



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 18.3.2002  
COM(2002) 143 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO  
E AO PARLAMENTO EUROPEU**

**Resposta da Europa ao Envelhecimento da População Mundial Promover o Progresso  
Económico e Social num Mundo em Envelhecimento Contribuição da Comissão  
Europeia para a II Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento**

## COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

### **Resposta da Europa ao Envelhecimento da População Mundial Promover o Progresso Económico e Social num Mundo em Envelhecimento Contribuição da Comissão Europeia para a II Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento**

#### **RESUMO**

A presente Comunicação constitui a contribuição da Comissão Europeia para a **II Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento**, que será organizada em Madrid, de 8 a 12 de Abril de 2002, pelas Nações Unidas e o Governo espanhol. Representa um contributo da Comissão Europeia para o debate internacional sobre o novo Plano de Internacional Acção em matéria de Envelhecimento, a ser adoptado em Madrid. Enquanto tal, visa apoiar os esforços das Presidências Belga e Espanhola no sentido de desenvolver uma posição comum da UE sobre o referido Plano.

Quando o primeiro Plano de Acção Internacional sobre o Envelhecimento foi adoptado em Viena, em 1982, destinava-se quase exclusivamente aos países mais desenvolvidos, onde o envelhecimento começava a suscitar uma preocupação considerável. Desde então, o processo de envelhecimento estendeu-se também a várias regiões do mundo em desenvolvimento. No século XXI, o rápido envelhecimento da população tornar-se-á progressivamente um fenómeno mundial.

A Comissão Europeia concorda com as Nações Unidas quanto à necessidade de uma maior consciencialização global, para poder responder aos desafios que o processo de envelhecimento colocará a todas as sociedades. A cooperação internacional pode melhorar a capacidade de resposta dos países aos desafios emergentes. As políticas que consideram devidamente os desafios futuros do envelhecimento devem ser preparadas agora.

Com a presente comunicação, a Comissão propõe-se partilhar a experiência da UE em matéria de cooperação no domínio do envelhecimento, que ilustra a necessidade de adoptar uma abordagem política que abranja as dimensões económica, laboral e social do envelhecimento. A Comissão está plenamente consciente da diversidade de desafios relacionados com o envelhecimento que se colocam em todo o mundo e reconhece que a sua experiência não poderá necessariamente ser transposta para outros contextos. Todavia, está persuadida de que essa experiência poderá ser utilizada para desenvolver ideias. Responder aos problemas ligados ao envelhecimento no mundo exige um esforço colectivo de colaboração internacional a fim de promover um desenvolvimento sustentável a nível mundial.

## 1. INTRODUÇÃO

A presente Comunicação constitui a contribuição da Comissão Europeia para a **II Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento**, que será organizada em Madrid, de 8 a 12 de Abril de 2002, pelas Nações Unidas e o Governo espanhol. Tem por objectivo contribuir para o debate internacional sobre a formulação do novo Plano de Acção Internacional sobre o Envelhecimento, a ser adoptado em Madrid.

O Plano de Acção Internacional sobre o Envelhecimento, adoptado na I Assembleia Mundial das Nações Unidas sobre o Envelhecimento (Viena, 1982), concede uma atenção particular às pessoas idosas, tendo resultado, nomeadamente, na proclamação dos Princípios das Pessoas Idosas das Nações Unidas, incluindo a independência, a participação, os cuidados, a realização pessoal e a dignidade das pessoas idosas. Posteriormente, muitos eventos realizados sob a égide das Nações Unidas contribuíram para a evolução da agenda política global em matéria de envelhecimento. A Assembleia Geral decidiu proclamar 1999 "Ano Internacional das Pessoas Idosas" e convocar uma II Assembleia Mundial para 2002. As iniciativas das Nações Unidas em matéria de envelhecimento ganharam uma forma mais definida com a Declaração do Milénio.

Quando o primeiro Plano Internacional de Acção sobre o Envelhecimento foi adoptado em Viena, em 1982, destinava-se quase exclusivamente aos países mais desenvolvidos, onde o envelhecimento começava a suscitar uma preocupação considerável<sup>1</sup>. Actualmente, o processo de envelhecimento começará em breve a afectar também várias regiões do mundo em desenvolvimento. No século XXI, o rápido envelhecimento da população tornar-se-á progressivamente um fenómeno mundial.

A II Assembleia Mundial deverá adoptar um novo plano de acção internacional sobre o envelhecimento, incluindo uma estratégia a longo prazo e global, para uma sociedade para todas as idades.

O aumento sustentado da longevidade e a nossa capacidade crescente para controlar a reprodução representam alguns dos grandes feitos da Humanidade nos últimos 50 anos. O facto de as pessoas em geral poderem esperar uma vida mais longa cria novas e grandes oportunidades para os indivíduos realizarem o seu potencial. O efeito da combinação destes feitos na forma de envelhecimento da população também nos coloca novos desafios. No decurso do presente século, o envelhecimento afectará as estruturas sociais e económicas das sociedades de muitas regiões do mundo. As nossas sociedades terão de garantir, por um lado, o enquadramento adequado de pessoas com uma longevidade cada vez maior e, por outro lado, a sua sustentabilidade social e económica num mundo em envelhecimento. As condições e oportunidades oferecidas às pessoas idosas de hoje, homens e mulheres, constituem uma preocupação fundamental em todos os momentos, mas uma adaptação adequada ao envelhecimento da população deve considerar todas as pessoas e ter por objectivo garantir uma sociedade aberta a todas as idades. Por conseguinte, as políticas no domínio do envelhecimento devem adoptar uma abordagem baseada numa longevidade crescente das pessoas e alargada a todos os grupos sociais, que considere as iniciativas globais e os princípios orientadores das Nações Unidas.

