

dezembro
2013



A ANATOMIA DA CRISE: Identificar os problemas para construir as alternativas

1º relatório, preliminar, do Observatório
sobre Crises e Alternativas

Índice

Apresentação	3
Cap. 1 Compreender a Crise: A economia portuguesa num quadro europeu desfavorável	12
1.1 Introdução	12
1.2 Contextualizar a economia portuguesa: uma análise de economia política da integração europeia	13
1.3 A grande transformação europeia da economia portuguesa	19
1.4 Um modelo de financeirização híbrido	29
1.5 Da financeirização aos desequilíbrios e ao ajustamento salarial	55
1.6 Conclusão	64
Referências	67
Cap. 2 A União Europeia e Portugal entre os resgates bancários e a austeridade: um mapa das políticas e das medidas	72
2.1 Introdução	72
2.2 As três fases da abordagem europeia à crise	73
2.3 As três fases da abordagem da crise em Portugal	76
2.4 O Memorando e a sua execução	85
2.5 O dano causado pela austeridade à economia e à sociedade portuguesas	100
2.6 Conclusão	105
Referências	107
Cap. 3 Austeridade, reformas laborais e desvalorização do trabalho	108
3.1 Introdução	108
3.2 Reformas laborais e austeridade sobre o trabalho	109
3.3 Análise da Lei 23/2012	117
3.4 Quantificação das transferências de riqueza entre o trabalho e o capital	129
3.5 Impactos e reações de atores sociais	149
3.6 Conclusão	153
Referências	158
Cap. 4 O Estado Social, crise e reformas	161
4.1 Introdução	161
4.2 Do reformismo neoliberal à crise do Estado Social: o impacto nos serviços sociais públicos	162
4.3 As desigualdades e a pobreza	191
4.4 A opinião dos portugueses sobre o Estado Social e as crises	210
4.5 Conclusão: repensar os serviços sociais e as formas de intervenção	239
Referências	243
Cap. 5 Estado de Direito ou Estado de Exceção: A justiça constitucional face ao questionamento do Estado Social	250
5.1 Introdução	250
5.2 A Judicialização da Política na Era da Austeridade	251
5.3 O caso português: o Tribunal Constitucional entre o modelo social europeu e o emagrecimento da cidadania	257
5.4 Conclusão	271
Referências	272

Apresentação

1 Introdução

A primeira finalidade da apresentação deste texto, neste momento, é sujeitá-lo a uma audição pública. Ele é, no entanto, uma proposta concreta, em que se assume a opção por uma matriz de análise precisa, entre várias possíveis. Possui, além disso, uma identidade própria, que pode ser caracterizada do seguinte modo:

- É uma análise crítica comprometida uma observação rigorosa do que se considerem aspetos cruciais do problema português, cuja definição é importante para as alternativas de governação que também apresentaremos;
- Os diagnósticos estão na base das alternativas que, embora de forma desequilibrada, ocupam o espaço público em Portugal e na Europa;
- Não se assume que os diagnósticos sejam fáceis, triviais e naturalmente partilháveis; pelo contrário, acha-se que há ainda um défice elevado ou um desequilíbrio grave em matéria de interpretação da crise em Portugal;
- Atribui-se muito valor ao conhecimento académico disponível, reconhece-se-lhe a controvérsia que lhe é inerente e encara-se o pensamento crítico como fonte de soluções; na verdade, a autonomia do saber académico, a sua persistência, o modo longo como é formado, a independência face a poderes imediatos e a relação que mantém com a densidade dos problemas da sociedade – e não com problemas ou questões segmentadas e transitórias – tornam esse conhecimento um recurso que deve estar disponível para a discussão no espaço público e para o seu enriquecimento prático;
- Optou-se deliberadamente por uma matriz de problemas e análises; o âmbito podia ser outro, mas elegeu-se este como o mais útil para a primeira edição do relatório;
- Essa matriz é delimitada; não se incluíram todos os assuntos possíveis; escolheram-se os que formam um campo com significado e utilidade.

A matriz do relatório formou-se através de cinco pontos essenciais:

- Sublinha-se a sobredeterminação europeia da crise e a sua forte vinculação à arquitetura institucional da UEM, destacando-se o papel da lógica financeira internacional e do sistema bancário; trata-se criticamente a relação que as decisões internas tiveram com o quadro geral de governação da economia, mas rejeitam-se as teses moralistas e recusa-se a ver a economia portuguesa como um ponto solto, desligado do seu contexto, das relações institucionais em que se envolveu, assim como se presume que tais relações tanto podem ser viabilizadoras da sua estruturação progressista como geradoras de dependências perturbadoras – e foi esta última que

predominou num último grande ciclo de inserção externa de Portugal, o de parte constituinte da UEM.

- Assume-se a austeridade como uma forma de economia política, que conheceu alternativas nas fases iniciais de “gestão” da crise, mas que a seguir passou a ser sistematicamente formulada tendo em vista agir sobre o modelo social e político, revolucionando-o estruturalmente através do modo como considera o trabalho e o Estado: não se assume a austeridade nem como necessidade “técnica” e “transitória”, nem como condição funcional para uma fase seguinte, posterior à “correção”, em que o progresso ocorresse naturalmente.
- Mostra-se que estamos perante roturas violentas introduzidas na forma do Estado e da governação, disso sendo prova o modo como a questão social se tornou objeto de judicialização, quando noutras fases foi matéria que calibrava positivamente o modelo de desenvolvimento, através de consensos que consagravam lutas sociais anteriores e davam aos processos inclusivos a centralidade que hoje é ocupada pela exclusão e pela desvalorização interna.
- Dá-se muita importância ao principal alvo de desvalorização, o trabalho e os salários. O lugar dos salários diretos e dos indiretos – sendo estes os que decorrem das políticas sociais e das políticas públicas de regulação estatal e da definição de direitos – na economia política da austeridade é, com efeito, decisivo e isso está demonstrado quer nos danos que a sua desvalorização provoca na economia, quer na obsessão que rodeia a sua “reforma estrutural”.
- Para além desta racionalização, faz-se no relatório um ensaio original de quantificação das transferências de riqueza do trabalho para o capital, apenas em resultado de uma concreta alteração da legislação laboral; demonstra-se que é de uma reversão muito problemática e perigosa do sistema social e político que se trata, e não de uma simples necessidade da economia, que, aliás, reage negativamente à baixa dos custos unitários de trabalho, aumentando a recessão.

Este relatório é, assim, o resultado de uma combinação analítica entre economia política, avaliação do quadro europeu, análise da nova questão social, compreensão do significado da judicialização da política e visibilização da natureza das novas relações assimétricas em construção, sejam elas as relações laborais ou sejam as novas dependências numa sociedade europeia fragmentada e marcada pela decomposição do seu modelo inicial.

Estas várias dimensões, que a seguir se apresentam, interpretando-se o seu conteúdo, são pois as marcas deste relatório, isto é as teses que o compõem.

2 A economia política da integração assimétrica e da financeirização

É, de facto, de economia política da integração europeia que começa por se falar para situar a integração assimétrica que se gerou no plano comunitário. A moeda única, desacompanhada de qualquer dos restantes mecanismos que são próprios da política económica e social de uma zona soberana, desabrigou o conjunto da união e, muito particularmente, os países periféricos, que deixaram de dispor de políticas cambial, de controlo de capitais e de criação de crédito próprias e nem por isso passaram a ter políticas orçamentais, industriais, fiscais ou sociais comuns. O benefício deste processo foi para o capital financeiro europeu e para as frações mais internacionalizadas do capital industrial e, portanto, para os países onde se localizam e que não carecem do mesmo modo dos instrumentos de ação que faltam: assim se gerou uma assimetria estrutural europeia com consequências devastadoras para as periferias e, a prazo, para o próprio centro.

É esta a razão por que falamos de sobredeterminação externa. Com a particularidade de Portugal ser uma das economias periféricas que, desde a preparação para o Euro, regista uma estagnação prolongada, com défices continuados da balança corrente, originando um endividamento externo elevado. Os défices periféricos articulam-se com os excedentes centrais e estes impelem o capital financeiro que lhes corresponde a processos de reciclagem através do crédito junto dos países deficitários. Foi isso que fizeram, com especial intensidade nalguns momentos.

É verdade que os Estados nacionais tiveram um papel relevante na criação de uma integração monetária deste tipo. Porventura porque alguns tentaram um compromisso (impossível) entre liberalização financeira e ausência de um modelo positivo de governação da sociedade e da economia à escala europeia, por um lado, e manutenção dos pilares do Estado social no plano interno, por outro. Não se compreendeu que o Estado social é um dos instrumentos de formação do próprio modelo de economia e da geração de capacidades na sociedade, e não um custo adicional, separado e ajustável a uma esfera económica e financeira alheia, que o tolera ou condena. É certo que o “segundo projeto de integração” iniciado com o Ato Único de 1987, prosseguido com Maastricht em 1992 e que culminou com o Euro, estava ofuscado pelo sucesso da convergência real registada e isso não teria permitido ver que estava em curso uma mudança radical do regime de política económica e o desencadear de uma profunda divergência, tanto real como nominal, entre os países europeus e até da união com outras zonas do mundo.

Mas o que também é central é o argumento, que apresentamos, da financeirização das sociedades, entendida como o domínio crescente e “livre” das esferas financeira, contribuindo para a perda de soberania económica e política. Privatização da banca, abolição do controlo de capitais, desregulamentação rápida e “desligamento” relativamente aos bancos centrais, junto de quem a banca comercial tinha reservas obrigatórias elevadas que passam a circular sem baias como oferta generalizada de crédito, descompartimentação dos mercados

financeiros, “inovação” financeira, eis o ingredientes desse processo. Uma confiança plena (e imprudente) nas “forças do mercado”, sem nunca olhar às “fraquezas do mercado”, e uma aposta acrítica no lado da oferta, tomando como provada a realização das suas virtudes, completou o quadro em toda a sua amplitude.

No caso português, assistimos ao que designamos um “financeirização híbrida”: um processo associado à expansão do capital mobilizado pela banca (e não tanto do titularizado), refletida no crédito abundante e no papel de uma moeda sobreapreciada, viabilizada por afluxos de capitais estrangeiros e não separável da inserção na UEM, o que lhe permitiu não ter de acumular grandes reservas de moeda estrangeira para garantir a estabilidade da taxa de câmbio, como aconteceria se isto não se verificasse.

O sector bancário foi, entre nós, “centro nevrálgico da acumulação financeira”, ao promover um endividamento elevado e ao não conservar a posição equilibrada que teve até final dos anos 90 e ao degradar os rácios entre depósitos e empréstimos. A integração pelo financiamento e pelo endividamento foi o nome próprio da integração monetária na zona euro e o início da crise financeira nos EUA foi o acelerador desse processo, pois nesse início, a periferia europeia e Portugal foram uma “boa praia” para onde se transferiram os créditos que necessitavam de manter a sua circulação. O BCE foi, a seguir à crise financeira iniciada nos EUA, o lugar de refúgio para a manutenção do papel destacado da intermediação bancária em Portugal. Quer dizer, tanto a esfera financeira privada e dita “de mercado”, como a esfera pública de uma soberania monetária europeia distorcida, foram boas para dar ao sector bancário o lugar de comando da economia portuguesa que ele desempenhou sem limites. Se o papel da banca fosse apenas o de intermediação financeira perante os desequilíbrios estruturais da economia portuguesa, o problema do endividamento nacional não seria do montante que assumiu.

Os problemas gerados são variados: escassa capacidade competitiva face ao exterior, redução da taxa de investimento, economia distorcida pela posição cómoda do sector dos bens não transacionáveis, incentivado por privatizações igualmente cómodas, desindustrialização, destruição do emprego. Num contexto de financeirização como o que já foi referido, o próprio reequilíbrio da balança corrente através de uma maior exportação de bens e serviços não deve fazer esquecer passa a registar-se uma muito mais volumosa cedência de rendimentos ao exterior sob a forma de rendimentos do investimento, a maioria dos quais são “investimento” financeiro puro, quer dizer, desligado da economia e da produção.

3 As crises que há na crise: a austeridade como escolha deliberada e política

A imposição de uma economia política da austeridade foi feita através de uma intensa tentativa de demonstração de que esta é a solução única, obrigatória, incontornável. O argumentário é conhecido. Tomam-se as economias como entidades estáticas e não como sistemas; como dados e não como realidades sobre as quais se pode agir de formas diversas e alternativas. Ora, ficou bem demonstrado pela forma como a União Europeia foi formulando o problema que havia várias formas de encarar a crise e várias formas de a enfrentar: como crise financeira, primeiro, agindo sobre o sistema financeiro; como crise de bloqueamento recessivo da economia, depois, intervindo em termos expansionistas, e, finalmente, como crise de confiança dos mercados, postulando-se que tal implicava uma lógica sistemática de austeridade. Quer dizer, a última formulação da crise – aquela que se revelou desastrosa – foi a que escolheu intervir nos fundamentos básicos da organização social e política, isto é, a que escolheu considerar os mercados como o fulcro essencial e indiscutível da determinação dos padrões de vida coletiva, submetendo às suas razões os restantes mecanismos de coordenação económica social e política, isto é, as empresas, as comunidades, as organizações e o Estado.

Esta determinação ideológica fundamental foi insensível aos resultados positivos das soluções anteriores à austeridade e foi estrutural e friamente serventuária do princípio de reversão constitucional (em sentido não apenas jurídico) da organização coletiva, independentemente dos custos materiais e sociais e simbólicos que ele implicava e que se representam na "inovação destrutiva" que a austeridade é.

A chamada governação económica, culminando no pacto orçamental, com a regra que estipula um défice estrutural inferior a 0,5% do PIB nominal é um instrumento principal da gestão da crise pela austeridade, sendo admissível encará-lo como o modo de assegurar a reserva de espaço social e político para os poderes e os interesses dos mercados, através do recuo compulsivo da esfera pública e das suas capacidades de ação. Na verdade, há uma outra governação da economia na União Europeia que se não se assume e que poderia constituir um contributo progressista, tanto para a resolução dos problemas existentes como para um estruturação capaz do espaço comunitário.

A "gestão" da crise através da austeridade tem factos característicos que a definem lapidarmente: a redução da riqueza criada na economia (recessão e diminuição do PIB e do emprego), o bloqueamento das relações que produzem dinâmica económica e social (relações salários/procura, procura/emprego ou emprego/investimento), por exemplo. E há um facto singularmente expressivo: o aumento da receita fiscal sem consideração dos princípios básicos da justiça fiscal, tendo como uso preferencial dessa receita a remuneração dos ativos financeiros de credores, especialmente externos, em vez de qualquer outra finalidade como, por exemplo, a redistribuição do rendimento através do emprego.

Conhecem-se as convicções expressas acerca da relação entre austeridade, entendida como desvalorização interna, e consolidação orçamental, por um lado, e fé nos resultados expansionistas de tais ações, por outro. Sabe-se, em particular, como surge neste contexto outro mecanismo decisivo do processo de reversão social e política, a chamada reforma laboral, entendida essencialmente como fragilização das condições negociais dos trabalhadores e redução dos seus salários.

Os efeitos recessivos de tudo isto, cedo intuídos e demonstrados por muitos, demoraram a ser reconhecidos na letra dos documentos oficiais, designadamente nas avaliações e revisões do memorando. Hoje tem-se a mais completa das noções acerca do dano causado por uma das interpretações da crise, a que esteve funcionalmente ligada a uma opção política e ideológica que apostou ou se submeteu a um processo profundo de reversão do modo da nossa organização coletiva. Não pode ser, pois, pela necessidade ou valia da solução económica que a austeridade pudesse conter que ela se mantém. A sua condição errada e nociva está demonstrada nos caminhos que a economia tomou. Importa também discutir-lhe os mais profundos significados políticos e societais.

4 Uma mecânica precisa: transferência de riqueza do trabalho para o capital

Está demonstrada a centralidade ocupada na “gestão” da crise pelas relações laborais, pela posição atribuída ao trabalho, pela reversão profunda das leis económicas e sociais que presidiram à formação de uma parte importante dos salários, tanto os diretos como os indiretos, durante as fases em que o capitalismo desenvolveu mecanismos inclusivos na base dos quais assentou processos de crescimento e difusão de bem-estar. Ninguém duvida do significado profundo e volumoso de tais mudanças, tanto pelos efeitos recessivos que produzem como pelo seu efeito material diferenciado entre grupos sociais, com ganhos para uns e perdas para outros. São, no entanto, finos e prolixos os modos como se concretizam.

A quantificação aqui feita da transferência de riqueza do trabalho para o capital, implícita num aspeto da legislação laboral, quando esta altera direitos, diferencia as posições e introduz uma lógica regressiva, não revela apenas que falamos de percentagens muito significativas da riqueza nacional, revela ainda está em curso um processo de fragmentação do trabalho, cheio de riscos para a coesão social.

O exercício proposto é muito simples: analisa apenas a terceira alteração ao Código do Trabalho feita pela Lei 23/2012. Não se trata, obviamente, de reduções nos salários nominais de base. Trata-se apenas de alterar o que regula o trabalho suplementar, o período de descanso compensatório, a compensação por despedimento e a redução do número de feriados. Considerando apenas os mais de 400 mil trabalhadores que realizam horas extraordinárias, é possível estimar uma transferência dos trabalhadores para as empresas da ordem dos 2 mil milhões de

euros, a que haveria ainda que somar as perdas daí resultantes para a segurança social.

Este valor é equivalente ao que esteve em causa na discussão sobre a alteração da TSU, que motivou uma reação enorme dada a sua forma clara e facilmente perceptível. O que é assinalável é que agora, no singelo exemplo analisado, o assunto se tornou intersticial, dissimulável e difuso, sendo portanto muito muito menos aprendível para o debate público. É, por isso, de erosão das relações sociais e, em particular, das laborais que se trata. É um problema profundo de desvalorização interna sobre o qual é necessário refletir para definir as alternativas.

5 A erosão da coesão social e a erosão do Estado Social: a crise na administração e nos serviços públicos

Sabe-se que os efeitos da crise – isto é, o modo como a crise é “gerida” – são muito fortes e negativos na vida dos cidadãos, especialmente nos mais desprotegidos, que vêm os mecanismos de proteção que os rodeiam sujeitos a um risco grave. A intervenção social, tal como já vimos antes para as relações Estado/mercado e para as relações laborais – é um espelho fiel das lógicas prevaletentes. Os regimes de proteção social são objeto de mudanças profundas e isso não é apenas uma alteração do modelo constitucionalmente adotado em Portugal, que ao longo das últimas décadas se procurou que recuperasse de atrasos congénitos, frutos da sua natureza tardia, contemporânea de Abril, e que se admite que foram desafiados positivamente pela comparação com Estados mais avançados associada à integração europeia, o que legitimava um alargamento de direitos e de esquemas de provisão.

O “ajustamento” do modelo agora em curso tem uma dimensão material concreta e de consequências profundas, que são do campo do próprio funcionamento do Estado enquanto administração. São esses impactos que aqui se analisam para avaliar como a austeridade comporta efeitos significativos nos serviços públicos, reduzindo-lhes a capacidade de resposta perante necessidades crescentes de proteção, diminuindo-os em termos absolutos e produzindo transferências para outras esferas de responsabilidade, o que têm como consequência a instalação de uma nova relação entre Estado e sociedade, deslocando para esta aquilo que normativa e substantivamente compete à esfera pública.

Portugal é, dos países mais afetados pela crise, aquele em que os efeitos da austeridade têm uma distribuição mais claramente regressiva, concluiu um relatório comunitário. Isto, que deveria comportar um novo desafio para os serviços públicos, encontrou-se, porém, com uma redução dos mecanismos de intervenção, sejam eles os que resultam da redução dos benefícios, da eliminação de serviços, do aperto das elegibilidades, da diminuição de recursos, de lógicas de privatização ou de aligeiramento de procedimentos.

Os problemas estruturais da pobreza e das desigualdades avolumam-se, visto que se sabe que, em Portugal, a sua redução depende criticamente das ação e das transferências públicas. O caso surpreendente da redução de beneficiários quando o contexto é de agravamento e maior difusão das dificuldades, convida a pensar “ao contrário”, isto é, num contexto em que as prioridades fossem outras e se encarasse de forma inversa a distribuição das dificuldades, com salvaguarda de limites absolutos claros e com formas ativas de reconstituição da coesão social, mesmo perante objetivos difíceis. Nesse caso, não estaríamos a falar de inversão do papel dos serviços públicos e muito menos estaríamos a constatar que a retração do Estado traz implícita uma expansão do mercado. A questão de fundo é que a capacitação da população numa trajetória deste tipo comporta um risco grave, que tem de ser interpretado como um risco tanto para a coesão social como para a construção de uma economia robusta.

6 Excecionalidade e roturas na forma do Estado e do poder político

Os problemas económicos, sociais e laborais não escondem um problema político de fundo. Desde que, em 2011, o Tribunal Constitucional foi chamado a pronunciar-se sobre o Orçamento de Estado que se tornou claro que há uma questão associada à “institucionalidade do Estado de Direito Democrático e Social, tal como o consagra a Constituição da República”.

São três os pontos principais presentes dessa discussão: a compatibilização entre excecionalidade e constitucionalidade; a judicialização da questão social e a forma de exercício do próprio poder político.

O primeiro ponto mostra que há “dois constitucionalismos” em confronto, “um formal e outro material”. “Ao constitucionalismo do Estado de Direito, ancorado no texto da Constituição da República e cujo núcleo é a afirmação da multidimensionalidade incindível do regime democrático (democracia política, democracia económica, democracia social e democracia cultural), está a contrapor-se um constitucionalismo da excecionalidade”.

Esta judicialização da política centrar-se na questão social e chama-se-lhe “ativismo judicial”. O facto de ser uma instância como o Tribunal Constitucional a ter de intervir nestes domínios mostra até que ponto vai o esforço para os desligar da matéria de que fazem parte. Trata-se, com efeito, de obscurecer a ideia essencial de que os direitos, a negociação justa, a segurança dos compromissos e das expectativas são parte da legitimidade que forma o poder político, assim como são parte de um modelo económico e social que se queira capacitar.

Quer dizer, terceiro ponto, que a normatividade introduzida na nossa ordem política pela austeridade é expressão da “supremacia política de entidades não eleitas e que, a coberto de um alegado estado de necessidade induzido pelo suposto risco de colapso do financiamento das responsabilidades do Estado, impõe

um redimensionamento drástico do perímetro dos direitos e dos serviços públicos que lhes dão suporte e substitui a segurança jurídica pelo primado da imprevisibilidade”. Sem que tal tenha sido assumido ou legitimado pelo quadro institucional em que vivemos, e que não foi democraticamente revisto.

A designação das medidas sobre as quais o Tribunal Constitucional intervém como “reformas estruturais” visa retirá-las que do controlo democrático e jurisdicional formal que tem sido tradição europeia, pois elas não podem deixar de ser vistas como ações que tendem a atingir o Estado Social tal como ele foi concebido e legitimado. É, em todo o caso, de “uma erosão com força inédita” que se trata, estando em causa saber-se se constituirão uma reconfiguração radical. Nesse caso, é perante uma rotura da forma do Estado e do poder político que estaremos, sabendo-se que isso careceu de legitimidade e mostrou a natureza generalizada da reversão procurada pela “gestão” da crise.

7 Nota final

Sendo esta a matriz do relatório que apresentamos, deixou-se aqui realçado o investimento que fizemos na seleção dos elementos fundamentais que nos permitem compreender a crise e destacar os seus aspetos cruciais, que não são apenas económicos e financeiros. São sociais e políticos, assim como são europeus e nacionais.

O diagnóstico, repete-se, contém as alternativas. Mas isso não quer dizer que elas não devam ser explicitadas, de modo propositivo. Faremos isso num capítulo final, a concluir depois da audição pública e da conversão desta versão provisória em versão acabada. Intui-se que as propostas e as alternativas darão ênfase especial ao trabalho, ao emprego e as salários e à sua inclusão num modelo económico e social progressista, à resolução das enormes constrições financeiras que desestruturam a economia e a própria capacidade de deliberação democrática, à reorganização da capacidade produtiva do país e, enfim, a uma forma de Estado Social que seja elemento fundamental da dinamização da economia e da sociedade.

JOSÉ REIS

Capítulo 1 |

Compreender a Crise: A economia portuguesa num quadro europeu desfavorável

José Reis, João Rodrigues, Ana Santos e Nuno Teles

1.1 Introdução

Nunca como nos dias que correm foi tão claro em que consiste a economia política da austeridade: trata-se de promover deliberadamente a desvalorização dos recursos do país, de postular uma política orçamental recessiva e de, a partir daí, estabelecer a base para uma redefinição regressiva do lugar dos diferentes grupos sociais na repartição do rendimento nacional, com a correspondente alteração das relações sociais até então prevalecentes. Os alvos são o trabalho e as remunerações salariais diretas e indiretas, ou seja, as que estão associadas aos serviços públicos que capacitam e às regras laborais e prestações sociais que protegem quem trabalha ou trabalhou (Reis, 2013).

Este processo tem como antecedente a formação de uma multidimensional economia de dependência nacional face ao exterior, resultado do atrofimento da capacidade produtiva interna, que culminou numa dívida externa recorde, e cuja formação é sobredeterminada por uma arquitetura institucional da integração europeia, consolidada sobretudo a partir de Maastricht. É aqui, aliás, que assenta o desenvolvimento desigual da União Europeia e a reversão das lógicas inclusivas que em alguns momentos prosseguiu. Os principais mecanismos e os resultados hoje visíveis desta articulação entre dependência e integração, no quadro de uma cada vez maior saliência das divisões centro-periferia e credor-devedor, têm de ser criticamente interpretados. É o que nos propomos começar a fazer neste capítulo, mobilizando um quadro analítico de economia política que consideramos indispensável para se compreender alguns dos elementos mais salientes da trajetória da economia portuguesa – dos imbricados processos de europeização e financeirização ao endividamento externo recorde, culminando na desvalorização interna associada à austeridade –, num contexto europeu cada vez mais desfavorável a políticas de desenvolvimento autónomo e inclusivo.

Este quadro permitirá sublinhar dois pontos, sob a forma de teses. Em primeiro lugar, não é possível compreender uma economia crescentemente dependente sem identificar a forma como as dinâmicas internas foram sobretudo determinadas por acontecimentos externos, cujo impacto cada vez mais forte muito deveu a decisões políticas internas de reforço da integração da economia portuguesa. Em segundo lugar, o crescente peso da esfera financeira e do endividamento externo permitiu adiar a revelação da incompatibilidade entre alguns desenvolvimentos progressivos no campo social registados e a economia que estava em construção, “incrustando” de forma temporária o neoliberalismo.

Neste contexto, a atual crise e as respostas políticas em curso podem ser interpretadas a uma nova e mais correta luz.

1.2 Contextualizar a economia portuguesa: uma análise de economia política da integração europeia

As análises convencionais sobre as origens dos presentes problemas da economia e sociedade portuguesas no contexto da integração europeia têm colocado o acento tónico na incapacidade, revelada pelos agentes económicos nacionais, em especial pelo Estado, em compreender as, e promover a adaptação às, exigências colocadas pela “passagem de ‘país da coesão’ a ‘país da moeda única’”, o que teria sobretudo requerido superar políticas públicas nacionais facilitistas e míopes (Mateus, 2013: 16). Estas políticas teriam então contribuído para que europeização da economia portuguesa, auxiliada pelas decisões em torno dos fundos estruturais, tenha sido marcada pelos privilégios dados aos “sectores virados para dentro sobre as oportunidades do mercado interno europeu e da globalização”, ao “consumo sobre o investimento”, à “promoção da coesão sobre a construção da competitividade”, ao “presente sobre o futuro” (Mateus, 2013: 554). Este tipo de análises, em última instância tributárias de uma narrativa autoculpabilizadora, acaba por legitimar as atuais políticas de austeridade recessiva e de reforma estrutural regressiva, obscurecendo o papel das regras e das instituições europeias, ou seja, o papel das principais causas dos reais problemas nacionais, de resto em grande medida partilhados com outros países europeus que também ocupam uma posição semiperiférica no sistema mundial e periférica no quadro da União Europeia (UE). Subjacente a este tipo de análises está no fundo a ideia equivocada que nestas regras europeias a trajetória nacional podia ter sido distinta se tivessem sido outras as decisões tomadas à escala nacional.

Em contraste com a visão convencional, é necessário sublinhar que as principais transformações e choques estruturais que explicam a difícil conjuntura nacional tiveram sobretudo origem num processo de integração externa, europeia, cujas linhas de força principais – não explicitadas, nem legitimadas – estiveram associadas, sobretudo depois de Maastricht, a uma perda, aceite e promovida internamente, e não compensada noutra escala, de instrumentos essenciais de política pública de crescimento e de desenvolvimento. Assim se reduziu substancialmente a margem de manobra nacional, sendo que os instrumentos de política económica que ainda estão disponíveis à escala nacional tendem, neste contexto, a ter um uso enviesado e perverso: trata-se de usar a política fiscal para procurar seduzir os capitais, por exemplo através da redução do IRC, ou a política social e de regulação laboral para baixar os custos do trabalho; como todos os outros países tendem a fazer o mesmo, num processo mais ou menos descoordenado, o resultado global é uma transferência de rendimentos do

trabalho para o capital e um mercado interno europeu desnecessariamente contraído por uma orientação de política que supostamente o deveria estimular.

Mais concretamente, a chamada integração assimétrica europeia, decisivamente reforçada com a instituição da União Económica e Monetária (UEM), implicou que a Europa tenha reduzido drasticamente as suas capacidades de desenvolvimento e integração, desequilibradas pela tónica dada à moeda única, não cuidando de nenhum dos restantes mecanismos que podem compor uma política económica e social própria de zonas com soberania verdadeiramente partilhada. Na verdade, o poder fático das convicções que privilegiam o papel dos mercados, e muito em especial dos mercados financeiros, fez soçobrar o poder da deliberação política democrática. Tudo isto ocorreu ao mesmo tempo que os Estados iam prescindindo de instrumentos centrais da sua capacidade soberana para pilotar a economia: da moeda, e logo da política cambial ou da possibilidade de recorrerem ao financiamento por parte do seu Banco Central, ao controlo da circulação de capitais e da criação de crédito, passando pela totalidade da política comercial e pelo essencial de políticas orçamental e industrial estrangidas por regras excessivamente conformes à intensificação da ação das forças do mercado global no continente. Quer isto dizer que o essencial dos instrumentos de política económica que não foi pura e simplesmente perdido foi transferido para instituições europeias sem mandato e preocupação democráticas, como o Banco Central Europeu, dotado de um mandato estreito de controlo da inflação e, pelo menos até à crise, confiante na hipótese dos mercados financeiros tão eficientes quanto mais liberalizados. À escala de uma Zona Euro cada vez mais heterogénea não foram criados os instrumentos de compensação adequados: apenas acabou por existir moeda única com um orçamento residual e com transferências, sob a forma de fundos europeus, cada vez menos capazes de contrair as forças do desenvolvimento desigual, sem fiscalidade e dívida pública comuns, sem um Tesouro ligado a um Banco Central; existem regras do mercado interno estritas, vocacionadas desde o impulso liberal do Ato Único, em 1987, para levar a lógica da concorrência mercantil a novas áreas e para impedir políticas de proteção das indústrias nacionais; existe, também associado ao impulso liberal europeu do final dos anos oitenta, liberdade de circulação de capitais, de que beneficiou o capital financeiro e as frações mais internacionalizadas do capital industrial, que passaram a poder arbitrar entre distintos regimes de regulação laboral, social e financeira, favorecendo a sua conformidade progressiva, ainda que a ritmos desiguais, com os seus interesses.

Esta assimetria está no coração da crise europeia e das suas específicas declinações nacionais, já que os países que participaram neste processo de integração tinham distintas capacidades de o influenciar e moldar, de acordo com os interesses e as ideias prevalecentes à escala nacional e, sobretudo, tinham distintos pontos de partida em termos de apetrechamento económico e distintas correlações de forças sociais. Não admira que vários mecanismos tenham

contribuído para consolidar a já referida fratura económico-financeira, e logo política, entre o centro e a periferia europeia. Desta forma emerge uma das teses de economia política deste capítulo: as principais contradições das sociedades periféricas e dependentes são sobredeterminadas externamente, neste caso pela economia política e pela política económica associadas à integração europeia.

Esta sobredeterminação externa gerou padrões simultaneamente comuns e específicos nas sociedades periféricas. A especificidade portuguesa, no quadro da Zona Euro, consistiu em não termos assistido à formação de bolhas significativas nos ativos (reais e financeiros) e/ou a uma expansão do consumo, como aconteceu na Irlanda, Espanha ou Grécia, durante os últimos dez anos. Ao contrário destes países, e tal como a Itália, o Euro esteve associado, em média, a uma continuada estagnação económica até à crise de 2007-2008. De facto, o colete-de-forças do Pacto de Estabilidade e Crescimento, aprovado em 1997, já configurava um círculo vicioso de problemas nas finanças públicas, dadas as ultrapassagens dos limites fixados para o défice orçamental devido aos problemas económicos, por sua vez provisoriamente debelados à custa do crescimento. Mas foi com a crise que os problemas da dívida pública assumiram uma dimensão crítica nova, pois até aí esta não se tinha destacado da média europeia, não autorizando assim as versões que veem na despesa pública a expressão da irresponsabilidade nacional. O que é importante, isso sim, é que Portugal, tal como quase todos estes países periféricos, registou neste período continuados défices da sua balança corrente, uma situação de crescente endividamento externo, sobretudo privado, em termos brutos, que atingiria um valor recorde: todos os analistas que não alinham na tese convencional, e equivocada, como veremos, de que estamos perante uma “crise de dívida soberana” identificam aliás os défices de balança corrente como o principal elemento macroeconómico que todos os países periféricos, agora em crise, tinham em comum antes da crise (Blankeburg *et al.*, 2013). É preciso nunca perder de vista que a perda de competitividade das economias da periferia, redundando em défices externos em países como Portugal, Grécia e Espanha, teve como contrapartida simétricos ganhos nos países do centro europeu, como a Holanda, Finlândia e, sobretudo, a Alemanha, que acumularam excedentes nas suas balanças correntes.

Na literatura convencional, dita das zonas monetárias ótimas (Mundell, 1961), que se debruça sobre os custos e benefícios económicos da integração monetária entre economias distintas, um dos critérios para avaliar da bondade deste processo é o da possibilidade de ocorrerem “choques assimétricos”, ou seja, de ocorrerem crises localizadas, transformações externas com impactos negativos, em determinadas áreas, que exijam a mobilização de instrumentos de política económica, monetária e cambial, por exemplo, para lhes atender especificamente. Quanto mais intensos e frequentes forem os tais choques, menos aconselhável será prescindir de instrumentos de política económica. A trajetória da economia portuguesa na década de noventa e no novo milénio indica-nos que não só o

próprio processo de integração monetária gerou endogenamente choques assimétricos, como a adesão ao Euro coincidiu com transformações europeias e globais, em particular o alargamento da UE a Leste e a adesão da China à Organização Mundial do Comércio (OMC). No entanto, foi no rescaldo da crise financeira de 2008-09 que o endividamento público cresceu de uma forma generalizada, em particular na periferia europeia, pondo em causa a solvabilidade de alguns Estados, incluindo Portugal. Destituídos de moeda própria e, portanto, sem acesso ao crédito dos seus prestamistas de último recurso, os bancos centrais nacionais, estes países foram alvo de fortes ataques especulativos. A probabilidade destes ataques, por sua vez, tinha aumentado devido à financeirização da esfera pública e à remissão dos Estados à condição de agente económico como qualquer outro, sujeito aos mercados financeiros para se financiar. Percebe-se assim melhor o aumento das taxas de juro, culminando com pedidos de resgate financeiro. No fundo, as clássicas crises das balanças de pagamentos, cujo foco de especulação se colocava na taxa de câmbio, tomam agora a forma de “crises das dívidas soberanas”, as quais constituem o novo indicador da capacidade de pagamento das economias nacionais em contexto de taxas de câmbio fixas.

Neste quadro, não se pode deixar de reconhecer que o Tratado de Maastricht foi um marco na instituição do caminho para uma moeda única que, quer pela total dominância dos critérios de convergência nominal então definidos para a ela se poder pertencer, quer pela sua futura arquitetura institucional, representou um triunfo sem precedentes, à escala europeia, das ideias que mais confiança depositam na natureza benigna das forças de mercado, não só para promover um desenvolvimento económico cada vez mais harmonioso, mas também para promover futuras rondas de uma integração política com cada vez mais elementos de recorte federal e de superação dos Estados nacionais, em particular da capacidade que estes tinham para mobilizar instrumentos relevantes de política económica. Que as coisas se tenham passado de forma diferente só ilustra a fragilidade das hipóteses de partida.

