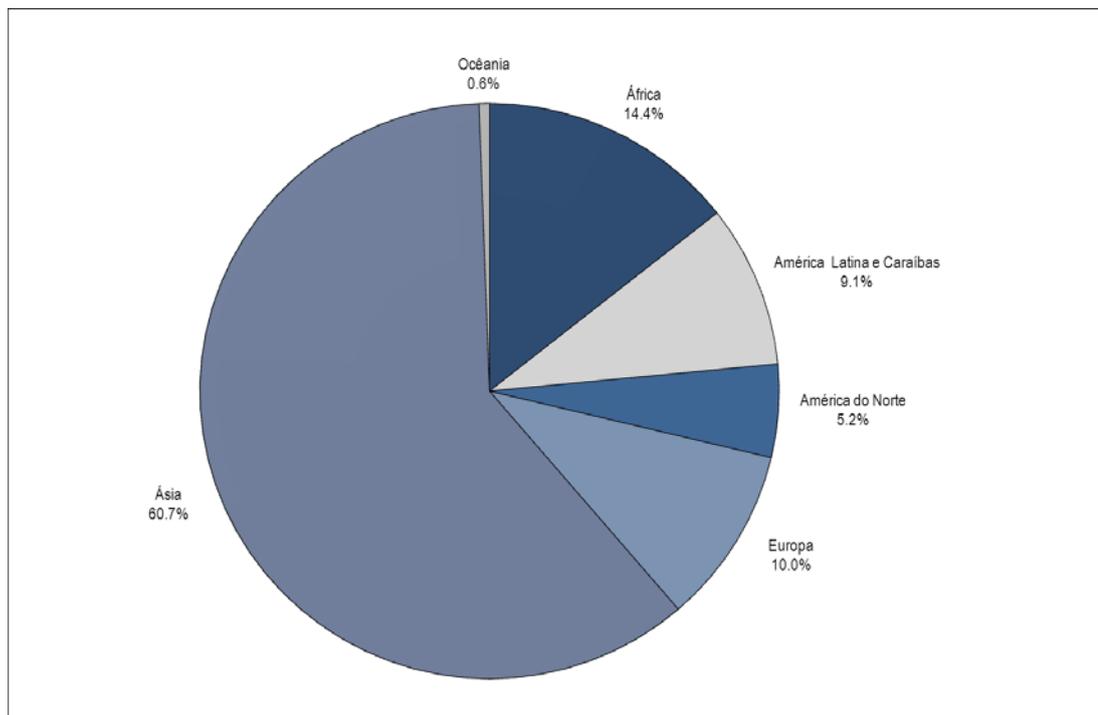
Figura 1.16. Mão-de-obra total nas regiões mais desenvolvidas e menos desenvolvidas, por sexo (mil milhões), 1990-2020



Fonte: Calculado a partir da base de dados Laborsta do BIT, utilizando a classificação regional do UN-DAES.

46. Relativamente à distribuição regional da população ativa, a figura 1.17 indica que, em 2020, a maioria da mão-de-obra mundial estará a viver na Ásia, seguida de África.

Figura 1.17. Distribuição estimada da mão-de-obra mundial, por região, 2020



Fonte: ILO: Laborsta.

47. O crescimento mais forte da população ativa entre 1985 e 2020 deverá ocorrer na Ásia, particularmente na Ásia Oriental, devido à expansão da mão-de-obra da China. Prevê-se que a mão-de-obra da China atinja os 820 milhões de pessoas economicamente ativas em 2020.

48. A mão-de-obra aumentará rapidamente na maioria dos países africanos, especialmente na África Oriental. No entanto, nos países da África Austral verificar-se-á um menor crescimento da mão-de-obra devido aos efeitos devastadores do VIH/SIDA. Na América Latina, Caraíbas e América do Norte, prevê-se que a mão-de-obra continue a crescer, mas a um ritmo mais lento. Na Europa, haverá um acentuado abrandamento no crescimento da mão-de-obra e um declínio total do número de trabalhadores do sexo masculino. Isto dever-se-á, principalmente, à forte diminuição na força de trabalho na Europa de Leste e, particularmente, na Federação Russa.

Taxa de atividade

49. A dimensão da mão-de-obra não é apenas determinada por tendências demográficas, mas também pelo facto de que apenas um certo número de pessoas em idade ativa está realmente a trabalhar ou à procura de trabalho (que são os dois grupos que definem a população ativa. Ver também a discussão anterior sobre os rácios de dependência). Esta é medida pela taxa de atividade. Esta taxa varia de acordo com os diferentes grupos da população, e compreender estas variações pode ajudar a alterá-los, se as mudanças demográficas o exigirem.

50. Em todo o mundo e em todas as regiões, a taxa de atividade é mais elevada para os homens do que para as mulheres, independentemente da faixa etária. As taxas de atividade do sexo feminino a nível mundial têm-se mantido constantes,

cerca de 52 por cento nas duas últimas décadas.⁹ Estes dados refletem principalmente as diferentes tradições culturais e normas sociais e a falta de oportunidades que as mulheres têm para conciliar trabalho e tarefas familiares. No entanto, a participação feminina na força de trabalho tem aumentado substancialmente em várias regiões, como a América Latina, em resultado da criação de mais oportunidades para as mulheres, menos restrições culturais e melhores creches, etc. Esse aumento pode também ser atribuído ao crescimento global do emprego na região durante os últimos anos e aos baixos níveis de participação feminina na década de 80 do século passado.

51. Além disso, há importantes diferenças nas taxas de atividade, dependendo da faixa etária. Os grupos etários mais jovens e os mais velhos apresentam as taxas de atividades mais baixas. (Figura 1.16)

52. Nas últimas décadas, as taxas de atividade dos jovens têm diminuído substancialmente em todas as regiões e estima-se que continuem a diminuir, em particular para os homens jovens (figura 1.18). Tal pode ser atribuído a várias causas, incluindo o aumento de jovens no ensino e ao prolongamento dos estudos. Deve-se também ao desencorajamento sentido nas economias em que as condições do mercado de trabalho são particularmente más.¹⁰ Este é sobretudo o caso do Médio Oriente, da América Central e do Sudeste da Europa (não-UE), da CEI e do Norte de África.

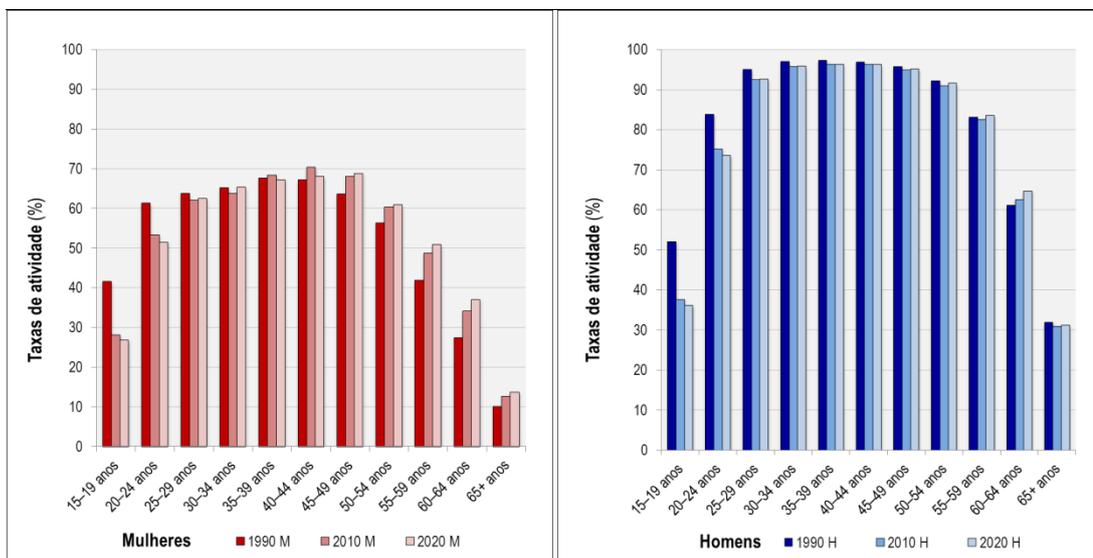
53. As taxas de atividade das mulheres mais velhas têm efetivamente aumentado e espera-se que continuem a aumentar. Embora as taxas tenham diminuído ligeiramente para os homens nas últimas duas décadas, espera-se um aumento ligeiro para aqueles com 45 anos e mais anos (Figuras 1.18 e 1.19).

54. Apesar dos aumentos recentes nas regiões mais desenvolvidas, particularmente na Europa, as taxas de atividade das pessoas idosas estão entre as mais baixas do mundo – e isso é particularmente verdadeiro para as mulheres. Esta situação ainda se mantém, apesar do facto de a taxa de atividade das mulheres mais velhas ter aumentado consideravelmente entre 1990 e 2005, e espera-se que continue a aumentar no grupo etário dos 55-64 anos, contrariamente à taxa de atividade decrescente no caso dos homens. Esta tendência é particularmente acentuada na Austrália e Nova Zelândia.

⁹ Para mais detalhes, ver *ILO. Global Employment Trends for Women, 2012*.

¹⁰ Para uma análise alargada da taxa de atividade dos jovens e o mercado de trabalho dos jovens ver: *ILO. Global employment trends for youth (Geneva, 2011)* em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_165455.pdf. Também *ILO. Global employment trends for youth (Geneva, 2012)* em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_180976.pdf.

Figura 1.18. Taxas de atividade mundial por idade, homens e mulheres (1990, 2010, 2020), em percentagem

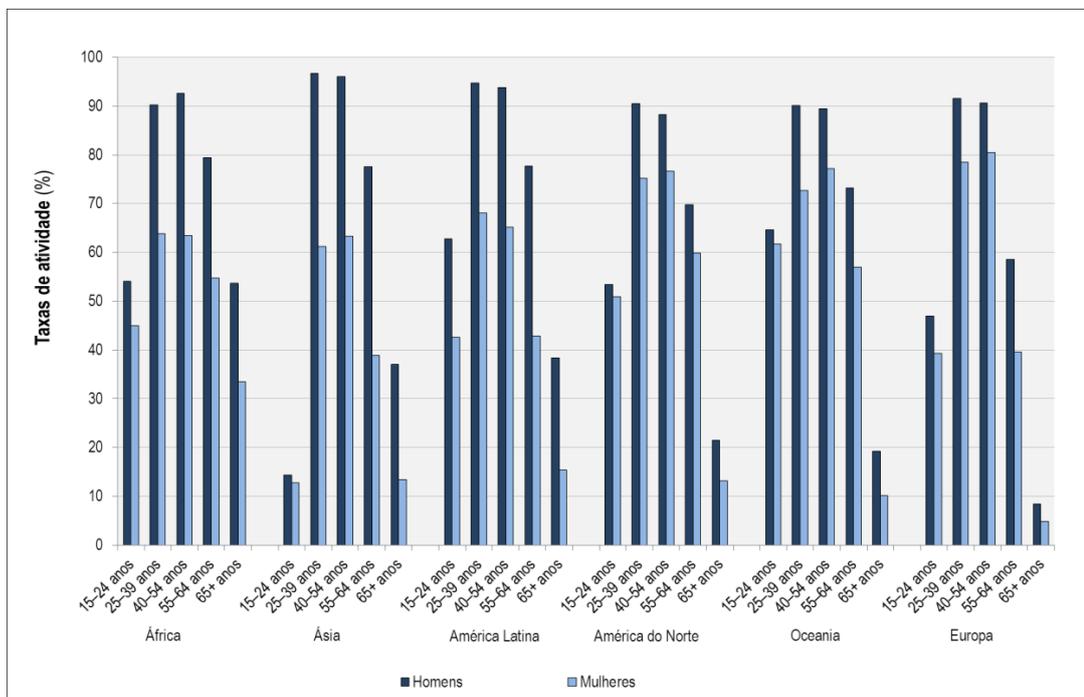


Fonte: ILO: Laborsta.

55. Apesar das diferenças regionais nas tendências das taxas de atividade por sexo e idade devido ao nível de desenvolvimento das regiões e países, bem como às diferenças culturais e tradições, os escalões etários inferiores 25-39 e 40-54 apresentam as maiores taxas de atividade em todas as regiões (figura 1.18).

Figura 1.19. Grupos etários com taxas de atividade mais elevadas

Taxas de atividade, por grupo etário e sexo 2010 (%)



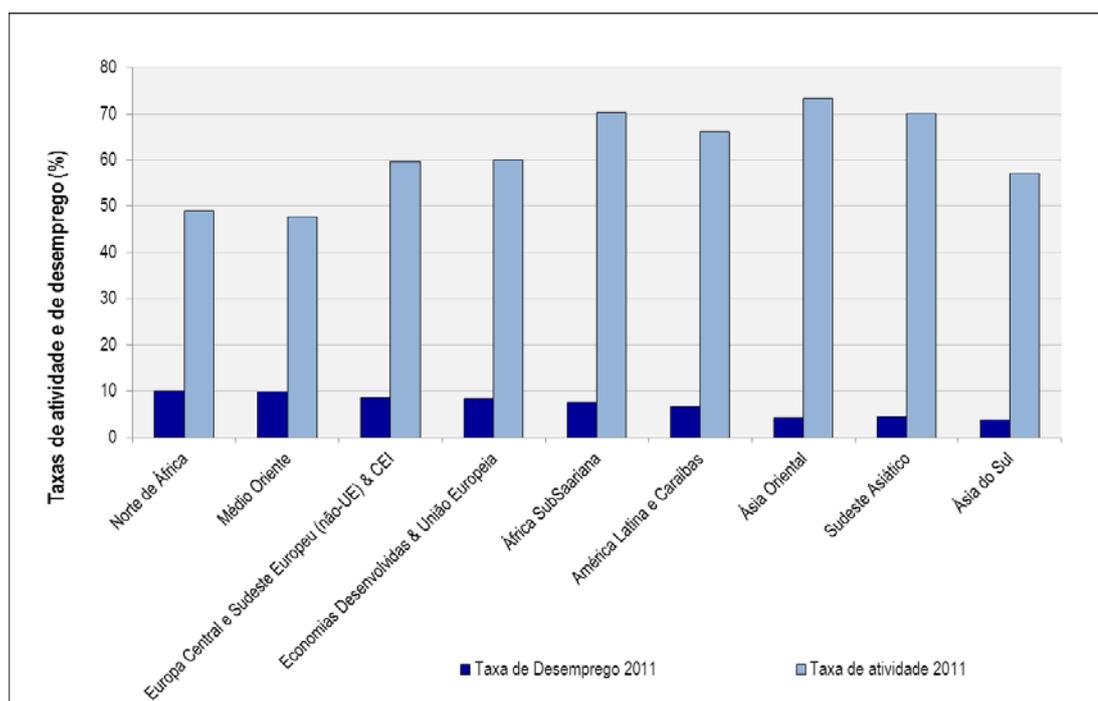
Fonte: ILO: Laborsta.

56. Em alguns países, as tendências decrescentes de atividade para os homens mais velhos refletem o facto de que um número de trabalhadores optou, podendo fazê-lo, por sair do mercado de trabalho antes da idade legal da reforma, dado que os incentivos financeiros tornaram o lazer cada vez mais atrativo em comparação com o trabalho.¹¹

Desemprego

57. Embora não haja uma correlação direta entre as taxas de atividade e os níveis de desemprego, os países com maiores taxas de desemprego e, sobretudo, com crescimento rápido do desemprego, tendem a ter taxas de atividade mais baixas, principalmente porque as pessoas saem do mercado de trabalho devido à falta de oportunidades para encontrar empregos. Este é particularmente o caso dos grupos etários mais jovens, bem como o dos grupos etários com idades mais avançadas. Tal também se verifica nas tendências regionais evidenciadas na figura 1.19, à exceção de duas regiões mais pobres: a África subsaariana, com elevadas taxas de atividade e taxas de desemprego relativamente altas, e o Sul da Ásia, com ambas as taxas baixas.

Figura 1.20. Taxas de atividade e de desemprego, em diferentes regiões, 2011



Fonte: ILO: *Global Employment Trends Model 2013*, Geneva.

58. As taxas de desemprego diminuem substancialmente com a idade (ver figura 1.21 para alguns países selecionados da OCDE). No entanto, uma taxa de desemprego mais baixa para esta categoria de trabalhadores não implica

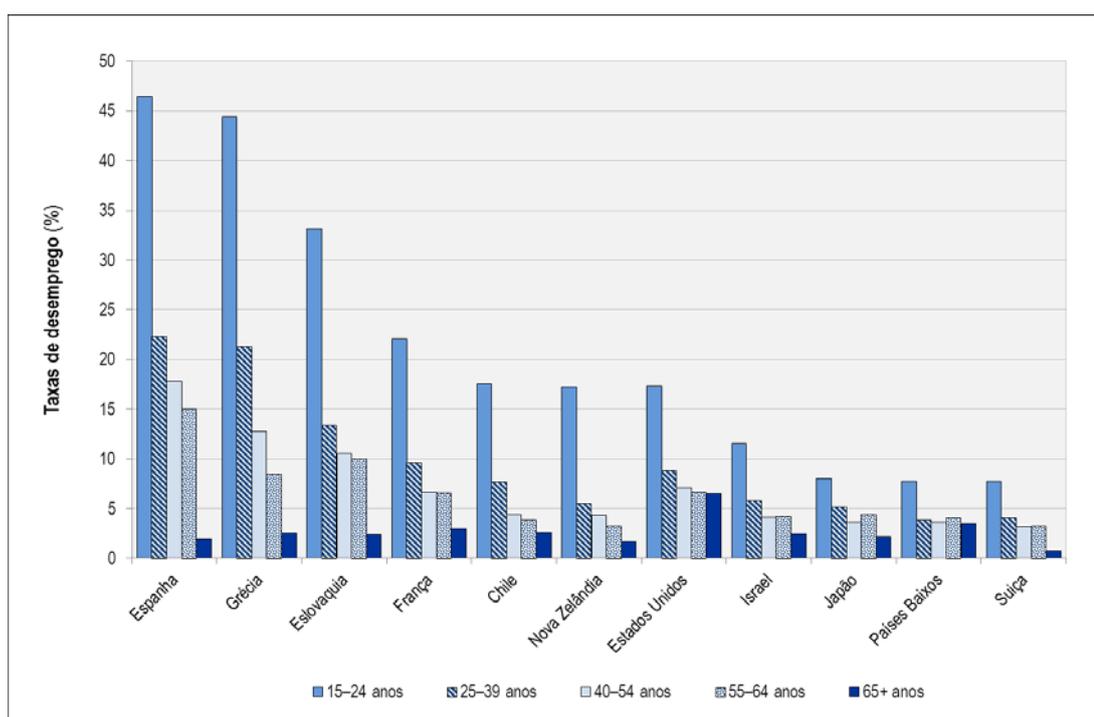
¹¹ Embora a tendência dos anos de 1980 não tenha sido incluída no presente relatório, na Europa de Leste verificou-se um declínio particularmente importante nas taxas de atividade masculinas no grupo etário 55-64, entre 1980 e 2005. A saída do mercado de trabalho dos trabalhadores com idades mais avançadas deveu-se fundamentalmente à reforma antecipada involuntária associada a reestruturações económicas. Ver P. Auer and M. Fortuny. *Ageing of the labour force in OECD countries: Economic and social consequences* (Geneva, 2000), e M. Fortuny, A. Nesporova and N. Popova. *Employment promotion policies for older workers in the EU accession countries, the Russian Federation and Ukraine*, *Employment Paper 2003/50, Employment Sector* (Geneva, 2003).

necessariamente um menor risco de perda de emprego em relação aos trabalhadores mais jovens – pode refletir que eles têm mais probabilidades de sair do mercado de trabalho a seguir à perda do emprego. Acresce ainda o facto de que muitos trabalhadores mais velhos estão a ser empurrados para fora do mercado de trabalho e preferem reformar-se do que enfrentar o estigma do desemprego. Além disso, embora as taxas para os trabalhadores com idades mais avançadas sejam baixas, a incidência do desemprego de longa duração é mais elevada e tem estado a aumentar na maioria dos países da OCDE (ver figura 1.22 para alguns países). Nestas circunstâncias, os trabalhadores com idades mais avançadas ficam facilmente desencorajados e abandonam o mercado de trabalho.

59. Observou-se em alguns países um aumento do desemprego nos escalões etários mais elevados. Na América Latina, por exemplo, existem evidências de que o desemprego entre os trabalhadores mais velhos é baixo mas está em crescimento. Na Argentina, por exemplo, a taxa de desemprego dos trabalhadores mais velhos aumentou dez pontos percentuais entre 1990 e 2003. Também a proporção de trabalhadores com idades mais avançadas na economia informal cresceu na maioria dos países da América Latina (exceto no Chile, Panamá e Brasil).¹²

Figura 1.21. As taxas de desemprego diminuem com a idade, nem sempre por boas razões

Taxas de desemprego por grupo etário em países seleccionados da OCDE, 2011 (%)

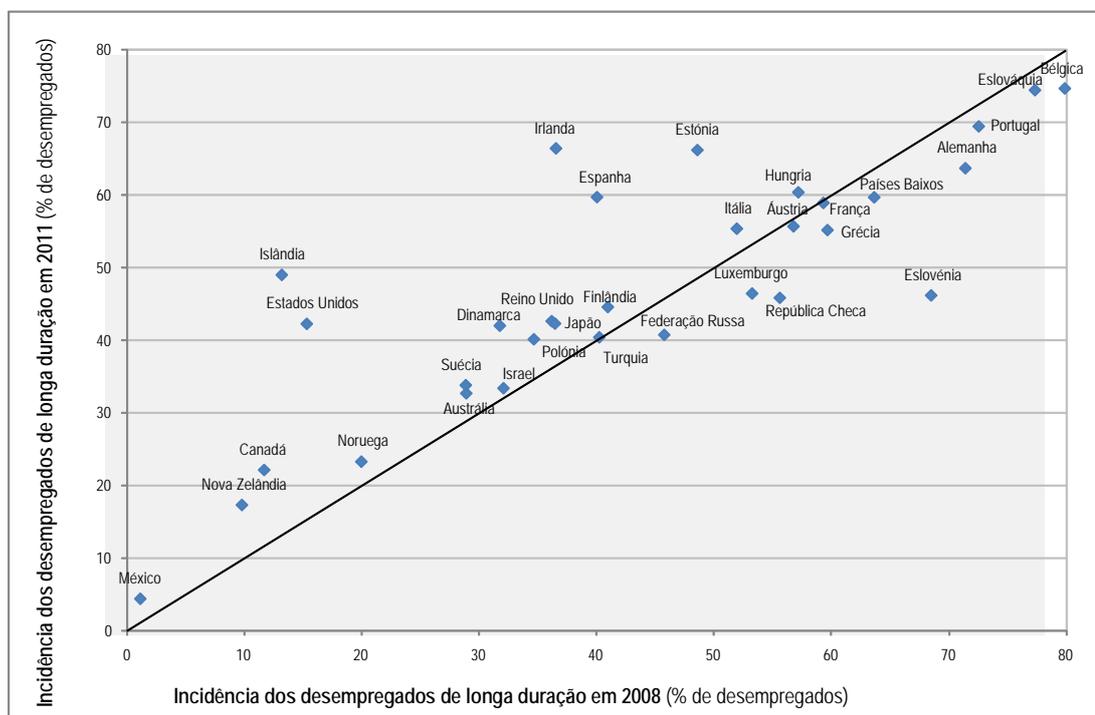


Nota: Os dados relativos a Espanha referem-se ao grupo etário 15-25.

Fonte: <http://stats.OECD.org/>, estatísticas da população ativa por idade e sexo. Dados descarregados em 26.11.2012.

¹² Bertanou, F. (ed.). *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina* (Santiago de Chile, ILO, 2006).

Figura 1.22. Incidência da taxa de desemprego de longa duração entre os trabalhadores mais velhos em países selecionados da OCDE, 2008 em relação a 2011 (% de desempregados)



Nota: Proporção de desempregados de longa duração (um ano ou mais) em relação aos trabalhadores desempregados com mais de 55 anos. Países acima da diagonal registaram um aumento no desemprego de longa duração.

Fonte: <http://stats.OECD.org/>, incidência do desemprego por duração. Dados descarregados em 26.11.2012.

Educação, competências e tendências da população ativa

60. Em média, os adultos que passam mais tempo no sistema de educação ou de formação têm uma maior probabilidade de estar economicamente ativos e uma menor probabilidade de estar desempregados.¹³

61. Na Hungria, um estudo revelou que 62 por cento dos trabalhadores com idades entre os 45-64 anos com o ensino secundário estavam a trabalhar. Este número subiu para 75 por cento para aqueles com o ensino superior.¹⁴ Na República Checa registam-se diferenças significativas nas taxas de atividade dos trabalhadores mais velhos, de acordo com o nível de educação.¹⁵ Mesmo nos países pobres, as taxas de participação aumentam com o nível de educação: na Índia, por exemplo, 25 por cento de analfabetos idosos participam no mercado de trabalho comparativamente com cerca de 50 por cento das pessoas com um diploma técnico ou um curso universitário ou pós-graduação.

62. Na UE-25, o nível de competências é um fator particularmente importante no emprego de trabalhadores com idades mais avançadas. Em todas as idades, as

¹³ Eurofound. *Working conditions of an ageing workforce* (Dublin, 2008), p. 49.

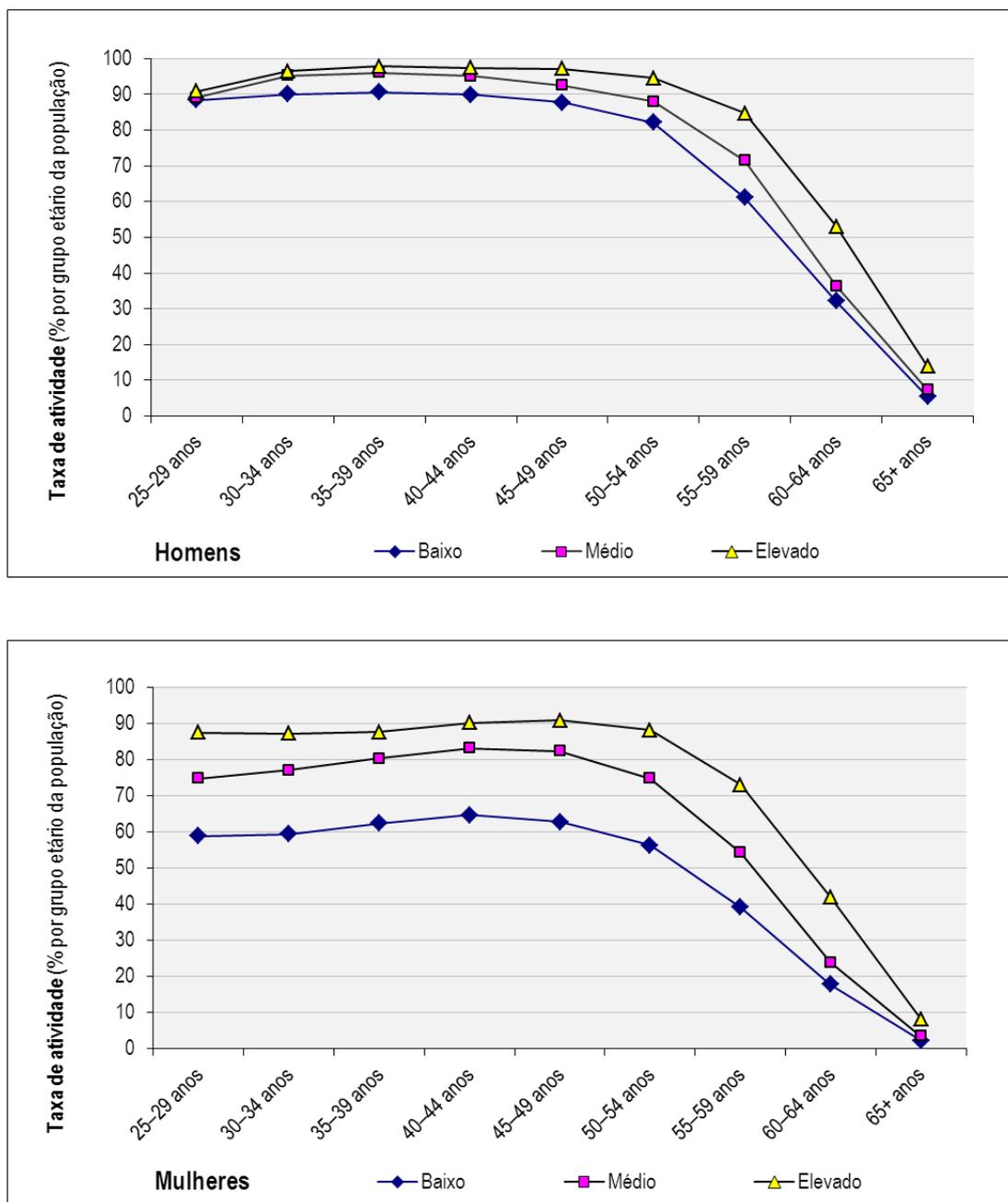
¹⁴ Eurofound. *Employment of older workers and lifelong learning*, disponível em: www.eurofound.europa.eu/ewco/2005/09/HU0509NU01.htm.

¹⁵ OECD. *Ageing and employment policies: Czech Republic* (Paris, 2004).

taxas de atividade são significativamente mais elevadas entre os que possuem um nível de instrução mais elevado, com a correlação entre o nível de competências e a taxa de atividade a ser mais pronunciada para as mulheres do que para os homens. Para estes, a diferença nas taxas de atividade entre os menos qualificados e os altamente qualificados geralmente aumenta com a idade, sendo maior nos grupos 55-59 e 60-64, onde a diferença ultrapassa os 20 pontos percentuais (figura 1.23).

Figura 1.23. A taxa de atividade aumenta com os níveis de competências

Taxa de participação por faixa etária de cinco anos, sexo e nível de competências na UE-25, 2006



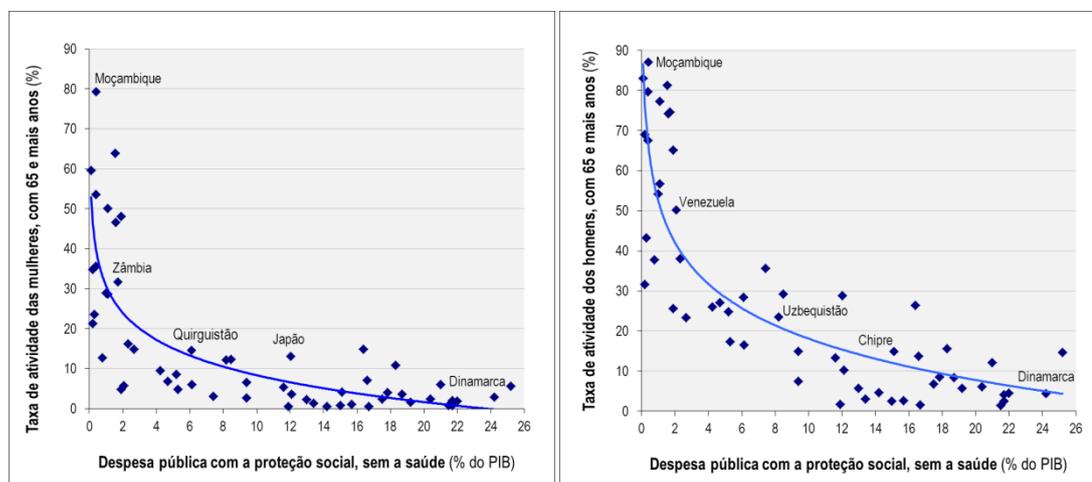
Fonte: *Employment in Europe*, 2007.

Segurança do rendimento e taxa de atividade das pessoas de idade mais avançada

63. Existe uma relação clara entre a taxa de atividade e a cobertura da segurança social. A Figura 1.24 mostra a correlação entre a taxa de atividade de homens e mulheres com mais de 65 anos e as despesas públicas de proteção social à exceção da saúde (que são dominadas pelas despesas com pensões). A taxa de atividade de pessoas de idade mais avançada diminui nos países com despesas mais elevadas. Curiosamente, as taxas de atividade dos homens são mais sensíveis a mudanças nas despesas do que as taxas das mulheres. Este facto pode atribuir-se aos níveis de prestações para os homens serem superiores aos das mulheres.

Figura 1.24. A taxa de atividade é mais elevada quando a proteção é menor

Correlação entre a taxa de atividade das populações com mais de 65 anos e despesa pública com a proteção social (sem a saúde) para países selecionados, em percentagem do PIB (2005)

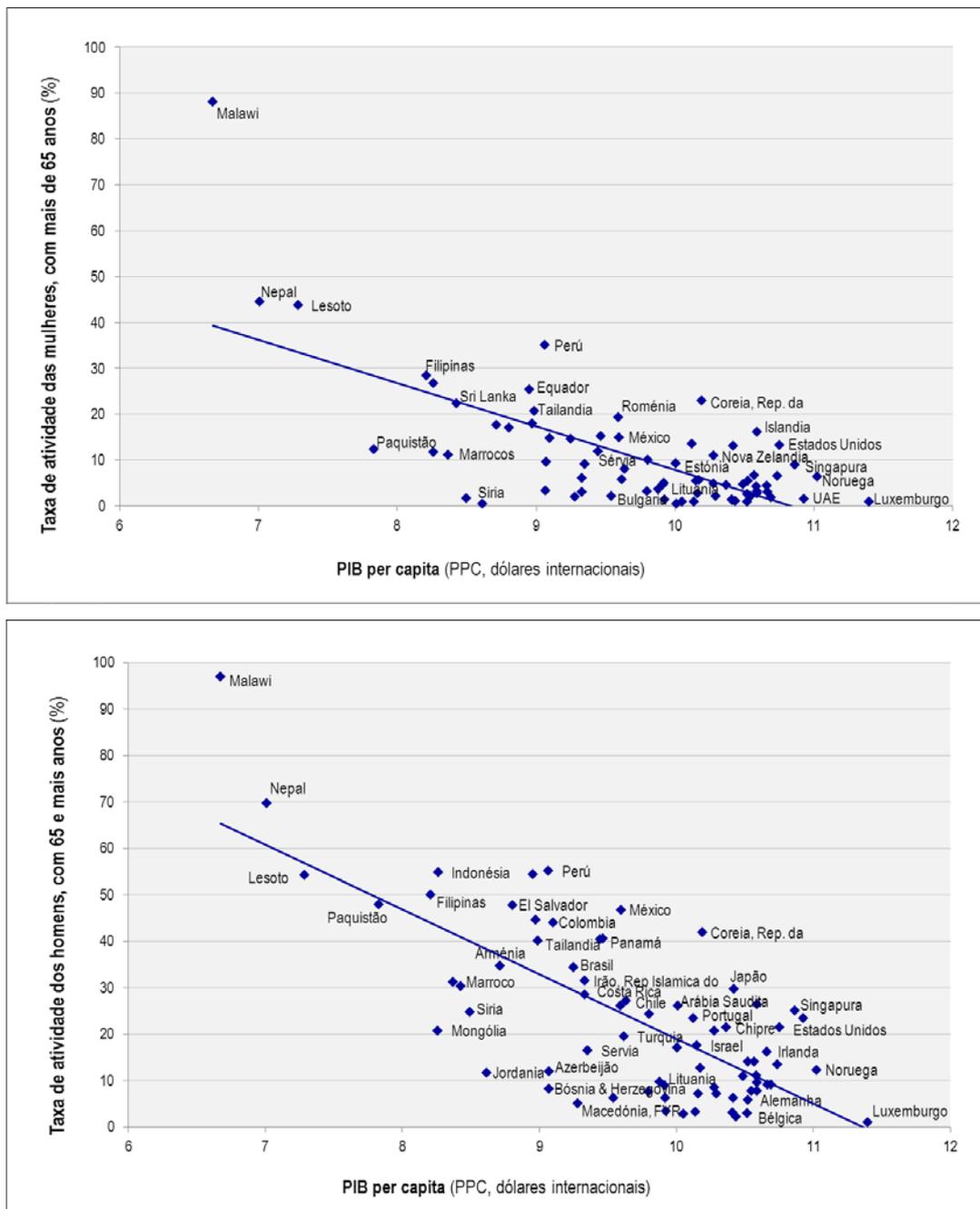


Fonte: ILO: Laborsta, dados não relacionados com a saúde pública. Cálculos próprios dos autores.

64. Existe também uma relação clara entre a taxa de atividade e os níveis de rendimento. A Figura 1.25 mostra que quanto maior é o PIB *per capita*, menor é a necessidade das pessoas com mais de 65 anos de idade trabalharem.

Figura 1.25. Quando o PIB *per capita* é baixo as pessoas mais velhas têm de trabalhar

Correlação entre a taxa de atividade das populações com mais de 65 anos e PIB *per capita* (2008)



Fonte: ILO Labour Stat., 2012.

65. Os países em desenvolvimento apresentam os níveis mais elevados de taxas de atividade da população mais velha, principalmente porque as pessoas mais velhas continuam a trabalhar para ganhar a vida. Nestes países, um grande número de pessoas mais velhas trabalham na economia informal, devido à ausência ou ao baixo nível das prestações de velhice. A África é a região com a maior taxa de atividade dos trabalhadores mais velhos.

66. As taxas de atividade das mulheres idosas são elevadas nos países em desenvolvimento, com exceção das regiões do Norte de África e do Médio Oriente. As taxas de atividade para as mulheres com mais de 65 anos são particularmente elevadas no Sudeste Asiático (20 por cento ou mais). Na América Latina, o aumento da taxa de atividade feminina no grupo dos 55-64 anos é impressionante. Na América do Sul, a taxa da atividade feminina da faixa etária 55-64 aumentou em mais de 16,5 pontos percentuais desde o período entre 1990 e 2005, e espera-se que continue a aumentar. As taxas de atividade das mulheres mais velhas nas sub-regiões mais pobres da África são também muito elevadas (mais de 70 por cento para a faixa etária 55-64 no leste da África, por exemplo). A pobreza das mulheres de idade avançada ou na viuvez obriga as mulheres a continuar a trabalhar, principalmente na economia informal.

Dinâmicas das migrações

67. Em muitos países, as migrações são um fator com impacto significativo sobre a composição da mão-de-obra. Hoje, cerca de 214 milhões de pessoas – cerca de 3,1 por cento da população mundial – vive fora do seu país de origem, mais do que o dobro do número registado 25 anos atrás. Destes 214 milhões de pessoas, cerca de 105 milhões são economicamente ativas.¹⁶ O número de migrantes tem vindo a aumentar ao longo do tempo.

68. Entre 2005 e 2050, o número líquido de entradas de migrantes internacionais para regiões mais desenvolvidas deverá atingir os 103 milhões. É preciso salientar que este número não compensa o declínio demográfico natural da população previsto de 74 milhões de pessoas nestas regiões mais desenvolvidas.¹⁷

69. Em 2005, sessenta e dois milhões de pessoas emigraram de países em desenvolvimento para países mais desenvolvidos, quase o mesmo número – 61 milhões – emigrou entre países menos desenvolvidos.

70. Entre 2005 e 2050, os principais recetores líquidos de migrantes internacionais serão, segundo as projeções anuais: Alemanha (150 mil), Austrália (100.000), Canadá (200.000), Espanha (123.000), Estados Unidos (1,1 milhões), Itália (139.000) e Reino Unido (130 mil). Os países com os mais elevados níveis de emigração segundo as mesmas projeções são: China (-329.000 anualmente), Índia (-241.000), Indonésia (-164.000), Filipinas (-180.000), México (-306.000), e Paquistão (-67.000).

Urbanização e envelhecimento da população nas áreas rurais

71. Mais de metade da população mundial viverá em áreas urbanas em 2030. Prevê-se que o crescimento futuro da população ocorra quase que exclusivamente em áreas urbanas. Até 2030, a população urbana mundial deve chegar a 4,9 mil milhões, enquanto a população rural deverá diminuir cerca de 28 milhões. Além disso, o ritmo da urbanização vai ter um crescimento mais rápido em regiões que atualmente tem baixos níveis de urbanização, tais como a África Oriental. A população urbana de África e Ásia duplicará entre 2000 e 2030 e muitos desses habitantes urbanos serão pobres.¹⁸

¹⁶ ILO. GB.316/POL/1, 316th Session, Geneva, 1–16 November 2012.

¹⁷ ILO. "Conclusions on a fair deal for migrant workers in a global economy", in Report of the Committee on Migrant Workers, *Provisional Record No. 22*, ILC, 92nd Session, Geneva, 2004.

¹⁸ *State of World Population 2007*, UNFPA. http://www.unfpa.org/swp/2007/english/chapter_1/index.html.

72. Algumas consequências na composição da mão-de-obra rural já são visíveis: muitos países estão a assistir a um aumento na proporção de pequenos agricultores idosos. Jovens adultos migram para áreas urbanas à procura de oportunidades de emprego e educação. Em Moçambique, 70 por cento dos membros do Sindicato dos Pequenos Agricultores tem mais de 45 anos de idade,¹⁹ enquanto nas Filipinas a idade média dos agricultores é de 57 anos. Nas Caraíbas, a idade média de um agricultor é agora de 62 anos.

73. Nos países em desenvolvimento há diferenças marcantes nas taxas de atividade das pessoas idosas das áreas urbana e rural. Na China, por exemplo, a taxa de atividade nas áreas urbanas que beneficiam de um certo grau de proteção social diminui com a idade. Pelo contrário, nas zonas rurais, onde a participação no sistema de pensões rurais é fraca, as taxas de atividade das pessoas idosas permanecem elevadas, de 80 por cento (55-59 anos), 66 por cento (60-64 anos) e 28 por cento (65 e mais).²⁰ Ignora-se ainda se a nova lei introduzida em 2010 sobre o regime de pensões rurais, que prevê uma pensão de reforma para todos os trabalhadores rurais a partir dos 60 anos, vai modificar as taxas de atividade das pessoas idosas que vivem em zonas rurais.

As crises económicas

74. As crises e os choques económicos têm um impacto nos mercados de trabalho. Em todas as crises são os trabalhadores mais jovens, bem como os trabalhadores mais velhos, que mais sofrem. Muitas vezes são eles os primeiros a perder os seus empregos e os últimos a ser reintegrados no mercado de trabalho. Os que conseguem continuar a trabalhar têm, muitas vezes, de aceitar contratos menos seguros e condições de trabalho mais duras.

75. A atual crise económica e financeira é o exemplo mais recente deste fenómeno. Afetou e continua a afetar mais duramente os países da OCDE, onde, por um lado, o envelhecimento é muito acentuado, e, ao mesmo tempo, os jovens tiveram dificuldades em entrar no mercado de trabalho, mesmo antes do início da crise.

76. Tem sido dada uma atenção especial à análise da incidência da crise nos jovens, levando a uma série de medidas que estão a ser tomadas a nível nacional e internacional, como a *Call for Action* da OIT,²¹ aprovada na Conferência Internacional do Trabalho em 2012.²²

77. Tem sido dada pouca atenção à análise de impacto da crise sobre as pessoas mais velhas. No entanto, as evidências mostram que tanto a quantidade como a qualidade do emprego dos trabalhadores mais velhos têm sido particularmente afetadas. O aumento da taxa de desemprego destes trabalhadores não foi maior do que para outros grupos etários – exceto nos Estados Unidos –, mas a duração do desemprego é muito maior e eles irão, provavelmente, permanecer desempregados mesmo após o início da recuperação. Os dados para a Austrália mostram que 45 por

¹⁹ Ver www.unac.org.mz.

²⁰ OECD. (2010). *China in the 2010s: Rebalancing Growth and Strengthening Social Safety Nets*, table 4.

²¹ ILO. (2012). *The youth employment crisis: A call for action*. http://www.ilo.org/washington/WCMS_185950/lang-en/index.htm.

²² Ver também: ILO. *Global Employment Trends for Youth 2011 e 2012*. ILO: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2011. "Giving youth a better start", a policy note for the G20 Meeting of Labour and Employment Ministers (Geneva and Paris).

cento das pessoas com idades entre os 55 e mais anos ficou desempregada por mais de um ano, comparativamente com 35 por cento para a faixa etária entre os 35 e os 44 anos. Nos Estados Unidos, em 2010, a taxa média de duração do desemprego para os trabalhadores com idades entre os 16 e os 24 anos foi de 23,3 semanas, em comparação com 35,5 semanas para aqueles trabalhadores com idades entre os 55 e mais anos.²³ Como resultado, verificou-se um grande sentimento de desencorajamento junto dos trabalhadores acima dos 55 anos, que constituíam, em 2009, 15 por cento dos trabalhadores desencorajados. Até meados de 2010, esta percentagem tinha aumentado para quase 24 por cento.

78. O emprego involuntário a tempo parcial também aumentou, especialmente entre os mais velhos. Os postos de trabalho a tempo parcial tendem a ser ocasionais, sem pagamento de férias anuais ou de baixas por doença, e com uma segurança de trabalho reduzida. Os trabalhadores temporários tendem igualmente a ser mais mal pagos do que os trabalhadores permanentes.²⁴ O trabalho independente também aumentou, o que em tempos de crise representa muitas vezes a única opção que resta (ao mesmo tempo, é particularmente difícil gerir uma empresa durante os períodos de recessão). Nos Estados Unidos, em 2007, 10 por cento dos trabalhadores mais velhos não-agrícolas foram contabilizados independentes, e este número aumentou para 10,5 por cento em 2010.

79. Parece também que a recessão impulsionou significativamente as fileiras dos que trabalham em empregos descritos como prestadores de serviços independentes (temporários ou com base em projetos, trabalhadores sazonais). O crescimento das formas atípicas de emprego, especialmente do trabalho ocasional e a tempo parcial, atenuou significativamente o impacto da regulação do trabalho, resultando num aumento da dispersão salarial e criando espaço para práticas de exploração.

80. Embora os países de baixo rendimento tenham sido menos afetados pela atual crise económica, essa situação nem sempre se verificou, como por exemplo durante a crise asiática no final da década de 90 do século passado. Além disso, outras regiões estão a atravessar diferentes tipos de crises, como por exemplo o Médio Oriente e o Norte de África, onde, devido a mudanças políticas, as economias abrandam consideravelmente e a situação já difícil dos jovens e idosos tem-se deteriorado ainda mais.

