

Relatório anual do EMR relativo a 2014: reestruturação no setor público

Resumo executivo

Introdução

No período imediatamente a seguir à recessão de 2008, o emprego no setor público continuou a crescer, contribuindo para a sustentação da procura na economia europeia. No entanto, em 2010, uma importante reestruturação encontrava-se em curso no setor público de diversos Estados Membros. Em contraste com a reestruturação no setor privado, a reestruturação no setor público afeta grande parte da população, deste modo despertando grande interesse político e gerando alguma controvérsia. Trata-se também de um processo particularmente complicado e frequentemente problemático quanto mais não seja pelo elevado número de pessoas envolvidas, pela tradição de forte proteção no emprego e pelos elevados níveis de representação sindical. De igual modo, a lógica da reestruturação no setor público é muito diferente da que preside à do setor privado, tendo como fator importante o não ser motivada por uma redução na procura dos seus serviços. A recente reestruturação no setor público tem sido desencadeada quase exclusivamente pela situação desastrosa das finanças públicas de muitos Estados Membros.

A recessão tem tido impactos muito diversificados em vários Estados Membros, e o mesmo sucede com a dimensão da recente reestruturação do setor público. Naturalmente, tal facto deve-se, em larga medida, aos diferentes níveis da dívida pública, que têm registado variações consideráveis de um Estado Membro para o outro. Acontece também, no entanto, que a necessidade de reestruturar após 2008 foi menor nos Estados Membros que tinham iniciado importantes reestruturações do setor público na década de 1990.

Contexto político

O contexto político abrangente é marcado pela austeridade, induzida pela percepção de que era necessário cortar na dívida pública por forma a manter não apenas a estabilidade financeira de cada Estado Membro, mas também a existência da moeda única. O Pacto de Estabilidade e Crescimento proporciona o enquadramento para a coordenação das políticas orçamentais nacionais na União Europeia. O seu objetivo primordial é salvaguardar a solidez das finanças públicas.

Em termos de ação preventiva, exige que os Estados Membros elaborem os seus planos orçamentais a médio prazo, fazendo uso do procedimento relativo aos défices excessivos. Nos últimos anos, a questão da dívida pública tem constituído um tema central no âmbito do Semestre Europeu. A capacidade jurídica das Instituições europeias para fazer imposições em matéria de finanças públicas tem-se feito sentir com especial intensidade em Estados Membros que entraram em situação financeira crítica, em particular nos países sob programa, beneficiários de empréstimos da Troica (Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia).

O Quadro de qualidade da UE em matéria de operações de reestruturação (QQR) foi lançado em 2013 com vista a fornecer orientações para a reestruturação de organizações com base nas experiências reais das empresas. A Comissão instou os Estados Membros a «explorar formas de aplicar o QQR proposto aos trabalhadores do setor público». Na verdade, a dinâmica geral do QQR assenta no envolvimento de uma vasta gama de intervenientes no processo, algo que deveria assumir particular relevância para a reestruturação no setor público.

O outro contexto político alargado é o do envelhecimento demográfico, quer no que se refere à capacidade para satisfazer uma procura acrescida de serviços de prestação de cuidados e de saúde no futuro imediato, quer no que se refere ao significativo aumento da idade dos trabalhadores nestes setores. Todas as iniciativas políticas em matéria de envelhecimento se revestem de particular relevância para o setor público.

Principais conclusões

- O emprego nos serviços públicos de grande dimensão saúde e educação continua a crescer, mas está comprovado que existe uma percentagem crescente de emprego privado nestes setores.

