

Envelhecimento Activo Caso Português: Uma Aproximação pelo Mercado de Trabalho

*Francisco Madelino¹
Ana Coelho²*

No contexto da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), o envelhecimento activo ganhou um novo enlevo na sequência do Conselho Europeu de Lisboa de 2000, com a conclusão evidente de que os trabalhadores mais velhos devem ser objecto de medidas políticas específicas que promovam o aumento da sua participação no mercado de trabalho.

Após largos anos de uma estratégia consolidada de estímulo à reforma antecipada dos trabalhadores mais velhos, como meio de combater o desemprego juvenil e de apoiar a adaptação do tecido empresarial às mudanças estruturais da economia, verificou-se desde 2000 uma inflexão das políticas dirigidas a este público no sentido de promover a manutenção deste grupo de trabalhadores por mais tempo no mercado de trabalho.

Até à data do Conselho Europeu de Lisboa, a questão do envelhecimento demográfico havia sido sempre abordada na perspectiva da pressão que exerce sobre os sistemas fiscais, contudo, esta lógica de intervenção num só sentido veio a revelar-se insuficiente face ao ritmo e intensidade da evolução das tendências demográficas. Tornou-se prova evidente que a redução dos efeitos económicos e sociais das actuais tendências demográficas no sistema de segurança social e no mercado de trabalho, passa necessariamente por um alargamento da base de financiamento via aumento das taxas de actividade e de emprego para todas as pessoas em idade activa.

Consolidou-se, deste modo, uma dupla abordagem sobre as necessárias adaptações ao envelhecimento, por um lado, via reforma dos sistemas pensionistas, por outro lado, via mercado de trabalho, através da promoção de taxas de actividade e emprego mais elevadas.

É assim que a promoção do envelhecimento activo se assume como uma das linhas orientadoras para a política de emprego dos Estados-Membros definida pela EEE, que nesta sede assumiram o compromisso de cumprimento até 2010 das seguintes metas:

1 Presidente do Instituto de Emprego e Formação Profissional.

2 Directora de Serviços do Instituto de Emprego e Formação Profissional.

- Elevar para 50% a taxa média de emprego de homens e mulheres entre os 55-64 anos;
- Aumentar gradualmente em cerca de 5 anos a idade média efectiva de saída do mercado de trabalho.

A questão do envelhecimento da população portuguesa deve assim ser analisada segundo duas perspectivas, a económica e a social. Por um lado, aferir o impacto do envelhecimento demográfico do ponto de vista do emprego, do mercado de trabalho e do desenvolvimento económico no actual contexto da economia portuguesa, por outro lado, o impacto do envelhecimento demográfico no sistema nacional de segurança social e os efeitos sociais deste envelhecimento.

A abordagem que aqui nos interessa é a do desenvolvimento económico e social do País por via do mercado de trabalho, pelo que as questões que nos parecem dever ser reflectidas são:

- Como modernizar uma economia que apresenta uma grande factura geracional de qualificações?
- Como promover o envelhecimento activo numa economia que precisa de um choque de produtividades e com um desfasamento geracional de qualificações?

Portugal apresenta, comparativamente com os restantes países da União Europeia, um fraco dinamismo económico aliado a uma grande dependência da conjuntura internacional, uma força de trabalho caracterizada por baixos níveis de qualificação que condicionam as baixas produtividades e que limitam as potencialidades de crescimento do País e de adaptação aos cada vez maiores desafios da competitividade internacional e da globalização.

Por consulta ao seguinte mapa, podemos facilmente constatar que Portugal é o Estado – Membro da União Europeia a 15 Países, com o mais baixo PIB per capita e os mais baixos níveis de produtividade.

