

ENVELHECIMENTO POPULACIONAL, MERCADO DE TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO NOS PAÍSES DA OCDE

Patricia Silva Gomes

Mestre pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP)

Email: psilva.gomes@yahoo.com.br

João Batista Pamplona

Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).

Email: pamplona@pucsp.br

RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar e analisar sucintamente as consequências do processo de envelhecimento populacional no mercado de trabalho e nas políticas públicas de emprego nos países da Organização de Cooperação para Desenvolvimento Econômico (OCDE). Uma pesquisa bibliográfica composta por seleção, análise, resumo, complementação e confrontação das referências bibliográficas é adotada. As estatísticas disponibilizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização de Cooperação para Desenvolvimento Econômico (OCDE) são as fontes de dados empíricos e sempre que possível os dados referente ao Brasil são inseridos. O impacto econômico do envelhecimento populacional são evidenciados por meio dos efeitos diretos e indiretos. Os efeitos diretos estão associados à quantidade e à qualidade do emprego e os efeitos indiretos correspondem à redução dos recursos econômicos necessários para lidar com o envelhecimento, à interferência nas decisões dos indivíduos e, ainda, à pressão sobre os sistemas de educação, de seguro social e de saúde. As políticas públicas de emprego podem resolver ou amenizar os efeitos considerados negativos do processo de envelhecimento populacional sobre o mercado de trabalho e, conseqüentemente, sobre o crescimento econômico dos países. Destaca-se que os países membros da OCDE investigados neste trabalho estão incentivando o retorno dos trabalhadores mais velhos e idosos ao mercado de trabalho, por meio das políticas públicas de emprego, em especial, as políticas ativas, tais como: reciclagem, treinamento, orientação e realocação.

Palavras-chave: Envelhecimento populacional. Transição demográfica. Políticas públicas de emprego. Permanência e reinserção dos idosos no Mercado de Trabalho. Mercado de Trabalho.

ABSTRACT

The objective of this paper is to present and briefly analyze the consequences of ageing population on the labor market and on public employment policies in countries of the Organization for Economic Cooperation Development (OECD). Statistic provided by the UN and OECD as sources of empirical data were used in addition to literature. Although Brazil does not belong to the OECD, whenever possible, data relating to this country was inserted to compare it with national reality. Ageing

population is not only characterized by the isolated increase of older and elderly population, but also by the decline of the working age population. As a result, there is a negative impact as a result of smaller proportion of potential people of working age. Moreover, in developed countries older workers are leaving the labor market earlier which burdens the pension public system. The OECD countries investigated are encouraging the return of older and elderly workers to the labor market through employment policies, in particular active policies, such as: recycling, training, counseling and relocation.

Keywords: ageing population; demographic transition; public employment policies; elderly workers and labor market.

INTRODUÇÃO

Atualmente, os estudos a respeito do fenômeno da transição demográfica não estão mais tão preocupados em destacar a explosão demográfica, mas sim compreender o baixo crescimento populacional que muitos países estão vivenciando, com destaque para as baixas taxas de fecundidade. Além disso, nos últimos anos, a expectativa de vida da população aumentou e a taxa de mortalidade declinou, gerando alterações em sua estrutura etária. Assim a população idosa relativa cresce ano após ano.

Destaca-se que as faixas etárias das populações possuem diferentes escolhas de consumo e diferentes capacidades produtivas. Neste contexto, as características econômicas dos países também são modificadas a partir das mudanças demográficas de sua população. Logo, à medida que a população envelhece suas escolhas individuais também se alteram, não sendo possível definir com precisão um comportamento padrão. Mas, sugere-se que a partir do momento que a expectativa de vida aumenta, os indivíduos optem por modificar suas escolhas. Além disso, o próprio contexto institucional dos países pode ser influenciado por modificações de sua população.

Dado o envelhecimento populacional, cabe definir o que é ser idoso. Neste caso, uma dificuldade deve ser evidenciada, em toda a literatura consultada com a temática do envelhecimento não foi possível determinar uma única idade etária padrão para a chamada 'pessoa idosa'. Em termos internacionais, normalmente a pessoa é considerada idosa a partir de 65 anos de idade. A maioria das estatísticas internacionais disponibiliza seus dados com esta idade como base de corte (65 anos).

Porém, no Brasil, geralmente segue-se a recomendação da Política Nacional do Idoso de 1994 que considera "idoso, para os efeitos da lei, a pessoa maior de 60 anos". Entretanto, ao consultar-se as pesquisas de natureza estatística em âmbito nacional, observou-se que parte dos dados disponibilizados utilizam como corte 60 anos, e outra parte dos dados consideram 65 anos de idade.

Com a nova realidade representada pelo aumento da expectativa de vida, a forma de considerar o próprio envelhecimento da população, as políticas de aposentadoria, pensões, financiamento de cuidados com a saúde, o mercado de trabalho, o mercado de capitais e o sistema econômico tendem a se adaptar. O

tamanho destas alterações depende do comportamento político e da representatividade do grupo etário idoso (BLOOM; CANNING; FINK, 2010, p.584).

Alguns autores argumentam que uma população com maioria de idosos está propensa a experimentar um crescimento econômico mais lento (BLOOM; CANNING; FINK, 2010, p.593). Outros consideram que a medida mais significativa de escassez de trabalho não é a queda da taxa de desemprego. A produtividade do trabalho é uma medida mais importante do que o tamanho da força de trabalho. Além disso, os países possuem instrumentos para lidar com o problema da escassez de trabalhadores se for necessário (HERRMANN, 2011, p.25-26).

Para as sociedades que já estão vivenciando o envelhecimento populacional, a maioria dos autores destaca que as políticas voltadas para a manutenção (ou reinserção) dos idosos saudáveis no mercado de trabalho são fundamentais para o crescimento econômico dos países.

As empresas podem ter um papel fundamental na resposta ao processo de envelhecimento populacional. Pois se os idosos tiverem espaço para manterem-se por mais tempo no mercado de trabalho, de forma produtiva, isto pode significar menos recursos públicos gastos com pensões, aposentadorias e benefícios.

Acredita-se que as políticas públicas de emprego podem resolver ou amenizar os efeitos considerados negativos do processo de envelhecimento populacional sobre o mercado de trabalho e, conseqüentemente, sobre o crescimento econômico dos países.

No Brasil, assim como nos países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), a administração das políticas públicas de emprego ocorre por meio de ações executadas pelo governo com o objetivo de afetar o nível de emprego (AZEREDO; RAMOS, 1995, p.94).

O poder público pode contribuir por meio da combinação de políticas públicas diretamente no mercado de trabalho, na demanda e na oferta de emprego, planejando e executando medidas no presente para apoiar a população idosa no futuro. Bloom, Canning e Fink (2011, p.29) acrescentam um papel crucial ao ambiente político para reduzir os efeitos do envelhecimento populacional sobre a economia dos países. O problema do envelhecimento da população é mais uma função de políticas rígidas, obsoletas e de instituições do que um problema da mudança demográfica por si mesmo. Ou seja, mudanças nas políticas públicas serão necessárias nas sociedades que vivenciam ou vivenciarão em um futuro breve o envelhecimento populacional.

O objetivo deste trabalho é apresentar e analisar sucintamente as conseqüências do processo de envelhecimento populacional no mercado de trabalho e nas políticas públicas de emprego nos países da Organização de Cooperação para Desenvolvimento Econômico (OCDE). Estes países foram escolhidos por servirem de referência (benchmark), isto significa que ao estabelecermos comparações, inclusive com o Brasil, os países da OCDE podem disponibilizar informações consideradas referências mundiais. E ainda, dado que o envelhecimento da população destes países já está ocorrendo há certo tempo, podem ser observados exemplos práticos em andamento.

Neste artigo é adotada pesquisa bibliográfica, composta por seleção, análise, resumo, complementação e confrontação das referências bibliográficas. As

estatísticas disponibilizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização de Cooperação para Desenvolvimento Econômico (OCDE) são as fontes de dados empíricos e sempre que possível os dados referente ao Brasil são inseridos nos gráficos. Muito embora o Brasil não faça parte da OCDE, a indicação do Brasil contribui para análises nacionais futuras da problemática em questão. A partir desses dados empíricos, é realizada uma análise descritiva, com o intuito de alcançar o objetivo deste trabalho.

A estrutura desse documento está organizada nas seguintes partes, além desta introdução e da conclusão: o item 1 aborda os dados demográficos recentes dos países da OCDE, ou seja, inclui o envelhecimento populacional e as variáveis médias de fecundidade, de mortalidade e de expectativa de vida; no item 2 os dados sobre o mercado de trabalho recente dos países OCDE são apresentados, como as variáveis descritivas de composição da população economicamente ativa idosa, da taxa de participação dos idosos no mercado de trabalho, da razão de dependência total e de idosos. E ainda, sempre que os dados permitirem as informações sobre o Brasil também são acrescentados nestes dois primeiros itens. No item 3 as políticas públicas de emprego voltadas para a população entre 50 e 59 anos de idade (trabalhadores mais velhos) e, principalmente, os idosos (acima de 60 anos) são contempladas e analisadas.

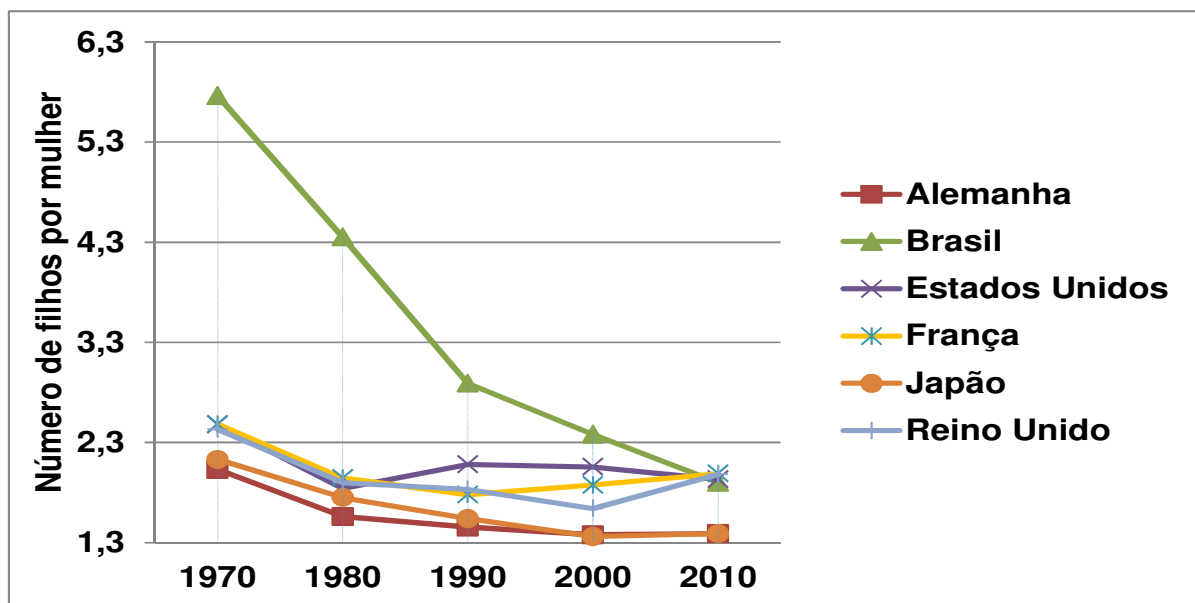
1. DINÂMICA DEMOGRÁFICA RECENTE NOS PAÍSES DA OCDE

De acordo com Bloom, Canning e Fink (2010, p.588), o envelhecimento populacional destaca-se por ser um evento nunca visto anteriormente na história dos países, e representa muitos desafios aos governantes. Quando visto pela ótica demográfica, o rápido processo do envelhecimento populacional será vivenciado na maioria dos países em uma ou duas décadas. Porém, se visto pela ótica dos governantes, significa que eles estão vivenciando uma janela de oportunidade em que os países devem ser preparados para as alterações na estrutura etária, ou seja, precisam estar preparados para efeitos sociais, econômicos e políticos destas alterações demográficas.

