



S. R.
REPRESENTAÇÃO PERMANENTE
DE PORTUGAL
JUNTO DA UNIÃO EUROPEIA
BRUXELAS

Bruxelas, 2 de Setembro de 2005

002417

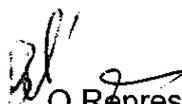
**Livro Verde " Uma Sociedade entre
Gerações face às Mutações Demográficas"**

DG EMPL - CAD A/	20865
Date:	13-09-2005
CF:	E
C:	QA

Senhora Directora-Geral,

Tenho a honra de junto enviar a V.Exa a resposta das autoridades portuguesas no âmbito do processo de consulta lançado pela Comissão, relativa ao assunto em epígrafe.

Queira aceitar, Senhora Directora-Geral, os protestos da minha alta consideração.


O Representante Permanente
Thomas A. Lopes

Exm^a Senhora
Odile QUINTIN
Directora-Geral
Direcção Geral Emprego, Assuntos Sociais
e Igualdade Oportunidades
Comissão Europeia
BRUXELAS

CRD/JT



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Nota n.º 87/GAERI/2005

Assunto: Livro Verde “Uma Sociedade entre Gerações face às Mutações Demográficas”

INTRODUÇÃO

No quadro da Consulta Pública em relação ao Livro Verde da Comissão “Uma Sociedade entre Gerações face às Mutações Demográficas”, a seguir se apresentam os comentários recolhidos pelo Gabinete para os Assuntos Europeus e Relações Internacionais (GAERI) e para os quais se obtiveram os contributos de alguns Serviços deste Ministério.

A presente Nota está estruturada em duas partes (I e II): na primeira é apresentada uma apreciação crítica ao Livro Verde e, na segunda parte, os comentários ao Questionário.

PARTE I

I- APRECIÇÃO CRÍTICA

A iniciativa do lançamento deste Livro Verde por parte da Comissão Europeia constitui um passo importante no aprofundamento de um processo de discussão, de ampla relevância e actualidade, que se baseia na percepção de que a mudança demográfica e a gestão do seu impacto constituem verdadeiros desafios políticos. O papel das políticas públicas nacionais e europeias neste âmbito assume-se, assim, como uma prioridade da agenda social e política dos Estados-membros da União Europeia e dos seus principais parceiros.

Os desafios colocados pelo presente Livro Verde parecem demasiado vocacionados para o problema da previsível quebra da população activa. Ainda assim, a este nível parecem bem enquadrados os desafios que se colocam actualmente em termos de mercado de trabalho como sejam, a participação no emprego, as questões da adaptabilidade; o envelhecimento activo, a integração dos jovens e a conciliação da actividade profissional com a vida familiar.

No entanto, e atendendo ao desafio em causa, o Livro Verde deverá demonstrar **maior ambição** em diversas áreas:

1. No reconhecimento de que a **evolução das estruturas familiares** constitui um dos grandes desafios da demografia europeia, tanto pelo papel da família na relação intergeracional, como pela sua importância para a coesão social e protecção dos indivíduos face aos riscos sociais. A redução da dimensão dos agregados familiares constitui um dos fenómenos chave desta problemática, denotando o crescimento das famílias monoparentais e unipessoais, em geral associadas a uma maior vulnerabilidade à exclusão social e pobreza e a uma maior fragilidade na ligação ao mercado de trabalho. Assim, as políticas que visem actuar sobre os constrangimentos que impedem as famílias de ter o número de filhos que desejam,



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

terão de responder às novas exigências no plano da protecção social e das políticas activas de emprego que esta evolução coloca;

2. Carece de um tratamento mais aprofundado a **dinâmica demográfica das regiões em termos nacionais**, já que aí se evidenciam comportamentos díspares, coexistindo actualmente regiões bastante jovens e regiões muito envelhecidas (em riscos de despovoamento) e com consequências sérias em termos de dinâmica socio-económicas das mesmas;
3. A questão da **solidariedade entre gerações** não pode ser dissociada da análise das **transferências de recursos entre grupos etários** e da **reflexão sobre o contrato intergeracional** que está subjacente aos sistemas de protecção social europeus. A promoção da solidariedade entre gerações terá assim de se focalizar sobre os aspectos dinâmicos de todo o ciclo de vida, promovendo uma maior eficácia na prevenção dos riscos sociais e contribuindo para a sustentabilidade do desenvolvimento social.
4. Outras questões que importaria aprofundar no âmbito desta temática são: a **integração social dos imigrantes**, os **cuidados continuados de saúde** e a **componente de modernização dos sistemas de protecção social** no que respeita ao incentivo ao trabalho e a promoção da **saúde ocupacional**, designadamente no quadro das orientações comunitárias no domínio da política de saúde e das actividades desenvolvidas pela Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e do Trabalho (Fundação Dublin).

PARTE II

II- COMENTÁRIOS AO QUESTIONÁRIO

1. Considera o nível europeu o mais adequado para uma reflexão sobre as evoluções demográficas e a gestão das respectivas consequências?
2. Em caso afirmativo, quais poderiam ser os objectivos dessa reflexão e quais os domínios políticos mais pertinentes?