Nível Relativo de Produtividade em 2002

	PIB per capita		PIB/Emprego		PIB/Hora Trabalhada	
	SI	GGCD	SI	GGCD	SI	GGCD
Bélgica	77,3	76,2	99,5	92,2	109	112
Dinamarca	80,8	84,9	80,8	78,7	91,3	99,8
Alemanha	73,1	75	80,3	79,2	93,1	101,5
Grécia	47,4	49,3	68,3	62,5	59,5	61,1
Espanha	60,1	60,1	77	69,8	71	72,2
França	73,6	72,8	93,2	84,6	101,9	107,7
Irlanda	86,8	89,5	99,2	94	99,2	105,5
Itália	73	73,4	91,3	83,1	95,2	97,2
Luxemburgo	133,9	133	106,8	98	110,9	112
Holanda	80,3	80,2	80,1	76	99,7	103,8
Austria	78,6	78,2	81,2	79,7	89,1	98,6
Portugal	49,3	52,2	52	49,3	51	52,7
Finlândia	72,6	74	83,8	76	81,9	88,5
Suécia	72,4	73	76,4	70,2	80,9	82,3
Reino Unido	73,5	72,7	76,6	72	75,2	81,7
União Europeia	71,2	71,7	82,6	77,1	86,8	91,5
Estados Unidos	100	100	100	100	100	100

Fonte: European Competitiveness Report 2003 (com base nos dados do Groningen Growth and Development Centre (GGDC) e Structural Indicators (SI) da Eurostat; no caso GGDC Luxemburgo utilizaram-se os dados da OCDE (Comissão Europeia, 2003d)

O fraco dinamismo do mercado de trabalho e do ritmo de crescimento da economia, depende não só de uma procura de trabalho pouco qualificada, mas também de um tecido empresarial tecnologicamente incipiente e pouco intensivo em conhecimento e, por conseguinte, pouco exigente em matéria de qualificações, o que torna o País altamente dependente dos mercados internacionais e o que explica uma Balança Corrente estruturalmente deficitária.

Balança Corrente e Balança de Capital

Saldos em percentagem do PIB

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Balança corrente.....	-8,5	-10,4	-10,1	-7,6	-5,4	-7,5
Mercadorias.....	-12,0	-13,0	-12,4	-10,5	-9,1	-10,8
Serviços.....	1,7	1,9	2,3	2,6	2,7	3,1
dos quais:						
Viagens e turismo.....	2,6	2,9	3,1	3,0	2,8	3,0
Rendimentos	-1,5	-2,4	-3,1	-2,0	-1,2	1,8
Transferências correntes	3,3	3,1	3,0	2,3	2,2	2,1
das quais:						
Remessas de emigrantes/imigrantes	2,8	2,8	2,7	1,9	1,5	1,4
Balança de capital	2,2	1,4	1,0	1,6	2,0	1,6
<i>Por memória:</i>						
Balança corrente + balança de capital.....	-6,3	-8,9	-9,1	-6,0	-3,3	-5,9

Fontes: INE e Banco de Portugal

Da análise do seguinte mapa, verificamos que Portugal é o país da União Europeia com uma distribuição sectorial do emprego mais deficitária nos sectores considerados estratégicos naquela que se pretende uma sociedade do conhecimento e da informação, apresentando tão somente cerca de 5,3% do seu emprego no Sector da Alta Tecnologia, contra 11,3% na UE, e 20,1% nos Serviços de Intensidade em Conhecimento, contra 3,1% na UE.