---

<sup>1</sup> Em 1980, a percentagem de pessoas com mais de 60 anos de idade correspondia a apenas 6% nos países menos desenvolvidos, em comparação com 16% nos países mais desenvolvidos (estimativas das Nações Unidas).

## 2. ENVELHECIMENTO E TENDÊNCIAS DEMOGRÁFICAS: UMA QUESTÃO ESSENCIAL PARA O MUNDO

O envelhecimento das sociedades provém essencialmente da redução das taxas de fecundidade e do aumento da esperança de vida. Um impacto adicional resulta do chamado *baby-boom*, que originou grandes diferenças na dimensão dos grupos etários. Os fluxos migratórios também podem afectar o processo de envelhecimento. Apesar de o envelhecimento assumir uma tendência mais universal nas próximas décadas, subsistirá uma grande diversidade em termos de momento da ocorrência e ritmo da mudança demográfica, dos contextos social e económico, e da percepção dos desafios colocados.

Esta diversidade torna-se particularmente evidente quando se analisa o fenómeno do envelhecimento **nas regiões desenvolvidas e em desenvolvimento**. Embora, actualmente, as populações dos países em desenvolvimento sejam relativamente jovens, muitos destes países deverão conhecer um ritmo de envelhecimento sem precedentes<sup>2</sup>, em virtude de uma forte redução nos níveis de fecundidade e de um rápido aumento da longevidade. Em 2050, prevê-se que o número de pessoas idosas nos países menos desenvolvidos seja superior ao quádruplo do número actual (subindo de 374 milhões, em 2000, para 1570 milhões). Este grupo etário representará 19% da população dos países menos desenvolvidos em 2050, contra 8% actualmente, devendo a idade média aumentar 11 anos, para atingir o valor de 35 anos. No que se refere aos países desenvolvidos, onde a proporção de pessoas idosas é já muito superior, na sequência de um rápido crescimento, em particular, durante o período do pós-guerra, este crescimento manter-se-á, mas a um ritmo relativamente mais lento do que nos países menos desenvolvidos. As pessoas idosas representarão 33% da população destes países em 2050, contra 19% actualmente, e a idade média aumentará 9 anos, passando para 46 anos de idade em 2050.

Além disso, a diversidade de situações caracterizará quer as regiões desenvolvidas quer as regiões em desenvolvimento em todo o mundo.

Entre os países desenvolvidos, a Europa<sup>3</sup> e o Japão registarão as tendências de envelhecimento mais fortes até 2050: o grupo etário com mais de 60 anos de idade representará cerca de 37% da população europeia, atingindo um valor ainda mais elevado no Japão, contra apenas 27% na América do Norte, onde o crescimento da população continuará a ser relativamente forte. No grupo etário dos mais de 60 anos de idade, registrar-se-á, igualmente, um aumento significativo no número de pessoas "muito idosas", isto é, pessoas com 80 ou mais anos de idade. Se, actualmente, as pessoas muito idosas representam 3% da população europeia, no ano 2050, em 11 dos 15 Estados-Membros actuais da UE, o grupo etário com 80 ou mais anos representará, pelo menos, 10% da população. As diferenças de género no envelhecimento são consideráveis. Na Europa, a esperança de vida das mulheres é hoje mais de 6 anos superior à dos homens. No grupo etário com 60 ou mais anos de idade, existem 50% mais mulheres do que homens. No grupo das pessoas que vivem sozinhas com 75 ou mais anos de idade, mais de 70% são mulheres.

O processo de alargamento da União Europeia não deverá produzir um impacto significativo no processo de envelhecimento da população da União. Embora a proporção de pessoas

---

<sup>2</sup> Refira-se, a título de exemplo, que em França foram necessários 115 anos para se verificar uma duplicação da população idosa de 7% para 14%. Na China, o mesmo aumento ocorrerá em apenas 27 anos.

<sup>3</sup> Na Europa, a tendência de envelhecimento é hoje menos pronunciada nos países da Europa Central e Oriental (PECO) do que nos Estados-Membros da UE.

idosas nos países da Europa Central e Oriental seja hoje menos elevada do que nos 15 Estados-Membros da UE, prevê-se um aumento rápido deste segmento da população, que deverá atingir os níveis médios da UE em 2050. Presentemente, a maioria dos países candidatos conhece taxas de fecundidade particularmente baixas, o que poderá agravar ainda mais o processo de envelhecimento, caso essa tendência se mantenha.

No mundo em desenvolvimento, existem diferenças significativas no processo de envelhecimento<sup>4</sup>. Nos países menos desenvolvidos, a idade média deverá subir somente de 18 anos em 2000 para 26 anos em 2050. Em contrapartida, prevê-se que a idade média dos países em desenvolvimento considerados no seu conjunto aumente de 24 para 35 anos.

### **3. A ESTRATÉGIA POLÍTICA DA UNIÃO EUROPEIA PARA O ENVELHECIMENTO**

#### **3.1.Aspectos gerais**

Tendo sido uma das primeiras regiões afectadas pelo envelhecimento, a Europa desenvolveu uma grande variedade de respostas políticas<sup>5</sup> para o envelhecimento da população, um problema que se foi desenvolvendo ao longo do século XX. Durante muito tempo, as decisões políticas foram tomadas unicamente ao nível nacional. Contudo, a tomada de consciência para o facto de que os desafios colocados são, em muitos aspectos, comuns, tornou-se mais evidente na segunda metade dos anos 1990<sup>6</sup> e, nos últimos anos, registaram-se progressos consideráveis na cooperação comunitária em matéria de envelhecimento. Quando, em 1999, no âmbito da sua contribuição para o Ano Internacional das Pessoas Idosas das Nações Unidas, a Comissão Europeia apresentou uma Comunicação<sup>7</sup> sobre as respostas políticas pertinentes ao envelhecimento, na qual declarava que os Estados-Membros beneficiariam de uma cooperação europeia mais estreita neste domínio, tratava-se ainda de uma visão de algo possível no futuro. Nos poucos anos decorridos desde então, os Estados-Membros assumiram o compromisso de abordar as questões ligadas ao envelhecimento no contexto do saneamento das finanças públicas<sup>8</sup>, do emprego, da protecção social e do desenvolvimento sustentável, mantendo porém estas questões sob a tutela das políticas nacionais e tomando em consideração a diversidade de situações de envelhecimento. Além disso, a luta contra a discriminação em razão da idade foi consagrada no Tratado CE e na Carta dos Direitos Fundamentais, que refere igualmente os direitos das pessoas idosas<sup>9</sup>.