- Registaram-se 800 000 perdas líquidas de emprego no setor público nuclear (administração pública), que desde 2008 sofreu uma redução mais rápida do que a força de trabalho global. Dos 28 Estados Membros, 19 registaram reduções nas taxas de emprego na parte nuclear do setor público: a redução mais acentuada ocorreu na Letónia (-29%), enquanto o Reino Unido e a França registaram reduções superiores a 10%.
- Mais de um terço dos funcionários públicos da Europa têm agora mais de 50 anos, e a quota-parte de trabalhadores mais velhos aumentou mais de cinco pontos percentuais desde 2008, tanto no setor da saúde como no da administração pública. Dado que a maior parte da perda de postos de trabalho ocorreu no setor público nuclear, em que predominavam os homens, o emprego no setor público passou a ter, de um modo geral, um predomínio mais significativo das mulheres.
- Os cortes ou os congelamentos salariais foram mais comuns nos países sob programa, em Espanha, no Reino Unido e nos países bálticos, e menos comuns nos países nórdicos e na Alemanha.
- Os níveis de emprego nos serviços públicos são relativamente elevados nos países nórdicos e relativamente baixos nas economias mais afetadas pela crise – Grécia, Irlanda, Itália, Portugal e Espanha.
- O número de trabalhadores que optaram pela reforma antecipada diminuiu ligeiramente no setor privado desde o início da crise económica, mas aumentou no setor público.
- Em termos de impacto da mudança sobre os trabalhadores do setor público, a apreciação geral por parte dos quadros superiores do setor público é bastante negativa. De um total de 16 dimensões de desempenho, duas das pontuações mais baixas estavam relacionadas com a motivação e as atitudes do pessoal relativamente ao trabalho e à atratividade do setor público enquanto empregador. As avaliações relativamente a estas dimensões foram particularmente negativas na França, Itália, Espanha e Reino Unido.
- Os resultados obtidos pelo Inquérito Europeu sobre as Condições de Trabalho revelam que os já comparativamente elevados níveis de risco psicossocial no setor público sofrem um aumento na sequência de uma reestruturação.
- Grande parte da investigação sobre a recente reestruturação do setor público chega à conclusão de que as decisões não foram bem preparadas: os processos foram realizados de forma apressada, muitas vezes não transparente, e com pouca consulta com os parceiros sociais,

incluindo, em alguns casos, os empregadores. Houve, naturalmente, exceções. A reestruturação do setor público na Irlanda, bastante vasta, mas efetuada com recurso às necessárias consultas, constitui, provavelmente, o melhor caso a nível nacional.

- Não obstante, as provas dos estudos de caso indicam que um processo de reestruturação cuidadosamente planeado e com recurso às necessárias consultas pode produzir resultados relativamente positivos em muitos tipos de atividade do setor público e em vários contextos institucionais.

Indicadores para políticas

- É claro que o tema do setor público vai continuar a ser motivo de grande preocupação em termos de políticas. O perfil dos trabalhadores despedidos (ou daqueles que se despediram voluntariamente) sugere um agravamento do défice de competências. Acresce o facto de os desafios demográficos se fazerem sentir com particular gravidade no setor. No entanto, não há dúvida de que o setor tem um grande potencial para aumentar a sua eficiência através de uma utilização mais generalizada das tecnologias da informação e da comunicação.
- A falta de experiência em matéria de reestruturações no setor público significa que nem os parceiros sociais nem as autoridades do mercado de trabalho dispõem dos conhecimentos específicos ou infraestruturas necessários para facilitar processos de transição positiva no contexto do mercado de trabalho. Existem muitos casos positivos – por exemplo, os comités de segurança do emprego no setor público, na Suécia – dos quais é possível extrair valiosos ensinamentos.
- Dada a longa tradição que o setor público tem de conceder ao seu pessoal flexibilidade de horários, rotatividade de tarefas, partilha do trabalho e diversas progressões na carreira, estas medidas deverão ser parcialmente reorientadas no sentido de se tornarem instrumentos de gestão para implementar a transformação da força de trabalho.
- Será necessário desenvolver esforços no sentido de assegurar que as competências dos trabalhadores demitidos do setor público sejam mais transparentes para potenciais empregadores. A abordagem baseada nas qualificações deverá ser orientada no sentido das verdadeiras competências dos trabalhadores.

Informações adicionais

O relatório «ERM annual report 2014: Restructuring in the public sector», (Relatório anual do ERM relativo a 2014: reestruturação no setor público) está disponível em <http://www.eurofound.europa.eu/publications>, no ano de 2015.

Para mais informações, queira contactar John Hurley, Gestor de Investigação, em joh@eurofound.europa.eu