Estrutura (%) Sectorial do Emprego na UE em 2002

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	Fin	S	UK	EU
Agricultura, Pesca e Floresta	1,3	3,3	2,5	14,9	6,6	4	6,2	5	1,5	3	5,4	9,2	5,6	2,4	1,3	3,9
Total da Indústria	25,6	25,5	32,9	23,3	31,5	26,1	29,5	31,9	21,5	21,7	29,6	35,8	27,2	24,7	25	28,8
Indústria Transformadora	18,4	18,3	23,7	14,5	18,9	18,6	17,7	22,9	11,2	14,5	20,1	22,7	20	18,3	16,5	19,8
Indústria de Alta Tecnologia	6,6	7	11,3	2,3	5,5	7,2	7,4	7,5	1,2	4,6	6,5	3,8	7,5	8,1	7,3	7,7
Construção	6,5	6,6	8	7,4	11,5	6,4	10,7	7,9	9,6	6,6	8,5	12,1	6	5,4	7,4	7,9
Comércio a Grosso e a Retalho, Reparações e Veículos a Motor	14,4	14	14,3	17,3	15,9	13,1	14,6	15,6	14,4	16	16,1	15,5	12	12,2	15,1	14,7
Hoteis e Restaurantes	3,2	2,4	3,3	6,6	6,1	3,4	6,2	4	4,7	3,8	5,4	5,3	3,4	2,8	4,2	4
Transportes, Armazenagem e Comunicações	8	6,9	5,7	6,5	6	6,8	6,5	5,4	7,7	6,3	6,8	4,1	7,5	6,8	7,2	6,3
Transportes Aéreos	0,6	0,4	0,2	0,3	0,3	0,3	0,5	0,2	1,4	0,5	0,3	0,2	0,4	0,3	0,2	0,3
Intermediação Financeira	3,8	3,1	3,7	2,8	2,5	3,1	4,1	3,1	10,4	3,7	3,6	1,9	2,2	2	4,4	3,4
Imobiliário e Actividades Comerciais	8,7	9,8	8,1	5,5	7,6	9,7	8,8	7,2	6,8	12,4	7,8	4,6	10,3	11,9	11,3	8,9
Administração Pública, Defesa e Segurança Social	9,8	5,5	8,2	7,6	6,3	9,2	4,8	9,1	10,6	7,2	6,4	6,4	4,7	5,3	6,7	7,7
Educação	8,9	7,2	5,5	6,5	5,8	7,5	6	7,4	6,3	6,4	6	6	6,9	8	8	6,8
Saúde e Trabalho Social	11,9	17,4	10,1	4,6	5,3	10,5	8,4	6,1	8	14,9	8,2	5,4	14,6	18,7	11,1	9,7
Outras Actividades Pessoais e Sociais	3,7	4,7	5,4	3,2	3,8	4,3	4,4	4,3	3,2	4,6	4,2	2,9	5,3	5,3	5,2	4,6
Total dos Serviços	73,1	71,2	64,6	61,9	61,9	69,9	64,3	63,1	77	75,3	65,1	55	67,2	72,9	73,6	67,3
Serviços de Alta Tecnologia	4,1	5	3,2	1,7	2,6	4,1	4,2	3,1	3,1	4,4	3,1	1,5	4,4	5,2	4,8	3,7
Total de Sector de Alta Tecnologia	10,7	12	14,5	4	8,1	11,3	11,6	10,6	4,3	9	9,6	5,3	11,9	13,3	12,1	11,3
Serviços de Intensidade em Conhecimento	38,2	42,9	31	23,2	25	35,1	32,3	27	35,9	42,3	29,4	20,1	39,3	45,9	40,4	33,1
Total do Emprego	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Eurostat, LFS in Employment in Europe 2003 (Comissão Europeia, 2003c)

Esta distribuição sectorial do emprego torna-se entendível quando analisamos a escolaridade da população portuguesa, com apenas 14,1% e 8% da população, respectivamente, com o Ensino Médio e com o Ensino Superior, quando comparada com 46,5% e 17,9% da UE a 25 Estados-Membros, realçando-se aqui que, mesmo após a entrada dos 10 Países de Leste, o nosso País continua a ser o Estado-Membro com a mais baixa percentagem da sua população com estes dois níveis de escolaridade.