Aqui chegados, talvez seja útil sistematizar o feixe de razões, envolvendo interesses nacionais e de classe e ideologias, que explica a decisão política de instituir a moeda única nos moldes em que esta o foi, até porque, no meio de naturais hesitações e de mudanças políticas, a quase ausência de debate político é ilustrativa da conformidade interna com decisões externas que implicaram ruturas profundas, uma verdadeira revolução no regime da política económica nacional.

A moeda única foi concebida pelas elites europeias, em simultâneo, como uma decorrência quase inevitável do Ato Único, dado que a estabilidade cambial, vista, desde há muito, como indispensável para a realização do mercado interno, implica, num contexto de livre circulação de capitais como já se vivia, a perda de autonomia da política monetária, o que, ainda que de forma não tão radical, já estava inscrito no Sistema Monetário Europeu (SME), um mecanismo de ancoragem cambial criado em 1979, tendo como moeda de referência o Marco

alemão. O argumento dito funcionalista, presente na fórmula europeia “um mercado, uma moeda”, segundo o qual os passos dados na integração geram reações que favorecem novos passos, foi e continua a ser mobilizado. No entanto, este argumento é insuficiente, já que não explica, em concreto, a compleição que o Euro, moeda sem Estado, e sem precedentes históricos nesta e noutras dimensões, acabou por assumir, ainda que contribua para explicar uma certa complacência em relação ao que é visto hoje como o grande problema da sua arquitetura institucional profundamente incompleta: a delegação de funções monetárias para instituições supranacionais não foi acompanhada por um orçamento que apoiasse a moeda e tivesse capacidade para absorver crises assimétricas, por um banco central que funcione como verdadeiro prestamista de último recurso ou por uma “união bancária” que assegure que um Euro num banco cipriota tem o mesmo valor de um Euro num banco alemão. De fato, considerou-se que, tal como a otimalidade da zona monetária seria criada endogenamente pela própria integração monetária e económica, a própria união política seria uma espécie de subproduto da integração pelos mercados.

O argumento funcionalista é insuficiente, segundo Spolaore (2013), e tem de ser complementado pelo argumento dito intergovernamental, ou seja, pelo papel desempenhado pelos Estados nacionais mais fortes, em especial pelo francês e pelo alemão, e por uma análise que inclua as dinâmicas ideológicas nacionais e internacionais e as forças sociais que delas beneficiaram. De forma muito sintética, pode dizer-se que se o projeto da moeda única já vinha sendo negociado desde antes da reunificação alemã, a verdade é que esta lhe deu um novo impulso, dada a preocupação francesa em ancorar a nova Alemanha ao processo de integração, no quadro de uma expectativa de poder vir a partilhar poderes de condução monetária no novo quadro monetário, contrariando assim o primado do Marco, a âncora do SME então existente. De resto, é preciso não esquecer que a decisiva viragem de Mitterrand e do seu Ministro das Finanças de então, Jacques Delors, de uma política keynesiana para uma política de austeridade, no início dos anos oitenta, por pressão do capital financeiro, tinha sido, pelo menos em parte, justificada pelo processo de integração, já que manter uma aposta socialista à escala nacional teria exigido ruturas com alguns dos elementos da então CEE. Do lado do governo conservador alemão existia certamente a preocupação em mostrar o continuado compromisso com um processo de integração que tinha servido os seus interesses, sossegando os seus vizinhos em relação à reunificação e extraindo deles concessões em relação à configuração institucional da UEM, sem esquecer as óbvias vantagens para os sectores exportadores alemães de um arranjo que impediria muitos dos seus parceiros comerciais de desvalorizar face ao Marco. De fato, o governo alemão conseguiu transplantar para a UEM a visão ordoliberal, centrada na construção política da concorrência mercantil, e antikeynesiana, dominante entre as elites intelectuais e políticas alemãs, parte integrante desse feixe de ideias a que se dá o nome de neoliberalismo. A prioridade dada ao combate à inflação requeria um Banco Central com um mandato claro

nesse sentido, protegido das pressões políticas democráticas e apostado em fazer do Euro uma moeda forte e de referência para os investidores, tal como o Marco havia sido. A prioridade política dada à integração monetária pelo dominante eixo franco-alemão, personificado por Mitterrand e Kohl, num contexto em que a Comissão Europeia tinha em Jacques Delors um líder com capacidade de iniciativa política, acabou também por refletir o espírito ideológico de uma época e as forças sociais que lhe davam densidade material, em particular as frações mais extrovertidas do capital industrial europeu e o capital financeiro. Embora continuassem a ter ancoragens nacionais, estas frações viam um continente progressivamente unificado e integrado globalmente do ponto de vista económico como sendo conforme com os seus interesses¹.

Não se pode perder de vista que estas transformações europeias foram parte de um processo mais vasto de crescimento do sector financeiro nos países mais desenvolvidos de uma economia política crescentemente global. Num contexto de políticas de privatização da banca, de abolição dos controlos de capitais e de desregulamentação e descompartimentação dos mercados financeiros, a par da inovação tecnológica neste domínio, os mercados financeiros (bem como os seus agentes, processos e produtos) tornaram-se cada vez mais influentes na atividade das famílias, empresas e Estados, um fenómeno capturado pelo conceito de financeirização (Epstein 2005; Krippner 2005)². Nascido da euforia financeira do final dos anos noventa, este conceito é central na caracterização do crescente domínio da esfera financeira nos processos de acumulação de capital e de reorganização da produção a múltiplas escalas, incluindo, como veremos, a nacional (Chesnais 2006)³.

O processo de privatização bancária e de liberalização financeira, basicamente concluídos, em Portugal, no início dos anos noventa, e de

¹ Para uma síntese recente da literatura sobre economia política da integração política europeia, na qual nos baseámos, ver Spolaore (2013).

² Por exemplo, na maior economia do mundo, os EUA, entre 1980 e 2007, o peso dos ativos financeiros passou de 4 para 10 vezes o valor do PIB e o peso dos lucros financeiros multiplicou-se por 4, constituindo em 2007 cerca de 40% do total dos lucros (Crotty, 2009).

³ As causas deste processo global são, todavia, disputadas entre diferentes correntes de pensamento económico crítico. Autores mais próximos do pós-keynesianismo (Epstein 2005; Palley 2007) identificam a liberalização da esfera financeira como o fator decisivo deste processo, por oposição a uma esfera financeira altamente regulada no período subsequente à Segunda Guerra Mundial. Por sua vez, a Escola da Regulação coloca o acento tónico no fim da “relação salarial” fordista que teria caracterizado o capitalismo contemporâneo até aos anos setenta, agora desorganizada pela internacionalização da produção e dos novos processos tecnológicos que lhe são subjacentes (Aglietta e Breton 2001, Boyer 2001). Finalmente, a economia política marxista divide-se entre várias interpretações: a financeirização como solução temporária para os problemas de acumulação de capital das grandes empresas monopolistas dos anos sessenta e setenta, num contexto de maturidade das economias mais desenvolvidas da Europa, Japão e EUA (Magdoff e Foster 2009; Sweezy 1987); a financeirização como sendo o resultado de alterações do comportamento financeiro das grandes empresas multinacionais e da banca num contexto de forte aumento das desigualdades (Lapavistas 2008); ou profundas transformações no financiamento da provisão de um conjunto particular de bens e serviços, como as pensões ou a habitação, que contribuíram para aumentar o peso do sector financeiro (Fine 2010).

convergência nominal rumo ao Euro, que contribuiu para a sobreapreciação do Escudo, e de adesão a uma moeda estruturalmente forte foram, como veremos, decisivos para a transformação da economia portuguesa numa economia financeirizada com um elevado endividamento externo.

Daqui decorre uma nova tese de economia política: procurou-se, e durante algum tempo conseguiu-se, conciliar um processo de neoliberalização da sociedade portuguesa, a ritmos diversos, com a manutenção, e até reforço, de pilares fundamentais do Estado social, mesmo que ainda longe dos padrões europeus, que contribuiu para o legitimar⁴. Tal conciliação só foi possível porque a financeirização registada traduziu-se, numa primeira fase no extraordinário afluxo de capitais estrangeiros que contribuiu para o crescimento económico e para baixas taxas de desemprego no final dos anos noventa. Isto ocorreu no quadro da consolidação europeia do modelo “neoliberal incrustado”, ou seja, de um projeto hegemónico assente na expansão política das forças de mercado, que se institucionaliza nos anos oitenta, mas que tem de fazer concessões, incorporando e diluindo ideologias, opções de política e instituições nacionais, onde se inclui o Estado social (van Apeldoorn, 2002). No entanto, o modelo de capitalismo que o Euro reforçou nacionalmente tornou-se incompatível com esse mesmo Estado social, até porque o afluxo de capitais se traduziu num endividamento nacional com um lastro que elimina a margem de manobra, e são agora mais poderosas as forças sociais nacionais e europeias que querem resolver essa incompatibilidade através da fragilização do Estado social, da redução do salário direto e indireto, em vez de se desbloquear a possibilidade de modernizar a economia, o que requereria outro enquadramento europeu, com outros instrumentos de política económica, que permitissem que fossem outras as variáveis de ajustamento. Para além de uma taxa de desemprego que quadruplicou desde 2009, a atual dívida externa recorde é a mais importante manifestação desta incompatibilidade. Compreender a sua emergência exige olhar criticamente para a grande transformação europeia da economia portuguesa.

1.3 A grande transformação europeia da economia portuguesa

Portugal adere à Comunidade Económica Europeia nas vésperas do início de uma grande transformação na integração europeia, marcada pelo Ato Único Europeu de

⁴ Se tomarmos por referência os quatro pilares definidos por Ramaux (2012) para caracterizar o Estado social enquanto sistema coerente – proteção social, regulação das relações laborais através do direito do trabalho, da negociação coletiva e das políticas de emprego, serviços públicos gratuitos e universais no acesso e políticas económicas com objetivos sociais – podemos dizer que se registaram em Portugal, desde os anos noventa e até à radicalização das políticas de austeridade, a partir de 2010, alguns progressos no pilar da proteção social, embora a reforma da segurança social de 2007 tenha reduzido fortemente as pensões futuras, e das infraestruturas e serviços públicos, alguma erosão do pilar de regulação laboral, devido a reformas de pendor liberal, e o progressivo desaparecimento do decisivo pilar das políticas económicas com objetivos sociais.

1987, e consolidada anos mais tarde pelo Tratado da União Europeia (Maastricht) de 1992, que institui a União Económica e Monetária. Tratou-se do chamado segundo projeto da integração, sendo que o primeiro tinha articulado, desde o pós-guerra e até aos anos oitenta, um temperado conceito de integração supranacional, “à sombra” da hegemonia norte-americana, com uma reconstrução e reforço, só aparentemente paradoxais, de Estado nacionais que se viram capacitados para ancorar e pilotar, e logo para estabilizar e dinamizar, social e territorialmente, capitalismo assim tornados mais inclusivos (Cafruny e Ryner, 2007). O Estado social e os seus pilares, incluindo os da política económica de pleno emprego e de controlo das forças de mercado, em particular dum sector financeiro fortemente reprimido por controlos de capitais, enquadramentos do crédito e banca pública, garantiram, na generalidade dos países europeus, a inexistência de crises financeiras praticamente até aos anos oitenta e a transmutação dos ganhos de produtividade em procura salarial.

Esta arquitetura institucional foi sendo reconfigurada e parcialmente desmantelada, em parte graças ao chamado segundo projeto de integração que começou no Ato Único e que culminou no Euro, as duas grandes transformações que, no continente, se inscreveram numa tendência internacional para a reafirmação política da globalização, em especial na esfera financeira, mas não só. Vejamos então os contornos deste segundo projeto europeu e a forma como contribuiu para uma operar uma grande transformação na economia política nacional.

Note-se, previamente, que Portugal aderiu à CEE num contexto internacional muito favorável e pouco depois de ter saído de uma grave crise de balança de pagamentos debelada, no quadro de um programa de ajustamento patrocinado pelo Fundo Monetário Internacional, sobretudo pelo uso da política cambial, por via de uma desvalorização politicamente controlada do escudo, ajudada pelo controlo de capitais e do crédito. Juntemos a isto a descida abrupta do preço do petróleo, com a correspondente melhoria dos termos de troca nas vésperas da adesão (1984-85) e prolongando-se para lá dela, o crescimento dos nossos principais parceiros comerciais, num momento em que se deu uma quebra das barreiras comerciais, sobretudo importante na correção de uma anomalia – as reduzidíssimas relações comerciais com Espanha –, e o influxo de investimento estrangeiro, dada a nova ancoragem do país na divisão europeia do trabalho, e de fundos comunitários, que alavancaram o investimento público com efeitos multiplicadores reconhecidos em infraestruturas sociais e de transportes. Isto num período em que o governo não hesitou em usar os défices orçamentais para impulsionar adicionalmente a economia. Temos então alguns dos principais ingredientes para a retoma de uma dinâmica de crescimento económico e de convergência real – o PIB cresceu a bom ritmo na segunda metade da década de oitenta, o que fez com que a taxa de desemprego tivesse descido de 9,3%, em 1986, máximo histórico registado antes da adesão do Euro, para 3,9%, em 1992, e com

que o PIB *per capita* português, medido em paridades de poder de compra, tenha passado de pouco mais de 50% da média da UE a 15 para quase 70% no mesmo período, ao mesmo tempo que se dava uma desigual, mas real, modernização dos padrões de consumo privado e público de um país que viu, entretanto, as desigualdades crescerem e a pobreza permanecer elevada. Isto quer dizer, em suma, que os primeiros anos da integração foram vistos como tendo sido globalmente positivos, até porque ainda ocorreram num contexto em que a CEE “deixou margem de manobra para os governos seguirem as suas políticas nacionais, tanto a nível macroeconómico como sectorial” (Amaral, 2006: 127). Para além disso, a institucionalização progressiva do mercado único foi acompanhada pelo reconhecimento parcial do perigo da polarização, na lógica de causação circular e cumulativa alimentada pela operação das forças de mercado entre países com grandes desníveis de desenvolvimento e de apetrechamento industrial, o que justificou a reorganização dos fundos comunitários e a aposta nos fundos de coesão de que Portugal, enquanto “país da coesão”, passaria a beneficiar. Foram assim vários os mecanismos que ajudaram à legitimação socioeconómica e política da europeização, que contribuíram para que se estabelecesse um consenso amplamente partilhado e, no mínimo, permissivo, numa fase em que a associação entre europeização e neoliberalização começava a ganhar força, mas ainda não a maior visibilidade política e intelectual que tem hoje em dia.

De facto, esta associação é retrospectivamente clara nas principais transformações institucionais que ocorreram no capitalismo português, necessariamente conduzidas pelo Estado, mas inscritas, em última instância, nas exigências da integração no contexto da construção política do mercado único, sendo a transposição de diretivas comunitárias para a ordem jurídica nacional um dos mecanismos desse processo de intensa transformação do nexó económico-legal. Tratou-se sobretudo de um exigente trabalho de liberalização dos fluxos económicos, de incremento interno e externo da ação das forças de mercado, aprofundando tendências anteriores, em especial na esfera das relações comerciais e de investimento, mas sobretudo estabelecendo ruturas profundas no funcionamento de um sector, o financeiro, que foi, e é, absolutamente decisivo. Observadores de vários quadrantes convergem na apreciação de que as transformações institucionais no sector financeiro foram umas das principais, senão mesmo a principal, transformação registada na economia portuguesa e para qual o impulso neoliberal na construção europeia foi fundamental.

1.3.1 Do mercado único à moeda única

É claro que as dinâmicas de neoliberalização neste, como em muitos outros sectores, assentaram numa profunda imbricação entre processos de privatização, de desregulamentação e de liberalização. De facto, a privatização do sistema bancário e a liberalização financeira português durante os anos oitenta e noventa são incontornáveis para se perceber não só a financeirização/individamento da

economia portuguesa, mas também a transformação do processo de acumulação do capital nacional. Estes processos ocorreram algo tardiamente por comparação com os países do centro capitalista (EUA e Reino Unido), deparando-se com o constrangimento histórico da nacionalização do sistema bancário após a Revolução de 1974/75. As taxas de juro eram fixadas administrativamente, a banca era esmagadoramente pública, existia estrito controlo de capitais e a taxa de câmbio era definida através de um mecanismo de ancoragem deslizante relativamente a um cabaz de moedas estrangeiras, o que permitiu uma desvalorização competitiva das exportações portuguesas.

O processo de liberalização bancária foi iniciado em 1984, permitindo-se a constituição de novos bancos privados. O primeiro banco privado português, o BCP, é constituído e surgem novos bancos estrangeiros (Mendes e Rebelo, 2003). O número de bancos aumentou consideravelmente, passando de 16 bancos em 1984 para 33 no final da década de oitenta (Canhoto e Dermine, 2003). Em 1989, com a revisão constitucional desse ano e a possibilidade de reversão das nacionalizações, enceta-se o movimento de privatização da maioria dos bancos públicos (Banco Totta, Banco Espírito Santo, Banco Português Atlântico), com a exceção da Caixa Geral de Depósitos, até hoje em mãos públicas. Entre 1990 e 1996, a quota de mercado dos bancos públicos diminuiu de cerca de 74% para cerca de 24%, e a quota de mercado dos bancos estrangeiros passou de 3%, em 1991, para 9%, em 2000, mantendo o seu peso relativo desde então (Antão *et al.* 2009). Os processos de privatização, por sua vez, permitiram injetar o capital necessário para alinhar uma descapitalizada banca portuguesa com os critérios de solvabilidade internacionais.

O sector financeiro apresentou-se, assim, como a vanguarda da transformação da economia portuguesa. Ele estrutura o mercado de capitais, tornando-se, numa primeira fase, na coluna vertebral da bolsa de valores, e organiza as subsequentes privatizações dos anos noventa. Por outro lado, os altos custos de entrada neste mercado e o progressivo aligeiramento da regulação e fiscalização das suas atividades davam garantias de prosperidade. O sector bancário cresce neste período inicial a um ritmo impressionante. Entre 1990 e 1995 o número de agências bancárias em Portugal cresceu de 2082 para quase o dobro com 3876 (Canhoto e Dermine, 2003). No entanto, em resultado de ulteriores processos de fusão e aquisição, a atividade do sector acabou por se concentrar em cinco grandes bancos: Caixa Geral de Depósitos, Banco Comercial Português, Banco Santander, Banco Espírito Santo, Banco Português de Investimento.

A privatização e liberalização do sector financeiro, terminando com os limites ao crédito e as taxas de juro administrativas, constituíram um primeiro conjunto de fatores que contribuiu para o aumento do crédito bancário durante os anos noventa. Um segundo conjunto de fatores prende-se com a libertação das (mal remuneradas) reservas excedentárias obrigatoriamente depositadas no

Banco Portugal, que na realidade equivaliam a um financiamento implícito da banca ao Estado. A taxa de reservas obrigatórias junto do Banco de Portugal passou de 17%, em 1989, para 2%, em 1994, em linha com as práticas europeias. Entre 1990 e 1991, estas reservas obrigatórias foram transformadas em dívida pública transacionável a preços de mercado, o que permitiu a queda dos juros reais, muito elevados desde meados da década de oitenta⁵. Existe assim um efeito de quantidade e de preço associado ao crescimento da oferta de crédito em Portugal, isto é, mais liquidez disponível e a preços mais baixos, o que favoreceu a expansão da procura. A expansão do crédito não pode, por isso, ser dissociada da política monetária do Estado português. O papel do Estado no necessário trabalho de construção política dos mercados de capitais, impulsionado à escala europeia, também envolveu a progressiva titularização da dívida pública, que passou a ser transacionada em mercados, sendo que o Banco de Portugal, a partir de 1990, passou a estar limitado conceder crédito ao Tesouro, num processo de quebra da ligação nacional entre Tesouro e Banco Central que haveria de tornar o Estado totalmente dependente dos mercados financeiros para o financiamento dos seus défices.

A Lei Reguladora do Sistema Financeiro — Decreto-Lei nº 298/92 — é o último marco do processo de desregulamentação do sector financeiro, transpondo a diretiva europeia de 1989 para Portugal. No quadro do mercado único de bens e serviços, esta lei procura liberalizar e harmonizar os diferentes sectores e práticas do sector bancário europeu, acaba com as tradicionais distinções entre banca de investimento e banca comercial, elimina as restrições à entrada de novos agentes, e alinha as regras prudenciais do sector com os acordos de Basileia de 1989. Quer isto dizer que o processo de integração europeia é central neste processo, como Pinho (1997: 2) admite, “sem a necessidade de alinhamento com a legislação do mercado único, a desregulamentação bancária teria sido mais lenta e provavelmente menos extensiva”. A eliminação de todos os controlos nacionais que impendiam sobre a circulação internacional do capital financeiro, traduzindo a plena convertibilidade do Escudo, é o culminar deste processo de europeização na esfera financeira.

Adicionalmente, as próprias privatizações contribuíram para a dinamização nacional e internacional dos mercados de capitais, já que as antigas empresas públicas na banca, na indústria e nos serviços de rede passaram a ser algumas dos ativos mais importantes para a capitalização bolsista num país que foi o campeão europeu das privatizações. De fato, o ciclo de privatizações até ao novo milénio representou, em receitas a preços de 2000, cerca de 23% do PIB, o dobro de outros “grandes privatizadores”, como o Reino Unido, passando o peso das empresas

⁵ Esta libertação das reservas excedentárias depositadas junto do Banco Central foi no entanto feita progressivamente, sendo substituídas gradualmente por títulos — certificados de depósito. O aumento da massa monetária em circulação, alegadamente geradora de inflação, estava desta forma limitada, num processo conhecido como esterilização.

públicas de 21,5% do PIB para 8,4%, entre 1990 e 2000, o que compara com uma passagem, para o conjunto da UE, de 10,9% para 8,5%, (Clifton *et al.*, 2006: 743). Este ciclo ilustrou o compromisso ativo das elites políticas dominantes com um processo de integração guiado crescentemente pelas forças de mercado, e em especial pelo capital financeiro, até porque serviu para atrair capitais estrangeiros, ajudando à ancoragem cambial do Escudo e gerando uma parte importante das receitas das privatizações. Estas receitas foram, por sua vez, usadas para amortizar dívida pública. Estes são os elementos centrais de uma política económica que, como veremos de seguida, passou a ter, na década de noventa, como desiderato garantir a integração do país na União Económica e Monetária.

1.3.2 A força da UEM e do europeísmo feliz

Parece plausível afirmar que um país periférico na UE, como Portugal, visto de dentro e de fora, nessa altura, como um sucesso da convergência real, teria, maioritariamente, de ver a participação no processo de institucionalização da UEM como inevitável, mesmo que essa inevitabilidade pudesse ser vista, por alguns, como um constrangimento externo, dada a redução previsível da margem de manobra nacional e, por outros, como uma oportunidade para forjar um mecanismo disciplinar visto como necessário para assegurar as ruturas neoliberais necessárias sobretudo em matéria de política económica. A chamada mudança de regime de política económica foi então determinada pela vontade de ancorar o país à nova fase da UE. Esta mudança consubstanciou-se principalmente na prioridade dada ao combate à inflação que começa a ganhar forma na segunda metade da década de oitenta, mesmo antes da definição dos chamados critérios de convergência para a moeda única, mobilizando para isso a política monetária e a política cambial. Num primeiro momento, o processo de desinflação foi extraordinariamente facilitado pelo contexto externo favorável, simbolizado pela redução do preço do petróleo, ao mesmo tempo que se reduziam as desvalorizações do escudo: a inflação passou de 25% ao ano, em 1985, para 12% ao ano em 1988; num segundo, e decisivo momento, a partir de 1990, a política de desvalorização cambial deslizante, que já tinha sido atenuada, é abandonada, passando a evolução cambial a estar determinada por um cabaz de moedas onde pontificava o Marco, o que não é se não a antecâmara da adesão ao mecanismo cambial do SME, uma condição necessária para uma posterior adesão ao Euro e o principal mecanismo para trazer a inflação para os níveis idênticos aos dos países do centro europeu (Amaral, 2010). Neste contexto, a política monetária, sendo expurgada dos instrumentos considerados mais intervencionistas, passa, por via de uma política de taxas de juro, agora relativamente mais elevadas, a participar da mesma determinação ortodoxa em dar prioridade ao combate à inflação. Não admira que, entre 1989 e 1992, se tenha dado uma apreciação real do escudo de 30%, apenas parcialmente compensada pelas desvalorizações cambiais subsequentes, no contexto dos ataques especulativos, que também incidiram sobre a moeda nacional, e que obrigaram a um alargamento das bandas de flutuação do

SME, sendo que mesmo assim a gestão nacional da política cambial não foi flexibilizada (Amaral, 2010).

Pode dizer-se que, na primeira metade da década de noventa, graças a uma política económica centrada exclusivamente no combate à inflação, usando a ancoragem cambial com moedas fortes também para alcançar esse propósito, a economia portuguesa experimentou então uma amostra das posteriores consequências do compromisso assumido com a UEM: o esforço de convergência nominal fez com que a trajetória de convergência real da segunda metade da década de oitenta tenha dado lugar a uma trajetória de divergência real, com a economia a registar um crescimento acumulado, entre 1991 e 1995, de apenas dois terços da média europeia (5,4% e 8,1%, respetivamente) (Abreu, 1999).

Esta divergência seria revertida, no entanto, na segunda metade da década de noventa, quando aquele que era simultaneamente um dos indicadores e benefícios da convergência nominal se materializou: a convergência das taxas de juro nominais nas várias maturidades com as taxas de juro mais baixas registadas na UE. Embora sendo inferior à taxa de crescimento registada na segunda metade da década de oitenta, a taxa média de crescimento de 3,5%, entre 1995 e 2000, foi alimentada por uma expansão da procura interna, tanto de despesas de consumo como de investimento, públicas, mas sobretudo privadas, que muito beneficiaram da expansão do crédito, e logo do endividamento privado. Segundo a opinião convencional, o país colhia os frutos da chamada “modernização do sistema financeiro” e do compromisso, politicamente partilhado pelos dois maiores partidos, com a convergência nominal, visível no cumprimento dos critérios de convergência para a moeda única: a estabilidade cambial, assegurada a partir de 1993, a convergência da inflação e das taxas de juro com os valores dos países mais baixos e a redução do défice e da dívida públicas para valores próximos dos 3% e 60% do PIB, respetivamente, garantiram que Portugal reunia as condições para, em 1998, estar entre os onze países fundadores do Euro, o que na altura foi visto como um grande sucesso económico e político, o culminar da grande transformação europeia operada na economia portuguesa. As razões para otimismo eram tanto maiores quanto a par de uma continuada redução do desemprego, que atingiu menos de 4% nas vésperas da entrada em vigor do Euro, o governo socialista da altura parecia conseguir combinar uma certa estabilidade das finanças públicas, ajudada, entre outras, pela redução do serviço da dívida, graças, em parte, à redução dos juros, com a recusa em fazer assentar a integração no Euro numa estratégia explícita de desvalorização salarial ou social. Pelo contrário, houve uma aposta política no reforço dos investimentos, com efeitos multiplicadores, na capacitação individual e coletiva, quer por via da aposta na educação e na formação, quer por via da continuação da infraestruturização do país, em particular na área dos transportes e equipamentos públicos, quer por via da chamada europeização da política social, simbolizada pelo Rendimento Mínimo

Garantido, que contribuiu para atenuar a pobreza e as desigualdades, das mais elevadas da Europa.

Esta aposta parecia, nesta fase, compatível com uma política orçamental constrangida por regras, reforçadas pelo chamado Pacto de Estabilidade e Crescimento aprovado em 1997, com uma política monetária desprovida de autonomia e com uma política cambial de irremediável estabilidade nominal, ao mesmo tempo que se prosseguia o processo de neoliberalização da estrutura económica, herdado do governo anterior, com privatizações recorde, em particular nos sectores dos serviços de rede, e com a internalização do processo de globalização, quer por via financeira, quer, também através da Organização Mundial Comércio, por via comercial. Estávamos, no fundo, perante a consolidada declinação periférica do regime de economia política instituído à escala da UE – o já referido “neoliberalismo incrustado”. Este teve na chamada Agenda Lisboa, aprovada na Presidência portuguesa da UE, e com relevantes contributos intelectuais nacionais, de resto confirmando uma social-democracia influenciada pela Terceira Via como o principal pilar europeísta nacional, uma das suas expressões. Tratava-se então de articular uma política europeia centrada na abertura e liberalização de mercados, em especial no sector dos serviços, com políticas multiescalares de aposta coordenada no lado oferta da economia, sobretudo no investimento em I&D e na formação, o que favoreceria a empregabilidade e a adaptabilidade de uma força de trabalho operando em mercados de trabalho ditos mais flexíveis, necessários numa supostamente emergente sociedade do conhecimento e numa globalização favorecida pela revolução nas tecnologias de informação e comunicação e onde a UE se poderia posicionar com vantagens competitivas.

O domínio desta narrativa nos círculos que conduziam as políticas públicas no final do milénio exprimia a confiança no papel das forças de mercado, desde que temperadas por políticas sociais, de formação e de regulação que, corrigindo algumas das suas falhas, fossem em última instância compatíveis com a sua expansão, em particular dos mercados financeiros nos quais se depositavam grandes esperanças em termos de uma afetação de capital indutora de ganhos de produtividade e de desenvolvimento. De fato, um dos principais argumentos aventados pela hegemónica sabedoria económica convencional, vertido no principal estudo sobre “o impacto do Euro na economia portuguesa”, encomendado pelo Ministério das Finanças (Barbosa, 1998), para a adesão à moeda única residia na redução das taxas de juro e no maior acesso, por parte dos agentes económicos, ao crédito provisionado por um sistema financeiro liberalizado e integrado nos circuitos financeiros internacionais, em geral, e no mercado interbancário europeu, em particular. Esperava-se que tal pudesse favorecer o crescimento económico por via de um investimento empresarial facilitado e que fosse indutor de um aumento da produtividade e da continuação da convergência real, ao mesmo tempo que as famílias pudessem ter acesso a

novas possibilidades de consumo e de riqueza, por via sobretudo da aquisição de habitação própria e de investimentos nos mercados de capitais. Em linha com a hipótese neoliberal dos mercados financeiros eficientes, segundo a qual os preços dos ativos aí transacionados incorporam toda a informação relevante, o aumento do endividamento privado, de empresas e famílias, a partir da segunda metade da década de noventa, que haveria de catapultar Portugal para os lugares cimeiros neste indicador à escala europeia, só podia ser visto como uma resposta globalmente racional por parte dos agentes económicos aos sinais dados pelos tais preços, refletindo as novas condições criadas por uma integração monetária que teria também atenuado significativamente os constrangimentos que impendiam sobre a balança de pagamentos do país.

A integração monetária, ao reduzir o risco cambial, permite um mais facilitado acesso ao mercado interbancário europeu. É este acesso que vai levar a uma radical transformação do modelo de negócio do sector financeiro. Não só a banca portuguesa passa a financiar-se nos mercados internacionais de capitais, como o faz em condições muito mais favoráveis do que qualquer outro país semiperiférico fora da zona do euro, no pressuposto de que o risco cambial e, logo, o risco nacional desapareceram. Os fluxos de capitais são realizados na moeda forte que agora se afirma como moeda de reserva internacional – moeda que serve como meio de pagamento fora do espaço legal de circulação obrigatória. O risco de incumprimento de cada país é considerado inexistente pelos mercados financeiros, diluindo-se para o conjunto da Zona Euro (o que explica a convergência das taxas de juro entre países tão diferentes como a Alemanha e Portugal). Os bancos portugueses surgem, assim, perante os mercados financeiros como uma qualquer instituição bancária do centro europeu. Quer isto dizer que, no quadro da UEM, o financiamento externo da banca portuguesa só foi constrangido pelos limites definidos pela sua própria dimensão, sendo indiferente a qualquer risco soberano ou cambial.

A narrativa do europeísmo feliz estava assim completa nas vésperas da adesão ao Euro. Paralelamente, um conjunto de forças e mecanismos trabalhava, ainda que a princípio de forma relativamente invisível, para a contrariar, fazendo com que às tradicionais fragilidades estruturais relativas da economia portuguesa, de superação lenta ou muito difícil, – dos défices de qualificações dos trabalhadores à especialização produtiva em sectores de menor valor acrescentado e muito expostos à acrescida concorrência internacional, apesar de alguma subida na cadeia de valor entretanto registada, passando pela periférica posição geográfica face aos principais mercados europeus – se juntassem um conjunto de choques gerados pelo Euro e no Euro. Estes contribuiriam progressivamente para gerar uma economia cada vez mais dependente, sendo que a principal manifestação dessa dependência é também a principal causa da atual crise: a emergência de um endividamento externo, crescente e persistente, ilustrado por uma dívida externa líquida (Posição de Investimento Internacional) que passou

dos 9% do PIB, em 1995, para um valor superior aos 100% no final primeira década do milénio.

Se sistematizarmos as principais transformações, sobretudo as de natureza financeira, na economia portuguesa fundamentalmente induzidas pelo processo de adesão Euro, podemos começar a compreender a natureza do choque que foi endogenamente sendo gerado por esta fase da integração. De fato, a privatização e a liberalização financeiras, acompanhadas de uma regulação financeira conforme à concorrência, combinadas com a ancoragem cambial, a partir de 1993, e com a adesão ao euro, a partir de 1999, facilitaram a expansão do crédito, o afluxo de capital financeiro estrangeiro e a descida das taxas de juro reais, permitindo que os vários sectores institucionais da economia – famílias, empresas e Estado – aumentassem o seu endividamento, ainda que a diferentes ritmos, por diferentes canais e por diferentes razões, como veremos mais à frente.

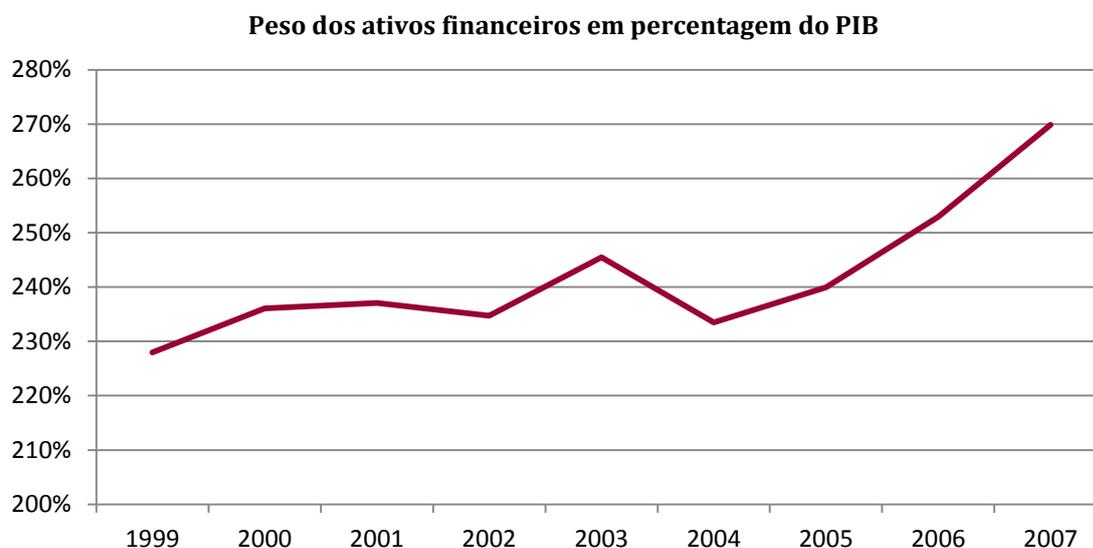
Desde a mudança do regime de política económica que o esforço bem-sucedido para manter a estabilidade cambial levou a uma apreciação real efetiva do escudo face às moedas dos seus parceiros comerciais ao longo da década de noventa, até porque, dada a estrutura de uma economia em convergência, na segunda metade de noventa, e que atraía capitais, se manteve um diferencial positivo na taxa de inflação nacional face ao centro europeu. Esta situação prolongar-se-ia com a adesão a uma moeda forte e com uma tendência de apreciação face, por exemplo ao dólar. A questão cambial foi um dos principais fatores que contribuiu para a perda de competitividade das exportações nacionais neste período. Para estas dificuldades também terão contribuído dois choques internacionais que atingiram de forma particular uma economia com as características estruturais como a portuguesa, num contexto em que já não dispunha de instrumentos de política económica para reagir: os acordos comerciais estabelecidos entre a UE e a China, no âmbito da adesão deste país à OMC, em 2001, e o alargamento a Leste, em 2004. Estas duas mudanças no enquadramento externo foram guiadas pelos interesses económicos dos países do centro europeu, interessados em beneficiar de um perfil de especialização complementar ao destas economias e em canalizar para aí investimentos lucrativos, por via da deslocalização de segmentos de menor valor acrescentado das cadeias de valor que controlam. Para a economia portuguesa, estes dois choques apenas aumentaram severamente a concorrência internacional a que estava exposta e, em especial no caso do alargamento a Leste, terão contribuído para acentuar a sua periferização, visível, entre outras, no seu afastamento face às principais rotas do Investimento Direto Estrangeiro, contrariamente ao que tinha acontecido anteriormente.