81. Em países de rendimento baixo e intermédio, as pessoas mais velhas têm, tal como as pessoas mais jovens, ainda menos oportunidades para se adaptar às novas circunstâncias económicas em comparação com países mais desenvolvidos e, assim, enfrentar desafios específicos em tempos de dificuldades económicas. Na ausência de proteção social e de medidas urgentes e temporárias de assistência social, muitas vezes referidas como redes de segurança social, especialmente os trabalhadores mais velhos estão muitas vezes mal preparados para enfrentar a mudança.

82. Mesmo antes da crise económica e financeira, a necessidade de se criarem oportunidades de trabalho digno constituiu um desafio que poucos países estavam a gerir com sucesso. As taxas de desemprego jovem eram muito superiores às taxas de desemprego de adultos e a pobreza dos idosos estava a aumentar em muitos países. Uma série de crises em todo o mundo – incluindo a crise dos preços dos alimentos,

²³ Bisom-Rapp, S. et al., 2011, op. cit.

²⁴ Claro que este não é o caso de todas as situações de trabalho a tempo parcial. A maioria destas situações são voluntárias e do agrado dos trabalhadores.

a crise económica e financeira, as crises causadas por desastres naturais, guerras e mudanças políticas – levou a uma situação em que, de acordo com estimativas do BIT, o mundo enfrenta o "desafio urgente" de criar 600 milhões de empregos produtivos na próxima década, a fim de gerar crescimento sustentável e manter a coesão social. Em todo o mundo, 200 milhões de pessoas estão sem emprego e muitos milhões poderiam entrar no mercado de trabalho se existissem oportunidades de emprego. Mesmo com um cenário otimista de 4 por cento de crescimento do PIB mundial para os próximos anos, o número total de pessoas sem emprego aumentará mais 6 milhões até 2016.²⁵ No entanto, de acordo com as últimas estimativas do FMI, é mais provável que a crise económica vá continuar para além de 2013, com taxas de crescimento económico muito mais lentas na maioria dos países, especialmente no âmbito da OCDE. Esta situação levará a uma redução ainda maior das oportunidades de os grupos vulneráveis no mercado de trabalho encontrarem empregos dignos.

²⁵ ILO. *Global Employment Trends*, 2012.

Capítulo 2

As implicações económicas e sociais do novo contexto demográfico

83. Neste capítulo analisam-se as implicações que as mudanças demográficas podem ter sobre o desenvolvimento económico, o emprego e a proteção social nos países em vários estádios da transição demográfica. Mostra que o comportamento económico está fortemente associado ao ciclo de vida – as pessoas consomem e poupam de forma diferente em diferentes momentos da vida – e que, por consequência, mudanças nas estruturas da população causam um grande impacto no desenvolvimento económico e social. Além disso, as alterações previsíveis na composição da mão-de-obra devido ao envelhecimento da população têm implicações importantes sobre o emprego – por exemplo, em termos de escassez de competências, necessidades de educação e formação, e produtividade e rendimentos. Finalmente, a evolução da estrutura da população pode exercer uma pressão sobre as instituições existentes que garantem a segurança económica e de rendimento e proporcionam serviços adequados a uma população em envelhecimento – em particular cuidados de saúde, cuidados continuados e sistemas de pensões – e ter implicações nas regras para a reforma.

2.1. Impacto no desenvolvimento económico

84. As mudanças nas estruturas etárias têm um impacto nos resultados económicos porque o comportamento económico das pessoas altera-se de acordo com a idade. O ciclo de vida pode ser dividido em três fases: a que precede a entrada no mercado de trabalho, a carreira profissional e a que se segue no fim da vida ativa. Durante a primeira e a última fase, os indivíduos consomem mais do que produzem, enquanto na segunda fase produzem mais do que consomem. A duração de cada fase difere de indivíduo para indivíduo, e é influenciada por muitos fatores não biológicos: a estrutura económica da sociedade, as estruturas dos agregados familiares, os programas públicos para as crianças e os idosos, as oportunidades de educação, diferenciais nas taxas de fecundidade entre as pessoas pobres e as outras, as necessidades e expectativas das famílias, a saúde, entre outras.

85. Durante a primeira e última fase, as pessoas apresentam um "défice no ciclo de vida" dado que o seu consumo é mais elevado do que o seu rendimento do trabalho. O consumo nestas duas fases é financiado principalmente por transferências intergeracionais, privadas ou públicas, que desempenham um papel crucial na redistribuição de recursos de pessoas em idade ativa para as crianças e os idosos. O défice global depende do número de pessoas em cada fase. Com o envelhecimento da população prevê-se um maior número de indivíduos na terceira fase, resultando num aumento do défice.

Dividendos demográficos: A janela de oportunidade?

86. Num número crescente de países em desenvolvimento, como resultado da baixa fecundidade e do aumento da longevidade, a proporção de crianças está a diminuir, enquanto a percentagem de adultos em idade ativa aumenta. Se esta mão-de-obra relativamente mais elevada estiver empregada num emprego produtivo, isso significa um “excedente” ligado ao ciclo de vida (decréscimo do rácio de dependência). Esta situação é particularmente propícia ao desenvolvimento, pois há mais possibilidades de poupança e investimento, enquanto também reduz a pressão sobre as despesas com a educação. A queda no rácio de dependência liberta recursos para o investimento público e privado em capital humano e físico. O rendimento *per capita* pode potencialmente crescer a um ritmo acelerado; isto é o que se apelida de “primeiro dividendo demográfico”.

87. Este primeiro dividendo exprime-se pelo crescimento do PIB gerado pelos trabalhadores adicionais. Mais trabalhadores geram mais produto (*output*), mais poupanças, e na medida em que a poupança é convertida em investimento interno, mais capital (físico e humano) será acumulado. Como resultado, cada trabalhador irá dispor de mais capital para a sua atividade no futuro e, desta forma, a produção aumentará. Verifica-se uma aceleração no crescimento económico, as poupanças melhoram, assim como as receitas do governo e, conseqüentemente, a capacidade fiscal para financiar as políticas públicas aumenta. A "janela de oportunidade" demográfica primeiro "abriu-se" para o mundo em desenvolvimento, durante a década de 70 do século passado, quando a América Latina, o Leste e Sudeste da Ásia, as nações das Ilhas do Pacífico, bem como o Médio Oriente e o Norte de África, todos começaram a usufruir deste dividendo. Prevê-se que este primeiro período vá durar cerca de 50 anos, mas com variações consideráveis entre os países. A China constitui uma exceção notável, onde, como resultado da política conjunta do filho único e do desenvolvimento socioeconómico, a transição demográfica foi completada em cerca de 20 anos. A janela abriu-se mais tarde no Sul da Ásia (por volta de 1985) e na África subsaariana (por volta de 1995). Prevê-se que o primeiro período de dividendos para estas regiões dure mais tempo – entre 60 e 80 anos.¹

88. Para beneficiar das oportunidades criadas por esse dividendo demográfico e alcançar permanentemente uma taxa de crescimento económico mais elevada, a disponibilidade do emprego pleno e produtivo é de importância crucial. Este dividendo aumenta de acordo com a capacidade da economia para criar empregos produtivos para uma cada vez maior população ativa. Por isso, o desafio é o défice global de oportunidades de emprego produtivo. Países em todo o mundo não têm capacidade para tirar partido do dividendo da situação demográfica, porque uma parte significativa da sua mão-de-obra ou se encontra à procura de trabalho ou é constituída por trabalhadores pouco qualificados, trabalhadores com baixa produtividade e empregos de baixa qualidade na economia informal, auferindo salários muito baixos. Esta situação tem sido agravada pela crise económica e financeira global. A OIT estima que, devido à crise, o desemprego tenha aumentado cerca de 27 milhões entre 2007 e 2012, dos quais 14 milhões estavam nas economias desenvolvidas e União Europeia, e 7 milhões no Leste da Ásia, 3 milhões na América Latina e Caraíbas e 1 milhão no Sul da Ásia. O número total de desempregados deverá aumentar em todas as regiões durante os próximos cinco anos, com a exceção das economias desenvolvidas e da União Europeia, Europa

¹ Lee, R. and Mason, A. *Population ageing, wealth, and economic growth: Demographic dividends and public policy*, WESS background paper (UN, New York, 2007).

Central e sudeste europeu (fora da UE), e CEI, onde se esperam ligeiras descidas. Estima-se que as taxas de desemprego jovem se deverão manter acima dos níveis antes da crise, já elevados.² O desânimo – das pessoas que não têm emprego nem se encontram a estudar – aumentou consideravelmente durante a crise, com menos 29 milhões de pessoas na população ativa do que o esperado,³ o que implica que os números atuais do desemprego subestimam a situação precária do mercado de trabalho.

89. Além do primeiro dividendo demográfico também pode surgir um segundo dividendo. Como a esperança de vida à nascença aumenta para grupos mais numerosos de pessoas mais velhas, isso pode resultar num aumento da poupança ao longo do ciclo de vida, permitindo financiar o consumo durante a velhice, resultando em mais capacidade de investimento – uma situação conhecida como o segundo dividendo demográfico. Este segundo dividendo surge na medida em que as estruturas institucionais e políticas induzem os indivíduos, empresas e governos a acumular capital. Ao contrário do primeiro dividendo, o segundo dividendo não é transitório – uma vez que o envelhecimento pode produzir um aumento permanente de capital por trabalhador, portanto, do rendimento *per capita* – e, em teoria, é provável que aumente ainda mais em proporção do aumento da esperança de vida.

90. A materialização dos dividendos demográficos não é automática, mas depende de instituições e políticas que transformem as mudanças na estrutura etária da população em desenvolvimento económico. Assim, o período de dividendos é uma “janela de oportunidade” mais do que uma garantia de melhores níveis de vida. Por exemplo, o padrão e nível de crescimento económico estão dependentes não apenas da dimensão da acumulação de riqueza, mas também da sua distribuição e redistribuição através de transferências.

Défice do ciclo de vida dos países

91. Numa fase avançada da transição demográfica, quando o rácio de dependência começa a aumentar, ou seja, quando a dimensão da população idosa começa a aumentar em relação à população em idade ativa, resultando num número crescente de pessoas que vivem numa fase de défice de ciclo de vida, há consequências importantes nas finanças públicas (especialmente em termos de transferências e serviços para os idosos), no crescimento económico e na pobreza.

92. Geralmente considera-se que a taxa de poupança agregada irá diminuir pois a proporção de pessoas que são os principais aforradores diminui, e a proporção das pessoas com excedente nas despesas aumentará, como implícito na hipótese do ciclo de vida. Este efeito levará a um crescimento económico mais lento, como resultado dos mecanismos explicados nos parágrafos anteriores. Para a UE-25 como um todo, a taxa média anual de crescimento potencial do PIB pode diminuir um ponto percentual durante o período de 2010 a 2050 devido ao envelhecimento da população e à conseqüente redução na dimensão da população ativa.⁴ No entanto, o aumento da esperança de vida é o outro componente importante do envelhecimento da população e poderia conduzir a uma maior taxa de poupança, na medida em que as pessoas antecipam um período mais longo de reforma a ser parcialmente financiado pelas suas poupanças privadas. Consequentemente, estes dois efeitos

² ILO. 2013. *Global Employment Trends*, Geneva, ILO.

³ ILO. 2012. *Global Employment Trends*, Geneva, ILO.

⁴ European Commission. *Europe's demographic future: Facts and figures on challenges and opportunities* (Brussels, 2007).

sobre a poupança e por consequência, sobre o investimento, acumulação de capital e, em última análise no crescimento económico, compensam-se mutuamente. No entanto, no contexto atual de taxas de juros baixas, é pouco provável que as eventuais poupanças adicionais pudessem apoiar os investimentos consideráveis, necessários para as infraestruturas públicas por forma a aumentar a procura agregada e, por sua vez, relançar o crescimento económico.

93. À medida que a população envelhece, a dimensão da mão-de-obra diminui. A redução da mão-de-obra significa que os países terão de se apoiar mais no crescimento da produtividade do que nas novas entradas no mercado de trabalho – ainda que o número de novas entradas possa ser aumentado através da promoção de uma maior participação de grupos específicos da população (mulheres, pessoas com deficiência) na força de trabalho e da gestão dos fluxos migratórios. Por exemplo, e de acordo com cálculos das Nações Unidas, se todas as outras coisas forem iguais, o Japão teria de assegurar um crescimento da produtividade da mão-de-obra de 2,6 por cento ao ano, a fim de manter um crescimento anual de rendimento *per capita* de 2 por cento durante os próximos 50 anos para compensar o impacto negativo de uma força de trabalho de menor dimensão. Seriam necessários mais de 80 por cento de aumento da mão-de-obra necessária para superar o impacto do aumento do envelhecimento da população. O mesmo se aplica – mas em menor grau – a outras economias em processo de envelhecimento, tais como Itália, Alemanha e Estados Unidos.

94. O impacto económico do envelhecimento da população também é evidente nas projeções de longo prazo da despesa pública com a educação, cuidados de saúde e pensões. O envelhecimento leva a uma pressão adicional substancial para financiar os cuidados de saúde e as pensões públicas. Ao mesmo tempo, conduz a alguma redução na pressão para o financiamento da educação. Os cuidados de saúde representam um grande desafio financeiro, com aumentos prováveis na despesa num futuro próximo, devido ao aumento da proporção de idosos na população, por um lado, e da intensidade do crescimento do uso formal de cuidados de saúde pela população idosa, por outro. Quanto às pensões, o problema da sua acessibilidade já é alto em muitas agendas nacionais, e aumentos de despesas com pensões dominam as perspetivas das finanças públicas dos países com populações a envelhecer. No que diz respeito à educação, a dimensão cada vez menor da população em idade escolar oferece uma oportunidade única para aumentar o investimento por aluno, sem aumentar as despesas totais em educação.

95. Estas questões vão ter impacto nos resultados da pobreza. As transferências públicas desempenham um papel significativo na redução da pobreza e da desigualdade. No Brasil, por exemplo, o sistema de pensões é responsável pela erradicação quase completa da pobreza na velhice, e o crescimento rápido do nível mínimo das prestações (igual ao salário mínimo) foi mais rápido do que o crescimento das prestações de reforma mais elevadas, resultando numa redução da desigualdade.⁵ Este exemplo mostra que, se os governos das sociedades em rápido envelhecimento não puderem pagar o custo adicional de cuidados de saúde e pensões, isso terá um impacto sobre a pobreza e a desigualdade. O risco é real: os esforços para conter a despesa social e a despesa pública totais foram retomados após a crise financeira e económica mundial de 2008. É assim difícil determinar até

⁵ Gragnolati, M. et al. 2011. *Growing Old in an Older Brazil: Implications of Population Ageing on Growth, Poverty, Public Finance and Service Delivery, Directions in Development*, Washington, DC, World Bank.

que ponto, no futuro, os sistemas de proteção social poderão ainda desempenhar com a mesma intensidade o seu papel de prevenção da pobreza.

96. Além disso, as opções de financiamento que os governos têm à sua disposição em matéria de custos fiscais ligados ao envelhecimento, acarretam implicações tanto no plano de acumulação de capital, como no do crescimento económico. Existem basicamente três formas para responder à procura acrescida de despesas com as prestações de segurança social. Uma delas é aumentar os níveis gerais de tributação para cobrir as despesas crescentes da segurança social. Isso é muitas vezes visto como tendo consequências nefastas sobre a capacidade de poupança dos contribuintes, mas considera-se que ela permite manter a níveis constantes o poder de compra dos beneficiários das prestações, estimulando assim o consumo e o crescimento económico. Outra abordagem baseia-se na redução das prestações de segurança social para libertar a pressão fiscal, com consequências sobre a capacidade de consumo e poupança de quem recebe as prestações, o que retarda o desenvolvimento económico. A terceira abordagem depende do financiamento da dívida pública para evitar que o governo aumente os impostos ou reduza as prestações, mas implica a transferência da carga fiscal para as gerações futuras se não houver criação de crescimento económico adicional. O resultado de cada uma dessas diferentes opções de financiamento depende de inúmeros fatores e é em grande parte o reflexo da política económica de cada país. Elas têm claramente fortes implicações sobre a possibilidade do dividendo demográfico poder ser positivo ou não. É necessário adotar uma combinação sensível de políticas, a fim de evitar problemas intergeracionais.

2.2. Pobreza e economia informal

97. À medida que as pessoas envelhecem, os seus rendimentos de trabalho representam uma parte menor do seu rendimento total. Na América Latina e Caraíbas (ALC), por exemplo, o rendimento do trabalho dos jovens adultos constitui, em média, cerca de 90 por cento do seu rendimento total, enquanto para o grupo etário de mais de 60 anos, essa percentagem diminui para 44 por cento (53 por cento para os homens, e 26 por cento para as mulheres).⁶

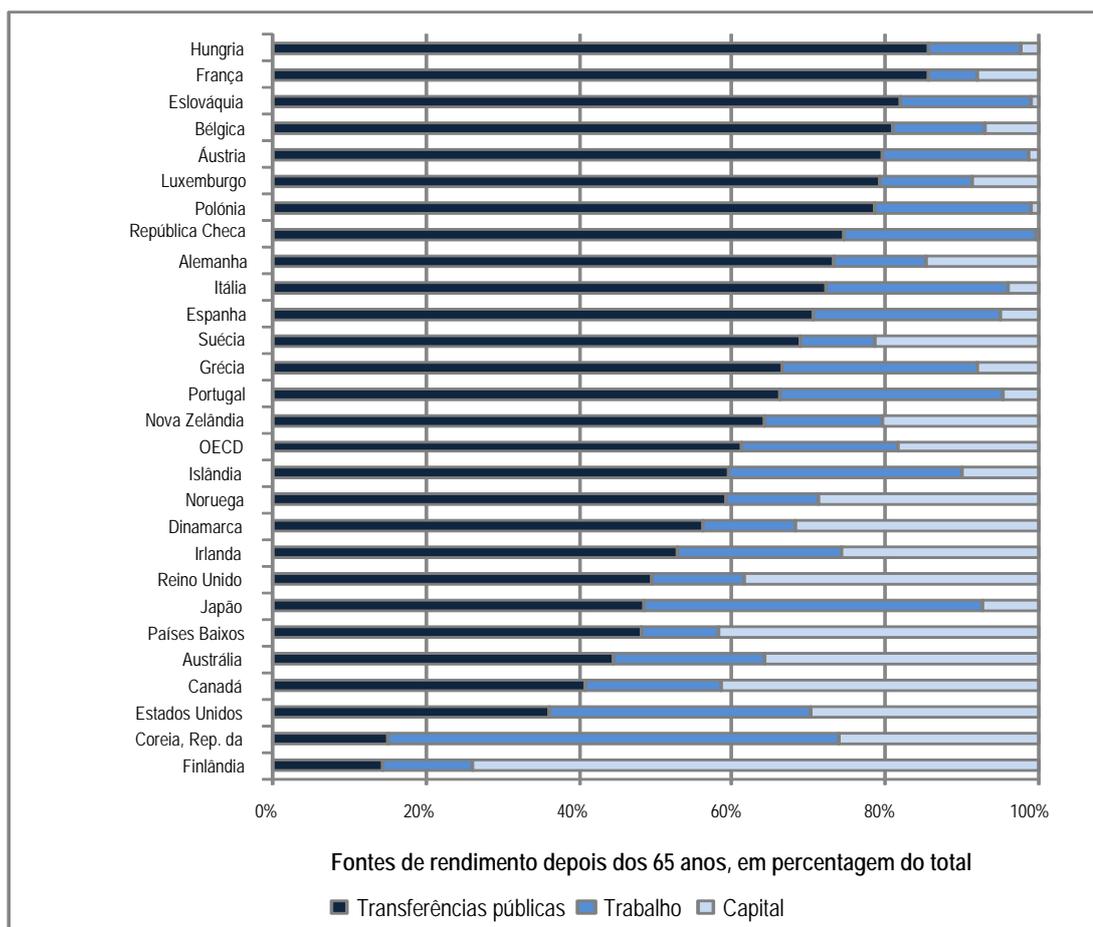
98. Em quase todas as definições, as pessoas idosas contam com um rendimento que resulta de uma combinação de capitais fixos, de parcas poupanças em muitos casos, de programas governamentais, tais como pensões e apoio de membros da família. Mas a saída do mercado de trabalho nos países em desenvolvimento, e cada vez mais nos países desenvolvidos, é lenta sem nunca constituir uma saída total. Os dados para a ALC, por exemplo, mostram que o rendimento do trabalho das pessoas mais velhas continua a ser significativo: em comparação com a média dos adultos com idades entre os 30-49, uma pessoa de 60 anos de idade ganha cerca de dois terços, e uma pessoa de 70 anos de idade ainda ganha mais de um terço do que os adultos no primeiro grupo etário ganham.⁷ Em alguns países da OCDE, como o Japão ou os Estados Unidos, o rendimento do trabalho para pessoas acima dos 65 anos continua a ser significativo (figura 2.1). Ter que depender do rendimento do trabalho numa idade mais avançada é particularmente difícil quando o mercado de trabalho nem sequer assegura empregos formais suficientes para a população mais

⁶ Cotlear, D. (ed.), 2011. *Population Ageing: Is Latin America Ready? Directions in Development*, Washington, DC: World Bank.

⁷ Cotlear, D. (ed.), 2011, op. cit.

jovem. Aqueles que trabalharam na economia informal ao longo da sua vida de trabalho continuarão provavelmente a trabalhar na informalidade, com um alto risco de lá permanecerem ou de se tornarem pobres. Mas mesmo aqueles que trabalharam no setor formal podem considerar que é difícil numa idade mais avançada continuar a trabalhar nesse setor e arriscam-se a ser empurrados para o setor informal.

Figura 2.1. Fontes de rendimento de pessoas idosas, países da OCDE, 2009



Fonte: OECD *Pensions at a Glance* 2009.

99. Serão todas estas fontes de rendimento suficientes para manter os idosos fora da pobreza, ou existem mais algumas que favoreçam a redução da pobreza e da dependência do setor informal? Em primeiro lugar, as poupanças são particularmente vulneráveis à inflação e/ou a crises financeiras. Além disso, na maioria dos países em desenvolvimento, os trabalhadores rurais, os trabalhadores por conta própria e os que dependem de atividades geradoras de rendimento na economia informal dependem de mecanismos informais de poupança e ajuda, como os mecanismos de poupança rotativa, associações de crédito, sociedades mutualistas e sociedades funerárias. Para a maior parte, isso não é o suficiente e as pessoas continuam a trabalhar na economia informal enquanto estiverem fisicamente aptas. Em muitos países de rendimento intermédio, os programas de segurança de rendimento oferecidos através de mecanismos individuais de poupança não conseguiram cumprir o seu objetivo, exceto no caso dos trabalhadores com empregos estáveis e níveis salariais dignos. Tais mecanismos pressupõem um

emprego estável e capacidade contributiva suficiente. Este não é o caso dos trabalhadores atípicos (a tempo parcial e com contratos temporários), trabalhadores envolvidos na economia informal ou para trabalhadores com salários baixos.

100. Como mostrado no Capítulo 1, os países em desenvolvimento apresentam os níveis mais altos de participação de mão-de-obra mais idosa da população, principalmente porque as pessoas mais velhas continuam a trabalhar para ganhar a vida, principalmente na economia informal. A falta de cobertura da segurança social (uma característica da economia informal) motiva as pessoas mais velhas a continuar a trabalhar. As mulheres mais velhas, particularmente em países de baixo rendimento, têm taxas de participação muito elevadas. Sem ativos, ou com ativos limitados acumulados ao longo da vida, tais como poupanças, habitação, gado ou terras, a pobreza feminina ou viuvez no fim da vida, obriga as mulheres a continuar a trabalhar, principalmente na economia informal, por longos períodos e com muito pouca segurança de rendimento. A falta de oportunidades de emprego digno ao longo da vida de trabalho é o principal desafio a enfrentar para superar altos níveis de trabalho informal na velhice.

101. Em países onde a adequação e cobertura dos programas de segurança de rendimento é limitada, a taxa de pobreza é significativamente superior.⁸ Nos países em desenvolvimento, as pensões – quando elas existem – tendem a ser baixas e a cobertura é irregular. A economia informal em particular, é geralmente caracterizada por uma ausência de sistemas de pensões. Uma vez que a economia informal gera a maioria dos empregos nos países em desenvolvimento, torna-se claro que a maioria das pessoas não tem uma pensão de reforma. Dado que a informalidade é um fenómeno crescente nas áreas urbanas, a pobreza dos idosos nessas áreas também irá provavelmente aumentar. Nas áreas urbanas da Indonésia e da República da Coreia, menos de 35 por cento dos homens e 15 por cento das mulheres têm acesso às pensões.⁹ Na América Latina, menos de 40 por cento dos adultos mais velhos são pensionistas. Para resolver o problema da cobertura insuficiente, alguns países introduziram pensões sociais, ou de subsistência, que constituem regimes não contributivos. Estes regimes têm muitas vezes um impacto significativo na redução da pobreza e também podem reduzir a desigualdade no envelhecimento, como no Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Botswana e África do Sul. Mas, na maioria casos, as prestações são demasiado baixas e a cobertura é demasiado reduzida para conseguir manter as pessoas mais velhas afastadas da pobreza. Na Ásia Ocidental, os sistemas de pensões, quando existentes, geralmente oferecem taxas de rendimento de substituição de 60 por cento para uma carreira média de 30 anos de serviço.¹⁰ Um estudo sobre 15 países da África Subsariana comparou as taxas nacionais de pobreza com índices de pobreza de agregados familiares com pessoas mais velhas para os países sem um regime de pensões. As diferenças nas taxas de pobreza foram significativas em nove países,

⁸ OECD. "Pensions at a Glance 2011: Retirement Income Systems in OECD and G20 Countries", Mar. 2011.

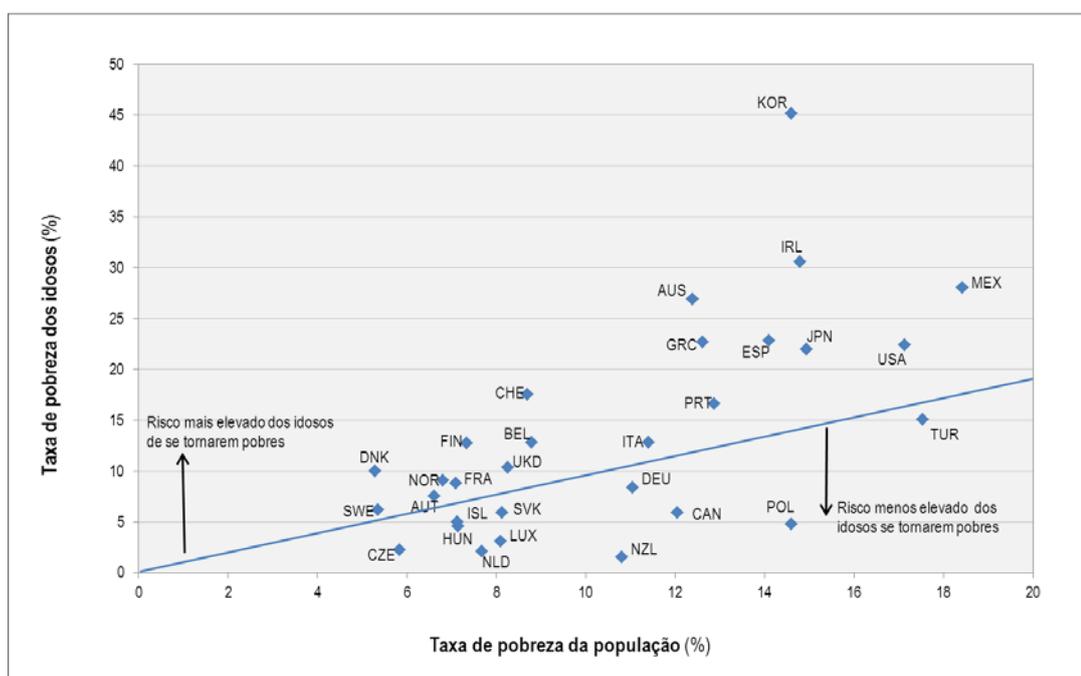
⁹ Giles, J., Dwen Wang and Wei Cai (2012). "The Labor Supply and Retirement Behavior of China's Older Workers and Elderly in Comparative Perspective", Chapter 6 in Smith, J.P. and Malay Majmundar (eds): *Ageing in Asia: Findings from New and Emerging Data Initiatives*, Committee on Population (CPOP), Division of Behavioral and Social Sciences and Education.

¹⁰ UN. 2008. Department of Economic and Social Affairs, Chapter 2: Economic and Social Commission for Western Asia, UN, New York.

verificando-se que os agregados familiares com pessoas idosas eram mais pobres do que aqueles sem pessoas idosas.¹¹

102. Em alguns países desenvolvidos, tais como os Estados Unidos, Japão ou Reino Unido, os programas públicos de pensões não oferecem o rendimento suficiente para a maioria das pessoas durante a reforma (figura 2.2). A situação é muito diferente entre homens e mulheres. No Reino Unido, apenas 30 por cento das mulheres tem direito a uma pensão completa básica do Estado, comparativamente com 85 por cento dos homens. Embora o período de qualificação para ter direito a uma pensão completa do Estado tenha sido reduzido a partir de 2010, persiste ainda a tendência de um grande número de pessoas mais velhas, principalmente mulheres, cair na pobreza quando entra na reforma.¹² Na UE-27, cerca de 14 por cento dos pensionistas do sexo masculino e 16,6 por cento de mulheres pensionistas foram consideradas em risco de pobreza em 2009.¹³ A partir de 2006, a média dos pagamentos de pensões públicas da Federação Russa tinha caído abaixo do nível "mínimo de subsistência" oficial do país.¹⁴ Em resposta, o Governo da Federação Russa aumentou as pensões várias vezes desde 2009, e em 2010 a taxa média de substituição era já de 40,2 por cento.¹⁵

Figura 2.2. Pobreza no rendimento dos idosos nos países do G20



Fonte: OECD, "Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries", March 2011.

¹¹ Kakwani N. and Subbarao, K. 2005. *Ageing and Poverty in Africa and the Role of Social Pensions*. Social Protection Discussion Paper Series. Washington, DC, World Bank.

¹² Bisom-Rapp, S. et al. 2011. "Decent Work, Older Workers and Vulnerability in the Economic Recession: A comparative study of Australia, the United Kingdom and the United States", in *Employee Rights and Employment Policy Journal*.

¹³ *Active Ageing and Solidarity between Generations: A Statistical Portrait of the European Union 2012*, Statistical Office of the European Communities, Luxembourg.

¹⁴ Eberstadt, N. Groth, H. 2010. "The Russian Federation: Confronting the special challenges of ageing and social security policy in an era of demographic crisis", in *International Social Security Review*, Vol. 63.

¹⁵ Eich et al. 2012. "Reforming the public pension system in the Russian Federation", *IMF WP/12/201*, IMF, Washington, DC.

103. Os membros da família têm sido tradicionalmente a principal fonte de apoio financeiro para as pessoas mais velhas – especialmente onde não existem sistemas de proteção social –, mas estes laços estão a começar a desaparecer. Com a crescente urbanização e os danos causados pelo VIH/SIDA, os mecanismos informais de proteção social na forma de dinheiro e ajuda, tanto de base familiar alargada como comunitária, estão cada vez mais a ser desmantelados. Na verdade, em algumas sociedades, particularmente aquelas que enfrentam a pandemia de VIH/SIDA, mas também em países de rendimento elevado, como o Japão, os papéis foram invertidos: os pais mais velhos estão cada vez mais a cuidar de netos, e até aos 80 anos as pessoas mais velhas transferem recursos para as gerações mais jovens.¹⁶

104. Como resultado de sistemas de pensões insatisfatórios (ou inexistentes), do colapso dos mecanismos de ajuda de base familiar e de níveis de poupança insuficientes, a probabilidade dos trabalhadores mais velhos trabalharem em formas de emprego mais vulneráveis, que agravam a sua vulnerabilidade, ou de dependerem de atividades geradoras de rendimento na economia informal, é cada vez maior. A Figura 2.3 mostra que é na região da África Subsaariana que as taxas de atividade são mais elevadas, porque a cobertura em termos de prestações de velhice é, em geral, a mais baixa. Na Índia, a grande maioria das pessoas mais velhas são trabalhadores por conta própria e trabalhadores ocasionais. Embora esta tendência se aplique a homens e mulheres idosos, uma maior proporção de homens idosos do que de mulheres idosas está envolvida em atividades por conta própria, enquanto a maioria dos trabalhadores ocasionais são mulheres.¹⁷ Na China, de acordo com inquéritos recentes em meio urbano, há um aumento significativo da informalidade no mercado de trabalho urbano, o que está a afetar as pessoas mais velhas, em particular, as mulheres idosas.¹⁸

105. Um sistema de pensões mais alargado e mais generoso, que oferece prestações tanto a contribuintes como a não-contribuintes, tem um impacto positivo sobre as taxas de pobreza e as taxas de atividade das pessoas idosas. Por exemplo, as taxas de pobreza na China diminuíram significativamente para as pessoas idosas que beneficiam de uma pensão.¹⁹ Um sistema generoso deste tipo também tem um impacto positivo sobre a pobreza de outros grupos da população. Quatro dos cinco países da África Austral com regimes de pensões sociais universais – Botswana, Lesoto, Ilhas Maurícias e África do Sul – estão a progredir mais do que os seus vizinhos para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio no domínio da luta contra a pobreza e a fome, da conclusão do ensino básico e da igualdade de género no ensino primário. Na Namíbia, registaram-se gastos mais elevados com educação e saúde para as crianças nas famílias em que uma pessoa mais velha recebe uma pensão social. Resultados semelhantes surgem da Zâmbia e de Moçambique, onde as transferências em dinheiro para as pessoas idosas têm levado a níveis mais elevados de despesas com a educação das crianças. Cada vez mais é dada atenção à atribuição de mais recursos públicos para as transferências monetárias para os idosos, um dos principais componentes da Recomendação (N.º 202) sobre os Pisos de Proteção Social, de 2012, em termos de prestações. Nos

¹⁶ Nabalamba, A. and Chikoko, M. 2011. *Ageing Population Challenges in Africa*, Tunis: African Development Bank.

¹⁷ Rajan, S. *Demographic ageing and employment in India* (ILO, Bangkok, 2010).

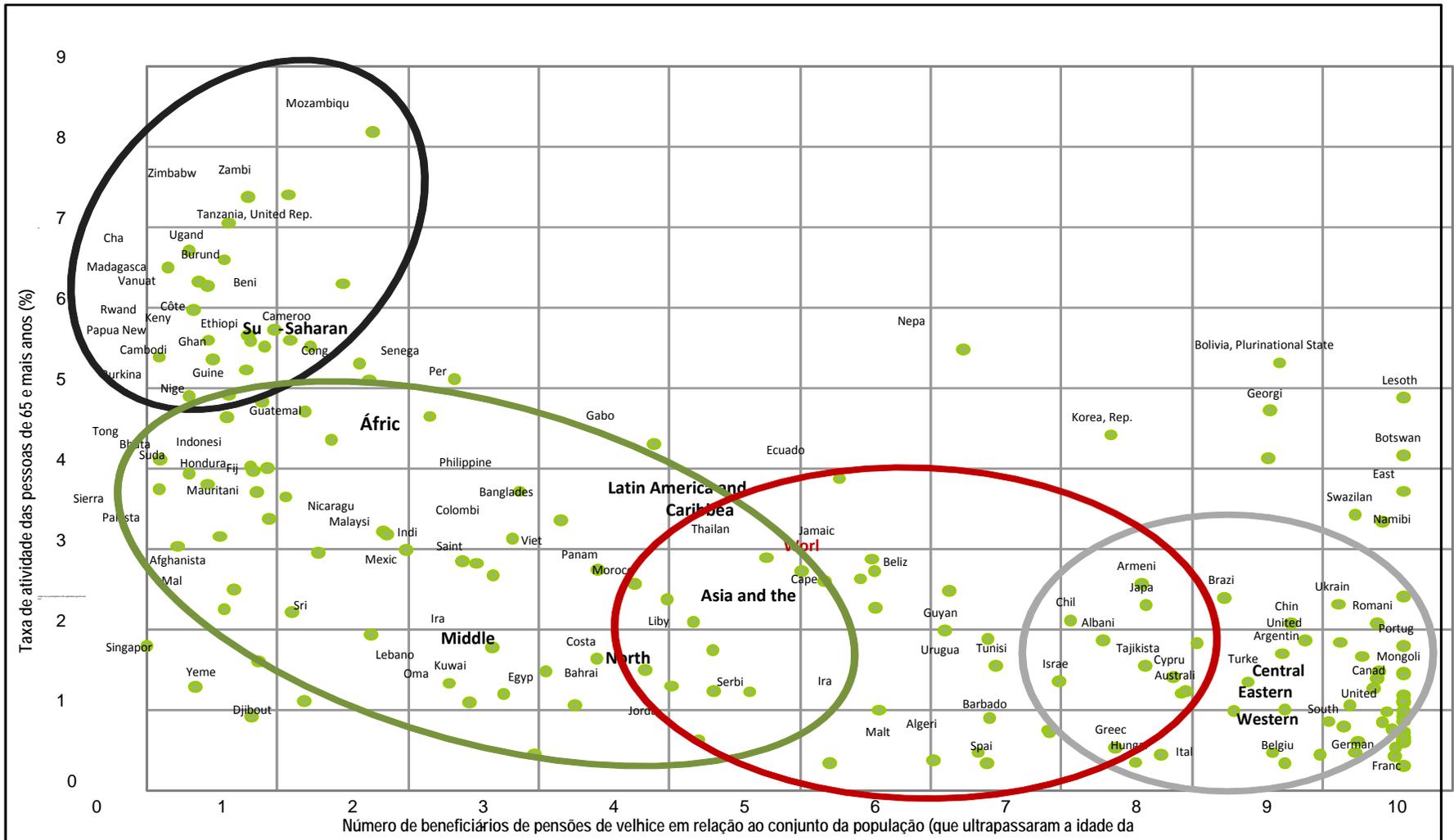
¹⁸ Yang, D.U. and Wang Meiyun. 2010. *Demographic ageing and employment in China*, Employment Working Paper No. 57, Geneva, ILO.

¹⁹ Yang, D.U. and Wang Meiyun, 2010, op. cit.

países sul-americanos com sistemas de pensões relativamente bem desenvolvidos (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai), a pobreza dos idosos é substancialmente inferior à média nacional.²⁰

²⁰ Gasparini, L. et al. *Poverty among the elderly in Latin America and the Caribbean* (La Plata, CEDLAS, 2007) p. 33.

Figura 2.3. Beneficiários de uma pensão de velhice e taxas de atividade das pessoas com 65 e mais anos, 2007-2011



Fonte: ILO SSI Laborstat (World Social Security Report, forthcoming 2012).

106. Em termos globais, cerca de 80 por cento da população mundial não está suficientemente protegida na velhice contra os riscos de falta de rendimento, saúde e invalidez. Isto significa que, só em países de rendimento baixo e intermédio, cerca de 342 milhões de pessoas idosas não beneficiam atualmente de segurança de rendimento. Esse número pode subir para 1,2 mil milhões até 2050, se os atuais mecanismos destinados a garantir a segurança de rendimento aos idosos não forem alargados.

2.3. Escassez de mão-de-obra e de competências

107. É provável que as atuais tendências demográficas possam conduzir a uma escassez de mão-de-obra. Vários países, em especial os industrializados, estão cada vez mais preocupados com a perspetiva de escassez de mão-de-obra, em resultado do rápido envelhecimento da população. As economias europeias, por exemplo, podem enfrentar uma escassez considerável na sua oferta de trabalho após 2018, pois a sua população com idades entre os 20 e 59 anos vai diminuir drasticamente, enquanto o grupo etário entre os 60 e os 69 anos vai continuar a crescer por mais 20 anos. O envelhecimento já não será compensado por taxas de participação no mercado de trabalho cada vez mais elevadas das mulheres e dos trabalhadores mais velhos. De acordo com a Comissão Europeia, a taxa de emprego dos trabalhadores idosos atingirá 59 por cento em 2025 na UE-25, comparativamente com os 47 por cento estimados para 2010.²¹ O nível de escassez de mão-de-obra varia no seio da União Europeia (UE). Nos países onde o desemprego é baixo, o problema está rapidamente a ganhar importância. Na Holanda, por exemplo, a procura poderia criar 600 mil novos postos de trabalho até 2015; mas com base em dados demográficos, o mercado de trabalho só vai crescer em cerca de 225 mil. No entanto, em países com desemprego persistentemente elevado, como resultado da crise económica e financeira mundial, a preocupação com a escassez de mão-de-obra pode parecer paradoxal. Embora a questão da escassez de mão-de-obra continue a ser uma tendência estrutural, ela não está no topo da agenda política.²²

108. A escassez de mão-de-obra será particularmente marcada em setores que exigem determinadas competências. Alguns setores, como a saúde, educação e transportes já estão com sinais de alerta. Por exemplo, devido à escassez de competências, hoje existem cerca de um milhão de empregos vagos na Alemanha. Quase uma em cada duas empresas alemãs está à procura de pessoas qualificadas, muitos deles na indústria transformadora e serviços. O rápido envelhecimento da população da Alemanha ameaça agravar a escassez de competências em várias outras áreas nos próximos anos.²³ Na Suécia, alguns setores da economia como a construção civil e a indústria de engenharia enfrentam escassez de mão-de-obra. Para muitas empresas, esta escassez traduz-se numa perda de rentabilidade e competitividade. Empregadores na República Checa, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia e Roménia referiram a falta de trabalhadores qualificados como um importante obstáculo ao crescimento das empresas na indústria transformadora e na

²¹ European Working Conditions Observatory. 2010. *Demographic change and work in Europe*, Dublin: Eurofound. http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveyreports/EU0902019D/EU0902019D_2.htm.

²² *Global Population Ageing: Peril or Promise?*, Global Agenda Council on Ageing Society, World Economic Forum, 2012, Chapter 10.

²³ Federal Government Report on the Demographic Situation and Future Development of Germany, November 2011 (in German). See http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2011/demografie_bericht.pdf?__blob=publicationFile.

construção civil.²⁴ Nos Estados Unidos a escassez vai surgir em profissões qualificadas específicas até 2030, à medida que os *baby boomers* se forem aposentando. Haverá uma escassez de mais de 3 milhões de trabalhadores com formação universitária de curta duração²⁵ em 2018.²⁶ De acordo com projeções recentes, em 2020 poderão faltar na China 22 milhões de trabalhadores qualificados, apesar dos investimentos consideráveis realizados na educação.²⁷

109. Tanto os países em desenvolvimento como os países desenvolvidos enfrentam desafios importantes devido à escassez de profissionais qualificados na área da saúde. Nos países em desenvolvimento, especialmente os de rendimento baixo, a escassez de trabalhadores qualificados nesta área já é evidente, e vai agravar-se à medida que vão sendo necessários mais trabalhadores de saúde para o tratamento de doenças crónicas. Nos países desenvolvidos, há uma necessidade crescente de pessoal especializado em hospitais e serviços de cuidados continuados, associados com o aumento da população idosa. Em 2006, a OMS estimou que havia uma escassez global de 4,3 milhões de trabalhadores de saúde em todo o mundo.²⁸ Dos 57 países onde essa escassez foi considerada crítica, 36 eram países da África subsaariana. Na última década verificou-se um rápido aumento na migração de pessoal de saúde, especialmente na maioria dos países da OCDE. Apesar das tendências recentes que mostram sinais de estabilização ou de declínio em alguns países, a migração de pessoal de saúde para os países da OCDE continua globalmente a aumentar. Os países da OCDE terão de prosseguir os seus esforços recentes para melhorar a formação e retenção de pessoal. As migrações podem ajudá-los a fazer face à escassez no curto prazo, mas não constituirá uma resposta credível para as tendências de mais longo prazo.²⁹

110. A escassez de competências não se limitará às categorias mais qualificadas do mercado de trabalho. Os empregos que estarão mais disponíveis no futuro não se limitarão aos que serão criados por um aumento da procura ou para atender às necessidades de novos mercados, mas serão compostos também pelos empregos existentes deixados vagos por pessoas que se aposentam – um facto que é muitas vezes negligenciado. Enquanto alguns destes postos de trabalho poderão desaparecer quando as pessoas se aposentarem, para a maioria não será assim. Estes postos de trabalho assemelham-se mais à estrutura vigente do mercado de trabalho do que os novos, refletindo melhor o padrão de emprego dos que chegam ao fim da sua vida profissional. Este facto tem importantes implicações para as políticas de mercado de trabalho, tais como sistemas de tutoria e contratos intergeracionais.³⁰

²⁴ Mitra, P. *Innovation, inclusion and intervention. From transition to convergence in Eastern Europe and the former Soviet Union* (Washington, DC, World Bank, 2008).

²⁵ Um diploma universitário de primeiro grau constitui um grau académico concedido após a realização de um ciclo de estudos normalmente com a duração de dois anos.

²⁶ Neumark, D.H. Johnson, P. and Cuellar Mejia, M. 2012. *Future Skill Shortages in the U.S. Economy?* NBER Working Paper No. 17213.

²⁷ "Skilled workers shortfall of 40m forecast", in *Financial Times*, 18 Nov. 2012.

²⁸ WHO. *World Health Report 2006* (Geneva, 2006).

²⁹ OECD. 2010. *International Migration of Health Workers; Improving International Co-Operation to Address the Global Health Workforce Crisis*. OECD Observer Policy Brief.

³⁰ European Commission. *The implication of demographic trends for employment and jobs* (United Kingdom, Alphametrics Ltd, 2005).

2.4. Educação e formação

111. O envelhecimento tem implicações importantes nas oportunidades de melhoria da educação e da formação no posto de trabalho. À medida que a população mais jovem (15-24 anos) começa a diminuir, torna-se mais fácil financiar as políticas que permitem reforçar as qualificações dos jovens e, conseqüentemente, facilitar a transição da escola para a vida ativa, partindo do princípio que há empregos disponíveis.