Tendo em conta que os problemas demográficos são comuns à generalidade dos Estados-membros da UE, considera-se que, independentemente das iniciativas que possam ser realizadas por cada um dos países, o **nível europeu constitui o espaço privilegiado e pertinente para desencadear um processo de reflexão sobre as evoluções demográficas.**

Tal reflexão deve envolver os Governos, as entidades públicas e privadas, bem como a sociedade civil, num esforço conjunto para se definir uma **estratégia de actuação** baseada numa **abordagem multidisciplinar**, no sentido da procura de soluções para esta problemática. Os resultados devem ser posteriormente divulgados de forma tão ampla quanto possível, a nível europeu e em cada Estado-Membro.

Os objectivos a atingir com esta reflexão alargada prendem-se com uma maior consciencialização nacional sobre a situação demográfica e suas consequências em termos sectoriais e do desenvolvimento global e, a nível europeu, com a possibilidade de identificar



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

questões prioritárias e definir medidas adequadas, a implementar pelos Estados-Membros, de acordo com a sua situação e opções específicas.

Quanto aos domínios políticos de intervenção considera-se que, apesar de ser uma questão transversal, porventura os mais importantes são:

- Mercado de Trabalho e Emprego;
- Melhor Protecção Social,
- Mais e melhor Educação e Formação,
- Política da Saúde;
- Política de Família, Igualdade, Tolerância e Inclusão Social (devendo ser dada prioridade a medidas que facilitem a conciliação da vida profissional e familiar).

1. Os desafios da demografia europeia

1.1. O desafio da baixa natalidade

Há vários anos que a União vem empreendendo esforços significativos para alcançar a igualdade entre homens e mulheres. Desenvolveu também um sistema de coordenação das políticas nacionais em matéria de protecção social.

1. Como pode uma melhor conciliação entre vida profissional e familiar ajudar a resolver os problemas associados ao envelhecimento demográfico?
2. Como é possível incentivar uma repartição mais equilibrada das responsabilidades domésticas e familiares entre homens e mulheres?
3. Será pertinente associar a atribuição de certas prestações ou vantagens (licenças, etc.) a uma repartição equitativa entre homens e mulheres? Como remunerar de forma adequada os dois progenitores que exercem o direito à licença parental?
4. Como aumentar a oferta de estruturas de acolhimento de crianças (creches, infantários, etc.) e de cuidados a idosos por parte, simultaneamente, das entidades públicas e das empresas?
5. Poderá uma taxa reduzida de IVA aplicada aos serviços de acolhimento de crianças e de cuidados aos idosos contribuir para o seu desenvolvimento?
6. Como permitir aos pais, nomeadamente os casais jovens, aceder ao mercado de trabalho, dar resposta às suas necessidades de carreira e ter o número de filhos que desejam?

A promoção de uma **melhor conciliação entre actividade profissional e a vida familiar** passará por dotar a sociedade de maiores recursos para enfrentar as mudanças sociais decorrentes da alteração gradual, mas profunda, da estrutura etária da população, através da **melhoria das condições laborais e de apoio social e familiar** que permitam às famílias o desempenho de novas responsabilidades familiares face aos ascendentes e/ou descendentes e, simultaneamente, que contribuam de forma activa para uma estratégia de desenvolvimento económico compatível com a diminuição da população.



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O processo de envelhecimento populacional introduz no percurso das famílias dois períodos de maior exigência familiar. Um primeiro período associado à **parentalidade**, que se regista cada vez mais tarde na vida activa e um segundo período relativo à **ascendência** e que decorre do aumento da longevidade e da expansão do número de anos da fase pós-activa da vida.

A conciliação familiar relativa a estes dois períodos assume-se como um dos principais campos de actuação política no que respeita ao desafio demográfico em análise.

Por isso, a compatibilização da vida profissional com a vida familiar decorre de um enquadramento legal ao nível das relações de trabalho que permita, por um lado, uma flexibilização da organização do trabalho que possibilite aos trabalhadores(as) disporem de mais tempo para uma maior conciliação entre a vida pessoal e profissional, e por outro, a implementação de trabalho a tempo parcial e de outras formas de trabalho que simultaneamente possam conduzir a uma maior responsabilidade na repartição das tarefas domésticas.

Mas a existência de um quadro legal de compatibilização entre a vida profissional e familiar (trabalho a tempo parcial, horários flexíveis, jornada contínua, etc.) por si só não é suficiente, pois nem sempre existe um **ambiente empresarial** favorável à implementação das medidas previstas. Por outro lado, algumas dessas medidas implicam uma perda de remuneração que nem sempre é compensada por **prestações de natureza social**, parecendo cada vez mais difícil que estas caminhem nesse sentido devido aos constrangimentos financeiros dos sistemas de segurança social europeus.

Por outro lado, é igualmente necessária a criação de respostas que constituam soluções alternativas aos problemas sentidos pelas famílias – quer relativamente ao acompanhamento dos idosos quer quanto à disponibilidade para a educação e acompanhamento dos filhos - pelas quais as famílias possam optar, de acordo com a adequação à sua situação específica.

Importa ainda referir que a dificuldade de conciliação é apenas um dos factores que afectam as famílias. Existe, na sociedade actual, uma **conjugação de factores que não facilitam o aumento da natalidade** e que passam, por exemplo, pela dificuldade de acesso ao mercado de trabalho e/ou à forma precária e instável do exercício da profissão, bem como às dificuldades sentidas no acesso à habitação, o que leva os casais jovens a adiarem ou mesmo a optar por não terem filhos ou por limitarem o seu número. Assim, medidas de facilitação do acesso a um trabalho estável e à habitação por parte das famílias mais jovens, complementadas pelas referidas medidas de conciliação, podem ser bastante favoráveis para contrariar o envelhecimento demográfico na base.