Ao analisar o envelhecimento populacional pelo lado da demografia, três variáveis principais são destacadas: fecundidade, expectativa de vida e mortalidade. Estas três variáveis contribuem com as estimativas das futuras projeções das populações (BLOOM; CANNING; FINK, 2011, p.6).

No gráfico 1 são ilustradas as taxas de fecundidade total da Alemanha, Estados Unidos, França, Japão, Reino Unido e Brasil. Entre 1970 e 2010, todos os cinco países pertencentes a OCDE apresentaram declínio em suas taxas de fecundidade. Em 1970, a taxa de fecundidade da Alemanha e do Japão era de aproximadamente 2,0 filhos por mulher, sendo que a taxa caiu para 1,4 em 2010. Os demais países (EUA, França e Reino Unido) apresentaram uma queda mais acentuada entre 1970 e 1980 passando de cerca 2,5 para 1,8 filhos por mulher, e alcançaram o patamar de aproximadamente 2 filhos por mulher em 2010.

Gráfico 1 - Taxa de fecundidade, 1970-2010



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados por OCDE (2013).

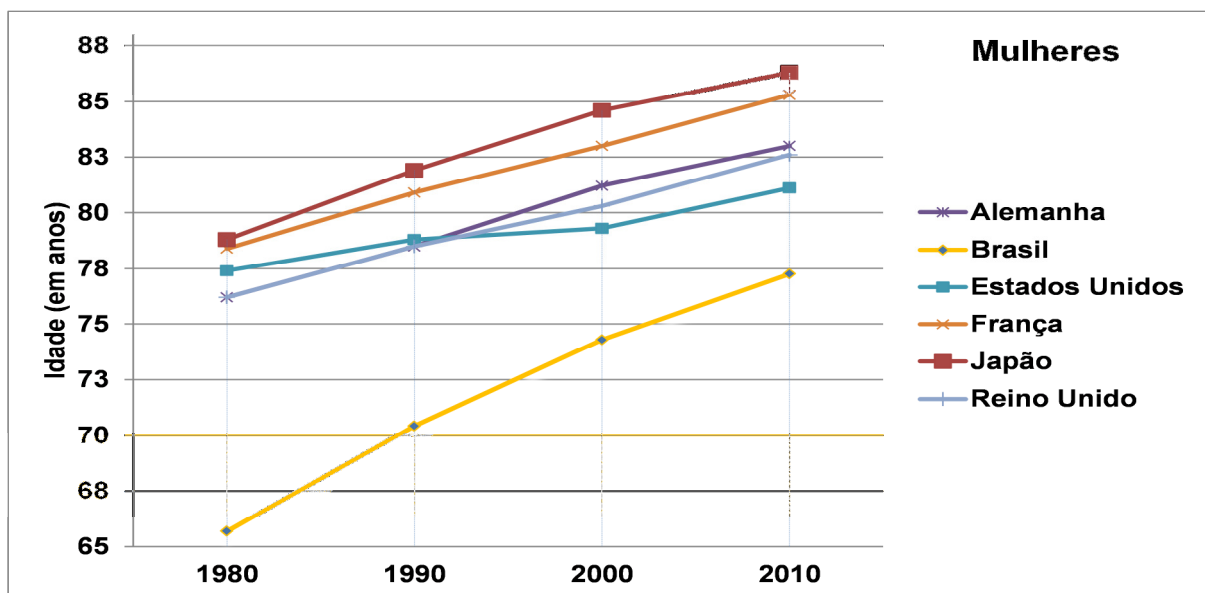
Muitas fontes destacam o acelerado processo de transição demográfica do Brasil em comparação com os países desenvolvidos. Esta característica está associada à redução da taxa de fecundidade (BRITO, 2007, p.5). Os países da OCDE, entre 1970 e 2010, registraram um declínio suave em suas taxas de fecundidade, considerando que as transições demográficas destes países iniciaram no século anterior. Enquanto que, neste mesmo período, a taxa brasileira registrou um declínio acelerado de 5,6, em 1970, para 1,9 filhos por mulher em 2010.

Mankekar (2001, p.11737) descreve que alguns países registraram taxas de fertilidade abaixo do nível de reposição da população. O autor sugere que estas populações tendem a diminuir ainda mais, a não ser que algum processo migratório ocorra ou algum evento não previsto pela teoria da transição demográfica¹ altere esta possibilidade.

O consenso a respeito da variável expectativa de vida é comum. Todos os autores destacam que esta variável impacta diretamente no aumento da população idosa e, ainda, relaciona-se diretamente com a assistência social ligada aos cálculos da aposentadoria. A expectativa de vida das mulheres e dos homens entre 1980 e 2010 é apresentada nos gráficos 2 e 3 para os cinco países selecionados da OCDE e o Brasil.

Gráfico 2 - Expectativa de vida ao nascer, mulheres, 1980-2010

¹ O movimento de alteração de altos níveis de mortalidade e fecundidade para níveis cada vez menores é denominado transição demográfica, o qual, geralmente, ocorre paralelamente com o processo de modernização. A literatura destaca que o processo de transição demográfica acontece em três fases: 1^ª) quando é observado um baixo crescimento populacional, ou seja, altas taxas de fecundidade e mortalidade; 2^ª) quando há alto crescimento populacional, relacionado à queda na taxa de mortalidade, com uma taxa de fecundidade constante; e, 3^ª) quando existe baixo crescimento populacional, em outras palavras, a taxa de fecundidade e mortalidade são baixas (PRESSAT, 1985; IPEA, 2005, p.69).



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados por OCDE (2013) e IBGE (2013).

Independente do país de nascimento, a expectativa de vida das mulheres nunca foi inferior a 70 anos desde 1980 para os países da OCDE, sendo que em 2010 foi superior a 80 anos, conforme gráfico 2. Mankekar (2001, p.11738) destaca que as mulheres idosas atuais fazem parte da geração “baby boom²” com características e números bem diferentes das mulheres idosas das estimativas para 2050, especialmente em termos de educação³.

Quando a comparação dos dados de expectativa de vida é estabelecida entre o Brasil e os países da OCDE, observa-se que o Brasil apresenta as menores idades de sobrevivência (mesmo gráfico 2), observa-se que a esperança de vida das mulheres brasileiras ao nascer era de menos de 66 anos em 1980, isto é, aproximadamente 13 anos menor do que a estimativa para as mulheres japonesas no mesmo ano. Este diferencial entre o Brasil e o Japão caiu para cerca de 10 anos em 2010. Ou seja, a população feminina brasileira possui uma esperança de vida ao nascer bem menor do que as mulheres dos países pertencentes a OCDE.

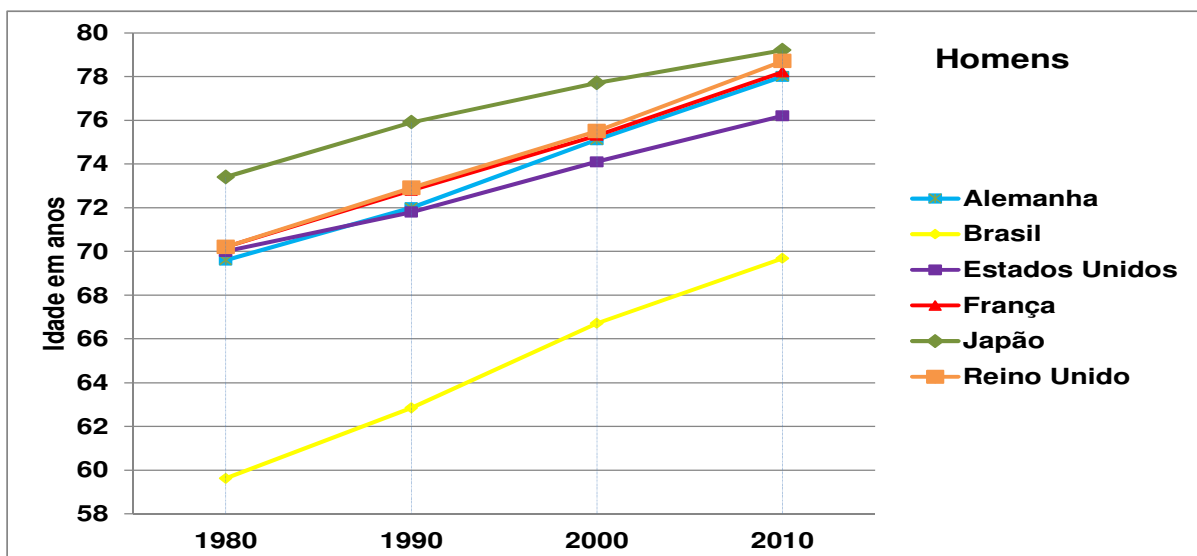
Em 1980, a expectativa de vida dos homens estava na faixa entre 68 e 74 anos e, em 2010, entre 75 e 79 anos (gráfico 3).

No geral, os homens vivem menos do que as mulheres. A esperança de vida ao nascer das mulheres são superiores em relação aos homens em praticamente todos os países do mundo. Ao estabelecer a mesma comparação da expectativa de vida para os homens, observa-se que os homens brasileiros também apresentam esperança de vida menor quando comparados com os países selecionados da OCDE. Destaca-se que em 1980 a diferença entre a estimativa de vida dos homens brasileiros em relação aos homens japoneses era de aproximadamente 15 anos e, em 2010, a diferença caiu cerca de 10 anos (gráfico 3).

Gráfico 3 - Expectativa de vida ao nascer, homens, 1960-2010

² Refere-se à geração nascida após a Segunda Guerra Mundial.