O envelhecimento não é uma questão separada que deva ser tratada de forma isolada. Consequentemente, a resposta da União Europeia ao envelhecimento foi desenvolvida

---

<sup>4</sup> A Ásia e a América Latina estão a envelhecer mais rapidamente - em 2050, as pessoas idosas deverão representar entre 20 e 25% da sua população -, ao passo que na África Subsariana, que continua a lutar contra a epidemia do VIH/SIDA e diversas dificuldades económicas e sociais, as pessoas idosas atingirão apenas metade desse nível.

<sup>5</sup> A Europa foi pioneira na definição de uma grande variedade de respostas institucionais ao problema do envelhecimento da população (reforma, sistemas de pensões, serviços de saúde especializados, prestação de cuidados em lares ou instituições, centros de actividades, etc.), e tem sido nos países europeus que as políticas relacionadas com a terceira idade em geral têm tido maior desenvolvimento.

<sup>6</sup> A atenção crescente dada pela Comissão às questões relacionadas com o envelhecimento nas suas análises e documentos contribuiu para essa consciencialização. Ver em anexo a lista destes documentos.

<sup>7</sup> "Uma Europa para todas as Idades", COM (1999) 221 final.

<sup>8</sup> No âmbito deste trabalho, foram desenvolvidas actividades comuns de previsão e de controlo, que resultaram em diversas análises realizadas em seminário, abrangendo os 15 Estados-Membros da UE. Para mais informação ver lista em anexo.

<sup>9</sup> Ver artigo 13º do Tratado CE, como alterado pelo Tratado de Amesterdão, e artigos 21º e 25º da Carta proclamada em Nice, em 7 de Dezembro de 2000.

enquanto **parte da estratégia global de políticas sinérgicas**, lançada no Conselho Europeu de Lisboa e confirmada nas reuniões seguintes dos Conselhos Europeus em Nice, Estocolmo, Gotemburgo e Laeken<sup>10</sup>. De harmonia com o processo de coordenação das políticas económicas e a Agenda Social Europeia<sup>11</sup>, abrange as implicações económicas, laborais e sociais do envelhecimento. As Orientações Gerais das Políticas Económicas, que são o principal instrumento para a coordenação da política económica e proporcionam o quadro para recomendações políticas e para a monitorização e implementação destas recomendações, exige que todos os Estados-Membros elaborem estratégias abrangentes para fazer face ao desafio económico colocado pelo envelhecimento das populações. A Agenda de Política Social, que enumera as prioridades políticas da UE em matéria de emprego e assuntos sociais, salienta a forma como os Estados-Membros podem lidar com as implicações mais vastas do envelhecimento para a vida social e laboral, através da interacção entre as políticas económicas, de emprego e protecção social.

A abordagem da UE em relação ao envelhecimento visa **mobilizar plenamente o potencial das pessoas** de todas as idades. Este objectivo baseia-se, essencialmente, no argumento segundo o qual uma resposta adequada ao envelhecimento não deve considerar apenas as pessoas idosas de hoje. Uma boa adaptação ao envelhecimento da população abrange pessoas de todas as idades e uma abordagem ao longo da vida pode contribuir para o desenvolvimento de respostas políticas adequadas que considerem as questões específicas da idade e do género relacionadas com esse envelhecimento.

Esta abordagem resulta na implementação de **políticas e práticas a favor de um envelhecimento activo**<sup>12</sup>. As principais práticas nesta matéria incluem a aprendizagem ao longo da vida, o prolongamento do período de vida activa, o adiamento da idade de reforma e a introdução de um sistema de reforma mais gradual, bem como a continuidade de uma vida activa após a reforma e o desenvolvimento de actividades que permitam otimizar as capacidades individuais e manter um bom estado de saúde de cada pessoa. Essas práticas visam aumentar a qualidade média da vida dos indivíduos e, simultaneamente, ao nível societal, contribuir para um maior crescimento, menores encargos de dependência e poupanças substanciais nos domínios das pensões e da saúde. Trata-se, portanto, de estratégias altamente benéficas para as pessoas de todas as idades.

Foram propostas orientações semelhantes pela Comissão na sua contribuição para o Ano Internacional das Pessoas Idosas de 1999. A sua aplicação exige o **envolvimento de todas as partes interessadas**, num espírito de diálogo e de parceria. Nas suas várias iniciativas para melhorar e modernizar o modelo social da UE, em particular, na área da protecção social, da inclusão social e do emprego, a Comissão encoraja a cooperação de todos os agentes relevantes, incluindo das ONG, dos parceiros sociais, etc.

### **3.2.Principais desafios e respostas políticas na Europa**

No quadro geral da estratégia geral da UE face ao envelhecimento, foram identificados alguns desafios essenciais para a União Europeia e respectivos Estados-Membros: gerir as implicações económicas do envelhecimento, a fim de manter o crescimento e o equilíbrio das

---

<sup>10</sup> Para uma informação mais detalhada ver as partes relevantes das Conclusões da Presidência a estes Conselhos Europeus, apresentadas em anexo.

<sup>11</sup> Ver Anexo às Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Nice, Dezembro de 2000.