A questão da **repartição mais equilibrada das responsabilidades domésticas e familiares entre homens e mulheres**, não depende apenas das medidas de conciliação entre a vida profissional e familiar (flexibilidade de horários, trabalho a tempo parcial, oferta de serviços e de estruturas de apoio, etc.), uma vez que as diferenças existentes na repartição sexual do trabalho, em geral e na família, têm raízes culturais e assentam nos papéis tradicionalmente definidos para o homem e para a mulher. A ruptura com estes traços culturais é difícil e exige um trabalho de sensibilização e de educação de gerações, que, sem desprezar a população adulta, deve começar com as camadas mais jovens, na escola.



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Em paralelo e embora os Estados-membros tenham situações diversificadas neste campo, as medidas implementadas com sucesso nalguns podem servir de exemplo para outros, pelo que a sua divulgação e debate pode ser um caminho a seguir.

No fundo, entende-se que o objectivo de uma melhor repartição de tarefas não pode ser alcançado pela aplicação de medidas avulsas, por mais importantes que sejam, mas pela sua conjugação coerente, independentemente da natureza que lhes é própria.

No que respeita aos **serviços e estruturas dirigidos à família**, considera-se que os Governos devem inscrever como prioritárias medidas como: apoio técnico e financeiro à criação e funcionamento de uma rede de serviços e equipamentos sociais de apoio à família; reforço dos meios financeiros ao dispor dos Serviços de Acção Social de natureza pública para que possam apoiar as famílias em situação de carência económica; intensificação do apoio directo às famílias disfuncionais pelos Serviços de Acção Social de natureza pública, de modo a ajudá-las a cumprir com os planos de inserção; desenvolvimento de políticas sociais e de programas e projectos que visem apoiar as famílias e aumentar as suas competências e capacidades familiares; formação adequada e contínua dos técnicos que trabalham nas instituições, alargando a frequência dos cursos a um maior número de pessoas e criando novos cursos que confirmem novas competências, envolvendo as instituições não lucrativas que asseguram a prestação de serviços a diversos grupos da população.

Um maior empenhamento das autarquias na criação de equipamentos sociais é também cada vez mais desejável e necessário, porque poderão oferecer serviços menos dispendiosos e envolver toda a comunidade nesse trabalho, utilizando uma Rede de Voluntariado de Apoio às famílias.

As empresas, principalmente as de maior dimensão, podem igualmente ter um papel importante na criação de estruturas de apoio social para os familiares dos seus trabalhadores no seio da própria empresa ou de associações de empresas, com evidentes vantagens para trabalhadores e entidades empregadoras, na linha da responsabilização social das empresas. Neste âmbito, podem ser instituídos incentivos estatais e comunitários.

Ainda neste domínio, podem também ser equacionadas incentivos fiscais para os custos efectuadas no âmbito dos cuidados a prestar a idosos, crianças, pessoas com deficiência/dependência, doentes crónicos (por exemplo com fraldas, ajudas técnicas não comparticipadas ou alimentação especial prescrita por médico).

O desenvolvimento de políticas que vise **aumentar a participação no mercado de trabalho** torna-se um objectivo prioritário: promover o investimento em medidas activas do mercado de trabalho e a sua adaptação às necessidades específicas de todos quantos revelam maiores dificuldades em aceder ao emprego; reforço das políticas de emprego e garantir efectivamente uma interacção entre protecção social, aprendizagem ao longo da vida e reformas do mercado de trabalho.

As políticas de emprego funcionam cada vez mais como instrumento de inclusão e têm que ser flexíveis e adaptadas às características dos territórios com vista a atenuar as assimetrias.

Deve ser feita a promoção da empregabilidade de grupos mais desfavorecidos, tanto empregados, como desempregados, apostando num mercado de trabalho que não discrimine os cidadãos em função do género ou de outras características pessoais.



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Uma chamada de atenção para a preocupação que constitui o emprego dos jovens. Os jovens deverão ser um alvo prioritário das políticas promotoras de emprego. “Uma eficaz inserção dos jovens na vida activa é uma das mais decisivas garantias para a construção da solidariedade entre gerações e é também o mais poderoso instrumento para a sustentabilidade de níveis adequados de protecção social”

Do lado do emprego, poder-se-á seguir dois caminhos:

- apoio à criação de postos de emprego, seja do auto-emprego e do empreendedorismo, seja de estímulo à contratação de jovens;
- políticas de estágios, numa lógica de oportunidades concretas de integração no mundo do trabalho.

Considera-se, ainda, prioritária a necessidade de redireccionar/aumentar os recursos que permitam, directa ou indirectamente, apoiar as empresas, nomeadamente, nos seguintes domínios:

- organização de acções de formação profissional adaptadas às necessidades concretas dos trabalhadores de meia-idade, com destaque para aqueles que apresentam baixos níveis de educação formal e/ou forte necessidade de reconversão profissional;
- adaptação dos postos de trabalho dos trabalhadores cujas capacidades funcionais são inferiores a 100% por motivos directa ou indirectamente associados ao avanço da idade;
- investimentos no domínio da saúde ocupacional, com particular atenção aos elementos que concorrem para o bem-estar físico e psicológico dos trabalhadores.

1.2. O possível contributo da imigração

O Conselho Europeu de Salónica, em Junho de 2003, salientou que “a política de integração [dos imigrados] da UE deverá contribuir, tão eficazmente quanto possível, para os novos desafios demográficos e económicos com que a UE actualmente se confronta.” Este foi o tema do debate lançado pelo Livro Verde adoptado em Janeiro último.