³ A literatura descreve que as coortes mais jovens iniciam sua participação no mercado de trabalho em idade mais avançada, devido ao maior tempo gasto com educação, além do aumento da participação feminina no mercado de trabalho ativo. Sugere-se que a população feminina mais jovem estimada para 2050 possuirá mais anos dispendido em educação do que as gerações anteriores.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados por OCDE (2013) e IBGE (2013).

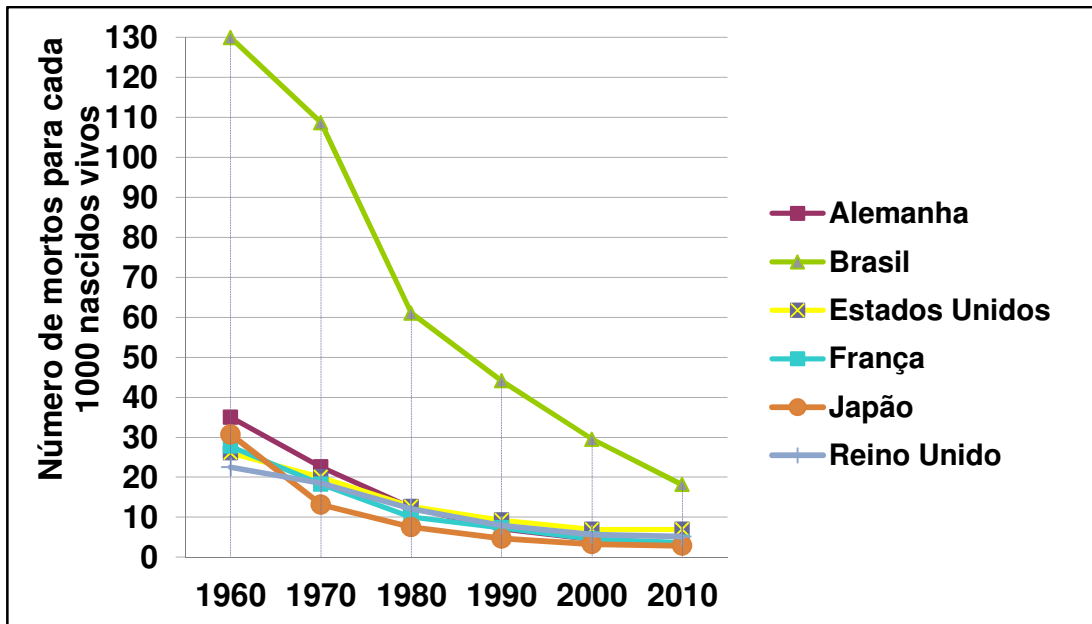
Segundo Bloom, Canning, e Fink (2011, p.7), a queda na taxa de fecundidade (número menor de novos nascimentos) e o aumento da expectativa de vida resulta em um aumento significativo da participação de idosos na população em geral.

De acordo com Serban (2012, p.357), a queda da taxa de mortalidade infantil é considerada um determinante do envelhecimento populacional. Ao examinar as taxas de mortalidade infantil, dois eventos são apresentados. Primeiro, a mortalidade vem diminuindo com o passar dos anos, ou seja, um número maior de pessoas alcança a velhice. Segundo, as pessoas vivem mais tempo, devido à queda da mortalidade na velhice (este efeito se relaciona ao aumento da expectativa de vida). Além disso, em praticamente todas as sociedades, as mulheres viverão mais tempo do que os homens (MANKEKAR, 2001, p.11738).

No gráfico 4 são ilustradas as taxas de mortalidade infantil nos países selecionados da OCDE e no Brasil, em que todos apresentaram queda contínua de mortalidade entre 1960 e 2010.

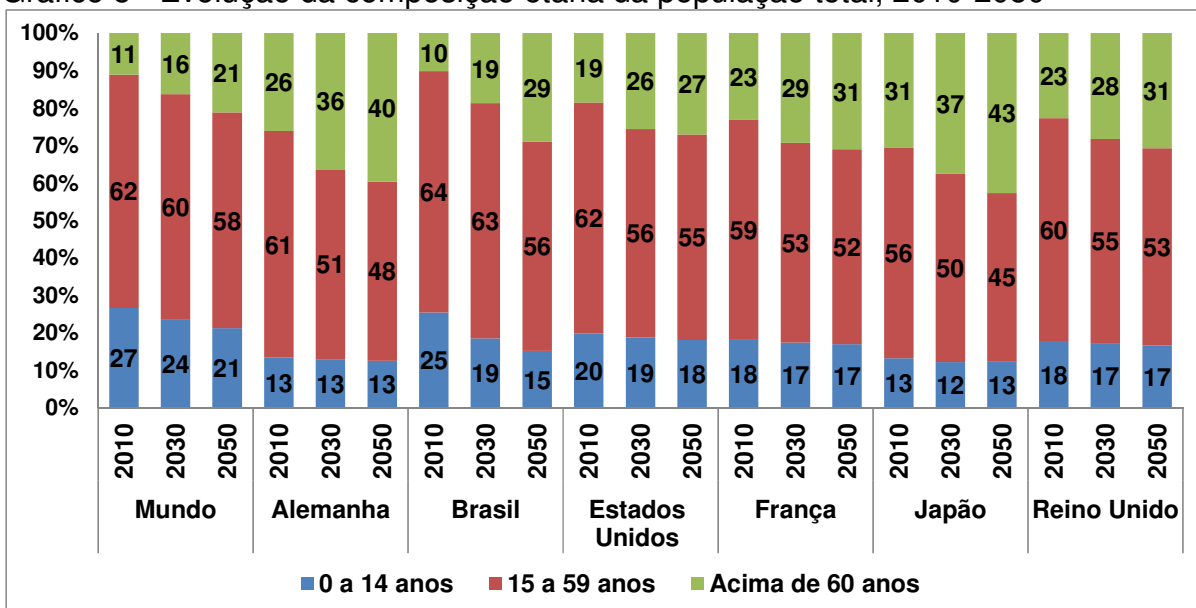
Entre os países da OCDE a maior taxa de mortalidade infantil foi registrada na Alemanha em 1960, com 35 mortes a cada 1000 crianças nascidas vivas. O menor registro foi no Reino Unido no mesmo ano, com 22 mortos. Em 2010, a maior taxa de mortalidade infantil ocorreu nos Estados Unidos (7 mortes), seguida pelo Reino Unido (5 mortes), França (4 mortes) e, por fim, Alemanha e Japão (3 mortes cada). É possível observar uma tendência de estabilização da taxa de mortalidade infantil abaixo de 7 mortes de crianças a cada 1000 nascidos vivos. Enquanto que o Brasil apresenta a maior entre todos os países selecionados com 18 mortes no ano de 2010.

Gráfico 4 - Taxas de mortalidade infantil, 1960-2010



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados por OCDE (2013) e IBGE (2013).

Gráfico 5 - Evolução da composição etária da população total, 2010-2050



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados por Nações Unidas (2013). Estimativas considerando a taxa de fertilidade média.

O fenômeno do envelhecimento das populações fica evidente ao observar-se a evolução da composição etária dos países selecionados no gráfico 5. Em 2010, os idosos (acima de 60 anos de idade) correspondiam a 11% da população mundial. Em 2030, estima-se que os idosos representem 16% da população mundial e, em 2050, espera-se que os idosos alcancem 21%. Enquanto que a população entre 15 e 59 anos tende a diminuir entre 2030 e 2050 (de 60% para 58%).

Em 2010, a população japonesa já se destacava por ser composta por 31% de idosos e, em 2050, estima-se que a população idosa japonesa aumentará para 43%. A Alemanha continha 26% de população idosa em 2010, sendo que esta proporção tende a aumentar para 40% em quarenta anos.

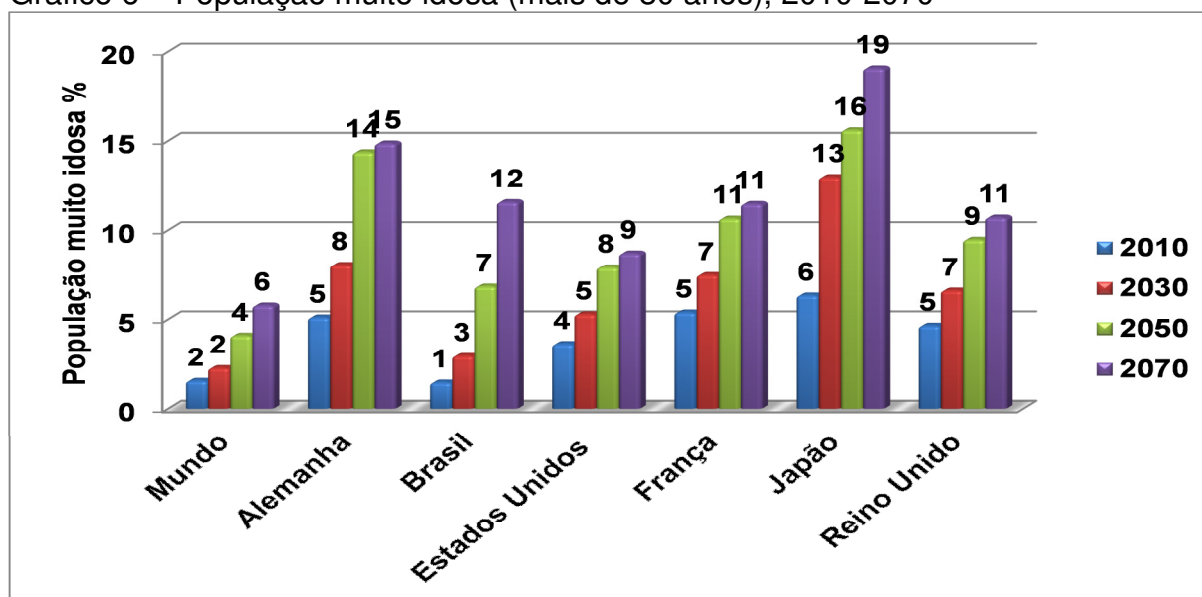
Já a população brasileira era composta por 10% de idosos em 2010. Estima-se que esta parcela tende a ser de 19% em 2030, e 29% em 2050. Nos EUA, os idosos representavam 19% da população total em 2010, e as estimativas para 2030, e 2050 são de 26% e 27% de idosos, respectivamente.

Desta forma, em quarenta anos, o Brasil terá uma proporção de idosos superior à população norte-americana idosa. Este dado é muito interessante, pois se tratam de países socialmente, culturalmente e economicamente diferentes. Por exemplo, para ilustrar este ponto de vista, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* dos EUA em 2010 foi de US\$ 47.200, enquanto que o PIB brasileiro foi de US\$ 10.800.

Outro fator importante observado no gráfico 5 está relacionado ao grupo da população de 15 a 59 anos (este grupo corresponde praticamente à população em idade ativa, ou seja, a população com potencial para trabalhar). Neste ponto, a maior proporção de PIA disponível é registrada no Brasil entre os anos de 2010 e 2030. O menor grupo de crianças de 0 a 14 anos é registrado na Alemanha e no Japão, com aproximadamente 13% de suas populações totais.

