

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Aumentar os níveis de emprego dos trabalhadores mais velhos e retardar a saída do mercado de trabalho»

COM(2004) 146 final

(2005/C 157/22)

Procedimento

Em 3 de Março de 2004, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação *supra* mencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu o presente parecer em 24 de Novembro de 2004, sendo relator G. DANTIN.

Na 413.ª reunião plenária de 15 e 16 de Dezembro de 2004 (sessão de 15 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 125 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o seguinte parecer.

Preâmbulo

I. Em Outubro de 2000, o CESE considerava, num parecer de iniciativa, «*que o dossier respeitante aos trabalhadores idosos é bastante importante e só por si merece um parecer de iniciativa que tenha em conta os diferentes aspectos da questão. Com o presente documento, deseja o CES salientar a necessidade de abordar este assunto de forma positiva, já que os trabalhadores idosos sofrem, não raro, de uma concepção da sociedade pouco solidária e discriminatória, além de que o seu afastamento da vida activa leva à perda de pessoal altamente qualificado e à diminuição do nível global da competitividade. Considera ainda que, se o progresso científico permitiu dar “tempo à vida”, é necessário também dar “vida ao tempo”⁽¹⁾*».

II. O conteúdo deste parecer de iniciativa, adoptado quase por unanimidade em reunião plenária, representa a posição consolidada do Comité, reflectindo, por conseguinte, o estado actual das suas reflexões e opiniões sobre a matéria.

III. A Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões «Aumentar os níveis de emprego dos trabalhadores mais velhos e retardar a saída do mercado de trabalho», objecto do presente parecer, será pois examinada à luz das expectativas, análises, recomendações e conclusões do parecer de iniciativa citado. Integrará também elementos que poderão ser considerados novos.

1. Introdução

1.1 O Conselho Europeu de Lisboa confiou à União Europeia um objectivo ambicioso para a taxa de emprego. Esta

deveria aproximar-se tanto quanto possível de 70 % até 2010, sendo de 60 % para as mulheres. Tal objectivo justifica-se por motivos sociais e económicos. O emprego continua, na verdade, a ser o principal elemento de combate à exclusão social. No que se refere às empresas e à economia em geral, o aumento da taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos é fundamental para evitar ou reduzir a penúria de mão-de-obra, contribuindo, ao mesmo tempo, para apoiar o crescimento económico, as receitas fiscais e os sistemas de protecção social face ao decréscimo da população em idade de trabalhar.

1.2 A realização progressiva deste objectivo coloca aos Estados-Membros um desafio incontornável de ter que aumentar, antes de mais, a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos.

1.2.1 É por esta razão, nomeadamente, que a promoção do emprego dos trabalhadores mais velhos figura em dois objectivos complementares perfilhados pela União Europeia. Com efeito, o Conselho Europeu de Estocolmo de 2001 estabeleceu que, até 2010, metade da população europeia dos 55 aos 64 anos deveria estar empregada. Por seu lado, o Conselho Europeu de Barcelona de 2002 concluiu que «*deverá ter-se como objectivo, até 2010, um aumento gradual de cerca de 5 anos na idade média efectiva em que as pessoas deixam de trabalhar na União Europeia*».

1.3 No seu relatório de síntese ao Conselho Europeu da Primavera de 2004⁽²⁾, a Comissão identificou o envelhecimento activo como um dos três domínios prioritários em que é necessária uma intervenção rápida para se atingirem os objectivos da estratégia de Lisboa.

⁽¹⁾ Parecer de iniciativa sobre «Os trabalhadores idosos», ponto 1.5, JO C 14 de 16.1.2001, relator: G. DANTIN.

⁽²⁾ COM(2004) 29 final «*Réalisons Lisbonne – Réformes pour une Union élargie*», relatório da Comissão ao Conselho Europeu da Primavera.

1.4 A comunicação em exame visa, pois, alimentar o debate sobre os progressos realizados na concretização dos objectivos de Estocolmo e Barcelona e realçar o papel dos governos e dos parceiros sociais na promoção do envelhecimento activo. Responde também ao pedido do Conselho Europeu de Barcelona de analisar todos os anos os progressos registados neste domínio, antes de cada Conselho Europeu da Primavera.

1.5 O conteúdo do presente parecer é o contributo do Comité Económico e Social Europeu para o debate sobre a taxa de emprego dos trabalhadores mais idosos, debate sustentado pela comunicação em exame e que terá conclusão provisória em Dezembro próximo.

2. A Comunicação

2.1 A comunicação afirma que, com o envelhecimento e a diminuição esperada da população activa, os trabalhadores mais velhos devem ser reconhecidos como uma componente essencial da oferta de mão-de-obra e um factor-chave para o desenvolvimento sustentável da União Europeia.

2.2 De acordo com o documento, é essencial levar à prática estratégias destinadas a manter a oferta de mão-de-obra e garantir a empregabilidade das pessoas desta faixa etária, mesmo nos períodos de estagnação do crescimento do emprego.

2.3 Neste sentido, assinala que as medidas políticas se devem nortear por uma abordagem preventiva baseada na ideia de mobilizar plenamente o potencial da população de todas as idades, numa perspectiva de ciclo de vida.

2.3.1 Neste quadro, a comunicação propõe, essencialmente, que os Estados-Membros elaborem e ponham em prática estratégias globais para manter os trabalhadores mais velhos na vida activa, que poderiam compreender:

- incentivos financeiros para desencorajar as reformas antecipadas e tornar o trabalho financeiramente mais atraente;
- acesso a estratégias de formação e educação ao longo da vida;
- políticas activas do mercado de trabalho eficazes;
- boas condições de trabalho que promovam a manutenção no emprego, nomeadamente no que diz respeito à saúde e segurança, e a formas de organização do trabalho flexíveis.

2.3.2 O documento afirma também que uma participação e um empenhamento mais fortes dos parceiros sociais são necessários para conceber e pôr em prática estratégias globais de envelhecimento activo. Esclarece que aqueles têm um papel particularmente importante a desempenhar através das convenções colectivas.

2.4 Poder-se-á referir — e voltar-se-á ao tema no desenvolvimento do presente parecer — que a comunicação não faz uma análise das situações e suas consequências, descritas, aliás, de modo detalhado e preciso, sendo também pouco eloquente sobre as decisões do Conselho de Barcelona.