1. Em que medida pode a imigração compensar determinados efeitos negativos do envelhecimento demográfico?
2. Que políticas devem ser postas em prática para integrar esses migrantes, em especial os jovens?
3. Que contribuição podem dar os instrumentos comunitários, em especial o quadro legislativo de combate à discriminação, os Fundos Estruturais e a Estratégia de Emprego?

Embora não esteja completamente provado, cientificamente, que a dinâmica migratória trave a tendência de envelhecimento registada, a persistência de saldos migratórios positivos poderá atenuar os sintomas deste processo.

No entanto, os fluxos migratórios deverão ser acompanhados de políticas que assentem nomeadamente num reforço dos esforços para integrar os imigrantes, através da disseminação de práticas de acolhimento e integração de imigrantes (agilização e



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

flexibilização dos meios e procedimentos de legalização, reunificação das famílias e informação sobre direitos) e no fomento da inclusão sócio-profissional destas populações.

O sucesso da inserção sócio-profissional passa também pelas características do mercado de trabalho do país de acolhimento, pelo que políticas de integração que tenham em conta a adequação da gestão dos fluxos migratórios às necessidades previsíveis do mercado de trabalho poderão ter resultados mais satisfatórios. Sobretudo quando tomadas a partir de um melhor conhecimento da realidade a fim de definir, executar e avaliar as políticas eficazes na integração dos imigrantes.

Acresce que o desenvolvimento de sistemas de apoio ao imigrante, de preferência com implementação a nível regional dispondo de atendimento especializado e vocacionado para responder directamente aos problemas desta população, tem se revelado profícua na integração destas populações.

A nível comunitário, sublinha-se, o papel da *rede EURES*, possibilitando a consulta das ofertas de trabalho publicitadas através dos Serviços Públicos de Emprego dos Estados-Membros, bem como, a agilização de processos de reconhecimento de habilitações e qualificações.

A Estratégia Europeia de Emprego (Plano Nacional de Emprego) tem funcionado de certo modo como instrumento de suporte à implementação de políticas de integração de imigrantes, já que a abordagem à integração destas populações é feita em várias directrizes. Por outro lado, a possibilidade destas directrizes obedecerem a metas tanto qualitativas como quantitativas, possibilita a concretização de objectivos propostos nestes domínios.

Por seu lado, iniciativas como a EQUAL, financiada pelo FSE deverão continuar, integrando nos seus programas instrumentos e medidas que visam apoiar financeiramente este tipo de políticas.

2. Uma Nova Solidariedade entre Gerações

Sugestão: Uma noção mais abrangente de ciclo de vida

O tema da **solidariedade entre gerações**, pela sua própria **natureza intertemporal**, está fortemente associado à análise dinâmica da demografia, do mercado de trabalho e do sistema de protecção social. Tem igualmente sido considerado prioritário no âmbito da implementação da **Estratégia Europeia do Desenvolvimento Sustentável**.

Neste sentido, as relações intertemporais ocorrem, por um lado, **ao nível do indivíduo**, uma vez que as suas oportunidades ao longo da vida são afectadas de modo significativo tanto pela sua experiência anterior em termos de educação, mercado de trabalho, pobreza e formação familiar, como pela experiência dos seus antecessores, através da educação, da herança de recursos económicos e culturais e da transmissão de modelos comportamentais. Dada a importância destas relações, alguns problemas sociais apresentam elevados níveis de persistência e, em casos extremos, irreversibilidade. A título ilustrativo, refira-se o impacto da pobreza infantil no desenvolvimento das crianças.

Por outro lado, as relações intertemporais ocorrem igualmente **ao nível das gerações** em virtude, por exemplo, do contrato implícito nos sistemas de pensões, em função do qual as



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

gerações mais jovens suportam financeiramente as gerações mais idosas, na expectativa que as gerações vindouras façam o mesmo, quando aqueles atingirem a idade de reforma. Reciprocamente, os investimentos actuais em educação representam uma transferência intergeracional na direcção oposta, i.e., para benefício das gerações mais jovens. A relevância destas transferências intergeracionais na esfera social evidencia a importância da abordagem do ciclo de vida nas políticas sociais.

A perspectiva global acima referida **alarga o âmbito proposto no presente Livro Verde** ao considerar **o ciclo de vida completo dos indivíduos** e os **efeitos intergeracionais** que actuam sobre o período que antecede a entrada na vida activa, nomeadamente o papel das heranças culturais e da gravidade particular que constitui a situação de pobreza e/ou exclusão social das famílias com filhos.

2.1 Gerações jovens mais bem integradas

Foram fixados objectivos europeus em matéria de prevenção do desemprego de longa duração dos jovens, de combate ao insucesso escolar e de aumento do nível de formação de base. Os Fundos Estruturais contribuíram, no terreno, para a sua consecução.

1. Como podem as políticas comunitárias dar um maior contributo para combater a pobreza das crianças e das famílias monoparentais e reduzir o risco de pobreza e exclusão dos jovens?

2. Como melhorar a qualidade dos sistemas de formação inicial e formação de adultos? Qual pode ser o contributo da educação não formal e das actividades de voluntariado? Como podem contribuir os Fundos Estruturais e os instrumentos que visam um melhor acesso à sociedade do conhecimento?

3. Como melhorar a transição entre escola e vida profissional e a qualidade do emprego dos jovens? Que papel cabe ao diálogo social? Que contributo pode ser dado pelo diálogo com a sociedade civil, nomeadamente as organizações de juventude?