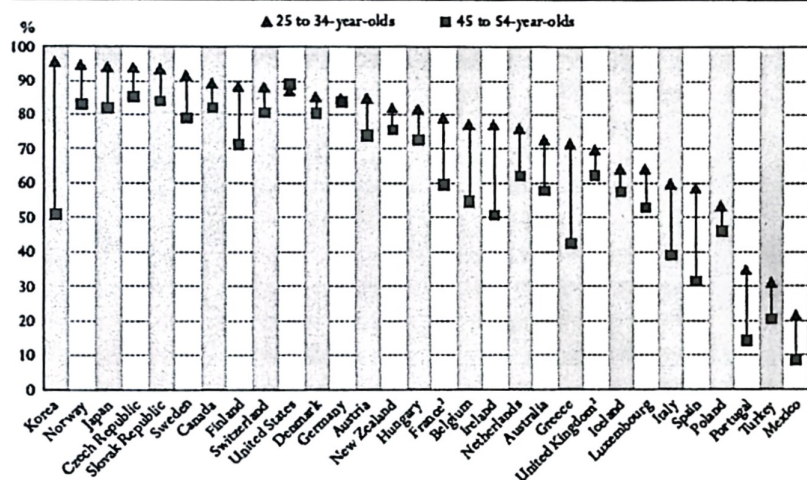
	Baixo	Médio	Superior		Baixo	Médio	Superior
B	41,2	34,1	24,7	S	22,5	54,3	23,2
DK	27,8	48,9	23,4	UK	17,6	56,1	26,2
D	24,1	56,9	18,9	BG	33,5	49	17,4
EL	47	38,1	14,9	CY	36,2	38,1	25,7
E	57,2	20,3	22,5	CZ	18,8	71,4	9,9
F	38,3	40,2	21,5	EE	21,5	54,3	24,1
IRL	40,8	37,2	22	HU	31,6	56,4	12
I	56	35,2	8,8	LT	24	39,7	36,2
L	41,2	42,6	16,2	LV	25,8	57,9	16,3
NL	36	42,6	21,4	PL	25,8	64,3	9,9
A	26,4	58,9	14,7	RO	34,8	57,1	8,1
P	78	14,1	8	SI	27,3	60,8	11,9
FIN	30,1	43	27	SK	20,9	70,5	8,6
UE15	37,8	43	19,2				
UE25	35,6	46,5	17,9				

Fonte: Eurostat, LFS in Employment in Europe 2003 (Comissão Europeia, 2003e)

Note: EU 25 não inclui Malta

Estes baixos níveis de escolaridade têm, contudo, contornos diferentes em função do nível etário e é através dos mapas abaixo que poderemos inequivocamente constatar o desfasamento geracional de qualificações que caracteriza a população portuguesa, com a geração mais jovem (25-34 anos) a ser substancialmente mais representativa nos níveis de educação secundário e terciário, quando comparada com a geração dos 45-54 anos, apesar de, qualquer um destes grupos, se apresentarem muito aquém numa lógica de comparação à escala internacional.

Chart A2.2. Population that has attained at least upper secondary education* (2002)
Percentage, by age group



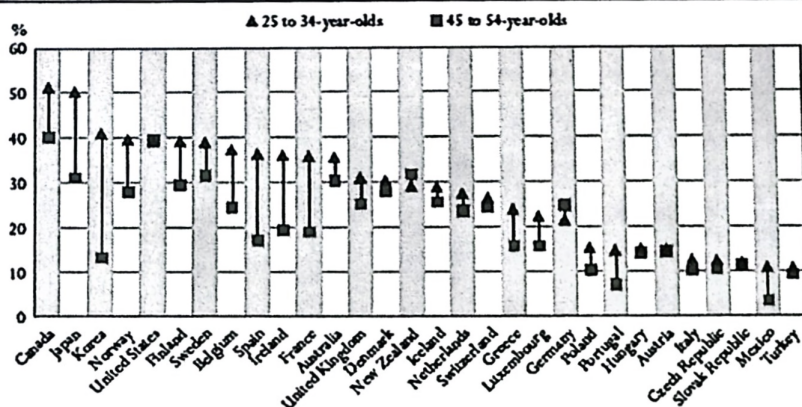
1. Excluding ISCED 3C short programmes.

2. Not all ISCED 3 programmes meet minimum requirements for ISCED 3C long programmes.

Countries are ranked in descending order of the percentage of 25 to 34-year-olds who have attained at least upper secondary education.

Source: OECD, Table A2.2. See Annex 3 for notes (www.oecd.org/edu/edu2004).

Chart A3.3. Population that has attained tertiary education (2002)
Percentage, by age group



Countries are ranked in descending order of the percentage of 25 to 34-year-olds who have attained tertiary education.