Cada vez menos capaz de atrair investimento produtivo, a economia portuguesa passou a atrair sobretudo capital financeiro, sob a forma de crédito. O processo de financeirização da economia portuguesa tem então de ser detalhadamente compreendido.

1.4 Um modelo de financeirização híbrido

Neste contexto, a investigação em torno da financeirização das economias semiperiféricas europeias, como a portuguesa, ganha renovada relevância com o advento da intitulada crise das dívidas soberanas da Zona Euro. Portugal é, hoje, uma economia financeirizada dado o peso que ativos, agentes e mercados financeiros têm relativamente ao conjunto da economia. O valor dos ativos financeiros, em percentagem do PIB, aumentou cerca de 40 pontos percentuais, entre 1999 e 2007, conquanto este peso ainda se encontre abaixo de muitos dos países da área do Euro (Gráfico 1). Conquanto a posse de ativos financeiros por parte da banca tenha diminuído em termos relativos de 1995 (80%) para 2007 (70%), esta continua a desempenhar um papel central no sistema financeiro nacional. Atores financeiros não monetários, como as empresas de seguros, fundos de investimento e fundos de pensões foram ganhando relevância relativa no panorama nacional (Antão *et al.*, 2009: 440). No entanto, muitos destes agentes fazem parte de grupos financeiros onde a banca prevalece.

Gráfico 1



Fonte: Banco de Portugal

Embora permaneçam com capitalizações abaixo da média europeia, também os mercados acionista e obrigacionista cresceram durante as duas últimas décadas. O mercado acionista duplicou a sua capitalização face ao PIB – passando de 15% para 30% - e o mercado de obrigações cresceu de um valor inferior a 10% do PIB em 1989 para quase 70% do PIB em 2007 (Antão *et al.*, 2009).

Se o crescimento do número de atores e ativos financeiros é inegável, como o é o perfil financeirizado da economia portuguesa, a sua expansão e diversificação foram mais contidas do que as verificadas nos países anglo-saxónicos, nomeadamente no que diz respeito à titularização do crédito, ao desenvolvimento de novos mercados de crédito, como o *subprime*, à euforia bolsista, ou mesmo ao crescimento da banca de investimento. O crescimento do sector financeiro assentou sobretudo no sector bancário retalhista e, conquanto os ativos financeiros tenham crescido, é o crescente endividamento de todos os sectores da economia portuguesa a marca mais clara da evolução do sector financeiro em Portugal. Interpretações que explicam a explosão da esfera financeira a nível global a partir de fatores endógenos aos países anglo-saxónicos dificilmente podem ser aplicadas a uma realidade semiperiférica como a portuguesa.

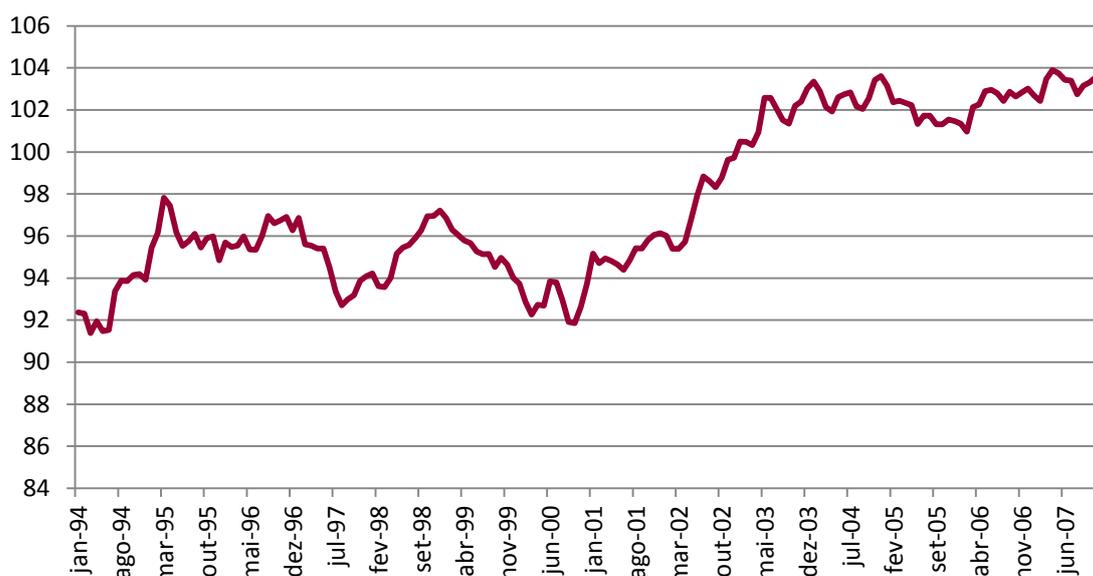
Nunca é então demais insistir que o processo de financeirização da economia portuguesa é, como tantos outros à volta do globo, importado, resultado de imposições do exterior, embora articulado com frações do capital nacional que tiveram aqui uma extraordinária oportunidade para a sua reorganização e reforço da sua correlação de forças. O quadro teórico apresentado por Becker *et al.* (2010) para caracterizar os processos de financeirização das periferias é útil para a análise do caso português, tanto no que respeita as semelhanças, como as diferenças em relação aos exemplos apresentados: Brasil, Chile, Sérvia e Eslováquia. Becker *et al.* (2010) identificam algumas características distintivas do que entendem ser os processos de financeirização da periferia. Assumindo a heterogeneidade das periferias e semiperiferias, os autores distinguem-nas pelo diferente perfil de crescimento do seu sector financeiro. Ao contrário do centro, isto é, dos EUA e Reino Unido, a financeirização periférica estaria associada sobretudo à expansão do capital mobilizado pela banca e menos com a expansão do capital titularizado, integrando promessas de pagamento futuras, organizado pelos mercados financeiros. Nas periferias e semiperiferias, com mercados financeiros ainda atrasados relativamente ao centro, a financeirização reflete sobretudo a expansão do crédito bancário, sustentado em elevadas taxas de juro reais e moedas sobreapreciadas, sendo, por isso, atrativas para os fluxos internacionais de capital. O elevado custo do crédito implica que os fluxos de capital se destinem sobretudo a financiar os défices públicos, impondo um elevado serviço de dívida, ou a financiar determinados sectores, como o imobiliário, onde a integração de novos agentes económicos, nomeadamente as famílias, tornam o modelo de investimento temporariamente sustentável⁶. O resultado é uma progressiva degradação da balança corrente face ao exterior (isto é, défices externos).

⁶ O capital financeiro, replicando o seu comportamento nos países do centro capitalista, consegue, assim, novas fontes de rendimento, para além das tradicionais assentes na repartição dos excedentes gerados na esfera produtiva, extraindo-o diretamente dos salários dos trabalhadores, no que alguns autores têm denominado como “expropriação financeira” (Lapavistas 2009).

Portugal, como outros países da Zona Euro, partilha algumas destas características, mas apresenta também alguns elementos distintivos. Por um lado, a financeirização nacional passou também pelo afluxo de capital estrangeiro, sobretudo na forma de endividamento bancário, como vimos, num contexto marcado por políticas monetárias restritivas do BCE (mais preocupado com o controlo da inflação do que com a promoção do crescimento) e de taxas de câmbio reais efetivas muito elevadas (Gráfico 2)⁷. Por outro lado, a financeirização da economia nacional não pode ser entendida fora do quadro da sua inserção na UEM, elemento que nunca é demais destacar. A preparação da construção do mercado único e, mais tarde, de uma união monetária, acelerou a implementação de um conjunto de reformas do sector financeiro, que vinham sendo prosseguidas desde meados dos anos oitenta – privatizações, liberalização de capitais, alinhamento com as regras internacionais de Basileia –, e que possibilitaram a participação plena do sistema financeiro português na esfera financeira global, inserindo-se numa zona monetária forte do capitalismo contemporâneo.

Gráfico 2

Evolução da taxa de câmbio efetiva real de Portugal (01/2003=100)



Fonte: Banco de Pagamentos Internacional

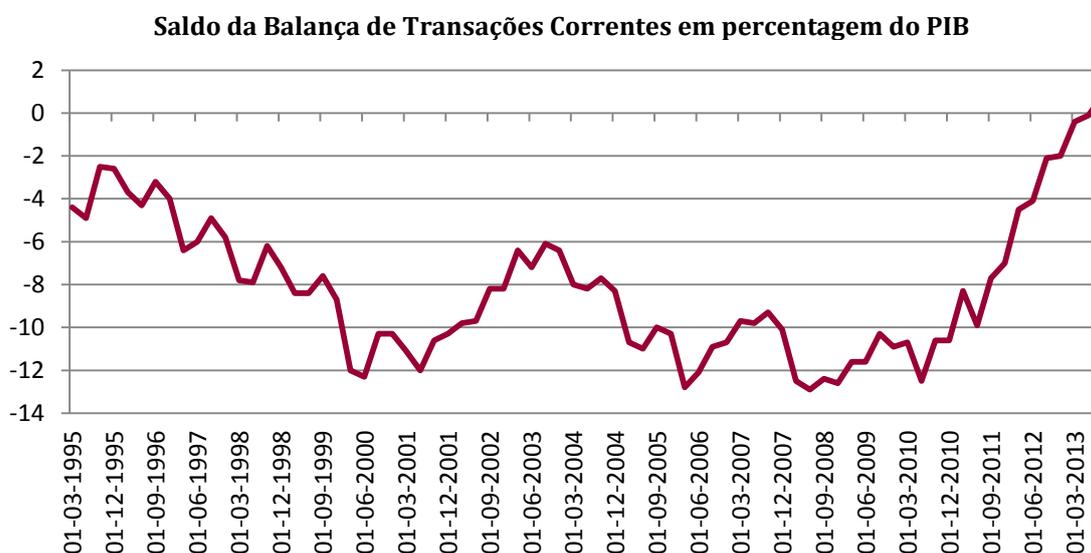
No entanto, e contrariamente a outras semiperiferias, Portugal não só beneficiou de financiamento externo a baixo custo, como não precisou de acumular enormes reservas de moeda estrangeira para garantir a estabilidade da sua taxa de

⁷ As taxas de câmbio efetivas reais procuram medir a evolução do valor da moeda de cada país em relação a um índice calculado para um conjunto de países, devidamente deflacionados e ponderados com os pesos da sua estrutura comercial externa. O índice do Banco de Pagamentos Internacionais considera 61 países neste cálculo.

câmbio (Rodrik, 2006). Na ausência de risco cambial, Portugal conseguiu durante a segunda metade da década noventa e início dos anos 2000 uma inserção nos mercados financeiros internacionais que nenhum outro país fora da zona e com estrutura produtiva similar foi capaz de alcançar: financiamento externo abundante e barato, sem aparentes riscos de fugas maciças de capitais. Portugal seguiu, o que podemos denominar, um modelo híbrido de financeirização, onde coexistem elementos das economias financeirizadas do centro e características típicas das periferias e semiperiferias da economia internacional.

A explicação para este modelo híbrido encontra-se no processo de integração monetária, permitindo a Portugal beneficiar de condições financeiras semelhantes às dos países do centro da Zona Euro. O facto de pertencer a uma zona monetária cuja moeda serve de referência para a realização de pagamentos internacionais, colocou a nova moeda “nacional” no topo da hierarquia monetária internacional. Contudo, a economia portuguesa não beneficiou desta disponibilidade acrescida de capital. Portugal foi mesmo das economias que menos cresceu em todo mundo durante a primeira década dos anos 2000. O fluxo de capital estrangeiro parece ter servido apenas para financiar um crescente défice externo (Gráfico 3), reflexo de uma inserção deficiente na economia internacional.

Gráfico 3



Fonte: Eurostat

Esta dinâmica de endividamento externo, mais visível a partir da segunda metade dos anos noventa, foi posta em causa a partir de 2007, primeiro com a crise financeira global, e mais vincadamente a partir da crise grega de 2009. Desconfiada da capacidade de pagamento dos países periféricos europeus, a banca europeia congelou o fluxo de capitais que até aí vinha fornecendo. A banca privada nacional

viu-se, então, obrigada a recorrer ao financiamento de emergência do Banco Central Europeu (BCE) para se refinar e responder à permanente necessidade de financiamento a que o déficit externo obrigava. Os Estados, pela sua parte, e na impossibilidade de recorrerem diretamente ao BCE, foram obrigados a solicitar o financiamento oficial do Fundo Monetário Internacional e da União Europeia para evitarem incumprir o pagamento das suas dívidas.

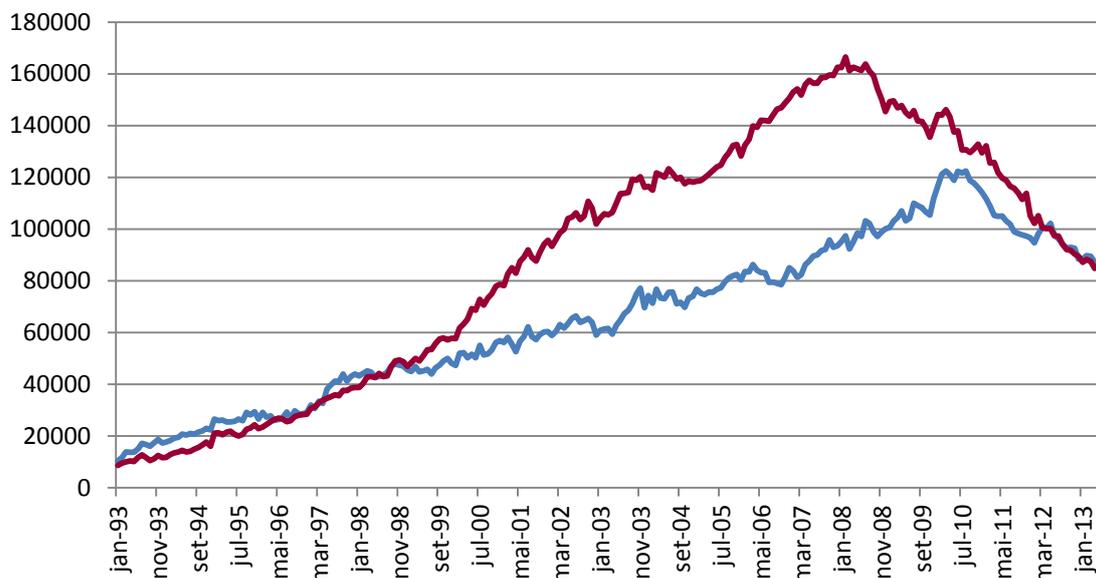
Todavia, a atenção pública concentrou-se na dívida do Estado e das famílias, descurando o endividamento externo. O endividamento da economia portuguesa foi assim atribuído ao comportamento irresponsável de Estado e Famílias, num discurso alicerçado em torno do “combate às gorduras do Estado” e no “viver acima das possibilidades”. Não por acaso, estes são os dois agentes económicos que o subsequente memorando de entendimento com as entidades da Troika (composta pelo BCE, Comissão Europeia e FMI) identifica como alvos preferenciais das reformas preconizadas. Este enquadramento é, no entanto, útil para legitimar as políticas de austeridade e repressão salarial em curso, absolvendo o sector financeiro de qualquer responsabilidade no perfil de financiamento da economia. Este é, pelo contrário, beneficiado por políticas públicas que garantem o acesso ilimitado a liquidez (através do BCE) e a disponibilização de fundos públicos essenciais para manutenção da sua posição na economia portuguesa (dos 78 mil milhões de empréstimo da Troika, 12 mil milhões foram destinados à recapitalização bancária).

1.4.1 Sector Bancário, centro nevrálgico da acumulação financeirizada

O endividamento externo do sector bancário conhece um crescimento quase ininterrupto até à falência do banco de investimento *Lehman Brothers* em setembro de 2008, evento que dá início à fase mais crítica da crise financeira internacional (Gráfico 4). Até ao final dos anos noventa, o endividamento externo do sector bancário (isto é, o seu passivo) é acompanhado por um equivalente aumento dos ativos financeiros que detém do exterior. Ao longo da primeira década do milénio, regista-se, no entanto, uma divergência entre as trajetórias dos ativos e passivos, resultando num crescente endividamento líquido da banca doméstica relativamente ao exterior. O crescimento das necessidades de financiamento externo da banca portuguesa é também bem ilustrado pela degradação do rácio entre depósitos e crédito concedido a particulares e empresas domésticas, passando de cerca de 60%, na primeira metade dos anos noventa, atingindo o valor mais elevado de 180% em 2007 (Gráfico 5).

Gráfico 4

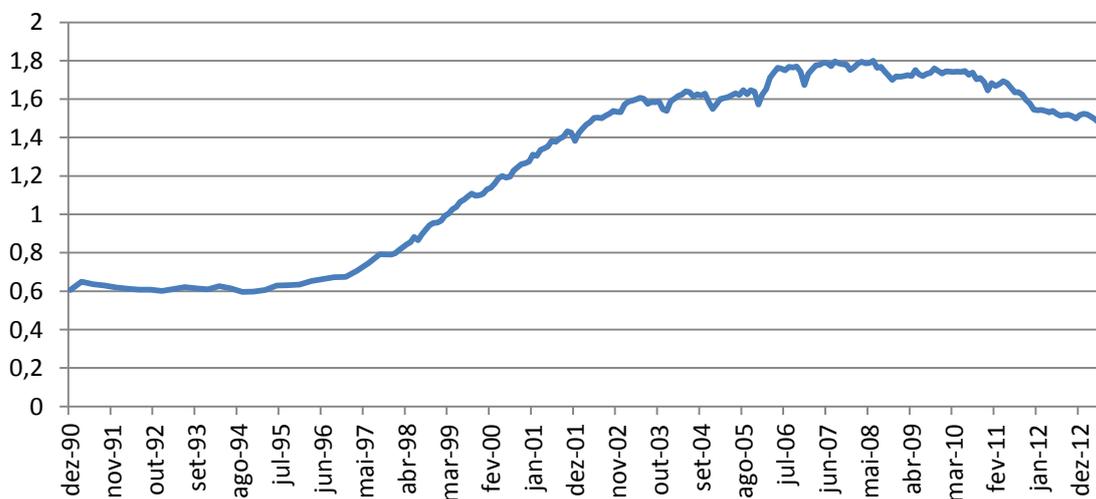
Valor dos passivos (vermelho) e ativos (azul) financeiros do sector bancário relativamente ao exterior



Fonte: Banco de Portugal, milhões de euros

Gráfico 5

Rácio entre empréstimos e depósitos do sector bancário



Fonte: Banco de Portugal

A importância da integração monetária europeia no financiamento do sector bancário português é também facilmente discernível a partir da análise da origem do crédito que lhe é concedido (Gráfico 6). Três conclusões emergem claramente. A primeira é a importância relativa dos países da zona euro no financiamento do sector bancário nacional, nomeadamente da Espanha, Alemanha

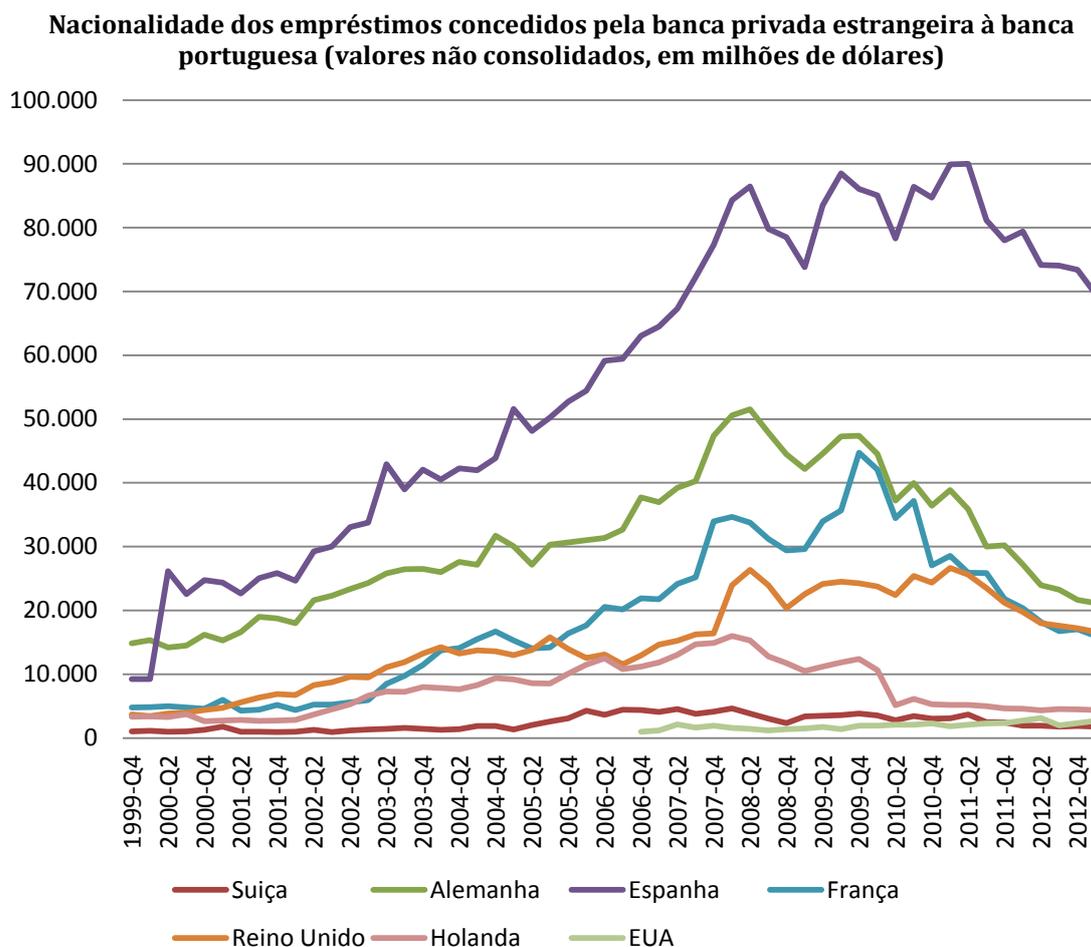
e França face a outras importantes praças financeiras, como o Reino Unido, a Suíça ou os EUA (os dois últimos com importância marginal).

O segundo resultado diz respeito à situação dos países que financiam a banca portuguesa, que não é diretamente determinada pela sua posição relativa face ao resto do mundo. Seria expectável que países como a Alemanha ou Holanda, com consecutivos excedentes externos, fossem os principais financiadores da banca portuguesa, e não a Espanha ou, mesmo a França, com contas externas crescentemente deficitárias. A nacionalidade destes fluxos parece pois mais relacionada com as relações comerciais bilaterais (o maior défice comercial bilateral português é referente a Espanha), sinalizando o grau de complexidade e intermediação do financiamento internacional.

Por último, estes dados mostram como estes fluxos resistiram, senão foram mesmo reforçados, no início da crise financeira internacional. De facto, face à turbulência financeira observada nos EUA, os fluxos financeiros dentro da zona euro, entendida como financeiramente mais robusta, cresceram. A banca do centro europeu parece ter reagido à crise transferindo os seus créditos dos EUA para a periferia da zona Euro, respondendo ao aumento da procura de crédito dos países da periferia europeia face à crise económica internacional. Só com o desencadear da crise, erradamente intitulada de dívida soberana, em 2010, é que se observa uma pronunciada fuga de capitais do sector bancário português. Tais montantes foram entretanto substituídos pelo financiamento de emergência junto do BCE, prevenindo assim uma situação de insolvência do sector bancário nacional com a escassez de liquidez (Lapavitsas *et al.* 2012). O financiamento privado que sustentou a nosso défice foi substituído por financiamento público, mantendo a intermediação do sector bancário nacional inalterada.

O endividamento da banca no exterior não decorre de forma direta do financiamento do défice externo. Nem tão pouco resulta de uma mera intermediação do sector bancário, refletindo os problemas estruturais da economia portuguesa, como a perda de competitividade, a desindustrialização resultante da liberalização do comércio internacional, etc. Se assim fosse, a financeirização da economia nacional, bem como o seu endividamento externo, não seriam mais que o reflexo dos seus desequilíbrios face ao exterior. No entanto, uma análise da composição do financiamento da banca à economia portuguesa revela que esta não foi um mero agente passivo no crescente endividamento externo português.

Gráfico 6



Fonte: Banco de Pagamentos Internacionais

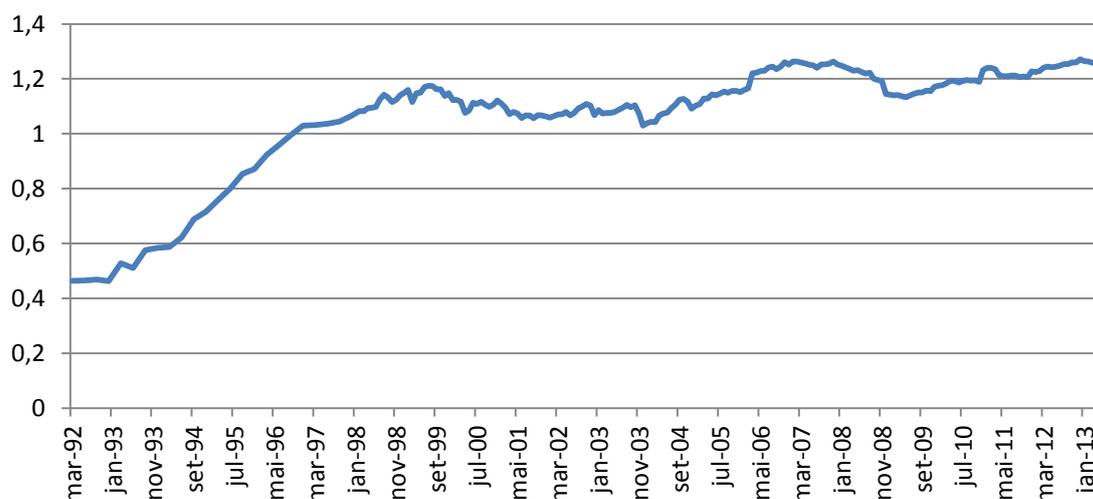
1.4.2 A banca e o endividamento das famílias

Uma das principais características dos empréstimos concedidos pela banca diz respeito ao crescente peso do crédito a particulares relativamente ao das empresas. Enquanto o crédito a particulares representa cerca de metade do crédito concedido a empresas no início da década de noventa, este dispara no final dessa década superando o montante dos empréstimos concedidos às empresas atingindo o valor mais elevado de 125% em 2007 (Gráfico 7).

Este crescente endividamento das famílias portuguesas é facilmente identificado com os empréstimos à habitação, que registam um espetacular e continuado crescimento desde a segunda metade da década de noventa até 2010 (Gráfico 8). Outros tipos de crédito às famílias (por exemplo, crédito ao consumo) também observaram uma evolução positiva, mas não o fizeram ao mesmo ritmo. Assim, na composição do endividamento das famílias junto da banca, o crédito imobiliário cresceu de 70% de todo o endividamento das famílias, no início dos anos noventa, para valores superiores a 80% no final da década de 2000 (Gráfico 9).

Gráfico 7

Rácio dos empréstimos de particulares sobre o das empresas

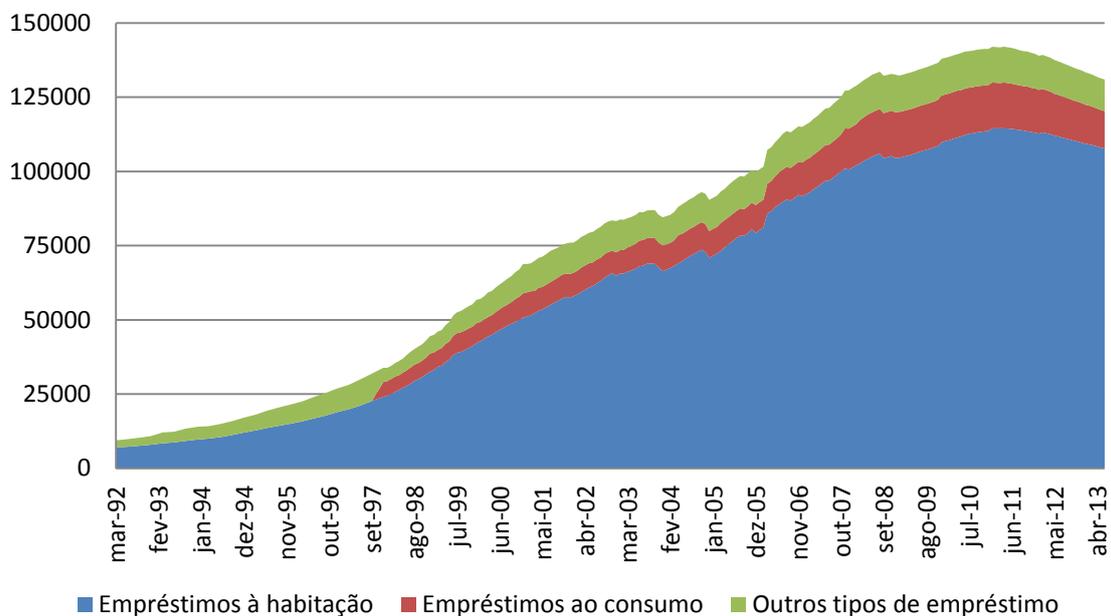


Fonte: Rácio dos empréstimos de particulares sobre o das empresas

O crescente peso das famílias na atividade da banca, particularmente, o crescimento do crédito à habitação está longe de ser uma especificidade portuguesa. Tal tendência tem sido identificada pela literatura sobre financeirização como um dos seus elementos mais distintivos. Várias são as causas apresentadas do lado da oferta: o acesso direto das grandes empresas ao mercado da dívida, que forçaria a banca a encontrar novos mercados (Dos Santos 2009a); o desenvolvimento tecnológico na avaliação do risco de crédito, permitindo a avaliação estandardizada da fiabilidade financeira de grandes números de contratos de crédito (Lapavitsas e Dos Santos, 2008); a possibilidade de titularização das dívidas hipotecárias e sua transferência para fora do balanço bancário, aumentando assim a capacidade de emissão de dívida (Langley, 2007); a regulação prudencial de Basileia, que atribui uma menor ponderação aos empréstimos imobiliários no cálculo dos rácios de solvabilidade da banca por os considerar mais seguros.

Gráfico 8

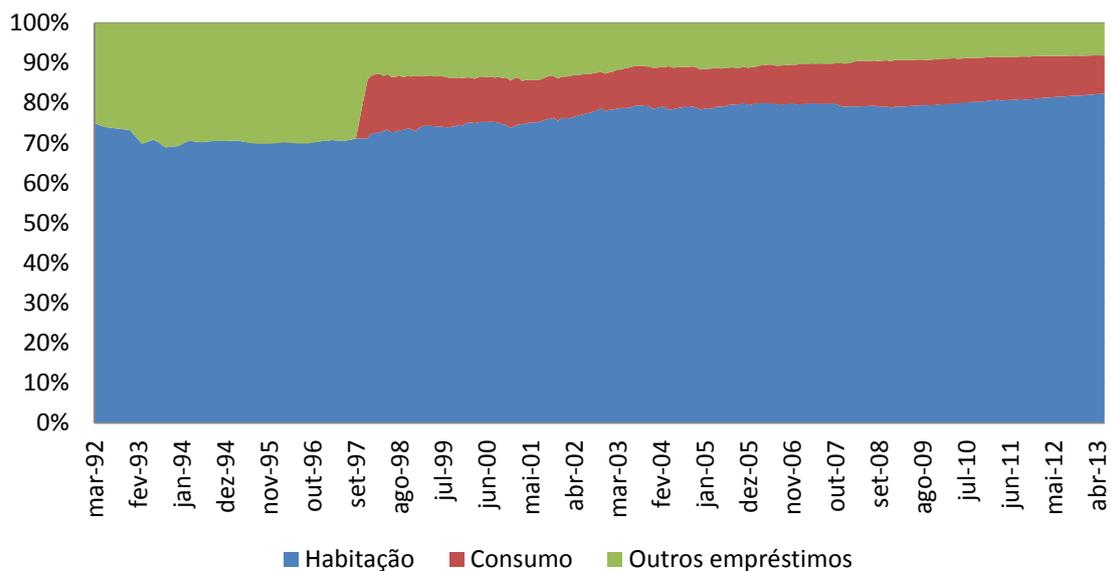
Empréstimos às famílias por tipo de empréstimos



Fonte: Banco de Portugal

Gráfico 9

Composição relativa dos tipos de empréstimos a particulares

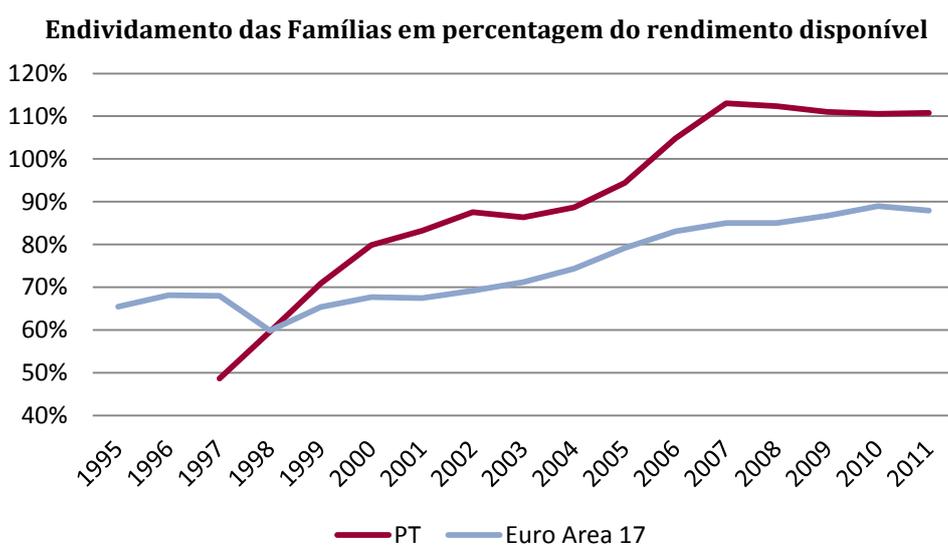


Fonte: Banco de Portugal

Em Portugal, o desenvolvimento tecnológico, a regulação de Basileia ou a titularização do crédito imobiliário – ainda que em moldes mais contidos relativamente a outros países como os EUA (Antão *et al.*, 2009) – tiveram um papel decisivo no crescimento da oferta de crédito. A estes fatores acresce ainda especificidade de Portugal que também contribuiu para o crescimento da oferta de crédito às famílias, nomeadamente o ponto de partida muito baixo de endividamento e as taxas de juro historicamente baixas, fatores alicerçados da robustez financeira dos contratos de empréstimo das famílias. Finalmente, importa vincar o papel das políticas públicas na promoção do endividamento hipotecário. O enorme peso dos empréstimos à habitação na dívida das famílias é o resultado de uma política pública habitacional concentrada na promoção de compra de casa própria, por via de incentivos fiscais (créditos bonificados, regimes fiscais promotores de contas poupança-habitação), e da redução gradual da provisão direta por parte do Estado, confinada à ação autárquica na gestão dos bairros sociais (Serra 1997).

Acompanhando o ritmo de crescimento do crédito bancário, a dívida das famílias expandiu-se de uma forma bastante acelerada a partir da década de 1990, passando de cerca de 47% do rendimento disponível das famílias, em 1997, para 113%, em 2007. Em 2012, dívida das famílias correspondia a 91% do PIB (BdP, 2013). Medida em relação ao seu rendimento disponível bruto, a dívida das famílias portuguesas corresponde a 111,5%, em 2011. Ainda que atrás de países europeus como a Dinamarca, Holanda ou a Espanha, teve das evoluções mais espetaculares de toda a Europa ao longo das últimas décadas, ultrapassando rapidamente a média para a zona euro (Gráfico 10).

Gráfico 10



Fonte: ECRI e Eurostat

Este novo mercado fornecia a possibilidade de dispersão do risco, dada a diversidade de clientes, a possibilidade de aplicar taxas de juro mais elevadas, dado o seu menor impacto nas prestações devido aos pequenos montantes financiados, e também a oportunidade de fidelizar clientes através do crédito (Lobo, 1998). Numa segunda fase, durante os anos 2000, a expansão do crédito concedido a este sector foi sobretudo prosseguida por um aumento do valor dos empréstimos e não tanto com uma expansão do crédito a novos segmentos da população (Antão *et al.*, 2009), indicando assim uma forte segmentação deste mercado. A modernização e inovação do sistema bancário permitiram a elaboração de novos produtos e estratégias de comercialização, visando o engajamento das famílias. Períodos de crédito gratuito, taxas promocionais, reserva do pagamento de uma parte do capital para a fase final do pagamento do empréstimo e devolução de uma percentagem das compras efetuadas com os cartões de crédito são alguns exemplos da inovação de um mercado financeiro extremamente dinâmico. No seu conjunto, estas mudanças favoreceram “a aparência de crédito fácil, rápido e quase sem custos, que permite adquirir um vasto leque de bens e serviços disponibilizados por uma sociedade afluyente, que constrói parte da sua identidade a partir dos seus padrões de consumo” (Frade, 2007, p. 39).