3. Os factos

3.1 Em 2030, a União Europeia a 25 contará 110 milhões de pessoas com idade superior a 65 anos (esse número era de 71 milhões em 2000); a população activa será de 280 milhões de pessoas, contra 303 milhões actualmente, pelo que a proporção entre ambos os grupos passará de 4,27 para 2,55.

3.2 Em paralelo com esta evolução, a distribuição do trabalho ao longo do ciclo de vida conheceu, nos últimos vinte anos, grandes modificações.

3.2.1 Os jovens entram mais tarde no mercado de trabalho devido ao alongamento da escolaridade, à formação e às dificuldades para encontrar um emprego apropriado⁽³⁾.

3.2.2 A taxa de emprego da população total depois dos 55 anos de idade reduziu-se consideravelmente na Europa nas três últimas décadas, mas também, se bem que em menor medida, nos Estados Unidos: em 1999 era, para a faixa de 55-64 anos, de 37 % na União Europeia e de 55 % nos EUA⁽⁴⁾. Em 2002, observa-se na Europa uma grande diferença entre os homens (50,1 %) e as mulheres (30,25 %), com um nível global de 40,1 %.

3.2.3 A taxa de emprego tem diminuído fortemente e de forma contínua desde os anos 70 e até época recente, com particular intensidade entre 1980 e 1985⁽⁵⁾. Assim, entre 1971 e 1999, diminuiu 47,4 % em França, 45,8 % nos Países Baixos, 39 % na Espanha, 38,7 % na Alemanha, 30 % na Irlanda, 29 % em Portugal e no Reino Unido. Em 2002, para a faixa dos 55-64 anos, era de 40,1 % na UE dos 15 e de 38,7 % na UE a 25 (ver em anexo evolução das taxas de emprego por Estado-Membro de 1997 a 2002)⁽⁶⁾. Poder-se-ia, sem dúvida, falar de individualização do percurso das idades. Mas ela nem sempre reflecte o alargamento da capacidade de escolha individual. Em alguns Estados-Membros, a saída precoce é, em geral, mais frequentemente imposta do que escolhida. A flexibilidade do fim do ciclo de vida no trabalho é o reflexo da situação do mercado de trabalho, das estratégias das políticas de pessoal das empresas e dos poderes públicos, bem como, não raro, da concepção dos regimes de pensões⁽⁷⁾.

⁽³⁾ Parecer do CESE «Desemprego dos Jovens», JO C 18, de 22 de Janeiro de 1996, relator RÜPP.

⁽⁴⁾ Contribuição da Comissão Europeia para o Conselho Social em Lisboa, fonte Eurostat.

⁽⁵⁾ Fonte Eurostat «Estudo da população activa», 1999.

⁽⁶⁾ Ver anexo 1.

⁽⁷⁾ Guillemard 1986; Casey e Laczko 1989.

3.3 A vida no trabalho tendeu, pois, a reduzir-se nas duas extremidades e hoje abrange principalmente os grupos etários intermédios.

3.4 A faixa etária dos 50-64 anos tem uma importância particular para a política de emprego. Na União Europeia a 15, a sua parte na população total passará de 25 % em 1995 a 34,40 % em 2025. Este crescimento será nitidamente mais rápido nos países escandinavos ⁽⁸⁾.

3.5 Esta evolução é particularmente preocupante face ao acentuado envelhecimento demográfico que se prevê na União Europeia. ⁽⁹⁾ O final do primeiro decénio do século será provavelmente marcado por algo cujo valor simbólico não poderá ocultar uma realidade preocupante, isto é, o número de pessoas de mais de 60 anos excederá o das que têm menos de 20. É só uma etapa num processo que nos próximos cinquenta anos poderá levar a que a proporção da população saída do mercado de trabalho duplique relativamente à que se encontra em idade de trabalhar (de 4 em 10 para 8 em 10) ⁽¹⁰⁾.

3.6 Contudo, a comunicação em exame refere progressos recentes na realização dos objectivos de Estocolmo e de Barcelona. Em 2002, o emprego dos trabalhadores mais idosos cresceu 5,4 %, o que fez aumentar a taxa de emprego em 1,3 %, atingindo deste modo os 40,1 %. A idade média de abandono da actividade profissional passou de 60,4 anos em 2001 para 60,8 anos em 2002.

3.6.1 A comunicação indica, todavia, que seria prematuro interpretar o aumento da idade de saída como sinal inequívoco de uma tendência positiva, visto que os dados abrangem unicamente dois anos.

3.6.2 Não obstante as dificuldades encontradas recentemente na aplicação de certas reformas, talvez fosse conveniente efectuar uma análise tão fina quanto possível — coisa que a comunicação não faz — dos motivos desta recuperação para extrair ensinamentos práticos.

3.6.3 Neste âmbito, seria conveniente examinar em que medida esta recuperação se deve, por um lado, à introdução de medidas cujo objectivo principal, senão único, era aumentar a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos e, por outro, decorre indirectamente de modificações introduzidas em sistemas de protecção social, cujo objectivo consistia principalmente em garantir a sua viabilidade económica abalada pelas tendências e previsões demográficas.

⁽⁸⁾ Eurostat, Projecções demográficas 1997 (cenário de base).

⁽⁹⁾ «Situação e perspectivas demográficas da União Europeia», relator R. BURNEL.

⁽¹⁰⁾ «Ages et emplois à l'horizon 2010» Conselho Económico e Social francês, Outubro de 2001, relator QUINTREAU.

3.7 A verdade é que, na faixa dos 55-64 anos e, em média, no período 1995-2002, só 35 % dos trabalhadores assalariados deixaram o mercado de trabalho na idade legal da reforma; 22 % fizeram-nos em regime de pré-reforma, 17 % por doença/invalidez, 13 % por despedimento individual ou colectivo e 13 % por motivos diversos ⁽¹¹⁾

3.7.1 Estes valores, se bem que tenham melhorado nos últimos anos, não deixam margem para dúvidas. Se nos anos 80 chegou a pensar-se que o grande número de pré-reformas (e de reformas por doença/invalidez, que se podem por vezes considerar como alternativa à pré-reforma) estava ligado às profundas reestruturações industriais então ocorridas, a explicação afigura-se hoje insuficiente dada a persistência do fenómeno, visto que só 35 % dos trabalhadores deixaram o mercado de trabalho ao atingirem a idade legal de reforma.