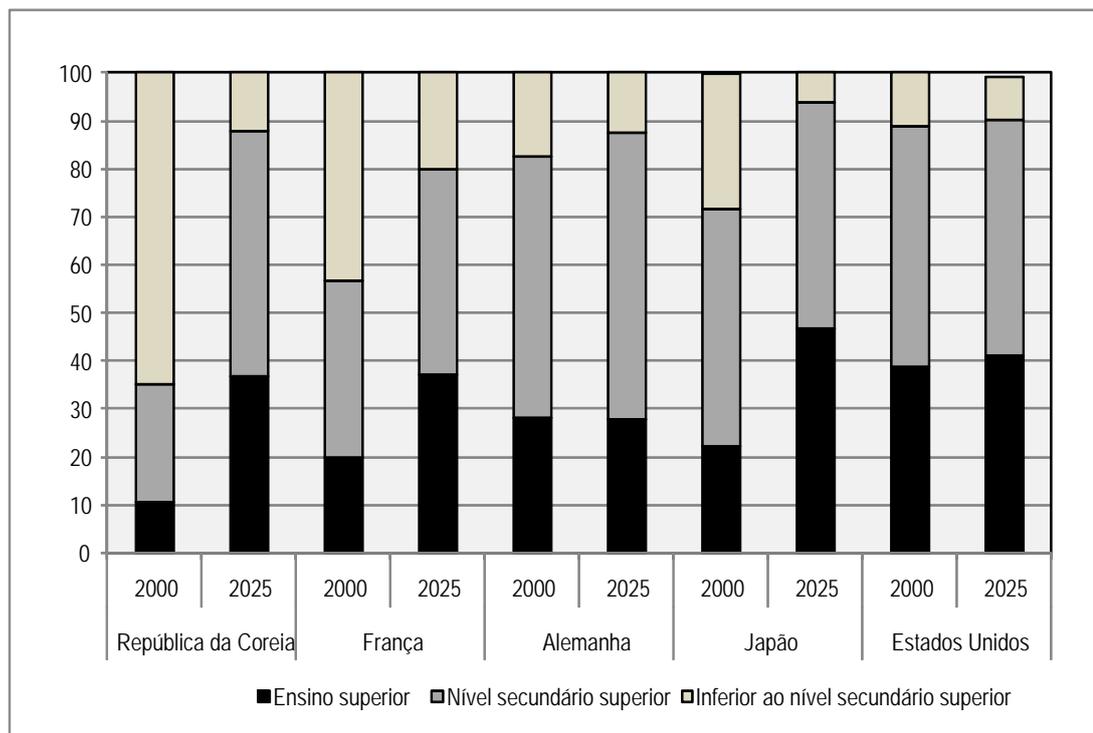
112. O envelhecimento da população também tem um impacto sobre o investimento na educação, alterando opções de educação individuais. De acordo com a teoria do capital humano, nas sociedades com uma esperança de vida mais elevada à nascença, mortalidade infantil mais baixa e redução da fecundidade, partindo do princípio que todas as outras coisas são iguais, as famílias são incentivadas a investir mais em educação. Em consequência, as próximas gerações deverão ser mais instruídas e produtivas do que as anteriores, desde que o sistema ofereça educação de boa qualidade para todos. Populações ativas melhor formadas podem mais facilmente ser requalificadas à medida que envelhecem e passam a idade de produtividade máxima. Uma população mais envelhecida exige mais recursos para financiar a reconversão de uma proporção maior de trabalhadores mais velhos. Com estas condições, é ainda mais importante que os trabalhadores em processos de reconversão profissional recebam formação de qualidade quando mais jovens.

113. Na maioria dos países, no entanto, as pessoas mais velhas – estando as mulheres em maior desvantagem do que os homens – têm níveis mais baixos de escolaridade do que os seus colegas mais jovens. Um estudo sobre 13 países em desenvolvimento³¹ mostra que, no ano 2000, 80 a 90 por cento das pessoas idosas só tinha completado um nível de escolaridade correspondente ao primário ou inferior. Além disso, o nível de instrução das mulheres idosas tende a ser mais baixo do que o dos homens mais idosos, com uma lacuna significativa em termos de género na China, Índia, Coreia do Sul, Taiwan (China) e Vietname. Os únicos países com níveis completos de educação pós-primária para os homens mais velhos, de 30 por cento ou superior, foram a República da Coreia, Filipinas e Taiwan (China). Para as mulheres mais velhas, o nível mais alto do ensino pós-primário foi de 22 por cento nas Filipinas. No entanto, o nível de educação da população idosa irá mudar significativamente entre 2000 e 2045, com o Egito, Coreia do Sul, Singapura e Taiwan (China) enfrentando os maiores aumentos. Na América Latina e Caraíbas, cerca de 90 por cento ou mais das pessoas mais velhas não possuem qualificações em El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras e Nicarágua.

114. O nível de escolaridade está a aumentar rapidamente entre as gerações mais jovens, o que significa que, no futuro, como mostra a Figura 2.4, os trabalhadores mais velhos terão maiores níveis de educação em relação à situação atual. Este aumento da escolaridade pode ser uma importante fonte de ganhos futuros de produtividade e melhores perspectivas de emprego para os idosos.

³¹ Hermalin, A., Ofstedal, M. and Tesfai, R. *Future characteristics of the elderly in developing countries and their implications for policy*, Comparative Study of the Elderly in Asia Research Report 06-62 (Ann Arbor, 2006).

Figura 2.4 População ativa entre os 50 e os 64 anos de idade, por nível de educação, em países selecionados, 2000-25 (%)



Fonte: OECD, 2005, op. cit.

115. As pessoas mais velhas participam menos em ações de formação do que os seus colegas mais jovens. Um inquérito sobre a formação contínua na Alemanha concluiu que não é a idade, por si só, que explica a participação em ações de formação, mas sim o nível anterior de qualificações. São principalmente os trabalhadores mais idosos pouco qualificados que não recebem formação contínua, enquanto entre os trabalhadores altamente qualificados, a participação em ações de formação, na verdade, aumenta a partir dos 50 anos.³² As evidências também sugerem que muitos trabalhadores mais velhos consideram que pode ser mais benéfico proporcionar educação e formação aos seus filhos do que participarem eles próprios nas oportunidades de formação.³³

116. O período de retorno relativamente curto antes da reforma para o investimento em trabalhadores idosos é muitas vezes usado para justificar a recusa dos empregadores em investir na formação desses trabalhadores. No entanto, devido à taxa elevada de rotatividade dos jovens empregados, pode-se prever que a duração média de permanência de uma pessoa de 50 anos de idade num trabalho específico é maior do que a de um jovem de 20 anos de idade.

2.5. Produtividade do trabalho e rendimentos

117. O impacto do envelhecimento da população sobre a produtividade ao nível macro não é direto. A produtividade aumenta, entre outras razões, devido aos

³² Bosch, G. and Schief, S. "Older employees in Europe between 'work line' and early retirement", in *Transfer. The European Review of Labour and Research*, 4/07, 13(4) (Brussels, ETUI-REHS, 2007), p. 589.

³³ Auer, P. and Popova, N. *Labour market policy for restructuring in Turkey: The need for more active policies* (Geneva, ILO, 2003).

avanços no conhecimento, e está intimamente relacionada com a inovação, como o desenvolvimento de novos métodos de trabalho e novas tecnologias. A inovação e a criatividade estão geralmente associadas aos jovens (caixa 2.1). Por esta razão, a proporção cada vez menor de trabalhadores jovens na mão-de-obra pode, portanto, resultar num abrandamento no progresso científico e tecnológico, o que pode ter um impacto negativo no aumento da produtividade. No entanto, como referido na secção anterior, as mudanças demográficas tendem a encorajar as famílias a investirem mais no capital humano dos seus filhos, o que poderia contribuir para equilibrar o impacto globalmente negativo de uma população envelhecida e menos criativa sobre a produtividade. Além disso, uma parcela menor de uma população mais jovem tornaria o investimento público em educação e formação inicial coletivamente mais barato, o que, por sua vez, faria da reconversão dos trabalhadores mais velhos um meio mais eficiente de melhorar a produtividade da força de trabalho.

Caixa 2.1

A relação entre produtividade e idade

Lehman (1953) revelou uma curva de criatividade em função da idade, mostrando que a produtividade começa a aumentar em profissões criativas por volta dos 20 anos de idade, atingindo um pico no período entre o final dos 30 anos e meados dos 40 anos, e começando a decair em seguida. Além disso, o efeito do envelhecimento sobre a produtividade depende da profissão. Em profissões mais dependentes de capacidades cognitivas, tais como a ciência, os jovens estão geralmente em vantagem.

Mas em profissões de gestão, onde a experiência é um fator mais importante para o desempenho da função, os trabalhadores mais velhos tendem a realizar as tarefas pelo menos tão bem como os seus colegas mais novos.

Os trabalhadores idosos muitas vezes apoiam-se nos conhecimentos, nas competências e na experiência acumulada ao longo da carreira profissional. Eles trazem para o seu trabalho qualidades como precisão, fiabilidade e capacidade de comunicação com clientes e colegas, estabilidade, menos absentismo voluntário, menor rotatividade, lealdade à empresa, etc. Tanto a experiência prática como a investigação demonstram que os trabalhadores mais velhos – se ocuparem os postos adaptados às suas competências individuais – podem ser altamente produtivos.

Fontes: Lehman, H.C. *Age and achievement* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1953).

Skirbekk, V.: *Age and individual productivity: A literature survey* (Rostock, Max Planck Institute for Demographic Research, 2003). Naegele, G. and Walker, A.: *A guide to good practice in age management* (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound)) (Dublin, 2006).

118. As novas tecnologias são um dos fatores determinantes que contribuem para os ganhos de produtividade. Sobre a questão de se saber se os trabalhadores mais velhos estão dispostos a utilizar as novas tecnologias, ou se possuem as capacidades necessárias, os estudos disponíveis mostram um quadro desigual. No entanto, houve um declínio substancial na proporção de trabalhadores que nunca usaram um computador no trabalho, sobretudo entre os trabalhadores mais velhos.³⁴

119. Um outro desafio que resulta da transição demográfica é o desequilíbrio entre a produtividade da mão-de-obra e os seus custos. A visão comum é que se os trabalhadores se tornarem menos produtivos e mais caros quando envelhecem, especialmente em contexto de sistemas salariais baseados no tempo de serviço, grandes dificuldades podem daí resultar em termos de competitividade, rentabilidade e investimento. Embora exista pouca investigação para sustentar estas

³⁴ Eurofound. *Working conditions of an ageing workforce* (Dublin, 2008).

interações relativamente aos trabalhadores da economia informal e nos países em desenvolvimento, as evidências sobre os perfis de idade-productividade-remuneração dos trabalhadores na região da OCDE mostram que, para alguns desses países, os salários da categoria de pessoas idosas aumentam mais acentuadamente com a idade ou regridem muito pouco. Na medida em que os custos da mão-de-obra dos trabalhadores mais velhos sobem mais rapidamente do que a sua produtividade, os empregadores podem mostrar-se relutantes em manter os trabalhadores além de um certo limite de idade ou em contratar trabalhadores mais velhos.

120. Se os trabalhadores mais velhos são mais caros, isso pode dever-se em grande medida mais aos custos não-salariais, tais como pensões e carga fiscal, do que aos custos salariais, por si só. Na Suíça e na Finlândia, as contribuições para a segurança social aumentam com a idade dos trabalhadores, enquanto nos Estados Unidos, os benefícios oferecidos pelo empregador, tais como os seguros de saúde e os planos de pensões de prestações determinadas, podem levar, com a idade, a aumentos significativos dos custos não-salariais.

121. Em relação ao salário, existem variações consideráveis entre os países e entre as regiões, com alguns países a ter em conta a antiguidade nos salários, enquanto noutros a remuneração em função da idade permanece constante ou diminui. A percentagem de trabalhadores mais velhos que têm um emprego é mais importante no segundo grupo de países. Por exemplo, nos países do Leste Europeu a curva salarial mantém-se geralmente plana, enquanto entre os países da UE-15 os salários médios continuam a aumentar no grupo etário dos 55-64 anos, só diminuindo depois dos 65 anos.³⁵

122. Embora os salários por antiguidade possam promover a fidelidade dos trabalhadores e a sua retenção em idades mais jovens, também podem reduzir a contratação e retenção de trabalhadores de mais idade. Noutros lugares, foi observado que, para os trabalhadores mais velhos em risco de serem dispensados ou despedidos, a aceitação de salários mais baixos em troca de segurança no emprego pode justificar-se. No entanto, a principal questão a considerada é como conceber uma estrutura salarial equitativa, de forma a incentivar a produtividade dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, reconhecer as suas necessidades financeiras.³⁶

Caixa 2.2

Recomendações tripartidas para abandonar o sistema de remuneração baseado na antiguidade em Singapura

Tendo em vista passar de um sistema salarial baseado na antiguidade e para um sistema mais flexível, Singapura estabeleceu em 2004 um comité tripartido constituído por representantes do Governo, dos empregadores e dos trabalhadores. Um sistema flexível de salários requer que uma maior proporção de componentes variáveis, tais como os prémios de desempenho façam parte da estrutura dos salários. Em dezembro de 2010, 64 por cento da mão-de-obra tinha reduzido ou estava a reduzir a diferença salarial (para um mesmo trabalho) em cerca de 1,5 ou menos, quando em 2009 este valor era de 59 por cento. Em média, o rácio entre o salário máximo e mínimo dos empregados em geral é de 1,52, enquanto o dos executivos e dos jovens administradores é mais elevado, a saber, 1,62. A fim de avançar para a aplicação de um sistema flexível de salários baseado no valor do posto de trabalho e das contribuições

³⁵ Eurofound, op. cit.

³⁶ Ghosheh, N.S., Lee, S. and McCann, D. *Conditions of work and employment for older workers in industrialized countries: Understanding the issues* (Geneva, ILO, 2006).

do trabalhador, o Conselho Nacional de Salários recomenda às empresas que se esforcem por reduzir o rácio entre os salários máximos e mínimos para menos de 1,5 – sobretudo quando se aumentou o valor do emprego com base na melhorias da produtividade e das competências. Tal pode ser conseguido ajustando-se a escala salarial ao valor mais elevado do posto de trabalho, especialmente no caso do salário mínimo da escala. Desta forma também se poderia minimizar a necessidade de ajustar os salários dos trabalhadores idosos que voltem a ser contratados.

Fonte: *Singapore National Wages Council Guidelines 2011/2012*
<http://www.mom.gov.sg/newsroom/Pages/PressReleasesDetail.aspx?listid=361>.

123. Como a idade média dos trabalhadores vai continuar a aumentar em muitos países de rendimento intermédio e alto, a proporção de trabalhadores no apogeu das suas capacidades produtivas vai reduzir. Tal cenário sugere que essas economias devem redobrar os esforços para aumentar a sua produtividade do trabalho, o que exige um aumento substancial no investimento em capital humano, pesquisa e desenvolvimento, e capital físico.

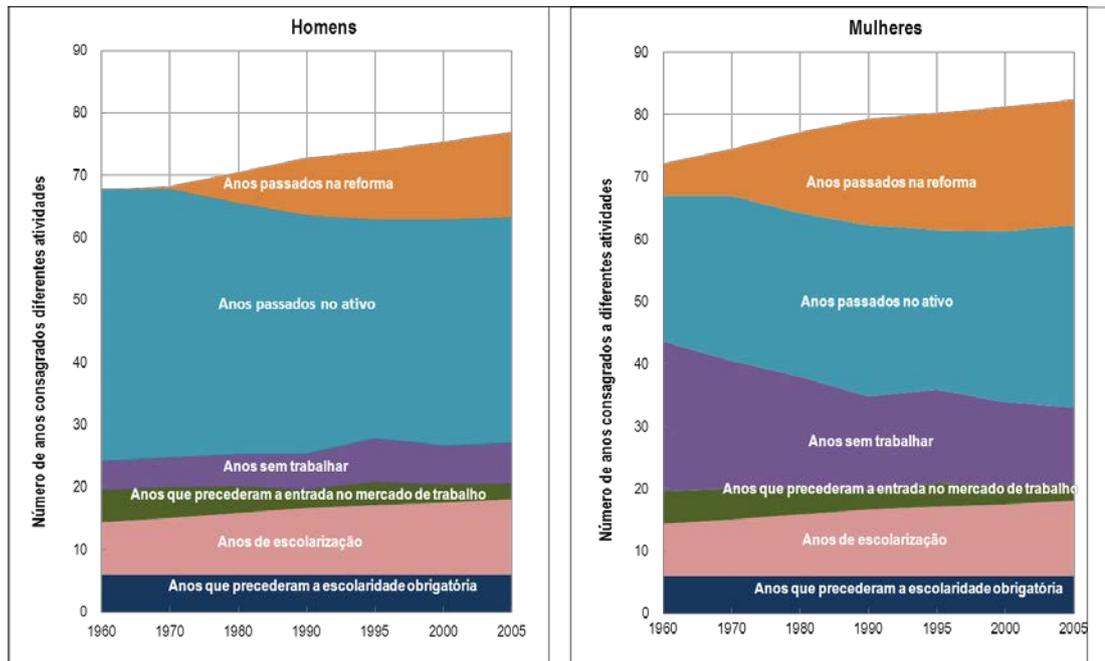
2.6. Padrões de reforma

124. O entendimento comum do que é a "reforma" e a "pensão de reforma" tem evoluído ao longo do último século nos países desenvolvidos, onde o direito à reforma com prestações que garantem a segurança de rendimento foi concedido à maioria da sua população.

125. Há mais de 100 anos, quando foram estabelecidos os primeiros sistemas europeus de pensões de reforma, as pensões de velhice tinham a função bastante limitada de proporcionar um certo rendimento àqueles fisicamente incapazes de continuar a trabalhar devido à sua idade e estado de saúde. A Convenção (N.º 102) sobre Segurança Social (Norma Mínima), de 1952 faz a ligação clara entre a idade elegível para uma pensão de velhice (idade da reforma) com a capacidade para o trabalho: "A idade prescrita não deverá exceder os 65 anos. Contudo, poderá ser fixada uma idade superior pelas autoridades competentes, tendo em consideração a capacidade de trabalho das pessoas idosas no país em causa". Nos países de rendimento alto, a reforma tem vindo gradualmente a ser vista como um período merecido de descanso e lazer após anos de trabalho duro.

126. A idade efetiva de reforma começou a diminuir em países de rendimento alto e em alguns países de rendimento intermédio, ainda que em média as pessoas vivam mais tempo e gozem cada vez mais de um melhor estado de saúde. Os esforços para alinhar as expectativas dos trabalhadores quanto ao momento para a sua reforma e as capacidades dos restantes trabalhadores e da economia para atender às suas necessidades devem ser cuidadosamente avaliados. A Figura 2.5 mostra a evolução desde 1960 do número de anos consagrados a diversos tipos de atividades ao longo do ciclo de vida num "país industrializado típico" conforme definido pela OCDE.

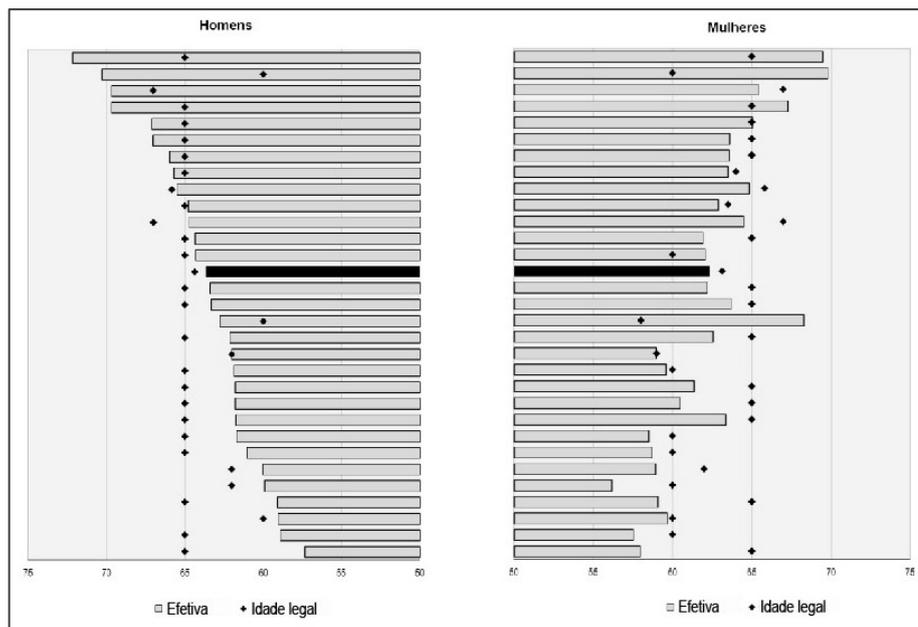
Figura 2.5. Anos consagrados a diferentes atividades por homens e mulheres num país "tipo" da OCDE



Fonte: (i) OECD. 2009. *Society at a Glance 2009: OECD Social Indicators*; (ii) OECD. 2006. *Employment Outlook*. (<http://dx.doi.org/10.1787/548526737374>).

127. No Japão, Reino Unido, República da Coreia, México e Turquia, tanto os homens como as mulheres reformam-se, em média, significativamente mais tarde do que a idade legal da reforma, enquanto na Suíça, Suécia, Portugal, Nova Zelândia e Islândia, esta situação verifica-se apenas para os homens (figura 2.6). Isto evidencia o efeito concreto que as políticas públicas de pensões de velhice podem potencialmente ter sobre o comportamento da população, independentemente da cobertura do sistema público de pensões ser significativa ou não. Quando as prestações são muito baixas, as pessoas precisam de trabalhar para ter um rendimento suficiente para sobreviver. Estas prestações devem ser revistas, tendo em vista garantir um nível mínimo de segurança de rendimento.

Figura 2.6. Idade efetiva de reforma e idade legal de reforma nos países da OCDE (anos 2000)



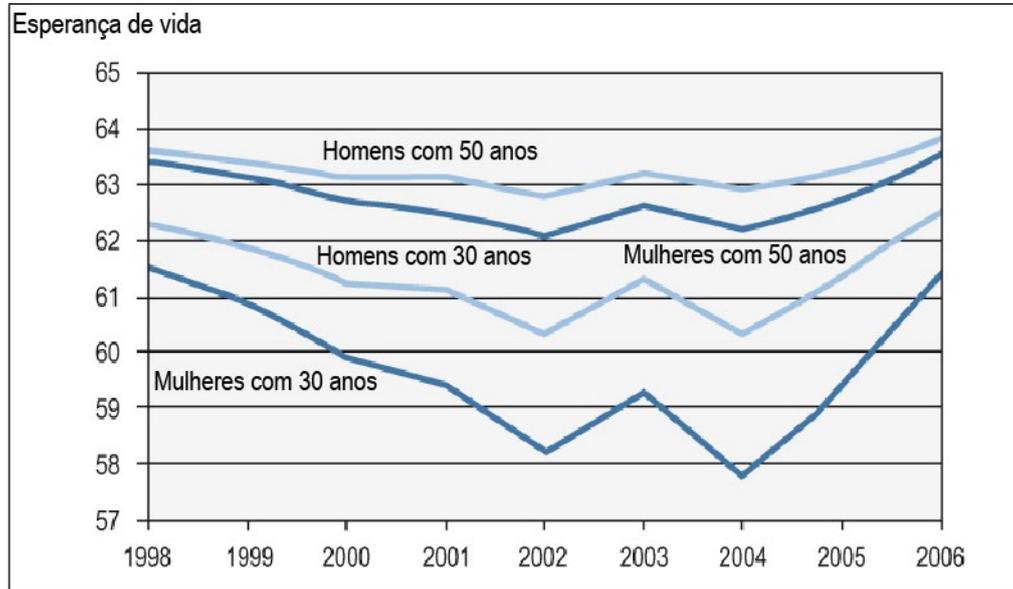
Fonte: OECD 2011 *Pensions at a Glance*.

128. As necessidades financeiras explicam essencialmente, mas não exclusivamente, a continuação da atividade profissional. Outras razões práticas e algumas considerações que são puramente de natureza pessoal também contribuem para as decisões das pessoas mais velhas trabalharem por mais tempo ou para voltarem ao mercado de trabalho após um período de interrupção. A falta de saúde pode ajudar a explicar a decisão de recorrer a uma reforma antecipada, mas os trabalhadores consideram a melhoria da saúde e do bem-estar, bem como um melhor equilíbrio entre trabalho e vida, como fatores que motivam a decisão de permanecer no trabalho. As relações com colegas e superiores hierárquicos, incluindo sentimentos de apreço e de pertença, foram igualmente citados como benefícios de uma vida ativa prolongada, juntamente com mais tempo para se preparar melhor para a reforma.³⁷

129. Desde meados da década de 90 do século passado, observa-se uma forte tendência nas políticas públicas de pensões em todo o mundo para relacionar a idade legal de reforma com alterações na esperança de vida da população em geral. A Suécia foi o precursor na adoção de uma reforma das pensões neste sentido. Esta iniciativa foi seguida por vários outros países da Europa e também em países em desenvolvimento. A idade de reforma no novo sistema de pensões na Suécia é flexível, tendo início aos 61 anos de idade. Sob o novo sistema, a idade de reforma para um trabalhador é calculada com base na esperança de vida estabelecida para cada coorte por ano de nascimento. A Figura 2.7 ilustra o funcionamento do sistema para as coortes de idades de 30 e de 50 anos.

³⁷ Eurofound. *Employment initiatives for an ageing workforce in the EU15* (Dublin, 2006).

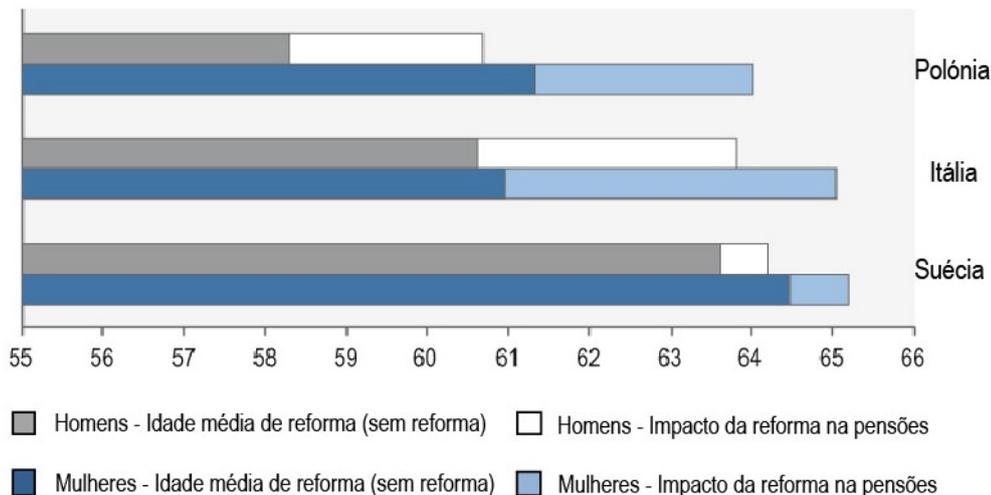
Figura 2.7. Novas disposições para flexibilizar as idades de reforma : Abordagem de reforma flexível da Suécia, de acordo com a esperança de vida da coorte - exemplo para as pessoas de 30 e 50 anos de idade, 1998-2006



Fonte: *Expected effective retirement age in the Nordic countries*, Finnish Centre for Pensions; Statistical Report 2/2008, p. 31.

130. A situação parece ser relativamente semelhante para os países que seguiram o exemplo da Suécia, nomeadamente a Polónia e a Itália, como mostrado na figura 2.8. As mulheres serão as mais afetadas, uma vez que se espera que permaneçam no mercado de trabalho por um período adicional de três a cinco anos.

Figura 2.8. Estimativa das consequências das reformas dos sistemas de reforma na idade média de partida para a reforma em 2060, na Suécia, Polónia e Itália

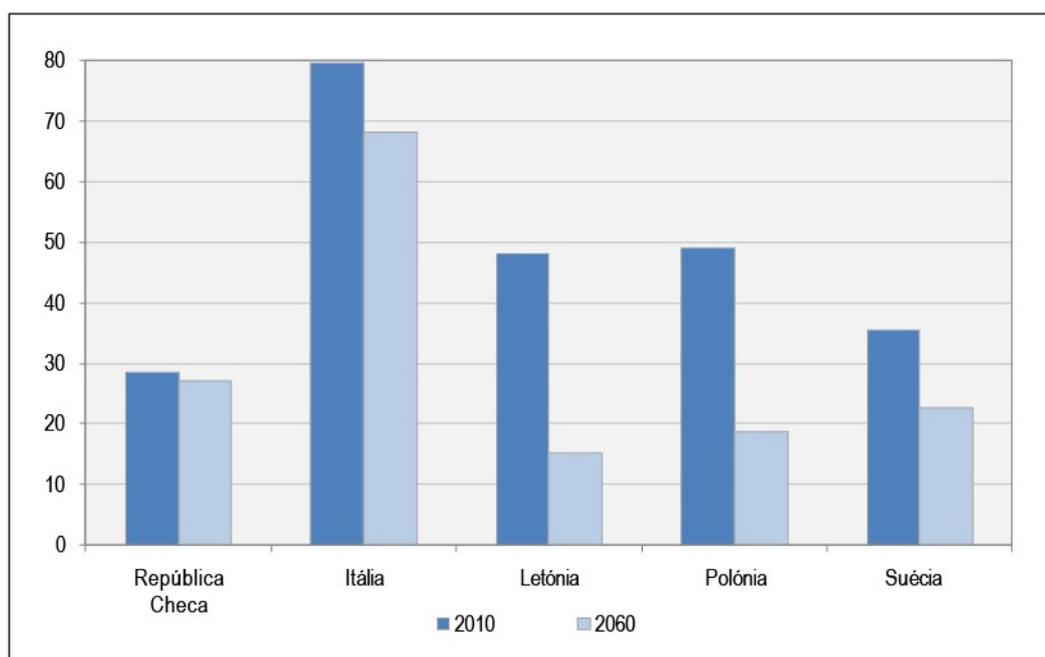


Fonte: World Bank: "Non-financial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World" – Volume 1, Progress, Lessons and Implementation by Holzmann, R., Palmer, E. and Robalino, D. (eds).

131. As reformas adotadas no âmbito dos sistemas de cotização nacionais definidos exercem também efeitos importantes no nível de prestações. De acordo com cálculos da OIT, como mostra a figura 2.9, a taxa de substituição das pensões irá provavelmente diminuir no longo prazo em cerca de 20 pontos percentuais.

Espera-se que cada vez mais reformados se aposentem com pensões com um nível próximo do nível mínimo garantido e precisem de encontrar trabalho para complementar o seu rendimento de substituição muito baixo. Este fenómeno pode levantar questões de confiança da população no sistema geral de pensões. Devem ser feitos esforços para melhorar a base da solidariedade de tais sistemas públicos de pensões e promover um ambiente mais propício para melhorar o bem-estar das pessoas idosas, nomeadamente através da subsídio de serviços sociais e de saúde, e outras prestações monetárias, como por exemplo em matéria de habitação.

Figura 2.9. Taxa bruta de substituição de rendimentos na reforma (em percentagem dos salários) em diversos sistemas públicos de reforma com cotizações nacionais definidas



Fonte: Cálculos do BIT com base no "The 2012 ageing report – Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)", European Commission, 2012.

2.7. A cobertura da proteção social

A crise atual e a segurança social

132. A atual crise global teve um efeito importante sobre as condições de reforma das pessoas em todo o mundo. Nos países da Europa mais duramente atingidos, por exemplo, a crise do euro teve um efeito quase imediato sobre os pensionistas na Grécia, Espanha, Irlanda, Portugal, Itália e Chipre, onde foram aplicadas reduções geral nas pensões. Os direitos futuros à pensão, quer seja a título de seguro social ou pensões sociais financiadas através de impostos, também foram reduzidos.

133. A lentidão da retoma económica está a ter um grande impacto sobre os sistemas de pensões. As taxas elevadas de desemprego reduzem as receitas provenientes das cotizações necessárias para o pagamento das despesas com prestações no futuro imediato, especialmente nos sistemas de repartição ou parcialmente financiados pelas cotizações. Os governos que são obrigados a recorrer a empréstimos para financiar as suas despesas correntes têm sido confrontados com a crescente pressão dos mercados financeiros para fazer mudanças de política em resposta aos crescentes défices dos sistemas de pensão. Apesar de a crise agravar o

desequilíbrio financeiro existente nos sistemas públicos de pensões, pela redução drástica das receitas das contribuições, apesar de as despesas serem constantes ou ainda maiores, essas reformas têm sérias implicações de longo prazo nos trabalhadores desempregados, que irão receber pensões menores no momento de se reformarem. Esta situação é particularmente preocupante para os trabalhadores empregados em formas atípicas de emprego, tais como a tempo parcial e em trabalho temporário, onde predominam as mulheres.

134. A crise também resultou numa queda acentuada dos valores dos ativos financeiros que afeta as pensões atribuídas com base em sistemas de capitalização. Consequentemente, nenhum sistema de pensões, qualquer que seja a sua conceção, tem sido imune à crise. O facto de taxas de juros baixas se manterem baixas coloca desafios aos sistemas de pensões e põe em questão se os sistemas por capitalização serão uma abordagem razoável para a segurança de rendimento. Por razões macroeconómicas, os sistemas de repartição podem ser os mais adequados em tal contexto de taxas de juro baixas.

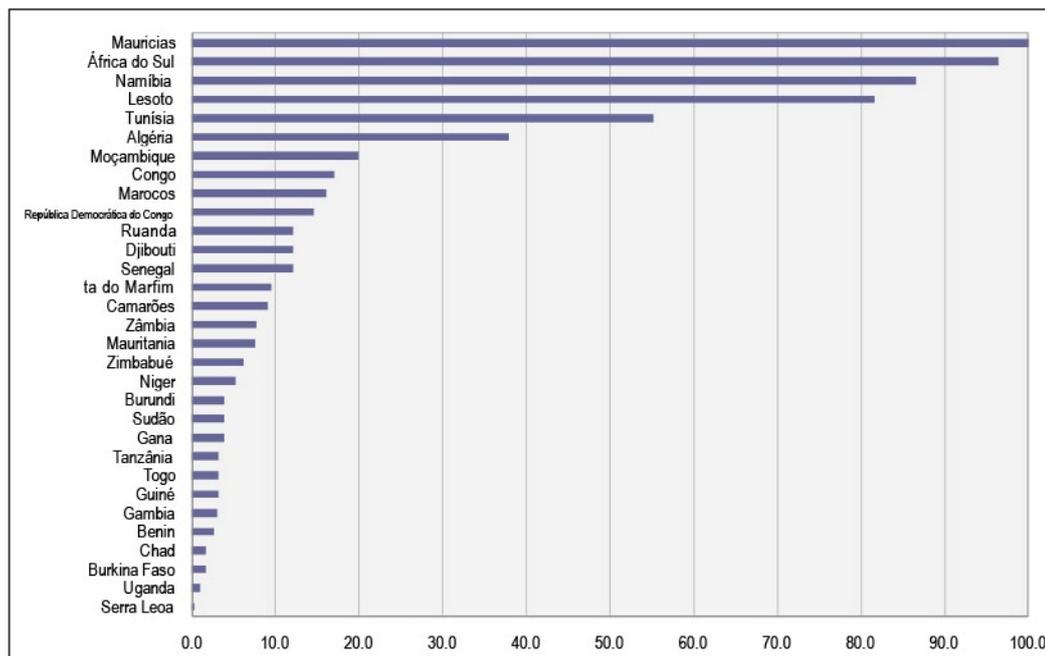
135. Em contrapartida, em reação à crise financeira que afetou alguns países onde as disposições de segurança social em vigor são limitadas, os governos da América Latina deram passos importantes na extensão dos seus sistemas de segurança social a todas as pessoas, na sequência das crises financeiras dos anos 90 do século passado e do início do século XXI. No Brasil, por exemplo, o estabelecimento de um programa não-contributivo e de um programa para trabalhadores rurais após a crise financeira de 1999, levou à extensão da cobertura da prestação de velhice a alguns dos grupos até aí excluídos, e o crescimento rápido das prestações mínimas resultou na redução das desigualdades.³⁸

136. Os melhores exemplos de extensão da cobertura da segurança social encontram-se em países que, além de disporem de regimes contributivos para os trabalhadores da economia formal, introduziram igualmente ou um sistema de pensões universal (Maurícias, Namíbia e Lesoto) ou de assistência social aplicável a uma grande parte da população (África do Sul). Esses países têm alcançado uma alta cobertura através da atribuição de partes significativas dos seus recursos públicos para a segurança social. As Maurícias e a África do Sul consagram mais de cinco por cento do seu PIB em pensões e outras prestações de segurança social, enquanto a maioria dos países da África Subsaariana não alocam mais de 1 por cento do PIB, a maior parte do qual é alocada para financiar as pensões dos funcionários públicos (figura 2.10). A dimensão do orçamento do governo afeta fortemente a capacidade do Estado em proporcionar prestações de segurança social adequadas, incluindo as pensões, embora a política económica possa também ter um impacto importante na escolha de uma abordagem específica aos objetivos da sociedade.

137. Além disso, uma comparação da situação em matéria de cobertura nacional em função do PIB *per capita*, indica como alguns países têm um desempenho relativamente favorável em termos de cobertura, apesar dos baixos níveis de rendimento em geral. Esta é uma evidência clara que as políticas de proteção social podem ser alargadas se existir vontade política para o fazer, o que acontece muitas vezes quando a proteção social é vista como um investimento para o desenvolvimento futuro do país.

³⁸ Gagnolati, M. et al., 2011, op. cit.

Figura 2.10. Cobertura dos regimes de pensões em África: beneficiários de pensões de velhice em percentagem da população idosa



Fonte: Cálculos do BIT com base nos dados mais recentes retirados do *World Social Security Report 2010–11*.

138. Na Ásia, as populações da Mongólia e dos países da CEI, beneficiam de uma cobertura relativamente alargada. No entanto, o nível baixo das despesas com a segurança social em alguns desses países, bem como outras evidências, indicam que os montantes reais das pensões pagas são muito baixos e muitas vezes insuficientes para permitir aos idosos manterem-se abaixo do limiar da pobreza. No caso do Japão, o indicador está abaixo dos 100 por cento –, mas isso deve-se apenas ao facto de que muitos japoneses se aposentam muito depois dos 60 anos. Para o resto da Ásia, apenas uma minoria está coberta por uma pensão de velhice. As taxas de cobertura oscilam entre 20 e 40 por cento, com a exceção dos países do Sudeste Asiático onde a cobertura é ainda menor. Na República da Coreia, uma ampla gama de prestações de segurança social foram introduzidas desde o início da década de 90 do século passado à medida que o desenvolvimento económico do país melhorou, e para melhor responder às expectativas da população por mais segurança social graças à participação ativa dos parceiros sociais.

139. Na América Latina e Caraíbas, com a sua longa história de segurança social, a taxa de cobertura reflete na maioria dos casos a proporção das pessoas que trabalham na economia formal (30 a 60 por cento, com a exceção de algumas ilhas das Caraíbas onde o setor formal da economia é maior). No Brasil, as pensões contributivas, associadas a dispositivos de proteção social destinados às populações rurais e financiadas por impostos, parecem implicar que a maioria da população recebe algum apoio ao rendimento, embora muitos ainda não estejam cobertos. O Estado Plurinacional da Bolívia, que introduziu um regime modesto de pensão universal há vários anos, também conseguiu cobrir uma grande parte das pessoas idosas. No entanto, a evidência mostra que ainda há muitas pessoas que, apesar de deverem por lei beneficiar das prestações, permanecem fora do sistema. Muitas vezes a sua capacidade de contribuição não é suficientemente tida em conta aquando da conceção e adoção de sistemas de pensões específicos, especialmente aqueles que dependem de modelos baseados na poupança individual.

Enviesamento de género no acesso à segurança social

140. Na maioria dos países a esperança de vida das mulheres é superior à dos homens. Por isso, as mulheres enfrentam um risco mais elevado de insegurança de rendimento na velhice. A insegurança do seu rendimento reflete as desigualdades de género no acesso ao mercado de trabalho, as oportunidades de emprego, a diferença de género persistente no rendimento, uma maior exposição à informalidade, restrições no acesso à terra ou outros bens e heranças e a partilha desigual das responsabilidades entre homens e mulheres. Como resultado, muitas mulheres idosas tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento são económica e socialmente vulneráveis. Em muitos países as mulheres são obrigadas a manter certos níveis de atividade para compensar a diminuição do rendimento familiar e a ausência de regimes de pensões universais.³⁹ As Figuras 1.28 e 1.29 mostram que a taxa de atividade das pessoas idosas parece diminuir nos países com maiores gastos. Curiosamente, as taxas de atividade masculinas são mais sensíveis a mudanças nas despesas do que as taxas das mulheres. Tal poderia ser atribuído ao facto de que os níveis de prestações dos homens tendem a ser mais elevados do que os das mulheres nos países onde existem sistemas de pensões. Por sua vez, os níveis das pensões mais elevadas para os homens podem ser explicados, na maioria dos casos, pelo facto de as mulheres estarem mais sujeitas a interrupções nas suas carreiras, para se dedicarem aos filhos, mas também devido a formas mais precárias de emprego a tempo parcial e de emprego temporário.

141. O padrão de cobertura das pensões tem uma forte dimensão de género. As mulheres estão menos representadas na economia formal e, portanto, não estão em posição de contribuir para os sistemas de segurança social tanto quanto os homens. Quando as mulheres recebem uma pensão do regime contributivo, elas geralmente recebem-na nos mesmos termos que os homens – de acordo com os seus rendimentos e os períodos de contribuições. No entanto, as desigualdades de género surgem porque as mulheres ocupam frequentemente postos de trabalho com salários inferiores aos dos homens. Além disso, as mulheres podem ter períodos de contribuição mais curtos - ou porque interrompem as suas carreira para cuidar dos seus filhos ou de outras pessoas, ou porque as mulheres são incentivadas a deixar o mercado de trabalho mais cedo do que os homens. Os regimes de pensões com base na poupança individual podem incluir outros elementos de desigualdade de género, como períodos mais alargados para a aquisição do direito à pensão, e para o cálculo das pensões com base em dados atuariais diferenciados segundo o sexo, que pode resultar em pensões mais baixas.⁴⁰

142. Nos casos em que existem pensões de seguro social, muitas mulheres sem direito a uma pensão dependem da pensão do marido, como direitos de pensão derivados. Esses direitos são geralmente inferiores aos direitos de pensão em nome próprio e são muitas vezes condicionados à continuação do casamento, o que deixa as mulheres em situação potencialmente vulnerável. A Figura 2.9 mostra que na

³⁹ ILO. *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in the time of crisis and beyond* (Geneva, 2010) The forthcoming *World Social Security Report 2013* includes a chapter on the social security needs of women in rural areas.

⁴⁰ Ginn, J., Street, D., and Arber, S. (eds). 2001. *Women, Work and Pensions: International Prospects* Buckingham; Marin, B. and Zolyomi, E. (eds). 2010. *Women's work and pensions: What is good, what is best? Designing gender-sensitive arrangements*, Ashgate.

maioria dos países do G20 a idade legal de reforma está próxima dos 65 anos e existe uma maior igualdade entre mulheres e homens.⁴¹

143. Os regimes de pensões não-contributivos desempenham um papel importante na garantia da segurança de rendimento básico na velhice em países sem sistemas de pensões de seguro social, especialmente para as mulheres que tendem a estar sobre representadas na economia informal.⁴² Em muitas partes do mundo, existe uma tendência para as mulheres beneficiarem de pensões não contributivas que garantem pelo menos um nível mínimo de segurança de rendimento na velhice. Apesar destes regimes não contributivos poderem desempenhar um papel importante de garantia de cobertura de proteção social para as mulheres, também se deve referir que, em geral, eles proporcionam níveis de benefícios inferiores aos regimes contributivos e, muitas vezes, estão sujeitos à condição de recursos. Garantir proteção social adequada para as mulheres requer portanto, uma atenção adequada a todas as formas de proteção social.

Envelhecimento e prestações por invalidez⁴³

144. O envelhecimento teve o efeito inerente de aumentar a procura por mais prestações por invalidez, dado que a idade média da mão-de-obra está a aumentar e existe uma maior probabilidade de os trabalhadores mais idosos virem a sofrer de uma incapacidade. Como se afirma no Relatório Mundial sobre a Deficiência, publicado pela OMS e pelo Banco Mundial em 2011, a invalidez faz parte da condição humana e quase todas as pessoas, em algum momento da vida sofrem uma incapacidade temporária ou permanente; e os que sobrevivem até uma idade avançada conhecerão dificuldades funcionais crescentes.⁴⁴ Os sistemas sociais de proteção e de prestações em matéria de saúde devem prever o acesso a centros de cuidados diários, serviços de apoio domiciliário, casas de saúde, de repouso e de cuidados paliativos para as pessoas idosas.

145. Quando a idade legal de reforma é aumentada, as pensões de invalidez têm de facto o papel de substituir as prestações de desemprego. Os países da OCDE têm sido alertados para este problema, na medida em que o custo da incapacidade aparece tanto em termos de prestações como em termos de perda de produtividade. Os custos das prestações por invalidez em percentagem do PIB têm aumentado ao longo dos últimos 30 anos na maioria dos países da OCDE, e representavam em média 1,2 por cento do PIB em 2009.⁴⁵ Foram introduzidas em alguns países reformas para reduzir significativamente as prestações por invalidez, como as reformas na Polónia e na Holanda (figura 2.11). Os recentes esforços para reduzir as

⁴¹ Alguns países, como a Lituânia, Malta, Polónia, República Checa, Reino Unido, Eslováquia e Ucrânia, estão a aumentar progressivamente a idade da reforma das mulheres, tendo em vista a igualdade de género.

⁴² Ver Hagemeyer, K. e Schmitt, V. 2012. "Providing Social Security in Old Age: The International Labour Organization View", in ADB (ed.): *Social protection for older persons: Social pensions in Asia* (Manila, Asian Development Bank), pp. 137–152, <http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2012/social-protection-older-persons.pdf>; ILO. 2010. *Extending social security to all. A guide through challenges and options* (Geneva, ILO), <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ResFileDownload.do?ressourceId=16152>.