Ao contrário do que aconteceu, por exemplo nos EUA, esta expansão não se fez nas classes mais baixas e com maior risco de incumprimento (*subprime*), mas sim entre as famílias de maiores rendimentos e com maiores garantias de fiabilidade financeira. Segundo a informação recolhida pelo Inquérito à Situação Financeira das Famílias (ISFF) da responsabilidade do Banco de Portugal (BdP) e do Instituto Nacional de Estatística (INE), em 2010, apenas 37,7% das famílias portuguesas estavam endividadas, cerca de 24,5% das famílias tinham empréstimos à habitação, cerca de 13,3% tinham empréstimos não garantidos por imóveis, 7,5% tinham dívidas associadas a cartões de crédito ou descobertos bancários, e 3,3% tinham hipotecas sobre outros imóveis que não a habitação onde residem (Tabela 1).

Conforme já referido acima, o endividamento das famílias portuguesas diz sobretudo respeito ao crédito à habitação, que representa cerca de 80% do crédito concedido a particulares.⁸ Nas palavras de Marques *et al.* (2000, 81), “[m]ais do que uma opção, a casa própria tem sido verdadeiramente quase a única alternativa para aceder a uma habitação, mesmo em contextos conjunturais desfavoráveis, marcados por elevadas taxas de inflação e de juro”. Assim, em 2011, 73% dos alojamentos são ocupados pelos seus proprietários o que compara com 66% em 1991. Todavia, 57% dos proprietários não tinha, em 2011, qualquer encargo financeiro com a aquisição da sua habitação (Estevens 2013).

⁸ Segundo o ISFF, em 2010, a dívida hipotecária associada à residência principal representa cerca de 80% da dívida das famílias, a dívida associada a hipotecas de outros imóveis tem um peso de 12%, os empréstimos não garantidos por imóveis um peso de 7%, e o somatório do cartão de crédito, linhas de crédito e descobertos bancários um peso total de 1% (BdP e INE, 2012).

Os empréstimos para consumo e outros fins – que inclui o crédito pessoal, crédito automóvel, cartões de crédito, linhas de crédito e facilidades de descoberto –, também registaram um forte crescimento nas duas últimas décadas. Em 2010, do montante total de crédito concedido, 40,3% foi concedido sob a forma de crédito pessoal, 38,3% sob a forma de contratos de crédito automóvel e 18,6% sob a forma de contratos de cartões de crédito (BdP 2011). O ISFF revela ainda que o grau de participação das famílias no mercado da dívida aumenta com o nível de rendimento, sendo esta participação de 18,4% para a classe de mais baixo rendimento e de 57,4% para a classe de rendimento mais elevado (Tabela 1).

Tabela 1
Proporção de agregados com dívida

	Hipoteca da residência principal	Hipoteca de outros imóveis	Empréstimos não garantidos por imóveis	Cartão de crédito, linhas de crédito e descobertos bancários	Qualquer Dívida
Total	24.5	3.3	13.3	7.5	37.7
1º quintil (< 20%)	10.1	0.7	8.4	2.8	18.4
2º quintil (20-40%)	14.2	2.0	12.0	4.6	26.1
3º quintil (40-60%)	28.0	2.3	14.7	7.3	41.9
4º quintil (60-80%)	30.7	3.7	16.8	9.4	47.2
9º decil (80-90%)	38.7	6.5	14.1	13.5	52.3
10º decil (90-100%)	39.9	8.8	14.7	13.5	57.4

Fonte: Banco de Portugal e INE

A participação neste mercado é relativamente mais elevada para os agregados em que o indivíduo de referência pertence ao escalão etário dos 35 aos 44 anos, tem escolaridade ao nível do ensino superior, e é trabalhador por conta de outrem com contrato sem termo certo, que se explica, por um lado, pela maior necessidade de agregados mais jovens recorrerem ao crédito à habitação e, por outro lado, pela maior capacidade e estabilidade financeira dos trabalhadores com

maiores níveis de escolaridade e com uma situação laboral mais estável, acedendo por isso mais facilmente ao crédito hipotecário (Costa e Farinha, 2012).⁹

Com efeito, as dívidas não hipotecárias, que representam cerca de 8% do total do crédito concedido, têm uma maior incidência em famílias de menor riqueza e rendimento e em que o indivíduo de referência tem idade inferior a 35 anos, está desempregado ou é trabalhador por conta de outrem com contrato temporário (Costa e Farinha, 2012). Em suma, enquanto as dívidas hipotecárias são sinónimo de uma situação económica e profissional estável e segura, as dívidas não hipotecárias podem indiciar uma situação de dificuldade financeira, sendo o último recurso a que as famílias recorrem quando esgotam as suas fontes informais de financiamento (Frade *et al.* 2008).

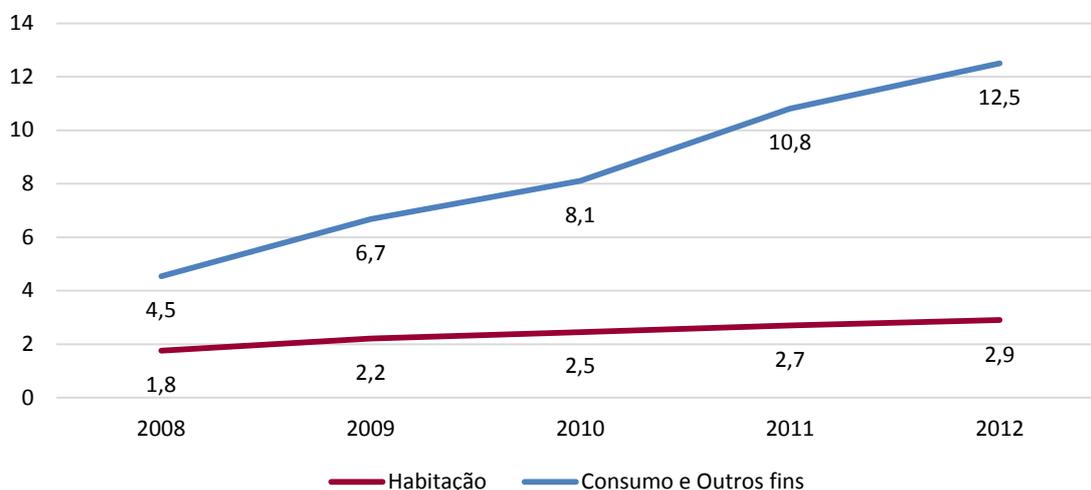
Até ao eclodir da atual crise económica e financeira, o endividamento das famílias portuguesas não oferecia grandes razões para alarme. A crise veio mostrar que a gravidade do endividamento das famílias portuguesas está diretamente associada à situação económica do país, da qual depende o emprego e, portanto, a capacidade de fazer face aos encargos da dívida. Com efeito, a rápida expansão do crédito em Portugal e o crescimento das taxas de endividamento das famílias portuguesas ao longo das duas últimas décadas estiveram associadas a níveis bastante baixos de incumprimento. Mas com a crise, e a consequente quebra do rendimento das famílias e o aumento generalizado do custo de vida, o crédito mal parado nas carteiras dos bancos disparou. A taxa de incumprimento do crédito ao consumo e outros fins quase que triplicou em apenas dois anos, passando de cerca de 4,5 %, em 2008, para 12,5%, em 2012. A taxa de incumprimento do crédito à habitação também tem vindo a aumentar, mas continua relativamente contida (passando de 1,8% para 2,9% no mesmo período) (Gráfico 11). Ao contrário do crédito ao consumo e outros fins, o crédito à habitação encontra-se relativamente coberto pelo valor do imóvel, está associado a menores taxas de juro, apresenta maior facilidade de gestão das condições de crédito, e concentra-se nos escalões de maior rendimento, como vimos.¹⁰

⁹ A análise de Costa e Farinha (2012) aos dados do ISFF de 2010 confirma que a probabilidade de ter dívida é maior nos níveis mais elevados de rendimento e riqueza real, o que se explica quer pelo facto de estas famílias solicitarem mais crédito, como por verem os seus pedidos mais facilmente aceites pela instituição de crédito. Este padrão também se observa em vários países da área euro, sendo bastante limitada a participação no mercado hipotecário de famílias do escalão mais baixo de rendimento (European Central Bank, 2009).

¹⁰ De registar que a especulação no mercado imobiliário português foi relativamente contida por comparação com outros países europeus, registando uma relativa estabilidade na evolução dos preços da habitação, tendo estes crescido a uma taxa média anual de 3,3% entre 1999 e 2007, sendo este valor de 6,1% para a área do euro (ECB, 2009).

Gráfico 11

Rácio do crédito com incumprimento de particulares



Fonte: Banco de Portugal

O perfil de endividamento das famílias portuguesas, assente quase exclusivamente no imobiliário, embora com algum crescimento do crédito ao consumo, é similar ao perfil de países periféricos, onde o endividamento se encontra também concentrado nos estratos sociais mais elevados. No entanto, ao contrário destes países, em Portugal, o custo real desta dívida foi historicamente baixo, o que explica crescimento ininterrupto do endividamento, mesmo durante o período de relativa estabilidade dos preços à habitação da década de 2000, um caso quase único a nível internacional. O elevado nível de endividamento das famílias portuguesas por comparação com o de outros países periféricos é também explicado por este baixo custo.

A viragem do crédito bancário das empresas para as famílias teve como resultado um desinvestimento relativo do aparelho produtivo nacional. A capacidade de produção, de substituição de importações e de promoção de novas exportações ficaram assim penalizadas por comparação com outras fontes de crescimento económico, como o consumo privado promotor de importações. Acresce que o sector do imobiliário contém pouca capacidade modernizadora e de arrastamento do resto da economia, sendo, simultaneamente sector produtor de bens não transacionáveis e fortemente dependente das importações. Quer isto, então, dizer que a promoção dos empréstimos à habitação em Portugal foi uma das fontes do desequilíbrio externo português.

1.4.3 A banca e o endividamento das empresas

Ainda que o peso relativo dos empréstimos às empresas tenha caído relativamente ao crédito às famílias, este sector beneficiou também de abundante crédito bancário a baixo preço. Ao contrário do endividamento das famílias, que observa um ritmo de crescimento razoavelmente constante até à crise financeira internacional, a evolução do endividamento das empresas é mais volátil. Dois períodos distintos de forte crescimento são bem identificados: a segunda metade da década de noventa e o período de 2006-2009.

Durante a década de noventa, o endividamento das empresas parece financiar altas taxas de investimento, que então se registaram – promovido sobretudo pelo sector da construção e do imobiliário (Gráfico 12). A banca financia assim não só a compra da habitação, como a sua construção e serviços associados, controlando assim a produção e provisão deste bem essencial. A participação da banca na construção e no imobiliário não só é muito rentável, como é um negócio seguro. Por um lado, os ganhos são duplos, pois a banca consegue capturar parte dos lucros dos construtores na esfera da produção, que pagam uma taxa de juro mais elevada do que as famílias pagam pelos empréstimos à habitação, como extrai também uma parte considerável dos salários dos trabalhadores com o endividamento hipotecário. Por outro lado, o financiamento da compra de habitação, considerado mais seguro porque tem um bem durável como garantia de pagamento, constitui também uma garantia quanto ao retorno dos empréstimos por si concedidos à construção, já que estes serão reembolsados com os seus empréstimos a particulares.

A relação do sector financeiro com os sectores da construção e imobiliário nacionais, com impacto diminuto nas exportações (embora um mercado imobiliário possa existir para residentes fora do país) mas considerável nas importações, mais uma vez, sugere que a banca não foi um mero agente passivo no crescente défice externo da economia portuguesa.

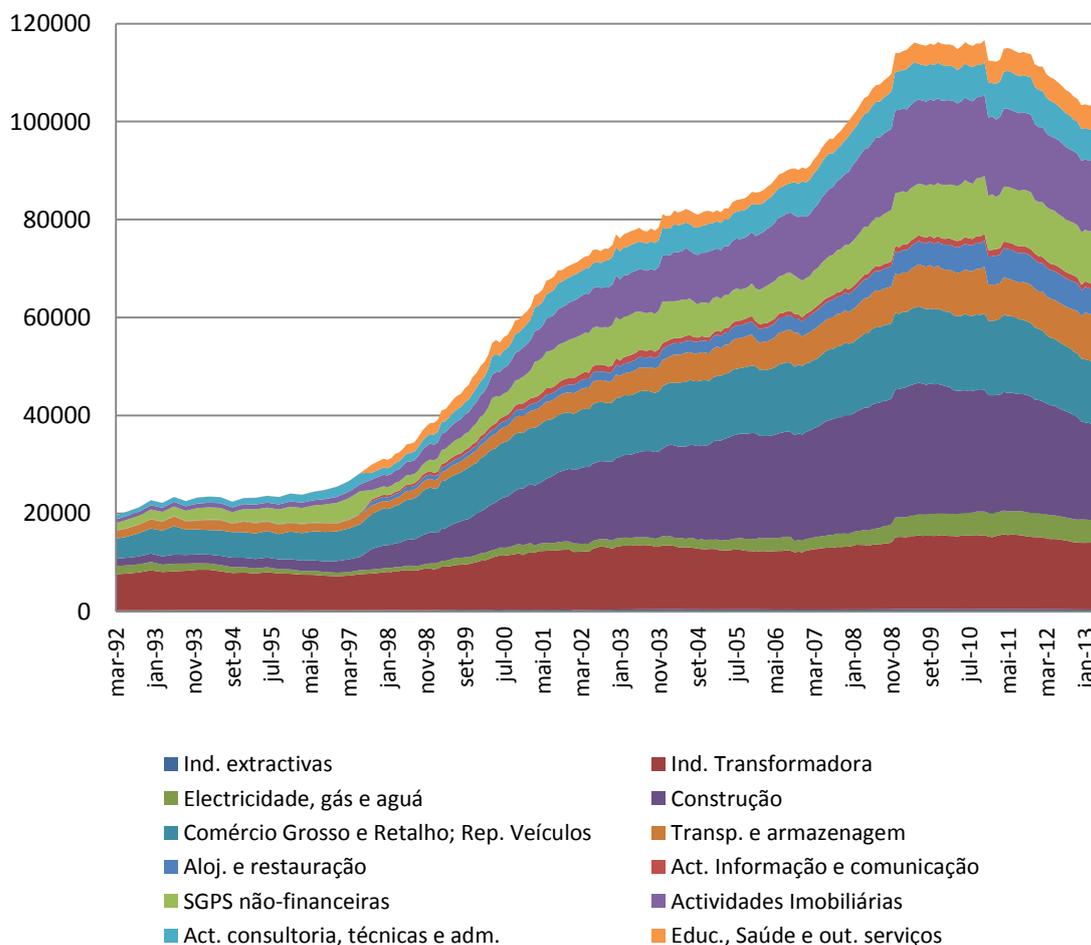
Embora a euforia do imobiliário tenha desvanecido com a recessão económica dos primeiros anos do milénio, o endividamento bancário das empresas continuou a crescer neste sector ainda que a um ritmo inferior. O continuado acesso ao financiamento externo permitiu à banca alimentar e refinanciar empréstimos concedidos, prevenindo o colapso do mercado imobiliário português, ao contrário do que se verificou em países como o Reino Unido, Irlanda ou Espanha, onde a desaceleração deste sector coincidiu com um racionamento do crédito, tendo provocado uma quebra abrupta dos preços.

Um novo período de forte endividamento bancário observa-se entre 2006-2009, primeiro, num contexto de aumento das taxas de juro e, posteriormente, num clima de crise internacional. O crédito parece ter servido de mecanismo de compensação tanto da estagnação económica, como do colapso do comércio internacional. As empresas portuguesas serviram-se, assim, da banca doméstica

para fazer frente aos seus problemas de liquidez. Embora o volume de empréstimos bancários tenha aumentado neste período, importa notar que o seu peso relativo na estrutura de endividamento das empresas diminuiu, denotando o crescimento do crédito comercial (dívida de curto prazo). A natureza de curto prazo deste endividamento confirma o recurso a este instrumento como forma de colmatar necessidades de liquidez das empresas num contexto de baixo crescimento económico, mais do que o financiamento de novo investimento. No entanto, este tipo de crédito continua a ser financiado pela banca portuguesa já que é ela quem detém este tipo de títulos (Antão *et al.* 2009). Vale a pena notar que, neste período, a banca portuguesa tinha acesso facilitado a fluxos financeiros europeus, à procura de um refúgio da volatilidade iniciada pela crise *subprime*. Mais uma vez fica sublinhada a importância das condições de oferta de crédito externo no endividamento português. Contudo, com o desencadear da crise do euro, estes fluxos foram bloqueados. As empresas foram, então, forçadas a um processo de desendividamento profundo (Gráfico 12), redundando num elevado número de falências e crédito malparado.

Gráfico 12

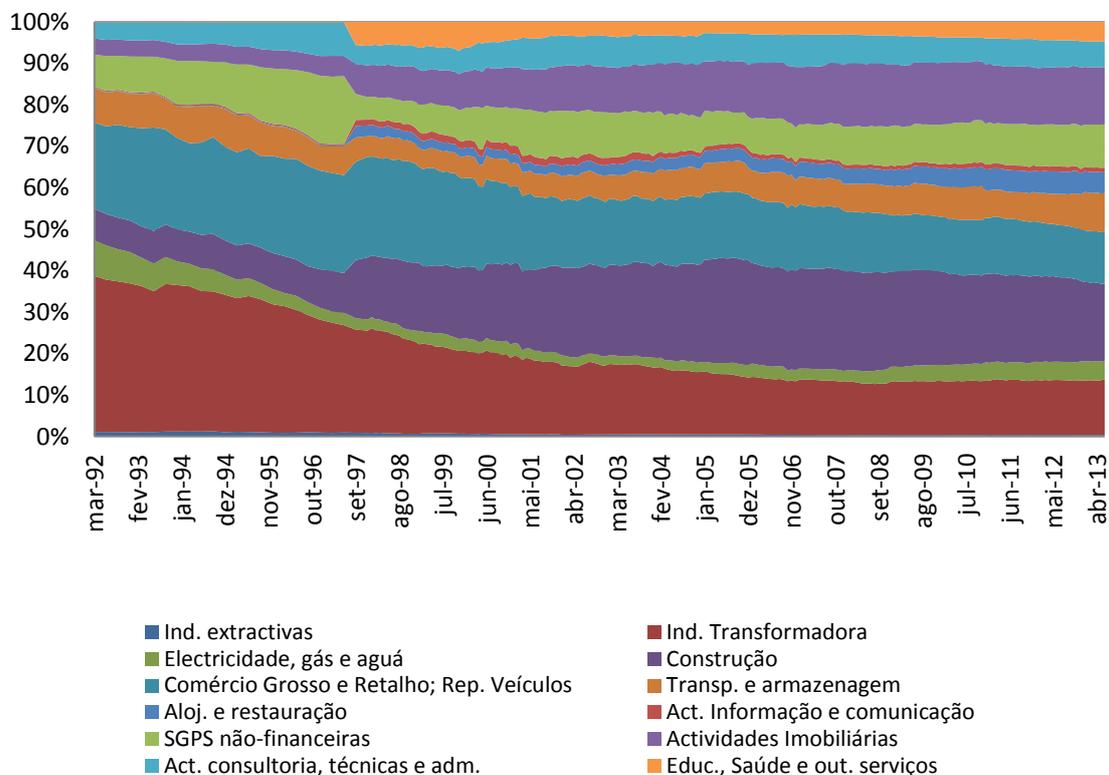
Composição do endividamento bancário das empresas (milhões de euros)



O perfil de endividamento bancário das empresas naturalmente traduz uma transformação radical da estrutura produtiva do país. Num adverso contexto cambial e de acrescida concorrência internacional, não é de admirar que uma parte da expansão do crédito tenha sido canalizada, em especial na fase ascendente do ciclo na segunda metade dos anos noventa, para sectores menos expostos à concorrência internacional, como menos propensão exportadora, os chamados não-transacionáveis – serviços financeiros, transportes, telecomunicações, energia, comércio, construção e distribuição –, em detrimento dos sectores transacionáveis de orientação predominantemente industrial. O perfil de endividamento das empresas favoreceu as atividades promotoras de importações, penalizando em termos relativos as atividades produtoras de bens transacionáveis, alimentando assim o défice externo. Assim, o sector industrial, que no início dos anos 90 absorvia em torno de 40%, passou a representar menos de 20% de todo crédito concedido a empresas. Pelo contrário, a soma dos pesos dos sectores da construção e das atividades imobiliárias cresce desmesuradamente nos últimos anos da década de noventa, passando de 11% em 1992 para 39% de todo endividamento das empresas em 2008 (Gráfico 13).

Gráfico 13

Composição percentual do crédito bancário ao sector empresarial não-financeiro



Fonte: Banco de Portugal

Durante os primeiros anos de 2000, e num contexto de relativa estabilização dos preços da habitação e perda de competitividade externa da economia portuguesa, o investimento nacional, um dos principais motores do crescimento económico dos anos noventa, colapsou, perdendo progressivo peso no PIB (Gráfico 14), cujo crescimento foi comandado sobretudo pela medíocre evolução do consumo privado. O sector empresarial contém, assim, o seu ritmo de endividamento, que só seria retomado no final da década de 2000.

Gráfico 14

Percentagem do Investimento no PIB



Fonte: Banco de Portugal

A retração do ritmo de endividamento das empresas durante os anos 2000 não é resultado de qualquer racionamento da oferta de crédito, mas sim reflexo de uma economia pouco competitiva que vivia ainda da ressaca da euforia em torno do imobiliário dos anos noventa. Novas oportunidades de investimento escasseavam, deprimindo a procura de crédito por parte deste sector. Os sectores tradicionais da economia portuguesa passaram por um período de declínio, fruto dos choques a que foi sujeito – liberalização do comércio internacional aliado a uma sobreapreciação da taxa efetiva do euro.

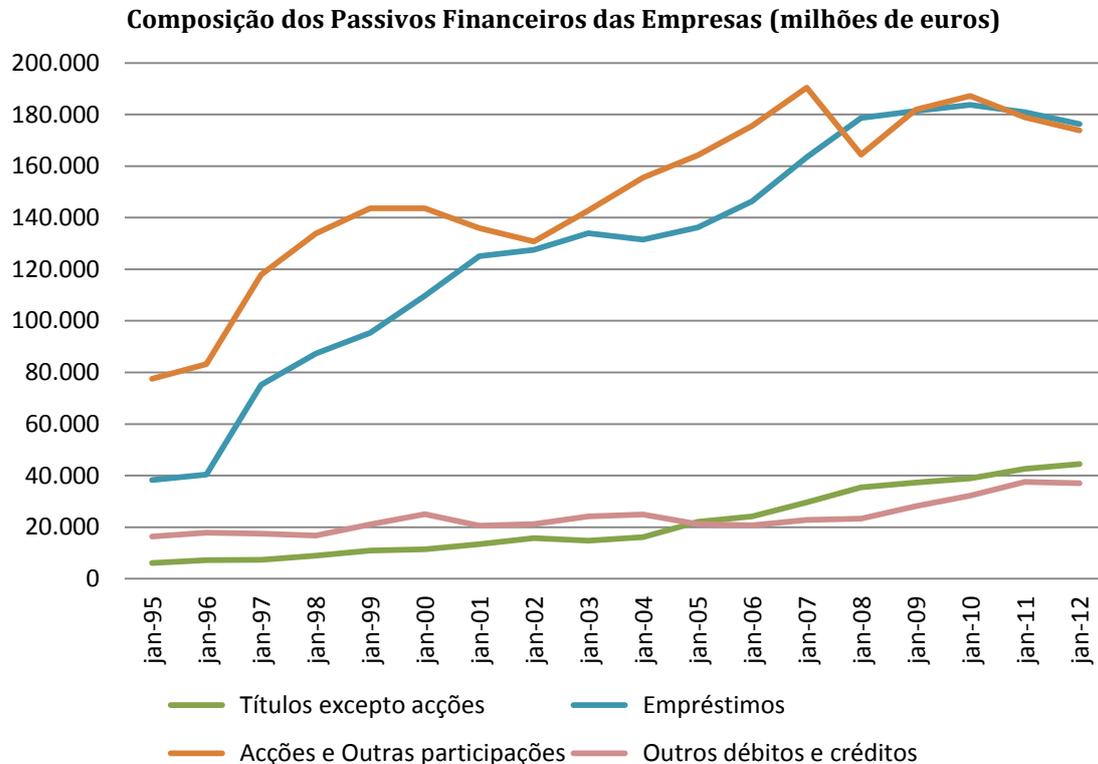
No entanto, importa sublinhar como a lenta implosão da bolha imobiliária dos anos noventa conseguiu ser almofadada pelo crescente endividamento da economia portuguesa. Se o investimento cai significativamente durante este período, refletindo a retração do crédito concedido às empresas, o consumo e o crédito às famílias para compra de casa própria continuaram a crescer. Existe assim um aparente paradoxo na economia portuguesa: o motor de crescimento económico dos anos noventa, o endividamento e o crédito imobiliário, não terminaram na década seguinte. Pelo contrário, o endividamento às famílias continuou a crescer. A explicação para este aparente paradoxo pode encontrar-se

no excesso de oferta de imobiliário, resultado da euforia dos noventa, que pôde ser escoado na década seguinte com recurso ao crédito. Com efeito, Portugal apresenta um elevado número de imóveis desocupados por comparação com o resto da Europa (Bingre do Amaral, 2010). A relativa contenção da evolução dos preços da habitação e o acesso facilitado ao crédito evitaram a implosão do sector do imobiliário, ao contrário de países como a Irlanda e a Espanha que assistiram a uma forte especulação imobiliária que implodiu com o racionamento do crédito em resultado da crise financeira. O sector imobiliário português conseguiu sobreviver graças aos contínuos aflusos de capital externo durante a década de 2000. Os preços das casas não caíram, as falências no sector foram relativamente contidas, e o sector financeiro nacional conseguiu resguardar-se dos efeitos de uma estratégia de crescimento que promoveu durante a década de noventa.

Fica por explicar o retomar do ritmo de crescimento do endividamento das empresas nos últimos anos da década de 2000. Mas num contexto de fraco crescimento económico interno e com uma posição internacional desfavorável devido à taxa de câmbio efetiva, o recurso ao crédito pode ter sido uma solução temporária de sobrevivência para muitas empresas, sobretudo de gestão de liquidez.

Deve, contudo, ser notado, que as principais fontes de financiamento das empresas portuguesas são os seus fundos próprios, que satisfazem mais de 50% das suas necessidades de financiamento (Antão *et al.*, 2009). O financiamento externo das empresas consiste em empréstimos bancários e injeções de capital através da emissão de ações. Este é um resultado um pouco surpreendente já que o desenvolvimento dos mercados de obrigações não parece ter tido um impacto estrutural na economia portuguesa. Uma das causas estruturais para o processo de financeirização português parece estar assim afastada: o financiamento direto das empresas nos mercados que conduziria ao deslocamento da intermediação financeira para as famílias (Lapavitsas 2009). No caso português, não só não se dá qualquer efeito discernível de substituição de sectores como o sector empresarial parece ter um acesso marginal, ainda que crescente, aos mercados de dívida. A importância dos mercados de capitais e de obrigações (outros títulos) é discernível, mas os empréstimos bancários continuam a ter um peso significativo no balanço das empresas (Gráfico 15).

Gráfico 15

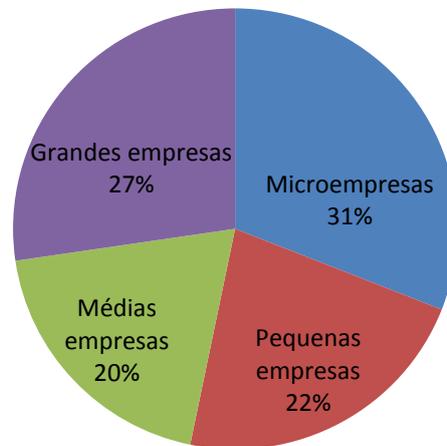


Fonte: Banco de Portugal

A distribuição da dívida por tipo de empresas revela uma predominância das micro, pequenas e médias empresas no mercado de endividamento, representando cerca de 70% deste mercado, em 2007 (Gráfico 16). Este perfil de endividamento das empresas portuguesas mostra também como o endividamento bancário se concentra no mercado doméstico dada a maior dificuldade de empresas de menor dimensão em aceder aos mercados de dívida. No caso das grandes empresas, o financiamento bancário é complementado pela emissão de ações, cujo peso no passivo do conjunto das empresas cresceu nas últimas duas décadas. Este tipo de instrumento financeiro foi amplamente utilizado durante a euforia bolsista do final dos anos noventa, quando o seu ritmo de crescimento é maior, estimulado pelo intenso processo de privatizações deste período. Com efeito, boa parte das privatizações empreendidas pelo Estado desde a década de noventa foi feita através de ofertas públicas – casos da EDP, PT, REN e GALP - permitindo um fortalecimento do mercado bolsista português mesmo em períodos de estagnação.

Gráfico 16

Composição do endividamento bancário das empresas por dimensão

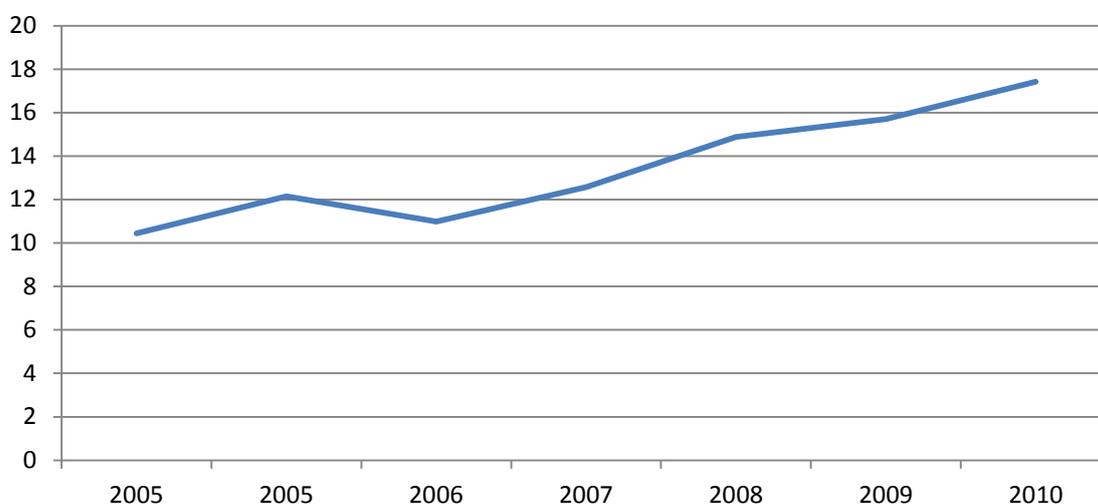


Também no perfil de endividamento das empresas se encontram os elementos híbridos do processo de financeirização português. Com uma estrutura produtiva débil, incapaz de concorrer na economia internacional e penalizado por uma moeda sobreapreciada, o sector empresarial direccionou fluxos financeiros abundantes a que tinha acesso para o imobiliário e construção. Com a estagnação económica dos anos 2000, as empresas contiveram o endividamento bancário até à crise financeira internacional, que inaugurou um novo período de forte endividamento.

A análise mais detalhada das formas de financiamento das empresas em Portugal indica, no entanto, uma divisão entre as grandes empresas, transnacionalizadas com acesso direto aos mercados financeiros, e as pequenas e médias empresas dependentes do mercado interno e com a banca como fonte quase exclusiva de financiamento. De facto, se o endividamento bancário diminuiu em percentagem do PIB entre 2001 e 2006, o recurso ao mercado de capitais continuou a crescer, denotando a capacidade de recurso a financiamento externo por parte das grandes empresas portuguesas. As grandes empresas com acesso aos mercados financeiros e estratégias de investimento extrovertidas conseguiram, assim, proteger-se da estagnação económica doméstica. As pequenas e médias empresas, muito endividadas, ficaram condenadas a um mercado interno deprimido, com custos crescentes de endividamento. Com balanços muito frágeis, estas empresas foram brutalmente afetadas pela crise financeira de 2008, no que resultou num número recorde de falências (Gráfico 17) e aumento exponencial do desemprego.

Gráfico 17

Taxa de Mortalidade de Empresas (percentagem)



Fonte: INE

1.4.4 O endividamento do Estado

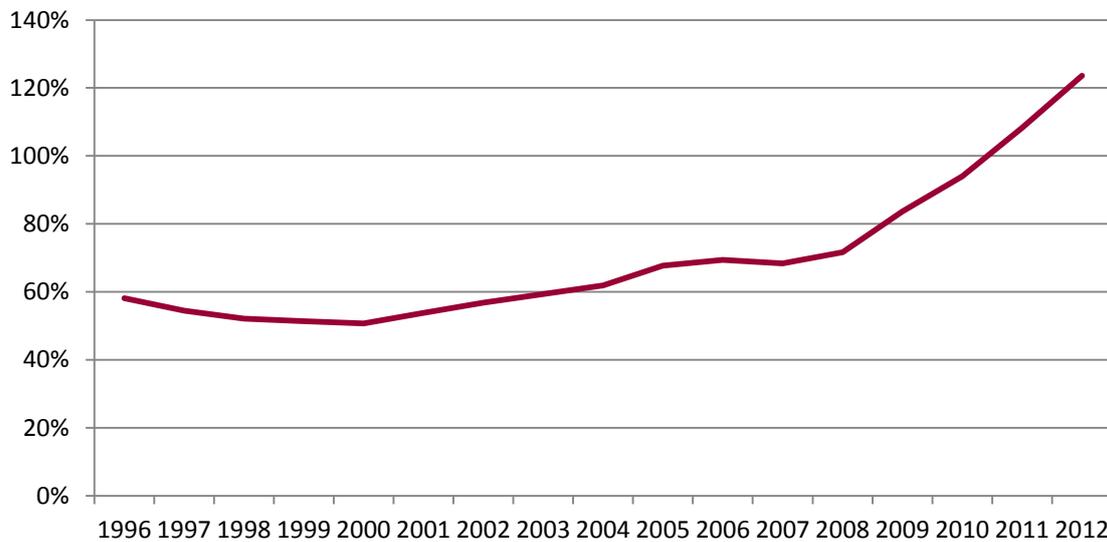
O endividamento público atraiu toda a atenção mediática, tendo sido colocado no epicentro da atual crise económica. Contudo, a sua evolução está longe de ter acompanhado o ritmo de crescimento do endividamento externo da economia portuguesa. O endividamento do Estado, medido através do peso da dívida pública no PIB, cresceu gradualmente durante a primeira década de 2000, passando de 50,7% para 68,4% entre 2000 e 2007 (Gráfico 18). No entanto, a explicação para este aumento, no contexto das mais baixas taxas de juro, encontra-se no ritmo de crescimento baixo, senão mesmo inexistente, da economia portuguesa. Isto significa que o PIB (o denominador do rácio de endividamento público), não cresceu o suficiente para compensar o aumento do endividamento causado pelos défices orçamentais, como acontecia durante a década de noventa.

É certo que a dívida pública é superior àquela que é reportada oficialmente. Tal deve-se a diversas estratégias de desorçamentação entretanto empreendidas pelo Estado para cumprir os limites do défice público, permitindo transferir dívida para o balanço das empresas públicas ou diferi-la no tempo, como é o caso das Parceira Público-Privadas (PPP)¹¹. Parte do recente crescimento do endividamento público, entre 2010 e 2012, deve-se à assunção desta dívida.

¹¹ Estes foram processos fortemente intermediados e desenhados pelo sistema bancário, que lucrou com estes empréstimos feitos a empresas públicas (a taxas de juro mais elevadas do que as praticadas no mercado de dívida pública) e com a engenharia financeira necessária aos contratos das PPP.

Gráfico 18

Dívida Pública em percentagem do PIB



Fonte: Banco de Portugal

No entanto, dificilmente se pode argumentar que o endividamento do Estado tenha sido a principal causa do endividamento da economia portuguesa – uma característica que, por exemplo, distingue Portugal da Grécia. Mas esta realidade não retira o Estado do processo geral endividamento/financeirização da economia portuguesa. Pelo contrário, este teve um papel central na transformação estrutural da economia portuguesa, através da composição e perfil do seu próprio endividamento, não tanto pela sua escala, mas também através da sua atuação enquanto regulador, influenciando a composição e perfil de endividamento dos privados.