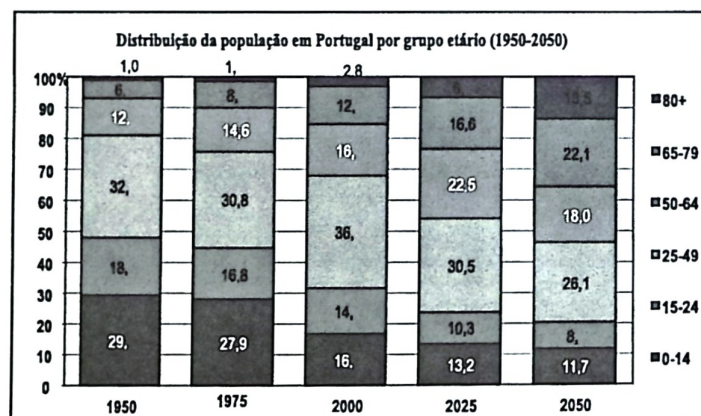
Source: OECD, Table A3.3. See Annex 3 for notes (www.oecd.org/edu/edu2004).

A par de todo este cenário, verifica-se ainda que a população portuguesa, apesar dos baixíssimos níveis de escolaridade é também aquela que acede em menor proporção da população à educação e formação, registando apenas 2,9% da população entre 25-64 anos em acções de educação e formação contra 8,5% na UE.

	1996	2002
Portugal	3.4	2.9
Espanha	4.4	5.0
Irlanda	4.8	7.7
Finlândia	16.3	18.9
Holanda	12.5	16.4
UE15	5.7	8.5

Fonte: Eurostat, Indicadores Estruturais - Acesso à Educação e Formação (% da população com 25-64 anos que participou em educação ou formação nas 4 semanas anteriores ao inquérito)

Conjugados todos estes factos num cenário de evolução demográfica que evidencia que os *baby-boomers* irão transitar para a vida inactiva e as gerações que vão entrar no mercado de trabalho não compensarão totalmente as saídas, a necessidade de uma intervenção estratégica ao nível do envelhecimento activo afigura-se urgente e determinante, não menosprezando as projecções do seguinte mapa, que nos mostram uma estimativa alarmante do peso da população em idade inactiva (65-80+) em 2005, cerca de 35,6%.



Fonte: UN World Population Prospects (2002 Revision) and Eurostat 2004 Demographic Projections (Baseline scenario)

Deste modo, perante a actual situação de envelhecimento da população portuguesa e a inevitável diminuição da população em idade activa, reconhece-se a importância do aumento das taxas de participação e de emprego dos trabalhadores mais velhos por forma a garantir a plena utilização da oferta da mão de obra, o seu potencial contributo para o crescimento económico e para o incremento das receitas fiscais, assim como para diminuir a pressão sobre os sistemas de protecção social.

É exactamente neste sentido que foram delineadas as metas da EEE sobre esta matéria. As estatísticas nacionais permitem-nos constatar que Portugal, comparativamente aos restantes Estados-Membros, apresenta um lugar relativamente optimista, na medida em que os trabalhadores mais velhos apresentam taxas de actividade altas, reformando-se mais tarde, apesar desta situação se verificar, não pela atractividade de permanecer no mercado de trabalho, mas pela inactividade das pensões que demovem os trabalhadores mais velhos a reformarem-se.

**Taxa de Emprego dos Trabalhadores com 45-54 e 55-64 anos,
Portugal, 1998-2004**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
45-54 anos							
Total	74,9	75,5	76,8	77,9	77,1	76,7	76,6
Homens	87,8	87,5	88,4	88,3	87,0	86,3	85,4
Mulheres	63,0	64,2	66,0	68,1	67,8	67,5	68,3
55-64 anos							
Total	49,7	50,2	50,7	50,2	51,4	51,6	50,3
Homens	63,0	61,5	62,1	61,6	61,9	62,1	60,4
Mulheres	38,0	40,4	40,8	40,3	42,2	42,4	41,4

Fonte: INE - Inquérito ao Emprego

Relembrando os mapas anteriormente enunciados, acresce dizer-se que trazer este grupo populacional à actividade implica um esforço enorme e orientado da política de emprego e formação, na medida em que se trata exactamente do grupo com menor empregabilidade, com maior dificuldade em reingressar no mercado de trabalho e com

maior peso nos desempregados de longa duração devido às suas baixas qualificações. Cumulativamente são o grupo com menor acesso à formação profissional e logo maiores dificuldades de responder aos choques tecnológicos, condição essencial ao desenvolvimento económico.