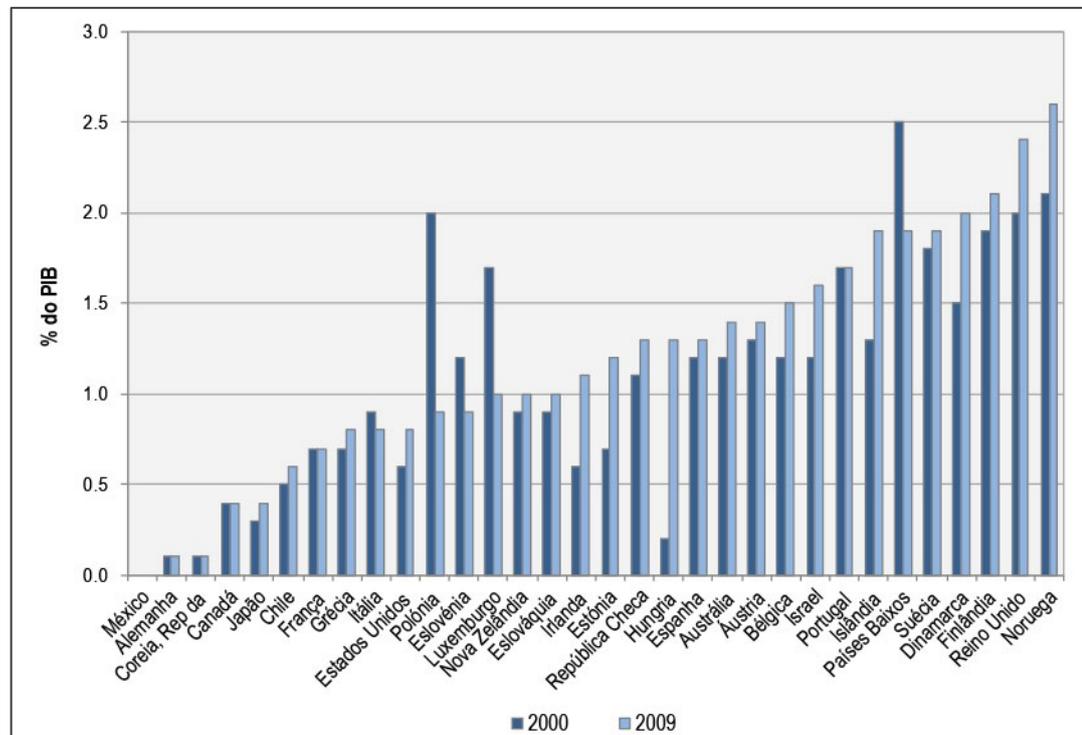
⁴³ UNFPA and HelpAge International. 2012. *Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge* (New York and London: United Nations Population Fund and HelpAge International, <http://www.helpage.org/download/5059f6a23af15>); and World Health Organization. 2011. *World Report on Disability*, http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf.

⁴⁴ WHO (2011). *World Report on Disability*, p. 261.

⁴⁵ OECD (2003). *Transforming Disability into Ability – Policies to promote work and income security for disabled people*, pp.16–17.

prestações por invalidez em países onde os custos foram considerados excessivos, levantam a questão de saber como evitar o recurso excessivo a sistemas de seguro por invalidez sem pôr em causa os legítimos direitos dos trabalhadores.

Figura 2.11. Custo das prestações por invalidez em países selecionados em 2000 e 2009 (em percentagem do PIB)



Fonte: Dados estatísticos da OCDE (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=4549>).

Acesso das pessoas idosas à proteção social na saúde e a cuidados continuados

146. Apesar da sua importância para os idosos, os cuidados de saúde permanecem inacessíveis para muitos. Os hospitais concentram-se normalmente nos centros urbanos, longe das áreas rurais onde vive a maioria das pessoas idosas dos países em desenvolvimento. Mesmo nas áreas urbanas, as pessoas idosas doentes estão dependentes de transportes públicos, caros e pouco cómodos no acesso. Raramente as pessoas idosas têm verdadeiramente os meios necessários de tratamento, mesmo nos países onde é gratuito. Onde existem políticas de isenção de taxa – como é o caso, por exemplo, no Gana e na Tailândia – as pessoas mais velhas muitas vezes não beneficiam devido a falta de informação, escassez de material médico e má gestão.

147. O mundo em desenvolvimento está a ser confrontado com um duplo desafio de saúde: prevenir o aparecimento de doenças por tanto tempo quanto possível, e proporcionar serviços adequados. O acesso restrito aos serviços de saúde em geral constitui um fator particularmente importante de pobreza na velhice. As despesas com a saúde em muitos países em desenvolvimento constituem uma pequena fração do que é necessário para enfrentar estes desafios. Em muitos países da África Subsaariana, por exemplo, as despesas com cuidados de saúde *per capita* é de 10 dólares por ano – sem contar que se destinam principalmente às áreas urbanas. Nos países de rendimento alto e num número crescente de países de rendimento

intermédio, há preocupações sobre o aumento dos custos de saúde e a manutenção dos níveis adequados, e sobre a qualidade dos cuidados de saúde. Além disso, esses países têm que aumentar a capacidade institucional de longo prazo e estão à procura de formas de articular esta gestão com o apoio domiciliário às pessoas idosas, em colaboração com a comunidade e as famílias.

148. Os países de rendimento alto são confrontados com problemas financeiros crescentes relacionados com o envelhecimento, a falta de profissionais de saúde e o aumento de doenças relacionadas com o estilo de vida. Os países de rendimento baixo e intermédio sofrem geralmente dos seguintes problemas: insuficiência das despesas públicas, cuidados de saúde limitados em termos de acesso e de cobertura da população, taxas elevadas a cargo dos doentes e efeitos do círculo vicioso entre a doença e a pobreza. Os resultados da investigação mostram claramente que sem investimentos na melhoria do acesso aos cuidados de saúde durante todo o ciclo de vida dos indivíduos não é possível prolongar a esperança de vida com boa saúde, o que constitui um pré-requisito para o aumento das taxas de atividade económica de grupos populacionais de idade mais avançada.⁴⁶

2.8. A sustentabilidade dos sistemas de segurança social

149. A capacidade de financiamento e a sustentabilidade dos sistemas de proteção social constituem uma preocupação para os países, qualquer que seja a sua fase de desenvolvimento económico. Um regime modesto de proteção social básico, como previsto pela Recomendação (N.º 202) sobre pisos nacionais de proteção social, é comprovadamente acessível, mesmo nos países em desenvolvimento, desde que seja introduzido gradualmente. A sustentabilidade dos sistemas de segurança social em fases mais avançadas do processo de desenvolvimento económico é, presentemente, muitas vezes questionada, geralmente no contexto dos países europeus que enfrentam um aumento dramático nas taxas de dependência de idosos. Em 2050, haverá duas pessoas em idade ativa por cada cidadão idoso na UE-25, em oposição ao rácio atual de 4-1.

150. O envelhecimento da população vai elevar as despesas com pensões e cuidados de saúde nas próximas décadas. No entanto, dadas as medidas de consolidação das despesas que muitos países têm vindo a aplicar durante as duas últimas décadas, elas não representarão - ou já não representam - uma ameaça séria para o equilíbrio financeiro dos sistemas nacionais de proteção social. A mais recente previsão disponibilizada pelo Comité de Política Económica da UE sobre o custo agregado das principais prestações de segurança social como resultado do envelhecimento é reproduzida no Quadro 2.1. A experiência na América Latina também aponta para a importância de manter um sistema de segurança social contributivo que irá reduzir a carga sobre os programas de transferências sociais em dinheiro financiados por impostos.⁴⁷

⁴⁶ Jagger, C. et al.: "Inequalities in healthy life years in the 25 countries of the European Union in 2005: A cross-national meta-regression analysis", in *The Lancet*, Vol. 372, Issue 9656, 20 Dec. 2008 (17 Nov. 2008).

⁴⁷ Ver Bertranou F. et al. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*.

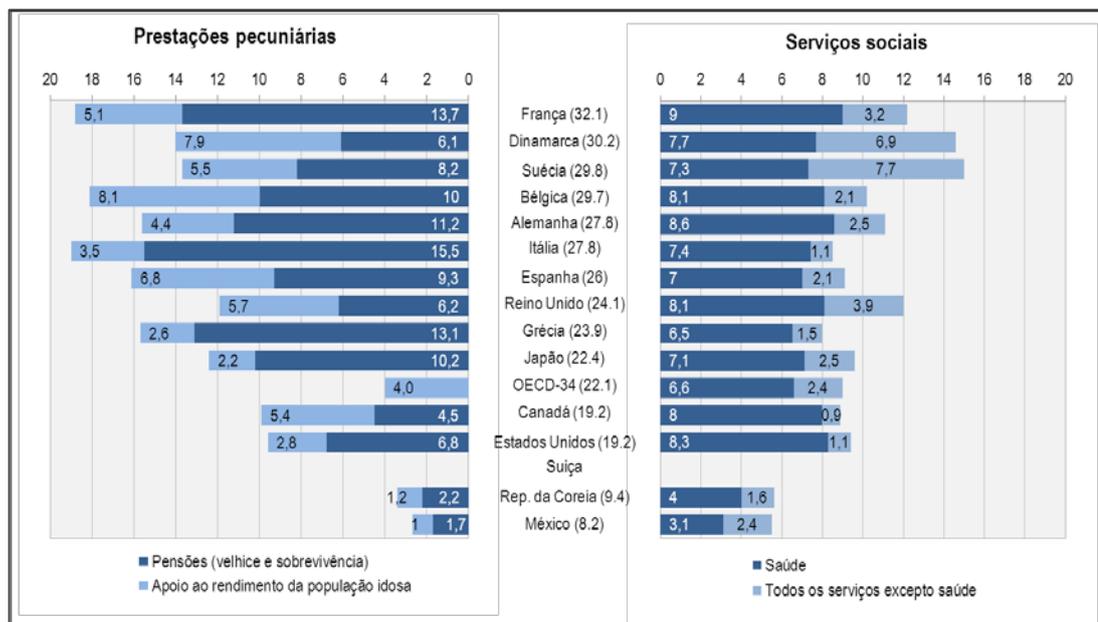
Quadro 2.1. Aumentos previstos das despesas sociais da UE, 2012-2060

	Nível em 2010 (em % do PIB)	2030 (Alterações desde 2010 em pontos percentuais)	2060
Pensões	11.3	+0.6	+1.6
Cuidados de saúde	7.1	+0.7	+1.2
Cuidados continuados	1.8	+0.5	+1.6
Desemprego	1.1	+0.8	+0.4
Educação	4.6	-0.2	-0.1
Total	25.9	+2.4	+4.7

Fonte: European Commission: *The 2012 Ageing Report*.

151. A maior parte das despesas de proteção social corresponde às pensões e serviços de saúde (figura 2.12). Nos países nórdicos, uma parte significativa também é gasta em serviços sociais. As pensões de velhice representam cerca de três quartos das despesas totais de pensões. Um aumento médio da despesa social nacional de 3 a 4 por cento do PIB é importante, mas não incontornável. No entanto, existem diferenças significativas entre os diferentes países, que tem menos a ver com o próprio processo de envelhecimento do que com as características específicas dos programas, incluindo o seu financiamento, elegibilidade e generosidade das prestações. As projeções levam em conta os efeitos esperados das reformas da segurança social já inscritas na lei e implementadas (como novas fórmulas para as prestações ou aumento da idade da reforma, por exemplo), bem como aumentos previstos na taxa de atividade e de desemprego.

Figura 2.12. Despesas de proteção social com pensões e serviços sociais



Fonte: Cálculos do BIT.

152. O impacto da crise sobre a sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões levou vários governos a voltar atrás nas decisões de reformar o sistema de pensões. Como mostrado no quadro 2.2, a maioria dos países da Europa Central e de

Leste optou por modificar a alocação das cotizações para o financiamento dos pilares de pensões de capitalização. Esta é uma indicação da possível falta de planeamento fiscal antes da adoção das reformas, porque a sustentabilidade de tais reformas deveria ter permitido fazer face a diferentes situações cíclicas. Estas medidas têm um custo de oportunidade importante para as sociedades e economias afetadas, como representado na figura 2.13.

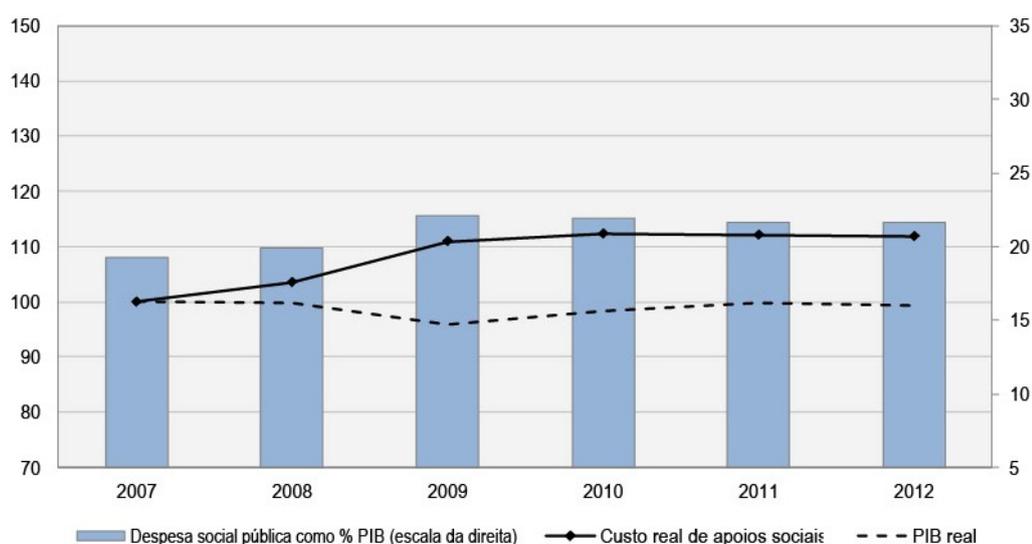
Quadro 2.2. Medidas *ad hoc* de resposta à crise para reverter algumas das decisões anteriores sobre a reforma das pensões em países selecionados da Europa Central e de Leste

	Taxa de cotização histórica no segundo pilar antes da crise de 2008 (% do salário bruto)	Défice de financiamento em 2010 (% do PIB)	Medidas pontuais de resposta à crise que reduzem as pensões do segundo pilar
Hungria	9.5	1.2	Abolição do segundo pilar em 2011
Polónia	7.3	1.7	Redução da taxa de cotização de 7,3% para 2,3% em 2011
Eslováquia	9.0	1.2	Sem alterações
Estónia	6.0	1.1	Suspensão temporária de 4% da taxa de cotização em 2009 e 2010; reintrodução gradual depois de 2011, aumento de 6% em 2014-2017 para compensar as taxas de cotização inferiores de 2009-2011
Letónia	8.0	2.3	Redução temporária da taxa de cotização de 8% para 2%
Lituânia	5.5	1.1	Redução da taxa de cotização de 5,5% para 3%
Bulgária	5.0	n.d.	Adiamento da decisão adotada antes da crise para aumentar as taxas de cotização (2011)
Roménia	2.0	0.4	Adiamento da decisão adotada antes da crise para aumentar as taxas de cotização

Fonte: Égert, B. (2012): "The Impact of Changes in Second Pension Pillars on Public Finances in Central and Eastern Europe", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 942, OECD, Paris.

Figura 2.13. Rácios de Despesa Social em relação ao PIB aumentaram acentuadamente durante a recente crise económica nos países da OCDE

Despesa social pública real e PIB real (índice 100 para 2007) e despesa social pública em percentagem do PIB, 2007-2012



Nota: Agregados da despesa social baseados em dados detalhados para 2007-2009; agregados nacionais para 2010-2012.

Fonte: OECD: The impact of changes in second pension pillars on public finances in Central and Eastern Europe, Economics Department Working Paper No. 942.

Capítulo 3

Respostas Políticas

153. O envelhecimento da população coloca desafios importantes, mas não intransponíveis. Este capítulo apresenta as medidas políticas fundamentais para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades descritas no Capítulo 2. Aponta para as interações e sinergias que se estabelecem entre as medidas de política de emprego e de proteção social, e para a necessidade de uma estratégia de trabalho digno equilibrada e integrada, aplicável ao longo do ciclo de vida e que promova a solidariedade intergeracional. A primeira secção apresenta uma abordagem integrada ao desafio demográfico na perspetiva do ciclo de vida, enquanto a segunda secção analisa as opções políticas especificamente para os trabalhadores idosos.

3.1. Um ciclo de vida integrado e uma perspetiva intergeracional

O círculo virtuoso do emprego, segurança social e desenvolvimento económico

154. A relação entre a segurança social, o emprego e o desempenho económico é multidimensional. A segurança social é um direito humano e uma necessidade social e económica, como foi claramente confirmado pela CIT em 2011 e 2012.¹ Os sistemas de segurança social funcionam melhor se estiverem devidamente integrados e coordenados com políticas sociais, de emprego e económicas mais abrangentes. Além disso, essas políticas e instituições públicas podem ser concebidas de uma forma que contribua para o cumprimento dos objetivos sociais e económicos, e se reforcem mutuamente quando se trata de enfrentar as alterações demográficas.

155. Historicamente, os elevados níveis de crescimento e emprego tiveram um impacto positivo sobre a extensão da proteção social e das prestações de segurança social. A maior parte dos regimes de seguro social são financiados através dos rendimentos do trabalho e asseguram a proteção contra riscos relacionados com a capacidade para trabalhar, tais como o desemprego, doença, invalidez e velhice. O crescimento económico propicia a obtenção de bons resultados ao nível da segurança social e do emprego, contribuindo os três fatores conjuntamente para o progresso no desenvolvimento humano e económico e para a redução da pobreza.

¹ OIT. Resolução e conclusões relativas á discussão recorrente sobre proteção social (segurança social), CIT, 100ª Sessão (Genebra, 2011); Recomendação (N.º 202) sobre os Pisos de Proteção Social (Genebra, 2012); *Social security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems: The strategy of the International Labour Organization* (Geneva, 2012).

No entanto, a crise financeira e económica mundial e a consequente desaceleração global estão a afetar negativamente os níveis de emprego e o financiamento da segurança social.

156. Há quem defenda que a proteção dos rendimentos, em caso de desemprego, por parte das instituições do mercado de trabalho pode, em alguns casos, ter consequências económicas negativas. No entanto, ao nível macroeconómico, há poucos motivos para acreditar que as despesas sociais tenham um impacto negativo sobre o desempenho económico e os resultados do emprego. Pelo contrário, há inúmeros elementos de prova dos efeitos benéficos que sistemas de proteção social fiáveis podem ter sobre a economia e o mercado de trabalho. Em primeiro lugar, eles proporcionam rendimentos aos desempregados, às pessoas com deficiência, aos idosos e a outros grupos vulneráveis, e estabilizam o consumo durante as recessões – contribuindo desta forma para apoiar as empresas até ao próximo ciclo de crescimento; em segundo lugar, os cuidados de saúde e a segurança e saúde no trabalho aumentam a capacidade das pessoas e, consequentemente a produtividade do trabalho; e em terceiro lugar, a prestação de cuidados e os próprios serviços sociais constituem uma importante fonte geradora de emprego, normalmente com uma elevada percentagem de emprego feminino.

157. Não obstante, o método de financiamento das despesas sociais e os incentivos definidos na estrutura de prestações podem influenciar o desempenho macroeconómico e o comportamento microeconómico. Corre-se ainda o risco de que uma política generosa de apoio aos rendimentos possa ser um elemento dissuasor dos incentivos à procura de trabalho e da participação em medidas ativas do mercado de trabalho. Conforme discutido na CIT em 2012, "A crise do emprego jovem: tempo de agir", a forma mais eficaz de conciliar essas tendências opostas é estabelecer uma ligação entre as políticas ativas e passivas através de alguma forma de condicionalidade.

158. Não há uma relação inversa entre um bom desempenho económico e de emprego e níveis dignos de segurança social. O emprego reforça as perspetivas de crescimento e de proteção social e vice-versa. Um desempenho económico positivo, com a criação de trabalho digno, aumenta os rendimentos das famílias e das unidades económicas, aumentando a base de cálculo para o financiamento da proteção social, a promoção do emprego e de novas políticas de desenvolvimento.

159. Os países que melhores resultados têm alcançado em matéria de crescimento sustentável a longo prazo e de redução da pobreza dispõem de sistemas de segurança social com uma cobertura abrangente. Por exemplo, os países da OCDE têm desde o início investido fortemente na segurança social – em geral, mais de 20 por cento do PIB – como parte das suas estratégias de crescimento sustentável e de redução da pobreza. Estudos sobre a UE indicam que muitos países conseguiram manter regimes de segurança social de elevada qualidade e, simultaneamente, bons níveis de crescimento económico.² Na Índia, a despesa global com proteção social – calculada para o período 1973-1999 – teve um impacto positivo significativo sobre o desenvolvimento económico: as políticas de segurança social fomentaram a capacidade produtiva das pessoas pobres, aumentaram os rendimentos e

² Cichon, M. and Scholz, W. *Social security, social impact and economic performance: A farewell to three famous myths*, paper for DFID/GTZ/ILO seminar on challenging the development paradigm (Geneva, Sep. 2006); and Van de Meerendrock et al.: *Economic impacts of selected social security policies covered by international labour standards* (Geneva, ILO, 2007).

promoveram o emprego.³ Uma série de países latino-americanos (Argentina, Brasil e Uruguai) tem demonstrado que é possível conjugar um elevado nível de crescimento económico e a criação de emprego formal com o desenvolvimento gradual de um modelo de proteção social abrangente que, por sua vez, fomenta o crescimento económico através do fortalecimento do mercado interno.

160. Para enfrentar os desafios colocados pelas alterações demográficas, importa examinar mais aprofundadamente a ligação entre o emprego e a proteção social. Deve o objetivo da proteção social ser o de assegurar que todas as pessoas dispõem de um nível satisfatório de recursos, ou o de permitir a cada um a obtenção de recursos satisfatórios através do seu trabalho? Por exemplo, é legítimo reduzir o nível das pensões para aumentar os incentivos ao trabalho? A questão é tanto mais pertinente quanto os trabalhadores com mais de 60 anos de idade não se encontram em pé de igualdade face ao trabalho em comparação com os demais. Pelo contrário, não seria desejável manter um nível de pensão satisfatório para todos, mesmo que isso signifique aceitar um certo nível de desincentivo para permanecer no ativo?

161. Quais são as implicações da evolução das estruturas demográficas para a sustentabilidade deste círculo virtuoso de proteção social, emprego e desenvolvimento? Para poder responder às necessidades de uma extensa população idosa é preciso repensar as políticas económicas e sociais necessárias para alcançar simultaneamente o crescimento, o emprego e a segurança de rendimento, e para prestar cuidados de saúde adequados e outros serviços a uma sociedade em envelhecimento. As questões da sustentabilidade financeira requerem igualmente atenção redobrada. O envelhecimento tem sido frequentemente referido como um dos principais motivos para a alegada falta de viabilidade económica do Modelo Europeu do “Estado-Providência”. No entanto, recentes projeções das despesas sociais globais na maioria destes países mostram que, após um período de consolidação nos anos nas décadas de 80 e 90 do século passado e início de século XXI, a situação deverá manter-se controlável.

162. No contexto da crise, alguns países são confrontados, no entanto, com desafios políticos substanciais. Eles necessitam de adaptar os seus sistemas e as suas estruturas e volumes de despesas a espaços fiscais que possam ser realisticamente alcançados. A recuperação através da promoção do pleno emprego produtivo ao longo da vida de trabalho é particularmente importante para financiar os regimes de segurança social e reforçar o ciclo virtuoso. As reformas estruturais empreendidas no contexto das medidas de austeridade podem prejudicar a perspetiva de longo prazo e adiar ainda mais a recuperação.

163. A promoção do emprego produtivo coloca igualmente uma ênfase especial em políticas que facilitem a transição para a formalidade. Isto é particularmente relevante nos países em desenvolvimento que apresentam uma maior incidência de emprego informal, complementarmente ao facto de que três quartos da população idosa do mundo estarão a viver nestes países. Do ponto de vista da transição demográfica, a informalidade apresenta dois desafios. Em primeiro lugar, aqueles que trabalham na economia informal não pagam impostos nem descontam para regimes de segurança social, sendo os primeiros a sofrer com a subsequente falta de cobertura. Em segundo lugar, os trabalhadores mais velhos estão normalmente sobre-representados na economia informal, tal como demonstrado nos capítulos anteriores sendo, portanto, especialmente vulneráveis. Políticas abrangentes e

³ Justino, P. 2007. “Social security in developing countries: Myth or necessity? Evidence from India”, in *Journal of International Development*, Vol. 19, Issue 3, pp. 367–382.

graduais, incluindo o combate à evasão fiscal, são fundamentais para garantir que mais empregos e uma atividade económica mais intensa aumentam de forma eficaz e sustentável o espaço fiscal para o financiamento da proteção social e para a redução da vulnerabilidade na velhice.

Promover o pleno emprego produtivo ao longo do ciclo da vida

164. Para enfrentar os desafios no novo contexto demográfico é fundamental promover o pleno emprego produtivo ao longo da vida de trabalho. Trata-se de adotar uma perspetiva baseada no ciclo da vida e numa abordagem intergeracional que afirma que a juventude, a idade adulta e a velhice são apenas diferentes fases da vida que influenciam e interagem umas com as outras na luta contra o envelhecimento demográfico.

165. Conforme demonstrado no Capítulo 2, os países envolvidos necessitam de criar empregos dignos e produtivos para a crescente população em idade ativa para aproveitar a janela de oportunidade demográfica e beneficiar de dividendos económicos. Este é um grande desafio que requer a adoção de políticas macroeconómicas adequadas do lado da procura, promovendo o emprego dos jovens e fomentando o processo de aprendizagem ao longo da vida.

166. Para os países em processo de envelhecimento, será necessário aumentar as taxas de atividade da população ativa de todos os grupos populacionais, especialmente das mulheres, jovens, migrantes, pessoas com deficiência e trabalhadores mais velhos. As taxas de emprego dos trabalhadores seniores nos países industrializados dependem principalmente da situação geral do mercado de trabalho. Os países com taxas de emprego elevadas entre as pessoas no escalão etário dos 55-64 anos são geralmente países próximos do pleno emprego.⁴ Em períodos de crise económica e de queda geral nas taxas de emprego, os países tendem a limitar o acesso ao emprego dos trabalhadores mais velhos. Por isso, é necessário adotar uma política para alcançar o pleno emprego produtivo (macroeconómica, estrutural e setorial) para todos os grupos populacionais.

167. Em ambos os grupos de países, devem ser priorizadas políticas abrangentes para alcançar o pleno emprego produtivo para todos os grupos populacionais em idade ativa. A Agenda Global para o Emprego da OIT e as conclusões do item de discussão recorrente sobre o emprego em 2010 fornecem um conjunto de medidas que se podem adaptar às circunstâncias específicas de cada país.⁵ Algumas das áreas de política mais relevantes para o envelhecimento da população e o atual contexto de desaceleração da economia mundial são discutidos pormenorizadamente mais à frente.

(a) *Políticas do lado da procura*

168. O colapso da procura agregada na crise económica e financeira global continua a ser o principal obstáculo para a recuperação do mercado de trabalho. Taxas de desemprego elevadas exercem pressões imediatas sobre os sistemas de pensões, com a subida em flecha das taxas de dependência. A forma de abordar a gestão da procura é, assim, a chave para a solução.

⁴ OFCE. "Emploi des Seniors: les leçons des pays de réussite", in *Revue de l'OFCE 106* (Paris, 2008).

⁵ ILO. *Global Employment Agenda* (2003) (<http://www.ilo.org/employment/areas/global-employment-agenda/lang-en/index.htm>) e ILO: *Employment policies for social justice and a fair globalization*, ILC, 99th Session (Geneva, 2010).

169. A coordenação das políticas macroeconómicas do lado da procura tem conseguido estabilizar os níveis de emprego e atenuar o aumento do desemprego e da pobreza nos dois primeiros anos após o início da crise económica e financeira global. As medidas de estímulo financiadas com recursos públicos, implementadas por vários governos para conter a queda na procura agregada e na produção, incluíam medidas para promover as sinergias entre emprego e proteção social, como no Pacto Global para o Emprego (2009). Esta combinação provou ser uma boa resposta para a crise. Essas políticas incluem, entre outras, investimentos em infraestruturas públicas, apoio às micro e pequenas empresas, contratos públicos e fiscalidade orientados para o crescimento do emprego e do trabalho digno, a extensão da proteção aos grupos mais vulneráveis e o investimento necessário em áreas como a educação e os cuidados de saúde. A crise da dívida nos países industrializados levou a medidas de austeridade em muitos outros países. Embora haja um amplo consenso no sentido de que a dívida pública deve ser reduzida, cortes imediatos e drásticos estão a resultar na perda das sinergias positivas e podem vir a ter um impacto negativo no longo prazo.

170. Nos países em desenvolvimento, se a fase do envelhecimento é alcançada em condições económicas adversas, com um crescimento económico reduzido ou nulo ou sem poupanças acumuladas para investir, o fardo representado pela população mais idosa dependente sobre a população economicamente ativa será insustentável. A diversificação económica e o investimento em infraestruturas e em capital humano são necessárias não só para criar mais oportunidades para os jovens de hoje, mas porque os dividendos de tais investimentos são essenciais para a criação das condições produtivas necessárias para lidar adequadamente com o envelhecimento inexorável da sociedade.

171. A este respeito, a identificação de setores de crescimento é particularmente importante. Embora esses setores de crescimento potencial variem entre os países, certos setores, como as tecnologias da informação e comunicação ou a “ecologização” da economia⁶ são setores com elevado potencial de crescimento em praticamente todos os países. Intimamente relacionado com as transições demográficas, o setor de prestação de cuidados (incluindo os cuidados de saúde, cuidados continuados e os serviços sociais) é outro setor com elevado potencial de crescimento para gerar novas oportunidades de emprego, desenvolvendo serviços essenciais para lidar com o envelhecimento da população. Dado tratar-se de um setor predominantemente feminino, os investimentos também podem conduzir a um aumento das oportunidades de emprego para as mulheres. Como foi analisado no capítulo 2, os países mais industrializados já enfrentam o desafio de encontrar pessoas suficientemente qualificadas para trabalhar no setor de prestação de cuidados e reconhecem que os empregos nas áreas dos serviços de saúde encontram-se entre os que se veem afetados por uma maior escassez de mão-de-obra.⁷

(b) *Promover o emprego dos jovens*

172. Combater a crise do emprego jovem é um elemento-chave da abordagem intergeracional e do ciclo de vida para a preparação para as transições demográficas.

⁶ Para uma análise completa, ver Relatório V, Desenvolvimento Sustentável, Trabalho Digno e Empregos Verdes, 102ª Sessão CIT.

⁷ European Commission (2010). *An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment*, Strasbourg. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:EN:PDF>; European Commission (2012): *European Vacancy and Recruitment Report 2012* <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=822&newsId=1739&furtherNews=yes>.

O debate na CIT de 2012 destacou o consenso internacional sobre a necessidade de uma atuação urgente para combater a crise, sem precedentes, do emprego jovem que afeta todas as regiões. O apelo à ação e as conclusões de 2012 fornecem uma análise completa de um conjunto de políticas para uma abordagem multifacetada de forma a promover a criação de trabalho digno para os jovens através de políticas macroeconómicas, de políticas de educação e de formação, de políticas de mercado de trabalho, do empreendedorismo juvenil e da promoção dos direitos dos trabalhadores. Alocar os recursos adequados às políticas do mercado de trabalho, incluindo programas públicos de emprego (PEP), e integrar e acompanhar vários componentes das políticas ativas de emprego que visam medidas do lado da procura e da oferta destinadas a facilitar a transição da escola para o trabalho, são instrumentos fundamentais para promover o emprego jovem. Garantir que os jovens recebem tratamento igual e que lhes são garantidos os seus direitos no trabalho são igualmente elementos centrais de qualquer estratégia para promover o emprego jovem.⁸

173. Alguns observadores sugerem que as elevadas taxas de emprego de idosos só podem ser alcançadas em detrimento da integração dos mais jovens no mercado de trabalho ou vice-versa. Este ponto de vista, amplamente aceite em muitos países, serviu de justificação para a implementação de regimes de reforma antecipada. Este efeito de exclusão tem merecido maior atenção por parte dos média, no contexto da crise global.

174. No entanto, os dados empíricos não confirmam esta teoria duma quantidade fixa de mão-de-obra (*“lump of labour”*).⁹ Permitir a manutenção dos trabalhadores idosos na vida ativa não significa automaticamente menos empregos para os jovens. Estudos internacionais¹⁰ não encontraram nenhuma evidência de que o aumento da taxa de atividade das pessoas idosas reduza as possibilidades de emprego para os jovens. Estes estudos examinaram o período anterior à crise financeira mundial e qualquer que seja a probabilidade do efeito de exclusão numa economia em crescimento, a dinâmica pode ser diferente numa economia em estagnação. Um estudo recente realizado nos Estados Unidos tem em consideração a atual situação económica e revela que uma maior taxa de emprego de pessoas idosas está associada a melhores condições para os jovens – redução do desemprego, aumento do emprego e um salário mais elevado. Os padrões são coerentes para homens e mulheres e para grupos com diferentes níveis de ensino.¹¹ O novo "Contrato de Geração", contrato intergeracional negociado pelos parceiros sociais em França, é um exemplo interessante do reforço das relações entre o emprego dos jovens e das pessoas idosas (caixa 3.1) e uma resposta prática ao debate sobre a teoria da quantidade fixa de mão-de-obra (*“lump of labour”*).

⁸ ILO. 2012. *The youth employment crisis: A call for action*, Resolution and conclusions of the 101st Session of the ILC, Geneva. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_185950.pdf.

⁹ A teoria da quantidade fixa de mão-de-obra (*“lump of labour”*) pode ser atribuída a Henry Mayhew na sua obra de 1864 *London Labour and the London poor: The conditions and earning of those that will work, cannot work and will not work*. London: Charles Griffen and Cie.

¹⁰ Gruber, J. and Wise, D.A. (eds). 2010. *Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment*. Chicago, Ill. and London, The University of Chicago Press.

¹¹ Munnell, A.H. and Wu, A.Y. 2012. *Are Ageing Baby Boomers Squeezing Young Workers Out Of Jobs?* IB #12-18. Center for Retirement Research at Boston College.

Caixa 3.1**O contrato intergeracional em França**

O contrato intergeracional baseia-se na ideia de que a promoção do emprego dos jovens não constitui um entrave ao emprego de idosos e vice-versa: o emprego de jovens e idosos será promovido e as transferências de competências dentro da empresa serão estimuladas. Os parceiros sociais chegaram a um acordo após quatro rondas de negociação a 19 de outubro de 2012.

O contrato intergeracional é projetado para a gestão das diferenças etárias e das lacunas em matéria de competências no mercado de trabalho. Prossegue três objetivos: o acesso ao emprego permanente para os jovens; a manutenção no emprego de trabalhadores com mais de 55 anos de idade; e a transferência de competências e conhecimentos.

O contrato combina dois tipos de instrumentos: uma convenção intergeracional através da qual a empresa e o governo se comprometem a recrutar jovens ou a manter os idosos; um acordo coletivo intergeracional negociado no seio da empresa ou do setor de atividade, que fixa metas de criação de emprego, mecanismos de orientação e transferências de competências entre jovens e idosos dentro do sistema. Deve incluir um diagnóstico efetuado pelos empregadores sobre a pirâmide etária e as funções desempenhadas pelos jovens e idosos na empresa; as condições de trabalho e as metas de criação de emprego para jovens e idosos (incorporação na empresa, designação do orientador, monitorização do desenvolvimento dos jovens, articulação com programas de aprendizagem e estágios e, para os idosos: a consideração do seu percurso profissional, condições de trabalho e dificuldades sentidas e o desenvolvimento de competências); organização de transferências de competências dentro da empresa; agenda para a implementação, o procedimento de avaliação e indicadores para a avaliação.

Regulamento-quadro

As empresas com 300 ou mais trabalhadores devem celebrar um acordo coletivo intergeracional. O não-cumprimento resultará nas sanções previstas na lei.

As empresas com 50 a 299 trabalhadores recebem uma ajuda financeira fixa para as convenções intergeracionais condicionada à negociação de um acordo coletivo intergeracional dentro da empresa ou do setor de atividade. A ausência de negociação não implica a aplicação das sanções legalmente previstas.

Às empresas com menos de 50 trabalhadores é concedido apoio financeiro fixo para as convenções intergeracionais.

(c) *Promover a empregabilidade através do processo de aprendizagem ao longo da vida*

175. Investir na empregabilidade da população ativa ao longo do ciclo de vida é fundamental para lidar eficazmente com as consequências económicas e sociais da evolução demográfica. As políticas públicas e os esforços ao nível das empresas devem ser direcionados quer para aqueles que pretendem manter-se num emprego produtivo – muitos dos quais podem não ter tido a oportunidade de receber educação e formação inicial ou contínua adequada –, quer para aqueles que se preparam para entrar no mercado de trabalho, de modo a garantir que dispõem das capacidades adequadas para manter a sua empregabilidade ao longo da sua vida ativa.

176. Em conformidade com a abordagem do ciclo da vida, é necessário envolver os trabalhadores no processo de aprendizagem ao longo da vida o mais cedo possível, de modo a poder estabelecer uma cultura de aprendizagem. Portanto, uma resposta adequada aos baixos níveis de educação e formação dos trabalhadores mais velhos não se deve concentrar apenas na participação deste grupo etário. A

experiência dos trabalhadores numa idade mais jovem terá um impacto fundamental sobre a sua orientação profissional e a sua carreira ao longo da vida.

177. O processo de aprendizagem ao longo da vida é uma prioridade-chave para um número crescente de países. A Comissão Europeia integrou as suas variadas iniciativas de educação e de formação num programa único: o Programa de Aprendizagem ao longo da vida. Em 2010, a participação média no processo de aprendizagem ao longo da vida nos Estados-Membros da UE foi de 9,1 por cento, sendo a meta da UE até 2020 de 15 por cento. O Conselho de Educação adotou, em novembro de 2011, uma Agenda Europeia renovada para a Educação de Adultos. Alguns países, como a Finlândia, a Suécia, a Áustria e a Eslováquia, têm medidas muito fortes de apoio ao processo de aprendizagem ao longo da vida, ao passo que noutros países, como o Reino Unido e a Irlanda, o apoio a estas medidas foi reduzido face às restrições orçamentais.

178. Em Portugal, um dos objetivos da Estratégia Nacional de Envelhecimento Ativo é promover o acesso dos trabalhadores mais velhos à educação e à formação. Dois instrumentos principais foram identificados para esse fim: (i) o acesso preferencial dos trabalhadores mais velhos e menos qualificados à educação e formação profissional (EFP) sob a Iniciativa Novas Oportunidades e os cursos de formação profissional para adultos; e (ii) os programas de consultoria e formação para as PME, no sentido de apoiar os trabalhadores mais velhos nas PME a terem acesso a oportunidades de formação. No entanto, os primeiros resultados da Iniciativa Novas Oportunidades revelaram uma percentagem muito baixa de trabalhadores com mais de 55 anos entre as candidaturas.

179. A China está envolvida no processo de elaboração de um sistema de aprendizagem ao longo da vida, desde que o 16.º Congresso Nacional do Partido Comunista da China adotou esta abordagem, em 2002. O governo mexicano também reconhece a importância do processo de aprendizagem ao longo da vida, mas a sua implementação continua a ser um desafio: em primeiro lugar, têm de ser resolvidos os problemas enfrentados pelo sistema de ensino, devendo igualmente ser promovida a coordenação entre os vários intervenientes e partes interessadas.¹² Pode ainda ser necessário conceber políticas diferenciadas para aumentar a empregabilidade dos trabalhadores independentes e do setor informal.

180. Vários países instituíram uma base legal para disponibilizarem a EFP aos adultos e aos trabalhadores mais velhos (a Polónia, em dezembro de 2008, introduziu uma emenda à Lei sobre a Promoção do Emprego e as Instituições do Mercado de Trabalho).¹³

181. Algumas boas práticas para promover o processo de aprendizagem ao longo da vida incluem: a ausência de limites de idade no acesso a oportunidades de aprendizagem e a formação no local de trabalho; considerar a formação como parte integrante do planeamento da sua carreira profissional e não apenas como parte específica daquele posto de trabalho; ligar a formação ao percurso de vida de um indivíduo; organizar o trabalho de forma a favorecer o processo de aprendizagem e o desenvolvimento de qualificações, como por exemplo através de equipas de idades diferenciadas; e aproveitar as qualificações específicas dos trabalhadores mais

¹² Alvarez-Mendiola, G. "Lifelong learning policies in Mexico: Context, challenges and comparisons", in *Compare*, Vol. 36, No. 3, Sep. 2006, pp. 379-399.

¹³ Engelen, L. 2012. *Employment policies to promote active ageing*, European Employment Observatory, Rome.

velhos para formar outros trabalhadores seniores e jovens e para estabelecer e organizar um acervo de conhecimentos.¹⁴

182. Os parceiros sociais podem desempenhar um papel preponderante na formação da estrutura do processo de aprendizagem ao longo da vida. A Polónia e Portugal têm centrado parte das suas estratégias na formação dos seus empregadores sobre as questões da participação dos trabalhadores mais velhos no processo de aprendizagem ao longo da vida. Tem-se registado um aumento dos acordos bipartidos e tripartidos sobre este processo. Nos Países Baixos, os parceiros sociais acordaram na adoção de medidas para aumentar a taxa de atividade dos trabalhadores com idade igual ou superior a 50 anos até 2020.¹⁵ Em muitos países, como por exemplo na Malásia e Singapura,¹⁶ a negociação coletiva e o diálogo social com os governos conduziram à criação de fundos destinados especificamente ao financiamento da formação e do processo de aprendizagem ao longo da vida. As convenções coletivas ou introduzem cláusulas de não-discriminação para a formação – este é normalmente o caso quando as disposições estipulam que a idade não pode ser usada como um critério para excluir os trabalhadores mais velhos da formação – ou têm como alvo específico este grupo de trabalhadores. No Canadá, a Comissão de Relações do Trabalho de Ontário (*Ontario Labour Relations Board*) considerou, na sua decisão de 2011, que um artigo de um acordo coletivo que concedia um tratamento preferencial aos eletricitistas com idade superior a 50 anos era uma violação do Código dos Direitos Humanos do Ontário. Como consequência desta decisão podem surgir algumas mudanças em cláusulas apenas dirigidas aos trabalhadores mais velhos.

(d) *Incrementar a participação das mulheres no mercado de trabalho*

183. Incrementar a participação das mulheres no mercado de trabalho pode ser uma medida política importante para enfrentar a transição demográfica. Ela pode compensar a diminuição da população em idade ativa induzida pelo envelhecimento e evitar um aumento significativo da taxa de dependência dos idosos. No Egito, Índia e África do Sul, o rácio de dependência pode ser reduzido para metade através do aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho para 90 por cento em relação à dos homens (Figura 3.1).

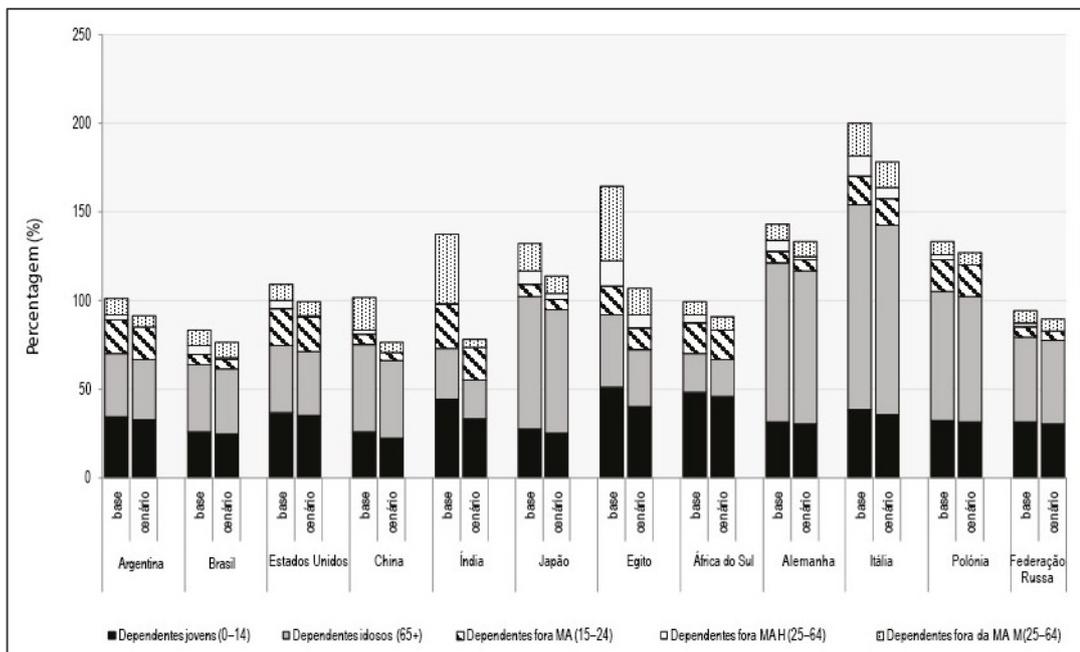
¹⁴ Eurofound. *A guide to good practice in age management* (Dublin, 2006), p. 10.

¹⁵ <http://www.oecd.org/els/employmentpoliciesanddata/Older%20Workers%20Netherlands.pdf>.

¹⁶ ILO. *Lifelong learning in Asia and the Pacific*, ILO Regional Tripartite Meeting, Bangkok, 2003, p. 14.