<sup>12</sup> O envelhecimento activo e a abordagem ao longo da vida são ideias fundamentais no conjunto de respostas políticas inovadoras ao envelhecimento na Europa e são geralmente encaradas como uma solução para o futuro.

finanças públicas; uma boa adaptação a uma mão-de-obra cada vez mais reduzida e em envelhecimento; garantir regimes de pensões adequados sem pôr em risco a sustentabilidade das finanças públicas; permitir o acesso de todos a cuidados de saúde de elevada qualidade, assegurando simultaneamente a viabilidade financeira dos sistemas de saúde.

### *3.2.1. Manter o crescimento e finanças públicas equilibradas*

Tendo em conta o seu impacto na procura de pensões públicas, nos cuidados de saúde e nos cuidados prolongados, o envelhecimento representa um desafio considerável para a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas. Para além do impacto financeiro imediato, o envelhecimento das populações tem implicações mais vastas para o crescimento económico, nomeadamente em resultado da diminuição da mão-de-obra potencial e dos prováveis efeitos relevantes sobre o nível da poupança agregada.

As projecções para as despesas públicas para o período 2001-2005 indicam que os aumentos na maioria dos países da UE poderão representar 3 a 5% do PIB, relativamente às pensões, e 2 a 3%, relativamente aos cuidados de saúde e aos cuidados prolongados. Aumentos desta grandeza são causa de grande apreensão quanto à sustentabilidade dos sistemas de pensões e das finanças públicas, constituindo grandes desafios para as políticas sociais. Seguindo as tendências actuais, a população em idade activa da UE diminuirá em cerca de 40 milhões de pessoas entre 2000 e 2050 e o rácio de dependência dos idosos duplicará, passando de 24 para 49%<sup>13</sup>. Por outras palavras, prevê-se que, entre 2000 e 2050, a UE passe de 4 para apenas 2 pessoas em idade activa (15-64) por cada com 65 ou mais anos.

Os desafios económicos são abordados no contexto dos programas de estabilidade e convergência e na Coordenação Geral das Políticas Económicas. As Orientações Gerais das Políticas Económicas sublinham que a necessidade de políticas macroeconómicas equilibradas e de reformas económicas exaustivas é ampliada pelos desafios colocados pelas populações em envelhecimento e apelam aos Estados-Membros para que desenvolvam estratégias globais para lhes dar resposta. Além disso, em conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento e em consonância com um relatório subscrito pelo Conselho Europeu de Estocolmo<sup>14</sup>, os Estados-Membros da UE devem manter posições orçamentais equilibradas, melhorando simultaneamente a qualidade e a sustentabilidade das finanças públicas. O objectivo consiste em assegurar que as finanças públicas maximizam a sua contribuição para o crescimento e o emprego e para a prossecução dos objectivos acordados em Lisboa e Estocolmo, incluindo uma melhor coesão social.

O Conselho Europeu de Estocolmo subscreveu uma estratégia tripla<sup>15</sup>, incluída nas Orientações Gerais das Políticas Económicas, para prever e gerir os desafios orçamentais relacionados com o envelhecimento. A primeira vertente consiste no aumento da base de rendimento e na redução do custo das transferências, através do aumento das taxas de emprego. A segunda vertente consiste em reduzir a dívida pública a um ritmo rápido, a fim de que o pagamento de juros inferiores possa compensar em parte o aumento previsto das

---

<sup>13</sup> Estas tendências são calculadas para a UE-15. Não são tidos em conta os eventuais alargamentos futuros da União.

<sup>14</sup> Conselho da União Europeia (2001), "A contribuição das finanças públicas para o crescimento e o emprego: melhorar a sua qualidade e viabilidade a longo prazo", Relatório da Comissão e do Conselho (ECOFIN) ao Conselho Europeu (Estocolmo, 23 e 24 de Março de 2001), 6997/01.

<sup>15</sup> Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Estocolmo, 23 - 24 de Março de 2001, ponto 7 última frase.

despesas com pensões e cuidados de saúde. A terceira vertente consiste na reforma dos regimes de pensões, por forma a mantê-los numa base financeira equilibrada.

### 3.2.2. *Adaptação a uma mão-de-obra cada vez mais reduzida e em envelhecimento*

Nas duas próximas décadas, o número de europeus na faixa etária dos 20-29 anos diminuirá em 20%, ao passo que a faixa etária dos 50-64 anos aumentará em 25%. Simultaneamente, a proporção de pessoas que atinge a idade de reforma será substancialmente superiores ao que se verificava no passado. O calendário e a dimensão destas alterações demográficas variará entre Estados-Membros, mas a Europa vê-se confrontada com a perspectiva com uma mão-de-obra mais reduzida e em envelhecimento.

Contudo, o impacto na mão-de-obra não se revela apenas pela demografia. O efeito pode ser substancialmente influenciado por medidas destinadas a aumentar as taxas de emprego de todos os cidadãos em idade activa, nomeadamente as mulheres e os trabalhadores mais velhos<sup>16</sup>. Assim, o envelhecimento reforça a importância dos esforços gerais destinados a aumentar as taxas de participação e de emprego na Europa. Relativamente às taxas de emprego das mulheres, é clara a pertinência de políticas destinadas a assegurar a igualdade entre homens e mulheres no mundo do trabalho e a conciliar as exigências da vida familiar e profissional.

No que respeita aos trabalhadores mais velhos, o envelhecimento aponta para a necessidade de **alterações nas actuais práticas de gestão da idade** no local de trabalho e nos mercados de trabalho. Com a diminuição da oferta de trabalhadores na faixa etária dos 15-49 anos, os trabalhadores mais velhos, que representam uma oferta valiosa de trabalho que tem sido subaproveitada ao longo do tempo, deveriam ter melhores perspectivas no respectivo mercado de trabalho. Importa que sejam implementadas políticas e práticas que capacitem e motivem os trabalhadores mais velhos a aproveitar plenamente estas novas oportunidades.