4. Esboços de solução: as propostas da Comunicação

4.1 O melhor equilíbrio da relação entre população activa e inactiva, a evolução da idade média de saída do mercado de trabalho e a manutenção do volume ideal de mão-de-obra face às previsões demográficas da União Europeia passam, antes de mais, pela subida da taxa de actividade dos trabalhadores de mais de 55 anos. É evidente que esta medida não pode pôr em perigo o equilíbrio desejável entre emprego e reforma, lazer e trabalho, que é um dos valores do modelo social europeu.

4.2 Uma progressão com estas características deve programar-se a médio prazo através de uma política constante de empregabilidade ao longo da vida activa e de requalificação e reconversão profissional dos trabalhadores (homens e mulheres) de mais de 40 anos. Com efeito, é difícil acreditar num cenário de harmonia espontânea em que bastaria que a tendência do mercado de trabalho se invertesse para que as empresas conservassem os trabalhadores mais velhos.

4.2.1 Para além das acções concretas a empreender, é fundamental que, no plano da percepção, tudo seja feito para que haja uma mudança de mentalidades e uma tomada de consciência por parte de trabalhadores e empregadores, sensibilizando os primeiros para o facto de que trabalhar depois dos 55 anos valoriza, e os segundos (sejam eles do sector público ou privado) para as vantagens que representam os trabalhadores mais velhos (experiência, saberes, etc.). **Sem tomada de consciência colectiva, nenhuma medida terá plena eficácia.**

⁽¹¹⁾ Fonte: Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho, resultados da Primavera de 2003.

4.2.2 No seu parecer de iniciativa de Outubro de 2000 ⁽¹²⁾, o Comité tinha sugerido que a Comissão promovesse, em colaboração com os Estados-Membros, uma vasta campanha de informação e explicação para melhorar a percepção do papel que os trabalhadores mais velhos podem ter nas empresas e nos serviços públicos.

4.2.2.1 O CESE congratula-se com o facto de o «Rapport du Groupe de haut niveau sur l'avenir de la politique sociale dans une UE élargie», publicado no final do primeiro semestre de 2004, retomar a proposta do Comité.

4.2.3 Há também que dar maior importância ao papel das pessoas mais velhas na economia social, tanto pela sua função no seio da família como pelo trabalho de voluntariado na sociedade civil, nas instituições democráticas, nas ONG e na vida associativa em geral, o que nos dá uma ideia concreta do dinamismo e espírito de iniciativa desta faixa da população.

4.3 A Comissão apresenta na sua comunicação as «Condições essenciais para a promoção do emprego dos trabalhadores mais velhos»

4.3.1 Pré-reformas e incentivos financeiros

Depois de constatar que mais de 20 % dos trabalhadores — ou seja cerca de 3 milhões — abandonam o último emprego pela via das pré-reformas, a Comissão sugere que se reexaminem os «incentivos financeiros» de modo a que seja compensador permanecer no mercado de trabalho.

4.3.1.1 Na opinião do Comité, esta proposta, que se prende com a Comunicação «Modernizar a protecção social: tornar o trabalho compensador», ⁽¹³⁾ deve ser vista em função da qualidade e do tipo de medidas que serão levadas à prática. No entanto, por muito útil que seja este conceito, não se pode esquecer o peso determinante de elementos objectivos da situação dos trabalhadores, isto é 'nível de empregabilidade, gestão dos recursos humanos ao longo da carreira, particularmente na sua segunda metade, e sobretudo a sorte que lhes reserva a política conduzida pela empresa. Num outro plano, também é preciso ter em conta os projectos de vida de cada trabalhador.

4.3.1.2 Perante a evolução constante e exponencial do aparelho de produção e dos processos de fabrico numa economia em movimento perpétuo, por um lado, e a permanente mutação do mercado, por outro, as empresas têm que se adaptar, evoluir e reestruturar-se para progredirem num

contexto de mundialização, ao mesmo tempo que precisam de encontrar um equilíbrio entre as vertentes social e económica — único meio de garantir dinamismo e crescimento. Por conseguinte, as empresas buscam margens de manobra, ou seja espaço para respirar.

4.3.1.3 Essas margens de manobra, em quantidade e qualidade de emprego, as empresas encontram-nas muitas vezes nos trabalhadores mais velhos, sobretudo com os «planos sociais» subsequentes às reestruturações.

4.3.1.4 À parte os «planos sociais», as reformas antecipadas permitem às empresas substituir os trabalhadores mais velhos, que consideram pouco produtivos ou com competências obsoletas, por trabalhadores mais jovens e em menor número. Entendem as empresas que, deste modo, podem melhorar a competitividade, ao mesmo tempo que reduzem a massa salarial e reequilibram a pirâmide das idades. Não obstante dificuldades, esta situação reflecte por vezes uma gestão de pessoal deficiente e falta de estudos previsionais dos postos de trabalho e das qualificações. Em geral, todas estas situações foram possíveis, com algumas diferenças de país para país, graças mecanismos estabelecidos pelos poderes públicos e ou pelos sistemas de segurança social.

4.3.1.5 Mas não nos podemos esquecer da escolha dos próprios trabalhadores. Na verdade, dos trabalhadores que passam à reforma antes da idade, só quatro em dez teriam preferido prosseguir a actividade profissional ⁽¹⁴⁾. Com efeito, à parte os trabalhadores realmente incapacitados, não se pode ignorar o frequente desejo de utilizar a pré-reforma ou a reforma antecipada como meio atraente de usufruir dos frutos do crescimento nem a saturação de um trabalho (realizado por vezes durante mais de quarenta anos) caracterizado por tarefas pouco ou nada diversificadas, por escassa valorização ou rotação de postos de trabalho, e que leva os trabalhadores a aspirar a outro estilo de vida. E é frequentemente com a sensação de já ter «dado muito» e por não lhes ser proposto outro emprego mais adaptado que muitos trabalhadores optam pela reforma antecipada.