4. Que solidariedades podem ser desenvolvidas entre os jovens e os idosos?

O combate à pobreza e exclusão social das crianças e dos jovens pode beneficiar com o reforço da acção indutora das políticas nacionais que tem vindo a ser prosseguida pela UE, designadamente através do Método Aberto de Coordenação, das Estratégias Europeias da Inclusão e do Emprego e dos próprio Fundos Comunitários.

Nesse sentido, um maior impulso à indispensável articulação e integração, a nível nacional, de políticas e medidas nas suas diversas vertentes (saúde, educação/formação, segurança social, justiça, habitação, etc.) pode ser dado pela disseminação de experiências bem sucedidas, quer com base documental (utilizando, por exemplo, as boas práticas neste domínio referidas nos PNAI), quer mediante a promoção ou apoio à realização de encontros europeus para debate da problemática em causa. O processo das *Peer-Reviews* direccionadas para um tal debate pode ser também uma via a seguir.

As medidas e políticas a implementar e a disseminar, com apoio dos Fundos e/ou Linhas comunitárias de financiamento específicas podem centrar-se, entre outros aspectos, sobre:

- Intensificação da igualdade de oportunidades para todos os jovens, garantindo, fundamentalmente, o acesso generalizado aos sistemas de ensino/aprendizagem.



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

- Desenvolvimento de sistemas de validação e certificação de competências não formais, que, valorizando os saberes e as aprendizagens individuais, pode ser um factor decisivo para a inclusão de pessoas desfavorecidas e dos imigrantes.
- Combate à infoexclusão através da multiplicação de espaços Internet e formação neste campo.
- Reforço da utilização das novas tecnologias, adaptando-as à formação e às características dos jovens com necessidades especiais.
- Alargamento do e-learning.
- Formação de base às famílias disfuncionais, capacitando-as para o desempenho dos seus papéis, e reforço da formação dos profissionais que trabalham com crianças e jovens.
- Reforço do papel das associações juvenis e do diálogo com outras organizações da sociedade civil, criando oportunidades e espaços para a sua concretização, designadamente através do aproveitamento de espaços colectivos onde seja possível a transmissão de experiências, valores e saberes entre gerações.
- Implementação de medidas que favoreçam a prática do voluntariado, nomeadamente incentivos fiscais, e apoio à formação dos voluntários.

No que respeita à formação de adultos dever-se-á fomentar o acesso generalizado deste grupo à progressão educativa, tecnológica, cultural e profissional. Por outro lado, é indispensável promover a formação contínua nomeadamente através da adaptação dos referenciais de formação às características dos públicos alvo e dos sectores e regiões onde exercem actividade e o reforço das modalidades que assegurem dupla certificação (escolar e profissional).

Sublinha-se, junto deste público, em particular, a relevância que assumem instrumentos que permitem o reconhecimento, validação e certificação de competências escolares e profissionais, que possibilitem a qualquer adulto identificar os seus conhecimentos e competências, a nível pessoal e profissional, permitindo a sua validação e consequente certificação, promovendo, simultaneamente, a sua autonomia.

Outro tipo de medidas, por exemplo, de carácter legislativo, poderão implicar as entidades empregadoras e trabalhadores no aumento da escolaridade e/ou qualificação profissional, contribuindo assim para a modernização das organizações e a qualidade dos empregos.

Salienta-se o papel fundamental do **diálogo social** e a **intervenção dos parceiros sociais** nestas matérias, como atesta a experiência obtida por Portugal, com a formulação da estratégia nacional em matéria de aprendizagem ao longo da vida, apresentada como quadro global de referência, de natureza prospectiva e estratégica, para o desenvolvimento dos sistemas de educação formação, deu oportunidade ao governo de assumir a necessidade de uma indispensável mobilização e envolvimento generalizado de toda a sociedade, destacando-se a participação dos parceiros sociais e da sociedade civil, nomeadamente através da constituição de parcerias que permitam a partilha de responsabilidades, a detecção de problemas, e elaboração de propostas e soluções. Entre os vários exemplos de parcerias, deve ser destacado o seu contributo em domínios como o reforço da qualificação inicial de jovens, prevenção do abandono escolar, concepção, organização e funcionamento de cursos de educação e formação de adultos; no processo de reconhecimento, validação e certificação de competências e saberes adquiridos pelos



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

adultos, por via não-formal, e informal; no estreitamento de relações entre escolas e as empresas, entre outros.

A questão das **solidariedades a desenvolver entre os jovens e os idosos** pode ser um campo interessante de troca de experiências entre os Estados-membros, uma vez que, sobretudo ao nível local, existem bons exemplos de acções intergeracionais, designadamente na transmissão mútua de saberes, na prestação de apoios mútuos ou no acompanhamento de crianças pelos mais velhos.

2.2 Uma Abordagem global ao 'Ciclo de Vida activo'

1. De que modo é que a organização do trabalho poderá ser modernizada, no sentido de ter em conta as necessidades específicas de cada grupo? Como poderá ser facilitada a integração dos jovens casais na vida activa e como poderão ser ajudados a encontrar um equilíbrio entre a flexibilidade e a segurança para educar os filhos, entrar em formação e actualizar as suas qualificações para responder às exigências do mercado de trabalho?
2. Como poderemos capacitar as pessoas mais velhas para trabalharem mais?
3. Como poderá ser a organização do trabalho melhor adaptada a novas distribuições entre as gerações com poucos jovens e com mais idosos? Como poderão os vários agentes contribuir em particular através do diálogo social e da sociedade civil?