Importa efectuar várias alterações. Em primeiro lugar, uma mudança no sentido de manter a capacidade de trabalho e a empregabilidade dos trabalhadores mais idosos, homens e mulheres, através de medidas como a formação, a saúde e a segurança, a adaptação dos locais de trabalho e dos perfis das funções, a introdução de tecnologias que facilitem a realização das tarefas e a reformulação dos tempos de trabalho. Em segundo lugar, o alargamento das políticas activas de emprego aos trabalhadores mais idosos. Deverão ser exploradas possibilidades de criação de oportunidades de emprego para os trabalhadores mais idosos e aumentada a respectiva taxa de emprego através de medidas para os reinserir e reter no mercado de trabalho. Em consequência, aumentaria a idade efectiva de reforma dos homens e das mulheres, evitando assim que o impacto negativo do envelhecimento na oferta de trabalho seja exarcebado com a manutenção das actuais práticas conducentes à reforma antecipada. A promoção destas políticas activas relativas ao envelhecimento no emprego é um aspecto fundamental da Estratégia Europeia de Emprego. É igualmente essencial para se alcançar o objectivo da UE de transição para o pleno emprego.

---

<sup>16</sup> Como consequência de várias políticas e práticas resultantes de reformas antecipadas, as actuais taxas de emprego e de actividade, na Europa, dos trabalhadores mais velhos (55-64) são inferiores a metade das dos trabalhadores do grupo etário dos 25 aos 49 anos e consideravelmente inferiores às dos Estados Unidos e do Japão.



Na sequência dos objectivos relativos às taxas de emprego a nível da UE<sup>17</sup> fixados pelo Conselho Europeu de Estocolmo, os Estados-Membros foram convidados a estabelecer objectivos nacionais para as taxas de emprego, a fim de centrar as estratégias nacionais na promoção de uma maior participação no mercado de trabalho, incluindo os trabalhadores mais idosos. As estratégias definirão a acção necessária para melhorar a qualidade no trabalho e, conseqüentemente, o seu interesse; corrigir o equilíbrio dos incentivos financeiros ao trabalho, em particular, o efeito líquido dos sistemas fiscais e de prestações; atacar as disparidades entre homens e mulheres na remuneração e no acesso ao emprego, promovendo a participação de pessoas - especialmente, mulheres - que sejam prestadoras de cuidados nas suas famílias; rever as medidas necessárias por forma a reduzir as taxas de abandono escolar; desenvolver uma iniciativa conjunta entre parceiros sociais e governos, com vista a manter por mais tempo os trabalhadores em actividade, colocando a tónica na formação interna que procure otimizar a adaptabilidade e a empregabilidade a longo prazo dos trabalhadores e na melhoria da qualidade no trabalho. Deverá ainda basear-se na consciência de que estes esforços revestem um interesse e um benefício mais geral para a sociedade no seu conjunto e, portanto, poderão implicar uma reorientação do financiamento público a favor desta área. Na Estratégia Europeia do Emprego, os trabalhadores mais idosos são, assim, cada vez mais considerados como um dos elementos essenciais na futura oferta de trabalho e como contribuintes fundamentais para o desenvolvimento sustentável de uma Europa em envelhecimento.

Além disso, a nova legislação europeia tem garantido meios para combater atitudes negativas contra os trabalhadores idosos. Em Novembro de 2000, o Conselho adoptou uma directiva que proíbe a discriminação no emprego<sup>18</sup>, incluindo por razões de idade, no âmbito da abordagem adoptada pela União sobre estas questões. Adoptou ainda um programa de acção que procurará combater a discriminação sob todas as suas formas, incluindo contra as pessoas idosas<sup>19</sup>.

### *3.2.3. Assegurar pensões adequadas sem pôr em risco a sustentabilidade das finanças públicas*

Uma população cada vez mais velha impõe pressões consideráveis às pensões. Apesar das substanciais diferenças na concepção dos regimes de pensões na Europa, os Estados-Membros reconheceram a necessidade de uma cooperação mais profunda no tocante a problemas comuns no domínio da política de pensões. No Conselho Europeu de Gotemburgo, os Estados-Membros subscreveram três princípios amplos para garantir a sustentabilidade social e económica dos regimes de pensões: salvaguardar a capacidade de estes regimes cumprirem os seus objectivos sociais; manter a sua sustentabilidade financeira; e adaptá-los a necessidades societais em evolução. No Conselho Europeu de Laeken, adoptaram subsequentemente um conjunto de objectivos comuns, que irão orientar os seus esforços políticos. O objectivo da coordenação a nível da UE é ajudar os Estados-Membros a elaborarem as suas estratégias nacionais de forma a alcançar esses objectivos, ou seja, garantir

---

<sup>17</sup> Os objectivos em matéria de taxas de emprego estabelecidos para 2010 foram de 70%, em geral, de 60%, para as mulheres, e de 50%, para os trabalhadores mais idosos.

<sup>18</sup> Directiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional.

<sup>19</sup> Decisão 2000/750/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece um programa de acção comunitário de luta contra a discriminação (2001-2006). Outra contribuição para uma abordagem centrada nos direitos das pessoas corresponde à proclamação de uma Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que alarga a proibição de discriminação, incluindo por razões de idade, e reconhece "o direito das pessoas idosas a uma existência condigna e independente e à sua participação na vida social e cultural" (artigo 25º).

pensões que sejam adequadas, financeiramente sustentáveis e capazes de se adaptarem a condições em mutação<sup>20</sup>.

A nível da UE, os desafios que se colocam aos regimes de pensões são abordados tanto no contexto da coordenação das políticas económicas como no quadro do método aberto de coordenação<sup>21</sup> em matéria de pensões, que foi recentemente lançado. Para além disso, são também indirectamente abordados no processo de emprego, na medida em que taxas de emprego mais elevadas contribuem para alargar a base de rendimento e que o prolongamento da vida activa reduz a pressão sobre os regimes de pensões.