Como podemos verificar, o crescimento do desemprego no grupo dos trabalhadores mais velhos entre 2000-2004 é substancialmente superior ao testemunhado pelos restantes grupos etários.

Variações homólogas

	200012	200112	200212	200312	200412	Mai-05	Jun-05	Jul-05
< 25 anos	-10,4	-2,5	22,0	13,1	-4,0	-0,9	-1,4	-2,5
25-34	-5,6	1,5	26,0	22,2	-0,7	1,7	2,3	1,1
35-54	-4,7	-0,1	15,8	20,4	7,5	7,2	7,8	6,7
55 e +	3,6	1,5	7,1	18,8	6,6	2,7	2,7	2,2
Total	-4,3	0,2	17,4	19,3	3,3	3,7	4,1	3,1

Fonte: IEFP

Se cruzarmos esta informação com os níveis habilitacionais, retiramos rapidamente a conclusão que o desemprego ocorre com maior incidência e em proporções substancialmente superiores à média, quando se trata de trabalhadores com menos do que 9 anos de escolaridade, o que nos permite estabelecer no nosso País uma correlação directa entre baixas qualificações, baixa empregabilidade e desemprego.

Grupos Etários	Habilitações					Total
	< 6 anos	6 a < 9 anos	9 a < 12 anos	12 a < Sup	Ensino Superior	
< 16 anos	3	8	22	1	0	34
16 a < 18 anos	127	698	1.326	61	2	2.214
18 a < 25 anos	3.253	14.579	26.645	14.758	6.710	65.947
25 a < 30 anos	5.634	15.489	15.077	12.565	13.589	62.354
30 a < 35 anos	9.400	17.406	10.574	8.189	6.908	52.476
35 a < 40 anos	14.520	14.730	9.183	4.917	3.148	46.498
40 a < 45 anos	18.124	11.645	8.546	3.067	1.971	43.352
45 a < 50 anos	24.259	7.399	7.097	2.042	1.237	42.034
50 a < 55 anos	32.450	4.888	5.992	1.437	1.018	45.786
55 a < 60 anos	41.128	4.952	7.196	1.518	1.142	55.936
60 e mais anos	28.023	2.209	2.995	614	683	34.523
Total	176.923	94.003	94.654	49.168	36.407	451.155

Grupos Etários	Habilitações					Total
	< 6 anos	6 a < 9 anos	9 a < 12 anos	12 a < Sup	Ensino Superior	
< 16 anos	-25,0	-11,1	0,0	0,0	0,0	-2,9
16 a < 18 anos	-18,1	-23,0	-10,0	19,6	0,0	-14,5
18 a < 25 anos	3,4	-0,7	0,9	1,3	8,3	1,5
25 a < 30 anos	-2,7	0,0	10,5	4,0	1,4	3,2
30 a < 35 anos	3,4	8,3	9,5	14,6	8,0	8,5
35 a < 40 anos	2,0	13,5	9,3	18,4	7,3	8,9
40 a < 45 anos	7,0	16,7	10,8	20,6	9,4	11,2
45 a < 50 anos	7,3	29,5	19,2	24,6	7,8	13,4
50 a < 55 anos	10,3	12,1	9,2	23,2	10,8	10,8
55 a < 60 anos	14,0	17,4	19,1	26,6	12,4	15,2
60 e mais anos	5,1	10,6	9,8	15,6	8,4	6,0
Total	7,8	8,8	8,2	9,1	5,7	8,0

Fonte: IEFP

Constata-se ainda que são exactamente estes grupos que ficam mais tempo em situação de desemprego, correndo maiores riscos de se tornarem desempregados de longa duração (DLD) e desempregados de muito longa duração (DMLD).