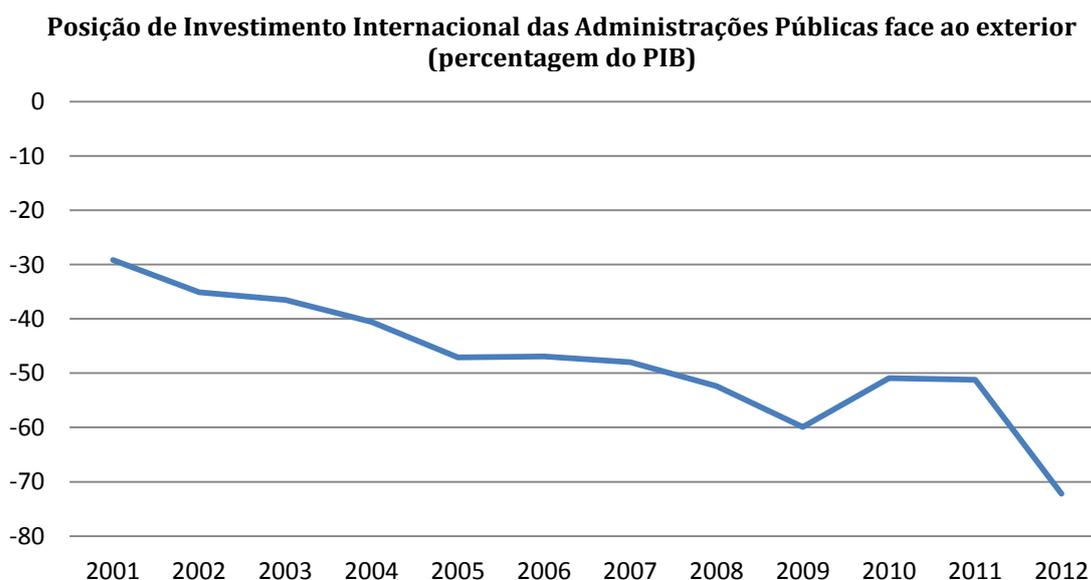
Até à liberalização do sistema financeiro o Estado pode financiar-se junto do Banco de Portugal, o que se traduzia numa efetiva monetarização dos défices orçamentais. O financiamento do Estado português era feito sobretudo domesticamente, apoiado no seu banco central. Os depósitos criados pelos gastos do Estado e os seus défices não tinham um efeito, na mesma proporção, de aumento do crédito ou da massa monetária em circulação. A banca estava obrigada a consideráveis reservas junto do Banco central que, sendo mal remuneradas por este, equivaliam a financiamento indireto ao Estado. Com a liberalização financeira dos anos oitenta, o Estado passou a financiar-se nos mercados financeiros, tendo o Banco de Portugal sido proibido de financiar diretamente o Estado em 1990 (Antão *et al.*, 2009). Num ambiente de controlo de inflação, o financiamento do Estado foi sendo feito através de instrumentos financeiros a taxa fixa de longo prazo – Obrigações de Tesouro – transacionáveis no mercado. Este alinhamento

regulatório e dependência exclusiva dos mercados financeiros transformaram profundamente a composição, perfil e custo da dívida pública portuguesa.

A dívida pública portuguesa foi sendo sobretudo constituída por Obrigações do Tesouro e Bilhetes de Tesouro, instrumentos essenciais para o bom funcionamento dos mercados financeiros na medida de que serve de garantia usada pelos agentes nos mercados de reporte. Outros instrumentos de dívida perderam peso na dívida pública. Por exemplo, os certificados de aforro, que são um instrumento não transacionável de dívida pública junto das famílias, foi perdendo peso relativo e absoluto na dívida pública no contexto de descida das taxas de juro.

Esta preferência do Estado português pela titularização da dívida não pode ser dissociada da abertura, a partir de 1998, do mercado de dívida pública a instituições não residentes. A dívida pública nas mãos de não residentes foi crescendo até atingir 80%, em 2008, sendo 50% da dívida total detida por bancos e 28% por outros investidores institucionais (fundos de pensões, fundos de investimento, *hedge funds*, etc.). A posição de investimento do Estado face ao exterior regista, assim, uma forte degradação durante a última década – de uma posição negativa de 29,2% em 2001 passa para 59,9% do PIB em 2009 (Gráfico 20). Esta vulnerabilidade face aos credores estrangeiros explica parcialmente o impacto da crise do euro no mercado de dívida pública e a posterior necessidade de recurso aos empréstimos oficiais da União Europeia e do Fundo Monetário Internacional.

Gráfico 19



Fonte: Banco de Portugal

A degradação da posição do Estado não se traduziu em qualquer problema de financiamento até ao eclodir da crise do euro em 2010. Pelo contrário, a liberalização e integração europeia permitiram ao Estado financiar-se de forma exclusiva nos mercados financeiros e a taxas de juro muito baixas. No quadro do euro, os títulos de dívida portuguesa eram entendidos como tendo um prémio risco muito reduzido face ao de outros países da zona euro, como a Alemanha.

Esta alteração da composição do financiamento público teve profundas consequências no sistema financeiro nacional e na financeirização da economia. Primeiro, permitiu acabar com os limites à concessão de crédito que constrangiam a atividade e o controlo dos juros praticados pela banca até ao início dos anos noventa. Segundo, a titularização da dívida e concomitante desenvolvimento dos mercados monetários promoveram uma gestão mais flexível da liquidez bancária, permitindo uma considerável expansão de crédito. Em terceiro lugar, a participação de investidores estrangeiros do mercado de dívida pública permitiu à banca portuguesa distanciar-se deste mercado e, portanto, diversificar e expandir a sua carteira de títulos e de crédito. Finalmente, a engenharia financeira do Estado português de desorçamentação, cuja face mais visível é o recurso às PPP, beneficiou a banca nos seus investimentos fora do sector financeiro e no fortalecimento do seu ramo de banca de investimento. O Estado português foi assim um agente decisivo no robustecimento do sector financeiro nacional, quer através da sua ação na liberalização e desregulamentação financeira, mas também como agente direto estruturante dos mercados financeiros nacionais.

A mudança de composição do endividamento público teve também impacto macroeconómico. Com uma dívida crescentemente detida por agentes estrangeiros, o serviço da dívida (juros pagos pela dívida) do Estado português traduziu-se necessariamente numa crescente saída de capitais para o exterior, alimentando assim o desequilíbrio da balança de rendimentos de Portugal com o resto do mundo – já em declínio desde os anos noventa com a diminuição das transferências da UE e das remessas de emigrantes (Kang e Shambaugh, 2013). Tudo isto terá contribuído para o crescimento do défice externo até à crise financeira internacional.

O modelo português de financeirização híbrida português, combinando elementos característicos das economias mais avançadas e das economias semiperiféricas, também tem reflexos no financiamento público português. Se, por um lado, os processos de titularização da dívida e a abertura a investidores internacionais são uma característica comum a países financeirizados, o custo e modelo de financiamento varia. Como vimos, países semiperiféricos financeirizados com moeda própria são obrigados a manter elevadas taxas de juro para a tornar a sua dívida atrativa e elevadas reservas cambiais que garantam o valor da sua moeda face às divisas originais dos investidores. Portugal não suportou nenhum destes custos. Pelo contrário, com a integração monetária

européia, o financiamento público fez-se com custos comparáveis aos dos países mais desenvolvidos e sem restrições relevantes de volume.

No entanto, ao contrário das economias desenvolvidas com acesso ao seu Banco Central como prestamista de último recurso (que afasta qualquer receio de incumprimento), o Estado português só pode financiar-se no mercado, encontrando-se, por esta via, numa situação mais restritiva que muitas economias periféricas financeirizadas. Em suma, se é certo que existiu uma redução efetiva do serviço da dívida ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000, o Estado português ao depender exclusivamente de credores estrangeiros transferiu uma parte importante de rendimento para o exterior, contribuindo, assim, para o endividamento externo. Esta dependência do exterior foi fatal com a crise do euro.¹² A resultante degradação das contas externas e a descida de notação da dívida portuguesa colocaram o Estado português vulnerável a fugas dos capitais estrangeiros no mercado de dívida, culminando com o resgate financeiro ao Estado português em 2010.

1.5 Da financeirização aos desequilíbrios e ao ajustamento salarial

A financeirização é, como argumentámos nas últimas secções, parte fundamental de uma análise que pretenda explicar a inusitada conjugação de défices persistentes da balança corrente, traduzidos numa acumulação de dívida externa, com uma performance em termos de crescimento sem precedentes históricos pela sua fraqueza: por exemplo, entre 2000 e 2010, a economia portuguesa cresceu 0,55% ao ano, o que significou uma divergência com a média da UE-15 (Mamede *et al.*, 2013).

Se sistematizarmos as principais transformações na economia portuguesa, sobretudo as de natureza financeira, na economia portuguesa, fundamentalmente induzidas pelo processo de adesão ao Euro, podemos começar a compreender a natureza do choque que foi, progressiva e endogenamente, sendo gerado por esta fase da integração. Desde a mudança do regime de política económica que o esforço bem-sucedido para manter a estabilidade cambial levou a uma apreciação real efetiva do escudo face às moedas dos seus parceiros comerciais ao longo da década de noventa, até porque, dada a estrutura de uma economia em convergência, na segunda metade de noventa, e que atraia capitais, se manteve um diferencial positivo na taxa de inflação nacional face ao centro europeu. Esta situação prolongar-se-ia com a adesão a uma moeda forte e com uma tendência de apreciação face, por exemplo, ao dólar. Neste contexto, a questão cambial é especialmente importante no conjunto de fatores explicativos da perda de

¹² Importa lembrar que o início da escalada das taxas de juro da dívida grega, nos finais de 2009 foi atribuída, ainda que parcialmente, à disposição do BCE em não aceitar títulos de dívida grega (agora com baixa notação) como colateral dos seus empréstimos.

competitividade das exportações nacionais, em especial nos sectores tradicionais, caso dos têxteis, vestuário e calçado, que passaram nesta altura a ser alvo de uma concorrência acrescida em circunstâncias cambiais, simultaneamente, desfavoráveis às exportações e facilitadoras das importações. Se é verdade que, como indica Cabral (2012), o défice da balança comercial é uma realidade recorrente da economia portuguesa nas últimas décadas, atingindo uma média de 7,4% do PIB, entre 1953 e 2010, e de 8,6% do PIB, só entre 1998 e 2010, também é verdade que este último período é marcado por uma prolongada estagnação da atividade económica, com uma evolução muito medíocre da procura interna, em especial das despesas de investimento, o que deveria ter contribuído para reduzir o défice da balança comercial, o que não aconteceu, embora se tenha dado uma retração das importações de máquinas, equipamentos e material de transporte. Ao mesmo tempo, e num período de forte expansão da atividade económica internacional, os exportadores nacionais foram perdendo quota de mercado internacional.

Para estas dificuldades também terão contribuído, como vimos, dois choques internacionais que atingiram de forma particular uma economia com as características estruturais como a portuguesa, num contexto em que já não dispunha de instrumentos de política económica para reagir: os acordos comerciais estabelecidos entre a UE e a China, no âmbito da adesão deste país à OMC, em 2001, e o alargamento a Leste, em 2004. Estas duas mudanças no enquadramento externo foram guiadas pelos interesses económicos dos países do centro europeu, interessados em beneficiar de um perfil de especialização complementar ao destas economias e em canalizar para aí investimentos lucrativos, por via da deslocalização de segmentos de menor valor acrescentado das cadeias de valor que controlam. Para a economia portuguesa, estes dois choques apenas aumentaram severamente a concorrência internacional a que estava exposta e, em especial no caso do alargamento a Leste, terão contribuído para acentuar a sua periferização, visível, entre outras, no seu afastamento face às principais rotas do Investimento Direto Estrangeiro, contrariamente ao que tinha acontecido anteriormente.

Cada vez menos capaz de atrair investimento produtivo, a economia portuguesa passou a atrair sobretudo capital financeiro, sob a forma de crédito. Neste adverso contexto cambial e de acrescida concorrência internacional, não é de admirar que uma parte da expansão do crédito tenha sido canalizada, em especial na fase ascendente do ciclo na segunda metade dos anos noventa, para sectores menos expostos à concorrência internacional, como menos propensão exportadora, os chamados não-transacionáveis – serviços financeiros, transportes, telecomunicações, energia, comércio, construção e distribuição –, em detrimento dos sectores transacionáveis de orientação predominantemente industrial. Paralelamente, a política industrial, incluindo a sua componente de crédito, esteve demasiado tolhida pelas regras do mercado interno europeu e pelos acordos

comerciais internacionais, que reduziram significativamente o espaço para o desenvolvimento.

A desindustrialização do país é um processo longo. De facto, desde que, em 1981 Portugal registou o maior volume de emprego industrial, 1,172 milhões de postos de trabalho¹³, a diminuição do peso industrial na nossa economia tem sido intensa. Desde a véspera da adesão à CEE até à véspera da circulação do euro perderam-se 126 mil destes postos de trabalho, diminuindo o seu peso no emprego total de 24,5% para 15,4%. Com a austeridade, só nos 3 anos que vão de desde 2007 a 2010, a destruição registada é de 119 mil empregos.

Tabela 2

Emprego industrial: o processo de desindustrialização

Emprego Industrial					
Ano	Pessoas 10 ³	% Emprego Total	Ano	Pessoas 10 ³	% Emprego Total
1977	1.125	24.6	1994	0.944	21.1
1978	1.139	25.3	1995	0.941	21.2
1979	1.165	25.3	1996	0.957	21.2
1980	1.168	25.5	1997	0.970	21.0
1981	1.172	25.3	1998	0.982	20.6
1982	1.152	25.3	1999	0.979	20.3
1983	1.139	25.3	2000	0.972	19.6
1984	1.095	24.7	2001	0.957	19.1
1985	1.083	24.5	2002	0.945	18.7
1986	1.058	24.6	2003	0.912	18.2
1987	1.042	24.1	2004	0.890	17.8
1988	1.022	23.6	2005	0.865	17.4
1989	1.043	23.7	2006	0.853	17.1
1990	1.038	23.2	2007	0.838	16.8
1991	0.987	21.4	2008	0.822	16.4
1992	0.970	21.4	2009	0.763	15.7
1993	0.943	21.1	2010	0.738	15.4

Fonte: Pordata (Emprego: total e por ramo de atividade, equivalente a tempo completo); acesso 2013-05-31. Valores absolutos em milhões de pessoas.

Se é verdade que a desindustrialização é um fenómeno longo e comum à generalidade dos países desenvolvidos, também é verdade que os países europeus tinham, e mantiveram, estruturas económicas muito distintas em termos, por exemplo, do peso dos sectores intensivos em tecnologia e conhecimento: quanto menor era este peso, maior era o endividamento externo contraído e vice-versa (Abreu *et al.*, 2013) Isto significa que os choques do euro e no euro não podiam ter, e não tiveram, o mesmo impacto nas economias europeias periféricas e nas do centro europeu, tanto mais que estas últimas, em especial a Alemanha, como

¹³ Em equivalente a tempo completo.

veremos, puseram em marcha um processo não-cooperativo de compressão salarial, gerador de sucessivos excedentes na balança corrente.

É importante notar, todavia, que a perda de competitividade não foi o único fator responsável pela acumulação de dívida externa, dado que, como sublinhou Cabral (2012), as dinâmicas balança de rendimentos e de transferências correntes desempenharam, por si, um papel potencialmente relevante neste processo, embora também nestas dinâmicas tenha também pesado a questão cambial. De fato, segundo Cabral (2012), as remessas dos emigrantes, que durante muito tempo tinham contribuído para compensar, ao nível da balança corrente, os défices da balança de bens e serviços, ainda que ajudadas, desde a adesão à CEE, pelas transferências de fundos, eram automaticamente aumentadas no seu valor em Escudos pela política cambial de desvalorização da moeda nacional. O mesmo processo se passava na balança de rendimentos (que regista sobretudo juros, lucros e dividendos enviados para, e recebidos do, exterior), dado que com as desvalorizações do Escudo, os rendimentos recebidos do exterior cresciam mais rapidamente do que os rendimentos enviados para o exterior. A forte diminuição das remessas dos emigrantes e a alteração, temporária, da direção dos fluxos migratórios, com o aumento da imigração, conjugada com o fim das desvalorizações e seus efeitos no valor dos fluxos, explicam parcialmente a deterioração destas balanças e, logo, uma parte dos défices da balança corrente, de que são componentes.

Para além disto, e como se vê na tabela 3, Portugal duplicou em nove anos a sua dívida externa (posição de endividamento internacional). Isto implicou que, só durante os últimos seis anos tenham saído do país, em média e em termos líquidos, para pagamento do rendimento do investimento estrangeiro, montantes equivalentes a 4,6% do PIB. Se excluirmos, como é correto, a parte correspondente ao investimento direto (1,4% do PIB), que se admite relacionado com a capacidade produtiva do país, o “investimento” assente, designadamente, em obrigações e empréstimos constituiu naquele mesmo período, líquido, cerca de 3,2% do PIB de cada ano. Este elemento, para além dos já enunciados, contribui decisivamente para o défice externo da economia portuguesa.

Tabela 3

Endividamento da economia e cedência de rendimentos ao exterior

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Balança Corrente	-6.4	-8.3	-10.3	-10.7	-10.1	-12.6	-10.9	-10.6	-7.0	-1.5
Rendimentos	-1.6	-2.0	-2.5	-3.9	-4.2	-4.5	-5.2	-4.6	-4.9	-3.9
Rendimentos de trabalho	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Rendimentos de investimento	-1.6	-1.9	-2.4	-3.8	-4.2	-4.5	-5.1	-4.5	-4.9	-3.8
a) Rendimentos de investimento dir	-0.5	-0.5	-0.8	-1.4	-1.2	-0.8	-2.1	-1.8	-1.6	-0.9
b) Rendimentos de investimento de	-0.4	-0.4	-0.4	-0.5	-0.7	-1.6	-2.0	-2.0	-2.0	-1.6
c) Rendimentos de outro investime	-0.7	-1.0	-1.2	-2.0	-2.2	-2.1	-0.9	-0.8	-1.2	-1.3
b)+c)	-1.1	-1.4	-1.6	-2.5	-2.9	-3.7	-2.9	-2.8	-3.2	-2.9
Posição de investimento internacional	-58.2	-63.1	-67.4	-78.8	-88.9	-96.1	-110.6	-107.2	-104.9	-116.5
Investimento Direto	-14.4	-11.3	-11.7	-16.3	-19.1	-15.4	-19.0	-19.5	-17.9	-21.0
Investimento de Carteira	-16.2	-15.5	-13.5	-16.0	-21.8	-31.1	-42.0	-30.1	-18.5	-15.3
<i>Autoridades Monetárias</i>	8	7	7	7	6	8	8	10	11	11
<i>Instituições Financeiras Monetárias</i>	0.4	4.4	8.8	4.7	0.1	3.0	-0.8	3.5	2.2	3.8
<i>Instituições Financeiras não Monetá</i>	15.9	15.7	19.9	22.7	19.4	8.6	10.8	9.1	3.8	10.0
<i>Particulares</i>	6.6	7.5	8.7	8.8	8.5	6.0	6.9	7.3	6.8	7.9
Derivados Financeiros	0.0	-0.4	0.0	0.1	0.0	0.1	-0.3	-0.7	-1.4	-2.2
Outro Investimento	-34.6	-41.6	-47.8	-51.3	-52.7	-54.7	-55.8	-66.0	-76.7	-88.4
<i>Sociedades não Financeiras</i>	6.7	4.1	3.2	3.1	2.7	2.8	2.1	2.4	-0.2	0.5
<i>Particulares</i>	3.3	3.1	2.7	3.7	4.6	4.5	4.4	4.7	5.0	4.7
Ativos de Reserva	7.1	5.7	5.7	4.7	4.6	5.0	6.6	9.1	9.6	10.4

É relevante verificar, ainda no quadro anterior, que apesar da grande dependência financeira do exterior, há movimentos parciais muito significativos em que se regista a situação inversa, isto é, há agregados nacionais que colocam capitais no exterior (financiam o exterior) apesar de o resultado global, quer da economia, quer do tipo de “investimento” ser negativo para o país. Isto dá-nos uma indicação de quão amplo é o espaço da economia portuguesa aberto à circulação do chamado “investimento financeiro” por parte de capitais que agem na esfera internacional. Por exemplo, sendo o investimento de carteira largamente negativo no seu saldo líquido, devido essencialmente às Administrações Públicas e às Sociedades não Financeiras¹⁴, há quatro grupos institucionais que financiam o exterior. Se retirarmos as Autoridades Monetárias, admitindo-se que isso se deve funções soberanas de participação em instituições internacionais, as Instituições Financeiras monetárias e não monetárias, assim como os Particulares, aparecem como financiadores líquidos do estrangeiro. O mesmo se pode dizer na rubrica “outro investimento” (basicamente correspondente a empréstimos) quanto à posição das Sociedades não Financeiras e dos Particulares.

Neste contexto de endividamento externo e de falta de competitividade, o atual programa da Troika e do governo consiste em operar a chamada desvalorização interna para assim tentar conquistar competitividade nacional, aumentando as exportações, através da redução dos custos, reequilibrando a balança corrente também por via da redução da procura interna, o que se traduz

¹⁴ Estas são, aliás, as duas entidades estatísticas que mais contribuem para a posição de investimento internacional negativa do país: juntas, somam -105% do PIB: Segue-se-lhes as Autoridades Monetárias, com -17% do PIB, quando por exemplo em 2007 esta grandeza era positiva e equivalia a 10% do PIB. Isto aconteceu porque o Banco de Portugal tomou o lugar dos bancos comerciais (as Instituições Financeiras Monetárias), que em 2007 tinham uma posição de investimento internacional negativa correspondente a -55% do PIB (em 2012, ela é -13% do PIB).

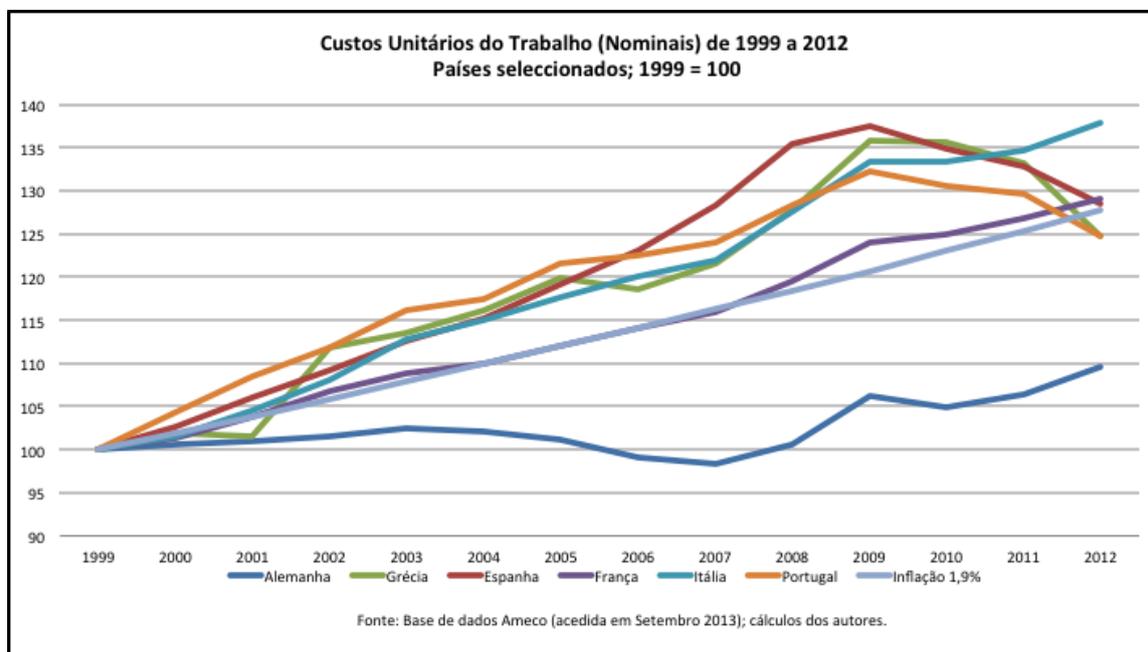
numa redução das importações. Esta opção assenta num diagnóstico equivocado sobre o papel negativo da evolução dos salários neste processo. Ainda recentemente, Mario Draghi, Presidente do Banco Central Europeu, referia-se à questão salarial, em linha com a vigilância que o BCE exerce sobre esta variável, comparando a alegadamente virtuosa performance dos países superavitários, em termos de balança corrente, liderados por uma Alemanha que registou um alinhamento do crescimento dos salários nominais e do crescimento da produtividade real, com a situação nos países deficitários, entre os quais se inclui Portugal, onde este alinhamento não se registou.

O elemento central da desvalorização interna é então a compressão do crescimento dos salários nominais, garantindo que a sua evolução esteja sistematicamente abaixo da evolução da produtividade real, ou seja, garantindo que os custos unitários do trabalho, que correspondem ao rácio entre as remunerações por trabalhador, em termos nominais, e a produtividade, baixam de forma sistemática, o que aliás tem acontecido desde 2009. Seriam desta forma corrigidos os desequilíbrios externos que Portugal e outros países da periferia registaram por via da perda de competitividade-preço, traduzida num crescimento insustentável dos custos unitários do trabalho, ou seja, num crescimento dos salários nominais muito acima do crescimento da produtividade. A compressão dos custos salariais é então vista como umas das melhores formas de aumentar o investimento, e logo a capacidade de criação de emprego, tanto mais que a redução do preço da força de trabalho aumentaria a sua procura.

Acontece que, como sublinhou Watt (2013), este tipo de análises muito difundido começa por esquecer convenientemente o seguinte: para que o peso dos salários permaneça constante no rendimento nacional, o crescimento dos salários reais, ou seja, dos salários nominais descontada a inflação, tem de estar alinhado com o crescimento da produtividade – os chamados custos unitários do trabalho reais, que são o rácio entre as remunerações por trabalhador, medidas em termos reais e já não em termos nominais, e a produtividade, que, por sua vez, é o rácio entre o PIB real e o número de pessoas empregadas. Se isto é assim, então a insistência na compressão dos custos unitários do trabalho não passa de uma forma de reduzir o peso dos salários no rendimento nacional, a favor dos rendimentos do capital, cujos custos jamais são considerados nas análises convencionais. Esta redução tinha ocorrido, de resto, à escala da União Europeia ainda antes do euro, embora com expressões desiguais à escala nacional, tendo sido liderada depois do euro pela sua maior economia, a Alemanha, que foi a campeã na contenção dos custos unitários de trabalho nominais, com consequência perversas que já iremos analisar.

Gráfico 20

Custos Unitários do Trabalho (Nominais), 1999=100 (cálculos dos autores)



Fonte: Base de dados AMECO

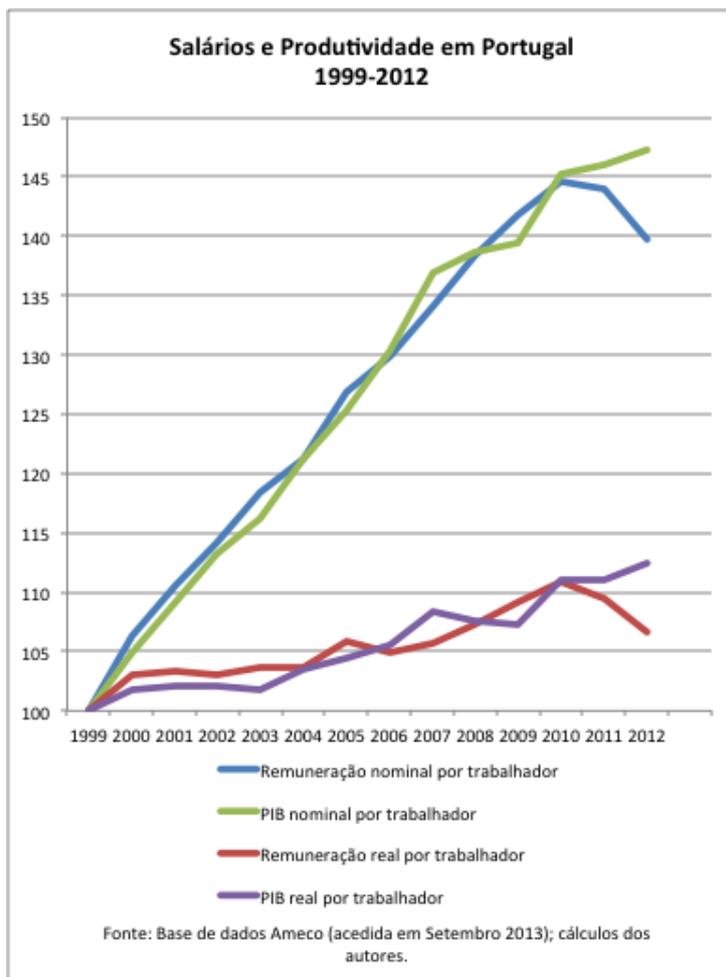
Antes porém convém dizer que, desde a adesão ao euro, o crescimento dos salários reais em Portugal esteve grosso modo alinhado com o crescimento da produtividade real, o que quer dizer que o diferencial anual entre o crescimento dos salários nominais e o crescimento da produtividade real, expresso nos custos unitários do trabalho, refletiu a taxa de inflação nacional (Gráfico 22).

Tomar a Alemanha como exemplo em matéria salarial implica perpetuar a falácia da composição que explica parte dos problemas económicos europeus: o que pode parecer racional para cada país da Zona Euro tomado isoladamente – procurar conquistar competitividade por via da compressão dos salários, reduzindo o seu peso no rendimento nacional –, gera um resultado global à escala da Zona irracional, sob a forma de um mercado interno em crise, em resultado de um colapso das vendas, o que aumenta a capacidade produtiva instalada por utilizar e logo reduz o investimento, gerando neste círculo vicioso um aumento do desemprego. Esta redução das vendas confirma que os salários são uma componente importante da procura interna de cada país, que, por sua vez, é parte da procura externa dos outros. A própria Comissão Europeia, que tão intransigente tem sido na aposta na desvalorização interna, sobretudo nos chamados programas de assistência financeira, reconhece que os efeitos negativos na procura da compressão dos salários podem dominar, identificando uma correlação positiva,

ainda que não muito elevada, entre o crescimento médio, para o período entre 2001 e 2011, dos custos unitários do trabalho reais e o crescimento do emprego (Comissão Europeia, 2012). Neste sentido, não é de admirar que, desde 2010, em Portugal estejamos a assistir a uma queda dos custos salariais acompanhada por uma destruição impar de emprego.

Gráfico 21

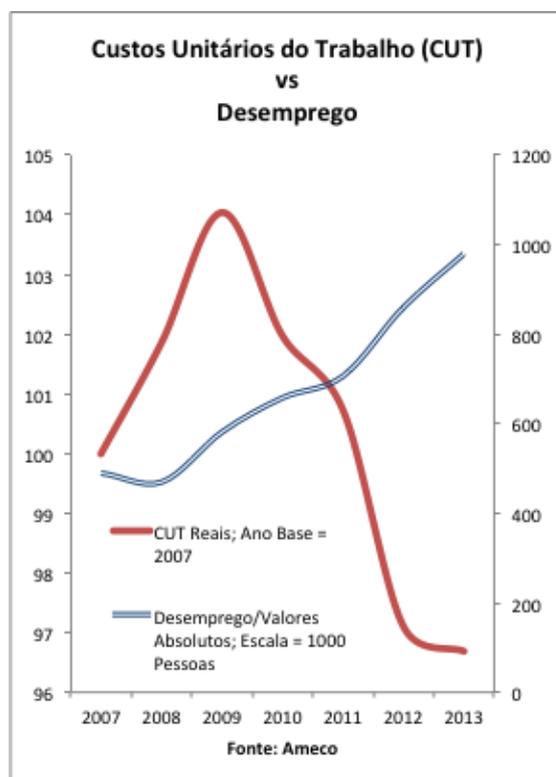
Salários e Produtividade em Portugal



Fonte: Base de dados AMECO; cálculos dos autores

Gráfico 22

Custos Unitários do Trabalho e Desemprego, 2007=100



Fonte: Base de dados AMECO

Este processo simultâneo de desalinhamento entre a evolução dos salários reais e a evolução da produtividade real e de aumento do desemprego confirma que os impactos negativos da compressão da procura salarial são proeminentes, atingindo o investimento. Segundo inquéritos feitos pelo INE a responsáveis empresariais, as expectativas negativas em relação às vendas continuam a ser de longe o maior obstáculo ao investimento, superando em muito, por exemplo, os custos do crédito. Sendo o investimento o processo central na construção das capacidades produtivas futuras e na modernização da estrutura produtiva indutora de aumentos da competitividade, é caso para dizer que a desvalorização interna é hoje parte do problema económico português. Assinale-se ainda que uma economia assente em baixos salários e no alastramento da precariedade, por via da redução dos direitos laborais em curso, um dos meios, conjuntamente com o desemprego, para comprimir os salários, aumenta os riscos de círculos viciosos de pobreza laboral, de insolvência das famílias endividadas, de desmotivação dos trabalhadores e redução dos incentivos para a sua formação, ao mesmo tempo que subsidia os sectores empresariais tipicamente mais medíocres, aqueles que só conseguem sobreviver com baixos salários e com regras laborais permissivas e que permitem transferências sistemáticas dos custos do ajustamento para os trabalhadores.

1.6 Conclusão

A austeridade funciona com base numa mecânica precisa. O ponto de partida é uma economia em situação desfavorável, com fragilidades produtivas, desequilibrada e dependente relativamente a outras ou relativamente a um ponto de referência tido como impositivo e inserida num contexto institucional externo que lhe retirou todas as margens de manobra internas, colocando-a em situação de condicionalidades várias. O ponto de chegada é uma intensa desvalorização interna, com a desvalorização salarial no centro. A mecânica da austeridade assenta também numa lógica de coação moralista que atinge valores intangíveis da organização social e política. É, no entanto, no mundo material da economia que a avaliação da capacidade destruidora da austeridade pode ser mais facilmente apreciada.

Em 2012, a riqueza criada em Portugal atingiu os 155,3 mil milhões de euros. Menos 9,4 mil milhões de euros do que em 2007, o ano do valor mais elevado alguma vez atingido, 164,7 mil milhões de euros. 5,7% da riqueza que o país tinha mostrado que era capaz de criar desapareceu. Isto, apesar da tendência contrária, registada em 2010, quando, por via de medidas inversas às da austeridade, o produto cresceu 1,9%. Deste ponto de vista, o que aconteceu em três anos (2009, 2011 e 2012, e até bastaria considerar estes dois últimos) fez regredir a capacidade de criação de riqueza do país 12 anos, isto é, para o nível de 2001. Como a “resistência” da variável demográfica é maior do que a do PIB (é mais fácil e rápido contrair a economia do que “ajustar” a população...), a riqueza *per capita* está agora ao nível de 2003.

Na verdade, estamos perante o quadro incontornável do empobrecimento deliberado, da veiculação do pressuposto ideológico de que é preciso sujeitar a economia a uma regressão na base da qual se possam redefinir relações tanto económicas como sociais. Isto é, a austeridade hostiliza ou pelo menos desconhece a ideia básica de que uma economia, se precisar de ajustamentos, os pode e deve fazer num quadro de salvaguarda do que se adquiriu. Acontece, de facto, que o empobrecimento é o instrumento privilegiado da austeridade, a sua obsessão ideológica e o único dos objetivos que sabe alcançar.

Outros dados, que não importa trazer para aqui, mostram que a economia portuguesa conheceu ao longo das últimas três décadas ciclos de crescimento significativos. Foi relativamente a esse quadro que a capacidade para crescer se atenuou drasticamente no início do novo século e a erosão se tornou profunda nos anos recentes, sob a austeridade. Assim, em 2008, Portugal registou o seu nível máximo de criação de emprego: 5,025 milhões em equivalente a tempo integral¹⁵. Depois de, na década de 60, ter registado crescimento do produto sem criação de

¹⁵ Correspondendo a 5,198 milhões de pessoas com um emprego.

emprego e com massiva exportação de mão-de-obra (emigração), a criação significativa de emprego só ocorre com a democracia. Entretanto, entre 2008 e 2012 destruíram-se 479 mil postos de trabalho.

A austeridade desconhece ou, pelo menos, convive muito mal com a ideia de que o trabalho e o emprego – o trabalho digno, criador de riqueza, base material para a repartição justa da riqueza criada – são os principais mecanismos de inclusão social do capitalismo democrático. Convocando o raciocínio ortodoxo sobre os mercados e os seus equilíbrios, pressupõe que uma situação em que o trabalho não esteja reduzido à condição de simples mercadoria, cuja transação se faça do mesmo modo que qualquer bem ou serviço singular, é uma situação de desequilíbrio, pois há outros valores que influenciam o seu custo, criando “rigidez” e ferindo a competitividade. Num país sem instrumentos soberanos de política económica, a desvalorização interna, acompanhada de desregulamentação social e laboral e de redução da fiscalidade que onera o capital ganha força política e social, graças também às imposições dos credores e dos seus representantes políticos à escala europeia.