De acordo com os objectivos estabelecidos, nos quais se reconhece a diversidade dos regimes de pensões, as estratégias dos Estados-Membros deveriam almejar a garantia da adequabilidade dos regimes de pensões, com vista a evitar a exposição dos idosos ao risco de pobreza e promover a equidade intergeracional.

A problemática da reforma das pensões também é abordada no contexto geral da promoção de políticas favoráveis ao emprego. Os regimes de pensões e as estruturas fiscais adjacentes deveriam oferecer sólidos incentivos ao prosseguimento da actividade profissional até à idade da reforma e evitar penalizar os que continuam a trabalhar para além dessa idade.

Acresce que as pensões deveriam ser ajustadas por forma a abranger as pessoas com empregos atípicos e facilitar a flexibilidade e a mobilidade nos mercados de trabalho.

Os regimes de pensões deveriam proporcionar incentivos idênticos aos homens e às mulheres, sendo necessário eliminar as distinções de género assentes no modelo desactualizado do homem como único ou principal sustento da família.

Os Estados-Membros acordaram igualmente que as suas estratégias deveriam apontar para uma maior transparência dos regimes de pensões e desenvolver suportes de informação fiáveis e acessíveis sobre a provável evolução a longo prazo das prestações e das contribuições, para que os cidadãos possam continuar a confiar nos mesmos.

Por fim, os Estados-Membros consideraram importante promover um amplo consenso em torno das políticas e das reformas na área das pensões e para promover a base metodológica para um acompanhamento eficaz destes processos.

#### *3.2.4. Garantir o acesso a prestações de saúde e cuidados prolongados de elevada qualidade, assegurando simultaneamente a viabilidade financeira dos serviços.*

No contexto de uma esperança de vida cada vez maior e da crescente proporção de idosos, o desafio fundamental das futuras políticas na área da saúde e dos cuidados prolongados reside

---

<sup>20</sup> O processo que conduziu ao acordo de Laeken sobre a colaboração em matéria de pensões adequadas e sustentáveis na UE baseou-se em duas Comunicações - "A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis" (COM (2000) 622), "Apoiar as estratégias nacionais em prol de regimes de pensões seguros e sustentáveis através de uma abordagem integrada" (COM (2001) 362) - e um Relatório do CPS, "Regimes de pensões seguros e sustentáveis: relatório do Comité da Protecção Social sobre a evolução futura da protecção social", apresentado ao Conselho Europeu de Gotemburgo (Junho de 2001).

<sup>21</sup> Esta nova forma de cooperação da UE foi designada por "método aberto de coordenação" pelo Conselho Europeu de Lisboa e definida como um meio de difundir as melhores práticas e alcançar uma maior convergência com os objectivos da UE, bem como ajudar os Estados-Membros a, progressivamente, desenvolverem as suas próprias políticas, em conformidade com estes objectivos. Implica o estabelecimento de grandes objectivos comuns, a aprovação de metas realistas, a sua transposição para as políticas nacionais através de planos nacionais e, por último, como parte de um processo de aprendizagem mútua, a monitorização periódica com base em indicadores definidos e acordados em comum.

em proporcionar o acesso a serviços de elevada qualidade e ai mesmo tempo garantir a viabilidade financeira dos mesmos. As políticas neste domínio deveriam dar uma resposta adequada e viável em termos de custos às necessidades das mulheres e dos homens de todas as idades. As diferenças existentes ao nível da esperança de vida e os padrões tradicionais da provisão de cuidados relativamente a homens e mulheres impõem uma atenção particular às questões de género neste domínio.

A preparação para um envelhecimento saudável começa com políticas e práticas de saúde pública que apoiem o bem-estar ao longo da vida. A promoção de um contexto político propício ao reforço da participação social, da prestação de cuidados, da realização pessoal e da dignidade dos idosos favorece o envelhecimento saudável de homens e mulheres. A promoção de práticas de envelhecimento em actividade também poderá contribuir para esse objectivo. A necessidade de responder a uma procura crescente de serviços de saúde e de prestação de cuidados, decorrente do aumento significativo da população com mais de 80 anos, requer formas viáveis de apoio à oferta de cuidados informais e a expansão da provisão formal de serviços de saúde e de prestação de cuidados, bem como novos progressos nas tecnologias de auxílio e assistência. Os esforços desenvolvidos nestas áreas devem respeitar sempre os princípios de equidade, inerentes ao Modelo Social Europeu (igualdade de acesso a um sistema de saúde de qualidade).

A cooperação neste domínio está a dar os primeiros passos na UE, no contexto dos trabalhos em curso em matéria de Protecção Social<sup>22</sup> e Finanças Públicas. O 5º Programa-Quadro da UE no domínio da investigação (1998-2002) contribui para o desenvolvimento da investigação com vista a melhorar a qualidade de vida, a autonomia e a integração social das pessoas idosas (concedendo uma ênfase particular a um envelhecimento saudável ao longo da vida e ao bem-estar na velhice), bem como a qualidade, eficiência e facilidade de utilização das disposições em matéria de prestação de cuidados e de protecção social.

#### **4. O ENVELHECIMENTO NO MUNDO**

Ao avançar no século XXI, verifica-se que um número crescente de países, designadamente países em desenvolvimento, deverá confrontar-se com as importantes repercussões do envelhecimento. Com efeito, muitos países em desenvolvimento estão actualmente a atravessar as primeiras fases de adaptação às mudanças na estrutura etária da respectiva população.

É provável que as respostas políticas actuais e futuras variem consoante o país. As realidades do envelhecimento dependem do contexto socioeconómico e cultural em que as pessoas vivem. Estas dimensões também desempenham um papel importante na forma como os países definem as suas prioridades em termos de resposta aos desafios do envelhecimento. Não obstante as diferenças, os países podem aprender com e beneficiar das experiências mútuas. Para tal, é necessário reforçar os mecanismos internacionais que melhor podem inspirar as políticas em todo o mundo.