4.3.1.6 Nas condições actuais, pode dizer-se que entre o trabalhador e a empresa há muitas vezes convergência de interesses, isto é uma aliança objectiva que se traduz geralmente em contratos colectivos celebrados pelos parceiros sociais aos diferentes níveis de negociação, incluindo o da empresa.

⁽¹²⁾ «Os trabalhadores Idosos», relator G. DANTIN, JO C 14 de 16/1/2001.

⁽¹³⁾ Ver SOC/162 – Relatora D. St-HILL.

⁽¹⁴⁾ Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho: «La lutte contre les barrières d'âge dans l'emploi», 1999.

4.3.1.7 São todos estes factos e problemas que constituem o principal «fundamento» de todo o tipo de pré-reformas. Se se quer que as coisas mudem, há que prestar atenção a toda esta situação e ao que vem exposto no ponto 4.3.2.

4.3.2 Reformar o regime de pré-reforma

A comunicação evoca igualmente, de modo genérico, a necessidade de modificar os regimes de pré-reforma. O CESE é susceptível de apoiar esta orientação geral desde que esta se destine exclusivamente a manter o emprego dos trabalhadores mais velhos e não a empurrá-los para o desemprego, dado que o objectivo consiste em aumentar a taxa de emprego. Como a Comissão muito justamente sublinha, «os incentivos à permanência em actividade dos trabalhadores mais velhos devem traduzir-se em perspectivas reais de emprego», porque até agora as pré-reformas têm sido essencialmente um meio de que dispõe o mercado de trabalho para suavizar os custos sociais em termos de desemprego de longa duração e de exclusão, ou seja, tem-se utilizado a pré-reforma como um instrumento de uma «política de emprego» ou, mais exactamente de uma política de combate ao desemprego. Em muitos Estados-Membros, as empresas passaram a considerar estes instrumentos como uma ferramenta de gestão de pessoal e os trabalhadores a encará-los como uma vantagem social e um direito adquirido.

4.3.2.1 Dois casos de pré-reforma merecem, no entanto, reflexão, atenção e, sobretudo, prudência:

- A pré-reforma antecipada no contexto de reestruturações profundas, porque do ponto de vista da coesão social, mais vale um reformado «jovem» do que um «velho» desempregado de longa duração sem perspectivas de voltar a encontrar trabalho; importa ter em mente que o tempo das mutações industriais não faz parte do passado, sobretudo se pensarmos no alargamento;
- as pré-reformas, totais ou parciais, como contrapartida de contratação de número equivalente de pessoas à procura do primeiro emprego, porque também neste caso é preferível um reformado a um desempregado sem qualquer perspectiva de inserção na vida activa.

4.3.2.2 Por outro lado, a pré-reforma pode ser uma solução para os trabalhadores mais velhos que viveram condições de trabalho particularmente penosas. De facto, mesmo se a expectativa de vida aumentou, nem todos beneficiam desta evolução da mesma maneira. Há grandes disparidades entre diferentes grupos sociais, em particular entre os «quadros» e os «operários». Por exemplo, em 1999 a esperança de vida de um quadro de 35 anos era de 44,5 anos contra 38 para um operário⁽¹⁵⁾. Qualquer reflexão sobre a duração de vida e da vida activa em particular deve ter em conta estes dados. Reduzir essas desigualdades é um objectivo importante.

⁽¹⁵⁾ Idem 9.

4.3.3 Boas condições de saúde e segurança no trabalho

A comunicação salienta, judiciosamente, que o segundo motivo que leva os trabalhadores a abandonar o mercado de trabalho é a doença prolongada ou a invalidez, situação que afecta mais de 15 % da população em causa.

4.3.3.1 É verdade que convém relativizar estes dados, na medida em que alguns Estados-Membros «desviaram» desempregados para a invalidez ou utilizaram esta última como alternativa à pré-reforma⁽¹⁶⁾.

4.3.3.2 Em todo o caso, é evidente que melhores condições de trabalho, ao preservarem a saúde e a integridade física ao longo da vida de trabalho, contribuem para manter as pessoas na vida activa. Também a ergonomia, o estudo dos postos de trabalho e respectivo impacto na saúde, a definição das tarefas, sua modificação e melhoria, isto é, um emprego de qualidade ao longo da vida profissional, são determinantes para a manutenção dos trabalhadores mais velhos na vida activa, sobretudo na fase final da sua carreira.

4.3.3.3 No entanto, e de um modo geral, não se pode afirmar que a invalidez deve ser considerada como conduzindo sistematicamente à saída do mercado de trabalho. Com efeito, os trabalhadores atingidos por incapacidade no decurso da vida profissional representam um capital humano potencialmente muito precioso. Com ajustes necessários, reabilitação e formação adicional, podem adquirir competências para realizar tarefas diferentes das que deixaram de poder efectuar por causa da incapacidade. A este respeito, seria útil calcular o que os trabalhadores poderiam obter somando a pensão de invalidez e os rendimentos salariais.

4.3.4 Formas flexíveis de organização do trabalho

4.3.4.1 A flexibilização do tempo de trabalho antes da idade legal da reforma é um aspecto das condições de trabalho que pode levar os trabalhadores mais velhos a prosseguir a sua actividade. Dos inquéritos realizados a nível nacional resulta que uma grande parte dos trabalhadores mais velhos prefere uma passagem à reforma gradual, sobretudo por razões de saúde relacionadas com o envelhecimento, mas também para suavizar a transição da vida profissional para a vida inactiva. A reforma antecipada deveria ser, não uma data inexorável, antes um processo voluntário para que os trabalhadores interessados pudessem reduzir progressivamente o tempo de trabalho.

⁽¹⁶⁾ Idem 1 (ponto 3.3.3).

4.3.4.2. Ora, até agora e na prática tem-se tomado quase exclusivamente em consideração a idade de reforma sem atender às condições de trabalho dos trabalhadores mais velhos. Apostou-se sobretudo na pré-reforma definitiva e total, razão por que as medidas positivas de organização da parte final da carreira — como a pré-reforma gradual — não foram aproveitadas como teria sido desejável. Esta situação tem que mudar. Na verdade, a reforma, em vez de ser um acontecimento que se procura antecipar o mais possível, deveria ser um processo voluntário e gradual graças ao qual os trabalhadores podem reduzir progressivamente o tempo de trabalho no quadro de garantias colectivas.