No gráfico 6 são demonstradas as estimativas para a população muito idosa (acima de 80 anos).

Gráfico 6 – População muito idosa (mais de 80 anos), 2010-2070



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados por Nações Unidas (2013). Estimativas considerando a taxa de fertilidade média.

Os indivíduos muito idosos representam 2% da população mundial entre 2010 e 2030, 4% em 2050 e 6% em 2070. Atualmente, no Japão esta população é de 6% (a maior proporção de população muito idosa nos países selecionados) e tende para 13% em 2030, 16% em 2050 e 19% em 2070.

Os Estados Unidos apresenta as menores proporções para a população muito idosa entre os países selecionados. É importante destacar que todos os países, inclusive o Brasil, apresentam estimativas para 2050 e 2070 muito superiores às estimativas mundiais.

2. ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E O MERCADO DE TRABALHO NOS PAÍSES DA OCDE

O envelhecimento das populações não é caracterizado pelo aumento isolado da população mais velha e idosa, mas, também, representa o declínio da população em idade ativa. Ou seja, a cada geração, as populações mais velhas são substituídas por coortes mais jovens menos numerosos. Como resultado, tem-se um impacto negativo decorrente de uma proporção cada vez menor de pessoas em idade potencial para trabalhar (CARONE *et al.*, 2005, p. 9).

Neste contexto, o impacto econômico do envelhecimento populacional e as suas consequências sobre o mercado de trabalho nos países da OCDE são evidenciados por meio dos efeitos diretos, indiretos e, ainda, por outros efeitos sobre o crescimento econômico dos países.

Segundo Carone *et al.* (2005, p.8), os efeitos diretos do envelhecimento populacional ocorrem sobre a oferta de trabalho, a qualidade do trabalho (por meio da estrutura etária e o sobre o capital humano), a taxa de poupança, retorno marginal do capital e intensidade do capital, e o progresso técnico e as inovações. Todos estes efeitos diretos também afetam o PIB *per capita* e o crescimento do PIB no médio prazo de seus países. Na figura 1, estes efeitos são ilustrados.

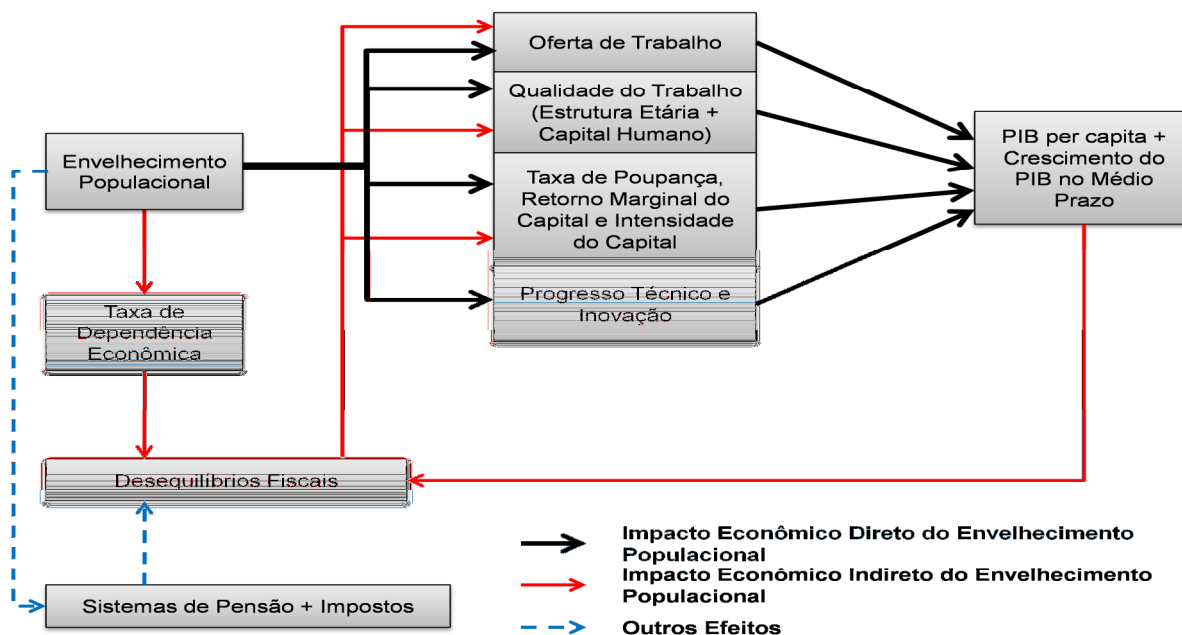
Já os efeitos indiretos do envelhecimento populacional ocorrem sobre as taxas de dependência econômica e os desequilíbrios orçamentários. Este orçamento fiscal, por sua vez, também tem impacto indireto sobre todos os efeitos diretos do envelhecimento das populações (descritos anteriormente) e, ainda, sobre os sistemas de pensões e de impostos⁴ (figura 1).

A partir da Figura 1, Serban (2012, p.359-360) apresentou os efeitos que foram divididos em dois grupos principais: 1) os efeitos diretos que impactam no tamanho e na qualidade do emprego; e, 2) os efeitos indiretos que influenciam na redução dos recursos econômicos necessários para lidar com o envelhecimento, interferem nas decisões dos indivíduos e, ainda, exercem pressão sobre os sistemas de educação, de seguro social e de saúde⁵.

Figura 1 - Os efeitos do envelhecimento populacional

⁴ Os efeitos do envelhecimento populacional ocorrem de muitas maneiras sobre as economias. Neste contexto, alguns aspectos não fazem parte do escopo deste trabalho, e informações adicionais podem ser obtidas em Carone *et al.* (2005).

⁵ Recordar-se que não é objetivo deste trabalho discorrer sobre todos os efeitos.



Fonte: Adaptado de Carone *et al.* (2005, p.8).

Uma variável importante é a taxa de participação no mercado de trabalho⁶, a qual pode elucidar parcialmente os efeitos diretos do envelhecimento populacional relacionados ao tamanho e à qualidade do emprego sobre o mercado de trabalho.

A proporção da população idosa que participa da força de trabalho varia por região de desenvolvimento e de gênero (NAÇÕES UNIDAS, 2012, p.1). Cooke (2006, p.390) descreve que nos países desenvolvidos está ocorrendo uma queda na participação dos trabalhadores mais velhos⁷ no mercado de trabalho, em especial, os trabalhadores homens. A saída precoce do mercado de trabalho destes trabalhadores mais velhos é um resultado indesejado, pois interfere diretamente na antecipação dos pagamentos das pensões públicas por períodos mais longos e na necessidade de criação de uma nova legislação para lidar com esta questão.

Segundo Mankekar (2001, p.11739), o declínio da taxa de fertilidade e as alterações culturais das famílias libertaram as mulheres, aumentando sua participação no mercado de trabalho remunerado. Este movimento de libertação feminina contribuiu para que as mulheres se tornassem independentes, não somente durante o tempo que estão dedicadas ao mercado de trabalho, mas também após a aposentadoria, já que houve mudanças importantes de atitudes.

A queda na participação dos homens no mercado de trabalho pode ser parcialmente compensada, pelo menos por algum tempo, com o aumento das taxas de participação feminina. Participar do mercado de trabalho ativo tem sido um fator muito frequente na vida das mulheres de todas as idades. Como as mulheres mais jovens são mais suscetíveis a participarem da força de trabalho em relação às mulheres mais velhas, os grupos de mulheres mais velhas têm sido substituídos por coortes de mulheres mais jovens (participantes ativas) em relação ao grupo anterior (que geralmente se aposentam). Carone *et al.* (2005, p.9) sugere que esta

⁶ A taxa de participação ou taxa de atividade no mercado de trabalho é o percentual de pessoas economicamente ativas (PEA) em relação às pessoas em idade ativa (PIA) (IBGE, 2012, p.4).

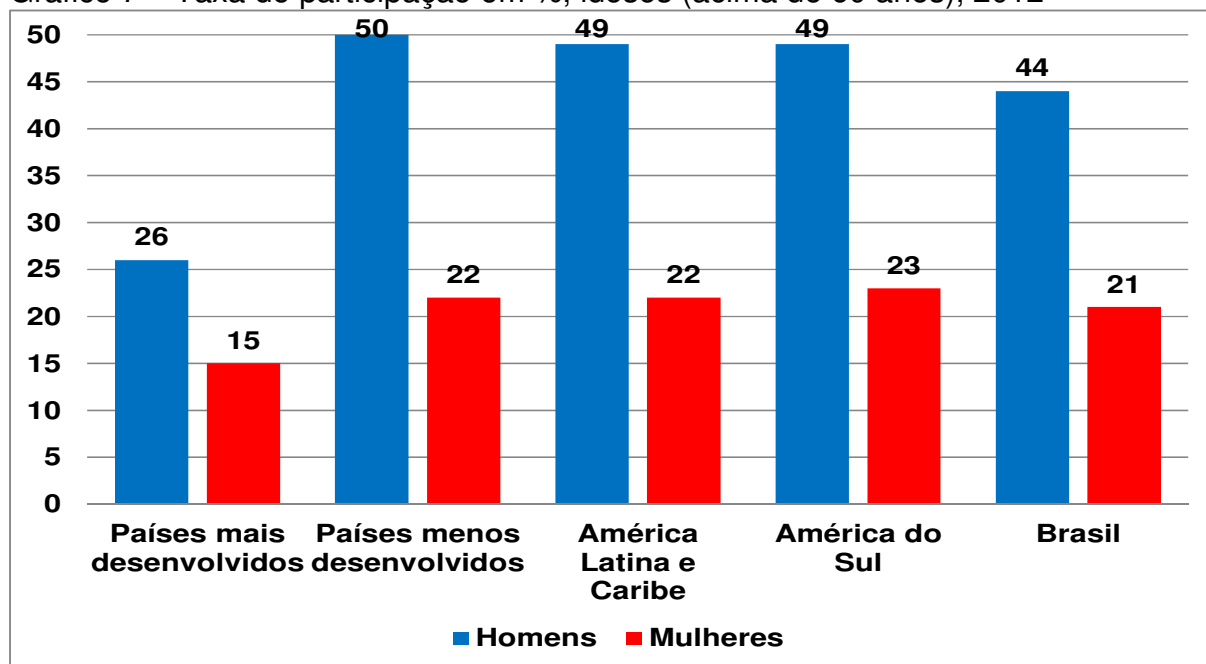
⁷ A denominação “trabalhadores mais velhos” será utilizada neste trabalho para descrever os trabalhadores com idade acima de 50 anos.

tendência crescente da participação feminina continuará até meados da próxima década.

Conforme Souza (2003, p. 3), a maioria dos estudos mostra que a decisão de se retirar da força de trabalho vem sendo muito influenciada pelos programas de seguridade social. Segundo as Nações Unidas (2012, p.1), no ano de 2012, os países menos desenvolvidos possuíam uma proporção maior de pessoas idosas que faziam parte da população economicamente ativa do que os países mais desenvolvidos. Isto se justifica porque os idosos, dos países em desenvolvimento, trabalham até uma idade ainda mais avançada, principalmente devido à limitada cobertura dos regimes de segurança social e, ainda, devido ao valor relativamente baixo das pensões recebidas por aqueles que são cobertos.

Estes dados são ilustrados no gráfico 7. Em 2012, 26% da população idosa de homens dos países mais desenvolvidos fazia parte da força de trabalho, enquanto que as mulheres representavam 15%. Esta proporção é bem maior nos países menos desenvolvidos, em que 50% dos homens e 22% das mulheres participavam do mercado de trabalho no mesmo período. Já na América Latina e Caribe, esta proporção equivalia a 49% de homens e 22% de mulheres. Nos países da América do Sul, 49% dos homens idosos e 23% das mulheres idosas participavam da força de trabalho. E, por fim, no Brasil 44% dos homens e 21% das mulheres participavam da força de trabalho neste ano.

Gráfico 7 – Taxa de participação em %, idosos (acima de 60 anos), 2012



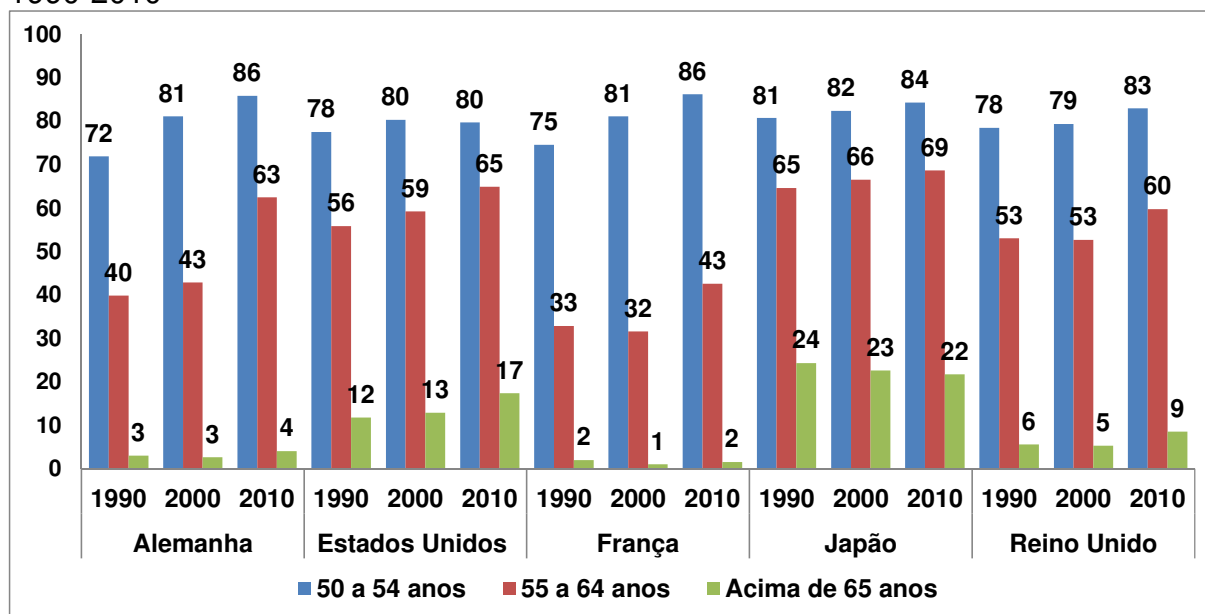
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados por Nações Unidas (2012). As Nações Unidas consideram população idosa todos a partir de 60 anos de idade.

No gráfico 8 são ilustradas as taxas de participação no mercado de trabalho dos trabalhadores acima de 50 anos de idade nos países selecionados da OCDE. O Japão destaca-se por apresentar a maior proporção de trabalhadores idosos (acima de 65 anos) com taxas superiores a 20% entre 1990 e 2010. Nos Estados Unidos também se observa uma participação relevante, inclusive com crescimento

importante entre 2000 e 2010 da população idosa. Já os demais países apresentam taxas inferiores a 10% de participação.

Para o grupo de trabalhadores na faixa etária entre 55 e 64 anos, a maior participação também ocorre no Japão, com 65%, 66% e 69%, respectivamente para os anos de 1990, 2000 e 2010. Enquanto que a França apresenta a menor taxa de participação, porém com um crescimento significativo na última década (2000-2010). Nos demais países (Alemanha, Estados Unidos e Reino Unido) foram observadas taxas intermediárias entre 40% e 60% de participação destes trabalhadores, com tendência de crescimento entre 2000 e 2010.

Gráfico 8 - Taxa de participação em %, em estratos da população acima de 50 anos, 1990-2010



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados por Nações Unidas (2013).

Para os trabalhadores entre 50 e 54 anos de idade, a participação na força de trabalho em geral foi superior a 70%. A Alemanha e a França destacam-se por apresentarem um crescimento acentuado na taxa de participação desta faixa etária entre 1990 e 2010. Já os demais países apresentaram um crescimento menos acentuado.

Portanto, em geral, a taxa de participação no mercado de trabalho dos trabalhadores mais velhos e idosos aumentou para ambos os sexos e, ainda, observa-se uma tendência crescente para os próximos anos. Neste contexto, o tamanho da força de trabalho é uma variável relevante que deve fazer parte da análise dos impactos do envelhecimento populacional sobre o mercado de trabalho e, por conseguinte, para o crescimento econômico dos países.

Em relação à qualidade do emprego, considerando ainda os efeitos diretos do envelhecimento sobre o mercado de trabalho, é vital destacar o aspecto de produtividade do trabalho. Se a produtividade da população de trabalhadores mais velhos e idosos for menor, isto pode sugerir uma redução do crescimento econômico dos países mesmo com uma alta taxa de participação no mercado de trabalho.

Os testes empíricos apresentados por Skirbekk (2003, p. 03) levam em conta o fator produtividade. O autor se concentra em como a produtividade individual varia

de acordo com a idade (considerando as capacidades físicas, habilidades mentais, educação e experiência de trabalho) e, ainda, como as combinações entre os fatores causais desses diferenciais de produtividade e as características da empresa determinam o desempenho dos indivíduos no trabalho.

O fator produtividade tende a ser ilustrado por meio de uma curva em formato de U invertido (\cap). Isto significa que a produtividade dos trabalhadores cresce continuamente até a faixa etária entre 30 e 40 anos, e atinge o pico próximo dos 50 anos de idade. Embora os trabalhadores com idade acima de 50 anos passam a ter uma produtividade mais baixa do que os trabalhadores mais jovens, mais os níveis salariais dos trabalhadores mais velhos são mais altos do que os mais jovens (SKIRBEKK, 2003, 14 e 18).

Os trabalhadores mais velhos com ensino primário e secundário⁸ são menos produtivos do que os trabalhadores mais jovens, porém os trabalhadores com ensino superior apresentam produtividade positiva até uma idade mais avançada (SKIRBEKK, 2003, 14).

Skirbekk (2003, p. 15) destaca que não existe diferença de produtividade entre os trabalhadores que trabalham para si mesmos (autoemprego) e os trabalhadores assalariados. Embora exista diferença no valor dos rendimentos recebidos, os trabalhadores independentes tendem a ter pouca variação de rendimentos ao longo da vida profissional. Enquanto que os trabalhadores assalariados tendem a receber aumento ao longo de sua carreira.

Skirbekk (2003, p. 17) enfatiza que os salários aumentam a partir do ingresso no mercado de trabalho até atingir um pico, aproximadamente, aos 50 anos de vida do trabalhador e, em seguida, apresenta um modesto decréscimo. Embora, conforme destacado anteriormente, o pico de produtividade do trabalhador ocorra aproximadamente aos 50 anos, isto gera uma discrepância entre os salários e a produtividade. Os trabalhadores mais jovens recebem menos (tendem a ser mais produtivos) e os trabalhadores mais velhos recebem melhor (tendem a ter queda de produtividade) (SKIRBEKK, 2003, 17).

Neste contexto, ocorre uma pressão para expulsar os trabalhadores mais velhos do mercado de trabalho, dado o seu maior custo associado ao decréscimo de sua produtividade. As empresas tendem a reduzir as oportunidades de emprego para estes trabalhadores. Uma importante causa da queda de produtividade está relacionada às reduções nas habilidades cognitivas em todo o ciclo de vida do ser humano (SKIRBEKK, 2003, 17-19).

Para ilustrar a participação dos idosos no mercado de trabalho, uma curva em forma de U (contrário ao da produtividade) é utilizada. Isto significa que os trabalhadores idosos mais ativos estão nos dois extremos da curva: de um lado, os poucos qualificados, com poucos anos de estudo e semianalfabetos; e, no outro lado, os mais qualificados, com mais de 11 anos de estudo (WAJNMAN; OLIVEIRA; OLIVEIRA, 1999, p. 187).

Skirbekk (2003, p. 12) acrescenta que existe uma perda de produtividade no trabalho devido ao tipo de ocupação exercida. Para os trabalhadores com funções administrativas, a produtividade manteve-se estável na maior parte das idades,

⁸ O ensino fundamental e o ensino médio são os equivalentes no Brasil.

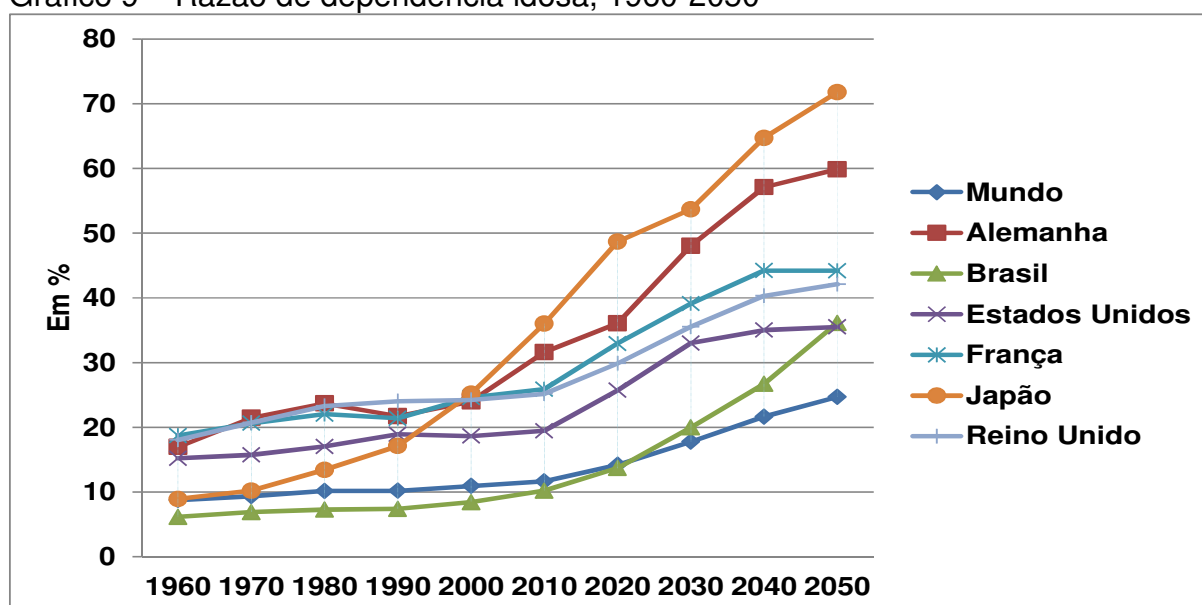
enquanto que a produtividade dos trabalhadores da fábrica caiu após os 55 anos de idade.

Fatores relacionados à renda, à saúde e à discriminação dos trabalhadores mais velhos interferem na tomada de decisão destes indivíduos em manterem-se ativos no mercado de trabalho.

A razão de dependência é uma variável muito utilizada para a tomada de decisão a respeito de políticas públicas, em especial, quando ocorre o envelhecimento populacional. Herrman (2011, p.31) destaca que o aumento na razão de dependência não é um fenômeno inteiramente novo.

No gráfico 9 são apresentadas as razões de dependência da população idosa (acima de 65 anos) em relação à população em idade ativa (15 a 64 anos) para o mundo e alguns países selecionados.

Gráfico 9 – Razão de dependência idosa, 1960-2050



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados por Nações Unidas (2013). Estimativas considerando a taxa de fertilidade média.

Para todos os casos, observa-se um crescimento na razão de dependência idosa. A maior variação percentual foi registrada no Japão, em que observa-se um crescimento de 27% entre 1960 e 2010 (de 9% em 1960 para 36% em 2010), e estima-se uma razão de dependência idosa de 72% em 2050. A Alemanha também se destacou com uma variação percentual de 17% em 1960 para 32% em 2010, e uma estimativa de crescimento para 60% em 2050. Já o Brasil apresentou uma razão de 6% em 1960 e 10% em 2010, sendo esperada uma razão de 36% em 2050 (a mesma proporção de dependência idosa dos Estados Unidos).

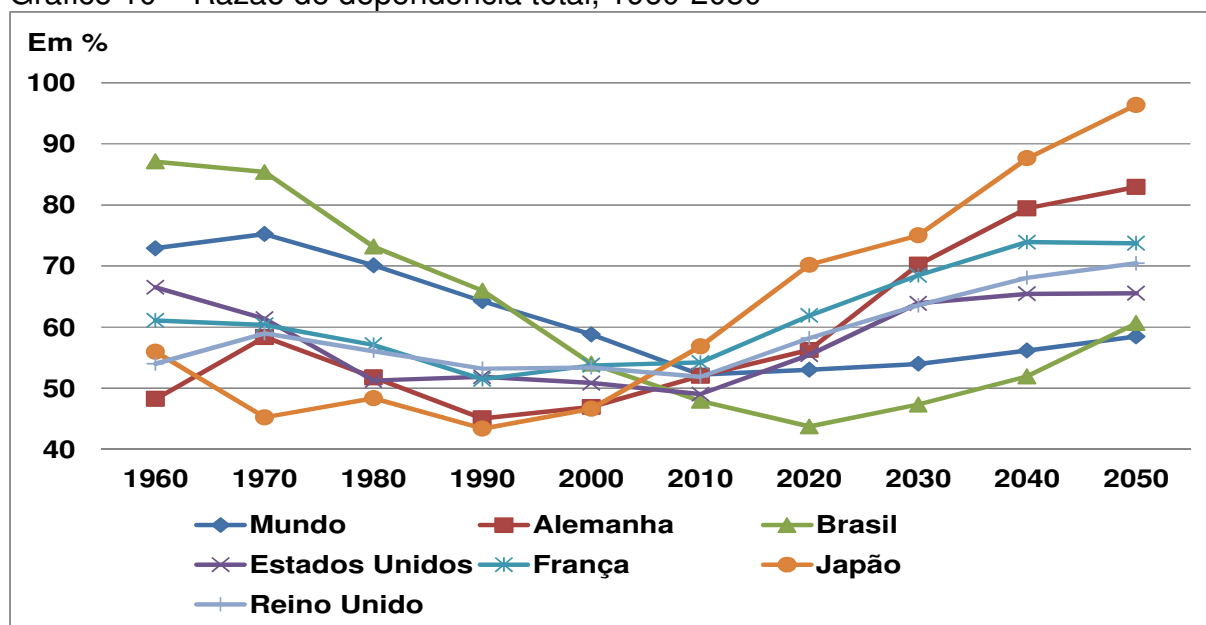
Neste contexto, Brito (2010, p.18) questiona se o Brasil, em 2050, poderia vir a ter condições econômicas e sociais semelhantes as dos Estados Unidos, de maneira a dar o suporte necessário ao grupo de idosos. O próprio autor responde a esta questão descrevendo que dada a evolução do capitalismo nestes países, provavelmente, o Brasil, nas próximas quatro décadas, não terá condições de superar todas as diferenças sociais e econômicas em relação aos EUA.

A tendência de crescimento destas razões vem ocorrendo para todos os países, sejam os mais desenvolvidos ou em desenvolvimento. Os dados sugerem que este desenvolvimento parece ter se acelerado nas últimas décadas e pode continuar ampliando o processo de envelhecimento das sociedades modernas, ou seja, trata-se de uma tendência de longa duração (THIEBEN, 2007, p. 3-5).

No gráfico 10 é apresentada a razão de dependência total, ou seja, a soma da população denominada “dependente” (jovens e idosos) dividida pela população em idade ativa (PIA). No ano de 2010 foram registradas as seguintes razões percentuais de dependência total: 52% no mundo, 52% na Alemanha, 48% no Brasil, 49% nos Estados Unidos, 54% na França, 57% no Japão e 52% no Reino Unido.

No gráfico 10 também é possível observar o ponto de vista de muitos autores, em que a menor razão de dependência é registrada exatamente entre o período de 2010 e 2020 para a média mundial. Este fator é denominado de “bônus demográfico”, ou seja, em termos demográficos, é o melhor momento para a implementação de políticas públicas.

Gráfico 10 – Razão de dependência total, 1960-2050



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados por Nações Unidas (2013). Estimativas considerando a taxa de fertilidade média.

Como descrito na introdução deste artigo, isto significa que os formuladores de políticas possuem um papel crucial para a redução dos efeitos negativos do envelhecimento populacional sobre a economia dos países. O problema do envelhecimento da população é mais uma função de políticas rígidas, obsoletas e instituições do que um problema da mudança demográfica por si mesmo. Ou seja, mudanças nas políticas públicas serão necessárias nas sociedades que vivenciam ou vivenciarão em um futuro breve o envelhecimento populacional (BLOOM; CANNING; FINK, 2011, p.29).

Segundo Mankekar (2001, p.11739-11740), o mercado de trabalho está passando por modificações. Os trabalhadores já não possuem empregos em tempo integral como visto nas sociedades industriais anteriores. Os trabalhadores mais jovens ingressam em idade mais avançada no mercado de trabalho. Possivelmente,

parte destes trabalhadores irão manter relações com mais de um empregador e, em algum momento durante sua vida profissional, terão períodos de desemprego ou reciclagem. Além disso, o trabalho não remunerado deverá ser considerado sob outros ângulos, por exemplo, os trabalhos executados para cuidar de crianças e jovens deverão ser reconhecidos.

Embora as taxas de desemprego entre os trabalhadores acima de 50 anos sejam baixas, Souza (2003, p.15) observa que os efeitos da perda do emprego entre os trabalhadores mais velhos são perversos, pois afetam sua capacidade de ganho, poupança e planos de aposentadoria. Mesmo que estes trabalhadores consigam outro emprego, a descontinuidade pode acarretar mudanças importantes na previsão de ganhos futuros. Esta alteração na vida profissional do trabalhador pode influenciar a sua decisão de sair completamente do mercado de trabalho e tornar a aposentadoria uma melhor opção.

Neste contexto, um dado interessante é destacado pela OCDE (2009, p.72), em que mais de 30% da força de trabalho do próprio governo central de 13 países membros deve se aposentar nos próximos 15 anos. Ou seja, o envelhecimento populacional não se impõe apenas como uma questão de política pública, mas também é uma questão de gestão interna dos próprios governos.

3. ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO NOS PAÍSES DA OCDE

O sistema público de emprego nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é definido institucionalmente e administrado de forma articulada ou não, dependendo das peculiaridades de cada país. As políticas públicas de emprego são o meio pelo qual os governos e administradores públicos se utilizam para afetar o nível de emprego de suas respectivas economias (RAMOS, 1997a, p.6).

Na Espanha, por exemplo, o administrador é o Instituto Nacional de Emprego (INEM), órgão vinculado ao ministério do trabalho. As políticas públicas de emprego são híbridas, englobando medidas contributivas (seguro desemprego) e assistenciais. Esgotado o período do seguro, o trabalhador desocupado pode beneficiar-se de outra medida assistencial ao desempregado. Outras medidas contemplam formação profissional e intermediação das vagas disponíveis entre os trabalhadores e as empresas (RAMOS, 1997a, p.12-13).

Já nos Estados Unidos, o sistema público possui uma administração descentralizada. As regras e até mesmo o montante do seguro desemprego, por exemplo, são estabelecidas por cada estado. A principal política de emprego neste país é a intermediação, em que as informações entre a oferta e a demanda de mão-de-obra são coletadas e disponibilizadas em uma única base de dados (RAMOS, 1997a, p.18-19).

Já o sistema público de emprego na Alemanha é administrado pelo Instituto Federal do Trabalho (*Bundesanstalt für Arbeit*), o qual gerencia o seguro, a intermediação e a formação profissional. Esta administração é descentralizada “para 11 escritórios regionais de emprego, 184 escritórios locais e 647 agências distritais”. As decisões são tomadas no nível governamental, e os executivos implementam as

diretrizes. O custo de manutenção deste programa é de pouco mais de 0,20% do PIB (RAMOS, 1997b, p.24).

As políticas de emprego voltadas para os trabalhadores mais velhos e idosos são classificadas por Cooke (2006, p. 391) em cinco tipos principais: 1) Políticas contra a discriminação de idade e aposentadoria compulsória; 2) Política de alteração das idades para elegibilidade de pensões públicas; 3) Política para evitar rotas alternativas de aposentadoria; 4) Políticas ativas de mercado de trabalho; e, por fim, 5) Políticas flexíveis e de tempo parcial para o mercado de trabalho. Os cinco tipos de políticas foram identificados em seis países (Canadá, Austrália, Alemanha, Países Baixos, Reino Unido e Estados Unidos), sendo que todas as medidas adotadas objetivam o aumento na participação dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho.

As políticas contra a discriminação de idade buscam reduzir o preconceito de idade tanto no local de trabalho quanto no ato da contratação ou demissão do trabalhador. A mão-de-obra muito cara, a baixa produtividade e a falta de capacidade de apreender novas habilidades são os principais motivos alegados para a discriminação dos trabalhadores por idade (COOKE, 2006, p. 391).

Em alguns países da OCDE, os trabalhadores na faixa etária entre 55 e 64 anos sofrem com o denominado “desemprego de exclusão”, devido à discriminação por idade ou à falta de formação ou ambos os motivos, o que caracteriza um processo de exclusão social do mercado de trabalho. Nestas condições, existe um aumento de gastos públicos com aposentadoria, advindo de um problema originado no próprio mercado de trabalho (RAMOS, 1997b, p.13 e 17).

Taylor (2000, p.269) destaca que no Reino Unido foi estabelecida uma campanha voluntária junto às empresas para diminuir a discriminação por idade e a contratação para o mercado de trabalho ativo de trabalhadores mais velhos (acima de 50 anos). Entretanto, esta atitude voluntária não está funcionando. A partir deste contexto, busca-se apoio político para que o combate a discriminação seja imposta via legislação. O autor também destaca ampliação do debate político a respeito do envelhecimento e suas consequências.

Geralmente, espera-se que a aposentadoria seja um ato voluntário do trabalhador. No entanto, muitas empresas “unilateralmente” utilizam-se do mecanismo da aposentadoria compulsória para atender os seus interesses (COOKE, 2006, p. 392).

Em alguns países, a aposentadoria é compulsória a partir dos 65 anos, mas deve ser informada com antecedência ao trabalhador. Em outros, é obrigatória a partir dos 70 anos em âmbito federal. Na Austrália e nos Estados Unidos, a aposentadoria obrigatória é proibida como forma de combater a discriminação por idade (COOKE, 2006, p. 392).

De qualquer forma, as empresas possuem condições de oferecer atrativos que induzem a aposentadoria do trabalhador, independentemente se a aposentadoria por idade for obrigatória ou não. Evidencia-se a existência de poucos trabalhos que quantificam a influência desta política sobre o mercado de trabalho. Destaca-se ainda a importância de superar a discriminação por idade sob qualquer de seus aspectos (COOKE, 2006, p. 391-392).

A segunda política observada por Cooke (2006, p. 392) é a política de alteração das idades para elegibilidade de pensões públicas. Os sistemas de

pensões públicas são complexos, porém, em termos gerais, precisam ser bem administrados e saudáveis financeiramente para proporcionarem o resultado esperado. Os administradores devem executar revisões periódicas no sistema público e executarem medidas que considerem as modificações populacionais periodicamente.

Na Austrália existem incentivos para a requisição da pensão aos 70 anos. No Reino Unido podem ser solicitadas a partir dos 60 anos para mulheres e 65 anos para homens. Já na Alemanha, a idade em que a pensão completa pode ser solicitada é igual a 65 anos para os desempregados de longa duração, e para as pessoas com deficiência, as solicitações podem ser antecipadas. Nestes países estão em andamento modificações para aumentarem a idade de requisição do benefício. No Canadá e na Holanda, alterações na forma de financiamento das pensões estão em andamento, em vez do aumento da idade (COOKE, 2006, p. 392-393).

Cooke (2006, p. 393) destaca que o efeito do aumento da idade para aposentadoria depende da importância que a pensão pública possui sobre a renda total dos idosos. Na Alemanha e na Austrália, as transferências públicas compõem a maior parte da renda dos aposentados. No Canadá, Reino Unido, Holanda e Estados Unidos, as pensões profissionais, os rendimentos de capital e os salários têm a mesma importância das pensões públicas para o total da renda dos aposentados. É importante mencionar que a poupança privada, nas últimas décadas, tornou-se uma complementação de renda relevante para os aposentados nos EUA e na Alemanha.

A política para evitar rotas alternativas de aposentadoria é o terceiro tipo descrito por Cooke (2006, p. 393). Na Holanda, nas décadas de 80 e 90, foram efetuadas reformas para permitir a aposentadoria dos trabalhadores mais velhos, com o intuito de conter o alto desemprego dos jovens. Porém, atualmente, muitos destes instrumentos (por exemplo, acordos com sindicatos e programas estatais) ainda estão em vigência. O uso excessivo do benefício por incapacidade (justificado por uma análise médica pouco criteriosa) também contribui como forma alternativa de adquirir a aposentadoria e, portanto, para a saída antecipada do mercado de trabalho.

Segundo a OCDE⁹ (2001, p. 91), a maioria dos países implementaram medidas muito rigorosas para a aposentadoria por invalidez permanente. Os Estados Unidos, Itália e Suécia, por exemplo, introduziram revisões médicas mais frequentes dos casos de aposentadoria por invalidez e, em muitos casos, aboliram a atribuição do benefício permanente.

Solicitações antecipadas de aposentadoria são permitidas no Canadá, Estados Unidos e Austrália, entretanto, os benefícios têm o seu valor reduzido. No Reino Unido, estima-se que aproximadamente um terço dos trabalhadores mais velhos que reclamaram a aposentadoria por incapacidade, nas décadas de 80 e 90, alegaram problemas de saúde como artrite, depressão e distúrbios não

⁹ O relatório da OCDE (2001, p.9) contempla a análise de nove países membros: Canadá, Finlândia, Alemanha, Itália, Japão, Holanda, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos.

especificados na coluna. As restrições adotadas buscam evitar estas rotas alternativas de saída antecipada do mercado de trabalho (COOKE, 2006, p. 394).

Recentemente, em todos os nove países membros da OCDE considerados, os governos estão incentivando o retorno dos trabalhadores mais velhos e dos trabalhadores com deficiência ao mercado de trabalho, por meio de políticas ativas de emprego (reciclagem, treinamento, orientação, realocação) (COOKE, 2006, p.394).

As políticas ativas de mercado de trabalho representam o quarto tipo de política realçada por Cooke (2006, p.394) e são significativas para o escopo deste trabalho. Na Europa, na América do Norte e na Austrália, tais medidas estão sendo utilizadas com muita frequência e incluem políticas e programas que exigem uma contrapartida para o recebimento dos benefícios, ou seja, as empresas e os trabalhadores precisam seguir certos comportamentos ou comprometerem-se com algumas regras.

A OCDE (2001, p.99) vem promovendo um programa, denominado 'envelhecimento ativo', para os trabalhadores mais velhos. Neste caso, são oferecidos cursos de reciclagem e aconselhamento e, ainda, incentivos fiscais para as empresas que investem na formação e apoio destes trabalhadores. Também é incentivado o trabalho não remunerado (voluntário) para fornecer cuidado as outras pessoas, em que se busca a promoção do envelhecimento ativo dentro e fora do mercado de trabalho. Considerando que o "trabalho reprodutivo" ainda é pouco reconhecido e se faz cada vez mais necessário, acrescenta-se a esta discussão atividades pessoais e de lazer que também demandam força de trabalho.

Segundo Cooke (2006, p. 394), empresas na Alemanha, Austrália e Holanda recebem subsídios para contratar trabalhadores mais velhos que estavam em situação de desemprego por um longo período de tempo.

No Reino Unido existe um programa específico que assiste os trabalhadores a partir dos 50 anos, oferecendo intermediação e aconselhamento para encontrarem uma oportunidade de emprego. Porém, o programa não oferece apoio financeiro para a formação dos trabalhadores mais velhos (COOKE, 2006, p.395).

Neste contexto, dado o envelhecimento populacional, na Alemanha existe uma assistência aos trabalhadores acima de 50 anos. Esta política tem o objetivo de diminuir o tempo de duração do desemprego nesta faixa etária, para tentar impedir a exclusão social do mercado de trabalho (BARBOSA, 2009, p. 69).

Segundo Barbosa (2009, p. 69), as agências alemãs oferecem um serviço mais próximo junto ao público acima de 50 anos de idade, e muitos benefícios "possuem cláusulas especiais que protegem mais intensamente" estes trabalhadores.

No tocante às políticas ativas, além do serviço de intermediação oferecido diretamente aos trabalhadores, existe um subsídio às empresas para minimizar os custos de integração dos novos trabalhadores, ou seja, abatimento de encargos trabalhistas por um determinado período. Este benefício para os empregadores de trabalhadores com idade acima de 50 anos é concedido por um período maior do que para as outras faixas etárias (até 36 meses). Neste caso, observa-se a preocupação do governo alemão tanto com os trabalhadores quanto com os empregadores e, em especial, com os trabalhadores mais velhos (BARBOSA, 2009, p. 70).

Entretanto, alguns estudiosos destacam dois problemas relacionados a estas políticas públicas específicas para os trabalhadores mais velhos. O primeiro problema possui interação direta com a política de discriminação por idade, pois políticas baseadas na idade podem ampliar o preconceito, em vez de eliminá-lo. O segundo não considera o ciclo de vida dos trabalhadores e, somente a partir dos 50 anos, efetuam tentativas de auxílio (por exemplo, treinamentos) (COOKE, 2006, p.395).

As políticas flexíveis e de tempo parcial para o mercado de trabalho representam o último tipo de políticas voltadas para os idosos apresentado por Cooke (2006, p395). Isto significa que o trabalhador mais velho pode optar por aposentar-se parcialmente, e se retirar do mercado de trabalho de maneira gradual. Os programas proporcionam ajustes à tributação pelo lado da oferta de trabalho (empresas) e, ao mesmo tempo, permitem que os trabalhadores mais velhos possam completar sua renda total mantendo-se ativos no mercado de trabalho.

De acordo com a OCDE (2001, p. 92), o conceito de reforma flexível é bem recente em discussões políticas. No início, existia a preocupação de que os trabalhadores mais velhos em regime flexível estariam ocupando a vaga no mercado de trabalho das pessoas mais jovens, no entanto, os estudos recentes demonstram que esta dúvida não se concretizou.

Embora o trabalho em tempo parcial e o autoemprego venham sendo citados, com certa frequência, como possibilidade de saída gradual para a aposentadoria, este ainda não é um padrão comum observado nos países. A única exceção ocorre no Canadá, onde o trabalho em tempo parcial é preferível entre os trabalhadores em relação ao trabalho de período integral (OCDE, 2001, p.92).

Cooke (2006, p.395) alerta para a experiência vivenciada na Alemanha. Neste caso, a flexibilidade do trabalho em tempo parcial ampliou as possibilidades de saída dos trabalhadores mais velhos do mercado de trabalho antecipadamente, o que criou um novo caminho para a aposentadoria adiantada.

Segundo Cooke (2006, p. 395-396) e a OCDE (2001, p. 93), outros desafios são somados a esta discussão. Pois, ainda não foi definido completamente como as empresas organizariam este trabalhador em tempo parcial ou flexível, nem como os custos seriam incorporados, ou ainda, como impedir que os trabalhadores mais velhos utilizassem este modelo para sair do mercado de trabalho em vez de manterem-se ativos. Embora a OCDE continue incentivando as contratações destes trabalhadores mais velhos sob este regime, sugere-se que seja uma estratégia de aprendizado e testes.

Evidencia-se a experiência japonesa em contraste a todos os outros países. É importante destacar que neste país o sistema de seguridade social possui baixa cobertura, e as ações individuais dos trabalhadores durante o tempo de atividade no mercado de trabalho são fundamentais para acumular uma poupança que possa garantir os rendimentos que complementem a sua aposentadoria.

O Japão não possui uma taxa elevada de desemprego entre os jovens, logo uma reforma para saída antecipação da força de trabalho dos mais velhos não se fez necessária, além do incentivo do trabalho em tempo parcial e autoemprego depois dos 65 anos de idade. Pensões em tempo parcial também estão disponíveis

e os trabalhadores com mais de 60 anos possuem regras de ganhos diferenciados ao manterem-se ativos no mercado de trabalho (OCDE, 2001, p.94).

No Japão, as políticas ativas de mercado de trabalho são fortalecidas com treinamento e outros serviços de emprego para os trabalhadores mais velhos. Subsídios são oferecidos para as empresas que empregarem a mão-de-obra dos mais velhos, a partir do 60 anos, e ainda, estes mesmos trabalhadores também são incentivados com subsídios para complementar a renda (após aposentadoria) via mercado de trabalho (OCDE, 2001, p.94).

Destaca-se que o grupo de trabalhadores mais velhos e idosos é heterogêneo e possui necessidades de políticas públicas de emprego diferenciadas. As reformas e as medidas sugeridas e apresentadas foram estabelecidas em agendas de investigação específicas e dirigidas a uma melhor compreensão da situação destes trabalhadores e dos respectivos mercados de trabalho nos quais estas pessoas estão inseridas (OCDE, 2001, p.94).

Por fim, ainda existe uma assimetria de informação entre o discurso das empresas e dos governos a respeito de qualquer tipo de discriminação dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho e, ainda, aguarda-se um consenso a respeito do papel da política pública na garantia das necessidades de emprego para os trabalhadores idosos (OCDE, 2001, p.99).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente as pesquisas que analisam o processo demográfico já não estão mais preocupados em destacar a explosão demográfica das populações, mas sim compreender o baixo crescimento populacional e o processo de transição demográfica que muitos países estão vivenciando.

O envelhecimento populacional é um evento relativamente recente e representa muitos desafios. Quando visto pela ótica demográfica, o rápido processo do envelhecimento populacional será vivenciado na maioria dos países em uma ou duas décadas. Porém, se visto pela ótica dos governos, significa que eles estão vivenciando uma janela de oportunidade em que os países devem ser preparados para as alterações na estrutura etária, ou seja, precisam estar preparados para os efeitos sociais, econômicos e políticos destas alterações demográficas.

Destaca-se o acelerado processo de transição demográfica brasileiro em comparação com os países desenvolvidos. Esta característica está associada à redução da taxa de fecundidade brasileira. Os países da OCDE, entre 1970 e 2010 registraram um declínio suave em suas taxas de fecundidade, considerando que as transições demográficas destes países iniciaram no século anterior. Enquanto que, neste mesmo período, a taxa brasileira registrou um declínio acelerado de 5,6 filhos por mulher, em 1970, para 1,9 filhos por mulher em 2010.

A queda na taxa de fecundidade (número menor de novos nascimentos) e o aumento da expectativa de vida resultam em um aumento significativo da participação de idosos na população em geral.

O envelhecimento das populações não é caracterizado somente pelo aumento isolado da população mais velha e idosa, mas também pelo declínio da população em idade ativa. Ou seja, a cada geração, as populações mais velhas são

substituídas por coortes mais jovens menos numerosos. Como resultado, tem-se um impacto negativo decorrente de uma proporção cada vez menor de pessoas em idade potencial para trabalhar.

Neste contexto, o impacto econômico do envelhecimento populacional e as suas consequências sobre o mercado de trabalho nos países da OCDE são evidenciados por meio dos efeitos diretos e indiretos. Os efeitos diretos estão associados à quantidade e à qualidade do emprego e os efeitos indiretos correspondem à redução dos recursos econômicos necessários para lidar com o envelhecimento, à interferência nas decisões dos indivíduos e, ainda, à pressão sobre os sistemas de educação, de seguro social e de saúde.

Nos países desenvolvidos está ocorrendo uma queda na participação dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho, em especial, os trabalhadores homens. A saída precoce do mercado de trabalho destes trabalhadores mais velhos é um resultado indesejado, pois interfere diretamente na antecipação dos pagamentos das aposentadorias públicas por períodos mais longos e na necessidade de criação de uma nova legislação para lidar com esta questão.

As políticas públicas de emprego podem resolver ou amenizar os efeitos considerados negativos do processo de envelhecimento populacional sobre o mercado de trabalho e, conseqüentemente, sobre o crescimento econômico dos países. Neste contexto, os cinco tipos de políticas de emprego observadas e apresentadas neste artigo, voltadas para os trabalhadores mais velhos e idosos, têm como objetivo aumentar a participação desses trabalhadores no mercado de trabalho.

Destaca-se que os países membros da OCDE investigados neste artigo estão incentivando o retorno dos trabalhadores mais velhos e idosos ao mercado de trabalho, por meio das políticas públicas de emprego, em especial, as políticas ativas, tais como: reciclagem, treinamento, orientação e realocação.

Não obstante há pelo menos dois problemas relacionados a estas políticas públicas específicas para os trabalhadores mais velhos. O primeiro problema está associado ao risco de ampliar o preconceito por idade, em vez de eliminá-lo. O segundo problema está associado ao fato das políticas de reciclagem não anteciparem ou preverem o ciclo de vida dos trabalhadores e, somente a partir dos 50 anos, efetuarem tentativas de treinamentos.

Em que pese os avanços nos países da OCDE, especialmente europeus, ainda há muito o que fazer em termos de definição do papel e dos instrumentos da política pública de emprego voltada ao trabalhador idoso.

REFERÊNCIAS

AZEREDO; B.; RAMOS, C.A. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. **Planejamento e Políticas públicas**, n.12, jun. 1995.

BARBOSA, E. C. **Políticas públicas de emprego**: a experiência alemã. 2009. 117f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

BLOOM, D.E.; CANNING, D.; FINK, G. Implications of population ageing of economic growth. **Oxford review of economic policy**, v. 26, n. 4, 2010.

BLOOM, D.E.; CANNING, D.; FINK, G. Implications of population aging for economic growth. **Program on the global demography of aging**. Working paper, n. 64, 2011.

BRITO, F. **A transição demográfica no Brasil**: As possibilidades e os desafios para a economia e a sociedade. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG. Set. 2007. Disponível em: < www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20318.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2012.

BRITO, F. **A reinvenção transição demográfica**: envelhecer antes de enriquecer? Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG. Set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20401.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2012.

CARONE, G.; COSTELLO, D.; GUARDIA, N.D.; MOURRE, G.; PRZYWARA, B.; SALOMÄKI, A. **The economic impact of ageing populations in the EU25 Member States**. Brussels: European Commission, n. 236, dez. 2005.

COOKE, M. Policy changes and the labour force participation of older workers: Evidence from six countries. **Canadian Journal on Aging**, ed. 25, v.4, p. 387-400, 2006.

HERRMANN, M. Population aging and economic development: anxieties and policy responses. New York: **Population Ageing**, n.5, p. 23-46, 2011.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: Síntese dos indicadores sociais 2011. 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/default_sintese.shtm>. Acesso em: 10 dez. 2013.

IBGE. Síntese dos indicadores sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira 2013. Rio de Janeiro: **Estudos e pesquisas de Informação demográfica e socioeconômica**, n.32, 2013.

IPEA. **Brasil**: o estado de uma nação. Rio de Janeiro, 2005.

MANKEKAR, P. Population aging: Economic and social consequences. **International Encyclopedia of the social & behavioral sciences**. Elsevier Science, p.11737-11741, 2001.

NAÇÕES UNIDAS. **Population Ageing and Development 2012**. 2012. Disponível em:<http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/2012PopAgeingandDev_WallChart.pdf>. Acesso em: 4 set. 2013.

NAÇÕES UNIDAS. **Statistical Databases**. 2013. Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/databases.htm>> Acesso em: 1 set. 2013.

OCDE. Ageing and Income: Financial resources and retirement in 9 OCDE countries. France: **OECD Publications Service**, 2001.

OCDE. **Ageing workforce**. Government at a Glance, 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264075061-en>>. Acesso em: 1 nov. 2013.

OCDE. **Statistics**. 2013. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/statistics;jsessionid=25u8paa7cnm02.x-oecd-live-01>>. Acesso em: 1 nov. 2013.

POCHMANN, M. Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil. Porto Alegre: **Ensaio Fundação de Economia Estatística**, v.19, n.1, p. 125-155, 1998.

PRESSAT, R. **The dictionary of demography**. Oxford, Blackwell Reference, 1985.

RAMOS, C. A. **Sistemas públicos de emprego**: a experiência de três países da OCDE (Espanha, EUA e Alemanha). Brasília: IPEA, texto para discussão, n. 511, 1997a.

RAMOS, C. A. **Notas Sobre Políticas de Emprego**. Brasília: IPEA, texto para discussão, n. 471, 1997b.

SERBAN, A. C. Aging population and effects on labour market. *Procedia Economics and Finance*. In: **International Conference On Applied Economics (ICOAE)**, n.1, p. 356-364, 2012.

SKIRBEKK, V. **Age and Individual Productivity**: A Literature Survey. Research Group on Population, Economy, and Environment. MPIDR Working Paper, v. 28, ago. 2003.

SOUZA, R.M. **Melhor idade?** Evidências sobre a participação dos idosos brasileiros no mercado de trabalho (1994 e 2000). 2003. 89 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal de Minas Gerais, CEDEPLAR, 2003. Disponível em: <http://web.cedeplar.ufmg.br/cedeplar/site/economia/dissertacoes/2003/Regina_Maria_de_Souza.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2011.

TAYLOR, P. New for old: recent developments in public policies towards older workers in the United Kingdom. Open University Business School. **Z Gerontol Geriat**, v. 33, p. 265–270, 2000.

THIEßEN, U. **Aging and structural change**. Discussion papers. German: Institute for Economic Research, n. 742, 2007.

VASCONCELOS, D. S.; ALVES, J. E. D.; SILVEIRA-FILHO, G. B. Crescimento econômico, estrutura etária e dividendo demográfico: avaliando a interação com dados em painel. Minas Gerais: **XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, 2008.

WAJNAMAN, S.; OLIVEIRA, A.M.H.C.; OLIVEIRA, E.L. A atividade dos idosos no Brasil. Org. CAMARANO, A.A. **Muito além dos 60**: os novos idosos brasileiros. Rio de Janeiro: IPEA, p. 181-220, 1999.