Três desafios essenciais relacionados com o envelhecimento necessitarão de uma atenção particular. Em primeiro lugar, o de garantir *mão-de-obra suficiente* para compensar o crescimento da população reformada. Trata-se aqui de criar condições para que as pessoas

---

<sup>22</sup> A pedido do Conselho Europeu de Gotemburgo, foi lançado um novo processo de deliberação com a adopção da Comissão “O futuro dos cuidados de saúde e dos cuidados para as pessoas idosas: garantir a acessibilidade, a qualidade e a viabilidade financeira” (COM(2001) 723).

possam manter-se economicamente activas durante muito tempo. O segundo desafio é o da gestão das *implicações para as finanças públicas* e para a *economia em geral*, incluindo os riscos para a estabilidade fiscal e a sustentabilidade económica. Por fim, a questão da *pobreza na velhice*, que continua a ser um problema sério para um grande número de países do mundo, onde muitas pessoas idosas, em especial mulheres, acedem com dificuldade ao rendimento mínimo, à saúde e às prestações de segurança social.

Embora com facetas diversas nos vários países do mundo o envelhecimento é sempre um fenómeno marcado por profundas diferenças de género. A Resolução do Suriname sobre a situação das mulheres idosas, aprovada na 56<sup>a</sup> assembleia geral da ONU constitui um contributo positivo para a integração da dimensão de género na problemática do envelhecimento.

As respostas políticas incumbem a cada país, no entanto, a cooperação no âmbito da ONU é essencial para a permuta de experiências e para promover as melhores práticas em todo o mundo, tendo presentes as diferentes realidades nacionais.

#### **4.1. Importantes questões relacionadas com um Plano de Acção Internacional em matéria de Envelhecimento**

A Comissão Europeia apoia os esforços das Nações Unidas, no sentido de desenvolver um quadro de acção de âmbito mundial. Com base numa estratégia mundial a longo prazo, deverão ser definidos os objectivos a alcançar num dado horizonte, viável quer para os cidadãos quer para os governos. Partindo da fiabilidade das estimativas demográficas actualmente disponíveis, esse horizonte poderá ser fixado em 20 anos (ou seja, o período 2002-2022).

A referida estratégia procurará essencialmente criar condições socioeconómicas favoráveis ao prolongamento da vida activa das pessoas idosas, no âmbito da realização de uma sociedade para todos. É necessária uma visão mais global do envelhecimento, enquadrando-o numa perspectiva que abranja todo o ciclo de vida e a sociedade.

A Comissão Europeia considera que o plano deverá apontar objectivos específicos, indicar os resultados necessários para atingir esses objectivos e definir os tipos de actividades necessárias para produzir os resultados desejados. Além disso, deverá identificar um conjunto de indicadores que permitam o acompanhamento e a avaliação dos progressos realizados.

O Plano de Acção Internacional deverá considerar os diferentes níveis de desenvolvimento social, económico e político, nos vários países, que possam afectar directamente a capacidade de resposta a este desafio. Consequentemente, será necessário distinguir entre objectivos aplicáveis a todos os países e objectivos específicos para determinadas regiões do mundo. Do mesmo modo, as diferenças deverão reflectir-se na definição de acções apropriadas e designação de agentes responsáveis.

Com base nestas considerações, merecem uma atenção particular os seguintes pontos:

- A Comissão Europeia concorda com as Nações Unidas quanto à necessidade de uma maior sensibilização à escala global, para poder responder aos desafios futuros que o processo de envelhecimento colocará a todas as sociedades. O processo do envelhecimento tem de ser considerado no contexto mais vasto do desenvolvimento global. A cooperação internacional pode melhorar a capacidade de resposta dos países aos desafios emergentes. As políticas que consideram devidamente os desafios futuros do envelhecimento devem ser preparadas agora.
- Embora as condições e as oportunidades oferecidas presentemente às pessoas idosas estejam na ordem do dia, uma adaptação adequada ao envelhecimento da população deverá ser encarada numa perspectiva de ciclo de vida, enquanto processo que pessoas de todas as idades. Todas as gerações terão de contribuir para a definição de soluções e formas que permitam realizar essa adaptação. Além disso, o envelhecimento da população poderá ser gerido com maior eficácia se todos os domínios que afectam a qualidade de vida forem considerados na elaboração de políticas.
- Respostas adequadas ao envelhecimento, com o objectivo de promover uma sociedade para todas as idades e incentivar a integração da dimensão etária em todas as esferas da vida económica e social. Importa avaliar em que medida as políticas actuais promovem estratégias de segregação ou de inclusão das pessoas idosas.
- As políticas nacionais deverão ter como objectivo de longo prazo a garantia de boas condições de saúde e bem-estar, paralelamente a uma maior longevidade. Uma longevidade saudável requer um processo ao longo da vida que maximize as oportunidades de bem-estar económico, físico, social e mental. Uma abordagem ao longo da vida no domínio da saúde e um novo equilíbrio entre a promoção da saúde e a prevenção das doenças também são necessários para ultrapassar o desafio de uma sociedade em envelhecimento.
- Um sistema educação desde cedo orientado no sentido de sensibilizar para aspectos multifacetados de uma longevidade sem precedentes, constitui uma medida essencial e eficaz em termos de custos, que permitirá garantir estilos de vida saudáveis e reduzir a incapacidade na velhice. Ainda que caiba aos governos criar condições favoráveis à promoção da saúde e do bem-estar na velhice, cada indivíduo deverá manter um estilo de vida saudável.
- A dependência e a deficiência são também aspectos particularmente importantes no contexto do envelhecimento, sendo em grande parte determinados por factores contextuais. Todos os países deverão considerar na suas prioridades a necessidade de manter a qualidade de vida e a integração social das pessoas idosas, em especial, dos "muito idosos", conceito cuja definição pode variar de um país para outro. O acesso a sistemas de habitação, transportes e comunicação seguros e adequados assume uma importância especial para o bem-estar das pessoas idosas. A minimização dos perigos existentes no meio físico é fundamental, por forma a evitar aos idosos situações de debilitação ou ferimentos graves.
- Actualmente, as estruturas familiares conhecem mudanças profundas. Com efeito, as famílias possuem cada vez menos capacidade de gerir todas as responsabilidades ao nível da prestação de cuidados e fornecer sem ajuda o apoio necessário a um familiar dependente ou fragilizado. Poderá pois ser necessário no futuro avançar com estruturas formais de