Figura 3.1. O aumento da participação no mercado de trabalho ajuda a evitar taxas de dependência insustentáveis

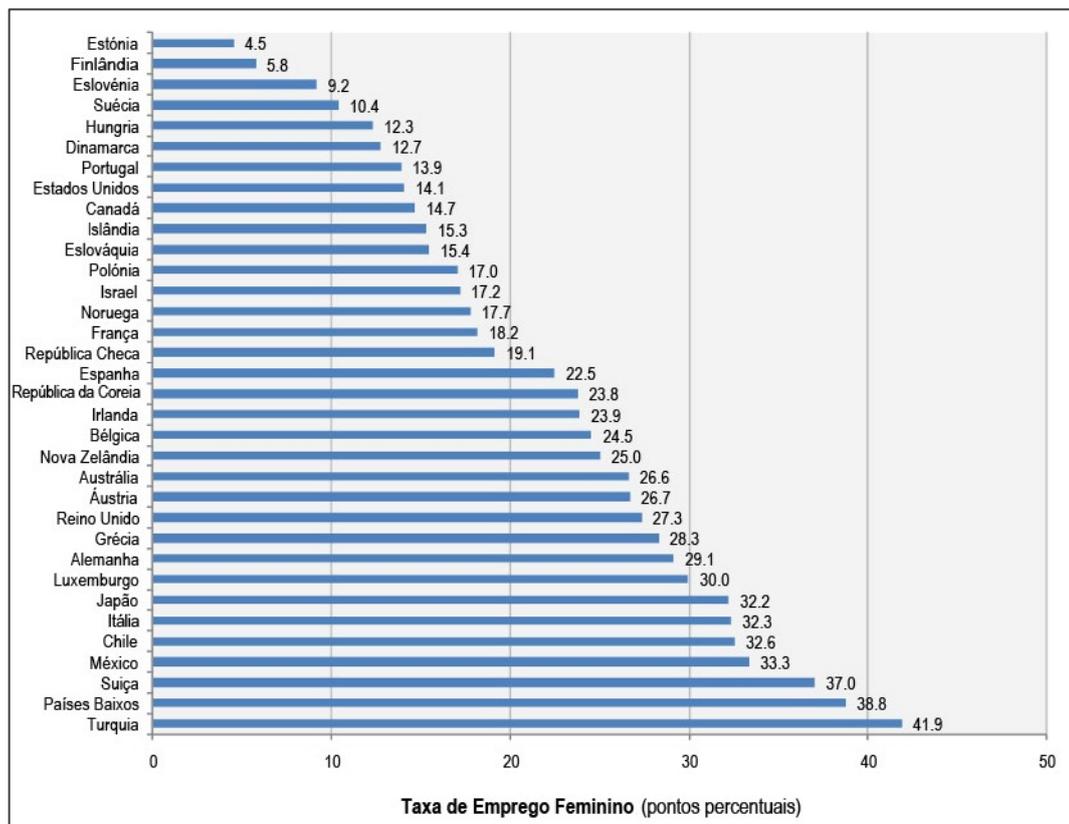
Rácios de dependência económica em 2050 com base nas projeções da população ativa refletindo as políticas de *status quo* ("de referência") em comparação com cenários de aumento das taxas de participação no mercado de trabalho



Nota: Esta figura mostra o resultado da simulação do efeito sobre as taxas de dependência económicas do aumento das taxas de atividade das mulheres para 90 por cento das taxas dos homens e o aumento das taxas de atividade dos homens em 10 por cento. Fonte: Simulações do BIT.

184. É possível incrementar as taxas de atividade no mercado de trabalho das mulheres uma vez que as disparidades de género ainda são significativas na maioria dos países. Nos países da OCDE, a disparidade de género nas taxas de emprego equivalentes a tempo completo pode chegar aos 42 pontos percentuais, e nos 18 dos 34 países da OCDE para os quais há dados disponíveis, situa-se acima dos 22 pontos percentuais (Figura 3.2).

Figura 3.2. A possibilidade de incrementar as taxas de emprego feminino ainda tem uma importância significativa em muitos países da OCDE



Nota: FTE significa Emprego a Tempo Inteiro (ETI). "Empregados a Tempo Inteiro" refere-se às pessoas que trabalham mais de 30 horas por semana no seu emprego principal. Os dados incluem apenas pessoas que declaram os seus horários habituais. Dados relativos a 2009, exceto para Israel (2007) e Chile (2008).

Fonte: OCDE *Employment Outlook*, 2010.

185. Um objetivo claro da UE é o de aumentar a taxa de atividade das mulheres no mercado de trabalho. A Estratégia Europa 2020 pretende atingir taxas globais de emprego de 75 por cento para o grupo etário dos 20-64 anos. Em 2011, a taxa de emprego feminino foi de 58,5 por cento na UE-27, em comparação com 70,1 por cento da taxa masculina. Isto significa que, com a perspetiva de uma redução na população ativa, o aumento da participação no mercado de trabalho e o incremento da taxa de emprego das mulheres são essenciais para atingir este objetivo.

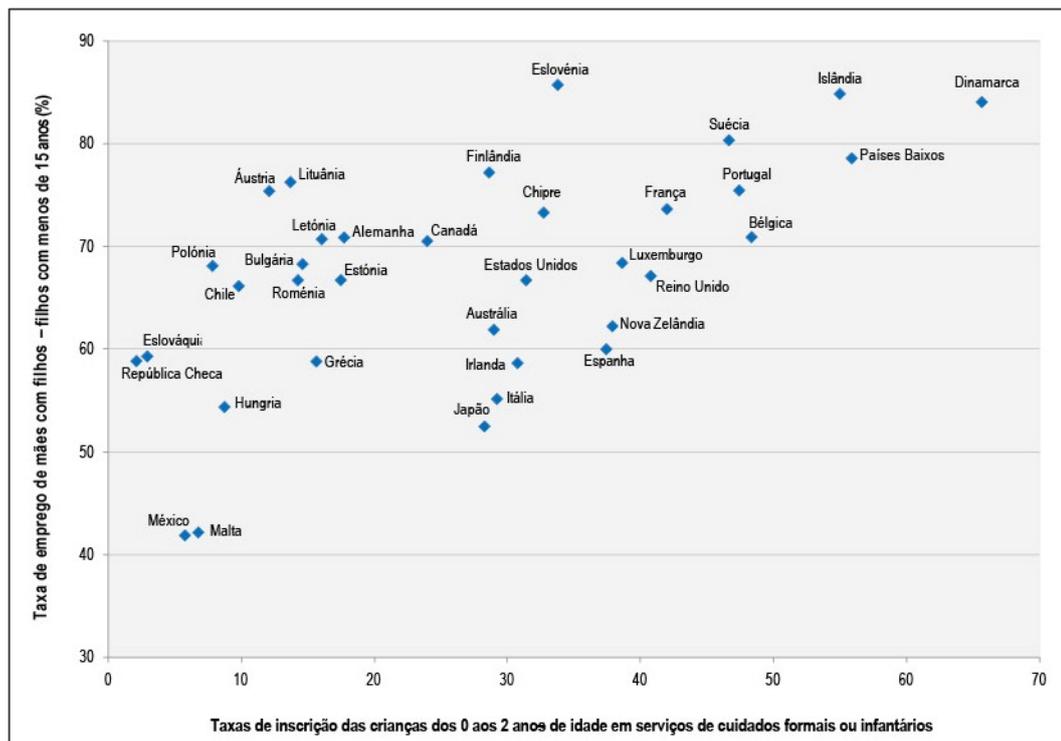
186. A parentalidade é um dos principais fatores subjacentes às disparidades de género no emprego. A este respeito, os progressos na oferta de serviços de prestação de cuidados às crianças para atingir as metas de Barcelona têm sido reduzidos. Em 2010, apenas dez Estados-Membros cumpriram ou ultrapassaram a meta de 33 por cento de taxa de cobertura para crianças de idade inferior a 3 anos, e dez atingiram o objetivo duma taxa de cobertura de 90 por cento para crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade da escolaridade obrigatória.¹⁷

187. Os dados da OCDE demonstram que os países que adotaram políticas que facilitam o emprego regular tanto para homens como para mulheres, proporcionando, por exemplo, apoios estatais para a prestação de cuidados às crianças, flexibilidade nos horários de trabalho e incentivos financeiros para que os

¹⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/23_labour_market_participation_of_women.pdf.

pais trabalhem, são aqueles que registam igualmente as taxas mais elevadas de emprego das mães (Figura 3.3). Sobretudo no contexto da crise económica global, a gestão da procura e a disponibilidade de oportunidades de trabalho digno para as mulheres são requisitos essenciais para o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho.

Figura 3.3. Nos países da OCDE os apoios à infância encorajam as mães a trabalhar



Nota: A Taxa de Emprego das Mães refere-se a 2009 e as taxas de inscrição das crianças desde o nascimento até aos 2 anos de idade em serviços de cuidados formais ou infantários é relativa a 2008.

Fonte: Base de Dados da Família da OCDE consultada a 23 de outubro de 2012.

188. A situação da taxa de atividade feminina nos países em desenvolvimento é diferente. Em geral, o desafio destes países está em melhorar a qualidade do trabalho feminino, mais do que em incrementar as suas taxas de atividade. No entanto, no Médio Oriente, no Norte de África e nalguns outros países, como a Índia, o desafio consiste em aumentar quer a sua participação no mercado de trabalho quer a qualidade do emprego. Elevar os níveis de educação feminina para reforçar o papel das mulheres no mercado de trabalho será o fator-chave para os países em desenvolvimento nos próximos anos.

189. A proteção social – incluindo a proteção na maternidade – e a prestação de cuidados às crianças desempenham igualmente um papel fundamental na determinação da participação feminina no mercado de trabalho dos países em desenvolvimento. Os governos e os empregadores destes países devem encontrar formas de aumentar o acesso das mães a estruturas de prestação de cuidados às crianças, no sentido de reduzirem o efeito restritivo dos cuidados infantis na participação das mulheres no emprego assalariado.¹⁸ Em regiões como a América

¹⁸ Ver por exemplo Ackah, C., Ahiadeke, C. and Fenny, A. (2009). *Determinants of Female Labour Force Participation in Ghana*, Global Development Network (GDN) Research Paper No. 14. Também Faridi M.Z., Chaudhry, I.S. and Anwar, M. 2009. "The Socio-Economic and Demographic Determinants of Women Work Chaudhry, I.S. and Anwar, M. 2009. "The

Latina, onde a participação feminina no mercado de trabalho aumentou substancialmente na última década, o programa "Chile cresce contigo", um sistema integrado de intervenções sociais que apoia crianças e famílias desde o nascimento até a idade escolar, é um exemplo de uma iniciativa bem-sucedida. Ao colocar a ênfase política no acesso universal aos cuidados às crianças e à educação pré-escolar para crianças pobres, bem como no reforço da legislação e das normas de proteção da maternidade e paternidade, este programa vem apoiar as mães trabalhadoras que provêm das camadas mais pobres da população.¹⁹

190. O aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho tem um potencial considerável para o desenvolvimento económico no contexto das rápidas alterações demográficas – mas apenas se lhes for oferecido trabalho digno. Se a sua crescente participação traz como consequência níveis mais elevados de desemprego, emprego a tempo parcial involuntário, trabalho temporário, ou trabalho na economia informal, os efeitos benéficos do aumento das taxas de emprego podem ser limitados. Uma maior disponibilidade de empregos dignos, de proteção social, de educação de qualidade e de serviços de prestação de cuidados ao longo do ciclo de vida são essenciais.

Promover a organização do trabalho de forma compatível com a vida familiar

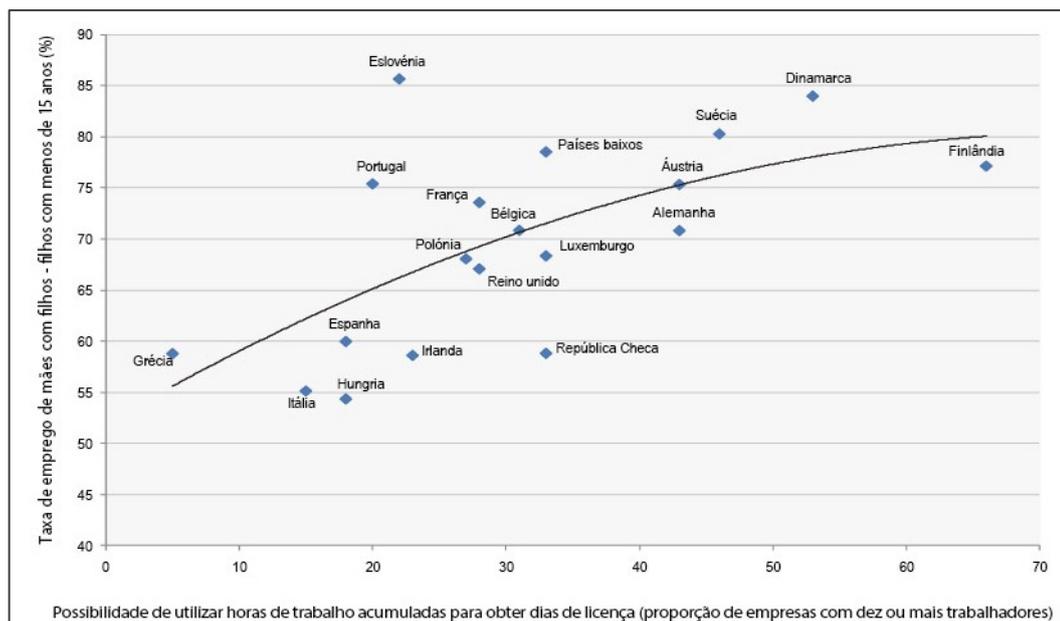
191. Está já demonstrado que as práticas laborais compatíveis com a vida familiar são essenciais para aumentar a fecundidade e promover a participação das mulheres no mercado de trabalho, bem como para facilitar a conciliação da vida profissional e familiar.

192. O declínio dramático na fecundidade em muitos países desenvolvidos fica a dever-se, em grande parte, à insuficiente adaptação às mudanças na vida profissional dos homens e das mulheres. Na maioria dos países, as oportunidades para conciliar a vida profissional e a familiar permanecem limitadas, apesar de se ter demonstrado que essa combinação incentiva a participação feminina no mercado de trabalho (Figura 3.4). As práticas laborais compatíveis com a vida familiar mais comuns estão relacionadas com o horário de trabalho, como é o caso, por exemplo, do trabalho a tempo parcial, da concessão de dias de licença para cuidar de crianças doentes e, em menor medida das políticas de licença parental.

Socio-Economic and Demographic Determinants of Women Work Participation in Pakistan: Evidence from Bahawalpur District", *South Asian Studies*. Vol. 24, No. 2, pp. 351–367.

¹⁹ *Chile Crece Contigo*, <http://www.crececontigo.cl/>.

Figura 3.4. A flexibilidade no tempo de trabalho facilita o emprego das mães nos países da OCDE



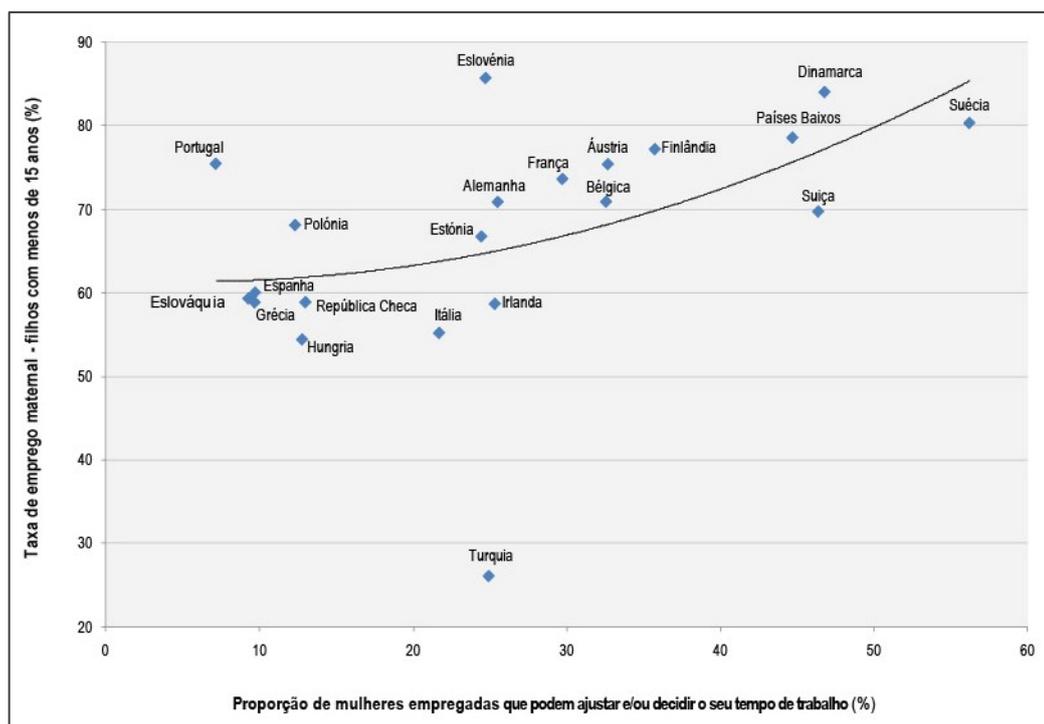
Nota: A Taxa de Emprego das Mães e a possibilidade de converter horas de trabalho acumuladas em dias de licença referem-se a 2009.

Fonte: Base de Dados da Família da OCDE consultada a 23 de outubro de 2012.

193. O horário de trabalho desempenha um papel determinante para quem pretende conciliar o trabalho e a vida familiar, conforme demonstrado na figura 3.5. Mas embora o trabalho a tempo parcial possa ser útil a curto prazo, como por exemplo quando se deseja conciliar o trabalho com as obrigações familiares, a longo prazo²⁰ ele pode ser contraproducente. Na verdade, o trabalho a tempo parcial pode acarretar desvantagens em termos de perspetivas de carreira e de segurança social, em especial na velhice. De acordo com dados fornecidos pela Alemanha, as pessoas (principalmente mulheres) que reduzem as horas de trabalho ou abandonam o mercado de trabalho temporária ou indefinidamente para cuidarem dos seus dependentes (filhos ou parentes idosos), enfrentam perspetivas de carreira limitadas quando tentam retomar os seus empregos, bem como desvantagens financeiras, no que respeita aos seus direitos à pensão.

²⁰ ILO. 2011. "Work-life balance", GB/312/POL/4. Geneva, ILO and OECD: *Doing better for families* (Paris, 2011).

Figura 3.5. A flexibilidade no tempo de trabalho promove o emprego das mães nos países da OCDE



Nota: A Taxa de Emprego das Mães e a percentagem de mulheres empregadas com a possibilidade de ajustarem e/ ou decidirem o seu horário de trabalho referem-se a 2009.

Fonte: Base de Dados da Família da OCDE consultada a 23 de outubro de 2012.

194. Alguns países começaram a formalizar as práticas favoráveis à família que já existiam em muitas empresas. Os empregadores desempenham uma clara função de liderança, como ficou demonstrado em iniciativas concretas adotadas nas empresas. Considerando as pressões competitivas que as empresas enfrentam, o caminho a seguir precisa de ser aquele que seja encarado pelos empregadores como compatível com elevados níveis de produtividade e competitividade. Os governos têm de assumir um papel de liderança na definição de uma combinação de políticas que inclua a regulamentação, a educação, os incentivos financeiros e o apoio para futuras investigações. Nos casos em que os serviços de prestação de cuidados às crianças são criados para satisfazer as necessidades dos pais que trabalham e estão integrados no quadro de uma parceria que envolve os governos locais, as instituições de segurança social, os empregadores, os sindicatos, as ONGs e os pais trabalhadores, os benefícios são enormes para as famílias, a sociedade e a economia.²¹ São cada vez mais frequentes os exemplos de serviços de assistência social sólidos e viáveis, e em particular de prestação de cuidados às crianças que permitem responder às necessidades dos trabalhadores atípicos e com rendimentos baixos.²²

195. A maioria das iniciativas relacionadas com a conciliação entre a vida profissional e a familiar encontra-se em países desenvolvidos. No entanto, alguns países em desenvolvimento enfrentam mudanças rápidas e importantes das estruturas familiares, pelo que esta questão está a assumir um protagonismo político. Por exemplo, no Brasil, o aumento da participação feminina e um declínio na

²¹ Hein C. and Cassirer N. *Workplace solutions for childcare* (ILO, Geneva, 2010).

²² ILO. "Work-life balance", GB.312/POL/4, Governing Body, 312th Session, Geneva, November 2011.

fecundidade²³ evidenciam uma cada vez menor disponibilidade por parte das mulheres para cuidarem dos idosos e das crianças dependentes. Consequentemente as políticas públicas têm que redefinir a forma como as responsabilidades familiares devem ser assumidas. Para tal, o governo brasileiro tem tomado medidas no sentido de promover a igualdade de oportunidades e de tratamento entre mulheres e homens.²⁴

196. As medidas previstas na legislação laboral e nos acordos coletivos, tais como a licença de maternidade e a segurança no emprego para a mãe grávida, facilitam o equilíbrio entre o trabalho e a família. No entanto, a legislação do trabalho só se aplica aos trabalhadores com uma relação de emprego, sendo as prestações pagas principalmente durante a fase reprodutiva, o que não facilita o equilíbrio entre trabalho e família ao longo da vida ativa. A implementação da flexibilidade do horário de trabalho nas empresas da economia formal é reduzida pelo que esta medida tem um impacto limitado.

(e) *Migração internacional*

197. A migração de substituição, ou seja, a migração internacional necessária para compensar a redução da população em idade ativa em sociedades envelhecidas, é uma questão política importante. A migração está também ligada à necessidade de existirem serviços de prestação de cuidados continuados em países onde a mão-de-obra é muito cara e não existem disposições públicas que suportem este tipo de prestação de cuidados (por exemplo, Itália e Alemanha).

198. A evolução demográfica e a escassez de mão-de-obra qualificada estiveram na origem de uma crescente procura global por trabalhadores altamente qualificados. A saída de profissionais altamente qualificados de setores como a saúde, a educação ou a agricultura pode travar a realização dos objetivos de desenvolvimento, especialmente nos pequenos países em desenvolvimento exportadores de mão-de-obra. No entanto, o impacto desta "fuga de cérebros" varia de acordo com as características do país de origem (como a dimensão da população e o nível de desenvolvimento, por exemplo), o tipo de setor ou profissão em questão e o tipo de migração (temporário, permanente, circular). Para alguns países, a fuga de cérebros pode ter-se transformado num "ganho de cérebros" graças aos investimentos dos migrantes, às redes de contactos e projetos, à transferência de conhecimentos e a outras formas de colaboração com o país de origem dos migrantes.²⁵

199. Não podemos deixar de ter presente que a migração é, na melhor das hipóteses, uma solução parcial para enfrentar os desafios do envelhecimento da população. As duas principais características dos fluxos migratórios – a concentração dos migrantes em idades jovens na altura da saída e a elevada participação no mercado de trabalho de migrantes no país de destino – são a base para defender que a admissão de migrantes internacionais pode ser uma das estratégias para reduzir alguns dos efeitos potencialmente negativos do envelhecimento da população. Os imigrantes jovens aumentarão a percentagem de

²³ Sorj, B. *Reconciling work and family: Issues and policies in Brazil*, Conditions of Work and Employment Series No. 8 (Geneva, ILO, 2004).

²⁴ O Código Civil brasileiro reconhece a igualdade absoluta de direitos e obrigações entre os cônjuges e alarga o conceito de família, incluindo as famílias monoparentais e as uniões de facto como entidades familiares reconhecidas pelo Estado.

²⁵ *Global Forum on Migration and Development (GFMD). Highly skilled migration: Balancing interests and responsibilities* (Brussels, 2007).

população ativa relativamente à população aposentada e, conseqüentemente, a sustentabilidade dos sistemas de pensões. No mercado de trabalho proporcionarão competências e capacidades para funções a serem realizadas por trabalhadores jovens, mantendo elevada a procura para trabalhos complementares a serem executados por trabalhadores mais velhos. Os imigrantes jovens podem ainda aumentar a produtividade e proteger os salários dos trabalhadores locais, ocupando empregos e profissões que precisam de trabalhadores mais jovens, e complementar a produtividade dos trabalhadores mais velhos, que desempenham papéis relacionados com a supervisão e a organização.²⁶ Embora os migrantes sejam jovens quando chegam, eles próprios vão envelhecendo se ficarem no país de destino. Conseqüentemente, para que os fluxos migratórios contribuam para reduzir o envelhecimento da população, devem manter-se por longos períodos.²⁷

200. Regista-se um aumento dos programas de migração temporária como resposta à evolução demográfica e à crescente procura de mão-de-obra nos países recetores. Se forem bem enquadrados e geridos, estes programas podem trazer vantagens significativas para os países de destino, para os migrantes e para os seus países de origem.²⁸ Os migrantes beneficiam de um estatuto jurídico e os países de origem lucram com as remessas de fundos e com o eventual retorno dos migrantes, desde que a experiência obtida no exterior possa ser aproveitada de forma produtiva no seu país de origem. Os países recetores obtêm os trabalhadores de que precisam para colmatar as suas necessidades e podem contribuir para o aumento dos efeitos positivos da migração, permitindo que os migrantes permaneçam o tempo suficiente para acumular poupanças.²⁹

201. A realização de acordos bilaterais ou multilaterais entre os países pode favorecer a migração regional e facilitar a migração circular ou de regresso. Alguns dos acordos deste tipo assinados por determinados países parecem ter dado bons resultados.³⁰ Todos os acordos disponíveis referem-se à assistência mútua de organismos governamentais que gerem as prestações da segurança social, a igualdade de tratamento dos trabalhadores, a capacidade de acesso a prestações de segurança social independentemente do local de residência, a totalização (contabilização, para efeitos de cálculo das prestações a receber, dos períodos em que os trabalhadores descontaram para os sistemas de segurança social de dois países) e pagamento proporcional das prestações pelos dois países para obter uma prestação de segurança social completa para o trabalhador. Alguns destes acordos abordam questões laborais específicas, tais como a contratação de trabalhadores estrangeiros, os seus direitos quando estiverem a trabalhar no país de acolhimento, e os direitos dos trabalhadores estrangeiros de enviarem remessas de fundos para os seus países de origem. Estas funções são importantes para os trabalhadores

²⁶ Peri, G. 2011. "Immigration and Europe's demographic problems: Analysis and policy considerations", *CESifo DICE*, Vol. 9, No. 4.

²⁷ Global Agenda Council on Ageing Society. 2012, op. cit., Chapter 20.

²⁸ A migração circular, em especial, tem sido referida como uma forma significativa de obter uma situação de triplo benefício ("triple win") – para os países anfitriões, para os países de origem dos migrantes e para os próprios migrantes. A Comissão Europeia desenvolveu importantes iniciativas e recomendações para fomentar a "migração circular" e a "circulação de cérebros". Ver: Commission of the European Communities: Migration and development: Some concrete orientations, em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:EN:PDF>.

²⁹ UN. *International migration and development*, Report to the Secretary-General, General Assembly, 60th Session, agenda item 54(c) (New York, 2005).

³⁰ International Migration of Health Workers. *Improving International Co-Operation To Address The Global Health Workforce Crisis*, Feb. 2010, Policy Brief, OECD.

migrantes, e a capacidade de os governos as coordenarem é igualmente crítica. Por outro lado, a cobertura da segurança social em muitos desses acordos bilaterais de segurança social vai além das meras pensões de reforma e incluem prestações de doença, doenças profissionais, acidentes de trabalho, invalidez, morte e prestações de sobrevivência, e até mesmo prestações de maternidade. O acesso a estes tipos de prestações para os trabalhadores migrantes, especialmente para os trabalhadores domésticos estrangeiros, é vital, tendo em conta que até mesmo os migrantes legais podem ser vulneráveis a más ou a perigosas condições de trabalho, ou podem necessitar de cuidados médicos em algum momento durante o período em que trabalham fora dos seus próprios países. Além disso, criando as condições que lhes permitem participar em regimes de pensões de reforma, pode contribuir-se para que os trabalhadores migrantes mantenham a sua independência financeira se optarem por regressar aos seus países de origem quando atingirem a idade da reforma.³¹

202. Embora a migração não constitua a única solução para o envelhecimento da população, a existência de políticas e programas de migração bem geridos no âmbito de uma parceria internacional faz parte da solução e pode trazer vantagens mútuas para os países exportadores e para os recetores. O Quadro Multilateral da OIT sobre Migração Laboral é a peça central do Plano de Ação da OIT para os Trabalhadores Migrantes.³² O quadro aborda os principais problemas com que são confrontados os responsáveis políticos a nível nacional e internacional, e que são objeto de pedidos de assistência.

(f) *A opção de prolongar a vida ativa*

203. Num contexto de envelhecimento demográfico, o prolongamento da vida ativa e o aumento das taxas de emprego dos trabalhadores idosos figuram entre os objetivos prioritários das agendas políticas dos países em causa. Nas economias mais desenvolvidas, o prolongamento da vida útil é considerado não só como uma forma importante de preservar os sistemas de segurança social, mas também como uma resposta às alterações da estrutura etária da população ativa.

204. Tem vindo a ser sido argumentado que o adiamento da idade de reforma resultaria num aumento da população ativa, elevando conseqüentemente o nível de produção. O aumento das contribuições e a diminuição do número de pensionistas permitiria simultaneamente equilibrar os sistemas de pensões, manter o nível relativo das pensões e reduzir o peso crescente que as pensões representam no PIB. Mas este argumento pode ser falacioso uma vez que retardar a idade da reforma não é suficiente para resolver o problema da diminuição do número de trabalhadores: os trabalhadores seniores (aqueles que ainda não atingiram a idade legal de reforma) precisam de ter um emprego digno e produtivo, o que muitas vezes não acontece. Conforme demonstrado no Capítulo 1, os trabalhadores mais velhos, permanecem muitas vezes aprisionados no desemprego de longa duração ou em empregos vulneráveis, situação agravada pela crise global.

205. Todos os países europeus estão a implementar reformas semelhantes: a supressão progressiva das medidas de reforma antecipada (pré-reforma, pensões de invalidez concedidas por razões económicas, isenção de procura de emprego), o

³¹ Ghosheh, Naj. "Protecting the housekeeper: legal agreements applicable to international migrant domestic workers", in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 25, No. 3 (2009): 301–325.

³² O *ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration* foi adotado na sequência de uma reunião tripartida de peritos, reunidos em Genebra de 31 de outubro a 2 de novembro de 2005. Ver www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fwk_en.pdf.

aumento da idade legal de reforma, o prolongamento da duração da carreira profissional exigida para efeitos de reforma e alteração das regras de cálculo das pensões de forma a penalizar a saída antecipada e incentivar quem a retardar. O objetivo da UE de que, em 2010, pelo menos metade da população da UE do grupo etário 55-64 anos deveria estar empregado foi cumprido em alguns Estados-Membros, mas não noutros. No entanto, em média, a taxa de emprego do grupo etário 55-64 anos tem aumentado ao longo dos últimos dez anos. Vários países da UE estão abertamente a considerar aumentar a idade legal de reforma para mais de 65 anos, sendo que alguns já o fizeram (figura 3.6)

206. As estratégias para prolongar a vida ativa apresentam um duplo risco: por um lado o risco de que um grande número de trabalhadores mais velhos, que deixou de ter direito à reforma, enfrente um longo período de desemprego mal remunerado e se reformem com uma pensão baixa e, por outro lado, o risco de as desigualdades entre os trabalhadores manuais que não podem prolongar a sua atividade por desgaste físico ou por pertencerem a setores em declínio, e os executivos que beneficiariam dos incentivos para prolongar a sua carreira.³³ É necessário adotar medidas concretas para neutralizar estes riscos, o que será desenvolvido na secção 3.2.

207. Em vários países europeus, as recentes reformas estabeleceram uma ligação estreita entre o nível de pensões e o momento da reforma (idade ou tempo de serviço) para incentivar os trabalhadores a adiarem a reforma. Paralelamente, os países mais bem-sucedidos têm um regime de segurança social suficientemente sustentável para evitar manter os trabalhadores mais velhos no desemprego sem esperança de encontrar emprego ou a capacidade física para o fazer.³⁴ A Finlândia adotou uma abordagem muito abrangente para promover o envelhecimento ativo e o prolongamento da vida ativa: não se preocupa com grupos etários específicos, mas aborda as dificuldades em prolongar e desfragmentar as carreiras profissionais em geral, promovendo a qualidade de vida no trabalho e mobilizando a população ativa no seu conjunto.³⁵

208. Nalgumas economias de países não-membros da OCDE, o baixo nível das pensões pagas pelo Estado incentiva fortemente as pessoas que já atingiram a idade da reforma a continuarem a trabalhar. No entanto, as pessoas mais velhas beneficiam de poucas oportunidades para encontrar um emprego na economia formal, e a grande maioria das pessoas que tem necessidade de trabalhar, fazem-no por conta própria, principalmente no setor informal. Este é o caso, por exemplo, na Geórgia, onde 88 por cento dos pensionistas trabalham por conta própria. Para resolver este problema, o Governo adotou uma estratégia nacional de emprego para os trabalhadores mais velhos, com os seguintes elementos: (a) livre escolha dos pensionistas para continuar a trabalhar (b) motivação para o trabalho: a pensão mínima de velhice é complementada por um montante adicional de acordo com o tempo de serviço dos trabalhadores; qualquer trabalhador reformado pode receber a pensão completa para além do seu salário, com exceção dos funcionários públicos; se um pensionista empregado no setor público desenvolver a sua atividade na área científica ou da educação pode acumular a pensão completa ao seu salário, e (c)

³³ OFCE. 2008, op. cit.

³⁴ Ver OFCE. 2008, op. cit. para uma descrição detalhada das medidas adotadas pelos países Europeus.

³⁵ Engelen, L. 2012. *Employment Policies to Promote Active Ageing*, European Employment Observatory, Rome.

proporcionar um ambiente favorável às pessoas idosas, garantindo a igualdade de participação no mundo do trabalho e nas condições de trabalho.³⁶

Garantir segurança social adequada e sustentável para todos

209. A Recomendação (N.º202) da OIT sobre Pisos de Proteção Social, de 2012, adotada pela Conferência Internacional do Trabalho na sua 101^a Sessão em junho de 2012, fornece orientações aos Estados membros para prosseguirem com a extensão da segurança social e construírem sistemas abrangentes de segurança social. A Recomendação n.º 202 surge na sequência dos esforços desenvolvidos a nível internacional, nomeadamente através da Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho de 1998, para reforçar o quadro jurídico dos direitos no trabalho.

210. A crise global e as suas consequências sobre a pobreza e os mercados de trabalho tiveram o efeito de colocar a necessidade da extensão da proteção social no centro das discussões, como o ilustra o acordo dos líderes do G20 nas suas reuniões em novembro de 2001, em Cannes, e em maio de 2012, em Guadalajara, relativamente à necessidade de uma melhor proteção dos trabalhadores como um fator necessário para garantir um crescimento estável.³⁷ A viabilidade financeira dos sistemas de segurança social tem sido amplamente discutida no contexto global de mudança económica e é responsável pelas preocupações sobre a sustentabilidade destes sistemas devido ao aumento expectável dos rácios de dependência económica, dado que o envelhecimento da população está a afetar todos os países. Este desafio é controlável no quadro de sistemas devidamente organizados e de processos de reforma cuidadosamente geridos que garantam o equilíbrio entre as necessidades sociais e as exigências financeiras e fiscais, ancorados num processo de diálogo social bem informado.

211. No sentido de promover o prolongamento da vida profissional com o objetivo de reduzir o peso financeiro do sistema de pensões sobre as finanças públicas, alguns países introduziram opções flexíveis de idade de reforma para os trabalhadores mais velhos. No Canadá, por exemplo, uma pessoa pode-se reformar a partir dos 60 anos e receber uma pensão reduzida (até 30 por cento menos, o que corresponde a uma média de 0,5 pontos percentuais por cada mês em que a pensão é contabilizada antes dos 65 anos), ou adiar a reforma até aos 70 anos de idade e receber uma majoração (até 30 por cento a mais, correspondente a uma média de 0,5 pontos percentuais por cada mês em que a pensão é calculada depois dos 65 anos). Os pensionistas podem continuar a contribuir para um fundo de pensões a título voluntário entre os 65 e os 70 anos de idade e receber prestações mais elevadas em conformidade.

(a) *Garantias básicas de segurança social ao longo da vida*

212. Na maioria dos países, a idade avançada é um fator determinante da pobreza, especialmente para as mulheres. A pobreza na velhice não é apenas um problema para os idosos, mas é também uma preocupação que afeta todo o agregado familiar. Na ausência de transferência de rendimentos para os idosos, o rendimento familiar tem que ser partilhado entre mais pessoas o que implica a diminuição do consumo *per capita*. Os custos com cuidados de saúde, que são sistematicamente

³⁶ UNECE. 2011. Policy Brief on Ageing No. 9, op. cit.

³⁷ G20 Labour and Employment Ministers' Conclusions, Cannes, France, November 2011, G20 Labour and Employment Ministers' Conclusions, Guadalajara, Mexico, May 2012.

superiores à média para os idosos, têm o mesmo efeito sistémico. O peso demográfico no seio da família e a evolução demográfica têm, assim, um forte impacto sobre os níveis de bem-estar de todos os grupos populacionais, especialmente os idosos, que geralmente enfrentam maiores necessidades de serviços sociais e de saúde. Estas conclusões são fundamentais para a definição dos objetivos e prioridades da proteção social a nível nacional.

213. Durante demasiado tempo, o debate sobre a interação entre as mudanças demográficas e a segurança social tem girado exclusivamente à volta da contenção de custos. Da mesma forma, durante muito tempo não foi tido em consideração o facto de que o estabelecimento de um conjunto de garantias básicas de segurança social pode contribuir para minorar os efeitos dos choques demográficos e económicos (incluindo a subida dos preços dos alimentos), mas tal é agora reconhecido a nível internacional através da Recomendação n.º 202.

214. Nos últimos anos, muitos países redobram os seus esforços para implementarem regimes de segurança social com o objetivo de garantirem, pelo menos, um nível mínimo de segurança social para todos. Esses esforços incluem, entre outras, medidas para assegurar pelo menos um nível básico de segurança de rendimento na velhice através de regimes de pensões sociais não-contributivos – sujeitos ou não à condição de recursos –, como existem, por exemplo, no Brasil, México, Estado Plurinacional da Bolívia, Ilhas Maurícias, Nepal, Namíbia e África do Sul. Tais regimes de pensões sociais contribuem de forma significativa para garantir pelo menos a segurança básica de rendimentos para aquelas pessoas mais velhas, especialmente mulheres, que não tiveram a oportunidade de acumular durante a sua vida profissional direitos suficientes para efeitos de pensão.

215. Num estudo que abrange 12 países de rendimentos baixos, a OIT estima que o custo imediato de um conjunto de prestações básicas de proteção social exigiria entre 0,6 e 1,5 por cento do PIB anual. Apesar do processo de envelhecimento, o custo de tais pensões aumentaria moderadamente ao longo dos próximos 30 anos, refletindo, em parte, as populações relativamente jovens destes países, a maioria dos quais com elevadas taxas de fecundidade.³⁸

216. Enquanto alguns países procuram estender o seguro social e combiná-lo com a assistência social, outros optam por subsidiar a cobertura de seguro social para que as pessoas pobres possam beneficiar dele. Outros estabelecem regimes universais financiados por impostos. Cada abordagem tem as suas vantagens e os seus problemas, e cada uma depende dos desenvolvimentos passados e dos valores nacionais.

217. As garantias básicas de segurança social são também evidentes nos países industrializados com sistemas de proteção social eficazes. Diferentes casos de boas práticas poderiam ser destacados, como a garantia de rendimento básico para todos os grupos vulneráveis com rendimentos insuficientes, prevista por quase todos os países europeus, Canadá e Austrália. Além disso, o auxílio indireto ao rendimento através da medida prevista em França para subsidiar as empresas que mantêm os trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho, constitui uma abordagem inovadora para atingir os grupos mais vulneráveis. No entanto, continuam a existir lacunas nas garantias básicas nos países industrializados, nomeadamente, no que respeita à segurança de rendimento das crianças, muitas das quais em situação de pobreza, particularmente no caso das famílias monoparentais. Se não for possível

³⁸ ILO. 2008. *Can Low-income Countries Afford Basic Social Security?* Social Security Policy Briefings 3 (Geneva: ILO).

encontrar uma solução para este problema, isso terá como consequência um nível significativo de pobreza na velhice, especialmente para as mulheres divorciadas que não conseguem acumular direitos suficientes de seguro social e poupanças pessoais.

218. Os sistemas não contributivos de transferências monetárias podem ser promovidos no contexto das discussões nacionais sobre o piso de proteção social, mas unicamente se tal não prejudicar a necessidade de incentivar regimes de pensões mais elevadas através de sistemas contributivos, uma vez que estes são muitas vezes encarados como o caminho mais seguro para oferecer proteção social a níveis acima do limiar de pobreza. A isto soma-se o facto de que os regimes contributivos são suscetíveis de reduzir a necessidade de pagamento de prestações no âmbito dos regimes universais financiados por impostos.

(b) *Políticas múltiplas para garantir a segurança de rendimento*

219. Somente as prestações concebidas de forma a beneficiar efetivamente quem se encontra em estado de necessidade podem fazer com que os contribuintes fiscais e os contribuintes da segurança social estejam dispostos a financiar as respetivas políticas, especialmente no caso dos sistemas contributivos. Inadequação, a má governação e a falta de confiança dos cidadãos nas instituições públicas, colocam muitas vezes em risco a sustentabilidade dos sistemas de proteção social.

220. Entre os princípios diretores que devem nortear a conceção das disposições relativas à segurança de rendimento figura a necessidade de se focalizar na função de consumo das pensões de velhice (como mencionado acima). Deve também ser tido em conta o aspeto da mutualização dos riscos considerando o risco de longevidade desconhecido e a necessidade de redistribuição, para permitir, pelo menos, um nível mínimo de prestações para os grupos mais vulneráveis, como por exemplo assalariados com rendimentos baixos e pessoas com carreiras interrompidas pelo desemprego e pelos anos dedicados aos filhos. Não podemos também desconsiderar o objetivo do Estado no seu papel de prevenir e aliviar a pobreza através da redistribuição dos recursos. É preciso garantir em primeiro lugar prestações adequadas às pessoas com rendimentos mais baixos e às que exercem formas de trabalho atípico. Esta situação de vulnerabilidade afeta principalmente as mulheres. É por essa razão que as políticas de emprego precisam ser integradas com as políticas de proteção social. Devem ser garantidas prestações reduzidas, mesmo para as pessoas com carreiras profissionais ou períodos de residência mais curtos do que os geralmente prescritos. A este respeito, a Convenção N.º.102 fornece uma orientação clara sobre os requisitos mínimos.

221. É claro que qualquer regime de pensões assente unicamente nos rendimentos ou contribuições, como o sistema de contas individuais de contribuição definida, muitas vezes inspirado na abordagem chilena, e que confere o direito à percepção de pensões “atuarialmente justas ou neutras” é incapaz de proporcionar por si só o resultado esperado no que diz respeito à mutualização dos riscos e à redistribuição. É necessário criar ou prever direitos à pensão que não derivem de um sistema deste tipo, destinado a grupos da população com uma trajetória profissional atípica e interrompida, e com menor capacidade contributiva.

222. Em todos os países, a maioria das recentes reformas dos sistemas contributivos parecem redefinir a idade em que se torna possível a elegibilidade para a pensão de reforma, com o objetivo principal de ajudar a restaurar a sustentabilidade financeira global dos sistemas a longo prazo. É igualmente importante que os governos ofereçam incentivos aos empregadores e indivíduos para que adotem outros tipos de disposições de segurança de rendimento através de

iniciativas privadas, de modo a que todos os assalariados possam aspirar a um nível de vida na velhice que não seja muito diferente do que o que tinham antes da sua reforma. Nesses casos, é importante garantir baixos custos de administração para os acordos privados simples, para não ludibriar os participantes nestes sistemas, os quais muitas vezes não possuem conhecimentos suficientes sobre os instrumentos financeiros. Nos países em desenvolvimento, a oferta destas opções por entidades privadas está frequentemente limitada, podendo até ser inexistente. Enquanto não for implementado um setor de seguros privados devidamente regulamentado, é fundamental que o sistema público de segurança social ofereça a maioria das possibilidades para a criação de uma garantia de rendimento na velhice, com um limiar aceitável para todos os assalariados, a todos os níveis.

223. Normalmente, a melhor forma de estender o seguro social aos assalariados de rendimentos baixos consiste na subsídio das contribuições de uma maneira ou de outra e/ou na subsídio das prestações. Isto é geralmente assegurado através da fixação de uma pensão mínima, uma fórmula redistributiva das prestações num sistema de prestações definidas, e/ou considerando determinados períodos não-contributivos de determinadas categorias de contribuintes como créditos contributivos especiais. Pode também ser considerada a hipótese de subvencionar as contribuições de determinadas categorias de membros. Um regime de pensões baseado num sistema de contribuição definida possibilita até certo ponto a redistribuição dos contribuintes do sexo masculino para os contribuintes do sexo feminino através do recurso a tabelas de mortalidade unissexo para o cálculo das pensões, para além das habituais garantias de retorno do investimento mínimo para salvaguardar os segurados contra o risco do investimento que é, em grande parte, suportado pelos trabalhadores individuais.

224. O valor da pensão mais baixa do regime contributivo pode ser complementado até atingir um mínimo garantido através de fundos do orçamento do Estado, mas apenas para aqueles que tiverem efetuado as suas contribuições durante o número mínimo de anos exigido (como no Chile ou na Polónia). Tal abordagem pode não ser recomendável em termos de equidade, uma vez que significa que toda a população que contribui para o orçamento do Estado, por exemplo através do IVA, subsidia os membros segurados de um sistema de segurança social, que por várias razões não costuma cobrir toda a população. Um outro exemplo deste tipo de medidas, especialmente úteis em países com uma ampla cobertura, consiste em pagar contribuições (novamente a partir das receitas gerais do Estado) em nome de certas categorias de membros, durante um determinado período de tempo (por exemplo os trabalhadores em licença de maternidade ou licença parental, como na Suécia ou em certa medida na Polónia). Outro grupo de medidas pode incluir subsídios para o pagamento das contribuições dos trabalhadores ou dos empregadores para os assalariados de rendimentos baixos, com o objetivo de aumentar os seus direitos à pensão.

225. A redistribuição entre os inscritos num regime contributivo de pensões não deve ter efeitos negativos sobre a sua inscrição nem sobre os incentivos para efetuarem os respetivos descontos, desde que se possa contar com a sua aprovação. Embora os subsídios aos inscritos provenientes de fontes exteriores ao regime possam, até certo ponto, ter uma repercussão positiva na adesão e nos incentivos para as contribuições, eles levantam importantes questões de equidade uma vez que a inscrição no regime não é universal, como foi acima referido. Urge reconhecer que a esperança de vida difere entre os distintos grupos da população, nomeadamente em relação aos riscos profissionais para a saúde que afetam a sua esperança de vida.

Há ainda uma série de países que estabelecem idades de reforma mais baixas para os trabalhadores expostos a substâncias perigosas, como é o caso da China, onde esses trabalhadores têm direito a uma pensão completa cinco anos mais cedo do que os outros trabalhadores. É indispensável desenvolver mecanismos adequados que tenham em conta estes fatores importantes para o bem da equidade entre os vários grupos profissionais e, indiretamente, das diferentes classes sociais.

226. A outra forma possível de garantir a segurança de rendimento mínima para os beneficiários é ou através de uma pensão universal paga a todos os residentes que preencham determinados requisitos especificados (como atingir uma certa idade), ou através de uma pensão de assistência social subordinada a condição de recursos garantida a todos aqueles que não atingirem um limiar de rendimentos específico. Estas pensões são designadas como "pensão social", uma vez que representam a forma mais eficaz de proteger todos aqueles que não podem ser cobertos pelos regimes contributivos.