4.3.5 O acesso permanente à formação

Importa ter presente que «o potencial de produtividade dos trabalhadores mais velhos não é prejudicado pela idade mas sim pela obsolescência das qualificações, carência que se pode colmatar graças à formação»⁽¹⁷⁾.

Importa precisar que não basta prever uma política para os grupos etários acima dos 40-50 anos. Com efeito, como apontava e bem o Conselho Superior do Emprego da Bélgica, «uma política que vise modificar a situação dos trabalhadores idosos será extemporânea se apenas abranger esta categoria de pessoas, razão por que é necessária uma política de gestão de pessoal que tenha em conta o factor idade mal os trabalhadores entram no circuito de trabalho»⁽¹⁸⁾.

4.3.5.1 Numa altura em que a «educação e a formação ao longo da vida» se transformaram num *leitmotif* e numa bandeira da política europeia de emprego, a percentagem de trabalhadores que participam na educação e formação é preocupante. Em média, é de 14 % na faixa etária dos 25 aos 29 anos, diminuindo regularmente com a idade, para chegar aproximadamente aos 5 % na faixa dos 55-64 anos⁽¹⁹⁾. Nos últimos anos estas percentagens registaram um aumento extremamente insignificante, para não dizer nulo.

4.3.5.2 Num sistema de produção em que os postos de trabalho exigem cada vez mais competência técnica e conhecimentos, esta situação não deixa de ser preocupante não só para a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos mas, de um modo geral, para a competitividade europeia. É desejável, para não dizer indispensável, obviar a esta situação.

— as empresas, integrando a formação na sua estratégia como um investimento a médio e a longo prazo, sem pretender que o retorno dos investimentos nesta área seja rápido ou mesmo imediato;

— os trabalhadores, porque têm dificuldade em seguir cursos de formação, ou por falta de entusiasmo (como sucede aos trabalhadores com poucas ou nenhuma qualificações), ou porque se julgam incapazes devido a um passado de insu-

cesso escolar, ou ainda por não verem a utilidade dessa formação dada a iminência da reforma.

4.3.5.3 Nesta matéria, o papel dos parceiros sociais pode ser determinante em todos os níveis da negociação. Com efeito, o «quadro de acção para o desenvolvimento de qualificações e competências ao longo da vida» acordado pelos parceiros sociais europeus constitui é uma iniciativa muito importante para promover a aprendizagem ao longo da vida e em todos os escalões etários. Mas os poderes públicos, que devem favorecer o desenvolvimento deste tipo de formação, têm também uma papel de primeiro plano a desempenhar nesta matéria.

4.3.5.4 Mas a formação profissional, a formação e a educação ao longo da vida não devem ser tratadas isoladamente, mas sim como componentes da carreira dos trabalhadores. É importante assegurar a motivação através da formação, independentemente da idade das pessoas, valorizando as competências e dinamizando os percursos profissionais. Deste ponto de vista, a análise das competências e a validação dos conhecimentos adquiridos são ferramentas a desenvolver no âmbito de projectos profissionais individuais em função das metas fixadas pela empresa.

4.3.5.5 A União Europeia está perante um desafio de vulto de cujo êxito depende em parte a estratégia de Lisboa. É preciso aumentar a participação dos trabalhadores na formação profissional e deste modo elevar o nível geral dos conhecimentos e competências dos trabalhadores mais velhos.

4.3.6 Políticas activas eficazes de mercado de trabalho

4.3.6.1 O CESE partilha a ideia expressa na comunicação em apreço; de que «para garantir que as pessoas possam permanecer durante mais tempo no emprego, é fundamental antecipar a mudança e gerir com êxito a reestruturação económica.» Esta análise vai ao encontro de uma das causas das situações analisadas no ponto 4.3.1.4. do presente parecer onde se afirma que esta situação reflecte sobretudo «falta de estudos previsionais dos postos de trabalho e das qualificações.»

4.3.6.2 O CESE também concorda que «neste contexto, assumem importância crucial abordagens personalizadas que permitam ir ao encontro das necessidades individuais, designadamente através de serviços de orientação, medidas de formação específica e sistemas de colocação externa». Para tanto, talvez seja útil — como aponta a comunicação e alguns Estados-Membros já praticam — tirar partido das prestações concedidas aos desempregados, canalizando-as para a formação e actualização das qualificações a fim de facilitar a contratação dos desempregados mais velhos, salvaguardando o direito ao subsídio de desemprego e oferecendo uma orientação que incentive a passagem para para outro emprego ou para um trabalho por conta própria.

⁽¹⁷⁾ Estudo da OCDE sobre a alfabetização de adultos (*International Adult Literacy Survey – IALS*).

⁽¹⁸⁾ Idem 1 (4.3.2).

⁽¹⁹⁾ Idem 10.

4.3.6.3 Instaurar «políticas activas eficazes do mercado de trabalho» significa mexer com a procura e com a oferta de emprego. O Comité acolhe com agrado que todas as recomendações da comunicação se inspirem neste princípio, já que este equilíbrio é uma das condições indispensáveis para realizar progressos tangíveis.

4.3.7 Melhoria da qualidade do emprego

4.3.7.1 A Comunicação sublinha muito justamente que a qualidade do emprego é essencial para manter os trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho ou para encorajá-los a reingressar. Ao mesmo tempo, o número de trabalhadores mais velhos em empregos de baixa qualidade e que deixam o mercado de trabalho é quatro vezes superior ao dos trabalhadores de mesma faixa etária que têm um emprego de qualidade superior, e também o dobro do trabalhadores jovens em empregos de baixa qualidade⁽²⁰⁾. Esta parte da comunicação seria mais precisa e teria suscitado debate se se tivesse tentado definir «qualidade do emprego» e procurado esboçar uma solução. Pelo menos teria sido útil fazer uma síntese de textos anteriores (COM(2003) 728 final de 26/11/2003 e relatório sobre o «Emprego na Europa em 2002»).