O envelhecimento demográfico e outros fenómenos como a globalização começam a ter consequências cada vez maiores não só na sustentabilidade do modelo social adoptado, mas também nos mercados de trabalho. No sentido de se enfrentarem os desafios que se impõem, torna-se necessário colocar mecanismos/ferramentas ao dispor das pessoas e empresas no que respeita à mobilidade, capacidade de adaptação e empregabilidade, relacionadas com a capacidade dos trabalhadores adquirirem e renovarem constantemente novas competências (é imprescindível investir numa força de trabalho altamente qualificada) e na combinação de políticas activas do mercado de trabalho, formação e apoio social, no apoio a esquemas flexíveis de trabalho. Neste aspecto torna-se premente o papel do diálogo social, que deverá ser fundamental para a sua capacidade de adaptação à mudança.

O equilíbrio entre a segurança e a flexibilidade deverá, antes de mais ser uma responsabilidade praticada tanto pelos trabalhadores e pelos empregadores, como pelos governos e parceiros sociais.

A modernização da organização do trabalho deverá passar por regimes de flexibilidade de trabalho com vantagens para os trabalhadores como para as empresas, pela promoção da qualidade dos empregos, pelo investimento em capital humano, inovação e tecnologias, e pela promoção da dimensão da responsabilidade social das empresas, entre outros aspectos.

No que respeita à manutenção dos trabalhadores mais idosos no mercado de trabalho e para além no investimento formativo destes activos, dever-se-á concentrar esforços no aumento do carácter atractivo do emprego, sobretudo no que se refere à melhoria generalizada das condições de trabalho.



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Assim sendo, revestem-se de particular valor estratégico as acções que contribuem para a melhoria dos regulamentos administrativos e das práticas em domínios como os da higiene, saúde e segurança no trabalho, bem como as que fomentem processos de adaptação das organizações ao envelhecimento dos seus recursos humanos (ergonomia, adaptação de postos de trabalho, flexibilização na organização do trabalho e do tempo de trabalho, etc.). A saúde ocupacional deve ser promovida tanto junto das organizações como dos indivíduos.

Por outro lado, dever-se-á privilegiar formas flexíveis de organização do trabalho e do tempo de trabalho que constituem outra componente das condições de trabalho susceptível de promover a permanência dos trabalhadores mais velhos no emprego. À medida que os trabalhadores envelhecem deveria ser-lhes dada a possibilidade de ocuparem postos de trabalho mais adaptados às suas capacidades físicas e intelectuais. Deveriam poder optar por um emprego a tempo parcial ou, pelo menos, por uma redução do horário de trabalho.

A aprendizagem ao longo da vida surge como uma necessidade essencial das sociedades baseadas no conhecimento e na informação, assumindo particular valor estratégico nos casos em que o défice de habilitações e qualificações certificadas constitui uma debilidade estrutural do mercado de trabalho, com graves consequências, nomeadamente ao nível da produtividade. Assim, são consideradas vitais as intervenções que visem, por um lado, o desenvolvimento do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências, da educação e formação de adultos e, por outro, a dinamização das práticas de formação contínua das empresas, sobretudo segundo uma lógica de adaptação preventiva de competências e de valorização de conhecimentos tácitos. O reconhecimento, a validação e a certificação de competências contribuem para a valorização do capital humano que representam os trabalhadores mais velhos.

Neste contexto, é particularmente relevante o aumento da atractividade à participação plena no mercado de trabalho que, simultaneamente, se consubstancie num reforço efectivo dos níveis de eficácia da protecção social.

2.3. Um novo papel para os seniores

A coordenação europeia das reestruturações dos regimes de pensões promove transições flexíveis entre vida activa e reforma.

1. Será pertinente fixar uma idade legal de passagem à reforma ou permitir modelos flexíveis e progressivos?
2. Como permitir a participação dos seniores na vida económica e social, nomeadamente graças à acumulação de salário e pensão, em novas formas de emprego (tempo parcial, temporário) ou em outras formas de incentivos financeiros?
3. Como desenvolver as actividades que empregam seniores no sector associativo e na economia social?
4. Como acompanhar a mobilidade dos reformados entre os Estados-Membros, designadamente no que respeita à protecção social e aos cuidados de saúde?
5. Como investir na saúde e na prevenção para que os europeus continuem a beneficiar do aumento da esperança de vida com boa saúde?



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Estabelecer uma **idade de acesso à reforma ou permitir uma reforma flexível e progressiva** são duas realidades que podem coexistir. A existência de um quadro legislativo que permita as duas soluções afigura-se benéfico no sentido da criação de elos de contacto cada vez maiores entre a transição da vida activa para a reforma, atendendo que é indubitavelmente um dos elementos chave no sentido da adequação dos mercados de trabalho, como também dos próprios sistemas de segurança social, à dinâmica de envelhecimento que se lhes afigura.

Há, no entanto, que ter cuidado com o tipo de incentivos que são adoptados pois a sua conjugação pode revelar-se negativa. A conjugação de trabalho, nomeadamente em part-time, com a pensão, no que se poderia designar por pensão parcial, é um esquema que se julga poder vir a contribuir para uma participação mais acentuada dos idosos no mercado de trabalho, medida que num contexto de envelhecimento e de sustentabilidade financeira dos sistemas se considera mais desejável.