Grupo Etário Tempo de Inscrição	Desempregados Inscritos					Total
	< 18 anos	18-29 anos	30-44 anos	45-54 anos	+55 anos	
< 3 meses	1.505	41.712	34.045	14.049	8.519	99.830
3 a < 6 meses	482	24.174	25.244	11.110	7.817	68.827
6 a < 12 meses	282	30.322	33.976	16.735	13.981	95.296
12 a < 24 meses	62	17.848	32.149	20.923	24.707	95.689
≥ 24 meses	2	6.539	23.798	32.425	39.360	102.124
Total	2.333	120.595	149.212	95.242	94.384	461.766

Grupo Etário Tempo de Inscrição	Tempo de inscrição, por Grupo Etário (%)					Total
	< 18 anos	18-29 anos	30-44 anos	45-54 anos	+55 anos	
< 3 meses	1,5%	41,8%	34,1%	14,1%	8,5%	100,0%
3 a < 6 meses	0,7%	35,1%	36,7%	16,1%	11,4%	100,0%
6 a < 12 meses	0,3%	31,8%	35,7%	17,6%	14,7%	100,0%
12 a < 24 meses	0,1%	18,7%	33,6%	21,9%	25,8%	100,0%
≥ 24 meses	0,0%	6,4%	23,3%	31,8%	38,5%	100,0%
Total	0,5%	26,1%	32,3%	20,6%	20,4%	100,0%

Grupo Etário Tempo de Inscrição	Grupo Etário, por tempo de inscrição (%)					Total
	< 18 anos	18-29 anos	30-44 anos	45-54 anos	+55 anos	
< 3 meses	64,5%	34,6%	22,8%	14,9%	9,0%	21,6%
3 a < 6 meses	20,7%	20,0%	16,9%	11,7%	8,3%	14,9%
6 a < 12 meses	12,1%	25,1%	22,8%	17,6%	14,8%	20,6%
12 a < 24 meses	2,7%	14,8%	21,5%	22,0%	26,2%	20,7%
≥ 24 meses	0,1%	5,4%	15,9%	34,0%	41,7%	22,1%
Total	100,0%	100,6%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: IEFP - Desemprego Registrado em 22 de Agosto de 2005

Sendo o capital humano um dos principais factores do crescimento económico, considerando que as reservas de mão-de-obra são cada vez menores, que os níveis de produtividade da população portuguesa são baixíssimos quando comparados com a média europeia, que a reserva da mão-de-obra a que o país poderá recorrer é aquela mais mal qualificada e com mais baixos níveis de escolaridade, que o progresso tecnológico tende a desqualificar mais rapidamente as pessoas com menores níveis de qualificação, só existe uma resposta que permita simultaneamente engrossar o contingente de mão-de-obra, aumentar a produtividade do país, diminuir a pressão sobre os sistemas fiscais e promover o desenvolvimento económico e social, é o investimento na educação e formação da população activa, numa lógica de aprendizagem ao longo da vida, principalmente dos grupos etários mais velhos.

E é aqui que reside a missão do Instituto do Emprego e Formação Profissional, enquanto executor da política de emprego e formação profissional, que conta com apoio da União Europeia em termos da disponibilização de Fundos Estruturais, designadamente o Fundo Social Europeu, para este fim, numa estratégia dualista:

- Fomentar a modernização do País através da qualificação e promoção da inserção de jovens e activos qualificados no mercado de trabalho;
- Promover uma política de formação profissional de requalificação, reconversão e reciclagem de competências associada a políticas de fomento do emprego de proximidade dirigidas aos trabalhadores mais idosos e com menores níveis de empregabilidade no sentido de reforçar a capacidade dos trabalhadores mais velhos permanecerem no mercado de trabalho, a referir alguns passos já dados neste sentido, nomeadamente o Acordo sobre Política de Emprego, Mercado de Trabalho, Educação e Formação, entre o Governo e os Parceiros Sociais.