4.4 Outras propostas e observações

- Em geral, como para as outras orientações de Lisboa, a «Estratégia/Extensão da idade de saída do mercado de trabalho» poderá ser realizada mais eficazmente se for acompanhada de uma taxa de crescimento benéfica para o emprego.
- O método aberto de coordenação é utilizado em várias áreas relacionadas com a reforma. Contudo, no atinente ao «envelhecimento activo», a comunicação faz alusão a um «programa de revisão interpares», organizado no contexto da Estratégia Europeia para o Emprego. Não se percebe a razão de se recorrer a dois processos diferentes. Por uma questão de pragmatismo e eficiência, seria útil que nos centrássemos no conceito de «idade à saída do mercado de trabalho», ou seja globalmente a idade legal de reforma, privilegiando desta forma o método aberto de coordenação.
- No que diz respeito às orientações do Conselho Europeu de Estocolmo, e tendo em conta p que precede, o CESE está de acordo com as linhas de acção explanadas na comunicação. Quanto à *Task-Force* sobre o Emprego, remete-se para o correspondente parecer do Comité⁽²¹⁾.

⁽²⁰⁾ COM(2003) 728 final «Melhorar a qualidade do emprego: análise dos progressos recentes».

⁽²¹⁾ Parecer do CESE sobre as «Medidas de apoio ao emprego», relatora HORNUNG-DRAUS, co-relator GREIF, JO C 110 de 30/04/2004.

No entanto, é possível avançar e precisar outras propostas e reflexões.

4.4.1 Recrutamento

O recrutamento é um elemento estratégico da taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos⁽²²⁾. Este aspecto, que tem que ver com a vertente psicológica do problema, com a discriminação e, por conseguinte, com a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, tem sido negligenciado nos debates sobre a matéria.

4.4.1.1 Todavia, é essencial combater todas as formas de discriminação em matéria de recrutamento e as associadas à idade. Os métodos de recrutamento não devem fazer da idade um critério de selecção; antes procurar identificar e valorizar as aptidões desenvolvidas por cada indivíduo a partir da sua experiência profissional. Importa certamente ter em conta as aspirações e as escolhas destes trabalhadores e, nomeadamente, o desejo de condições de trabalho flexível (duração, repartição, horários ...).

4.4.1.2 Neste contexto, é interessante verificar que em alguns Estados-Membros muitos concursos para a função pública estabelecem um limite de idade em torno dos 40 anos, o que significa que alguém que procure emprego, que tenha mais de 40 anos e venha do sector privado não pode concorrer a um lugar na função pública. Esta discriminação é inaceitável pois que um desempregado — mesmo qualificado ou altamente qualificado e com um perfil adequado para o lugar a prover — não pode ocupar o lugar em causa, ao mesmo tempo que priva a função pública da experiência de um trabalhador vindo do sector privado. Esta questão é da inteira responsabilidade dos Estados-Membros. No que toca a União Europeia, note-se que a Comissão aceitou suprimir os limites de idade nos processos de recrutamento somente em Abril de 2002, depois da intervenção do Provedor de Justiça Europeu. Em data mais recente (Julho de 2004) e dando eco a uma reclamação, o Provedor solicitou à Comissão que suprimisse o limite de idade para os estagiários. por considerar que se tratava de uma discriminação, ao mesmo tempo que o queixoso fazia valer que o limite de idade era uma prática contrária à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

4.4.1.3 Convém salientar ainda que o facto de cada vez mais trabalhadores se reformarem antes da idade legal prejudica os trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho e, por consequência afecta o recrutamento. O abaixamento dos limites de idade para facilitar as reformas antecipadas teve consequências graves para os trabalhadores porque, aos olhos dos empregadores, modificou a idade a partir da qual os trabalhadores podem ser considerados «demasiado velhos».

⁽²²⁾ Idem 11.

4.4.1.4 Ao mesmo tempo, e de um ponto de vista psicológico, o trabalhador mais velho, influenciado pelo comportamento das empresas, tende implicitamente a considerar-se já não como o privilegiado que se aproxima da idade de gozar da reforma e do descanso, antes como o «incapaz» de trabalhar ou «inempregável». Quando cerca de metade dos trabalhadores reformados cessaram a actividade pela via da «invalidez, como aconteceu em alguns Estados-Membros, o tempo de inactividade tende a ser concebido, já não como o direito ao descanso, mas como a consequência da incapacidade de trabalhar. Esta percepção da idade, consequência da tendência para rotular as pessoas, provoca inevitavelmente mudanças de comportamento na medida em que acaba por influenciar os trabalhadores, não só psicologicamente mas também na prática; fazendo-o sentir-se marginal no mercado de trabalho, e por isso face ao recrutamento, na empresa e, no fim de contas, na própria sociedade.

4.4.1.5 Dentro do mesmo espírito da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a Directiva 2000/78/CE estabeleceu um quadro geral para a igualdade de tratamento em matéria de emprego e trabalho. ao proibir, sob certas condições, a discriminação baseada na idade, por exemplo. Esta directiva deveria ser transposta para as legislações nacionais até Dezembro de 2003. Num futuro próximo seria útil fazer um balanço da sua aplicação e assim avaliar a sua eficácia.

4.4.2 Flexibilidade

No ponto 4.3.2 analisámos o conceito de flexibilidade da idade da reforma e a aplicação de formas flexíveis de organização do trabalho no atinente às reformas antecipadas. O mesmo argumento aplica-se à cessação de actividade na idade legal de reforma. Com efeito, quatro em dez trabalhadores teriam preferido continuar a trabalhar⁽²³⁾ por motivos profissionais, familiares ou de interesse pessoal⁽²⁴⁾. Por conseguinte, convém estabelecer modalidades de reforma mais flexíveis para responder a estas expectativas.

4.4.2.1 Os trabalhadores devem ter a possibilidade de deixar gradualmente o trabalho em vez de serem obrigados a interromper abruptamente a sua vida profissional na idade legal, como acontece actualmente com muita frequência. Deveriam tomar-se medidas para que os trabalhadores pudessem trabalhar a tempo parcial (a 3/4, 1/3 ou meio tempo) no final da carreira. Para incentivar a aplicação deste princípio seria bom avaliar as possíveis implicações de se fixar um salário proporcionalmente superior à percentagem de horas de trabalho prestadas.