Contudo, a criação de tal esquema deveria ter subjacente uma intrínseca necessidade de salvaguardar eventuais casos de abuso e aproveitamento da medida no sentido de se constituir como forma de saída antecipada do mercado de trabalho ou então como meio de saneamento de trabalhadores mais idosos por parte de determinados empregadores.

Uma outra medida que, neste âmbito, pode contribuir para a prossecução deste objectivo é a redução das situações de acesso antecipado à pensão de reforma, através do:

1. Aumento das penalizações em caso de reforma antecipada.
2. Reforço das actividades fiscalizadoras na atribuição de prestações de doença e invalidez.

Dotar a população de instrumentos necessários para uma activa participação e intervenção social e cívica constitui um desafio que se reveste de importância acrescida se encarado como uma resposta à necessidade de desenvolvimento de actividades de emprego dirigidas à população mais idosa.

Nesse sentido, o **reforço do papel da economia social** poderá dar lugar a uma melhor articulação com os Governos, no sentido de substituição ou complementaridade da sua acção na prossecução das políticas sociais, nomeadamente nas dirigidas à população com mais de 65 anos, ou a pessoas na fase final da sua vida activa. O reconhecimento da importância social e económica da acção das organizações que constituem a economia social, bem como o levantamento dos principais entraves nos mecanismos reguladores que enquadram a sua actividade poderão constituir primeiros passos no sentido de permitir alargar o seu campo de acção na promoção de medidas de criação de emprego, como sejam iniciativas de microcrédito, de emprego cooperativo, de esquemas de partilha de tempo e de actividades de voluntariado.

Outro aspecto particularmente relevante quando se fala em envelhecimento será o impacto em termos do **crescimento das despesas públicas e privadas com saúde**. Constata-se que atendendo ao facto dos idosos incorrerem em média com gastos de saúde superiores, nomeadamente nos seus últimos anos de vida, o aumento do número de idosos em percentagem da população total traduzir-se-á num inevitável aumento das despesas de saúde.

Cabe aos Governos empreender medidas, num horizonte de longo prazo, no sentido de fazer com que em paralelo ao aumento da esperança média de vida haja também um incremento, pelo menos de igual proporção, do estado de saúde dos próprios cidadãos.



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A difusão e generalização de **cuidados de saúde primários**, como meio essencial da prevenção de doenças crónicas, assim como de **incentivos e sensibilização para estilos de vida saudáveis** serão no domínio dos factores estritamente demográficos as maiores responsabilidades a incorrer pelos Governos.

2.4. A solidariedade com as pessoas muito idosas

Em 2006, a coordenação das políticas nacionais de protecção social deverá ser alargada aos cuidados prolongados para os idosos.

1. Como poderá essa coordenação contribuir para a gestão das alterações demográficas?
2. Será necessário operar a distinção entre pensões de reforma e prestações de autonomia?
3. Como formar o pessoal necessário e oferecer empregos de qualidade num sector frequentemente marcado por salários e qualificações pouco elevados?
6. Como repartir de forma equilibrada os cuidados às pessoas muito idosas entre famílias, serviços sociais e instituições?
7. Como ajudar as famílias? De que forma apoiar as redes de cuidados de proximidade?
8. Como reduzir as desigualdade entre homens e mulheres na idade de reforma?
9. Como utilizar as novas tecnologias para ajudar as pessoas idosas?

A extensão da **coordenação das políticas nacionais de protecção social** aos cuidados de longa duração para pessoas idosas contribui para a gestão das alterações demográficas. Com efeito, estas questões encontram-se interligadas e, como tal, não podem ser vistas de forma isolada. Tendo em conta o aumento da taxa de esperança de vida em que é cada vez maior o número de pessoas idosas e mesmo das muito idosas (com 80 e mais anos) é natural que aumentem as taxas de dependência, daí resultando a necessidade de proporcionar cuidados de saúde e de longa duração, com incidências a outros níveis, o que exige uma melhor coordenação de políticas.

Com efeito, tratando-se de uma problemática transversal e multidimensional, o contributo de todas as respostas possíveis não deve ser dispensado.

O apoio às famílias que têm a seu cargo idosos em situação de dependência deve ser articulado entre as próprias famílias e as instituições prestadoras dos cuidados, em que estas deverão estar aptas a disponibilizar pessoal que preste apoio domiciliário e dispor de centros de noite para apoiar situações pontuais, por forma a superar as dificuldades familiares e não desenraizar os idosos do seu ambiente familiar.

Neste âmbito, o **planeamento da rede de equipamentos sociais e de serviços** respeitando critérios da proximidade com a área de residência dos utilizadores e recorrendo à acção do voluntariado organizado, de modo a constituir uma acção integrada na e para a comunidade, assume também uma especial relevância.

As instituições públicas, nomeadamente os serviços de saúde e de acção social, devem estar organizados de forma integrada, no sentido de prestarem regularmente cuidados ao domicílio.



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Os prestadores de cuidados às pessoas que se encontram na situação de dependência devem possuir formação e condições de trabalho adequadas, por forma a oferecer serviços de qualidade. Para o efeito, a formação profissional das pessoas que integrem este sector, deve passar a constituir uma prioridade, tanto a nível público, como a nível particular, podendo ser concretizada através de instituições já credenciadas e vocacionadas para a intervenção nesta área, que cada vez se reveste de maior importância e carece de maior investimento, devido ao aumento da esperança de vida das populações.