Este capítulo procurou mostrar como as fragilidades da economia portuguesa, que a atual crise expôs, têm, em parte, a sua origem no processo de europeização, em especial depois de Maastricht, uma das grandes forças responsáveis pela financeirização da economia portuguesa e pelos desequilíbrios por esta gerados. A liberalização, privatização e desregulamentação do sector financeiro, bem como da integração monetária europeia, permitiram o financiamento continuado de défices externos, cuja acumulação tornou Portugal no país desenvolvido mais endividado em relação ao exterior. Procurou também indicar-se de que modo o sector bancário contribuiu para esta dívida, quer através da alteração da escala do crédito concedido, quer através de uma transformação profunda da composição do crédito bancário disponibilizado para os diversos sectores da economia portuguesa. Conclui-se que o financiamento bancário promoveu sectores focados no mercado interno e fortemente dependentes de importações.

O sector bancário, agora essencialmente privatizado, tornou-se o centro da acumulação de capital em Portugal, alimentando sectores sobre os quais detinha um elevado controlo das cadeias de produção e provisão, nomeadamente no sector do imobiliário. No entanto, este comportamento não pode ser considerado uma idiosincrasia nacional. A literatura sobre financeirização tem apontado para esta mudança no modelo de negócio da banca a nível internacional. A aposta no crédito às famílias e no sector do imobiliário é partilhada, sendo central nas dinâmicas de endividamento privado e no crescente peso do sector financeiro. Portugal não é exceção, acompanhando processos de financeirização que também estão em curso em países mais desenvolvidos. No entanto, apresenta características típicas de um país semiperiférico, como sejam a preponderância da banca e o papel mais marginal dos mercados de capitais.

De fato, a degradação recorde das contas externas da economia portuguesa deve-se sobretudo à posição particular da economia portuguesa na economia internacional, nomeadamente a sua participação na União Económica e Monetária. Tal posição resultou num modelo de financeirização híbrida. Por um lado, a integração financeira da economia portuguesa processou-se como se de uma economia do centro se tratasse, não refletindo as suas fragilidades estruturais, como sucede com outras economias semiperiféricas. A sua participação no Euro eliminou o risco cambial, passando a aceder a financiamento externo a baixo custo. Por outro lado, esta mesma integração retirou-lhe os mecanismos de ajustamento para fazer face a choques externos, como a desvalorização cambial. Portugal viu-se, assim, impossibilitado de se adaptar à liberalização do comércio internacional e consequente entrada de novos concorrentes em mercados relevantes. No atual contexto de crise, e perante a impossibilidade de desvalorizar a sua moeda, o Estado vê-se forçado a recorrer ao financiamento oficial da Troika, impondo um destrutivo processo de desvalorização interna e de aumento da dependência externa, confirmando a importância de atentar, como aqui se fez, na determinação externa, económico-política, das dinâmicas internas.

De qualquer forma, como se viu, a financeirização permitiu durante algum tempo “incrustar” socialmente o neoliberalismo em Portugal, ou seja, permitiu compatibilizar uma intervenção pública no campo do desenvolvimento das capacidades individuais e coletivas com o processo de liberalização. A inserção nos circuitos financeiros internacionais, e o mais fácil acesso ao crédito, foi um dos mecanismos desta compatibilização. No entanto, os efeitos na estrutura económica desta inserção tornaram-na a prazo incompatível com o desenvolvimento inclusivo. A austeridade procura resolver esta incompatibilidade através da demolição do Estado social e dos direitos laborais. Modernizar a estrutura económica exigiria recuperar instrumento de política económica.

Processos de reestruturação da dívida com profundas perdas para os credores, e não apenas limitadas ao sector público, surgem como uma alternativa quase inevitável face ao peso do endividamento total nacional. Contudo, tal passo terá de ser acompanhado por uma mudança estrutural da economia portuguesa, que inclui a correção das disfunções do sistema financeiro doméstico e a alteração dos termos da integração europeia.

Referências

- Abreu, M. (1999), “A Natureza das Crises Cambiais do Escudo entre 1992 e 1995”, CEDIN-ISEG.
- Abreu, A., H. Mendes, J. Rodrigues, J. Guilherme Gusmão, N. Serra, N. Teles e R. Paes Mamede (2013), *A Crise, a Troika e as Alternativas Urgentes*, Lisboa: Tinta-da-china.
- Amaral, J. F. (2006), “O Impacto Económico da Integração de Portugal na Europa”, *Nação & Defesa*, 115, 113-128.
- Amaral, L. (2010), *Economia Portuguesa – As Últimas Décadas*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Antão, P., M. Boucinha, L. Frainha, A. Lacerda, A. C. Leal e N. Ribeiro (2009), “Integração Financeira, estruturas financeiras e as decisões das famílias e das empresas”, in Banco de Portugal (coord.), *A Economia Portuguesa no Contexto da Integração Económica, Financeira e Monetária*. Lisboa: Departamento de Estudos Económicos Banco de Portugal, 423-561.
- Banco de Portugal (2011), *Relatório de Supervisão Comportamental 2010*, Lisboa: Departamento de Supervisão Comportamental.
- Banco de Portugal (2012), *Relatório de Supervisão Comportamental 2011*, Lisboa: Departamento de Supervisão Comportamental.
- Banco de Portugal (2013), *Relatório de Estabilidade Financeira maio 2012*, Lisboa: Departamento de Estudos Económicos.
- Banco de Portugal, Instituto Nacional de Estatística (2012), *Inquérito à situação Financeira das Famílias*, Lisboa: Departamento de Estudos Económicos.
- Barbosa, A. P. (coord.) (1998), *O Impacto do Euro na Economia Portuguesa*. Lisboa: Dom Quixote.
- Becker, J., J. Jaeger, B. Leublot, e R. Weissenbacher (2010) “Peripheral Financialization and Vulnerability to Crisis: A Regulationist Perspective”, *Competition and Change* 14: 3/4, 225-47.
- Bingre do Amaral, P. (2010), “Neoliberalismo, um álibi da especulação imobiliária”, *Le Monde Diplomatique - edição portuguesa*, II: 43.
- Blankenburg, S., L. King, S. Konzelmann e F. Wilkinson (2013), “Prospects for the eurozone”, *Cambridge Journal of Economics*, 37, 463-477.
- Cabral, R. (2012), “Dívida”, *XXI, Ter Opinião*, 24-36, 2012.
- Canhoto, A. and Dermine, J. (2003) “A note on banking efficiency in Portugal, New vs. Old banks”, *Journal of Banking and Finance*, 27, 2087-2098.
- Cafruny, A. e M. Ryner (2007), *Europe at Bay*, Londres: Lynne Rienner Publishers.

- Cardoso, F., L. Farinha, e R. Lameira (2008), "Household wealth in Portugal: Revised Series", *Occasional Papers*, Banco de Portugal.
- Chesnais, F. (org.) (1996), *La mondialisation financière: Genese, enjeux et couts*, Paris: Syros.
- Clifton, J., F. Comín e D. Díaz-Fuentes (2006), "Privatizing Public Enterprises in the European Union 1960–2002: Ideological, Pragmatic, Inevitable?", *Journal of European Public Policy*, 13: 5, 736–56.
- Comissão Europeia (2012), *Employment and Social Developments in 2012*, Bruxelas: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Costa, S. e L. Farinha (2012), "O endividamento das famílias: uma análise microeconómica com base nos resultados do inquérito à situação financeira das famílias", in Banco de Portugal (coord.), *Relatório de Estabilidade Financeira maio*, Lisboa, 137-163.
- Crotty, J. (2008), "Structural causes of the global financial crisis: a critical assessment of the new financial architecture", *Political Economy Research Institute Working Paper*, 180.
- Dos Santos, P. (2009a) "On the Content of Banking in Contemporary Capitalism", *Historical Materialism*, 17: 2, 114-148.
- Dos Santos, P. (2009b), "At the heart of the matter: household debt in contemporary banking and the international crisis", *Ekonomiaz*, 72, 54-77.
- Duménil, G. e D. Lévy (2004), *Capital Resurgent: Roots of the Neoliberal Revolution*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Epstein, G. A. (coord.) (2005), *Financialization and the World Economy*, Aldershot: Edward Elgar.
- Erturk, I., J. Froud, S. Johal, A. Leaver e K. Williams (2007), "The democratization of Finance? Promises, outcomes and conditions", *Review of International Political Economy*, 14, 553-75.
- European Central Bank (2009), "Housing finance and households' financial situation", in *European Central Bank, Housing Finance in the Euro Area*, Frankfurt.
- Flassbeck, H. e C. Lapavistas (2013), *The Systemic Crisis of the Euro – True Causes and Effective Therapies*, Berlim: Rosa Luxemburg Stiftung.
- Ferreira do Amaral, J. (2006), "O Impacto Económico da Integração de Portugal na Europa", *Nação & Defesa*, 115, 113–28.
- Frade, C. (2007), *A regulação do sobreendividamento*, Tese de Doutoramento, Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

- Frade, C., C. Lopes, F. Jesus. T. Ferreira (2008), “Um perfil dos sobreendividados em Portugal. Coimbra”, Centro de Estudos Sociais.
- Froud J., C. Haslam, S. Johal e K. Williams (2000), “Shareholder value and financialization: consultancy promises, management moves”, *Economy and Society*, 29, 80-110.
- Froud, J., S. Johal, K. Williams e A. Leaver (2006), *Financialization and Strategy: Narrative and Numbers*, Londres: Routledge.
- Helleiner, E. (1994), *States and the Re-emergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kang, S. e J. Shambaugh (2013). “The Evolution of Current Account Deficits in the Euro Area Periphery and the Baltics: Many Paths to the Same Endpoint”, *IMF Working papers*, 169.
- Krippner, G. (2005), “The Financialization of the American Economy”, *Socio-Economic Review*, 3, 2005, 173–208.
- Langley, P. (2007) “Uncertain subjects of Anglo-American financialization”, *Cultural Critique* 65, 67–91.
- Lapavitsas, C. e P. L. Dos Santos (2008). “Globalization and Contemporary Banking: On the Impact of New Technology”, *Contributions to Political Economy*, 27, 31-56
- Lapavitsas, C. (2009), “Financialised Capitalism: Crisis and Financial Expropriation”. *Historical Materialism*, 17: 2, 114-148.
- Lapavitsas, C., A. Kaltenbrunner, G. Lambrinidis, D. Lindo, J. Meadway, J. Michell, Paineira, J. Powell, E. Pires, A. Stenfors, N. Teles, e L. Vatikiotis, *Crisis in the Eurozone*, Londres: Verso, 2012.
- Lobo, F. (1998), *Crédito ao consumo e restrições de liquidez: uma aplicação à economia portuguesa*, Dissertação de Mestrado, Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Mamede, R. P., J. Rodrigues, N. Teles e R. Cabral (2013), “Portugal no Contexto Europeu”, Lisboa: Rede Economia com Futuro.
- Marques, M. M. L. (coord.) (2000), *O Endividamento dos Consumidores*, Coimbra: Almedina.
- Mateus, A. (coord.) (2012), *25 anos de Portugal europeu: A economia, a sociedade e os fundos estruturais*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Mendes, V e J. Rebelo (2003). “Structure and Performance in the Portuguese Banking Industry in the Nineties” *Portuguese Economic Journal*, 2: 1, 53-68.

- Montgomerie, J. (2009), "The Pursuit of (Past) Happiness? Middle-class Indebtedness and American Financialisation", *New Political Economy*, 14, 1-24.
- Mundell, R. (1961), "A Theory of Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, 51: 4, 657-665.
- Painceira, J. P., (2009) "Developing Countries in the Era of Financialisation: From Deficit Accumulation to Reserve Accumulation", *RMF Discussion Papers* 4.
- Pinho, P. (1997) "The Impact of the Single Market Programme and the Preparations in Portuguese Banking", *Working paper Series*, Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa, 312, disponível em <http://fesrvsd.fe.unl.pt/WPFEUNL/WP1997/wp312.pdf>.
- Ramaux C. (2012), *L'Etat social – Pour sortir du chaos néolibéral*, Paris: Fayard.
- Reis, J. (2013), "A Economia Política da Depressão: Se não são estúpidos, o que é que eles são?", in In E. P. Ferreira (coord.), *Troika Ano II: uma avaliação de 66 cidadãos*, Lisboa: Edições 70, 349-359.
- Rodrigues, J. e J. Reis (2012), "The Asymmetries of European Integration and the Crisis of Capitalism in Portugal". *Competition and Change*, 16: 3, 188-205.
- Rodrik, D. (2006), "The Social Cost of Foreign Exchange Reserves", *International Economic Journal*, 20: 3, 253 – 266.
- Serra, N. (1997) "Território e Habitação em Portugal", *Oficina do CES*, 101, disponível em <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/101.pdf>.
- Santos, A. C. e N. Teles (2013), "Empirical report on cross-national comparative analysis of household financial Behaviour – recent trends", *Mimeo*.
- Spolaore, E. (2013), "What is European Integration Really About? A Political Guide for Economists", *Journal of Economic Perspectives*, 27: 3, 145-166.
- Stockhammer, E. (2007), "Uncertainty, Class, and Power", *International Journal of Political Economy*, 35: 4, 31-49.
- Stockhammer, E. (2012), "Rising Inequality as a Root Cause of the Present Crisis", *PERI Working Paper*, 282.
- Sweezy, P. M. (1994), 'The Triumph of Financial Capital', *Monthly Review*, 46:2.
- Teles, N. (2009) "O Estado ausente? Da liberalização dos mercados financeiros à crise do capitalismo sob hegemonia da Finança", in R. M. do Carmo e J. Rodrigues (coords.), *Onde para o Estado? Políticas Públicas em Tempos de Crise*, Lisboa: Nelson de Matos, 89-114.
- van Apeldoorn, B. (2002), *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*. Londres: Routledge.

Watt, A. (2013), "Mario Draghi's Economic Ideology Revealed?", *Social Europe Journal*, disponível em <http://www.social-europe.eu/2013/03/mario-draghis-economic-ideology-revealed/>.

Capítulo 2 |

A União Europeia e Portugal entre os resgates bancários e a austeridade: um mapa das políticas e das medidas

Ana Costa e José Castro Caldas

2.1 Introdução

Em março de 2008, o Conselho Europeu abria o comunicado final da sua reunião declarando que os “fundamentos da economia da União Europeia permanecem sólidos” (CE, março 2008). Reconhecia, é certo, uma deterioração da envolvente externa, mas atribuía-a à “turbulência financeira” proveniente dos EUA, limitando-se a apelar ao reforço de medidas de monitorização e de supervisão do sector financeiro por parte dos bancos centrais. Só em outubro de 2008, depois da falência do Banco Lehman Brothers, ocorrida em setembro, o Conselho Europeu deu mostras de maior inquietação quando referia uma “crise dos mercados financeiros que ameaça o papel económico crucial do sistema financeiro” (CE, outubro 2008). A crise foi tardiamente reconhecida pela União Europeia.

Entre março de 2008 e dezembro de 2008, a União Europeia preocupou-se sobretudo em evitar o colapso do sistema financeiro mediante a mobilização de vultuosos recursos públicos para resgates a bancos. Esta foi a ‘fase financeira’ da abordagem europeia à crise.

A partir de dezembro de 2008, no entanto, em consequência da degradação rápida da atividade económica em toda a União, o Conselho Europeu refere já uma “crise económica e financeira” global que exigia uma resposta coordenada capaz de evitar uma “espiral recessiva”. Tal resposta teria de envolver, a par da continuação dos resgates bancários, o recurso a políticas orçamentais expansionistas (CE, dezembro de 2008). A etapa iniciada em dezembro de 2008 – ‘a fase expansionista’ da abordagem europeia à crise – duraria pouco mais de um ano, constituindo um verdadeiro período de exceção nas políticas europeias.

Em fevereiro de 2010, logo que a economia da zona euro começou a dar sinais de recuperação, o foco deslocou-se para os défices e as dívidas públicas, para a estabilidade do Euro e da Zona Euro e para a recuperação da “confiança dos mercados” pela via da “consolidação orçamental” coordenada em toda a União. Nessa data tem início – ‘a fase da austeridade’ que ainda hoje decorre.

A abordagem europeia à crise, em cada uma das suas fases, determinou de facto as políticas nacionais. Isto é particularmente claro no caso português. Na fase financeira da abordagem europeia, no último trimestre de 2008, o governo português respondeu às decisões europeias com uma “Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira (IREF)” orientada para o reforço das instituições financeiras. Já em janeiro de 2009, no período de exceção ou fase expansionista - o

governo português reagia aos apelos das instituições europeias com a “Iniciativa para o Investimento e o Emprego”.

A austeridade é inaugurada em Portugal em março de 2010 com o “Programa de Estabilidade e Crescimento” que haveria de ficar conhecido como PEC I. A este Programa haveria de suceder, em junho de 2010, um novo pacote de medidas (PEC II), logo seguido de um reforço em setembro (PEC III). O PEC IV, apresentado em março de 2011, apesar de ser rejeitado na Assembleia da República, acabou por ser incorporado no memorando de entendimento celebrado com o FMI e a União Europeia em maio de 2011.

No conjunto, os diversos PEC atribuíam prioridade à rápida contenção do défice e ao controlo da dívida pública, envolvendo: a redução dos encargos salariais da administração pública e dos sistemas públicos de pensões; a redução das despesas de funcionamento do Estado e das prestações sociais; o congelamento do investimento público; a redução das transferências para o sector empresarial do Estado e a ‘racionalização’ da rede de prestação de serviços públicos; a redução dos benefícios fiscais; o aumento das taxas de impostos diretos e indiretos e sobretaxas de imposto extraordinárias; e a aceleração do programa de privatizações. O memorando assinado com a Troika incorporou a prioridade conferida ao controlo do défice orçamental e veio acentuar a natureza deflacionista da “estratégia de ajustamento” com medidas orientadas para uma rápida compressão dos salários.

Este capítulo visa proporcionar um mapa sintético das abordagens europeia e nacional à crise e das respetivas políticas, entre 2008 e o presente. Procura dar conta das inflexões e dos seus traços de continuidade. Parte de uma breve caracterização das três fases da abordagem europeia, descreve a tradução portuguesa dessas três fases e analisa mais em detalhe, na secção final, o memorando e a sua execução.

2.2 As três fases da abordagem europeia à crise

Entre março e dezembro de 2008, na ‘fase financeira’ da crise europeia, a situação da banca ocupava o centro das atenções. O Conselho Europeu comprometia-se a “apoiar as principais instituições financeiras, a evitar falências e a proteger os depósitos dos aforradores” (CE outubro 2008), incentivando, sempre que necessário, a emissão de garantias públicas capazes de cobrir empréstimos obrigacionistas dos bancos e a recapitalização de bancos em dificuldade com fundos públicos.

Esta ‘fase financeira’ da crise deu lugar à ‘fase expansionista’, quando o Conselho Europeu de 12 de dezembro de 2008 se apercebeu que a crise também era económica. “A crise financeira está agora a ter impacto na economia. A zona euro, e, na realidade, a União como um todo, estão ameaçadas pela recessão”, pode

ler-se no comunicado da presidência (CE, dezembro 2008). A Europa, pode ler-se também nesse comunicado, tinha de agir como um todo “para evitar uma espiral recessiva e sustentar a atividade económica e o emprego”.

A justificar esta viragem estava a deslocação do epicentro da crise dos EUA para a Europa e dos mercados financeiros para a restante economia. Em outubro de 2008 já a Hungria, a Islândia e a Ucrânia, confrontadas com crises bancárias e cambiais, haviam recorrido ao FMI. Em novembro, a Zona Euro entrara oficialmente em recessão técnica.

Era portanto urgente complementar as medidas orientadas para os resgates bancários com um “Plano Europeu de Recuperação Económica” que deveria mobilizar 1,5% do PIB da União. O Conselho apelava aos estados membros para que adotassem de forma coordenada medidas orientadas para a expansão da procura (de duração limitada e orientadas para os sectores mais afetados), que poderiam passar pelo aumento dos gastos públicos, reduções da carga fiscal e das contribuições para a segurança social, assim como ajudas diretas às famílias e PME.

O conselho estava “consciente que [o plano de recuperação] iria aprofundar temporariamente os deficits”. Reafirmava o seu compromisso com a sustentabilidade das finanças públicas apelando a “um regresso, o mais rápido possível... às metas orçamentais de médio prazo”, mas apenas quando estivesse assegurado o esperado “regresso à senda de crescimento e criação de emprego” (CE, dezembro 2008).

No Conselho de março de 2009 (CE, março 2009), o Programa Europeu de Recuperação Económica era já estimado em 3,3% do PIB da União e no Conselho de junho (CE, junho 2009) já ia em 5% do PIB. Nesse mesmo Conselho reiterava-se a determinação “em fazer o que for necessário para restaurar a criação de emprego e o crescimento”. No entanto, ao mesmo tempo, assinalava-se a tensão entre consolidação orçamental e políticas de estímulo orçamental, concluindo-se ser necessário “preparar uma estratégia de saída confiável e credível”.

Já seis meses depois, em dezembro de 2009, o mesmo Conselho considerava que “a situação económica começa a dar sinais de estabilização e a confiança está a aumentar” (CE, dezembro 2009). Assinalava, apesar disso, que as incertezas permaneciam e que as “políticas de apoio à economia se deveriam manter, sendo retiradas apenas quando a recuperação estiver plenamente garantida”, o que não obstava a que as “estratégias de saída” fossem referidas com mais saliência do que anteriormente, numa secção própria das conclusões, onde se estipulava que a “consolidação orçamental deveria iniciar-se o mais tardar em 2011”.

Não foi no entanto necessário esperar por 2011 para assistir a uma saída súbita da ‘fase expansionista’, isto é, a um regresso apressado à “consolidação orçamental”. A 11 de fevereiro de 2010 os chefes de estado e de governo da eurozona proclamavam: “Os estados membros da zona Euro tomarão ações determinadas e coordenadas, se necessário para salvaguardar a estabilidade

financeira da zona Euro no seu conjunto” (EZ, fevereiro 2010). Na reunião do Conselho de março de 2010 (CE, março 2010) exigia-se já “melhor disciplina orçamental” e constituía-se uma *task force* responsável pela apresentação de medidas tendentes a formular um novo enquadramento disciplinar para as políticas orçamentais. A “estratégia de saída” estava a impor-se sem esperar pela recuperação, dando início ao regresso à normalidade. Os acontecimentos na Grécia aí estavam para justificar a nova viragem.

Nesta fase, o Euro e a sua sustentabilidade – num quadro em que primeiro a Grécia, depois a Irlanda e por fim Portugal perdem o acesso ao refinanciamento nos mercados da dívida soberana – transforma-se no foco das preocupações. No entanto, a crise não é interpretada pelas instituições europeias como uma crise do Euro, decorrente de deficiências na sua arquitetura, mas antes como uma “crise da dívida soberana” resultante da indisciplina orçamental de países periféricos, suscetível de contagiar a Zona Euro no seu conjunto e comprometer a sua estabilidade. Esta interpretação sustenta então uma abordagem baseada no reforço da disciplina orçamental em todos os países da União Europeia, de que se espera obter um regresso da confiança dos mercados, e no isolamento dos países periféricos em quarentenas de liquidez proporcionada por fundos da União e do FMI, austeridade e “ajustamento estrutural”.

Nos termos da declaração dos Chefes de Estado e de Governo da Zona Euro de 4 de fevereiro de 2011 (EZ, fevereiro 2011), tornava-se necessário um “novo quadro de governação económica” para conseguir, no contexto da consolidação orçamental reforçada, “uma nova qualidade na coordenação da política económica na zona euro para melhorar a competitividade, levando desse modo a um maior nível de convergência, sem pôr em causa o mercado único”. A competitividade e a disciplina orçamental seriam complementares e passariam por “reformas estruturais tendentes ao crescimento”, isto é, por medidas de flexibilização do mercado de trabalho e de liberalização dos mercados de serviços e produtos.

A governação económica, os mecanismos “de salvaguarda da estabilidade financeira do conjunto da zona euro” (CE, outubro 2010) - Fundo Europeu de Estabilidade Financeira, primeiro, e Mecanismo de Estabilidade Europeia, depois - a par do reforço da estabilidade do sistema financeiro, são apresentados como os três eixos da estratégia europeia.

Sob pressão do aprofundamento da crise e da necessidade de emitir sinais de determinação para os mercados, os Chefes de Estado e de Governo da Zona Euro firmaram a 11 de março de 2011 um Pacto para o Euro que prometia “ir mais além do que já existe” (EZ, março 2011) na integração destes três eixos, envolvendo medidas tendentes a reforçar a competitividade, aumentar o emprego, reforçar a sustentabilidade das finanças públicas e a estabilidade financeira. Este Pacto para o Euro haveria de ser redenominado Pacto Euro Plus depois da adesão de alguns países membros da UE exteriores à eurozona.

Em outubro de 2011, com a Espanha e a Itália já incluídos na lista de países sujeitos a “tensões nos mercados de dívida soberana” (CE outubro de 2011), o Conselho Europeu adota novas medidas orientadas para uma coordenação das políticas económicas “ao nível da UE, tomando lugar agora antes das decisões nacionais serem tomadas” (CE outubro de 2011). E no início de dezembro de 2011 face ao reconhecimento “do agravamento da situação económica e financeira” (CE, dezembro 2011) a governação económica é elevada ao patamar de “união de estabilidade orçamental” ou “pacto orçamental” envolvendo uma regra orçamental que estipula um défice estrutural inferior a 0,5% do PIB nominal, a ser incorporada nos sistemas jurídicos nacionais, de preferência nas constituições, sanções automáticas em caso de violação do limite do défice, assim como a obrigação de redução da dívida pública para 60% do PIB à taxa anual de um vigésimo. O pacto orçamental - Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária - entrou em vigor em 1 de janeiro de 2013.

2.3 As três fases da abordagem da crise em Portugal

As três fases da abordagem europeia à crise têm correspondência direta nas políticas e nas medidas adotadas pelos governos portugueses a partir de 2008.

Na fase financeira da crise, no último trimestre de 2008, o Governo Português aprovou uma “Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira (IREF)”, resumida na tabela 4, orientada para o reforço dos deveres de informação e transparência das instituições financeiras e da garantia dos depósitos, a concessão de garantias públicas aos bancos e o reforço da sua solidez financeira.

Tabela 4

Medidas da Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira, IREF

Reforço dos deveres de informação e transparência	(i) Prestação de informação às autoridades de supervisão; (ii) reforço da informação disponível sobre produtos financeiros complexos; (iii) Obrigação de comunicação às autoridades de supervisão das participações detidas; (iv) Alargamento da responsabilidade das pessoas coletivas; (v) Sistematização de normas e reforço das competências do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros.	Decreto-Lei n.º 211-A/2008, de 3 de novembro
Revisão do regime sancionatório	(i) Atualização das molduras penais e contra-ordenacionais; (ii) Regras sobre a política de remuneração dos membros dos órgãos de administração e fiscalização.	Lei nº 28/2009

Reforço da Garantia dos Depósitos	Alteração do limite de cobertura de 25 mil euros para 100 mil euros.	Decreto-Lei n.º 211-A/2008, de 3 de novembro
Concessão de garantias pelo Estado	Concessão de garantia do Estado a todas as instituições de crédito com sede em Portugal que cumpram os critérios de solvabilidade previstos na lei.	Lei n.º 60-A/2008, de 20 de outubro, e Portaria n.º 1219-A/2008
Reforço da Solidez Financeira das Instituições de Crédito	Quadro legal específico para a intervenção pública direta nos processos de recuperação e saneamento de instituições de crédito com níveis de fundos próprios inferiores aos mínimos legais.	Lei n.º 63-A/2008, de 24 de novembro
Outras Intervenções Pontuais para Assegurar a Estabilidade Financeira	(i) nacionalização do Banco Português de Negócios, S.A. (BPN); (i) concessão de garantia do Estado ao Banco Privado Português,	Lei n.º 112/97, de 16 de setembro (BPP), Lei n.º 62-A/2008 (BPN)

Fonte: Programa de Estabilidade e Crescimento 2008-2011, revisão de janeiro de 2009

A nacionalização do Banco Português de Negócios (BPN), anunciada pelo Ministro das Finanças em setembro de 2008 e a concessão de uma garantia pública em dezembro de 2008 ao Banco Privado Português (que viria a ser liquidado em 2010), no valor de 450 milhões de euros, ficarão registadas como as medidas de resgate bancário realizadas no quadro do IREF que maiores perdas representaram para o Estado português.¹⁶

Em janeiro de 2009, já na ‘fase expansionista’ da abordagem à crise, o governo português respondia aos apelos das instituições europeias com a “Iniciativa para o Investimento e o Emprego” que era apresentada como “o contributo nacional [no] esforço anti cíclico coordenado de âmbito europeu” (PEC 2008-2011, revisão de janeiro de 2009). Esta iniciativa complementava um conjunto de medidas adotadas em resposta à recessão ao longo de 2008 (ver tabela 5).

A Iniciativa para o Investimento e o Emprego (Lei n.º 10/2009 de 10 de março), cujas medidas estão resumidas na tabela 6, visava “um efeito conjuntural contra cíclico sobre o investimento e o emprego” e tinha um impacto esperado na despesa pública de 2009 de 1,3 mil milhões de euros, ou seja, 0,8% do PIB.

¹⁶ O custo total da operação BPN até ao final de 2012 foi estimado pela comissão parlamentar de inquérito em 3,4 mil milhões de euros. No entanto, o valor total final está ainda longe de ser apurado.

Tabela 5

Medidas anunciadas em resposta à recessão ao longo de 2008

Apoio aos proprietários e arrendatários de imóveis	(i) Redução (1%) do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI); (ii) Alargamento do período de isenção, e introdução de uma majoração regressiva nos valores de dedução à coleta de IRS dos encargos com a habitação; (iii) Regime especial aplicável aos fundos e sociedades de investimento imobiliário para arrendamento habitacional; (iv) Aumento da poupança fiscal das famílias aquando da venda de habitação própria e permanente.
Combate à pobreza	(i) Alargamento da aplicação do Complemento Solidário para Idosos; (ii) Reforço da proteção na invalidez absoluta; (iii) Reforço da inserção dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção.
Proteção familiar	(i) Alargamento do montante e dos beneficiários da Ação Social Escolar; (ii) Aumento do Abono de Família; (iii) Instituição de um Passe Escolar para os jovens entre os 4 e os 18 anos; (iv) Reforço da proteção a pessoas com deficiência.
Apoio à atividade empresarial	(i) Criação de um escalão geral de taxa reduzida de IRC; (ii) Redução do Pagamento por Conta das PME; (iii) Mecanismo de adiantamento dos fundos comunitários; (iv) Linhas de crédito PME Investe; (v) Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado.

Fonte: Programa de Estabilidade e Crescimento 2008-2011, revisão de janeiro de 2009

O limitado estímulo orçamental da Iniciativa para o Investimento e Emprego haveria de terminar abruptamente em março de 2010. A 6 março, já depois de se ter iniciado a escalada dos juros da dívida pública Grega, mas antes do mesmo suceder com a portuguesa e a irlandesa, o governo aprovou o Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013 que haveria de ficar conhecido como PEC I. O PEC I representa a tradução portuguesa da viragem europeia para a “consolidação orçamental”. É o programa que inaugura a fase da austeridade que se prolonga até hoje.

Tabela 6

Medidas incluídas na Iniciativa para o Investimento e o Emprego

Modernização das escolas	Antecipação da reconstrução e modernização de mais 100 escolas públicas ao longo do horizonte 2009-2011
Energia	(i) Apoio à instalação de painéis solares e unidades de microgeração; (ii) Investimento na infraestrutura de transporte de energia; (iii) Melhoria da eficiência energética dos edifícios públicos; (iv) Investimentos em redes inteligentes de energia.
Modernização da infraestrutura tecnológicas	Apoio à realização de investimentos em redes de Banda Larga de Nova Geração.
Apoio à atividade económica	(i) Concessão de empréstimos bancários a empresas estabelecidas em Portugal com garantia, bonificação parcial da taxa de juro; (ii) Cofinanciamento de operações de fusão e aquisição; (iii) Apoio aos mecanismos de seguro de crédito à exportação; (iv) Ações de promoção externa do País; (v) Apoio a projetos de investimento privado na agricultura e agro-indústria; (vi) Linha de crédito de apoio à exportação e competitividade da agricultura e agro-indústria; (vii) Regime fiscal de apoio ao investimento; (viii) Autoliquidação do IVA na prestação de bens e serviços às Administrações Públicas; redução do limiar de reembolso do IVA; (ix) Redução do Pagamento Especial por Conta.
Apoio ao emprego e reforço da proteção social	(i) Redução em 3 pontos percentuais das contribuições para a Segurança Social a cargo do empregador, em micro e pequenas empresas, para trabalhadores com mais de 45 anos; (ii) Apoio a empresas e trabalhadores em situação de redução temporária de atividade; (iii) Criação de estágios profissionais para jovens; (iv) Apoio às empresas na contratação sem termo de jovens e desempregados de longa duração ou com mais de 55 anos; (v) Programa de Estágios Qualificação-Emprego, destinado a desempregados; (vi) Apoio à criação de novas empresas por parte de desempregados, através de linha de crédito específica e bonificada; (vii) Apoio à integração de 30 mil desempregados em instituições não lucrativas; (viii) Alargamento da oferta de cursos de dupla certificação; (ix) Aumento temporário do apoio social aos desempregados de longa duração.

Fonte: Programa de Estabilidade e Crescimento 2008-2011, revisão de janeiro de 2009

O objetivo do PEC I era reduzir o défice orçamental, em 2011, 2012 e 2013, em 5,5 pontos percentuais do PIB (cerca de 8 mil milhões de euros) para alcançar a meta de 2,8% do PIB em 2013. As medidas previstas no Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013 (ver tabelas 7 e 8) permitiriam uma redução da despesa total em 2,7 pontos percentuais do PIB (cerca de 4 mil milhões de euros) e um

aumento da receita de 0,8 pontos percentuais. A redução total pretendida para o défice assentaria na redução de despesa (49%), no aumento da receita (15%), mas também na recuperação económica (36%).

Tabela 7

PEC I, medidas de contenção da despesa

Despesas com Pessoal	Contenção salarial e reforço da regra de contratação 2 por 1.
Despesas Sociais	(i) Obrigatoriedade da aplicação da condição de recursos na atribuição de prestações sociais não contributivas; (ii) Congelamento do valor nominal da generalidade das prestações não contributivas; (iii) Diminuição da despesa com prestações sociais do regime não contributivo da Segurança Social; (iv) Revisão da relação entre o subsídio de desemprego e da remuneração líquida anteriormente auferida pelo trabalhador; (v) Diminuição do nível de salários oferecidos que obrigam à aceitação do posto de trabalho; (vi) Gestão e controlo de despesas em Saúde; (vii) Aceleração da convergência do regime de pensões da Caixa Geral de Aposentações com o Regime Geral da Segurança Social.
Despesas com Consumo Intermédio	(i) Tetos de 90 milhões de euros em 2011-2013 para as despesas com outsourcing; (ii) redução das dotações anuais previstas na Lei de Programação Militar para despesa com material militar; (iii) racionalização no parque de veículos do Estado e melhoria da eficiência do Sistema Nacional de Compras Públicas.
Investimento Público	(i) Adiamento, por dois anos, das linhas ferroviárias de alta velocidade Lisboa-Porto e Porto-Vigo; (ii) não assunção de novos compromissos relativos a concessões rodoviárias.

Fonte: Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013

O PEC I inaugura a fase da austeridade não só pelo montante da “consolidação orçamental” que tem inscrita, mas pela lógica que traduz e que viria a tornar-se saliente nos subseqüentes PEC e sobretudo no memorando da Troika. Logo no resumo do documento apresentado à Assembleia da República pode ler-se que a “consolidação orçamental” era “uma condição necessária para o reforço da confiança e para um crescimento económico sustentado” que contribuiria “para corrigir os desequilíbrios macroeconómicos externos e para a promoção da competitividade da economia portuguesa”.