227. As normas da OIT prescrevem quer as pensões universais quer as pensões sob condição de recursos como forma de garantir a segurança de rendimento mínima. Muitos preferem a solução da pensão universal em detrimento da abordagem da condição de recursos, não só porque é muito mais simples e menos dispendiosa de gerir e colocar em prática, mas sobretudo porque constitui a forma mais equitativa de garantir a todos os meios de subsistência mínimos para a sua reforma, evitando o estigma e a exclusão muitas vezes associados à condição de recursos. Sistemas mistos de segurança de rendimento na velhice, consistindo em diferentes "níveis" ou "pilares" do regime de pensões, surgiram praticamente em todo o lado.

(c) *Políticas recentes em matéria de pensões*

228. O panorama global dos regimes de pensões mudou drasticamente ao longo do século passado. A maioria das reformas recentes tem-se preocupado com a necessidade de encontrar um novo equilíbrio para enfrentar o aumento das taxas de dependência.

Caixa 3.2

Breve história do debate sobre a reforma das pensões

Até ao início dos anos de 90 do século passado, o desenvolvimento dos regimes de pensões baseou-se em grande parte nas abordagens do tipo europeu, de Bismark e Beveridge. Por exemplo, em muitos países da *Commonwealth* foram estabelecidos fundos de previdência. Na América Latina, muitos países adotaram acordos de seguro social para os grupos profissionais específicos, especialmente para os funcionários públicos, militares e polícia, enquanto nos países do Magrebe foram postos em prática sistemas relativamente abrangentes. Nos países comunistas, as pensões eram geralmente organizadas através de empresas estatais.

No início dos anos de 90, o paradigma de reforma preconizado pelo Banco Mundial assentava essencialmente na "segunda componente" do regime de reforma de múltiplos pilares, constituído de reformas por capitalização integral geridas por instituições privadas, de modo a promover o desenvolvimento económico. Estas medidas inscreviam-se no quadro dos principais objetivos dos sistemas de pensões: promover o apoio ao rendimento dos idosos através de medidas que paralelamente reforçam o crescimento face ao aumento da poupança nacional.

No final da década de 90, a crítica centrava-se no facto de que se tornava cada vez menos evidente que o pré-financiamento nacional dos regimes de pensões as tornava menos vulneráveis aos efeitos do envelhecimento, à má governança ou a choques económicos. Quanto à evidência do impacto sobre o crescimento, esta também foi considerada inconclusiva. Ficou demonstrado que quer o sistema de repartição (*pay-as-*

you-go) quer os sistemas de capitalização requerem boa governança e um crescimento económico estável para garantir a sua viabilidade e ainda que a privatização por si só não melhorava a qualidade da governança. As reformas sistémicas dissimulavam muitas vezes o facto de que o montante real das prestações ia sendo reduzido ao longo do tempo. Ficou igualmente provado que o financiamento da transição dos regimes de repartição colocava problemas fiscais transitórios na maioria dos países.

A posição da OIT sobre os sistemas de pensões de níveis múltiplos sublinhava a importância da adequação dos níveis de prestações (para garantir a segurança de rendimento na velhice, por forma a que as pessoas idosas tivessem direito a uma reforma sustentável), da extensão da cobertura (com o objetivo final de a tornar universal) e do papel da boa governança como condições indispensáveis para o funcionamento adequado de todos os sistemas de pensões. Em definitivo, a OIT opõe-se fundamentalmente a aceitar sistemas que não podem garantir aos segurados com um período completo de contribuições mais do que prestações ao nível da subsistência. A OIT tem-se mantido firme na sua postura uma vez que as taxas de substituição mínimas exigidas pela Convenção (N.º102) da OIT sobre Segurança Social (norma mínima), de 1952, se aproximam de muitos limiares de pobreza relativa nacionais.

A maior parte dos países procederam a reformas dos seus sistemas de pensões nas décadas de 90 e do início do século XXI. Outros onze países da América Latina integraram níveis de poupança obrigatória nos seus sistemas de pensões. A primeira vaga destas reformas paradigmáticas sistémicas na América Latina foi acompanhada por reformas em 13 países da Europa Central e Oriental e na Ásia Central, que optaram por sistemas com vários pilares que eram essencialmente versões reduzidas das reformas latino-americanas.

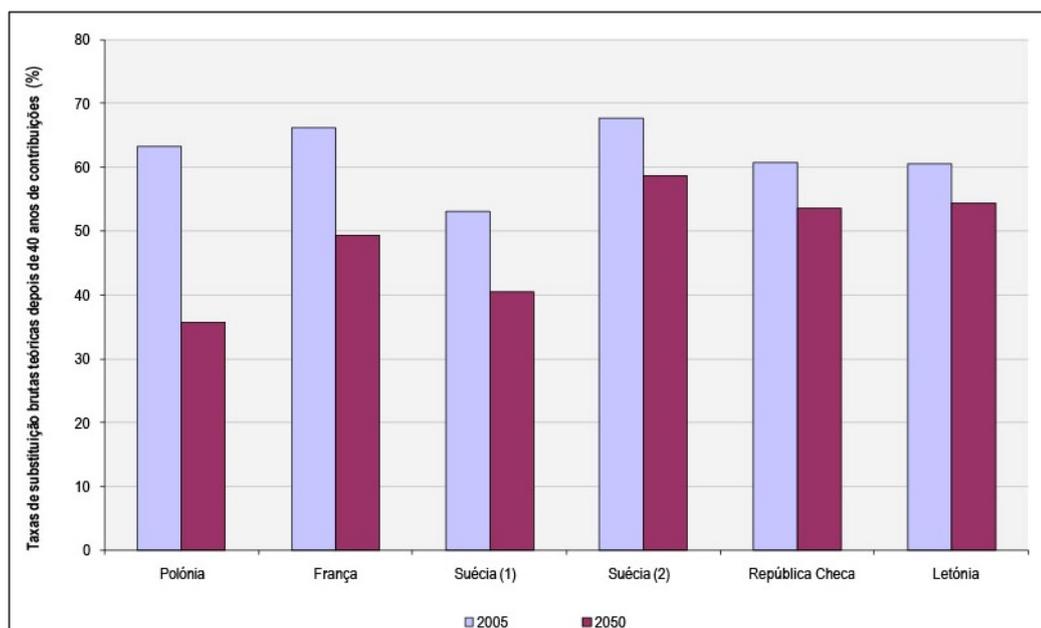
A crise de 2008 conduziu a novos desenvolvimentos na história da reforma dos sistemas de pensões. A Argentina e o Estado Plurinacional da Bolívia reverteram eficazmente as suas reformas que eram anteriormente baseadas em contas individuais e nalguns países da Europa Central e Oriental, está em curso um debate sobre o redimensionamento do pilar privado dos seus sistemas de pensões.

Vários países europeus, como a Alemanha e a França, e também o Canadá, adotaram "reformas paramétricas" nos seus sistemas de pensões, preservando a natureza essencial dos seus regimes distributivos sem alterar radicalmente o paradigma da segurança de rendimento da velhice. Estas reformas aumentaram, em geral, a idade da reforma, modificaram os critérios de elegibilidade, reduziram o direito às prestações através de mudanças nas regras de indexação, e incorporaram um novo pilar (não público) no sistema de pensões. A Suécia, Polónia e Itália introduziram reformas que, embora tenham mantido o carácter de repartição do regime de pensões principal, introduziram paralelamente o princípio de uma contribuição nacional definida para a determinação dos futuros níveis de prestações.

229. As reformas sistémicas (caixa 3.2) não mudam automaticamente os níveis de despesa. Conforme supra referido, ao longo das últimas décadas muitos países têm reagido de forma decisiva e diminuído despesas atuais e futuras com as pensões através da redução da duração e dos montantes das prestações. Relativamente às prestações de desemprego, tal tem sido efetuado principalmente através da redução da sua duração. Em muitos países da OCDE, a tendência descendente da idade real de reforma começou a inverter-se, e novos aumentos da idade legal de reforma estão a ser planeados numa vasta gama de países (Figura 3.6).

com períodos mais longos de desemprego imputáveis, nomeadamente, ao aumento da volatilidade do mercado de trabalho) têm muitas probabilidades de se verem confrontadas no futuro com taxas de substituição que deixaram de corresponder às exigências das Convenções da OIT.

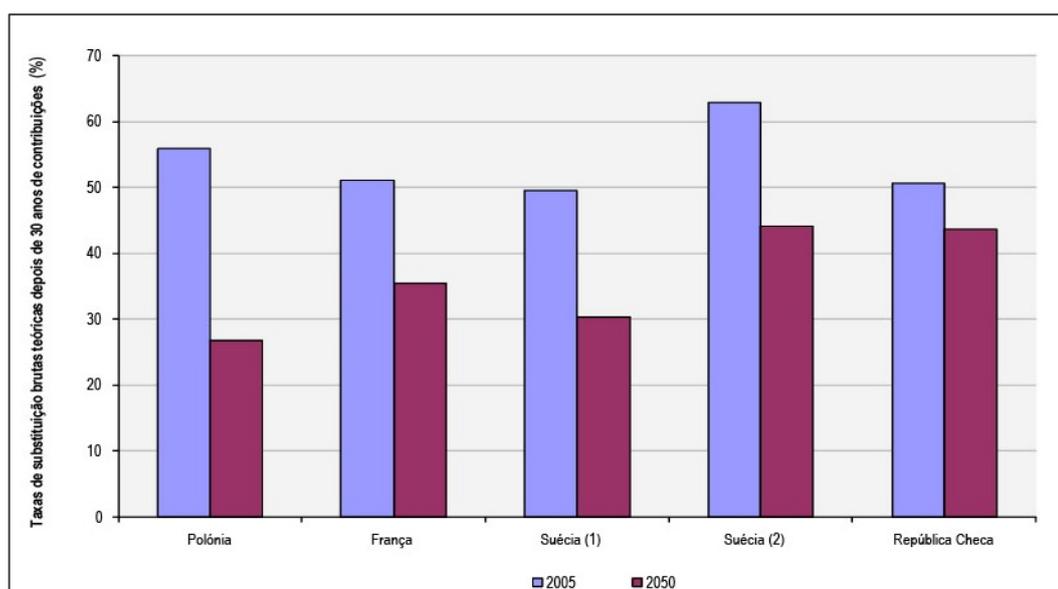
Figura 3.7. Taxas de substituição brutas teóricas em determinados Estados-Membros da UE: Remuneração média, 40 anos de contribuições, reforma aos 65 anos



Nota: Suécia (1): apenas o sistema nacional de pensões; Suécia (2): incluindo os planos de pensões profissionais.

Fonte: OIT, Análise comparativa do Departamento de Segurança Social da OIT dos dados incluídos nos relatórios sobre as estratégias nacionais de pensões.

Figura 3.8. Taxas de substituição brutas teóricas em determinados Estados-Membros da UE: Remuneração média, 30 anos de contribuições (carreiras interrompidas)



Nota: Suécia (1): apenas o sistema nacional de pensões; Suécia (2): incluindo os planos de pensões profissionais.

Fonte: OIT, Análise comparativa do Departamento de Segurança Social da OIT dos dados incluídos nos relatórios sobre as estratégias nacionais de pensões.

233. As Figuras 3.9 e 3.10 mostram os cálculos da OCDE que confirmam o efeito das reformas nos níveis de prestações previstos no futuro. Verifica-se uma redução drástica das taxas de substituição da pensão para todos os trabalhadores. Ainda mais desconcertante é o facto de o fosso entre as taxas de substituição das pensões do conjunto dos trabalhadores assalariados antes da reforma e as dos assalariados com rendimentos baixos parece ter voltado a aumentar em muitos países, um fenómeno que deverá conferir nova importância às políticas de desenvolvimento da OIT que se centram na adequação dos resultados sociais da reforma das pensões.

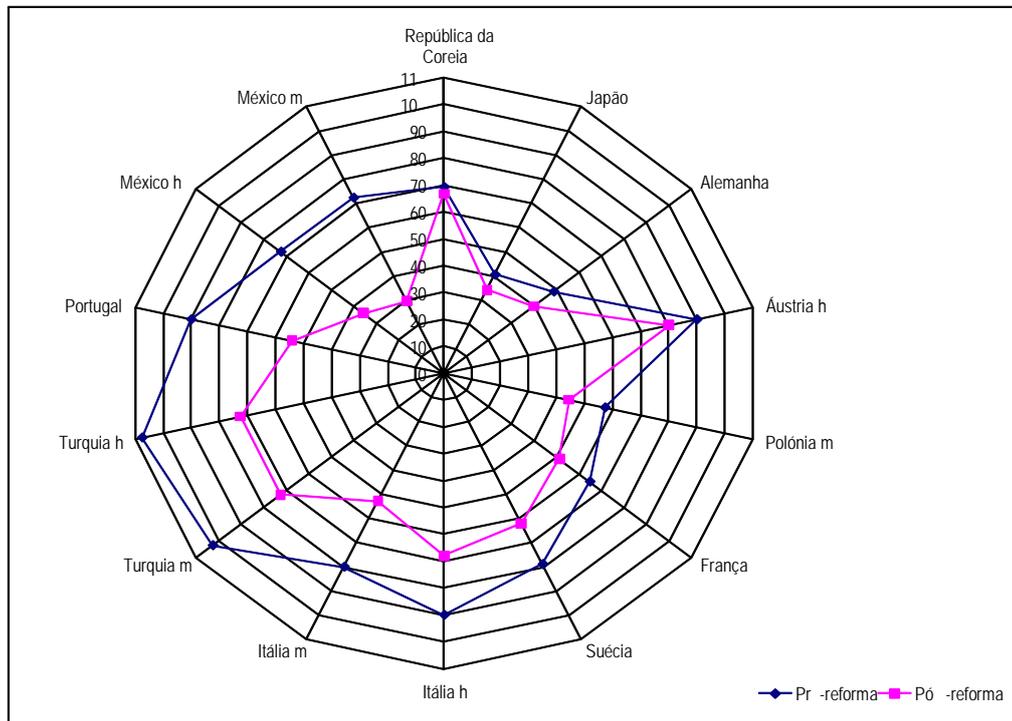
234. Em países de rendimentos baixos, os regimes contributivos para os trabalhadores da economia formal raramente abrangem os trabalhadores da economia informal. Em países de rendimentos intermédios, como na América Latina, apesar da mudança para regimes de contribuição definida não se registou um aumento da cobertura do regime de pensões no setor formal. Esta tem sido uma das razões pelas quais os regimes de pensões não-contributivos e financiados pelos impostos adquiriram uma importância proeminente na América Latina.³⁹

235. Noutros países de rendimentos intermédios, como a Tunísia e a República da Coreia, assistiu-se à extensão da cobertura dos regimes de pensões contributivos, complementados no entanto por regimes de pensões financiados pelos impostos. Nos países de rendimentos elevados, os níveis de prestações de reforma procedentes dos regimes contributivos obrigatórios, regra geral não têm acompanhado os salários – e, nalguns casos, nem mesmo a inflação. A cobertura dos regimes contributivos de pensões permanece incompleta, em especial para os beneficiários que tiveram uma carreira fragmentada, mulheres, trabalhadores por conta própria, trabalhadores da economia informal, e para aqueles que enfrentam problemas de conformidade.⁴⁰

³⁹ Bertranou et al.: "The impact of tax-financed pensions on poverty reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay", in *International Social Security Review*, 57(4) (Geneva, ISSA, 2004), pp. 3–18.

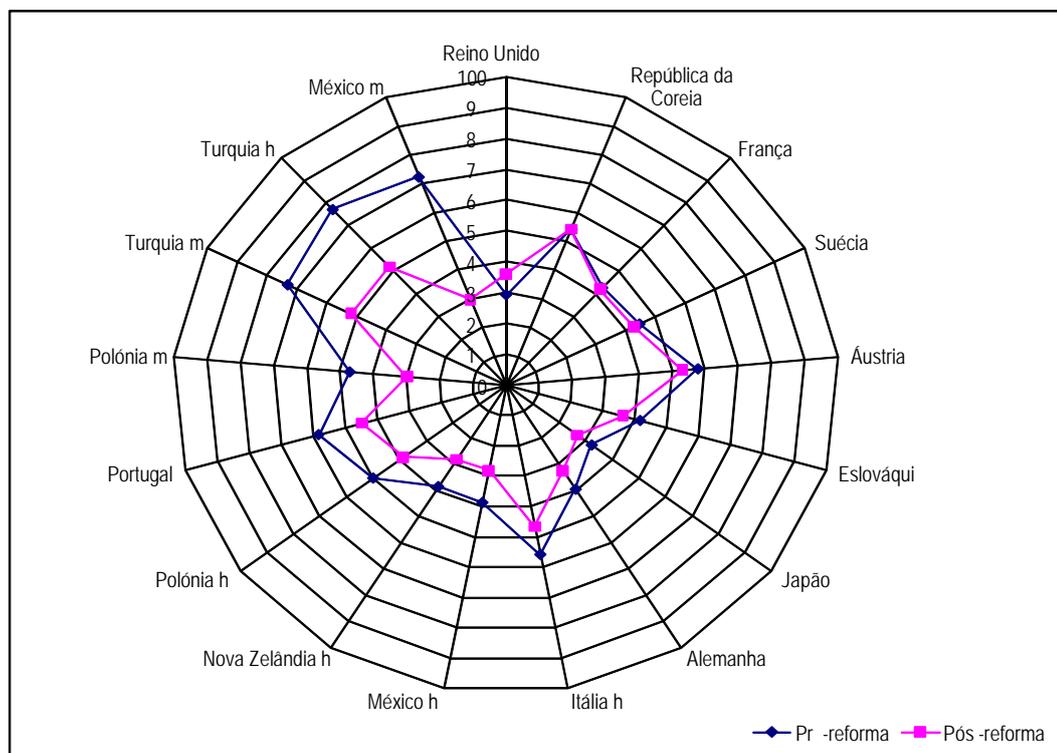
⁴⁰ Barr, N. *Strategic policy directions for social policy*, paper presented at the Fifth International Research Conference on Social Security, ISSA, Warsaw, 5–7 March 2007.

Figura 3.9. Os efeitos da reforma das pensões nas taxas de substituição das pensões – todos os destinatários



Fonte: Baseado nos cálculos da OCDE, 2007, op. cit.

Figura 3.10. Os efeitos da reforma das pensões nas taxas de substituição das pensões – trabalhadores de rendimentos baixos



Fonte: Baseado nos cálculos da OCDE, 2007 op. cit.

236. Nos últimos 20-30 anos a tendência tem sido, portanto, para uma utilização crescente de regimes de pensões sociais financiados por impostos.⁴¹ Historicamente, em todos os países de rendimentos elevados e na maior parte dos países de rendimentos intermédios já existiam regimes de pensões contributivas obrigatórias antes de o Estado ter decidido estabelecer, como último recurso, o regime de pensões financiadas por impostos. Por conseguinte, o desafio reside em conceber e gerir a relação existente entre os regimes de segurança social financiados por impostos e os regimes contributivos, de modo a garantir que a existência de pensões sociais não dissuada os trabalhadores de continuarem a contribuir para o desenvolvimento a longo prazo de regimes de pensões contributivas financeiramente sustentáveis. Por outro lado, é necessário definir as políticas de pensões no âmbito de um quadro socioeconómico mais abrangente, que tenha em consideração os sistemas de apoio familiar, a situação dos trabalhadores no emprego, assim como a sua acumulação de poupanças e outros bens pessoais, tais como a habitação.

(d) *Focalização nos resultados sociais e a necessidade de medir o impacto*

237. A lição que, em última análise, podemos retirar desta crise prolongada é que subsiste a necessidade de garantir um mínimo de segurança de rendimento para as gerações mais velhas sob alguma forma de garantia do Estado de um nível de pensão mínima e, preferencialmente, de uma taxa de substituição global mínima individual. Estas garantias mínimas podem ser integradas em todos os sistemas de pensões, independentemente de se tratar de sistemas com um ou vários níveis, capitalizados ou não-capitalizados. As orientações constantes da Recomendação N.º 202 incluem uma garantia de segurança de rendimento básica para as pessoas mais velhas como parte de pisos de proteção social nacionais (parágrafo 6 (d)). Esta garantia de segurança social básica deve proporcionar uma segurança de rendimento, pelo menos a um nível mínimo definido nacionalmente, o qual deverá permitir uma vida digna para as pessoas mais velhas. Os níveis mínimos definidos nacionalmente podem corresponder aos limiares nacionais de pobreza, aos limiares de assistência social ou a outros limiares comparáveis estabelecidos pela legislação e prática nacionais, devendo ser objeto de revisões periódicas realizadas através de um processo transparente com as organizações representativas de empregadores e trabalhadores e mediante consultas com outras organizações relevantes e representativas dos interessados. Os níveis de prestações e os critérios de referência estabelecidos na Convenção (N.º102) sobre a Segurança Social (norma mínima), 1952, que devem ser aplicados como um mínimo para os países que ratificaram a Convenção, podem servir de referência para outros países na definição dos níveis das garantias básicas de segurança de rendimento para as pessoas mais velhas.

238. Seguindo esse raciocínio, o mandato da OIT em matéria de políticas relativas às pensões, em conformidade com a sua Constituição e as suas Convenções e Recomendações, implica a promoção de dez garantias básicas dos regimes nacionais de pensões da segurança social (caixa 3.3).

⁴¹ van Ginneken, W. "Extending social coverage: Concepts, global trends and policy issues", in *International Social Security Review*, 60(2-3) (Geneva, ISSA, 2007), pp. 39-57.

Caixa 3.3

Dez princípios básicos para os sistemas nacionais de pensões de segurança social

- (1) **A cobertura universal:** Deveria ser garantida a todas as pessoas pelo menos um nível mínimo de segurança de rendimento básica na velhice.
- (2) **Prestações como um direito:** Os direitos às prestações de reforma deveriam ser definidos pela legislação nacional. A lei deveria especificar o alcance, as condições de atribuição e o nível das prestações, bem como os procedimentos de reclamação e de apelação.
- (3) **Proteção contra a pobreza:** Os sistemas de pensões deveriam proporcionar garantias de prestações mínimas viáveis para proteger eficazmente as pessoas contra a pobreza, vulnerabilidade e exclusão social, e assegurar uma vida digna.
- (4) **Segurança e adequação do rendimento:** As pessoas mais velhas deveriam beneficiar de uma segurança de rendimento básica, situando-se pelo menos a um nível mínimo definido ao nível nacional. As pessoas que auferem rendimentos iguais ou inferiores ao salário de referência deveria ser garantida uma pensão de pelo menos 40 por cento dos seus rendimentos pré-reforma após 30 anos de contribuições (conforme estabelecido na Convenção da OIT N.º102).
- (5) **Equivalência atuarial das contribuições para o seguro social e dos montantes das pensões:** deveria ser garantida uma taxa mínima de substituição para todos os contribuintes de modo a refletir adequadamente o nível das contribuições pagas.
- (6) **Garantia de uma taxa de rendimento mínima sobre a poupança:** O valor real das contribuições pagas para regimes de poupança deveria ser protegido.
- (7) **A igualdade de género e a equidade de género:** as políticas em matéria de pensões deveriam respeitar os princípios da não-discriminação, da igualdade de género e da capacidade de resposta a necessidades especiais. As condições de concessão das prestações deveriam ser neutras e equitativas em termos de género para as mães e os pais trabalhadores.
- (8) **Financiamento sólido:** os sistemas de pensões devem ser financiados de forma sustentável do ponto de vista financeiro, fiscal e económico, tendo devidamente em conta a justiça social, equidade e solidariedade social, com o objetivo de evitar a incerteza sobre a sua viabilidade financeira a longo prazo.
- (9) **Responsabilidade Fiscal:** Os regimes de pensões não deveriam deslocar o espaço fiscal para outras prestações sociais. As pensões deveriam integrar uma estratégia nacional de extensão da segurança social com o objetivo de colmatar as lacunas em matéria de proteção através de regimes adequados e coordenados eficazmente, refletindo as prioridades nacionais e as capacidades fiscais.
- (10) **A responsabilidade do Estado:** O Estado deveria continuar a ser o garante último do direito à segurança de rendimento na velhice e do acesso a pensões adequadas.

239. A OIT tem defendido sempre que a reforma deveria ser flexível e incluir um elemento de escolha individual. No entanto, a decisão de se aposentar pode não ser inteiramente voluntária, seja porque as empresas obrigam os trabalhadores a reformar-se ou porque os trabalhadores têm problemas de saúde que os impedem de continuar a trabalhar. Estes trabalhadores devem ser capazes de se aposentar em condições aceitáveis e com uma pensão de reforma digna. Portanto, é necessário encontrar um equilíbrio justo entre os interesses e as necessidades de rendimento dos idosos, por um lado, e a necessidade de manter um nível de despesas dos regimes de pensões que seja aceitável para a população ativa, por outro. Em muitos países que se encontram numa fase mais avançada do envelhecimento demográfico, já foi definido um conjunto de regras que estabelece uma relação justa entre o período médio por coorte (e, possivelmente por grupo profissional) passado na reforma e o período da atividade no mercado de trabalho. Este é o caso da maioria

dos países nórdicos da Europa, onde o modelo sueco é o principal precursor de um grande número de reformas empreendidas noutros países. As saídas antecipadas seriam possíveis “comprando” anos adicionais de reforma através da redução dos montantes da pensão ou do pagamento do custo atuarial real aos fundos de pensões pelos empregadores que desejassem rescindir com os trabalhadores antes de eles atingirem a idade da reforma.

240. Há muitas outras medidas que permitem equilibrar os objetivos sociais e financeiros. A inclusão da idade mínima de reforma e de fortes incentivos económicos para contribuir durante mais tempo converteram-se num componente importante de todas as reformas dos sistemas de pensões de todo o mundo ao longo das duas últimas décadas – quer através do fortalecimento da relação entre os montantes das prestações e as contribuições pagas no quadro dos regimes de prestações definidas, ou através da substituição parcial ou total dos regimes de prestações definidas por regimes de contribuições definidas (financiadas com base na repartição, como os sistemas de contribuições teóricas definidas ou os sistemas totalmente financiados).

241. No entanto, tais reformas devem incluir soluções solidárias para garantir a segurança de rendimento na velhice àqueles que, por diversas razões, interromperam as suas carreiras profissionais. Entre estas medidas figuram principalmente – mas não exclusivamente – soluções destinadas a compensar a posição desfavorável das mulheres nos mercados de trabalho que tiveram períodos mais curtos de emprego formal para cuidarem dos filhos e muitas vezes recebendo salários em média mais baixos. Estas soluções devem procurar oferecer proteção às pessoas que tiveram longos períodos de desemprego ao longo das suas vidas profissionais. Este objetivo pode ser alcançado através de pensões básicas universais complementadas por contribuições efetuadas durante os períodos dedicados aos cuidados com os filhos, a outros trabalhos produtivos e reprodutivos não remunerados e nos períodos de desemprego involuntário.

242. Tal poderia conduzir ao aparecimento de uma pirâmide de sistemas de pensões, em consonância com os padrões nacionais de desenvolvimento, que seria gradualmente construída e consistiria:

- na introdução de pensões universais ou sociais numa primeira fase inicial do desenvolvimento económico, mas ainda assim visando a cobertura da população a 100 por cento;
- Um nível de seguro social obrigatório para todos os trabalhadores da economia formal e para os trabalhadores da economia informal que pudessem aí ser incluídos;
- Um nível voluntário composto por planos de pensões profissionais ou outros acordos particulares voluntários;

- Um nível de segurança de rendimento na velhice distinto das pensões que permita o acesso a várias prestações não relacionado com elas, com o objetivo de garantir uma certa segurança de rendimento aos cidadãos mais velhos (garantia de habitação, acesso a ativos financeiros e outros, bem como o acesso aos cuidados continuados e cuidados de saúde acessíveis).

O recurso às normas internacionais do trabalho e ao diálogo social

(a) *Normas internacionais do trabalho*

243. A OIT tem um vasto leque de Convenções e Recomendações relevantes no contexto das alterações demográficas e que podem ser úteis para orientar as decisões políticas e os processos de reforma (ver anexo). Esses instrumentos também funcionam como garantias para os trabalhadores e para as suas famílias. Como tal, eles têm um papel essencial a desempenhar para atingir o consenso público necessário à adoção e implementação de um quadro nacional de políticas que responda ao novo contexto demográfico.

244. As consequências do envelhecimento da população no mundo do trabalho e os mecanismos de proteção social foram abordados de forma mais direta e específica na Recomendação (N.º162) sobre os Trabalhadores Idosos, de 1980. Esta Recomendação está estruturada em torno dos principais temas considerados relevantes para lidar eficazmente com os desafios que surgem a este respeito: (i) a igualdade de oportunidades e de tratamento, (ii) medidas de proteção do emprego, e (iii) preparação e acesso à reforma. Estas questões também são tratadas por uma série de outras normas da OIT que se enquadram nas duas categorias seguintes: a igualdade e a não-discriminação no emprego e na profissão; segurança social, emprego e competências.

245. A questão da idade deve ser analisada do ponto de vista da promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento. A Recomendação N.º 162 prevê que os problemas de emprego dos trabalhadores mais velhos devem ser abordados no contexto de uma estratégia global e equilibrada para o pleno emprego. Cada país deve tomar medidas para a prevenção da discriminação no emprego e na profissão e em relação aos trabalhadores mais velhos no âmbito de uma política nacional de promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento para os trabalhadores independentemente da sua idade.

246. Embora a Convenção fundamental da OIT sobre a igualdade e a não-discriminação, a Convenção (n.º 111) relativa à discriminação (Emprego e Profissão), de 1958, não inclua a idade entre os fundamentos elencados de discriminação, ela prevê a possibilidade de especificar outras formas de discriminação, como a idade, depois de consultadas as organizações representativas de empregadores e de trabalhadores, e outros organismos adequados. Uma vez reconhecida pela legislação ou por qualquer outro meio como um fundamento proibido adicional, qualquer distinção, exclusão ou preferência feita com base na idade será considerada discriminação, a menos que a idade seja considerada uma qualificação exigida para um determinado emprego (artigo 1º (2) da Convenção N.º 111). Além disso, para enfrentar as desigualdades de facto que possam existir para os trabalhadores mais velhos ou mais novos, alguns países têm previstas medidas especiais, incluindo a ação positiva na sua Constituição ou legislação laboral, nos termos do artigo 5º da Convenção N.º 111. A Recomendação (N.º 166) sobre a cessação da relação de trabalho, 1982, refere que a idade não deve constituir um

fundamento válido para a cessação da relação de trabalho, sem prejuízo da legislação e prática nacionais a respeito da reforma.

247. A legislação nacional seguiu claramente a tendência de incluir uma gama abrangente de fundamentos proibidos de discriminação, incluindo a idade real ou percebida, a saúde, a incapacidade, seropositividade e sida, situação de emprego, nacionalidade, orientação sexual e identidade de género. Ao longo dos últimos 15 anos, verificaram-se progressos estáveis e rápidos na adoção de disposições legais que proíbem a discriminação com base na idade. Embora vários países tenham incluído a questão da "idade" nas suas constituições nacionais, na maior parte dos casos a discriminação baseada na idade foi incluída na legislação geral do trabalho ou em leis específicas de luta contra a discriminação ou de promoção da igualdade. Nalguns países, a legislação prevê especificamente que as decisões e os acordos de empresa devem incluir cláusulas que proíbam a discriminação com base na idade. É importante salientar a este respeito que as políticas e ferramentas de desenvolvimento de recursos humanos, tais como as previstas nos instrumentos pertinentes da OIT, complementam a proibição da discriminação com base na idade, com o objetivo de aumentar a empregabilidade dos trabalhadores mais velhos. Na prática, a discriminação em função da idade também se verifica em relação à idade de reforma obrigatória e às condições de trabalho dos idosos e dos jovens trabalhadores. A tendência atual nos países mais industrializados é no sentido de uma abordagem mais flexível para a idade de reforma obrigatória, ao contrário de casos em que a relação de emprego pode ser legalmente cessada ao ser atingida a idade da reforma.

248. As normas sobre segurança social da OIT, adotadas desde a década de 50 do século passado, especialmente a Convenção (N.º 102) da Segurança Social (norma mínima), de 1952, e a recente Recomendação (N.º 202), de 2012 relativa aos Pisos de Proteção Social fornecem um quadro de referência internacional sobre a gama e os níveis de prestações de segurança social que são necessários e adequados para garantir a manutenção e a segurança de rendimento, bem como o acesso aos cuidados de saúde ao longo do ciclo de vida, inclusive na vida ativa e na velhice.

249. Outro desafio importante levantado pela evolução demográfica é o de permitir que as pessoas mais velhas possam manter a sua empregabilidade durante a sua vida ativa, quer estejam inseridos no mercado de trabalho ou à procura de emprego. A segurança social desempenha um papel fundamental a este respeito e é amplamente reconhecida como um requisito prévio para o envelhecimento ativo. Esta preocupação é plenamente tida em consideração na Convenção (N.º 168) sobre a Promoção do Emprego e Proteção contra o Desemprego, de 1988 e na Recomendação N.º 176, bem como na Recomendação (N.º 195) sobre o Desenvolvimento dos Recursos Humanos, de 2004. A Convenção N.º 168 baseia-se no reconhecimento do papel fundamental da promoção do emprego para enfrentar as pressões demográficas sobre os sistemas de segurança social. O crescimento económico sustentável e as elevadas taxas de participação no mercado de trabalho por todos os grupos etários constituem um requisito prévio para poder enfrentar no futuro as pressões demográficas sobre os sistemas de segurança social. A Recomendação N.º 202, ao promover a coerência entre as políticas de segurança social e outras políticas públicas (por exemplo, políticas que reforçam a formação profissional, as competências e a empregabilidade, que reduzem a precariedade e promovem o trabalho seguro) bem como a complementaridade com as políticas ativas de emprego (incluindo formação profissional ou outras medidas), também proporciona orientações valiosas a este respeito.

250. Um instrumento-chave de particular relevância para os países que pretendam desenvolver políticas de emprego que respondam às suas necessidades, incluindo no contexto do envelhecimento, é a Convenção (N.º 122) sobre Política de Emprego, de 1964. A Convenção N.º 122, é uma Convenção sobre governança que serve de modelo aos Estados-membros nas fases de elaboração de políticas ativas de emprego e de implementação de medidas de mercado de trabalho que podem beneficiar grupos vulneráveis de trabalhadores, como os trabalhadores mais velhos. A Convenção (N.º 142) sobre a Valorização dos Recursos Humanos, de 1975, complementada pela Recomendação (N.º 195) sobre a Valorização dos Recursos Humanos, de 2004, desempenha igualmente um papel importante na conceção e implementação bem-sucedidas das políticas e dos programas de formação eficazes direcionados para os trabalhadores mais velhos. A Convenção N.º 142 apela especificamente aos países para alargarem, adaptarem e harmonizarem progressivamente os sistemas de formação profissional para atenderem as necessidades dos jovens e dos adultos ao longo da vida, a todos os níveis de qualificação profissional e de responsabilidade. A Recomendação (N.º 198) sobre a Relação de Trabalho, de 2006, propõe-se garantir proteção aos trabalhadores vulneráveis que estão numa situação de incerteza sobre a existência de uma relação de trabalho, incluindo as trabalhadoras, os trabalhadores jovens, os trabalhadores mais velhos e os trabalhadores da economia informal. Outros instrumentos relevantes da OIT para promover o emprego dos trabalhadores mais velhos são: a Convenção (N.º 88) sobre a Organização do Serviço de Emprego, de 1948, a Convenção (N.º 159) sobre Reabilitação Profissional e Emprego (Pessoas com Deficiência), de 1983, e a Convenção (N.º 181) sobre Agências de Emprego Privadas, de 1997.

251. A transição entre a vida ativa e a reforma ("da vida ativa para a liberdade da atividade") é abordada na Parte IV da Recomendação N.º 162.⁴² Essa transição deve ser gradual, permitir a reforma voluntária e ser completada com disposições que permitam tornar a idade de reforma flexível, dando assim maior liberdade às pessoas para decidirem sobre a idade em que querem parar de trabalhar. Em vários países isso foi conseguido através da introdução na legislação de acordos de reforma flexíveis, contemplando, por exemplo, a reforma antecipada voluntária, diferida ou progressiva, com maior flexibilidade relativamente à idade da reforma de acordo com vários critérios específicos que permitem ter em conta a situação real dos potenciais interessados – os quais podem, por exemplo, estar empregados em trabalhos penosos ou insalubres, ou numa situação de desemprego de longa duração.

252. Outro desafio importante que se coloca em matéria de política social decorrente do envelhecimento da população é o de garantir um nível adequado de rendimentos para todas as pessoas idosas sem sobrecarregar as capacidades das gerações mais jovens. As Normas de Segurança Social da OIT, em particular, a Convenção N.º 102, a Convenção N.º 128 e a Recomendação N.º 131, preveem o pagamento de pensões, que são prestações de longo prazo, no caso de velhice, invalidez e morte do chefe de família, em níveis garantidos, após a conclusão de um determinado período de contribuições e devendo ser ajustados regularmente para garantir a manutenção do poder de compra dos pensionistas. A Recomendação N.º 202 completa este quadro, apelando à garantia da segurança de rendimento básica para todas as pessoas na velhice. Funciona, assim, como uma salvaguarda contra a pobreza, vulnerabilidade e exclusão social na velhice para as pessoas que não estão

⁴² http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R162.

cobertas por regimes de pensões contributivos, nem têm direito a uma pensão ao abrigo destes regimes. Cobre ainda os pensionistas cujas prestações são afetadas por perdas financeiras do fundo, aqueles cujas pensões não são ajustadas periodicamente para refletirem as mudanças nos custos de vida, ou ainda aqueles cujas pensões são simplesmente inadequadas para garantir o acesso efetivo aos bens e serviços necessários e para lhes permitir viver com dignidade. As Normas de Segurança Social da OIT oferecem, assim, um conjunto abrangente de referências e um quadro para o estabelecimento, desenvolvimento e manutenção dos regimes de pensões de velhice a nível nacional.

253. Considerando os desafios do financiamento e da sustentabilidade enfrentados pelos sistemas de segurança social no contexto da evolução demográfica, o Estado tem um papel vital a desempenhar na previsão a longo prazo do equilíbrio entre receitas e despesas, no sentido de garantir que as instituições cumprem as suas obrigações para com as pessoas idosas. A responsabilidade global e primária do Estado conforme estabelecido pelas Convenções da OIT de segurança social, e fortemente reafirmado recentemente pela Recomendação N.º 202, é, sem dúvida, a de desempenhar um papel importante na forma como os governos serão responsabilizados no futuro pela sustentabilidade dos sistemas nacionais de segurança social face à evolução demográfica.

254. A questão do envelhecimento é particularmente preocupante para os trabalhadores migrantes e para as suas famílias. Esta categoria de trabalhadores é normalmente tida em consideração num grande número de Convenções e Recomendações com o objetivo de assegurar a manutenção dos seus direitos adquiridos e dos direitos em curso de aquisição (ver anexo).

255. Considerando o papel fundamental que as normas internacionais do trabalho desempenham junto dos mandantes da OIT, ajudando-os a gerir as alterações demográficas e a proteger os grupos populacionais mais afetados pela transição demográfica, uma iniciativa para aumentar o número de ratificações das convenções fundamentais poderia ser um componente importante no seguimento deste relatório. Outro seguimento poderia ser o BIT sensibilizar e desenvolver capacidades relativamente à Recomendação (N.º 162) sobre os Trabalhadores Idosos, de 1980. A discussão pode igualmente constituir uma oportunidade para prever as perspetivas de revisão da Recomendação N.º 162, tendo em vista a adoção de um novo instrumento sobre o emprego e a proteção social no novo contexto demográfico.

(b) *O diálogo social*

256. O diálogo social tem um papel fundamental a desempenhar na facilitação de uma melhor gestão das alterações demográficas e o combate à discriminação por idade. Não existe um modelo prescritivo único para isso, e cada país deve resolver os seus problemas de acordo com as suas próprias condições sociais e económicas, tradições e perspetivas culturais. O diálogo social fornece o quadro no qual é possível articular plenamente essas necessidades e alcançar um consenso.

257. A evolução demográfica é uma questão de grande preocupação para os parceiros sociais em quase todas as partes do mundo. A UE, por exemplo, deu início a um amplo programa de trabalho técnico que serve de base para um diálogo social permanente sobre as principais preocupações dos trabalhadores e dos empregadores da Europa.⁴³ Dois acordos importantes foram adotados pelos parceiros sociais da

⁴³ UNICE/UEAPE, CEEP and ETUC. *Work Programme of the European Social Partners 2006–2008* (Brussels, 2006).

UE: o Quadro de Ação 2002 para o desenvolvimento permanente das competências e qualificações e o Acordo-Quadro de 2010 sobre os mercados de trabalho inclusivos. O último estabelece que a inclusão é um elemento importante da resposta da Europa à evolução demográfica, à diminuição da população em idade de trabalhar e à sustentabilidade dos sistemas de proteção social.

258. Para que o diálogo seja eficaz, é importante que certas condições prévias sejam satisfeitas, em particular que o governo manifeste vontade política para envolver os parceiros sociais na conceção e implementação de políticas adequadas destinadas a lidar com as questões relacionadas com a evolução demográfica, e que estejam disponíveis no seio de todas as partes interessadas capacidades e competências técnicas especializadas, com o objetivo de apoiar a conceção e implementação de tais políticas.

259. Está provado que as várias formas de parceria e diálogo social, as quais não devem ser limitadas ao contexto específico da negociação coletiva tripartida, aumentam a eficácia da solução encontrada, especialmente em relação à eficácia e cobertura dos sistemas de proteção social. Embora os principais parceiros sejam os governos, trabalhadores e empregadores, é importante ampliar esta parceria de modo a promover, em especial, a proteção social dos trabalhadores de rendimentos baixos que trabalham por conta própria e na economia informal para tornar a segurança social mais efetiva.⁴⁴ Muitas ONGs desempenham um papel ativo neste domínio e devem ser incluídas. Elas podem fornecer uma ampla base de conhecimento. Como exemplos notáveis podemos referir a AARP⁴⁵ e a Plataforma AGE Europeia⁴⁶ que contam com um número de membros excepcionalmente elevado.

260. A investigação conduzida pelo BIT permite uma visão mais aprofundada sobre o papel do diálogo social no domínio da cobertura da segurança social relacionada com a idade, especialmente nas reformas dos sistemas nacionais de pensões.⁴⁷ O leque de países em que o diálogo social proporcionou uma base sólida para a construção de sistemas nacionais de pensões aumentou. A experiência, nomeadamente no Canadá, Finlândia, Dinamarca e Suécia, durante a profunda recessão da década de 90 do século passado demonstra claramente que as reformas negociadas sempre funcionaram melhor, especialmente em tempos de crise.

261. Garantir às mulheres um tratamento adequado e equitativo nas políticas de mercado de trabalho e nos sistemas de segurança social constitui um importante desafio social e económico. O diálogo social deve oferecer o quadro mais eficaz no seio do qual pode ser alcançado um acordo sobre os meios para melhorar a quantidade e a qualidade do emprego feminino e promover a igualdade de oportunidades e de tratamento entre mulheres e homens. As questões específicas a tratar neste âmbito incluem a melhoria das disposições sobre licença parental, sobre as possibilidades oferecidas aos pais de se ocuparem dos seus filhos e sobre a provisão de instalações universais, acessíveis, de elevada qualidade e a preços

⁴⁴ ILO. Report VI, ILC, 2001, op. cit.

⁴⁵ Originalmente referia-se à *American Association of Retired Persons* (Associação Americana de Pessoas Reformadas). No entanto, em 1999, para refletir o alargamento do seu âmbito para além dos reformados americanos, alterou oficialmente a sua designação para apenas AARP.

⁴⁶ <http://www.age-platform.eu/en>.

⁴⁷ Sarvati, H. and Ghellab, Y. *The political economy of pension reforms in times of global crisis: State unilateralism or social dialogue*. ILO. 2012. Publicação conjunta dos Departamentos e Diálogo Social e Segurança Social.

comportáveis para a prestação de cuidados quer às crianças quer aos idosos, de modo a garantir uma melhor conciliação entre o trabalho e as responsabilidades familiares.

262. A gestão dos fluxos migratórios representa outro domínio no qual o diálogo social assume um papel vital. Na verdade, as políticas de migração laboral são suscetíveis de beneficiar de um amplo apoio se forem desenvolvidas com a participação plena e integral dos atores relevantes que representam os interesses das pessoas mais diretamente afetadas, quer nos países de origem quer nos de destino.⁴⁸

263. O diálogo social e a negociação coletiva são vitais para a criação de um amplo compromisso com a educação, formação e uma cultura de aprendizagem, para reforçar o apoio à reforma dos sistemas de formação e desenvolver estratégias de aprendizagem ao longo da vida.

264. O diálogo social é ainda fundamental para a distribuição equitativa e eficaz dos benefícios de uma melhor produtividade, uma questão fundamental para os países em transição demográfica.⁴⁹

265. A segurança e saúde no trabalho é uma questão importante que deve ser incluída nos acordos coletivos de trabalho. As organizações de empregadores e de trabalhadores podem contribuir com a sua experiência nos locais de trabalho para a conceção de políticas e programas de prevenção e proteção, e estes devem levar em consideração as necessidades particulares da idade e dos trabalhadores idosos.

266. O diálogo social e as convenções coletivas devem abordar questões relacionadas com o tempo de trabalho e a organização do trabalho. Estas questões podem ser reguladas através de, *inter alia*, acordos negociados de flexibilização do trabalho no quadro de uma vasta gama de formas inovadoras de organização do trabalho.

267. A experiência da Finlândia (caixa 3.4) demonstra que o envelhecimento pode ser uma situação benéfica para todos (*win-win*). Sublinha a necessidade de um compromisso dos governos na aplicação de uma política voluntarista de longo prazo, baseada na parceria social e numa ampla sensibilização da população. Cumpre realçar que este resultado foi alcançado no contexto de uma reestruturação económica substancial na sequência de uma profunda recessão e de um aumento exponencial do desemprego.

268. A crise financeira e económica global, ao contribuir para o rápido crescimento do défice e da dívida pública, exacerbou as tensões, especialmente no que se refere aos sistemas de pensões, levando os governos a acelerar o processo de reforma com o objetivo de restaurar a sustentabilidade desses sistemas, não prestando a devida atenção a questões como a cobertura e a adequação. A pressão também é exercida pelas instituições internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, União Europeia e Organização para a Cooperação Económica e o Desenvolvimento (OCDE) –, cujas recomendações pressionam os governos a introduzirem reformas significativas, muitas vezes de forma precipitada. Estas reformas dos sistemas de pensões traduzem um enfoque principal na contenção de custos e não tanto na forma de atenuar o impacto negativo destas medidas no plano social. Esta forma de atuação não permite a consulta eficaz com os parceiros sociais e outras partes interessadas. Mesmo em países que

⁴⁸ ILO. *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, Report VI, ILC, 92nd Session, Geneva, 2004.