provisão de cuidados. As gerações actuais de idosos desempenham um papel essencial ao nível da prestação de cuidados e fornecem um apoio financeiro importante às gerações mais jovens. Assinale-se, igualmente, que em todas as gerações as mulheres continuam a suportar grande parte do esforço de prestação de cuidados.

- debate sobre o envelhecimento das sociedades deverá considerar as questões ligadas ao fim da vida. De acordo com os princípios consagrados pelas Nações Unidas em relação aos idosos, todas as pessoas deverão ter o direito a uma morte tão digna quanto possível e respeitadora dos seus valores culturais. As políticas deverão assegurar que a morte sobrevenha rodeada dos cuidados e do apoio profissional necessários, embora concedendo, simultaneamente, uma forte prioridade à interacção social entre o doente e os seus familiares.
- Além disso, é cada vez mais necessário desenvolver uma base de informação mais adequada às políticas no domínio do envelhecimento. Num contexto de grande diversidade, a tendência universal do envelhecimento da população exige o aprofundamento da cooperação internacional e a concentração de esforços, por forma a garantir uma base de conhecimentos eficaz e um quadro geral analítico em relação à vasta diversidade de desafios colocados. É necessária informação básica acerca das tendências e dos aspectos divergentes no âmbito das mesmas, nas áreas da mortalidade, morbilidade, migração e condições socioeconómicas em que as pessoas idosas estão inseridas, no que respeita às questões de género e de diferenças regionais e nacionais. Deverá ainda ser concedida uma atenção particular à cooperação entre países nas áreas da normalização e comparabilidade de metodologias e instrumentos científicos.

## 5. CONCLUSÃO

A Comissão concorda que a 2ª Cimeira do Envelhecimento representa uma oportunidade para a adopção de estratégias comuns de resposta ao desafio do envelhecimento no século XXI e apoia os esforços das Nações Unidas, no sentido de desenvolver um quadro de acção de âmbito mundial. Este enquadramento global deveria atender aos resultados e aos compromissos da Cimeira Social Mundial de Copenhaga (1995) e das ulteriores conferências das Nações Unidas dedicadas à mulher e às doenças transmissíveis.

Neste contexto, a Comissão Europeia deixa clara a sua vontade de partilhar a sua experiência com outros países do mundo, em especial os países em desenvolvimento, na busca de respostas ao envelhecimento e convida todos os países membros da ONU a reflectir sobre as ideias políticas, as formas inovadoras de cooperação e os progressos alcançados na União Europeia.

## ANEXO

“Regimes de pensões seguros e sustentáveis: relatório do Comité da Protecção Social sobre a evolução futura da protecção social, apresentado ao Conselho Europeu de Gotemburgo” (Junho de 2001)

“Ageing and fiscal studies in the European Union”, article in the *Welfare State in Europe: Challenges and reforms, Reports and Studies No.4, 1997*, Comissão Europeia, Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros

Ageing and pension expenditure prospects in the Western World, *European Economy, Reports & studies no. 3 1996*

*"Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances"*, EPC/ECFIN/655/01 –EN final,

Conselho da União Europeia (2001), "A contribuição das finanças públicas para o crescimento e o emprego: melhorar a sua qualidade e viabilidade a longo prazo", Relatório da Comissão e do Conselho (ECOFIN) ao Conselho Europeu (Estocolmo, 23 e 24 de Março de 2001), 6997/01.

Conselho da União Europeia (2001), *"Quality and viability of pensions - Joint report on objectives and working methods in the area of pensions"*, 14098/01 SOC 469 ECOFIN 334

Comissão Europeia: O Emprego na Europa 1999

Comissão Europeia: A situação demográfica na União Europeia 1995 & 1997

Comissão Europeia: Relatório sobre a Protecção Social 1995 & 1997

Comissão Europeia: "Uma Europa para todas as Idades", COM (1999) 221 final, Maio de 1999

Comissão Europeia : “Uma estratégia concertada de modernização da protecção social” COM (99) 347 final, Julho de 1999

Comissão Europeia: "Contribuição das finanças públicas para o crescimento e o emprego - melhorar a sua qualidade e sustentabilidade", COM(2000)846

Comissão Europeia: "A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: Regimes de pensões seguros e sustentáveis" COM(2000) 622 final.

Comissão Europeia: “Apoiar as estratégias nacionais em prol de regimes de pensões seguros e sustentáveis através de uma abordagem integrada” (COM (2001) 362)

Observatório Europeu do Emprego, *Trends* nº 33, 1999

Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Lisboa, 23-24 de Março de 2000

Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Nice, 7-9 de Dezembro de 2000

Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Estocolmo, 23-24 de Março de 2001

Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Gotemburgo, 15-16 de Junho de 2001

Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Laeken, 14-15 de Dezembro de 2001

*Reforms of pension systems in the EU – an analysis of the policy options*, EU Economy: 2001 Review, Comissão Europeia, Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros

*“The long-term economic and budgetary implications of ageing populations”*, artigo in The EU Economy: 1999 Review, Comissão Europeia, Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros

*“The sustainability of public finances in EMU”*, artigo in Public Finances in EMU – 2001.Reports and Studies No. 3, Comissão Europeia, Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros