



Efeitos da reestruturação a nível regional e formas de abordar as suas consequências

Resumo executivo

Introdução

Embora a reestruturação e a mudança estrutural sejam cada vez mais reconhecidas como características inerentes ao desenvolvimento económico e recebam muita atenção das políticas a nível europeu e nacional, o tema é pouco discutido de um ponto de vista regional. No entanto, a maior parte das reestruturações de grande escala afeta as regiões e sectores de atividade em que ocorrem. Existem escassas informações específicas sobre os efeitos da reestruturação a nível regional, bem como abordagens para fazer face às suas potenciais consequências na economia local, no mercado de trabalho e na sociedade.

O presente relatório contribui para colmatar essa lacuna no que respeita ao conhecimento sobre a situação. Com base na análise de dados secundários, numa análise da bibliografia existente e em cinco estudos de caso aprofundados, procura identificar e debater os efeitos externos das reestruturações de grande escala em curso nas empresas. Tem igualmente como objetivo ilustrar casos de sucesso de gestão regional positiva direcionada para a manutenção e a melhoria dos mercados de trabalho na sequência de uma reestruturação de vulto.

Contexto político

Em toda a Europa, os decisores políticos reconhecem que os efeitos das reestruturações podem fazer-se sentir fortemente a nível regional e que são necessárias abordagens regionais para antever e gerir a mudança. A crise económica e financeira mundial demonstrou claramente que as regiões foram afetadas de forma diferente pela recessão, supondo-se que esse facto influenciará o desenvolvimento estrutural e a competitividade a médio e longo prazos.

Durante alguns anos, a Comissão Europeia, bem como diversos governos nacionais, promoveram abordagens de várias partes interessadas relativamente ao desenvolvimento local da economia e do emprego. Na maior parte dos casos, estas entidades adotam uma abordagem estratégica e preventiva. Em contrapartida, as iniciativas regionais conjuntas para enfrentar a gestão da reestruturação e lidar com seus efeitos parecem não ter a mesma posição prioritária na agenda política.

Principais conclusões

O período de crise e pós-crise (2008–2013) levou a profundas divergências de desempenho no mercado de trabalho em toda a UE; a maior parte dessas divergências é atribuível a fatores nacionais e não regionais.

Com base nos dados sobre a reestruturação fornecidos pelo Observatório Europeu da Reestruturação (2002–2013), o nível de intensidade mais elevado no que respeita às reestruturações de grande escala foi observado nos Estados-Membros da Europa Central e Oriental, nomeadamente na República Checa, Polónia, Roménia e Eslováquia. O resultado líquido dos casos de reestruturação em grande escala nestes países foi positivo, tendo estes beneficiado das amplas infraestruturas industriais existentes e da transferência de atividades produtivas de unidades da Europa Ocidental, cujos custos de mão-de-obra eram mais elevados.

Embora, no mercado a deslocação para os serviços constitua, a longo prazo, a principal mudança estrutural em todos os Estados Membros e regiões da UE, durante o período relativamente curto de crise e pós-crise, foram os desenvolvimentos predominantemente cíclicos em sectores específicos (nomeadamente na construção, mas também no retalho) os principais fatores determinantes do desempenho divergente verificado no mercado de trabalho a nível nacional e regional. As regiões em que a composição sectorial do emprego mudou mais desde a crise tendem a situar-se nos países em que a expansão e recessão (boom and bust) do mercado imobiliário resultaram na perda de mais de metade dos empregos no sector da construção – por exemplo, Irlanda e Espanha.

Os estudos de caso demonstram que os atores regionais e locais conseguiram estabelecer um conjunto de medidas para atenuar os efeitos da reestruturação na economia e no mercado de trabalho a nível regional. Em geral, as abordagens regionais resultam de uma combinação de intervenções em vários domínios políticos, com diferentes orientações estratégicas; pelo que as diferentes medidas variarem quanto ao seu conteúdo

e público-alvo. Na maior parte dos casos, constituem um conjunto abrangente de medidas de emergência/curto prazo, destinadas a fazer face aos efeitos imediatos, e de instrumentos estratégicos/de longo prazo, com vista a assegurar a sustentabilidade e a competitividade da economia regional a longo prazo.

As medidas a curto prazo parecem centrar-se mais nos trabalhadores e no mercado de trabalho: por exemplo, apoio na procura de emprego, destacamento para outras empresas regionais, estágios, obras públicas e subvenções ao emprego. As medidas de longo prazo são mais direccionadas para as empresas e a economia: identificar o potencial de crescimento regional, promover o empreendedorismo nessas áreas e apoiar a investigação e o desenvolvimento (I & D) e a inovação.

Estas iniciativas são concebidas e implementadas numa abordagem em que participam diversas múltiplas partes interessadas. O governo nacional muitas vezes desempenha um papel estratégico que passa pela conceção e coordenação de atividades, bem como pela concessão de financiamento. Os atores regionais e locais (governo, serviços públicos de emprego, parceiros sociais, a empresa em reestruturação e prestadores de serviços) seguem uma orientação mais operacional, pondo em prática medidas para determinados grupos-alvo.

Os dados dos estudos de caso evidenciam que a perda líquida de postos de trabalho assalariados foi consideravelmente inferior aos cortes de empregos reais nas empresas em reestruturação, dado que os trabalhadores despedidos foram absorvidos por outros empregadores, tornaram-se trabalhadores por conta própria ou optaram pela reforma antecipada.

Sob um ponto de vista económico, os efeitos a nível regional parecem ser tanto mais fortes quanto mais estreitas forem as relações comerciais e menos diversificada for a economia regional. No entanto, todas as reestruturações têm efeitos significativos para os fornecedores das empresas em reestruturação, nomeadamente as pequenas e médias empresas (PME), obrigando-os a procurar negócios alternativos ou a suportar as consequências da reestruturação (tais como, aceitar a pressão dos custos, satisfazer necessidades de pré-financiamento ou ajustar a dimensão dos lotes para entrega).

Os efeitos para a sociedade regional são difíceis de atribuir a um único episódio de reestruturação, mas os estudos de caso deste projeto, bem como a bibliografia disponível, apontam para o potencial de polarização social no domínio do emprego.

Foram identificados os seguintes fatores de êxito para as abordagens de natureza regional:

- abertura à mudança, não apenas no que se refere à reestruturação, mas também em termos de enquadramentos institucionais e estratégias políticas;
- empenho e participação ativa de todos os atores regionais e locais relevantes;
- uma abordagem estratégica integrada compreendendo vários domínios de ação, orientações e grupos-alvo, e uma execução rápida e eficiente (incluindo coordenação);
- financiamento sustentável;
- conhecimento dos desenvolvimentos fora da região.

Indicadores para políticas

- A cooperação pré-estabelecida entre atores regionais está na base do êxito das abordagens regionais face à reestruturação. Pode ser incentivada através da promoção de um «espírito regional» comum por meio de uma visão conjunta, do trabalho em rede e de intercâmbio.
- Uma abordagem estratégica integrada necessita de uma participação ativa e coordenada das várias partes interessadas, incluindo a utilização de medidas de longo e curto prazo adaptadas às características específicas da região, bem como do envolvimento dos diversos domínios políticos e grupos-alvo.
- Uma vez que quaisquer atrasos nas intervenções prejudicam a sua eficácia, deve ser criado um sistema para monitorizar continuamente os desenvolvimentos regionais. Além disso, os atores ao nível regional devem ser dotados de suficiente autonomia, bem como de competências para poderem tomar decisões.
- Para garantir um financiamento sustentável, deve apostar-se na diversificação das fontes e na realização de avaliações sistemáticas que permitam analisar continuamente a eficácia da utilização dos recursos investidos.
- Dado que uma estrutura económica e do mercado de trabalho considerada, de um modo geral, «saudável» pode contribuir para atenuar os efeitos das reestruturações de grande escala, é necessário encontrar um equilíbrio entre especialização e diversificação regionais. Do mesmo modo, é preciso ter em conta a situação específica das PME e dos que possuem uma posição mais desfavorecida no mercado de trabalho.

Informações adicionais

O relatório Effects of restructuring at regional level and approaches to dealing with the consequences está disponível em
<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1441.htm>

Para mais informações, contactar Irene Mandl, Gestora de Investigação, em ima@eurofound.europa.eu