Tabela 8

PEC I, medidas de aumento da receita

Redução de Deduções e Benefícios Fiscais	(i) Sujeição das mais-valias mobiliárias a taxa de IRS de 20%; (ii) Limitação das deduções à coleta de IRS; (iii) Limitação dos benefícios fiscais em sede de IRS; (iv) Congelamento do valor das deduções de IRS indexadas à Retribuição Mínima Mensal Garantida; (v) Redução da dedução específica de IRS para as pensões acima de 22.500 euros anuais; (vi) Eliminação dos benefícios fiscais de IRS com seguros de acidentes pessoais e de vida; (vii) Redução do incentivo ao abate de veículos; (viii) Reforço da tributação dos benefícios acessórios em sede de IRS e IRC.
Outras Medidas de Reforço da Receita	(i) Tributação extraordinária em IRS à taxa de 45% dos rendimentos coletáveis superiores a 150 mil euros; (ii) Alargamento e controlo da base contributiva da Segurança Social; (iii) Introdução de portagens nas SCUT
Privatizações	Sectores de energia (Galp Energia, EDP, REN, Hidroelétrica Cahora Bassa), construção naval e defesa (Estaleiros Navais de Viana de Castelo, Edisoft, Eid, Empordef IT), transporte aéreo (ANA e TAP), ferroviário (CP Carga e EMEF), financeiro (BPN e Caixa Seguros), comunicações (CTT), distribuição de papel (INAPA), mineiro (Sociedade Portuguesa de Empreendimentos) e concessão de exploração de linhas da CP
Empresas e Participações Públicas	(i) Seletividade no investimento e estabelecimento limites ao endividamento das empresas públicas; (ii) Contratualização do serviço público com todas as empresas de transportes e revisão dos contratos de serviço público na área da comunicação social; (iii) Alinhamento das regras relativas a aumentos salariais e gestão do parque automóvel com o definido para a Administração Pública; (iv) Revisão dos planos de pensões e de saúde que não tenham suporte contributivo; (v) Criação de centrais de compras ao nível de cada empresa e a nível sectorial; (vi) Unidade de tesouraria para empresas não financeiras do Sector Empresarial do Estado; (vii) Avaliação e revisão do modelo de financiamento da empresa Estradas de Portugal.
Reforma do Quadro Orçamental	Criação de quadro orçamental plurianual, com definição de tetos de despesa e orçamentação por programas, em proposta de revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, a apresentar em 2010.

Fonte: Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013

Medidas contidas no PEC I como a generalização da aplicação da condição de recursos na atribuição de prestações sociais, o congelamento do valor nominal da generalidade das prestações, a revisão da relação entre o subsídio de desemprego e da remuneração líquida anteriormente auferida pelo trabalhador, a diminuição do nível de salários oferecidos que obrigam à aceitação do posto de trabalho, apontam já para a constituição da deflação salarial como instrumento de política.

Igualmente impressionante é a radicalidade da suspensão do investimento público e a extensão do programa de privatizações: na realidade, o programa, abarca praticamente todas as empresas públicas sem exceção da TAP e dos CTT.

A 27 de abril de 2010 o governo anuncia “um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento” (Lei nº 12-A/2010 de 30 de junho). Este novo pacote de austeridade acabou por ficar conhecido por PEC II é apresentado sinteticamente na tabela 9.

Tabela 9

Medidas adicionais de consolidação orçamental (PEC II, Lei nº 12-A/2010 de 30 de junho)

Aumento da receita	(i) Aumento, em 1 ponto percentual, de cada uma das taxas do IVA que passam a ser, respetivamente, de 6%, 13% e 21%; (ii) Tributação adicional em sede de IRS, mediante um aumento, correspondente a 1 ponto percentual, das taxas gerais deste imposto aplicáveis até ao 3.º escalão de rendimentos e a 1,5 pontos percentuais a partir do 4.º escalão, bem como um aumento equivalente nas taxas liberatórias de IRS que passam a ser de 21,5%; (iii) Tributação adicional em sede de IRC; (iv) Agravamento da tributação em sede de Imposto do Selo na concessão de crédito ao consumo.
Redução da Despesa	(i) Redução das transferências para o Sector Empresarial do Estado; (ii) Redução em 5% das remunerações de titulares de cargos políticos, gestores públicos e equiparados; (iii) Controlo estrito do recrutamento de trabalhadores em funções públicas.

Um novo PEC, PEC III, é anunciado a 29 de setembro de 2010 contendo medidas a incluir no Orçamento de 2011 a que se vem acrescentar (Decreto-Lei nº 137/2010 de 28 de dezembro) um conjunto de medidas de consolidação orçamental adicionais donde se destacam os cortes na remuneração dos trabalhadores da administração pública e o congelamento de pensões (ver tabela 10) e o aumento das taxas de IVA e das contribuições dos trabalhadores para a Caixa Geral de Aposentações (ver tabela 11).

Tabela 10

Medidas de redução da despesa (PEC III)

Redução das despesas de funcionamento do Estado	(i) Redução progressiva dos salários da Administração Pública, institutos públicos e órgãos de soberania, para valores totais de remunerações acima de 1500€/mês, com consequente redução de 5% nas remunerações; (ii) Congelamento das promoções e progressões na Função Pública; (iii) Congelamento de admissões e redução do número de contratados; (iv) Redução das ajudas de custo, horas extraordinárias e acumulação de funções, incluindo a acumulação de vencimentos públicos com pensões do sistema público de aposentação; (v) Redução em 20% das despesas com a frota automóvel do Estado.
Redução das despesas com prestações sociais	(i) Congelamento das pensões em 2011; (ii) Redução em 20% nas despesas com o Rendimento Social de Inserção; (iii) Eliminação do aumento extraordinário de 25% do abono de família nos 1.º e 2.º escalões e eliminação dos 4.º e 5.º escalões desta prestação; (iv) Redução dos encargos da ADSE.

Fonte: Relatório do Orçamento de Estado 2011

Tabela 11

Medidas de aumento da receita (PEC III)

Redução da despesa fiscal	(i) Alteração do sistema de deduções e de benefícios fiscais no âmbito do IRS (já prevista no PEC I); (ii) Revisão dos benefícios fiscais para pessoas coletivas; (iii) Convergência da tributação dos rendimentos da categoria H com o regime de tributação da categoria A (já prevista no PEC I).
Aumento da receita contributiva	(i) Aumento de 1 p.p. da contribuição dos trabalhadores para a Caixa Geral de Aposentações; (ii) Entrada em vigor do Código contributivo e combate à fraude e evasão contributivas
Aumento da receita fiscal	(i) Aumento de 2 p.p. da taxa normal de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA); (iii) Revisão das tabelas anexas ao código do IVA; (ii) Imposição de uma contribuição ao sistema financeiro.

Fonte: Relatório do Orçamento de Estado 2011

Apesar do PEC I e de todas as medidas adicionais o défice orçamental aumentou, cerca 350 milhões de euros em 2010¹⁷. Por isso mesmo, o Orçamento de Estado para 2011 propõe-se realizar num só ano, 2011, uma redução do défice de 3,4 pontos percentuais do PIB, isto é superior à que o PEC I previra para três anos.

A 11 de março de 2011, sob pressão das instâncias europeias, o primeiro-ministro apresentou um plano de austeridade adicional (PEC IV – Programa de Estabilidade e Crescimento 2011-2014, março 2011, ver tabela 12). Este plano viria a ser rejeitado dias depois no Parlamento por toda a oposição, o que levou o primeiro-ministro a apresentar o pedido de demissão.

No dia 6 de abril, é anunciado que o Conselho de Ministros decidira dirigir à Comissão Europeia um pedido de ajuda externa. As negociações com a Troika iniciam-se dias depois, envolvendo além do governo dois dos partidos da oposição – PSD e CDS. Concluídas as negociações com um acordo alargado (Governo PS, PSD e CDS), o memorando de entendimento é divulgado no dia 3 de maio.

Tabela 12

Principais medidas de redução da despesa (PEC IV)

Redução da despesa com pensões	Suspensão da aplicação da regra automática de indexação das pensões; Alargamento do âmbito de aplicação da Contribuição Extraordinária de Solidariedade a pensões acima de 1500 euros.
Redução de custos com medicamentos e subsistemas públicos de saúde	
Rede escolar	Encerramento de escolas do 1.º Ciclo do Ensino Básico; Reorganização de agrupamentos escolares e de reforço da autonomia.
Prestações Sociais	Reforço do rigor no controlo da atribuição das prestações sociais e na cobrança de receitas; Combate à fraude e evasão e reforço do controlo do rigor nos apoios sociais concedidos; Congelamento do IAS em vigor em 2010 e 2011
Redução de custos no Sector Empresarial do Estado e com Serviços e Fundos Autónomos	Revisão das indemnizações compensatórias, dos planos de investimentos e dos custos operacionais
Redução das transferências para Autarquias e Regiões Autónomas	Derrogação temporária das respetivas leis de finanças regionais e locais
Redução de despesa de capital	Recalendarização da implementação de diversos projetos

Fonte: Programa de Estabilidade e Crescimento 2011-2014, março 2011

¹⁷ Ver Conta Geral do Estado, 2009 e 2010.

Tabela 13

Principais medidas de aumento da receita (PEC IV)

Revisão e limitação dos benefícios e deduções fiscais	Revisão das deduções à coleta do IRS; Racionalização dos benefícios fiscais do IRC; atualização dos impostos específicos sobre o consumo
Racionalização da estrutura de taxas do IVA	Revisão das listas anexas ao Código do IVA.
Atualização dos impostos específicos sobre o consumo	
Convergência no regime de IRS de pensões e rendimentos do trabalho	
Combate à informalidade e evasão fiscal	Controlo dos sujeitos passivos com base nos dados relativos aos pagamentos efetuados através de terminais de pagamento automático; alteração das regras legais respeitantes à emissão de fatura pelos operadores económicos.

Fonte: Programa de Estabilidade e Crescimento 2011-2014, março 2011

2.4 O Memorando e a sua execução

2.4.1 Diagnóstico e terapia

O diagnóstico do caso português apresentado no memorando parte do reconhecimento de que o crescimento económico em Portugal no período anterior à crise financeira de 2007-2008 e desde 2001 foi o segundo mais baixo dos 27 países membros da União Europeia, contrastando com o desempenho positivo da economia portuguesa na década anterior, para concluir “que o fraco crescimento económico é o problema fundamental” da economia portuguesa (FMI, 2011, p. 9). Sublinha como principais problemas associados ao fraco crescimento a débil dinâmica da produtividade, a perda de competitividade e o aumento do endividamento (externo e público).

No diagnóstico do memorando os problemas de crescimento e de competitividade da economia portuguesa são atribuídos a causas de natureza estrutural, entre as quais são destacadas a proteção excessiva do sector dos bens não transacionáveis, cuja expansão se considera ter inibido o desenvolvimento do sector dos bens transacionáveis, a rigidez do mercado de trabalho, em particular, o que se considera ser a existência de prestações sociais generosas em caso de desemprego, e a política salarial que teria permitido aumentos de salários

superiores aos aumentos de produtividade. São ainda referidos problemas ao nível da qualificação dos recursos humanos e do funcionamento do sistema judicial.

Perante este diagnóstico da situação da economia portuguesa, o memorando define os seguintes objetivos: a) promover uma trajetória de crescimento económico e de aumento da competitividade; b) estabilizar o sector financeiro; c) corrigir os desequilíbrios externo e interno; e d) recuperar a confiança dos mercados financeiros.

De acordo com a lógica do memorando, a prossecução destes objetivos envolveria uma estratégia de consolidação orçamental, combinada com a desvalorização interna e com o fortalecimento da liquidez e solvência dos bancos portugueses.

A consolidação orçamental, tendo em vista a redução do défice público e da dívida pública em relação ao PIB, justificada pela necessidade de recuperar a confiança dos mercados financeiros, integrava uma combinação de medidas de aumento das receitas públicas e de redução das despesas que, no período de vigência do memorando, tinha como meta contrair a despesa em 7% do PIB e aumentar a receita em 3,4% do PIB (ver tabelas 14, 15 e 16).

O memorando especificava, por vezes com muito detalhe, um vasto leque de medidas envolvendo praticamente todos os sectores da administração pública que designava de medidas estruturais de consolidação orçamental (ver tabela 17). Além disso, incluía uma lista de empresas públicas a privatizar que, na realidade, correspondia à já apresentada no PEC I. O objetivo era portanto tornar mais célere um programa de privatizações estabelecido pelo menos desde 2010.

Tabela 14

Dimensão, em % do PIB, das Medidas de Ajustamento Orçamental contidas no memorando

Medidas (% do PIB)	2011	2012	2013	Total
Receita	2,0	0,9	0,5	3,4
Impostos sobre o rendimento	0,4	0,3	0,3	1,0
IVA	0,8	0,2	0,0	1,0
Contribuições sociais	0,3	0,1	0,0	0,4
Impostos especiais de consumo	0,0	0,1	0,1	0,2
Impostos sobre património	0,0	0,1	0,1	0,2
Outras (taxas, rendimentos de capital)	0,5	0,1	0,0	0,6
Despesa	3,6	2,1	1,4	7,0
Remunerações	0,9	0,3	0,2	1,4
Consumos intermédios	0,5	0,4	0,4	1,3
Cortes nas pensões	0,0	0,3	0,0	0,3
Transferências sociais	0,6	0,0	0,1	0,7
Poupanças no sector da saúde	0,3	0,3	0,3	0,9
Transferências para SEE, Fundos Autónomos e Administração Local e Regional	0,6	0,5	0,2	1,2
Investimento	0,3	0,3	0,2	0,8
Outras	0,4	0,0	0,0	0,4
Total	5,6	3,0	1,9	10,4

Fonte: Portugal: Request for a Three Year Arrangement Under the Extended Fund Facility, 2011 International Monetary Fund

Tabela 15

Medidas de Ajustamento Orçamental de redução da despesa pública contidas no memorando

Medidas de Redução da Despesa Pública (montante, milhões de Euros)	2012	2013
Melhoria do funcionamento da Administração Central (redução do número de serviços; reorganização da administração local e regional; mobilidade dos trabalhadores da administração pública; revisão das políticas remuneratórias)	500	500
Redução de custos na área da educação (agrupamentos escolares; diminuição da contratação de recursos humanos; redução de transferências para escolas privadas com contrato de associação)	195	175
Redução de despesas com pessoal da administração pública (limitar admissões para obter decréscimos anuais em 2012-2014 de 1% ano na Administração Central e 2% na Administração Regional e Local; congelar salários no sector público em termos nominais em 2012 e 2013)	100	100
Redução dos custos com sistemas de saúde dos trabalhadores da administração pública	550	375
Redução de pensões acima de 1500 Euros (manter as regras de indexação das pensões, em 2013)	445	
Reforma das prestações de desemprego	150	
Redução de despesas sociais (alargar o uso da condição de recursos)		350
Redução das transferências para a administração local e regional	175	175
Redução de custos com os Serviços e Fundos Autónomos e com o SEE (custos operacionais, remunerações, investimento e tarifas)	625	175
Redução do investimento público	500	350

Fonte: Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, 17 de maio de 2011

Tabela 16

Medidas de Ajustamento Orçamental de aumento da receita pública contidas no memorando

Medidas de aumento da Receita Pública (montante, milhões de Euros)	2012 - 2013
Congelamento dos benefícios fiscais	
Redução de deduções e regimes especiais em sede de IRC	150
Redução dos benefícios e deduções fiscais em sede de IRS	150
Englobamento de rendimentos (incluindo prestações sociais)	150
Tributação do Património	250
Aumento das taxas de IVA	410
Aumento de impostos especiais	250
Combate à fraude	175

Fonte: Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, 17 de maio de 2011

Tabela 17

Medidas de Ajustamento Orçamental Estruturais contidas no memorando

Medidas de Consolidação Orçamental Estruturais	2012 - 2013
Quadro de Gestão Financeira Pública	Identificação e levantamento completo dos pagamentos em atraso e outros compromissos financeiros do Estado. Alargamento progressivo do perímetro do Estado para efeitos de report (SEE e PPPs). Melhorias de report da despesa pública em diversos sectores.
Enquadramento Orçamental	Revisão da Lei das Finanças Locais e Regionais.
Parcerias Público Privadas (PPPs)	Suspensão de novas PPPs. Avaliação das 20 maiores PPPs (incluindo as rodoviárias). Avaliação da viabilidade de renegociar qualquer PPP ou contrato de concessão.
Sector Empresarial do Estado (SEE)	Redução global dos custos operacionais de 15% face a 2009. Alteração da estrutura de tarifas. Estabelecimento de limites de endividamento. Suspensão da criação de empresas públicas.

Privatizações	Transportes: Aeroportos de Portugal, TAP e CP carga; Energia: GALP, EDP e REN; Comunicações: Correios de Portugal; Seguradoras: Caixa Seguros; e outras de menor dimensão. Alienação de Imóveis.
Administração Fiscal e Segurança Social	Fusão da administração fiscal e aduaneira; estabelecimento de secções especializadas nos tribunais fiscais para o julgamento de casos de maior dimensão. Redução do número de serviços locais (20% ao ano em 2012 e 2013). Aumento de recursos humanos destinados à inspeção em 30% do total de trabalhadores da administração fiscal. Resolução de estrangulamentos no sistema de impugnações fiscais. Reforço dos poderes de cobrança coerciva e inspeção da administração fiscal.
Administração Pública	Redução dos cargos dirigentes e serviços em pelo menos 15% na Administração Central. Racionalização do uso de recursos na Administração Central e Local. Análise Custo-Benefício de todas as entidades públicas e semipúblicas com vista ao seu encerramento ou manutenção. Redução do número de municípios e freguesias. Redução dos serviços desconcentrados. Limitação da admissão de trabalhadores.
Saúde	Aumento das taxas moderadoras. Redução das deduções fiscais. Redução dos custos dos sistemas de saúde dos trabalhadores em funções públicas (30% em 2012; 20% em 2013, ... até se autofinanciarem em 2016). Definição de preço e comparticipação do medicamento (preço do genérico e preço de referência). Prescrição e monitorização da prescrição (obrigatoriedade da prescrição eletrónica; monitorização de cada médico em termos de volume e valor; orientação de prescrição para os médicos). Sector farmacêutico (redução dos lucros na distribuição). Compra e aprovisionamento centralizado. Aumento do número de USF e garantia de médicos em áreas carenciadas. Serviços hospitalares: liquidar pagamentos em atraso e reduzir custos operacionais. Reorganização da Rede hospitalar. Mobilidade dos profissionais de saúde, redução das horas extraordinárias, controlo das horas de trabalho.

Fonte: Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, 17 de maio de 2011

Na perspetiva do memorando, a compatibilização entre consolidação orçamental e crescimento seria conseguida pela desvalorização interna, isto é, pela redução dos salários nominais. A redução dos salários nominais permitiria recuperar a competitividade perdida e compensar, pelas exportações de bens e serviços, a contração da procura interna que a consolidação orçamental

inevitavelmente ocasionaria. A reforma do mercado de trabalho, detalhadamente especificada no memorando, orientada para a desregulação e a redução da proteção laboral constituiria o instrumento privilegiado da desvalorização interna pretendida (ver tabela 18).

Tabela 18

Medidas de Desvalorização Interna, relativas ao mercado de trabalho e educação, contidas no memorando

Medidas de Desvalorização Interna - Mercado de Trabalho	2012 - 2013
Prestações de desemprego	Redução da duração máxima do subsídio para 18 meses; limitação do subsídio de desemprego a 2,5 vezes o indexante de apoios sociais; redução do período contributivo necessário para aceder ao subsídio de desemprego; alargamento da elegibilidade a trabalhadores independentes.
Legislação de Proteção do Emprego	Reduzir a compensação por cessação do contrato de trabalho; alargamento do conceito de justa causa de despedimento.
Regimes de Tempo de Trabalho	Banco de Horas; redução da remuneração por horas extraordinárias; eliminação do descanso compensatório.
Política salarial	Aumento de salário mínimo sujeito a acordo de revisão do Programa; limitação da extensão das convenções coletivas; descentralização da negociação coletiva.
Educação e Formação	Estimular a formação profissional.

Fonte: Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, 17 de maio de 2011

A recuperação da competitividade dependeria ainda de medidas estruturais relativas aos mercados de bens e serviços. Abrindo a uma maior concorrência o sector dos bens não transacionáveis, esperava-se uma diminuição dos preços e das rendas no sector. A prioridade ia para a liberalização dos mercados de eletricidade e gás, para a redução dos apoios ao sector elétrico, para a diminuição das barreiras à entrada no mercado das telecomunicações e outros serviços, e para a redução do envolvimento do Estado e o aumento da independência dos reguladores.

Ainda para promover a competitividade, previa-se a redução das contribuições sociais por parte das empresas (TSU), que deveria ser compensada pela alteração da estrutura e das taxas do IVA e por cortes permanentes da despesa pública de modo a que tivesse um efeito neutro sobre o orçamento.

As privatizações e a reforma do sistema judicial eram também encaradas na ótica estrita do reforço da competitividade e da capacidade de atração de investimento direto estrangeiro.

Tabela 19

Medidas de Fortalecimento da Liquidez e Solvência do Sistema Bancário contidas no memorando

Medidas de Fortalecimento da Liquidez e Solvência do Sistema Bancário	2012 - 2013
Liquidez do sector bancário	Emissão de obrigações bancárias garantidas pelo Estado até 35 mil milhões de Euros.
Desalavancagem do sector bancário	Solicitação aos bancos de planos de financiamento de médio prazo.
Buffers de Capital	Rácio core Tier 1 de 9% até ao fim de 2011 e de 10% até ao fim de 2012. Possibilidade de mobilização de 12 mil milhões de Euros disponibilizados no resgate para capitalização dos bancos.
CGD	Aumento de capital, venda do negócio segurador e de todas as subsidiárias.
Monitorização da solvabilidade e liquidez bancária, regulação e supervisão bancária	Melhoria dos procedimentos de avaliação e monitorização do BdP.
BPN	Venda
Enquadramento Legal da Reestruturação, Saneamento e Liquidação dos Bancos	Planos de contingência das instituições de crédito com risco sistémico.
Fundo de Garantia de Depósitos	Reforço do FGD e Alteração do Código de Insolvências.
Enquadramento Legal da Reestruturação de dívidas de empresas e particulares	Alteração do Código de Insolvências e da Lei Tributária.
Monitorização do endividamento de empresas e particulares	Estudo de alternativas de financiamento e refinanciamento de dívidas.

Fonte: Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, 17 de maio de 2011

A estabilização do sector financeiro, definida como objetivo do memorando, envolvia a gestão do conflito entre desendividamento da banca nacional, nomeadamente da sua exposição ao Banco Central Europeu, e o fortalecimento da

sua liquidez e solvência. O programa envolvia não só recursos destinados a capitalização dos bancos portugueses, como a alienação de parte dos seus ativos, a par com o reforço dos rácios de capital, do fundo de garantia de depósitos, da legislação respeitante a insolvências e a regulação e supervisão mais estrita do sector (ver tabela 19).

2.4.2 A lógica do memorando

O “programa de ajustamento” do memorando baseia-se numa lógica que tem como antecedentes as múltiplas intervenções do FMI em todo o mundo ao longo dos últimos trinta anos. No entanto, o caso português, como de resto o grego e o irlandês, confrontaram o FMI com uma situação inteiramente nova – um programa de ajustamento no contexto de uma união monetária. Num tal contexto, um dos principais instrumentos da caixa de ferramentas do FMI – a desvalorização cambial – não está disponível. O novo problema com que o FMI se confrontava nas intervenções na zona euro consistia portanto em realizar o ajustamento do défice externo (e do défice orçamental) sem recorrer à desvalorização cambial.

Na verdade o FMI não estava completamente impreparado para lidar com a nova situação. Isso mesmo é o que transparece quando se revisita o artigo de Olivier Blanchard “Adjustment within the euro. The difficult case of Portugal”, publicado em 2007 (Blanchard, 2007).

Discutindo uma hipotética crise da balança de pagamentos em Portugal, Blanchard defendia neste artigo que não sendo a desvalorização cambial uma opção disponível para Portugal em virtude da sua integração na Zona Euro, “o mesmo resultado pode ser obtido (...) através de um decréscimo dos salários nominais e do preço dos não transacionáveis, enquanto o preço dos transacionáveis permanece o mesmo” (Blanchard, 2007: 15).

Questionava-se, no entanto, acerca das possibilidades reais de condução de uma estratégia deste tipo, face à resistência dos trabalhadores a um decréscimo dos salários nominais. Sustentava, no entanto, que o decréscimo dos salários nominais seria uma inevitabilidade em virtude do crescimento muito baixo da produtividade e do aprofundamento do desequilíbrio externo, e que esta inevitabilidade, manifestada sob a forma de desemprego elevado, seria suficiente para “convencer” os trabalhadores da necessidade do ajustamento. O desemprego elevado, nesta perspetiva, não seria um efeito colateral indesejado de políticas, mas antes uma parte integrante da própria estratégia de desvalorização interna.

Blanchard reconhecia, contudo, a existência de riscos associados a esta estratégia. O primeiro decorria da possibilidade de aproveitamento por parte de empresas de sectores de bens não transacionáveis da descida dos salários nominais para aumentarem as suas margens de lucro em vez de reduzirem os preços dos bens. A estratégia deflacionista que se procurava imprimir na economia

portuguesa poderia assim não ser uniforme ao nível dos vários sectores de atividade, acarretando durante algum tempo maiores perdas de poder de compra do que seria de esperar. O segundo risco relacionava-se com um efeito mais negativo do que o pretendido, pelo menos no curto prazo, na procura interna, designadamente no consumo, afetando de forma muito negativa a produção e gerando mais desemprego.

Blanchard sugeria então que se recorresse à política orçamental, não como estratégia isolada para fazer face aos problemas de competitividade da economia portuguesa, mas para evitar estes efeitos mais negativos da estratégia de desvalorização interna.

O contexto em que o FMI foi levado a intervir em Portugal não correspondia inteiramente ao que era antecipado por Blanchard. Dado a ênfase no défice e na dívida pública, decorrente do enquadramento das decisões da União Europeia, medidas orçamentais expansionistas que contrabalançassem o efeito recessivo da desvalorização interna estavam absolutamente fora de questão para os autores do memorando. Além do défice externo, a Troika pretendia agora “consolidar” rapidamente o défice orçamental e inverter a trajetória de crescimento da dívida pública.

Além disso, a antecipação de Blanchard não previa um “ajustamento” em Portugal num contexto de crise financeira e económica mundial e de recessão generalizada, e muito menos que os outros países principais parceiros comerciais de Portugal adotassem simultaneamente, ainda que com diferentes intensidades, o mesmo tipo de estratégia de desvalorização interna. Aliás os precedentes de estratégias de desvalorização interna apresentados como casos de sucesso, como a Alemanha, haviam sido experiências ocorridas num contexto internacional de algum crescimento, mesmo que incipiente, não numa situação de recessão.

Face a esta alteração de contexto, o memorando propunha-se experimentar uma nova combinação: a combinação de desvalorização interna com ajustamento orçamental. Via nesta combinação virtualidades que escapavam a Blanchard. A austeridade orçamental, implicando cortes salariais na administração pública e nas pensões, criaria o contexto perfeito para fazer passar uma reforma laboral que era minuciosamente descrita no próprio memorando e se traduziria numa maior fragilização das condições negociais dos trabalhadores, no enfraquecimento do poder dos sindicatos e portanto na desejada desvalorização interna. Poderia ainda enfraquecer a posição negocial dos sectores rentistas acantonados no sector dos bens não-transacionáveis. Na lógica do memorando austeridade orçamental e desvalorização interna combinavam-se de forma “virtuosa”.

Para que esta combinação de austeridade e desvalorização interna pudesse ter feito o seu caminho para desaguar no memorando, seria preciso ultrapassar a preocupação que havia afligido o próprio Blanchard: a possibilidade de um forte impacto recessivo.

Para vencer essas preocupações contribuiu de forma decisiva uma linha de investigação e prescrição política que se notabilizou por advogar as virtualidades expansionistas da consolidação orçamental.

Alberto Alesina e Silvia Ardagna foram dois dos economistas que popularizaram esta perspectiva. Em 2009, num artigo intitulado “Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending”, escreviam: “desocultamos muitos episódios em que cortes na despesa adotados para reduzir o défice estiveram associados a expansões e não a recessões” (Alesina e Ardagna, 2009, 2), descrevendo de seguida os mecanismos que “teoricamente” tornavam expansionista a consolidação orçamental.

Afirmavam que os efeitos dos ajustamentos orçamentais podem ser expansionistas se os agentes acreditarem que o aperto orçamental no presente elimina a necessidade de outros ajustamentos no futuro. Neste caso os consumidores antecipariam um aumento permanente no seu rendimento disponível ao longo da vida que os levaria a aumentar o consumo e deste modo expandir a procura agregada. Por outro lado, se os agentes acreditassem que a estabilização orçamental era credível e podia evitar um futuro incumprimento do serviço da dívida pública, passariam a exigir um prémio menor pela aquisição de títulos de dívida pública o que levaria a uma descida da taxa de juro no conjunto da economia, a uma valorização dos ativos financeiros e da riqueza financeira dos agentes, culminando “num *boom* de consumo/investimento.”

Mas para Alesina e Ardagna, o ajustamento orçamental teria ainda outras virtualidades: “o decréscimo do emprego na administração pública reduz a probabilidade de encontrar emprego fora do sector privado e um decréscimo dos salários na administração pública reduz o rendimento em caso de emprego no sector público. Em ambos os casos, a utilidade de reserva dos membros de sindicatos desce e o salário pedido pelos sindicatos para os trabalhadores do sector privado diminui, aumentando os lucros, o investimento e a competitividade.” (Alesina e Ardagna, 2009, p. 3-4).

A literatura económica sobre a desvalorização interna e sobre a sua combinação “virtuosa” com consolidação orçamental é abundante, mas a referência aos artigos de Blanchard e de Alesina e Ardagna é suficiente para dar conta da lógica do memorando.

A lógica do memorando na sua essência é a lógica que presidiu à viragem das políticas europeias para a austeridade a partir de fevereiro de 2010, e se materializou nos PEC I a IV em Portugal e posteriormente de forma mais radical nos memorandos.

Os resultados da experiência de combinação de consolidação orçamental com desvalorização interna estão agora à vista.

2.4.3 A execução e os resultados do memorando

A tabela 20 dá conta da enorme discrepância entre as metas e objetivos, tal como foram inscritos no memorando, e os resultados obtidos. O efeito recessivo foi muito maior que o estimado, -6,3% de contração do PIB, entre 2011 e 2013, contra uma estimativa de redução de 2,8%; taxa de desemprego de 17,4% em 2013, contra uma estimativa de 13,3%. O efeito na redução dos défices e da dívida foi muito inferior – défice de 9,7 mil milhões, em 2013, contra um objetivo de 5,2; dívida de 124% do PIB, em 2012, contra um objetivo de 112,2%. Por outro lado, o efeito na balança corrente foi muito superior ao antecipado – excedente de 0,5% do PIB, em 2013, contra défice esperado de 4,1.

Comparando a dimensão do ajustamento orçamental previsto no memorando, 10,4% do PIB, entre 2011 e 2013 (cerca de 17 mil milhões de euros, 30% do lado da receita, 70% do lado da despesa), com o ajustamento previsto nos orçamentos desses anos – cerca de 20 mil milhões de euros (50% do lado da receita, 50% do lado da despesa) (Barómetro das crises nº7), constata-se que, do ponto de vista da dimensão e da composição do “ajustamento”, as diferenças não são substanciais. Daqui decorre que o que fica por explicar é a razão pela qual “ajustamentos” de dimensão e composição semelhante deram origem a resultados tão diversos do ponto de vista da pretendida consolidação orçamental.

A explicação não pode deixar de residir no erro de estimativa do efeito recessivo das medidas de consolidação orçamental. Um dos resultados mais salientes da experiência do memorando é precisamente a tomada de consciência da subestimação do efeito recessivo da suposta consolidação. Em consequência, a ideia de austeridade expansionista, veiculada na literatura de Alesina e outros foi já desacreditada e reduzida à condição de quimera conveniente que sempre foi. O próprio FMI em documentos dos seus economistas reconheceu que subestimara os multiplicadores orçamentais, isto é, o efeito recessivo de cortes na despesa e aumentos de taxas de impostos (FMI, 2012, p. 41).

As diferenças apesar de tudo existentes na dimensão e composição do ajustamento no memorando e nos orçamentos que o implementaram é facilmente explicável. Essa diferença decorre do sistemático incumprimento das metas anuais, ou do seu cumprimento, no caso de 2011, à custa de receitas extraordinárias. Partindo de um défice superior ao inicialmente previsto, cada orçamento tinha de prever cortes de maior dimensão para que fosse possível cumprir a meta inicial (ou ajustada) no final do ano.

Tabela 20

Cenário macroeconómico 2011-2016

PIB (taxa de variação real anual, em %)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Previsão memorando	-2,2	-1,8	1,2	2,5	2,2	2
Observação ⁽¹⁾	-1,3	-3,2	-1,8 ^E	0,8 ^P		

Preços no consumidor (taxa de variação anual, em %)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Previsão memorando	3,5	2,10	1,4	1,5	1,5	1,6
Observação ⁽²⁾	3,7	2,8	0,6 ^E	1,0 ^P		

Taxa de desemprego (em %)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Previsão memorando	12,1	13,4	13,3	12,0	10,8	9,8
Observação ⁽¹⁾	12,7	15,7	17,4 ^E	17,7 ^P		

Saldo orçamental das Adm. Públ. (mil milhões euros) limite	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Previsão memorando	-10068	-7645	-5224	-4521		
Observado, 2011, 2012 ⁽³⁾ , 2013, 2014 ⁽¹⁾	-7262,6	-10596,2	-9778 ^E	-6793,4 ^P		

Dívida Bruta das Administrações Públicas (% PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Previsão memorando	106,4	112,2	115,3	115	112,9	111
Observado ⁽²⁾	108,3	124,0				

Balança Corrente (em % do PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Previsão memorando	-9,9	-6,7	-4,1	-3,4	-2,7	-2,2
Observado ⁽¹⁾	-7,2	-1,9	0,5 ^E	1,9 ^P		

Posição de Investimento Internacional (mil milhões euros)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Previsão memorando	-116,9	-123,4	-123,4	-121,4	-119	-116,4
Observado ⁽²⁾	-104,9	-116,7				

Fonte: (1) Relatório Orçamento de Estado 2014, (2) Banco de Portugal, (3) Conta Geral do Estado

Os desvios de trajetória do memorando foram sendo ajustados em sucessivas revisões. Logo na 1ª revisão do memorando, em setembro de 2011, foi necessário acomodar aquilo que seria considerado como um enorme desvio na execução orçamental referente aos primeiros meses do ano, em virtude principalmente da dívida da Madeira e da conjuntura recessiva experimentada em várias países da União Europeia. Isto levaria, nomeadamente, à aplicação de uma sobretaxa única de IRS em 2011 e 2012. No entanto, só com a transferência de fundos de pensões da banca para a segurança social foi possível cumprir a meta do défice público em 2011 (a transferência estimada num montante de 6 mil milhões de Euros, permitiria atingir um défice público de 4,4 %, abaixo da meta de 5,9% do PIB).

No entanto, só com a 5ª revisão, em agosto de 2012, se reconhece explicitamente o impacto negativo das políticas de austeridade sobre a economia – forte contração da procura interna e queda acentuada do emprego – que explicaria o não cumprimento das metas anuais devido, designadamente, a uma maior redução das receitas fiscais e das contribuições para a segurança social em 2012. O objetivo estabelecido para o défice público em 2012 é assim revisto de 4,5% para 5% do PIB. Na 5ª e 6ª revisões, antecipa-se um défice público de 4,5% e de 2,5% do PIB em 2013 e 2014, respetivamente. Perante o reconhecimento do efeito recessivo das medidas de austeridade, a estratégia de desvalorização interna e de consolidação orçamental é, paradoxalmente, reforçada.

A 5ª e 6ª revisões identificam um conjunto de medidas estruturais de consolidação orçamental representando mais de 3% do PIB, adotadas no Orçamento de Estado para 2013. Estas medidas compreendem, fundamentalmente, do lado da despesa pública cortes com pessoal, redução da despesa com transferências sociais e subsídios, redução dos consumos intermédios e das transferências para o SEE e das despesas de investimento público. O corte das despesas com pessoal, estabelecido em 630 milhões de Euros na 5ª revisão e agravado para 700 milhões de Euros na 6ª revisão, contempla a redução do número de funcionários públicos, a redução da compensação por horas extraordinárias, a convergência do regime de proteção na doença entre o sector público e o sector privado e a redução da remuneração do pessoal em situação de licença extraordinária. Na 6ª revisão é definida uma redução progressiva da despesa com pensões em, pelo menos, 400 milhões de Euros. Define-se um

controlo mais rigoroso das condições de acesso a diversas prestações sociais. A redução dos consumos intermédios envolve principalmente a redução dos custos operacionais da administração pública, a racionalização do sector da educação e da rede escolar, a redução dos custos operacionais das empresas públicas e da renegociação dos contratos de PPP. Saliente-se que se estabelece uma redução da despesa em saúde de 485 milhões de Euros, na 5ª revisão, acrescida de mais 180 milhões de Euros na 6ª revisão. A redução do investimento público totaliza no conjunto da 5ª e 6ª revisões 450 milhões de Euros.