⁴⁹ ILO. Report V, ILC, 2008, op. cit.

tradicionalmente geriam essas questões através de sistemas fortes de diálogo social, as tensões sentidas foram significativas.

Caixa 3.4

Finlândia: Enfrentar o desafio do envelhecimento através da consulta tripartida

Em 1990, a Finlândia teve o maior índice de reformas antecipadas de todos os países nórdicos, com uma taxa de emprego de apenas 47 por cento para os homens do grupo etário 55-65. Para inverter esta tendência, o Governo e os parceiros sociais acordaram numa estratégia nacional quinquenal, lançada em 1998, que tinha por objetivo mudar as mentalidades de todas as partes interessadas em relação ao envelhecimento da população, convertendo os trabalhadores mais velhos num ativo para a sociedade preservando o seu estado de saúde e capacidade de trabalho, melhorando o seu ambiente de trabalho, promovendo a reforma parcial através de subsídios de emprego e contribuindo para que as pessoas idosas desempregadas voltassem a trabalhar. Como resultado ocorreu uma mudança cultural significativa em relação aos trabalhadores mais velhos. A tendência para a reforma antecipada foi invertida e a idade efetiva de reforma aumentada em ano e meio, o que se traduziu num aumento das taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos em 10 pontos percentuais entre 2000 e 2005.

Em 2003, o governo finlandês e os parceiros sociais adotaram legislação para reformar as pensões do setor privado com o objetivo de desencorajar a saída antecipada dos trabalhadores.

Esta reforma previa uma idade de reforma mais flexível, premiando aqueles que permanecem no mercado de trabalho, restringindo as opções de reforma antecipada, abolindo determinados tipos de pensões de pré-reforma, aumentando o limite de idade para a pensão de velhice antecipada de 60 para 62 anos e introduzindo a reforma flexível entre os 63 e os 68 anos (anteriormente a idade de reforma era de 65 anos). As taxas atuariais de cálculo das pensões melhoraram substancialmente para quem optar por ficar a trabalhar para além dos 63 anos. Na maioria dos locais de trabalho, quer os empregadores quer os trabalhadores encararam esta opção de reforma flexível de forma positiva, especialmente no setor público e nas grandes empresas.

Na última iniciativa para assegurar o financiamento futuro das pensões ligadas aos rendimentos, os parceiros sociais concordaram em aumentar as contribuições da segurança social em 2007 e 2008.

A estratégia adotada pela Finlândia mostra a necessidade de um esforço contínuo, coerente e significativo a longo prazo para adaptar o sistema de proteção social e as atitudes face aos desafios do envelhecimento demográfico.

Fonte: Sarfati H., Ghellab, Y., op. cit.

269. Na Grécia, as pressões financeiras e económicas a que o país está atualmente sujeito são extremas. Como resultado, embora os mecanismos de diálogo social tenham sido ativados, a sua influência sobre os resultados obtidos é mínima. Na Suécia e noutros países europeus, há quem considere que os sistemas de diálogo social, tradicionalmente sólidos, foram de certa forma ultrapassados no último ciclo de reformas das pensões.

270. Podemos registar algumas experiências positivas. Em França, os sistemas de diálogo social tripartido foram preservados em larga medida, embora as tensões decorrentes da crise financeira tenham sido expressas em protestos de rua. Em Singapura, uma Comissão Tripartida sobre a empregabilidade dos trabalhadores mais velhos foi estabelecida em maio de 2007. Entre as recomendações do Comité, duas são particularmente pertinentes. A primeira preconiza a criação de uma Aliança Tripartida para a adoção de práticas justas em matéria de emprego, integrando o Governo, os sindicatos e os empregadores, com vista à promoção de práticas de trabalho justas e equitativas. A segunda exorta a que se examine a

legislação que permita a recontração de trabalhadores com idade igual ou superior a 62 anos, até 2011.⁵⁰ Na China, os progressos alcançados recentemente na segurança social, em especial no âmbito da saúde e das pensões, têm sido objeto de discussão e consultas com os parceiros sociais.

3.2. Políticas para os trabalhadores mais velhos

271. A Recomendação (N.º 162) da OIT sobre os trabalhadores idosos, de 1980, aborda questões relacionadas com a igualdade de oportunidades e de tratamento, a proteção no emprego, a remuneração, a preparação e acesso à reforma, e incentiva a adoção de diferentes métodos de aplicação das políticas e leis que podem conduzir a condições de trabalho e emprego digno para os trabalhadores mais velhos.

272. O prolongamento da vida ativa não é adequado para todos. Em primeiro lugar, há pessoas mais velhas com problemas de saúde, ou cuja vida profissional se desenvolveu em condições de trabalho difíceis ou com períodos de contribuição longos. Os aspetos qualitativos do trabalho e saúde são dois fatores importantes na determinação da participação dos trabalhadores com mais de 50 anos de idade no mercado de trabalho.⁵¹ Para trabalhar mais tempo, o indivíduo deve gozar de boa saúde, estar recetivo à ideia e ter a oportunidade de o fazer. As condições de trabalho dos trabalhadores idosos, a saúde e segurança no trabalho, as possibilidades de aprendizagem ao longo da vida, o tempo de trabalho e a organização do trabalho adequados ao longo do ciclo de vida, são fatores que desempenham um papel fundamental neste sentido.

Promoção de práticas não-discriminatórias da diversidade e gestão da idade

273. As atitudes e os preconceitos em relação às pessoas mais velhas são um grande obstáculo à criação de oportunidades de emprego para essas pessoas, conduzindo muitas vezes à discriminação direta e indireta contra os trabalhadores mais velhos.

274. Campanhas de sensibilização realizadas pelos governos, parceiros sociais e meios de comunicação podem ajudar a combater as atitudes negativas e as conceções erróneas em relação aos trabalhadores mais velhos. Determinados países, como a Austrália, a Finlândia, os Países Baixos, a Noruega e o Reino Unido, têm realizado grandes campanhas de informação patrocinadas pelo governo que visam superar a relutância dos empregadores na contratação e manutenção dos trabalhadores mais velhos. A campanha “*Age Positive*” do Reino Unido utiliza estudos e publicações, a imprensa, eventos especiais, atribuição de prémios e o seu próprio sítio na internet para transmitir a sua mensagem. Identificou mais de 120 promotores da “*Age Positive*” – particulares, empresas, instituições académicas e de investigação e grupos de pressão – que servem de exemplo. Na Austrália, foram desenvolvidos programas para promover o reconhecimento do valor dos trabalhadores mais velhos entre os empregadores.⁵² Em 2006, o governo da

⁵⁰ Thangavelu, S. *Country study on the promotion of decent work for older persons in the formal and informal economy – Case of Singapore* (Singapore, National University, 2008).

⁵¹ Debrand, T. and Lengagne, P. *Working conditions and health of European older workers*, Institute of Research and Information in Health Economics (IRDES) (Paris, 2008). Paz, J. 2010, op. cit.

⁵² Bisom-Rapp, S. Frazer, A. and Sargeant, M. 2011. “Decent work, older workers and vulnerability in the economic recession: A comparative study of Australia, the United Kingdom and the United States”, in *Employee Rights and Employment Policy Journal*, Vol. 15, No. 1, pp. 43–122.

Geórgia lançou uma estratégia para promover o emprego de pessoas mais velhas, combatendo a discriminação e os estereótipos negativos em relação à atividade profissional de pessoas com mais de 65 anos.⁵³

275. Políticas e ajustamentos ao nível da empresa também podem desempenhar um papel importante na abordagem de mitos e na superação de estereótipos. Os programas de fomento da diversidade lançados pelas empresas constituem uma abordagem especialmente positiva e prospetiva para superar a discriminação devido à idade. Cada vez mais empresas estão a adotar uma visão de longo prazo das suas necessidades de pessoal e a considerar os trabalhadores mais velhos como um recurso valioso dentro de uma mão-de-obra diversificada que oferece à empresa uma multiplicidade de competências e vantagens comparativas, incluindo a capacidade de executar tarefas de iniciação e orientação dos trabalhadores jovens. Nos programas de fomento da diversidade a igualdade de oportunidades ocupa o lugar central quer na gestão dos recursos humanos quer na gestão da idade. Além disso, enfatizando a diversidade geracional, em vez de se concentrar apenas nas necessidades dos trabalhadores mais velhos reduz o risco de reforçar o mito de que eles são menos produtivos. A diversidade etária e uma mão-de-obra inclusiva, para além de dar aos empregadores acesso a uma oferta de trabalhadores mais ampla, também os pode ajudar a aproveitar as novas oportunidades de mercado ou a adaptar-se mais rapidamente às mudanças nas condições de mercado.⁵⁴

276. O conceito de “gestão da idade” designa as várias dimensões em virtude das quais os recursos humanos são geridos no seio das organizações, com um enfoque explícito sobre o envelhecimento e, também, de forma mais geral, na gestão global do processo de envelhecimento da mão-de-obra através de políticas públicas ou de negociação coletiva.⁵⁵ As boas práticas em matéria de gestão da idade foram definidas como o conjunto de medidas que combatem as barreiras de idade e / ou promovem a diversidade geracional.

277. As práticas não discriminatórias de gestão da diversidade e da idade constituem importantes ferramentas de gestão, essenciais para aumentar a eficiência e a produtividade. Ao mesmo tempo, a legislação para proibir a discriminação com base na idade é crucial para o estabelecimento da igualdade de oportunidades.

278. A legislação sobre a discriminação com base na idade tem por objetivo a abordagem de uma série de questões importantes que afetam os trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho e no local de trabalho. Deve garantir que a idade não é um fator na contratação ou despedimento de trabalhadores mais velhos. Esta legislação também é importante para ajudar a garantir que não lhes são negadas perspectivas de formação ou promoção baseadas estritamente em considerações relacionadas com a idade. Neste sentido, a legislação sobre a discriminação com base na idade define os direitos e as responsabilidades das organizações e dos trabalhadores mais velhos que devem orientar o comportamento de todas as partes envolvidas.

⁵³ UNECE. 2011. Age-friendly employment: policies and practices, *Policy Brief on Ageing*, No. 9, Geneva: UNECE.

⁵⁴ Fortuny, M., Nesporova, A. and Popova, N. *Employment promotion policies for older workers in the EU accession countries, the Russian Federation and Ukraine*, Employment Paper 2003/50 (Geneva, ILO, 2003), pp. 62–63.

⁵⁵ Walker, A. *Combating Age Barriers in Employment – A European Research Report*, European Foundation, Dublin, 1997.

279. Há cada vez mais países a aprovar leis sobre a discriminação com base na idade. Cerca de 30 países⁵⁶ possuem algum tipo de legislação que a proíbe explicitamente, ou declara ilegítimas várias formas de discriminação direta e indireta com base na idade.⁵⁷

280. Entre os países da OCDE, os Estados Unidos são os que têm a legislação mais antiga sobre a discriminação com base na idade. Ela abrange os trabalhadores com idade igual ou superior a 40 anos,⁵⁸ mas não estabelece um limite de idade superior. Além de proibir a discriminação com base na idade no emprego, esta legislação visa promover o emprego com base nas capacidades, e não na idade. No entanto, ficam fora do âmbito de aplicação da lei as empresas com menos de 20 funcionários. A República da Coreia promulgou legislação de ação positiva nos termos da qual as empresas são obrigadas a garantir que pelo menos três por cento dos seus trabalhadores tem idade igual ou superior a 55 anos. Além disso, a sua Lei para a Promoção do Emprego das Pessoas Idosas identifica 77 tipos de postos de trabalho para os quais deve ser dada prioridade à contratação de pessoas mais velhas.⁵⁹

281. A Diretiva (2000/78/CE) do Conselho Europeu, introduzida em 2000, estabeleceu um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e elenca uma série de motivos de discriminação, incluindo a idade. A diretiva exige que todos os Estados-Membros promulguem legislação que proíba a discriminação direta e indireta no emprego com base na idade e noutros motivos, sendo aplicável ao emprego, ao emprego e trabalho por conta própria, bem como à formação e orientação profissional. No entanto, uma questão importante é o cumprimento efetivo desta legislação. Nalguns casos, as medidas adotadas foram pouco exaustivas, as disposições superficiais e a resposta dos parceiros sociais pouco entusiasta.⁶⁰ O Reino Unido tem procurado lidar com os problemas relacionados com a discriminação contra os trabalhadores mais velhos através da legislação de 2006 sobre a regulamentação do emprego (idade), a qual foi incorporada na Lei da Igualdade de 2010. A Noruega, de maneira similar, tem procurado abordar a questão da discriminação na sua Lei sobre o Ambiente de Trabalho, legislação que requer também a adaptação do local de trabalho para os funcionários mais idosos. A Lei sobre as férias anuais da Noruega concede aos trabalhadores com mais de 60 anos uma semana adicional de férias por ano, numa tentativa de compensar o cansaço.⁶¹ Embora a maioria dos países europeus tenha adotado leis anti-discriminação com base na idade, alguns países permitem que os empregadores (na Irlanda, por exemplo) ou os acordos coletivos (como em Espanha) fixem uma idade de reforma obrigatória. Além disso, nalguns países os contratos de trabalho cessam

⁵⁶ África do Sul, Alemanha, Arménia, Austrália, Áustria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estados Unidos, Estónia, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Guiana, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Nova Zelândia, Noruega, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República da Moldávia, Roménia, Santa Lúcia, Suécia.

⁵⁷ Ghosheh, N. *Age discrimination and older workers: Theory and legislation in comparative context*, Conditions of Work and Employment Series No. 20 (Geneva, ILO, 2008).

⁵⁸ O "United States Age Discrimination in Employment Act" é uma das poucas leis onde são definidos os conceitos de "trabalhadores idosos" e "idade".

⁵⁹ UN. *World Economic and Social Survey. Development for an ageing world*, Department of Economic and Social Affairs (New York, 2007), p. 62.

⁶⁰ Eurofound. 2006, op. cit.

⁶¹ Engelen, L. 2012, op. cit., p. 33.

automaticamente quando um trabalhador assalariado atinge determinada idade (as leis da Finlândia e do Luxemburgo contêm disposições deste tipo) e, noutros, os empregadores podem despedir um trabalhador assalariado depois de ele atingir uma certa idade, sem qualquer outra justificação. Este despedimento é possível em Itália, nos Países Baixos, na Roménia e na Suécia. Noutros países ainda se continua a aplicar a idade obrigatória de reforma, apesar de terem adotado leis de implementação da Diretiva Europeia sobre a Discriminação.

282. O Quadro normativo e Plano de Ação sobre o Envelhecimento da União Africana, aprovado durante a 38^a Sessão Ordinária da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana (OUA), em julho de 2002, estabelece que os Estados Membros devem reconhecer os direitos fundamentais das pessoas idosas e comprometer-se na abolição de todas as formas de discriminação com base na idade. Entre as ações apresentadas importa destacar a revisão da legislação existente – nomeadamente as disposições relativas aos direitos de propriedade e à terra, às heranças e à segurança social – e a adoção de novos diplomas legais para garantir que as pessoas mais velhas, e as mulheres em particular, são tratadas de forma equitativa na legislação e no direito consuetudinário.

283. As leis antidiscriminação preveem frequentemente a possibilidade de aplicar políticas legítimas de discriminação positiva, especialmente em matéria de idade, se os meios são adequados e necessários. Pode citar-se um exemplo deste tipo de políticas na Eslováquia, onde os trabalhadores mais velhos beneficiam indiretamente do tratamento preferencial concedido (como uma obrigação legal) às pessoas consideradas como "desfavorecidas" entre os candidatos a emprego: qualquer pessoa com uma idade superior a 50 anos que esteja à procura de trabalho é incluída nesta categoria".⁶²

284. Há uma interação entre a discriminação com base no sexo e a discriminação com base na idade, juntamente com outros tipos de discriminação, como a raça e a origem étnica. As formas de discriminação que afetam as mulheres ao longo da sua vida podem agravar-se à medida que vão envelhecendo devido à discriminação com base na idade.⁶³ Na Europa dos 15, quase 23 por cento das mulheres que declararam ter sido vítimas de discriminação com base na idade citaram também a discriminação com base no sexo.

285. Da mesma forma, há uma ligação entre a discriminação com base na idade e a discriminação com base na deficiência. Assim, argumenta-se que uma vez que a incidência da deficiência aumenta com a idade, a legislação que proíbe a discriminação com base na deficiência também irá afetar uma minoria significativa de trabalhadores mais velhos.

286. Em suma, se todos os atores-chave colaborarem de forma proativa e concertada podem contribuir significativamente para eliminar os preconceitos negativos e para remover as barreiras ao aumento das oportunidades de emprego para os trabalhadores mais velhos.

⁶² Engelen, L. 2012, op. cit., p. 33.

⁶³ ILO. *ABC of women workers' rights and gender equality*, second edition (Geneva, ILO, 2007), p. 146.

As políticas ativas de emprego

287. As políticas ativas de emprego (PAE) compreendem a disponibilização de formação, os subsídios concedidos para a criação de emprego no setor privado, o apoio na procura de emprego e a criação direta de emprego.

(a) *Educação, formação e desenvolvimento de competências*

288. A Recomendação (N.º 195) sobre o Desenvolvimento dos Recursos Humanos, de 2004, insta os Estados membros a "promover o acesso à educação, formação e aprendizagem ao longo da vida para pessoas com necessidades especiais identificadas a nível nacional, tais como... os trabalhadores mais velhos." As conclusões sobre as competências para a melhoria da produtividade, o crescimento do emprego e desenvolvimento⁶⁴ apelam aos governos para se concentrarem em "como parte do seu programa de aprendizagem ao longo da vida, proporcionar... medidas ativas de emprego adequadas, tais como programas de formação dirigidos a trabalhadores mais velhos". Exorta igualmente os parceiros sociais a contribuir através do "fornecimento de conjuntos coordenados de medidas favoráveis ao emprego de pessoas idosas, incluindo a atualização contínua das suas competências, em particular nas novas tecnologias".

289. Os países que registam uma taxa de participação acima da média dos trabalhadores mais velhos em programas de educação contínua formal e não formal (Suécia, Finlândia, Noruega, Dinamarca, Países Baixos e Reino Unido) estão entre os mais competitivos. A percentagem destes trabalhadores na população ativa é visivelmente superior quando há uma grande integração entre o trabalho e a aprendizagem, quando os trabalhadores mais velhos são especificamente orientados para participar em programas de formação relacionados com o trabalho e concebidos para esta fase da vida, e quando se põe em prática uma gestão abrangente da idade.⁶⁵

290. Na América Latina, Porto Rico, El Salvador e México desenvolveram programas de formação dirigidos especificamente aos trabalhadores mais velhos. No México, o Instituto Nacional para Pessoas Idosas (INAPAM) desenvolveu um programa de formação visando os idosos que desejem ser reintegrados no mercado de trabalho e, juntamente com a Secretaria de Desenvolvimento Social e o Fundo das Empresas Sociais, criou também um fundo destinado a pessoas idosas que gostariam de criar uma empresa viável.⁶⁶

291. A rápida evolução tecnológica exige uma contínua renovação e atualização de competências. Nos Estados Unidos, o Programa de Emprego e Serviços para a Comunidade Sénior, administrado pelo Departamento do Trabalho, oferece formação no emprego, incluindo aulas de informática, para os trabalhadores com idade igual ou superior a 55 anos e cujos rendimentos estão muito abaixo da linha de pobreza federal.⁶⁷ O *SeniorNet* representa outra abordagem criativa para ajudar os cidadãos mais velhos a adquirirem conhecimentos de informática. É uma

⁶⁴ ILO. Conclusions on skills for improved productivity, employment growth and development, ILC, 97th Session, Geneva, 2008.

⁶⁵ Pramstrahler, W. 2012. "Lifelong learning and work quality: Two approaches for coping with demographic change", in *Sociologia del lavoro*. No. 125 (2012).

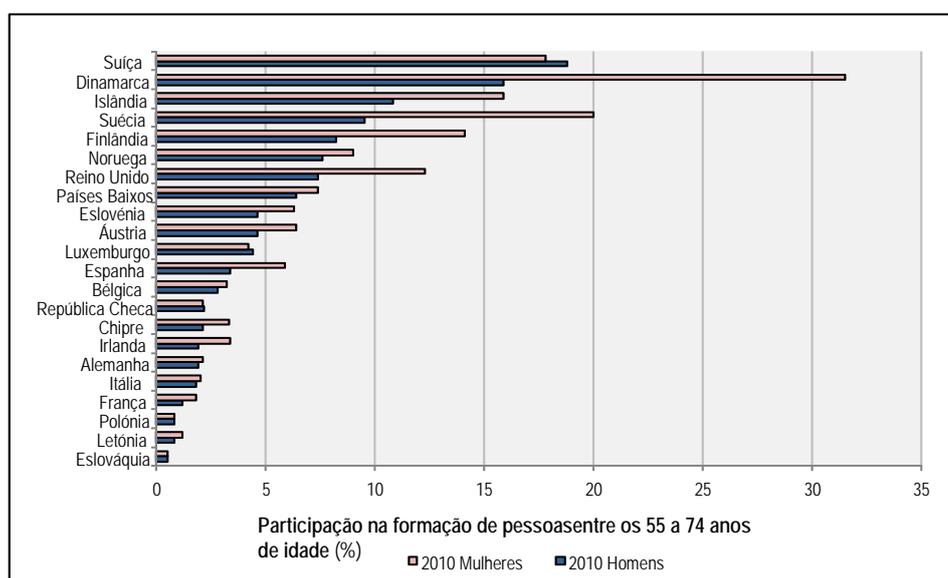
⁶⁶ Paz, J. 2010, op. cit.

⁶⁷ Eyster, L., Johnson, R. and Toder, E. *Current strategies to employ and retain older workers* (Washington, DC, The Urban Institute, 2008).

organização sem fins lucrativos de adultos utilizadores de computadores, com idade igual ou superior a 50 anos, composta por 240 centros de aprendizagem nos Estados Unidos e noutros países, tais como a Austrália e a Nova Zelândia.

292. A participação dos trabalhadores mais velhos em atividades de educação e formação está entre as mais elevadas nos países escandinavos, onde o princípio de “aprendizagem ao longo da vida” faz parte integrante da educação nacional e das políticas do mercado de trabalho (figura 3.11). Uma característica notável da educação nesses países é que ela acompanha as diversas fases da vida, confiando na constante atualização das qualificações ao longo de toda a carreira profissional de um indivíduo. A justificação para estas elevadas taxas de formação reside num diálogo social bem desenvolvido e no envolvimento dos parceiros sociais quer na definição do quadro jurídico, quer nas oportunidades de formação no posto de trabalho. Pelo contrário, em muitos outros países europeus, as políticas de aprendizagem ao longo da vida ainda estão em processo de evolução (como na Áustria, onde uma estratégia nacional integrada de aprendizagem ao longo da vida acaba de ser lançada). Nestes países, as taxas de formação dos trabalhadores mais velhos encontram-se muito abaixo das correspondentes aos trabalhadores a meio das suas carreiras. A desvantagem competitiva dos trabalhadores mais velhos é claramente elevada, o que fomenta a persistência de estereótipos sobre o seu perfil de qualificações.⁶⁸ Importa realçar que, de acordo com a figura 3.11, na maioria dos países regista-se um envolvimento muito maior das mulheres mais velhas na formação em comparação com os homens.

Figura 3.11. Percentagem de participação na formação (formal e não formal) de pessoas no grupo etário dos 55-74 anos em 2010 em países seleccionados



Nota: Os indicadores da formação (formal e não-formal) referem-se à educação e à formação formal e não-formal nos sistemas educativos escolares e universitários, bem como aos cursos, seminários, *workshops*, etc. fora do sistema formal de educação e independentemente do tema abordado.

Fonte: UNECE. 2012. *Ensuring a Society for All Ages: Promoting Quality of Life and Active Ageing*. Relatório Síntese sobre a implementação do Plano de Ação Internacional de Madrid sobre o Envelhecimento na região UNECE Vienna, Austria, 1–20 September 2012.

⁶⁸ Hofäcker, D. 2012. *Globalization and the Labour Market Situation of Older Workers: Exploring Trends, Challenges and Strategies for Adaptation*. Thematic Review Seminar on “Employment policies to promote active ageing”. Brussels, 11 June 2012.

293. Uma abordagem possível para esta questão consiste em generalizar as prestações associadas ao trabalho sob a forma de contas individuais para investimentos na aprendizagem, o que reforçaria as competências e a empregabilidade dos trabalhadores mais idosos de baixas qualificações. Na Europa, a implementação de medidas de financiamento para apoiar os adultos na participação em ações de aprendizagem traduz-se numa variedade de formas de contas individuais de aprendizagem, sistemas de cheques-formação e interrupções da carreira profissional. Tais medidas constituem estímulos financeiros para os adultos investirem na manutenção e melhoria das suas competências através da participação na formação de adultos. *Bildungskonto* na Alta Áustria, *Opleidingscheques* na Bélgica, *congé individuel de formation* na França, e *WeGebAU* na Alemanha, são apenas quatro exemplos de uma variedade de mecanismos de financiamento disponíveis para os trabalhadores assalariados pouco qualificados poderem investir na sua aprendizagem e empregabilidade, não esquecendo a prioridade dada aos trabalhadores idosos.⁶⁹

(b) *Incentivos aos empregadores para reterem e recrutarem trabalhadores mais velhos*

294. Os subsídios atribuídos pelos governos aos empregadores podem classificar-se em duas grandes categorias. Muitos países optam por subsidiar o emprego ou a reinserção profissional dos trabalhadores mais velhos através da redução ou eliminação das contribuições dos empregadores para o seguro nacional ou para a segurança social. Por exemplo, os empregadores espanhóis estão a receber, a título de compensação, uma percentagem compreendida entre os 40 e os 100 por cento das suas contribuições para a segurança social, dependendo da idade do trabalhador contratado. A segunda categoria inclui os casos em que o Estado contribui diretamente para suportar os custos relacionados com a contratação de trabalhadores mais velhos, desdobrando-se em diversas formas de pagamento alternativas, incluindo gratificações fixas, subsídios salariais e a transferência das prestações de desemprego, e parece ser relativamente popular entre os Estados-Membros da UE.

295. Na Polónia, os empregadores podem optar entre reduções normalizadas das suas contribuições para a segurança social ou um "reembolso único" de até 1.075 euros.⁷⁰ Um exemplo ilustrativo vem da Alemanha onde são atribuídos vales de subsídios de integração salarial através dos quais é concedido um subsídio que pode atingir os 50 por cento do salário correspondente; no caso de pessoas com deficiência esse subsídio pode até subir aos 70 por cento. A atribuição de bónus anuais às empresas que empregam trabalhadores mais velhos é prática corrente em Espanha (1.300 a 1.500 euros por ano para a contratação por tempo ilimitado de um trabalhador com idade superior a 45 anos), e em França (2.000 euros por ano para a contratação de um trabalhador da mesma faixa etária).⁷¹ O programa *New Start Jobs* na Suécia inclui uma disposição destinada a reduzir as contribuições fiscais dos empregadores durante um período equivalente à duração do desemprego de um trabalhador recém-contratado. Uma quebra fiscal real indireta deriva do facto de os empregadores ficarem isentos de contribuir para o sistema público de proteção na invalidez no caso dos trabalhadores que atingem os 65 anos. Esta medida traduz-se

⁶⁹ Hake, B.J. 2011. *The role of public employment services in extending working lives: sustainable employability for older workers*. Brussels, European Commission.

⁷⁰ Hofäcker. 2012, op. cit.

⁷¹ Hofäcker. 2012, op. cit.

num subsídio salarial indireto destinado aos trabalhadores assalariados com idade superior a 65 anos e aos trabalhadores independentes da mesma idade, o que efetivamente incentiva o emprego contínuo das pessoas com mais de 65 anos bem como o dos trabalhadores independentes do mesmo escalão etário.⁷²

296. Na Argentina, a reforma do Código do Trabalho, realizada em 2000, prevê reduções nas contribuições para a segurança social quando aos trabalhadores contratados a título experimental for oferecido um contrato de duração indeterminada. As reduções são superiores se os novos contratos forem celebrados com mulheres chefes de família, trabalhadores com idade igual ou superior a 45 anos ou jovens trabalhadores com idade igual ou inferior a 24 anos. O *Programa de Inserción Laboral* (programa de inserção no mercado de trabalho (PIL)) da Argentina concede um subsídio salarial para incentivar a inserção no mercado de trabalho das pessoas com mais de 45 anos. Inicialmente os destinatários do programa eram os beneficiários do seguro de desemprego. O PIL oferece um subsídio salarial equivalente a todos os grupos etários, mas para os beneficiários com idade superior a 45 anos as prestações são prolongadas por mais três meses. No entanto, os efeitos deste programa sobre as pessoas com idade superior a 50 anos foram limitados e não está disponível nenhuma avaliação do programa.

297. Desde o final da década de 90 do século passado, o Governo chinês, confrontado com os despedimentos em massa e o rápido aumento concomitante do desemprego urbano, adotou políticas ativas de emprego dirigidas aos trabalhadores mais velhos (definidos como as mulheres trabalhadoras com idade superior a 40 anos e os homens trabalhadores acima dos 50 anos). São concedidos subsídios de segurança social a empresas que contratem um trabalhador mais velho por um período de pelo menos três anos. O montante é calculado com base no nível das contribuições para as pensões e seguros médicos e de desemprego pagos pelo empregador. Além disso, são concedidos desagravamentos fiscais até determinado limite a empresas que contratem trabalhadores mais velhos que se encontrem desempregados há mais de um ano.⁷³

(c) *Sistemas de benefícios fiscais favoráveis ao emprego:*

Tornar o trabalho compensador para os trabalhadores mais velhos

298. O subsídio de emprego nem sempre necessita de ter como destinatário o empregador, especialmente se a resistência ou o desincentivo vier mais do lado do trabalhador do que do empregador. Há uma variedade de medidas do sistema de benefícios fiscais que podem ser utilizadas para incentivar os trabalhadores mais velhos a permanecerem no emprego ou a regressarem ao trabalho.

299. Há uma falta generalizada de sistemas de benefícios fiscais favoráveis ao emprego. Onde eles existem, incluem prestações complementares associadas ao trabalho, isenções do pagamento de contribuições para o seguro de desemprego e aumento dos créditos fiscais ou subsídios pessoais. A Alemanha, Áustria e Bélgica são exemplos de países onde os trabalhadores desempregados mais velhos podem receber prestações complementares aos seus salários. Na Alemanha, as prestações associadas ao trabalho são concedidas a trabalhadores com idade superior a 50 anos que aceitaram salários mais baixos para evitar ou escapar ao desemprego. No primeiro ano, eles podem obter 50 por cento da diferença salarial líquida e 30 por

⁷² Engelen, L. 2012, op. cit.

⁷³ ILO. 2011: *China: From an active employment policy to employment promotion law*. Employment Policy Department, Geneva, ILO.

cento no segundo ano. O número de trabalhadores mais velhos beneficiários destas prestações associadas ao trabalho quase duplicou e chegou aos 19.900 em 2010.⁷⁴ No Reino Unido, no âmbito do Programa *New Deal 50 Plus*, as pessoas com idade igual ou superior a 50 anos que receberam prestações em função dos seus rendimentos durante um período mínimo de seis meses são elegíveis para receber uma prestação complementar associada ao trabalho até 52 semanas, desde que consigam obter um trabalho com mais de 16 horas semanais. Este complemento salarial é mais elevado para os agregados familiares cujos rendimentos são mais baixos.⁷⁵

300. A Dinamarca oferece um prémio livre de impostos para os trabalhadores que renunciem ao *Voluntary Early Retirement Pay* (VERP) (Sistema Voluntário de Pagamento de Reformas Antecipadas) e, apesar de elegíveis para o sistema, continuem a trabalhar até aos 65 anos. Na mesma linha, os trabalhadores belgas que continuarem a trabalhar para além dos 62 anos recebem um bónus diário de cerca de 2,21 euros. Outros países têm permitido que pessoas mais velhas, que já recebem pensões de reforma normais ou antecipadas, possam auferir um rendimento adicional proveniente de um trabalho remunerado até um determinado limiar de rendimento. Para além de motivar os idosos a continuarem a trabalhar e a acumular mais rendimentos para a segurança na velhice, estes sistemas também podem ajudar a reduzir o emprego informal entre estes trabalhadores.⁷⁶

301. Há uma preocupação de que a concessão de subsídios aos trabalhadores mais velhos, como um grupo, possa reforçar atitudes negativas dos empregadores relativamente à sua contratação e manutenção nos postos de trabalho. A idade por si só não é um critério válido para a concessão destes subsídios. Por exemplo, os assalariados mais velhos diferem nas suas formações académicas e qualificações mas também relativamente às suas condições de saúde, pelo que nem todos poderão estar habilitados a prolongar as suas carreiras profissionais. Os trabalhadores mais velhos diferem igualmente no que diz respeito à sua orientação profissional e aos seus planos para gerir a sua própria decisão em relação à reforma. A adoção de uma abordagem igual para todos (*one-size-fits-all*) – tratando os trabalhadores mais velhos como um grupo homogéneo e proceder à aplicação de medidas para todos, da mesma maneira – pode resultar desvantajosa para determinados grupos de trabalhadores mais velhos. Neste sentido, as medidas de política adotadas devem ser suficientemente diferenciadas para poderem responder às necessidades dos diferentes grupos destes trabalhadores.⁷⁷ Lidar com aqueles grupos vulneráveis que enfrentam desvantagens no mercado de trabalho, como as pessoas idosas portadoras de deficiência, os imigrantes ou os desempregados mais velhos, constitui um desafio especial. A concessão de um subsídio salarial direcionado aos trabalhadores mais velhos com rendimentos baixos, pouco qualificados ou desempregados de longa duração, por exemplo, pode representar uma abordagem mais adequada. A título de exemplo pode referir-se a reforma das competências na Noruega que teve como alvo os adultos que carecem de educação formal, as pessoas mais velhas que não tiveram

⁷⁴ Engelen, L. 2012, op. cit.

⁷⁵ OECD. 2006, op. cit., pp. 125–126.

⁷⁶ Hofäcker. 2012, op. cit.

⁷⁷ Hofäcker. 2012, op. cit.

acesso à educação na sua juventude e os imigrantes adultos com habilitações escolares que não são reconhecidas.⁷⁸

(d) *Orientação profissional e aconselhamento*

302. A Recomendação (N.º 162) sobre os Trabalhadores Idosos, de 1980, apela aos Estados-Membros que adotem todas as medidas apropriadas "para garantir que os serviços de orientação, formação e recrutamento proporcionam aos trabalhadores mais velhos o aconselhamento e o apoio que possam necessitar para poderem beneficiar plenamente da igualdade de oportunidades e de tratamento".

303. As empresas e organizações que têm uma dimensão suficientemente grande para proporcionarem orientação profissional e aconselhamento através das suas estruturas internas, estão em muito melhores condições de ajudar os trabalhadores mais velhos, o que se torna particularmente útil quando há oportunidades para transferir e – na medida do possível – readaptar profissionalmente os trabalhadores mais velhos para exercerem funções noutros departamentos da empresa. Contudo, quando a dimensão da operação exclua a possibilidade de orientação profissional e de reciclagem ao nível interno, opções externas devem ser seriamente consideradas. Neste sentido, pode recorrer-se aos serviços públicos de emprego e às agências de emprego privadas. Para tal, é essencial o acesso equitativo a serviços de emprego de qualidade que podem influenciar a capacidade dos trabalhadores mais velhos para encontrar e manter um emprego.

304. Os serviços públicos de emprego podem aconselhar as pessoas mais velhas sobre como estabelecerem os seus próprios negócios. Para alguns trabalhadores mais velhos que dispõem do capital e da motivação não só para continuar a trabalhar, mas para passar de assalariados a trabalhadores independentes, este pode ser um caminho a seguir. Para os empresários que desejam fazer a transição da economia informal para a economia formal, o aconselhamento em gestão financeira, *marketing* e vendas pode ajudar a marcar a diferença entre o sucesso e o fracasso.

305. Nos Estados Unidos, os *One-Stop Career Centers* (Centros de Orientação Profissional) e o *Senior Community Service Employment Program* (Programa de Emprego do Serviço de Apoio à Comunidade Sénior) prestam assistência aos trabalhadores mais velhos na procura de emprego. No Japão, as Associações de Desenvolvimento de Emprego para Cidadãos Idosos, localizadas em todo o país, apoiam especialmente os idosos desempregados de colarinho branco, em particular através do *Career Exchange Plaza Project*. O sucesso do programa é atribuído em grande parte à partilha de experiências entre os seus participantes.⁷⁹

306. As mulheres mais velhas têm frequentemente a possibilidade de beneficiar de uma orientação profissional especial e de uma ajuda para a procura de emprego adaptada às suas necessidades específicas. A este respeito, é interessante referir um programa em Singapura concebido para encorajar as mulheres mais velhas a voltarem ao trabalho. O projeto do Congresso Nacional dos Sindicatos (NTUC), designado por *Women Back to Work* (Mulheres de Volta ao Trabalho), está a ponto

⁷⁸ O programa, lançado no final dos anos noventa, é um acordo entre o governo e os parceiros sociais, cujo objetivo principal é a satisfação da crescente procura de competências, mas visando igualmente promover o aumento da participação dos trabalhadores idosos nas ações de formação.

⁷⁹ Nagawana. "Re-employment of older white-collar workers", in *Special Topic*, Vol. 41, No. 02, Feb. 2002.

de se converter num programa nacional centrado no aumento da orientação profissional, formação e aconselhamento das mulheres que trabalham.⁸⁰

Caixa 3.5

Pactos para o emprego de trabalhadores idosos, Alemanha

Na Alemanha, o Ministério Federal do Trabalho e dos Assuntos Sociais lançou o programa nacional "Perspetivas 50 Plus - pactos para o emprego dos trabalhadores mais velhos nas regiões". Em 2011, iniciou-se o terceiro período do programa que decorrerá até 2015. Cerca de 78 pactos regionais para o emprego foram concluídos até à data. Os parceiros incluem centros de emprego, bem como uma grande diversidade de partes interessadas locais e atores-chave, tais como empresas, câmaras de comércio e indústria e diversas associações, sindicatos, municípios, instituições de formação, igrejas e prestadores de serviços sociais. As medidas implementadas incluem formação em competências de comunicação e de candidaturas a emprego, estágios e subsídios salariais. Em 2011, mais de 200 000 dos 550 000 idosos desempregados de longa duração voltaram a estar ativos e destes foram reintegrados 70.000 no mercado de trabalho regular. Uma avaliação inicial da primeira fase do programa realizada em 2007 mostrou que o sucesso se baseou na combinação do aconselhamento personalizado e da formação, bem como no estabelecimento de contactos pró-ativos com as empresas. A qualidade da pré-seleção dos candidatos para as vagas foi altamente valorizada pelas pequenas empresas. O programa foi avaliado positivamente pelos idosos desempregados de longa duração e pelos empregadores.

Fonte: European Commission. 2012. EEO Review: Employment Policies to Promote Active Ageing.

307. A orientação profissional e o aconselhamento desempenham um papel relevante quando os trabalhadores mais velhos precisam de tomar decisões sobre a sua reforma e enfrentam diferentes opções, tais como a reforma faseada ou a tempo parcial. É importante, por exemplo, que possam contar com o aconselhamento mais correto sobre os efeitos que a reforma flexível terá sobre o seu salário líquido e sobre os seus direitos à pensão antes de se reformarem. A Recomendação N.º 162 sugere a implementação de programas de preparação para a reforma, com a participação das organizações representativas de empregadores e trabalhadores.

Adaptação do tempo de trabalho, da vida profissional e da organização do trabalho

308. O tempo de trabalho é uma dimensão importante das condições de trabalho "digno" para os trabalhadores mais velhos e a flexibilidade do tempo de trabalho é um importante instrumento político para promover o "envelhecimento ativo".⁸¹ Os factos demonstram que, entre os países da União Europeia, a redução do horário de trabalho, em geral, ajuda a elevar os níveis de emprego entre as pessoas mais velhas. Os países com maiores percentagens de trabalhadores mais velhos a tempo parcial apresentam taxas de emprego mais elevadas para o grupo etário dos 55-64 anos.⁸² Apesar de o aumento da existência de acordos que permitam a redução do horário de trabalho para os trabalhadores mais velhos ser aparentemente, e em princípio, um passo positivo, a investigação da OIT mostra que pode haver consequências inesperadas, tais como induzir aqueles que normalmente permaneceriam num regime de trabalho a tempo inteiro a aceitar um emprego a tempo parcial, ou mesmo conduzir à marginalização e estigmatização dos trabalhadores mais velhos no local

⁸⁰ Thangavelu. 2008, op. cit.

⁸¹ Age and the workforce, IDS HR Studies, No. 948 (Aug. 2011): UNECE 2011. Policy Brief on Ageing No. 9, op. cit.

⁸² European Commission (2007). Employment in Europe Report, Brussels.

de trabalho.⁸³ Uma avaliação do regime de tempo parcial dos idosos na Áustria, o qual permitia opções flexíveis de reforma com o objetivo de aumentar a oferta de mão-de-obra trabalho, mostrou que os trabalhadores mais velhos teriam substituído o trabalho a tempo parcial pelo trabalho a tempo inteiro se tivessem oportunidade para isso, e que o efeito global da promoção do trabalho a tempo parcial sobre a oferta de mão-de-obra total dos trabalhadores mais velhos é negativo.⁸⁴ Além disso, a OCDE⁸⁵ lembra que se as reduções do tempo de trabalho forem fortemente subsidiadas, há um risco de que elas possam envolver uma diminuição em vez de um aumento na oferta de mão-de-obra efetiva de trabalhadores mais velhos. A Finlândia e a Suécia têm concedido subsídios para incentivar as pessoas a trabalhar a tempo parcial. No entanto, embora essas iniciativas possam ter encorajado alguns trabalhadores mais velhos a adiarem a reforma, o seu impacto sobre a oferta agregada de mão-de-obra em termos de horas trabalhadas não é tão evidente.

309. Há um reconhecimento de que as políticas destinadas à promoção da participação das pessoas mais velhas devem contemplar a flexibilidade do tempo de trabalho e a organização do trabalho. No entanto, medidas específicas para a idade nem sempre são desejáveis nem eficazes. As capacidades físicas e mentais dos trabalhadores mais velhos e as suas preferências e atitudes em relação ao trabalho, dependem das condições passadas e presentes. Por conseguinte, as opções que permitem aos trabalhadores ajustar o seu tempo de trabalho deveriam ser disponibilizadas em todas as fases da carreira – e não apenas no final da sua vida profissional.

310. Muitos têm considerado como dado adquirido que as responsabilidades laborais e familiares terminam quando os filhos adultos abandonam a casa da família. No entanto, devido à conjuntura económica em muitos países, os trabalhadores mais velhos podem ainda precisar de lidar com as preocupações trabalho-família. Isto é especialmente verdade no caso das mulheres mais velhas, que desempenham um papel importante ao tomarem conta dos seus netos.⁸⁶ Na ausência de políticas de família aplicáveis aos trabalhadores mais velhos, tais escolhas podem ter impacto sobre os salários auferidos no trabalho no curto prazo e sobre as contribuições para as pensões a longo prazo.

311. É indispensável determinar até que ponto as restrições em termos de horas de trabalho podem desencorajar os trabalhadores mais velhos de continuar a trabalhar ou de retomar o trabalho, em especial para além da idade legal de reforma. Desta forma, o aumento na disponibilidade do trabalho a tempo parcial nos últimos anos parece ser um fator importante a ter em consideração para dar resposta às preferências dos trabalhadores mais velhos em matéria de horas de trabalho, que de outra forma permaneceriam inativos.

312. No que se refere às formas atípicas de organização do tempo de trabalho, certas formas são mais propícias para os trabalhadores mais velhos do que outras. O trabalho por turnos, por exemplo, pode não ser aconselhável para os trabalhadores com mais de 50 anos, pois podem ter maior dificuldade em recuperar do *stress* dos

⁸³ Jolivet and Lee. 2004, op. cit.

⁸⁴ Graf, N. et al (2009). "Labour Supply Effects of a Subsidised Old-Age Part-Time Scheme in Austria", IZA Discussion Paper. <http://ftp.iza.org/dp4239.pdf>.

⁸⁵ OECD. 2006, op. cit.

⁸⁶ Ghosheh Jr, N.S., Lee, S. and McCann, D. *Conditions of work and employment for older workers in industrialized countries: Understanding the issues*, Conditions of Work and Employment Series No. 15 (Geneva, ILO, 2006).

horários de trabalho variáveis. Além disso, as novas tecnologias podem ser utilizadas para proporcionar melhores condições de trabalho.

Garantir um ambiente de trabalho seguro e saudável

313. Como destaca a Recomendação (N.º162) sobre os Trabalhadores Idosos, de 1980, as medidas destinadas a permitir que os trabalhadores mais velhos permaneçam no local de trabalho têm de ser desenvolvidas no âmbito de uma política nacional para melhorar a segurança e saúde para todos os trabalhadores em todas as fases da vida ativa. Muitos países de todo o mundo elaboraram legislação e/ou políticas de segurança e saúde com base no princípio da prevenção. O quadro de ação proposto é cada vez mais baseado na avaliação de riscos para todos os trabalhadores, com a implementação de uma hierarquia de medidas preventivas, começando com a eliminação do risco. Este é um conceito importante, porque para se tornar um "trabalhador mais velho", tem que ter sobrevivido a ser um "jovem trabalhador". Em toda a Europa, por exemplo, os jovens dos 18 aos 24 anos de idade têm pelo menos 50 por cento mais de probabilidades de sofrer um acidente de trabalho do que as pessoas mais velhas. Os jovens têm também mais probabilidades de vir a contrair uma doença profissional.⁸⁷ Os problemas de segurança e saúde dos trabalhadores mais jovens são exacerbados nos países em desenvolvimento, onde o elevado número de crianças trabalhadoras e jovens empregados em setores perigosos os tornam especialmente vulneráveis.