A distinção entre **pensões de reforma e prestações de dependência** deve existir, atendendo ao facto dos dois tipos de prestações visarem finalidades distintas, assentando em pressupostos diferentes. As pensões de reforma são uma prestação substitutiva da perda de um rendimento de trabalho numa óptica de seguro social, ao passo que as prestações de dependência visam compensar despesas decorrentes da falta de autonomia das pessoas mais idosas numa óptica universalista.

As **novas tecnologias** devem, também, ter uma intervenção activa no apoio às famílias que têm a seu cargo pessoas idosas, nomeadamente no que respeita à prestação de cuidados médicos, através da prestação de informações, o que evitará o recurso aos centros de saúde ou aos hospitais, nas situações menos graves. A promoção de medidas destinadas a apoiar a população idosa no seu domicílio impõe-se prioritária.

3. Conclusão: que papel cabe à União?

1. Deverá a União promover intercâmbios e uma análise regular (com uma periodicidade anual, por exemplo) das alterações demográficas e respectivo impacto nas sociedades e todas as políticas pertinentes?
2. Devem os instrumentos financeiros da União - designadamente os Fundos Estruturais - ter mais eficazmente em conta essas alterações? Como?
3. Como poderá a coordenação europeia das políticas de emprego e de protecção social integrar mais adequadamente uma dimensão que reflecta as mutações demográficas?
4. Como pode o diálogo social europeu contribuir para uma melhor gestão das alterações demográficas? Qual pode ser o papel da sociedade civil e do diálogo com os jovens?
5. Como integrar a dimensão da mudança demográfica no conjunto das políticas internas e externas da União?

O envelhecimento enquanto dinâmica inexorável das sociedades modernas traz consigo um amplo conjunto de desafios cuja diversidade importa antecipar e enquadrar em termos dos objectivos de política nas mais diversas áreas. Apesar de a evidência sugerir, e em relação à União Europeia em particular, que o envelhecimento será bem mais vincado nos países do Sul da Europa, nomeadamente na Itália, Grécia, Espanha ou Portugal, este será um aspecto transversal no âmbito da União.

A salvaguarda dos equilíbrios inter-geracionais dependerá em muito da forma como no médio prazo as autoridades de política a nível nacional e comunitário se souberem adequar no sentido de privilegiarem a salvaguarda de direitos das gerações mais jovens, assim como das vindouras. E por adequação entenda-se a capacidade das autoridades presentes assegurarem equilíbrios entre gerações, mesmo que isso signifique uma redução de benefícios para a sua própria geração. Assim, a necessidade de salvaguardar questões fundamentais para a evolução das sociedades actuais, seja relativamente à necessidade de



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

atingir níveis de desenvolvimento e coesão adequados assim como finanças públicas sustentáveis e um ambiente estruturalmente propício à inovação e ao desenvolvimento de mercados concorrenciais, conduz à necessidade de enquadrar o envelhecimento como uma área concreta de acção, seja a nível nacional, seja comunitário.

Como fenómeno transversal que é a nível comunitário, interligando processos de política comunitária já em marcha, como a política de emprego, de inclusão, de segurança social e a própria União Económica e Monetária, entende-se que caberá à União um papel chave neste domínio, de acordo com a lógica do método de coordenação aberto, capaz de fazer face aos desafios do envelhecimento. Se bem que, de acordo com os primados da subsidiariedade, através dos quais se sugeria uma manutenção dos Estados Membros enquanto executores e actores chave no sentido de aplicação das respectivas políticas sociais, cabe à União, numa perspectiva de consenso e interesse comum, salvaguardar pelo **aprofundamento e modernização do Modelo Social Europeu** e de o adequar aos imperativos do Envelhecimento.

Neste âmbito a coordenação entre Estados Membros terá necessariamente, e até enquadrando o próprio alargamento, de ir para além da formulação de diagnósticos e troca de informação qualitativa, devendo-se centrar enquanto linha autónoma de aprofundamento comunitário em conjugação, numa primeira fase, com os processos em curso no Comité de Emprego, Política Social e Política Económica. Naturalmente que numa perspectiva de maior integração comunitária nesta matéria deverão os Fundos Estruturais Comunitários dirigir particulares respostas no sentido da implementação de estruturas e competências que visem enquadrar um conjunto de políticas, estruturadas em função do ciclo de vida dos cidadãos, mas que num primeiro momento deverão dar particular ênfase às problemáticas dos idosos.

Por último, apesar de frequentemente se atribuir aos parceiros sociais, nomeadamente sindicatos e associações patronais um papel de elementos de pressão exclusivamente representativos de determinadas gerações mais idosas, a verdade é que a implementação e efectivação de reformas associadas ao envelhecimento envolve um esforço profundo e abrangente de todos os parceiros sociais. Além dos referidos, o próprio 3º sector, pelas responsabilidades incorridas na sua actuação em complemento ao próprio estado na acção nas mais diversas respostas sociais, constitui um elemento incontornável neste processo.

Lisboa, 31 de Agosto de 2005

A Técnica Superior,

(Odete Severino)

REPRESENTAÇÃO PERMANENTE
DE PORTUGAL
JUNTO DA UNIÃO EUROPEIA
EM BRUXELAS

Avenue de Cortenbergh 12
1040 BRUXELLES

A/20865

Monsieur Odak QUINTIN
Director Général
Dir. Emploi, Aff. de. & Equit. Op.
Rue Joseph II, 27 - 07/39.
Commission Européenne.
Bruxelles.

2417