⁽²³⁾ Idem 11.

«Age and Attitudes—Main Results from a Eurobaromètre Survey»—Comissão, 1993.

⁽²⁴⁾ Idem 1 (ponto 3.3.5).

4.4.2.2 Este tempo de presença no posto de trabalho poderia ser aproveitado, por exemplo, para partilhar com os mais jovens a experiência adquirida, nomeadamente através da instauração da tutoria, do apoio e da cooperação na aprendizagem⁽²⁵⁾ e nas formações em alternância. Esta situação seria vantajosa para todos: o trabalhador poderia prosseguir uma actividade valorizante, a empresa preservaria e poderia transmitir conhecimentos e saber fazer, e a sociedade veria aumentar a taxa de emprego da população.

4.4.3 As mulheres e a igualdade de oportunidades

A comunicação chama a atenção para a diferença entre a taxa de emprego das mulheres e dos homens mais velhos, 30,5 % e 50,1 % respectivamente. No que se refere à idade média de saída do mercado de trabalho a diferença é mínima⁽²⁶⁾ (ver quadro Anexo 3).

4.4.3.1 A diferença das taxas de emprego desta categoria de idade deve-se a um efeito cumulativo que reflecte a composição do mercado de trabalho em geral. Importa referir que esta diferença não incide nem se repercute na idade média de saída do mercado de trabalho.

4.4.3.2 Aumentar a taxa de emprego feminino é essencial para a consecução dos objectivos de Estocolmo. A taxa de emprego desta faixa etária é essencialmente a resultante da taxa de emprego dos grupos etários mais novos, o que significa que é a taxa de emprego das mulheres que está no cerne da questão, e não a idade de saída do mercado do trabalho.

4.4.3.3 Independentemente das suas consequências económicas, esta situação coloca questões de equidade que o Comité tantas vezes invocou, seja em matéria de orientação escolar, de formação, de igualdade salarial e de responsabilidades exercidas por pessoas possuindo qualificações idênticas.

4.4.3.4 O aumento da taxa de emprego feminino pressupõe necessariamente que se melhorem as condições do acesso das mulheres ao mercado de trabalho. Para isso, é preciso criar dispositivos que permitam a homens e mulheres conciliar vida privada e vida profissional, desenvolvendo uma rede de serviços sociais aptos a responder às necessidades de atenção e de cuidados na esfera privada: menores (criação de serviços de acolhimento de crianças pequenas, ver quadro anexo 3), pessoas dependentes (idosos, doentes), etc..

⁽²⁵⁾ Idem 1 (4.3.4.).

⁽²⁶⁾ Ver anexo 2.

4.4.4 A negociação colectiva

A comunicação assinala que «apesar das evoluções recentes, os parceiros sociais deveriam alargar e intensificar os seus esforços, tanto a nível nacional como a nível comunitário, para criar uma nova cultura em matéria de envelhecimento e de gestão da mudança. Com efeito, os empregadores continuam ainda, com demasiada frequência, a dar prioridade aos regimes de reforma antecipada».

4.4.4.1 O CESE acolhe com agrado atitude adoptada no documento, segundo a qual o diálogo é essencial para a realização de progressos significativos. O Comité aprova e apoia a abordagem e os objectivos da Comissão, mas deseja aprofundá-los. Com efeito, se o diálogo social, ou melhor, se a negociação colectiva deve ser intensificada a nível nacional e comunitário, é preciso alargá-la a soluções «por medida», já que são cada vez mais raras as soluções *passé-partout* de valor universal. Nesta perspectiva, para terem em conta as especificidades profissionais (carácter penoso, condições e organização do trabalho, nível de qualificação...), as negociações colectivas também devem abranger os sectores profissionais, europeus e nacionais, e, por conseguinte, as empresas. Só nestas condições poderão as disposições gerais ser plenamente eficazes.

5. Elevação da idade média de saída do mercado de trabalho

5.1 No ponto 32 das Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Barcelona, afirma-se, a propósito das políticas de emprego actuais, que importaria, nomeadamente:

— «ter-se como objectivo, até 2010, um aumento gradual de cerca de 5 anos na idade média efectiva em que as pessoas deixam de trabalhar na União Europeia».

5.2 As análises e disposições examinadas nos pontos precedentes — e que se referem mais particularmente à decisão do Conselho de Estocolmo de «elevar para 50 % a taxa média de emprego de homens e mulheres mais velhos (55-64)» — contribuem para a concretização das orientações de Barcelona. Na verdade, todo o trabalhador entre os 55 e 64 anos que retarde a saída do mercado de trabalho contribui para aumentar a idade média efectiva em que as pessoas deixam de trabalhar na UE.

5.3 A aplicação das decisões de Estocolmo é o motor essencial da evolução positiva das orientações do Conselho de Barcelona. Desta maneira, o aumento gradual da idade média efectiva em que as pessoas deixam de trabalhar não pode ser examinado separadamente do aumento da taxa de emprego dos trabalhadores com idades compreendidas entre os 55 e 64 anos.

5.4 Tendo em conta as dificuldades em aumentar a taxa de actividade dos trabalhadores desta faixa etária, não seria

razoável considerar isoladamente o conceito de Barcelona, já que tal poderia conduzir, para a sua realização, a que se propusesse recuar a idade legal de abertura do direito à reforma.

5.5 Seria pouco lógico imaginar uma opção deste tipo quando, actualmente, muitos trabalhadores que gostariam de trabalhar até ao termo da vida laboral activa não são autorizados a fazê-lo.

6. Conclusões e recomendações

6.1 O Comité confirma a orientação geral do seu parecer de iniciativa «Trabalhadores Idosos» de Outubro de 2000, no qual salientava a «necessidade de abordar este assunto de forma positiva, já que os trabalhadores idosos sofrem, não raro, de uma concepção da sociedade pouco solidária e discriminatória, além de que o seu afastamento da vida activa leva à perda de pessoal altamente qualificado e à diminuição do nível global da competitividade.».