314. Por outro lado, os trabalhadores mais velhos perdem por vezes algumas das suas capacidades, como a força muscular, mas recorrem normalmente a estratégias compensatórias fruto da experiência e da formação. A maioria dos estudos indica que os trabalhadores mais velhos tendem a ter menos acidentes, mas que as lesões sofridas se revestem normalmente de maior gravidade e podem levar mais tempo a recuperar. Além disso, os tipos de lesões que afetam os trabalhadores mais velhos e mais novos podem ser diferentes. Qualquer pessoa que se veja obrigada a trabalhar para além dos seus limites do ponto de vista de segurança corre o risco de se lesionar independentemente da idade que tenha. Por conseguinte, uma política nacional para melhorar o ambiente de trabalho para todos e promover locais de trabalho bem concebidos beneficia todos os trabalhadores. O objetivo é dispor de postos de trabalho e de tarefas que sejam compatíveis com as necessidades do trabalhador. Desta forma, podem ser necessárias condições diferentes para diferentes trabalhadores de modo a satisfazer as necessidades de cada um. Neste sentido, os trabalhadores idosos não devem ser considerados como uma categoria à parte, uma vez que as medidas de proteção demasiado específicas ou diferenciadas correm o risco de os marginalizar e enfraquecer a sua posição.

315. No local de trabalho, é importante antecipar as alterações individuais e coletivas relacionadas com a idade, bem como as mudanças nas técnicas e na organização do trabalho de modo a adaptar os locais de trabalho às necessidades do envelhecimento. De modo geral, o declínio orgânico com a idade é mais perceptível em situações extremas, nomeadamente as condições muitas vezes não regulamentadas ou não monitorizadas nos países em desenvolvimento. Ao considerar a capacidade de trabalho da pessoa mais velha, deve ser tido em conta o facto de que as diferenças são mais marcadas dentro da própria população mais velha do que entre esta e os grupos mais jovens.

⁸⁷ *ibid.*

316. O declínio na saúde ou nas funções cognitivas, físicas ou sensoriais pode ser minimizado, prevenido ou ultrapassado com ajustes simples. Torna-se assim necessária a avaliação sistemática dos postos de trabalho que são – ou podem ser – ocupados por trabalhadores mais velhos. Essa "avaliação de risco" permitiria a elaboração de um inventário e o estabelecimento de prioridades para a ação. Deveriam efetuar-se ajustes nos postos de trabalho ou na organização do trabalho para os tornar o mais seguros possível para os trabalhadores mais velhos.

317. As questões do envelhecimento e da segurança e saúde no trabalho integram ainda uma importante dimensão de género. Em todas as fases das suas vidas ativas, as mulheres têm mais probabilidades do que os homens de trabalhar a tempo parcial, a circunscreverem-se a determinadas áreas de emprego, a ocupar postos de trabalho pouco valorizados, e a receberem salários inferiores aos dos homens. Todos esses fatores influenciam o bem-estar das mulheres trabalhadoras, especialmente nos últimos anos da sua vida profissional.

318. A aptidão física dos trabalhadores mais velhos também determina a sua capacidade para continuar a trabalhar. Os empregadores deveriam, por conseguinte, ajudar os trabalhadores mais velhos a permanecerem em boa forma física e saudáveis, disponibilizando-lhes tempo, recursos e serviços para que possam participar em atividades saudáveis dentro e fora do local de trabalho. A promoção geral da saúde reduziria significativamente as doenças dos trabalhadores mais velhos que podem ser prevenidas.

Prestação de cuidados de saúde e cuidados continuados para os idosos

319. Os serviços de saúde e a prestação de cuidados continuados podem ter várias fontes de financiamento – públicas, internacionais, privadas e contribuições – e ser fornecidos por vários tipos de prestadores de serviços (públicos, privados, ONGs, etc.).

320. Os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento já estão a utilizar de forma simultânea vários mecanismos de financiamento com o objetivo de proporcionar uma cobertura universal a toda a população com base em planos de prestações adequados às necessidades. Nos países em desenvolvimento de rendimentos intermédios pode haver uma maior margem de manobra para combinar o seguro social de saúde com regimes de saúde privados para disponibilizar cobertura universal para todos, incluindo as pessoas mais velhas que nunca tinham sido seguradas anteriormente. Para os países em desenvolvimento de rendimentos baixos, a expansão dos sistemas de cuidados de saúde também precisa de uma combinação de diferentes mecanismos públicos e privados. No entanto, se o financiamento deste desenvolvimento puser em risco a consecução de outros objetivos sociais, será necessário recorrer ao financiamento externo para a criação de um sistema de prestação de cuidados de saúde que em última instância seja autossustentável.

321. A experiência e os dados recolhidos à escala mundial demonstram que não existe um modelo único para proporcionar o acesso universal à proteção social na saúde e à proteção em termos de prestação de cuidados a longo prazo. Os países utilizam diversos métodos de criação de recursos, de partilha dos riscos, prestação de cuidados de saúde e financiamento. A experiência também revelou que a proteção social evoluiu ao longo dos anos ou mesmo décadas e está condicionada à evolução histórica e económica, aos valores sociais e culturais, ao contexto

institucional, ao compromisso político e à liderança dentro de cada país. Além disso, a maioria dos sistemas nacionais de financiamento dos serviços de saúde baseiam-se em múltiplas opções que cobrem de forma dispersa ou repetida diferentes subgrupos da população, deixando outros sem cobertura.

322. As orientações fornecidas pela Recomendação N ° 202 da OIT assumem particular relevância no contexto da evolução demográfica, na medida em que a Recomendação estabelece que todos os residentes e as crianças devem ter acesso a um conjunto de bens e serviços – definidos a nível nacional – que constituam os cuidados essenciais de saúde e cumpram os critérios de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade. Essa garantia de uma segurança social básica deve assegurar que as pessoas que necessitam da prestação de cuidados de saúde não são confrontadas com dificuldades nem ficam expostas a um risco de pobreza acrescido devido às consequências financeiras do acesso aos cuidados de saúde essenciais. Isto é particularmente importante não só para atender as necessidades de saúde das pessoas mais velhas, mas também para promover a saúde das pessoas de todas as idades e conter os efeitos das alterações demográficas sobre a saúde da população e os sistemas de prestação de cuidados de saúde.

323. A OIT ⁸⁸ sugere a coordenação de todos os mecanismos de financiamento dentro de um país para aumentar o volume de recursos e agrupar os riscos disponíveis para os cuidados de saúde universais. No entanto, este aumento não deve ser absorvido por um crescimento proporcional nos custos de transação e administrativos.

324. Uma estratégia pragmática para racionalizar a utilização dos diversos mecanismos de financiamento dos serviços de saúde, com vista a alcançar uma cobertura universal e a igualdade de acesso deve ser desenvolvida em três etapas: (i) em primeiro lugar, proceder à inventariação de todos os mecanismos de financiamento existentes num determinado país, (ii) posteriormente, avaliar os défices de acesso e de cobertura que subsistem; e finalmente (iii) conceber um plano de cobertura que permita colmatar as lacunas de forma eficiente e eficaz.

325. O governo desempenha um papel crucial como facilitador e promotor e delimita o espaço operacional para cada subsistema. Isto implica o estabelecimento de um quadro jurídico inclusivo para o país e a adoção de medidas destinadas a garantir o financiamento adequado, bem como prestações abrangentes para toda a população. Este quadro legal deveria igualmente regulamentar o seguro de saúde privado voluntário, incluindo os regimes de base comunitária, e prever um conjunto de disposições normativas que garantam a boa governança e a proteção eficaz. Um tal quadro implica a adoção de uma abordagem à proteção social na saúde *baseada nos direitos*, que tem em conta as necessidades e a capacidade contributiva, realizando assim o objetivo de incluir a população não coberta pela proteção social na saúde.

326. Ao desenvolver o plano de cobertura, todas as opções de mecanismos de financiamento – incluindo todas as formas de regimes obrigatórios e voluntários, regimes com fins lucrativos e sem fins lucrativos, regimes públicos e privados que vão desde os serviços nacionais de saúde aos regimes baseados na comunidade – devem ser considerados se contribuirão para alcançar o objetivo da cobertura

⁸⁸ ILO. *Social health protection: An ILO strategy towards universal access to health care*, Social Security Policy Briefings, Paper No. 1 (Geneva, 2008).

universal e a igualdade de acesso aos serviços essenciais para o conjunto da população.

327. O plano de cobertura deve ser complementado por um orçamento nacional de saúde global, que permita estabelecer e projetar – sobre a base de uma conta nacional de saúde – o montante total dos recursos disponíveis para financiar a prestação de cuidados de saúde, tais como impostos, contribuições e prémios. Deve igualmente apresentar uma estimativa das despesas dos diferentes subsistemas.

328. Embora seja evidente que os idosos utilizam mais cuidados de saúde *per capita* do que os jovens, deve evitar-se adotar políticas que aumentem a proporção relativa dos seus rendimentos destinada ao financiamento da saúde. Nos seus anos ativos, os idosos subsidiaram a prestação dos cuidados de saúde para as gerações mais velhas anteriores e devem poder beneficiar das mesmas disposições quando chegarem à velhice. Os custos com a prestação dos cuidados de saúde não se deveriam converter num fardo excessivo na velhice minando, assim, o grau de segurança de rendimento que é proporcionado pelos sistemas nacionais de pensões.

Abordagens abrangentes

329. Os países que obtiveram melhores resultados neste âmbito são os que adotaram uma abordagem abrangente para garantir uma participação crescente e sustentável dos trabalhadores mais idosos no mercado de trabalho. Idealmente, e numa perspetiva de longo prazo, as estratégias para garantir oportunidades de trabalho digno para os trabalhadores mais velhos devem incluir os trabalhadores nas diversas fases da sua carreira profissional e não prever medidas destinadas a grupos etários específicos. Pode obter-se informações sobre alguns aspetos importantes dessas abordagens a partir dos países que possuem programas abrangentes em vigor (ver caixas 3.6 e 3.7). Nesta matéria, o governo canadiano apresentou em 2006 a *Targeted Initiative for Older Workers* (TIOW) (Iniciativa Seletiva para os Trabalhadores Mais Velhos) que, mesmo durante a crise, continuou a dar emprego e assistência económica aos trabalhadores mais velhos desempregados. Trata-se de um programa de emprego de custos partilhados entre o Governo federal e as províncias e territórios que propõe um leque de atividades laborais aos trabalhadores mais velhos desempregados procedentes de comunidades vulneráveis para os ajudar a reintegrarem-se no mercado de trabalho.⁸⁹

Caixa 3.6

Políticas dirigidas aos trabalhadores mais velhos em Espanha

1. **Promover condições de trabalho saudáveis e seguras.** A intenção é avaliar os riscos específicos para os trabalhadores mais velhos e reforçar a formação e a prestação de informações sobre condições de trabalho mais saudáveis.
2. **Melhorar a flexibilidade interna das empresas, especialmente para os trabalhadores mais velhos.** Cerca de 25,9 por cento dos trabalhadores mais velhos não sairia do mercado de trabalho se pudesse reduzir as suas horas de trabalho. O papel do diálogo social é essencial para conceber disposições adaptadas às capacidades e necessidades destes trabalhadores.
3. **Readaptar os serviços públicos de emprego às necessidades dos desempregados mais velhos** para melhorar a sua empregabilidade e construir melhores ligações entre o emprego, os serviços sociais e os planos de formação.

⁸⁹ Ver http://www.hrsdc.gc.ca/eng/employment/employment_measures/older_workers/index.shtml for details and the ILO/OECD Policy Brief at <http://www.oecd.org/els/48723921.pdf>.

4. **Promover a transferência de experiências em matéria de trabalho independente entre os trabalhadores mais velhos e os mais jovens e empresários.** A melhoria dos incentivos monetários para promover o trabalho independente e estimular a transferência de experiências aos jovens empresários também foi tida em conta no âmbito da estratégia.
5. **Combate à discriminação com base na idade dentro das empresas.** A estratégia exige a capacidade de resposta social para os valores positivos associados com a manutenção de trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho.

Fonte: Engelen, L. (2012): op. cit.

330. O diálogo social parece ser um elemento crucial para colocar o envelhecimento ativo na agenda. Neste contexto, o facto de acercar os processos de tomada de decisão dos próprios trabalhadores, como o fizeram por exemplo os Países Baixos ou Singapura (Caixa 3.7), foi uma importante evolução.

Caixa 3.7

O envelhecimento da população e a produtividade em Singapura

Em 2007, o Governo e os parceiros sociais adotaram quatro objetivos: alargar as oportunidades de emprego para os trabalhadores mais velhos, melhorar a competitividade dos trabalhadores mais velhos em termos de custos, melhorar as competências dos trabalhadores mais velhos, e criar uma perceção positiva em relação a estes trabalhadores.

Medidas legislativas: para incentivar as empresas a adotar práticas de reinserção laboral, o grupo de trabalho emitiu, em março de 2010, diretrizes tripartidas sobre a reinserção laboral dos trabalhadores mais velhos. As diretrizes indicam como planejar e preparar os trabalhadores para esta situação, como redigir este tipo de contratos e como ajudar os trabalhadores que têm direito a ser reempregados mas cujos empregadores não estão em condições de o fazer.

Medidas para apoiar os empregadores: subsídios para ajudar as empresas a pôr em prática políticas e processos de reinserção laboral antes da promulgação da legislação em 2012, pagamentos a título de apoio ao emprego atribuídos aos trabalhadores elegíveis como medida de último recurso quando os empregadores não têm capacidade de os voltar a empregar, programas de formação para empresas com o objetivo de as ajudar a ajustarem as suas políticas de Recursos Humanos em matéria de reinserção laboral.

Medidas para reforçar a empregabilidade dos trabalhadores mais velhos: Subsidiar a atualização das competências e a formação profissional ou programas de requalificação para os tornar acessíveis e disponíveis para os trabalhadores; aumentar a capacidade e a qualidade das infraestruturas de educação e formação com o lançamento, em 2008, do Plano Diretor para a Educação e Formação contínuas; encorajar as mulheres que não trabalham a regressarem ao mercado de trabalho através da criação, em 2007, de um grupo de trabalho tripartido para reforçar as opções de emprego para as mulheres em 2007; encorajar os trabalhadores com mais de 55 anos a permanecerem no mercado de trabalho, proporcionando-lhe um complemento de salário para os trabalhadores com salários baixos acima dos 55 anos de idade.

Fonte: Asian Productivity Organisation. 2011: *Population Ageing and Productivity in Asian Countries*. Tokyo.

331. Os componentes de uma abordagem abrangente incluem:

- centrar a atenção nas condições de trabalho saudáveis e seguras;
- adaptar o tempo de trabalho, a vida profissional e a organização do trabalho para que os trabalhadores mais velhos possam continuar a trabalhar e, simultaneamente, apoiar os esforços dos empregadores nesse sentido;
- melhorar a capacidade de resposta dos serviços públicos de emprego às necessidades dos trabalhadores mais velhos;

- identificar formas de melhorar a empregabilidade dos trabalhadores através da aprendizagem ao longo da vida e de iniciativas de desenvolvimento da carreira profissional, e
- combater os preconceitos e a discriminação com base na idade, e melhorar as atitudes em relação às pessoas mais velhas em geral.

332. À medida que cada vez mais empresas reconhecem a capacidade e as vantagens comparativas dos trabalhadores mais velhos, ao mesmo tempo que enfrentam o desafio de manter uma mão-de-obra produtiva à medida que a idade média desta aumenta, as empresas têm vindo a adotar abordagens globais (caixa 3.8) para enfrentar este desafio e aproveitar as oportunidades da sua mão-de-obra de diversos grupos etários.

Caixa 3.8

Boas práticas empresariais: Lanxess

Na Alemanha, a Lanxess estabeleceu um programa de cinco pilares, que consiste em:

- (a) **Um programa de poupança complementar** que proporciona incentivos aos trabalhadores para economizarem, incluindo a possibilidade de conversão em poupanças de parte dos pagamentos de bônus e férias vencidas. Estes recursos podem ser utilizados para vários fins, nomeadamente a reforma flexível, trabalho a tempo parcial, licenças sabáticas, etc.
- (b) **Um programa de formação contínua** disponível para todos os trabalhadores, independentemente da idade. A empresa planeia a sua formação profissional de acordo com a análise demográfica detalhada de cada unidade. Consideram a formação como sendo da responsabilidade mútua do trabalhador e do empregador.
- (c) **A revisão das condições de trabalho.** Por exemplo, a Lanxess está a repensar o sistema de turnos para tornar mais fácil para os trabalhadores mais velhos continuarem a trabalhar nessa modalidade.
- (d) **Gestão da saúde.** Inclui questões como o bem-estar, a garantia de uma cultura saudável e uma mudança na auto consciencialização.
- (e) **Conciliação entre o trabalho e a vida familiar.** Para além do apoio à infância – que a empresa presta através do seu próprio jardim-de-infância na Alemanha – os cuidados com as pessoas idosas constituem uma prioridade igualmente importante. Um programa aplicável a toda a empresa permite que os funcionários possam reduzir as suas horas de trabalho em condições financeiras vantajosas para cuidar dos seus pais idosos. Este programa permite ainda o acesso a empréstimos em condições especiais para os trabalhadores poderem pagar a assistência aos idosos caso optem por permanecer nos seus postos de trabalho.

Fonte: Beard, J.R. , Biggs, S., Bloom, D.E., Fried, L.P., Hogan, P., Kalache, A. and Olshansky, S. Jay (eds.), *Global Population Ageing: Peril or Promise*, Geneva, World Economic Forum, 2011.

Capítulo 4

O caminho a seguir: Um quadro integrado do trabalho digno para enfrentar o desafio demográfico

333. A transição demográfica é uma grande conquista das políticas sociais e de saúde. Globalmente, a taxa de crescimento da população está a diminuir, mas o aumento previsto de mais de 2 mil milhões de pessoas nas próximas quatro décadas continua a ser um grande desafio. O número de pessoas com 60 anos ou mais está a crescer mais rapidamente do que qualquer outro grupo etário e irá praticamente triplicar até 2050.

334. Globalmente, em 2030, haverá mais pessoas com mais de 60 anos do que crianças com menos de 10 anos e 73 por cento da população mais velha do mundo viverá em países em desenvolvimento. Apenas uma em cada cinco pessoas idosas em todo o mundo tem atualmente acesso a uma pensão básica, e a sustentabilidade financeira e o equilíbrio demográfico dos sistemas existentes já estão a ser colocados em causa.

335. Este capítulo resume os principais desafios colocados pela transição demográfica e as opções políticas para lidar com a mudança. Argumenta-se que a promoção do pleno emprego produtivo para todas as pessoas em idade ativa, juntamente com a extensão da proteção social financeiramente sustentável para todos os grupos da população, são a chave para gerir com sucesso o impacto das rápidas mudanças demográficas que estão a ocorrer no mundo. Estas são as premissas para uma estrutura de trabalho digno integrado que deve abranger o ciclo de vida e promover a solidariedade entre gerações.

4.1. Os desafios fundamentais e as opções em matéria de políticas

336. O crescimento da população, a explosão da população jovem, o envelhecimento, a migração e a urbanização são as tendências mundiais que caracterizam o novo contexto demográfico no século XXI, como foi sublinhado em junho de 2012 no relatório do Grupo de Ação do Sistema das Nações Unidas (*UN System Task Team*) “Concretizar o futuro que queremos para todos”.¹

337. As sociedades em fase de transição demográfica enfrentam dois desafios principais. Em primeiro lugar, têm de criar emprego produtivo e trabalho digno com

¹ UN System Task Team 2012, *Realising the future we want for all: Report to the Secretary-General*. Este é o primeiro relatório do Sistema das Nações Unidas sobre a agenda de desenvolvimento pós-2015. http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf.

o objetivo de mitigar os efeitos da transição demográfica sobre os níveis de rendimento. As lições retiradas da experiência dos países emergentes e de rendimento elevado demonstram a importância de utilizar o período em que a percentagem da população em idade ativa sobre a população total é elevada e a carga de dependência é baixa. Em geral, essa janela de oportunidade é estável durante cerca de quatro décadas, permitindo a introdução de sistemas de segurança social sem a pressão financeira exercida pelo envelhecimento demográfico. Em segundo lugar, as sociedades têm de redistribuir uma proporção adequada do rendimento nacional gerado pela população ativa pelos grupos inativos ou menos ativos da população, de modo a que os destinatários possam ter uma vida digna. Criar sistemas abrangentes de segurança social, incluindo pisos de proteção social para todos, em paralelo com a criação de oportunidades de trabalho e de meios de subsistência, contribuiria em grande medida para garantir o acesso ao rendimento a pessoas de todas as idades.

338. Importa reconhecer e combater a discriminação e a exclusão a que as pessoas mais velhas podem estar expostas. Mesmo em países com populações mais jovens, os impactos demográficos da migração, urbanização e VIH/SIDA estão a transformar a situação das pessoas mais velhas, e estão a ser sentidas nas estruturas familiares, nos sistemas de saúde, no fornecimento de alimentos e nos perfis de vulnerabilidade a catástrofes de muitos países.² A manutenção do crescimento económico *per capita* e do bem-estar nos países desenvolvidos requer a adoção de medidas para aumentar os níveis de mão-de-obra. Os ganhos de produtividade também são essenciais, mas por si só não serão suficientes para responder às necessidades dum número crescente de pessoas dependentes.

339. Frequentemente, os atuais quadros de desenvolvimento nacionais e internacionais não adotam uma abordagem de ciclo de vida. O investimento no desenvolvimento humano – educação, formação, aprendizagem ao longo da vida, saúde, segurança e saúde no trabalho – é essencial ao longo da vida. Garantir que todos os grupos etários em idade de trabalhar têm acesso a trabalho digno e a meios de subsistência permitirá aos países tirar partido dos seus dividendos demográficos, quer do aumento de jovens quer do envelhecimento da população.

340. Além disso, sistemas de segurança social abrangentes que assegurem pelo menos a segurança de rendimento básica para todos ao longo do ciclo de vida, como se depreende da Recomendação sobre os pisos de proteção social, são um elemento-chave do ciclo virtuoso de desenvolvimento descrito no Capítulo 3. Na ausência de transferência de rendimentos, muitas crianças têm de começar a trabalhar em tenra idade – e os trabalhadores mais velhos tem de continuar a trabalhar até uma idade avançada – mesmo que tal seja prejudicial para a saúde de ambos os grupos populacionais. Não é de estranhar que a sua produtividade possa ser considerada por alguns relativamente baixa. Daí que a extensão da cobertura do regime de segurança social para oferecer pelo menos um piso de proteção mínimo constitua um desafio fundamental em matéria de políticas. Não só as estimativas mas também um conjunto crescente de dados reais mostram que mesmo os países em desenvolvimento mais pobres podem suportar financeiramente regimes básicos de segurança social com ampla cobertura. Sistemas de segurança social bem concebidos e geridos investem nas pessoas ao longo do seu ciclo de vida para estas que possam usufruir de uma vida significativa e produtiva.

² HelpAge International 2012. *Building a future for all ages: Creating an age-inclusive post-2015 development agenda*. Discussion Paper, Oct. 2012.

341. Enfrentar os desafios supra referidos exige a adoção de uma abordagem integrada que promova o trabalho digno com base nos seguintes princípios.

- (a) É imperativo que as intervenções ao nível da proteção social e do emprego estejam interligadas e sejam complementares para se poderem reforçar mutuamente; esta abordagem holística torna-se mais evidente no contexto da evolução demográfica e da crise económica e financeira.
- (b) É necessário adotar uma abordagem a longo prazo, intergeracional, e que tenha em conta todo o ciclo da vida. A concentração de esforços em determinados grupos específicos - jovens, mulheres e trabalhadores mais velhos, por exemplo – e a priorização de indicadores relativos a esses grupos não responde às realidades demográficas. É necessária uma abordagem com enfoque no ciclo da vida. As políticas não devem ser elaboradas em função de uma lista crescente de "grupos vulneráveis", mas em vez disso devem ser sensíveis e ter capacidade de resposta em relação à forma como fatores como a idade, o género e o local de residência das pessoas afetam a igualdade, o acesso aos rendimentos e à proteção social, bem como o exercício dos direitos do trabalho ao longo da vida. Embora os objetivos globais não devam ser definidos em função dos escalões etários, os indicadores de monitorização e avaliação devem permitir a medição da realização desses objetivos mais amplos pelas pessoas em diferentes fases da sua vida, incluindo através da desagregação das informações por idade e género.
- (c) Os desafios demográficos variam de um país para outro, razão pela qual cada país deve desenvolver respostas adaptadas ao seu próprio perfil demográfico. As intervenções em matéria de políticas exigem uma combinação de políticas e medidas formuladas em função do contexto nacional e local.
- (d) A procura de soluções inovadoras e específicas para cada contexto requer uma informação de base sólida e consensual e pode implicar decisões difíceis entre diversas opções de política. Apenas um diálogo social bem informado permitirá consegui-lo.

4.2. Elementos de um quadro integrado para a manutenção de elevados níveis de emprego e de proteção social durante e após a crise

342. Tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, as políticas formuladas para enfrentar os desafios da transição demográfica devem centrar-se na criação de emprego produtivo e na promoção do trabalho digno. As políticas macroeconómicas e de emprego desempenham um papel fundamental nesta área. Por conseguinte, são necessárias medidas para criar as condições no local de trabalho que permitam que pessoas de todas as idades se tornem cada vez mais economicamente ativas, e que sejam capazes e desejem manter a sua atividade ou expandir a sua produtividade, de modo a que um padrão de vida digno possa ser partilhado com aqueles que não podem ou não deveriam ser forçados a trabalhar.

343. O emprego reforça as perspetivas de crescimento e de proteção social e vice-versa. A criação de trabalho digno aumenta os rendimentos das famílias e das unidades económicas, para além de incrementar a produção e a base de cálculo para o financiamento de medidas complementares de proteção social, de políticas de emprego e de novas políticas de desenvolvimento. No atual contexto de crise, essas ligações revestem-se de maior importância. As políticas macroeconómicas de

estímulo à procura conseguiram estabilizar com sucesso os níveis de emprego e mitigar o aumento do desemprego e da pobreza nos dois primeiros anos após o início da crise económica e financeira global. No entanto, hoje em dia, a crise da dívida pública e as previsões de uma desaceleração económica prolongada conduziram à implementação de medidas de austeridade em muitos países. Embora haja um amplo consenso de que a dívida tem de ser gerida a longo prazo, o risco de cortes imediatos e drásticos pode resultar na perda de sinergias de sucesso, com mais perdas de emprego e pressões adicionais para o financiamento da segurança social. Existe a preocupação de que a crise atual não deve ser utilizada para impor reformas com repercussões a longo prazo que desafiam a intenção original das políticas nacionais de proteção social construídas ao longo de grandes períodos de tempo.

344. Por conseguinte, há um grande risco de que a atual crise económica e financeira possa comprometer ou paralisar as políticas que ajudam a enfrentar a transição demográfica. Para atenuar o impacto desta crise a nível social e do emprego, a OIT identificou uma série de medidas de política de curto e médio prazo que devem ser tomadas em consideração, inclusive aquelas relativas à combinação de políticas macroeconómicas para promover o emprego e a proteção social.³

Políticas de estímulo da procura favoráveis ao emprego

345. As políticas de estímulo da procura adequadas são necessárias para gerar empregos em número suficiente, uma vez que o colapso da procura agregada na crise económica e financeira global continua a ser o principal obstáculo para a recuperação do mercado de trabalho. Um quadro macroeconómico favorável ao emprego, que promova o investimento em infraestruturas e no capital humano, empresas sustentáveis e uma justa distribuição de rendimentos pode efetivamente apoiar a criação de oportunidades de trabalho digno, como consta das conclusões sobre a discussão recorrente sobre o emprego na 99ª Sessão da CIT em 2010.

346. A diversificação económica e o investimento em infraestruturas e em capital humano são necessários não apenas para criar mais oportunidades para os jovens de hoje, mas porque os dividendos de tais investimentos são essenciais para a criação das condições produtivas necessárias para lidar adequadamente com o envelhecimento inexorável da sociedade.

347. A identificação de setores de crescimento é particularmente importante. O setor da prestação de cuidados às pessoas tem um elevado potencial para gerar novas oportunidades de emprego e desenvolver serviços essenciais para as populações em processo de envelhecimento.

348. A segurança social deve ser considerada como um investimento no capital humano em vez de um custo. Os sistemas de segurança social investem nas pessoas ao longo de todo o seu ciclo de vida para lhes permitir desfrutar de uma vida útil e produtiva. Os regimes de prestações individuais precisam de garantir – em todos os países, incluindo os países em desenvolvimento – pelo menos um nível mínimo de segurança de rendimento para todos e permitir que os trabalhadores se possam reformar quando atingem uma certa idade. Desta forma evita-se a pobreza na velhice e remete-se o apoio aos idosos para uma base de solidariedade, em vez de

³ ILO. *Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact*, ILC, 98th Session, Geneva, 2009; Políticas de emprego para a justiça social e para uma globalização justa, Relatório VI, CIT, 99ª Sessão, Genebra, 2010; Segurança Social para a justiça social e uma globalização justa, Relatório VI, CIT, 100ª Sessão Genebra, 2011.

deixar as famílias assumirem um fardo desigual para manterem a geração de idade mais avançada.

349. A despesa pública em programas de emprego e regimes de garantia para o emprego temporário, programas de obras públicas de emergência e outros mecanismos de criação direta de postos de trabalho, bem direcionados e que incluem a economia informal, são medidas políticas importantes a considerar. Aumentar o investimento em infraestruturas, em investigação e desenvolvimento, e nos serviços públicos é igualmente importante para a criação de empregos e para estimular a atividade económica sustentada.

Criação de empregos dignos e extensão da proteção social em países com elevadas taxas de fecundidade e populações em rápido crescimento

350. Os países com populações jovens e uma participação crescente de adultos em idade ativa só poderão beneficiar de um dividendo demográfico se forem capazes de criar empregos produtivos para uma população em idade de trabalhar cada vez mais numerosa. Se uma percentagem significativa da mão-de-obra for composta por trabalhadores pouco qualificados, que ocupam empregos de baixa qualidade na economia informal e com salários muito baixos, ou se uma parte importante da população está desempregada, desanimada ou excluída do mercado de trabalho, a contribuição dessas pessoas para o crescimento económico será reduzida. Para se poder beneficiar das oportunidades criadas pela transição demográfica e atingir uma taxa de crescimento económico elevada e constante, a criação de pleno emprego produtivo para todas as pessoas em idade ativa será de importância crucial.

351. A discriminação de género é uma violação dos direitos humanos que representa um desperdício de talento, com efeitos negativos sobre a produtividade e o crescimento económico. As oportunidades de crescimento desperdiçadas pela subutilização da mão-de-obra feminina não serão facilmente recuperadas. A criação de mais e melhores oportunidades de trabalho para as mulheres neste contexto será, assim, um fator-chave, ao abordar a transição demográfica.

352. Garantir que haja emprego produtivo suficiente para os jovens é outra área política chave. A implementação imediata das intervenções enunciadas no apelo à ação adotado pela 101^a Sessão da Conferência Internacional do Trabalho em 2012 é crucial.

353. Outra área política fundamental é o apoio à transição da informalidade para a formalidade. A resolução e as conclusões relativas ao trabalho digno e à economia informal adotadas pela CIT em 2002 – bem como as discussões subsequentes sobre o desenvolvimento de políticas e boas práticas abrangendo vários domínios, incluindo as discussões sobre segurança social por ocasião das sessões da CIT de 2011 e 2012 – proporcionam um conjunto de medidas de ação que pode ser adaptado a condições específicas.

354. Os regimes de segurança social, frequentemente baseados no princípio dos direitos adquiridos, devem ser complementados por uma componente de solidariedade social. Isto permitiria evitar a perda indevida dos direitos às prestações se as pessoas frequentarem ações de formação profissional ou outros períodos de reconversão profissional, ou se decidirem apostar num emprego independente para garantir a flexibilidade que os mercados de trabalho globais exigem. Deveriam ser

tidas em consideração abordagens especiais de concessão de créditos de seguro social.

Gerir a escassez de mão-de-obra e de competências e garantir a sustentabilidade financeira dos sistemas de segurança social em países em envelhecimento

355. Nas sociedades em processo de envelhecimento com uma população ativa decrescente, os países têm que confiar ou no crescimento da produtividade para superar a escassez da mão-de-obra ou promover a entrada no mercado de trabalho de grupos da população que ainda não estão plenamente ativos.

- (a) **A participação das mulheres no mercado de trabalho** pode ser uma fonte vital para reduzir a escassez de mão-de-obra resultante das transições demográficas - contanto que lhes sejam oferecidos empregos dignos. Devem ser adotadas medidas para melhorar a situação das mulheres no mundo do trabalho. A conciliação da vida profissional, privada e familiar tem um papel essencial a desempenhar no aumento da participação das mulheres e na promoção da igualdade de género, além de ser um fator vital na qualidade do trabalho. As disposições relativas aos regimes de segurança social devem responder à situação específica das mulheres, nomeadamente quando elas têm um emprego temporário ou estão afastadas do mercado de trabalho para cuidarem dos seus filhos.
- (b) Aproveitar os talentos das **pessoas com deficiência** (muitas dos quais de idade avançada) e incrementar a sua participação é um fator chave no aumento da atividade em geral. Neste contexto, as políticas e programas dirigidos às pessoas com deficiência, e em particular um quadro legislativo e de política social, são de extrema importância. O código de boas práticas da OIT para a gestão da deficiência no local de trabalho fornece orientações aos empregadores sobre as formas de adotar uma estratégia positiva na gestão de questões relacionadas com a deficiência no local de trabalho.
- (c) A migração pode ser uma opção para compensar a redução da população ativa nas sociedades em processo de envelhecimento. No entanto, a migração também coloca sérios desafios. Muitos trabalhadores migrantes, sobretudo os trabalhadores pouco qualificados, são vítimas de graves abusos e exploração. As mulheres que migram cada vez mais por conta própria e que representam atualmente quase metade de todos os migrantes internacionais são confrontadas com problemas de proteção específicos. Uma abordagem da migração de mão-de-obra baseada em direitos e que tenha em conta as necessidades do mercado de trabalho nacional, tal como apresentada no Quadro Multilateral da OIT sobre a Migração Laboral, pode ser uma ferramenta eficaz para combater a escassez de mão-de-obra no mercado de trabalho doméstico nos países em rápido envelhecimento.
- (d) Em muitos países, prolongar a vida ativa e aumentar as taxas de emprego das pessoas mais velhas estão no topo da agenda política. No entanto, devem ser implementadas medidas complementares adequadas para promover o emprego produtivo e o trabalho digno entre os idosos dispostos a permanecerem ativos.
- (e) As sociedades devem redefinir as regras relativas ao momento em que as pessoas saem do mercado de trabalho para a reforma. Essas regras devem ter em conta o rácio entre a duração média da reforma e o período passado no mercado de trabalho por diferentes grupos da população e por distintas categorias profissionais, bem como os diversos estados de saúde e esperança de vida desses grupos.

- (f) Proporcionar prestações mínimas garantidas em países onde os fundos de pensões ou de assistência na doença não podem ser financiados de forma adequada é essencial para garantir uma proteção adequada dos trabalhadores e ponderar como melhor proteger a poupança dos trabalhadores na conceção de sistemas futuros. Prever uma cobertura adequada para os trabalhadores temporários e ocasionais é uma importante medida política.
- (g) Investir na empregabilidade num quadro de um processo de aprendizagem ao longo da vida. Educação, formação e aprendizagem ao longo da vida fomentam um ciclo virtuoso que promove o aumento da produtividade, dos empregos de melhor qualidade, do crescimento do rendimento e do desenvolvimento. No entanto, na maioria dos países, as pessoas de idade avançada têm níveis de educação básica mais baixos e uma taxa de participação em atividades de formação mais baixa do que os seus colegas mais jovens, e as mulheres mais velhas são mais prejudicadas do que os homens mais velhos. Uma resposta adequada para os baixos níveis de educação e formação dos trabalhadores de idade avançada não se deve focar apenas na participação deste grupo etário. A experiência dos trabalhadores mais jovens terá um impacto fundamental sobre as suas decisões no mercado de trabalho e sobre os resultados quando atingirem uma idade avançada. O conceito de aprendizagem ao longo da vida é particularmente relevante. Os serviços de emprego públicos e privados, sensíveis à dimensão de género e adequadamente concebidos e direcionados para grupos etários mais elevados, podem ser igualmente de grande utilidade.
- (h) Procurar o equilíbrio entre o objetivo de regimes de segurança social acessíveis e níveis adequados de prestações: as reformas com impacto a longo prazo devem ser evitadas numa fase de recessão cíclica como a atual. Em vez disso, devem ser feitos esforços para rever os objetivos do sistema abrangente de segurança social, com a inclusão de elementos contributivos e não-contributivos, antes de ocorrer uma crise e é necessário que as opiniões de todas as partes sejam devidamente tomadas em consideração no planeamento nacional.

Políticas para os trabalhadores mais velhos

356. Os componentes de uma abordagem geral para os trabalhadores mais velhos são:

- enfoque em condições de trabalho saudáveis e seguras;
- adaptação do tempo de trabalho, da vida profissional e da organização do trabalho para permitir que os trabalhadores mais velhos continuem a trabalhar e, em simultâneo, colocando ao dispor dos empregadores meios para apoiar os seus esforços nesse sentido;
- melhorar a capacidade de resposta dos serviços públicos de emprego às necessidades dos trabalhadores mais velhos;
- promover a empregabilidade através da aprendizagem ao longo da vida e de iniciativas de desenvolvimento de carreira, e
- combater os preconceitos e a discriminação com base na idade e melhorar as atitudes em relação às pessoas mais velhas em geral.

4.3. Possíveis ações de acompanhamento da OIT dentro de um quadro integrado de trabalho digno

357. Cada país deve adotar a sua própria combinação de políticas que lhe permita assegurar um equilíbrio justo entre os interesses da sociedade como um todo e os de grupos populacionais específicos. As políticas e estratégias nacionais daí resultantes devem ter como princípio orientador a Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, aprovada na 97ª Sessão da Conferência, em 2008. O reconhecimento de dois princípios fundamentais que definem a Agenda do Trabalho digno é o cerne da Declaração de 2008: a universalidade dos objetivos da OIT, e o reconhecimento da indivisibilidade destes objetivos, que a Declaração descreve como "indissociáveis, interdependentes e reforçam-se mutuamente", pelo que a não promoção de qualquer um destes objetivos prejudicaria a realização dos restantes.

358. O BIT pode fornecer apoio das seguintes formas.

- (a) Ajudando os Membros a melhorar as suas bases de dados e de informações sobre a evolução do mercado de trabalho e o desempenho dos sistemas nacionais de proteção social. Tais sistemas de informação apoiam o desenvolvimento e a monitorização de políticas com base na evidência.
- (b) Recolhendo sistematicamente informações sobre o mercado de trabalho desagregadas por idade.
- (c) Conduzindo investigações e análises adicionais sobre a transição demográfica, o seu impacto e as possíveis respostas políticas.
- (d) Integração das questões decorrentes da transição demográfica em todos os seus programas e quadros atuais no contexto da Agenda de Trabalho Digno e dentro de um quadro coerente, tal como solicitado pela Declaração de 2008 sobre a Justiça Social.
- (e) Aprofundando a investigação em matéria de políticas, incluindo a avaliação baseada em evidências relativamente às ligações entre o emprego e a proteção social, aos níveis micro e macro.
- (f) Aumentando o número de ratificações de convenções da OIT que são diretamente relevantes para a formulação de políticas nacionais sobre as alterações demográficas, conforme discutido no Capítulo 3.
- (g) Prestação de assistência técnica para o desenvolvimento de planos de ação nacionais sobre o envelhecimento e os trabalhadores idosos com base em instrumentos da OIT existentes. Esses planos de ação devem ser desenvolvidos com base em consultas tripartidas e poderiam ser revistos numa base voluntária, na forma de avaliações pelos pares organizadas pelo BIT.
- (h) Garantindo que as conclusões da discussão geral são devidamente tomadas em consideração pela *Task Team* do Sistema das Nações Unidas sobre a agenda para o desenvolvimento pós-2015 para que os novos objetivos reflitam a abordagem baseada nos direitos da OIT. As questões relativas à dinâmica populacional são importantes para a Agenda do emprego e da proteção social no contexto da evolução demográfica. Elas foram definidas, em termos gerais, à volta de quatro mega tendências, a saber, o crescimento da população (considerações relativas à fecundidade), o envelhecimento, a urbanização e as migrações.

- (i) Dando sequência, como parte da abordagem do ciclo de vida, ao apelo à ação para o emprego de jovens em linha com a estratégia de 2012-17 aprovada pelo Conselho de Administração em novembro de 2012.⁴
- (j) Estendendo a assistência técnica ao estabelecimento de medidas para garantir a segurança de rendimento e a proteção social da saúde, bem como políticas ativas de emprego para as pessoas idosas nos Estados membros da OIT com base na Recomendação (N.º202) sobre os Pisos de Proteção Social de 2012 e em outras convenções internacionais, tais como a Convenção (N.º102) relativa à Segurança Social (Norma mínima), de 1952 e a Convenção (N.º128) sobre as prestações de invalidez, velhice e sobrevivência, de 1967.
- (k) Estudando os efeitos sociais de longo prazo da crise sobre os regimes de segurança social, nomeadamente as previsíveis pesadas consequências sociais imediatas e posteriores, em resultado das medidas de austeridade na UE e a forma como a modificação dos direitos em matéria de pensões afeta todas as pessoas.⁵ Seis países estão previstos, incluindo Chipre, Grécia, Irlanda, Itália, Portugal e Espanha.
- (l) Lançando uma iniciativa para aumentar o número de ratificações das convenções pertinentes e fomentar a sensibilização e o reforço das capacidades relativamente à Recomendação (N.º 162) sobre Trabalhadores Idosos, de 1980.

⁴ GB.316/INS/5/2.

⁵ Decisão do CA na sua 316ª Sessão (Novembro de 2012), sobre a estratégia do BIT até 2019 para a construção de pisos de proteção social e de sistemas abrangentes de segurança social.

Capítulo 5

Pontos sugeridos para a discussão

359. A Conferência poderá considerar oportuno discutir os seguintes pontos:

1. Quais são os principais desafios e as principais implicações sociais e económicas da transição demográfica para os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento nas diferentes regiões?
2. Que combinação de políticas sociais, económicas e do mercado de trabalho podem assegurar níveis elevados de emprego, segurança de rendimento e igualdade de género ao longo do ciclo de vida?
3. À luz dos desafios identificados no ponto 1, que políticas devem ser postas em prática:
 - (a) para combater a discriminação com base na idade;
 - (b) nas áreas das novas tecnologias, da prevenção em matéria de segurança e saúde e da aprendizagem ao longo da vida;
 - (c) para proporcionar locais de trabalho, condições de trabalho, tempo de trabalho e organização do trabalho adequados, e
 - (d) manter elevados níveis de crescimento da produtividade num contexto de envelhecimento e diminuição da força de trabalho?
4. Como poderia a economia da prestação de cuidados ser promovida e sustentada?
5. Como podem os governos, as organizações de empregadores e de trabalhadores e o tripartismo reforçado contribuir melhor para o desenvolvimento e implementação de respostas políticas oportunas e adequadas?
6. Como pode o BIT apoiar os esforços dos mandantes na formulação de políticas e planos de ação e contribuir para o desenvolvimento de políticas internacionais?

Anexo

Instrumentos da OIT relacionados com as alterações demográficas

1. Convenções

Convenção No.	Título	Número de ratificações
Segurança Social		
Convenção No. 102	Convenção sobre a segurança social (norma mínima), 1952 (Partes II, III, IV, V, VI, IX, X)	44
Convenção No. 121	Convenção sobre as prestações em caso de acidentes de trabalho, 1964 – [Anexo I alterado em 1980]	24
Convenção No. 130	Convenção sobre assistência médica e prestações de doença, 1969	15
Convenção No. 168	promoção do emprego e proteção contra o desemprego, 1988	7
Segurança social dos trabalhadores migrantes		
Convenção No. 118	igualdade de tratamento (Segurança Social), 1962	37
Convenção No. 157	manutenção da Convenção dos direitos sociais segurança de 1982	4
Igualdade de oportunidades e de tratamento		
Convenção No. 111	sobre discriminação (emprego e profissão), 1958	168
Convenção No. 156	trabalhadores com responsabilidades familiares Convenção de 1981	40
Emprego		
Convenção No. 122	política de emprego, 1964	98
Convenção No. 159	readaptação profissional e emprego (pessoas com deficiência), 1983	80
Convenção No. 181	convenção sobre as agências de emprego privadas, 1997	21
Política Social		
Convenção No. 117	política social (objetivos e normas de base), de 1962	32
Trabalhadores migrantes		
Convenção No. 97	trabalhadores migrantes (revisão), 1949	48
Convenção No. 143	trabalhadores migrantes (disposições complementares), 1975	23

2. Recomendações

Recomendações No.	Título
Segurança Social	
Recomendações No. 67	Recomendação sobre segurança de rendimento, 1944
Recomendações No. 69	Recomendação sobre a prestação de cuidados de saúde, 1944
Recomendações No. 121	Recomendação sobre prestações em caso de acidentes de trabalho, 1964
Recomendações No. 131	Recomendação sobre as prestações de invalidez, velhice e sobrevivência, 1967
Recomendações No. 134	Recomendação sobre as prestações de cuidados de saúde e doença, 1969
Recomendações No. 202	Recomendação sobre os pisos de proteção social, 2012
Recomendações No. 167	Recomendação sobre a manutenção dos direitos de segurança social, 1983
Trabalhadores Idosos	
Recomendações No. 162	Recomendação sobre os trabalhadores idosos
Igualdade de oportunidades e de tratamento	
Recomendações No. 165	Recomendação sobre trabalhadores com responsabilidades familiares, 1981
Emprego	
Recomendações No. 166	Recomendação sobre cessação da relação de trabalho, 1982
Recomendações No. 169	Recomendação sobre a política de emprego (disposições complementares), 1984
Recomendações No. 176	Recomendação a promoção do emprego e a proteção contra o desemprego, 1988
Recomendações No. 188	Recomendação sobre as agências de emprego privadas, 1997
Recomendações No. 195	Recomendação sobre o desenvolvimento dos recursos humanos, 2004
Recomendações No. 198	Recomendação sobre a relação de emprego, 2006
Trabalhadores Migrantes	
Recomendações No. 86	Recomendação sobre a migração para o emprego (revista), 1949
Recomendações No. 151	Recomendação sobre os trabalhadores migrantes, 1975