6.1.1 No âmbito desta orientação, o Comité acolhe com satisfação que o Conselho Europeu da Primavera de 2004 tenha considerado o «envelhecimento activo» como um dos três domínios de acção prioritários que requerem intervenções rápidas para pôr em prática a estratégia de Lisboa. O Comité aprecia, por conseguinte, que a Comissão tenha decidido, através da comunicação em apreço, dinamizar o debate sobre os progressos registados na consecução dos objectivos de Estocolmo e Barcelona e realçar o papel dos governos e dos parceiros sociais na promoção do envelhecimento activo.

6.2 O CESE concorda globalmente com a escolha dos grandes eixos de acção que constituem o fulcro da comunicação. Estes temas, que representam possíveis soluções, devem ser considerados de forma positiva, sem prejuízo da qualidade e da natureza das medidas de execução adoptadas e das observações insertas no presente parecer. Quer se trate de pré-reformas e incentivos financeiros, de reforma do regime de pré-reforma de formas flexíveis de organização do trabalho, de condições de saúde e de segurança no trabalho ou de melhoria da qualidade do emprego.

6.2.1 O Comité considera que, para além das acções concretas a empreender, é fundamental que, no plano da percepção, **tudo seja feito para que haja uma mudança de mentalidades e uma tomada de consciência por parte de trabalhadores e empregadores**, sensibilizando os primeiros para o facto de que trabalhar depois dos 55 anos valoriza, e os segundos (sejam eles do sector público ou privado) para as vantagens que representam os trabalhadores mais velhos. **Sem esta tomada de consciência colectiva as medidas que vierem a ser adoptadas não resultarão plenamente.**

6.2.2 Por conseguinte, o Comité sugere que a Comissão promova, em colaboração com os Estados-Membros, uma campanha de sensibilização, informação e esclarecimento direccionada para os principais actores e a sociedade em geral, que contribua para gerar uma percepção positiva do papel dos trabalhadores mais velhos nas empresas privadas, no sector público e na sociedade em geral.

6.2.2.1 O CESE congratula-se com o facto de que o «Rapport du Groupe de haut niveau sur l'avenir de la politique sociale dans une UE élargie», publicado no final do primeiro semestre de 2004, retoma a proposta do Comité.

6.3 Além disso, o Comité Económico e Social considera que:

6.3.1 **Todas as acções empreendidas para avançar na execução das decisões de Estocolmo ou de Barcelona devem necessariamente contribuir para que os trabalhadores mais velhos conservem o seu emprego ou reintegrem o mercado de trabalho.** Posto que o objectivo é aumentar a taxa de emprego e recuar a idade de saída do mercado de trabalho, há que evitar que eventuais alterações, em particular no atinente à pré-reforma, gerem desemprego. Em geral, importa sublinhar, na esteira da comunicação, que «os incentivos à permanência em actividade dos trabalhadores mais velhos devem traduzir-se em perspectivas reais de emprego».

6.3.2 Entende o CESE que, para aumentar a taxa de emprego global ou o emprego na faixa etária dos 55-64 anos, é necessário aumentar a taxa de emprego das categorias de trabalhadores potenciais que nela estão subrepresentados. Deste ponto de vista, há que tomar medidas importantes para mobilizar todas as reservas de mão-de-obra existentes na União, de jovens trabalhadores numa situação de desemprego desmotivante e preocupante em termos de taxa de emprego global, bem como prestar especial atenção às mulheres e às pessoas portadoras de invalidez.

6.3.3 Mas a formação profissional, a formação e a educação ao longo da vida não podem ser tratadas isoladamente. Devem integrar a gestão de carreira dos trabalhadores. Através da formação há que **motivar as pessoas em qualquer idade**, valorizando as competências e dinamizando os percursos profissionais. Só assim se poderá alcançar um nível adequado de competência e, por conseguinte, de empregabilidade dos trabalhadores mais velhos.

6.3.3.1 Importa assinalar que, em geral e à parte a formação, não é só a partir dos 40-50 anos que se devem aplicar estraté-

gias para aumentar o emprego dos trabalhadores mais velhos. Uma política que pretenda modificar a situação dos trabalhadores mais velhos será extemporânea se apenas abranger esta faixa etária, sendo por isso necessária uma gestão de pessoal que tenha em conta o factor idade desde a entrada no circuito do trabalho.

6.3.4 O recrutamento deve estar no cerne da questão. É preciso lutar contra todas as formas de discriminação baseadas na idade. Deste ponto de vista, convém fazer um balanço da forma como foi aplicada a Directiva 2000/78/CE que estabeleceu um quadro geral para a igualdade de tratamento em matéria de emprego e ao proibir, sob certas condições, a discriminação baseada na idade, por exemplo. Isto vale para todas as faixas etárias, especialmente os trabalhadores mais velhos e os jovens.

6.3.5 Deve ser possível abandonar progressivamente a vida activa quer pela via da pré-reforma/reforma antecipada quer da reforma normal. Em vez de ser uma «data inexorável», isto é um acontecimento que as pessoas tentam avançar o mais possível, a reforma deveria ser um processo voluntário e gradual que permitisse que os trabalhadores, protegidos por uma série de garantias contratuais, reduzissem gradualmente o tempo de trabalho. Este tema poderia ser assunto prioritário de investigação e acção no contexto das orientações para o emprego em 2005.

6.3.6 O diálogo social, ou melhor, a negociação colectiva deve ser intensificada a nível nacional e comunitário e alargada para trabalhar com soluções «por medida», já que há cada vez menos medidas *passé-partout* de valor universal. Nesta perspectiva, as negociações colectivas, para terem em conta as especificidades profissionais (carácter penoso, condições e organização do trabalho, nível de qualificação ...), devem também abranger os sectores profissionais, europeus e nacionais, e, por conseguinte, as empresas.

6.3.6.1 Seria útil que o envelhecimento activo fosse considerado tema prioritário na nova agenda de política social após 2006.

6.3.7 Para o Comité, a aplicação das decisões de Estocolmo é o motor essencial da evolução positiva das orientações do Conselho de Barcelona. Desta maneira, o aumento gradual da idade média efectiva em que as pessoas deixam de trabalhar não pode ser examinado separadamente do aumento da taxa de emprego dos trabalhadores com idades compreendidas entre os 55 e 64 anos.

Bruxelas, 15 de Dezembro de 2004.

A Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Anne-Marie SIGMUND