As medidas de consolidação orçamental consideram também um aumento da receita pública obtido, fundamentalmente, através de impostos diretos. Na 6ª revisão espera-se que as alterações no âmbito do IRS permitam um aumento da receita pública em, pelo menos, 3 mil milhões de Euros, através, designadamente, da redução do número de escalões, do aumento da taxa média de IRS e da introdução de uma sobretaxa equivalente a 3,5% do rendimento coletável que excede o salário mínimo nacional e de uma taxa de solidariedade de 2,5% no último escalão de rendimentos, taxa esta que é de 5% para os rendimentos superiores a 250.000 euros.

Na 6ª revisão refere-se pela primeira vez uma reforma do Estado que deverá implicar cortes na despesa pública de cerca de 4 mil milhões de Euros em 2014. A especificação destas medidas é adiada para o momento da 7ª avaliação.

Em consonância com o que já tinha sido antecipado na 6ª revisão, destaca-se na 7ª revisão, a concretização do que deveria constituir uma reforma do Estado. Considera-se que em matéria de consolidação fiscal dois terços do ajustamento necessário já foi realizado. Sobressai, no entanto, a exigência de medidas que representem um corte permanente da despesa pública de cerca de 4,7 mil milhões de Euros (2,9% do PIB 2013), nos seguintes domínios: pensões; mudanças no emprego público e regras salariais; orçamentos dos vários ministérios. A dimensão elevada do emprego público, em Portugal, bem como, o que se consideram ser níveis salariais mais elevados no sector público e pensões justificam, na perspetiva da Troika, que o corte permanente de despesa pública tenha de incidir, fundamentalmente, nestes domínios.

Em matéria de competitividade externa, apesar do relatório do FMI da sétima revisão destacar que as alterações ao Código de Trabalho têm avançado favoravelmente, tal como seria de esperar, e que as alterações conducentes a uma maior eficiência do sector judicial também têm prosseguido positivamente, alerta para a necessidade de se reduzirem os custos de produção, designadamente os salariais, no sector dos bens transacionáveis, tendo em consideração as restrições que decorrem da integração de Portugal na Zona Euro. Dito de outro modo, o FMI retoma a lógica de argumentação presente no artigo de Blanchard (ver seção anterior) em que a desvalorização interna constituiria a única estratégia possível de aumento da competitividade externa ante a impossibilidade de recorrer a uma

desvalorização cambial. Para o FMI, existe o risco do ajustamento que é necessário manter-se no sentido de uma maior competitividade externa ser obtido através de medidas com um forte impacto recessivo, como tem sido o caso, em vez de uma resposta pelo lado da oferta, designadamente, através da redução das estruturas de custos das empresas. Por isso, o FMI considera que é necessário remover rigidez ainda existente ao nível do mercado de trabalho (por exemplo, considera-se que a compensação por cessação de contrato de trabalho poderia ser mais reduzida), bem como reduzir outros custos de produção (por exemplo, preços de eletricidade e comunicações), comprimindo as margens de lucro no sector dos bens não transacionáveis.

Face ao manifesto insucesso da consolidação orçamental e da inflexão da trajetória da dívida, restaria portanto aos mais obstinados na defesa do memorando o resultado obtido na balança corrente. Curiosamente, o FMI, não parece particularmente impressionado com este resultado. No seu relatório da oitava e nona avaliações pode ler-se: “uma vez que o aumento da produtividade leva tempo, a melhoria da competitividade externa requer a redução dos custos de produção, nomeadamente dos salários. No entanto, apesar das importantes reformas aprovadas sob o programa, continuam a existir rigidezes nominais importantes. Com as modestas melhorias dos indicadores competitividade-custo conseguidas até agora, continua a existir o risco de a viragem da conta corrente não ser sustentável...” (FMI, 2013, oitava e nova revisão, p. 20)

Na realidade, o que o FMI está a querer transmitir é que a melhoria da balança corrente não foi produzida pela desvalorização interna, mas pela recessão e o desemprego aprofundados pela consolidação orçamental. Na ótica do FMI, os salários desceram, mas não na extensão desejada. Caso se verificasse um alívio da contenção orçamental e um abrandamento da recessão, a balança corrente deteriorar-se-ia de novo. Para o FMI, nem o reequilíbrio da balança corrente é uma boa notícia.

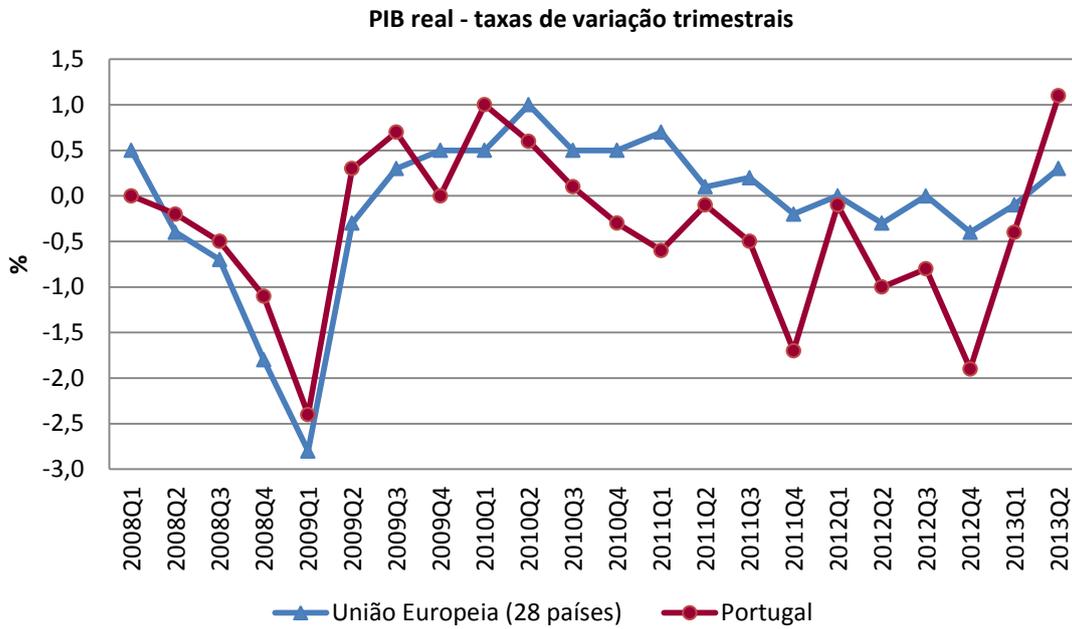
2.5 O dano causado pela austeridade à economia e à sociedade portuguesas

A viragem para a austeridade iniciada em Portugal em março de 2010 com o PEC I interrompeu a recuperação iniciada no 2º trimestre de 2009 e desencadeou uma recessão profunda. No quarto trimestre de 2010 verificou-se uma queda do PIB real relativamente ao trimestre anterior que viria a ser seguida de nove trimestres consecutivos de recessão, até ao 2º trimestre de 2013. A partir do 2º trimestre de 2010 o produto contrair-se-ia sistematicamente mais do que no do conjunto da União Europeia acentuando a trajetória de divergência da economia portuguesa com a média da União Europeia (ver Gráfico 23).

Um traço da recessão prolongada, com implicações particularmente graves para o futuro, tem sido a quebra do investimento (Formação Bruta de Capital Fixo).

Gráfico 23

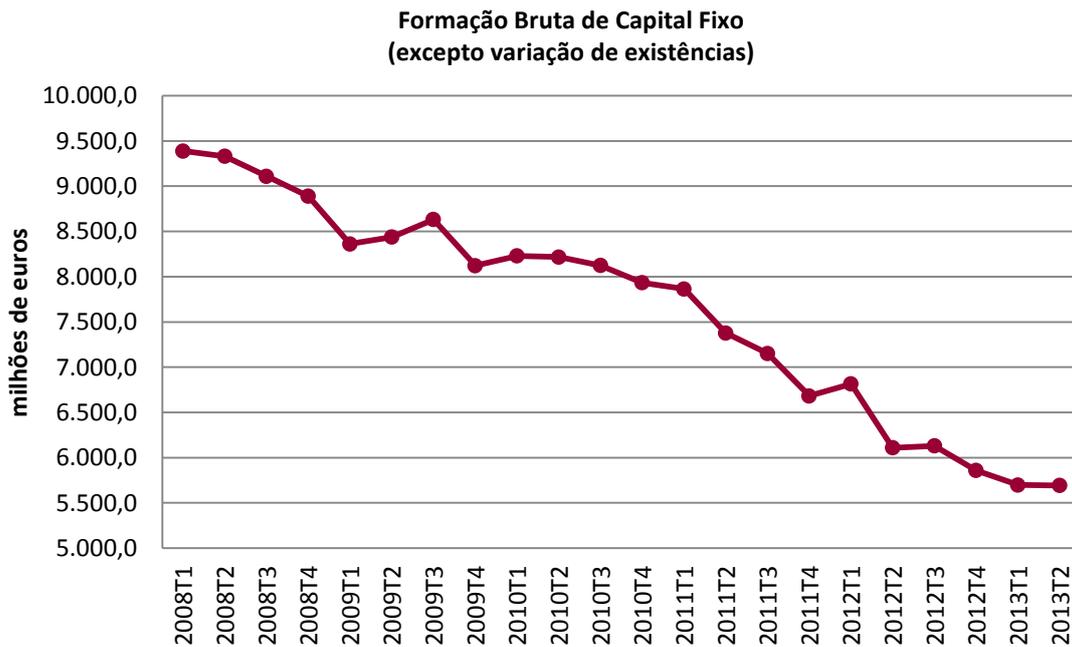
PIB real, Portugal, União Europeia – taxas de variação trimestrais



Fonte: Eurostat

Gráfico 24

Formação Bruta de Capital Fixo (excluindo Variação de Existências)



Fonte: INE

Desde o 1º trimestre de 2008, momento em que a primeira fase da recessão se começou a fazer sentir, até ao 2º trimestre de 2013, a FBCF (não considerando a Variação de Existências), caiu em termos nominais cerca de 40% (ver Gráfico 24).

As consequências sociais desta recessão prolongada têm sido severas: destruição de emprego e desemprego, afetando particularmente os segmentos mais jovens da população ativa, a desproteção crescente dos desempregados e de outros sectores mais vulneráveis da população, expulsão do país, sob a forma de emigração, de um número crescente de portugueses e o agravamento das desigualdades nomeadamente de rendimento.

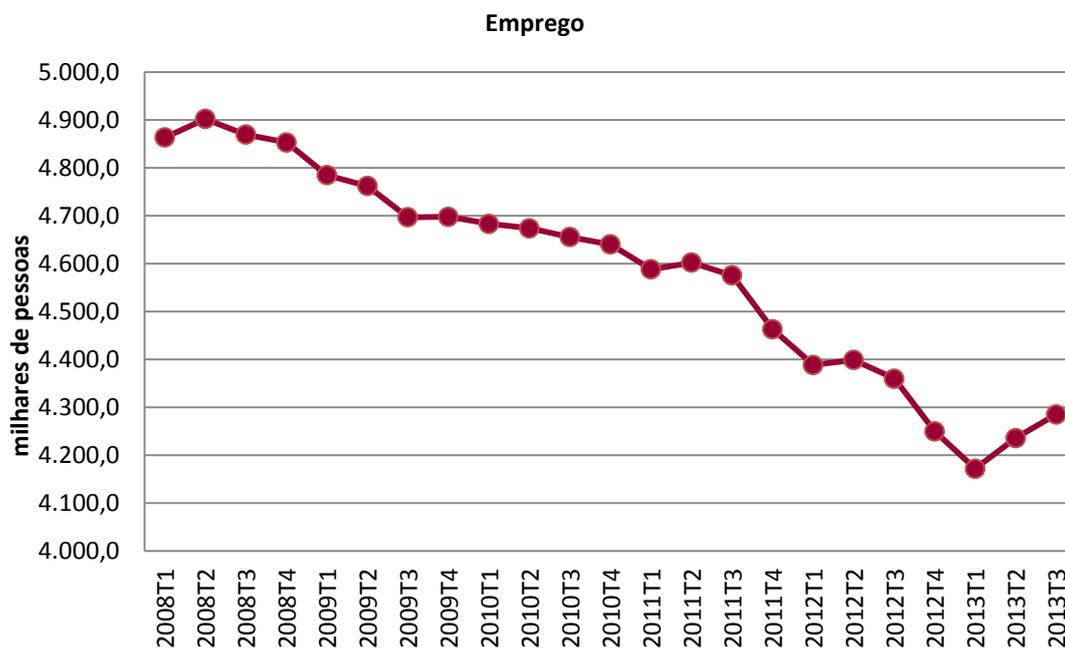
Entre o 2º trimestre de 2010 e o 1º trimestre de 2013 foram destruídos cerca de 500 mil empregos (ver gráfico 25) No mesmo período o número total de desempregados aumentou 60% e o número de jovens desempregados (15 aos 24 anos) aumentou 107% (ver Gráfico 26).

Os números do desemprego só não são ainda mais avassaladores porque em 2011, segundo o INE, emigraram (permanente ou temporariamente) mais de 100 mil pessoas (48% com idades compreendidas entre os 20 e os 40 anos) e em 2012 mais de 120 mil (57% entre os 20 e os 40 anos). Para encontrar números semelhantes a estes é preciso recuar quase cinquenta anos ao pico da emigração da década de 1960 (ver Gráfico 27).

Em consequência das sucessivas alterações das condições de atribuição das prestações sociais de desemprego e do aumento do número dos desempregados de longa duração, a taxa de cobertura destas prestações caiu de cerca de 60%, em março de 2010, para 40% em março de 2013 (Fonte: Estatísticas da Segurança Social).

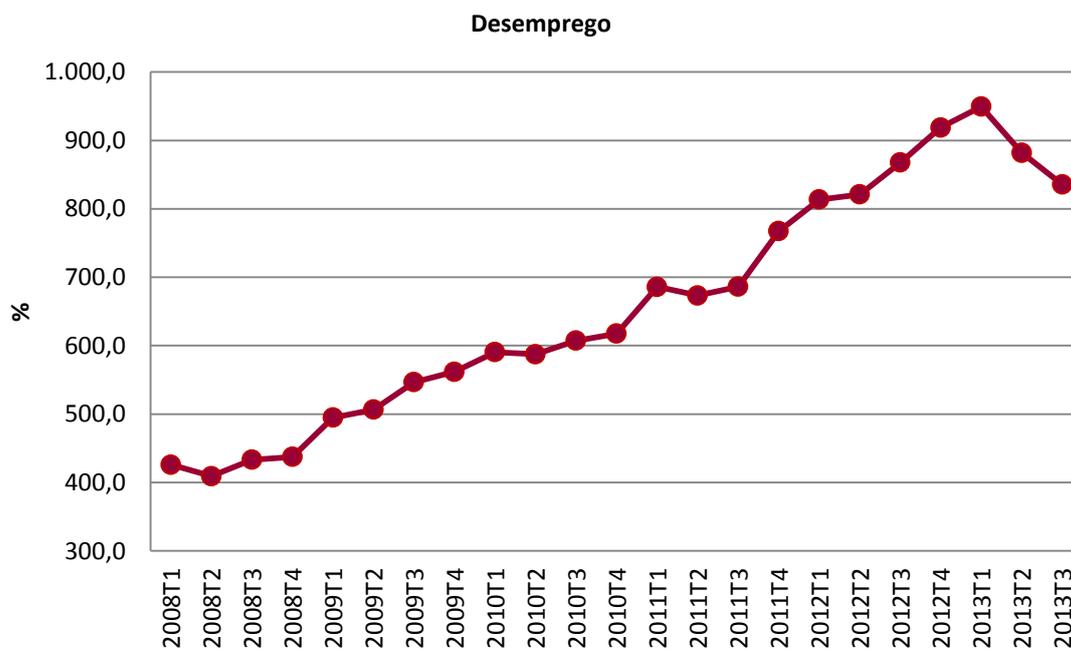
A crescente desproteção social tem igualmente expressão na redução do número de titulares de abono de família (-33% entre março de 2010 e outubro de 2013), e do rendimento social de inserção (-37% entre março de 2010 e outubro de 2013) (Fonte: Estatísticas da Segurança Social).

Gráfico 25
Emprego Portugal (15 - 64 anos)



Fonte: Eurostat

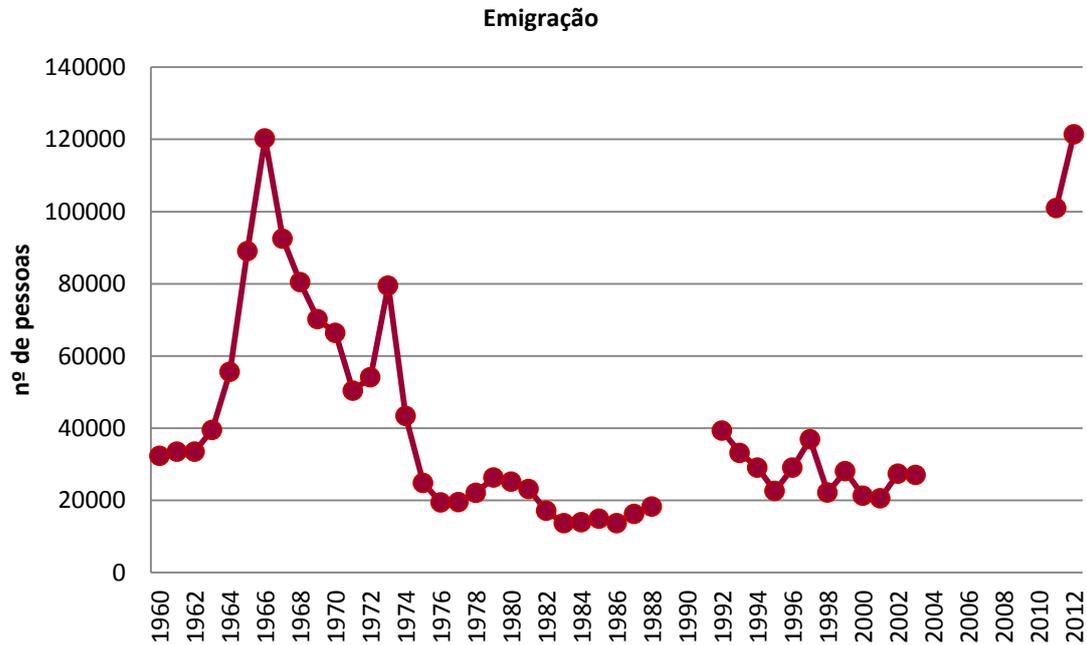
Gráfico 26
Desemprego (15 - 64 anos)



Fonte: Eurostat

Gráfico 27

Emigração permanente e temporária

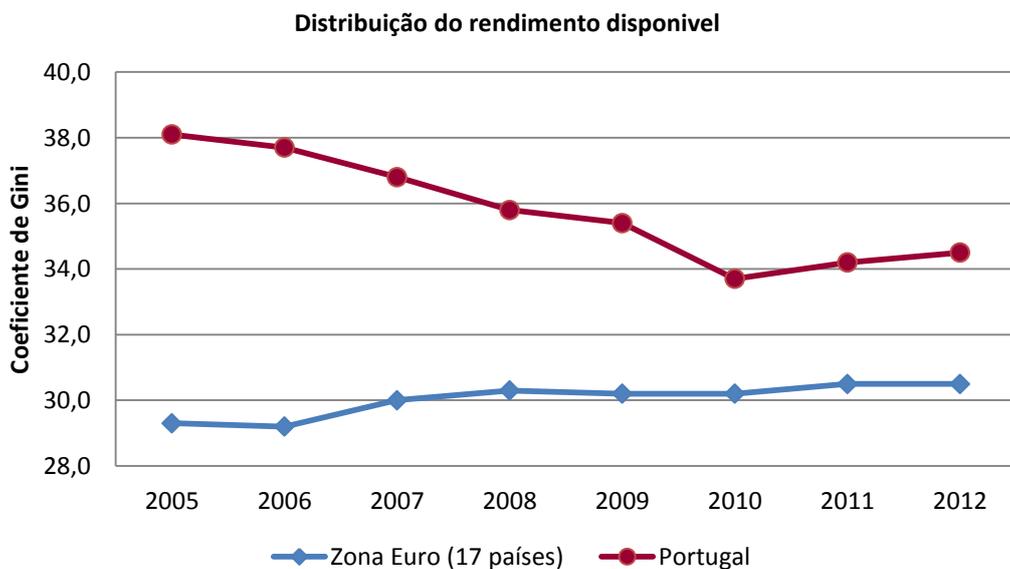


Fonte: INE, Pordata

As desigualdades de rendimento, medidas pelo índice de Gini, que haviam regredido entre 2005 e 2010, acentuaram-se nos dois primeiros anos de austeridade (ver Gráfico 28).

Gráfico 28

Zona Euro e Portugal, distribuição do rendimento disponível, índice de Gini



Fonte: Eurostat

Pela sua severidade e duração a recessão aprofundada pela austeridade está a causar na economia e na sociedade portuguesas lesões que têm um efeito duradouro. A recessão tem efeitos cumulativos (Barómetro das Crises, nº7). Durante a fase inicial de uma recessão, as famílias ajustam o seu padrão de consumo, podendo mesmo poupar mais. As empresas podem reduzir “folgas” e salários, passando a despedir de seguida. Mas à medida que a recessão se instala, a capacidade de poupança das famílias vai diminuindo. Algo semelhante acontece nas empresas e em outras organizações incluindo as da administração pública. Com o tempo, a “folga” desaparece e qualquer novo choque recessivo pode ocasionar o colapso em cadeia de muitas economias familiares e empresariais. Isso mesmo é o que pode resultar do Orçamento de 2014. Os ténues sinais de crescimento e de criação de emprego nos 2º e 3º trimestres de 2013 dificilmente resistirão ao impacto dos novos cortes no rendimento disponível de trabalhadores da administração pública e pensionistas.

Por outro lado o desemprego prolongado corrói as capacidades individuais, tendendo a transformar ativos em inativos, a emigração desnata a população das pessoas mais dinâmicas e possivelmente mais qualificadas, a quebra do investimento torna os equipamentos e as infraestruturas obsoletas. A recessão prolongada deteriora as condições de recuperação futura e pode bloquear a economia portuguesa numa trajetória de divergência e declínio (Barómetro das Crises, nº7).

2.6 Conclusão

A União Europeia reconheceu tardiamente a crise. Numa primeira fase atribuiu-a ao choque exógeno da “turbulência financeira” com origem nos EUA e concentrou-se em minorar os seus efeitos no sistema financeiro europeu. Numa segunda fase, quando o conjunto da União entrou em recessão, adotou relutantemente medidas de estímulo orçamental. Numa terceira fase, logo que os primeiros sinais de recuperação se manifestaram, reverteu subitamente estas medidas numa viragem súbita para a “consolidação orçamental”.

Os traços de continuidade da abordagem europeia à crise, ao longo do percurso, têm sido o enfoque na “solidez” do sistema financeiro, na “competitividade” e no equilíbrio orçamental – prioridades que se têm traduzido na mobilização de vultuosos recursos públicos para resgates bancários, na aceleração da “flexibilização” da regulamentação das relações de trabalho, no recuo da provisão pública em domínios como a saúde, a educação e os sistemas de proteção social e nas privatizações.

As instituições da União Europeia recusaram reconhecer a crise como uma crise do euro – como uma decorrência dos defeitos da sua arquitetura – preferindo,

mesmo quando a crise atingiu países como a Irlanda ou a Espanha, sem problemas de déficit ou de dívida pública, insistir em atribuí-la à indisciplina financeira de governos irresponsáveis e ao desfasamento entre a evolução dos salários e da produtividade.

A interpretação da crise como uma decorrência da indisciplina orçamental e da perda de competitividade tem favorecido uma reconfiguração das instituições da União Europeia caracterizada por uma transferência crescente de soberania orçamental e monetária para as instâncias políticas da União que não é acompanhada, antes pelo contrário, por qualquer reforço dos recursos orçamentais da União. Por outro lado, os desígnios da “competitividade” e do “rigor orçamental” têm-se traduzido numa cada vez maior pressão no sentido da reconfiguração neoliberal do “modelo social europeu” até recentemente celebrado pelas instâncias políticas da União como uma marca distintiva da Europa face aos EUA.

A abordagem europeia à crise em cada uma das suas inflexões determinou de facto as políticas nacionais, nomeadamente em Portugal. Ao longo da crise Portugal experimentou, ao ritmo das inflexões das políticas europeias, os seus resgates bancários, o seu modesto programa de estímulo orçamental e uma sucessão de programas de austeridade (PEC) que viriam a culminar no memorando de entendimento. Pela sua lógica interna e pela sua arquitetura o memorando de entendimento deve ser entendido como o prolongamento da fase da austeridade inaugurada em março de 2010 pelo PEC I. Os PEC e o memorando baseiam-se numa conceção de “ajustamento estrutural” em que “consolidação orçamental” e “desvalorização interna” se conjugariam para promover um reequilíbrio rápido quer das contas públicas quer das contas externas.

O balanço da experiência da austeridade em Portugal aponta no sentido uma ineficácia na contenção dos défices e da dívida pública que contrasta com efeitos mais rápidos do que o esperado na reversão do déficit externo. Ambos os resultados são determinados pelo impacto recessivo do programa, muito superior ao esperado. Em consequência da recessão inesperada as receitas e as despesas públicas não evoluem na direção e nos montantes previstos. O déficit externo contrai-se, mas essa contração resulta mais da redução das importações, correspondente às quebras súbitas do investimento e do consumo, do que de um crescimento das exportações induzido pela compressão dos custos salariais.

Em contrapartida as consequências sociais do ajustamento no emprego, no desemprego, na desproteção social, no aumento das desigualdades e na emigração, são devastadoras. As lesões económicas e sociais causadas pela recessão prolongada têm consequências duradouras para o futuro, deterioram as condições de recuperação e podem bloquear a economia portuguesa numa trajetória de declínio numa União Europeia e numa Zona Euro que entretanto se transformaram em sistemas duais e hierárquicos em divergência cumulativa.

Referências

- Alesina, Alberto and Silvia Ardagna (2009), "Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending", *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 15438.
- Blanchard, Olivier (2007), "Adjustment within the euro. The difficult case of Portugal", *Portuguese Economic Journal*, 6(1): 1–21.
- CE, março 2008, European Council - 13/14 March 2008 - Presidency Conclusions.
- CE, outubro 2008, European Council – 15/16 October 2008 - Presidency Conclusions.
- CE, dezembro 2008, European Council – 11/12 December 2008 - Presidency Conclusions.
- CE, março 2009, European Council - 19/20 March 2009 - Presidency Conclusions.
- CE, junho 2009, European Council - 18/19 June 2009 - Presidency Conclusions.
- CE, dezembro 2009, European Council - 10/11 December 2009 - Presidency Conclusions.
- CE, março 2010, European Council - 25/26 March 2010 - Presidency Conclusions.
- CE, outubro 2010, European Council – 28/29 October 2010 - Presidency Conclusions.
- CE, outubro 2011, European Council – 23 outubro 2011 – Presidency Conclusions.
- CE, dezembro 2011, European Council – 8/9 December 2011 – Presidency Conclusions.
- EZ, fevereiro 2010, Informal Meeting of Heads of State or Government. Brussels, 11 february 2010.
- EZ, fevereiro 2011, Statement of the Heads of State or Government of the Euro Area, anexo a European Council - 4 February 2011 – Presidency Conclusions.
- EZ, março 2011, Statement by the Heads of State and Government of the Euro Area 11/3/2011.
- FMI (2011), Portugal: Request for a Three Year Arrangement Under the Extended Fund Facility, 2011 International Monetary Fund.
- FMI, 2013, oitava e nova revisão, Eighth and Ninth Review Under the Extended Arrangement and Request for Modification of End-June Performance Criteria.
- FMI (2002), World Economic outlook October 2012, "Coping with High Debt and Sluggish Growth".
- PEC 2008-2011, Programa de Estabilidade e Crescimento 2009-2009 (atualização de janeiro de 2009), República Portuguesa.

Capítulo 3 |

Austeridade, reformas laborais e desvalorização do trabalho

Jorge Leite, Hermes Augusto Costa, Manuel Carvalho da Silva e João Ramos de Almeida

3.1 Introdução

Como afirmava recentemente a Organização Internacional do Trabalho (OIT) no relatório *Enfrentar a crise do emprego em Portugal*, “o mercado de trabalho não registou qualquer melhoria desde o lançamento do programa de assistência financeira” acordado com os credores internacionais (OIT, 2013: 2). Esta perentória constatação tem o condão de nos permitir orientar para o nosso foco analítico neste capítulo: o estudo das implicações da austeridade sobre as relações laborais, designadamente das implicações das alterações da legislação laboral sobre o “fator trabalho”, por sinal o elo mais fraco do conjunto de atores que compõem um sistema de relações laborais.

Estamos conscientes de que as mudanças operadas nas relações laborais são resultantes da crise que atravessamos mas, além disso, fazem parte do modelo económico dominante à escala europeia que se intensificou nos últimos anos com as políticas de austeridade. De igual modo, temos a noção de que, num contexto de crise, uma abordagem das formas de desvalorização pessoal e social do trabalho não poderia deixar de equacionar, como ponto prévio, as seguintes dimensões: a identificação dos aspetos estruturais que tornaram o país mais vulnerável aos impactos da crise; uma sistematização das conexões entre distribuição da riqueza e as assimetrias nas relações laborais; uma referência concreta às modalidades de precarização do trabalho; um recorte das principais desigualdades sociais patentes na sociedade portuguesa das quais resultam impactos para o mundo do trabalho.

Neste texto, porém, não é nosso propósito proceder a uma análise mais ampla desses vários tópicos com implicações para o mercado de trabalho. A nossa atenção recai sim, em grande medida, na quantificação dos processos de transferência de riqueza do trabalho para o capital em resultado das mudanças operadas na legislação laboral com a Lei 23/2012. Ao fazê-lo, pretendemos reafirmar a centralidade do trabalho na sociedade e nesse sentido tomamos como referencial para a nossa análise a seguinte hipótese de trabalho: *o processo em curso de fragmentação do trabalho e de supressão de boa parte dos direitos a ele vinculados constitui uma ameaça para o equilíbrio da sociedade, visto que tende a acentuar a dicotomia de interesses e a polarização entre as classes, intensificando a vulnerabilidade dos grupos subalternos e estimulando mesmo a conflitualidade social.*

Do ponto de vista formal, este capítulo organiza-se do seguinte modo. Na primeira seção chamamos a atenção para tendência desequilibradora das reformas laborais no quadro europeu, para os impactos das medidas de austeridade sobre o trabalho em Portugal e ainda para algumas questões controversas que emergem (e se reforçam) nesse cenário. Seguidamente (e este será o ponto sobre o qual mais nos detemos), procedemos, como acima se disse, a uma sistematização das alterações introduzidas pela Lei 23/2012 e uma quantificação de algumas das transferências de riqueza entre trabalho e capital, de molde a podermos identificar a dimensão das perdas dos trabalhadores e os impactos da Lei 23/2012. Por fim, sistematizamos alguns dos impactos e reações dos parceiros sociais face ao quadro de austeridade que o país atravessa.

3.2 Reformas laborais e austeridade sobre o trabalho

A premissa de que partimos é a de que a austeridade está a contribuir para aumentar as assimetrias nas relações entre capital e trabalho. Nesta secção pretendemos demonstrá-lo, quer situando o cenário em que ocorrem as reformas laborais no contexto europeu, quer elencando algumas medidas de austeridade com impactos sobre o trabalho, quer ainda destacando questões controversas.

3.2.1 O sentido (des)orientador das reformas laborais no contexto europeu

Mesmo que seja relativamente pacífico aceitar que a integração europeia aproximou Portugal da Europa e reforçou as interdependências com outros Estados Membros, na esfera sociolaboral não parece ter-se recuperado o atraso face à média da UE (Costa, 2012c: 402-403). Numa Europa atravessada por assimetrias entre países centrais e periféricos, que secundariza a convergência económica e social que constara da lógica fundadora da ideia europeia (Reis, 2012: 37), as oportunidades para uma dignificação do trabalho parecem relegadas para segundo plano, como o demonstram as medidas de austeridade.

Para Clawaert e Schomman (2012), foi sobretudo desde 2008, as autoridades públicas e os legisladores nacionais adotaram medidas com o propósito de aumentarem os processos de flexibilidade empresarial. Para os autores alinham-se, por um lado, medidas supostamente temporárias – relacionadas com o tempo de trabalho (de que são exemplo, entre outros, o aumento do tempo trabalho ou as reduções significativas nos pagamentos decorrentes do trabalho suplementar) e com os contratos de trabalho atípicos (duração determinada, part-time, trabalho temporário, etc.) –, assim como medidas de carácter permanente – como as relacionadas com a flexibilização das regras dos despedimentos ou com as alterações nos sistemas de relações laborais e de negociação coletiva (sendo a tendência da descentralização da negociação coletiva, o incremento da flexibilidades empresarial ou o progressivo enfraquecimento da representação sindical apenas alguns exemplos).

E ainda segundo aqueles autores, três ilegitimidades estiveram associadas aos processos de reforma laboral na Europa. Por um lado, esteve subjacente às reformas na legislação laboral a ideia de crise como pretexto para as implementar. Por outro lado, essas reformas produziram impactos negativos sobre a proteção social e os direitos fundamentais dos trabalhadores. Em terceiro lugar, são notórios os sinais de ausência de bases democráticas associados a tais reformas. E como testemunho desta ausência de uma base democrática alargada podia dar-se como exemplo a forma como o “resgate” foi apresentado no caso português. É que, ao contrário do que sucedeu com os resgates financeiros da Grécia e da Irlanda, em Portugal o *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades da Política Económica* (MECPE)¹⁸ – subscrito entre o governo português e os credores internacionais (que emprestaram a Portugal 78.000 milhões de euros), a saber o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Central Europeu (BCE) e a Comissão Europeia (CE) –, não foi debatido e aprovado no Parlamento Português.

3.2.2 Síntese de algumas medidas de austeridade com impactos no trabalho¹⁹

Antes de nos determos com mais minúcia sobre os processos transferência de riqueza entre o trabalho e o capital – vertidos no modo como vêm ocorrendo as transformações na legislação laboral –, vale a pena atentar numa síntese de algumas medidas de austeridade cuja expressão é de natureza sociopolítica (e de forte impacto mediático). Na verdade, o “pacote de austeridade” abaixo resumido encontra-se presente na “tríplice aliança” resultante das medidas governativas, no texto do MECPE (quer na versão original, quer nas atualizações), como inclusive no acordo de concertação social (ACS) *Compromisso para o crescimento e emprego*²⁰, assinado em 18.01.2012 pelo governo, organizações patronais e pela União Geral de Trabalhadores (UGT).

As medidas adotadas na sequência do MECPE são de natureza muito diversa, embora aqui as pudéssemos catalogar em três grandes categorias: (i) medidas de índole tributária, (ii) medidas de proteção social (de eliminação ou de redução do nível e/ou do âmbito de proteção) e, obviamente, (iii) medidas de natureza laboral.

As medidas que afetam o quotidiano das pessoas têm sido muitas, mas foi curto o tempo de preparação psicológica para a sua «inevitabilidade». Verdadeiramente, os defensores da estratégia da austeridade pareciam apostados em deprimir as pessoas para em seguida as comprimir e, se considerado necessário, reprimir, fazendo, paralelamente, suceder as medidas a um ritmo, ainda assim, para muitos inesperado.

Além do agravamento dos preços de vários bens e serviços, incluindo alguns de primeira necessidade, como sucedeu com o acesso aos serviços de saúde, os transportes, a água, a energia, etc., ou com o agravamento do IVA para a taxa

¹⁸ <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000046765/>.

¹⁹ Sobre este ponto, cf. também Costa (2012c).

²⁰ http://www.ces.pt/download/1022/Compromisso_Assinaturas_versao_final_18Jan2012.pdf.

máxima de 23% e a passagem de alguns bens da taxa mínima (6%) para a taxa máxima (energia elétrica, gás e a própria restauração), com o OGE para 2011 e, sobretudo, para 2012 e para 2013, acumularam-se muitas medidas todas convergentes no mesmo objetivo ou no mesmo resultado: o do empobrecimento generalizado, ainda que muitas vezes desigual, das pessoas e das famílias que potenciou as dificuldades de muitas empresas com a inevitável consequência de apresentação à insolvência das mais expostas²¹.

Foi a estratégia, por muitos considerada errada e até perigosa, da austeridade – um verdadeiro *austericídio*, para usar um neologismo importado de Espanha, a estratégia do «custe o que custar», para recorrer a uma expressão muito repetida pelo Primeiro-ministro português – cuja consequência mais visível e mais dramática terá sido a do aumento brutal do desemprego, com a inevitável alteração, desejada ou não, de funcionamento do mercado de trabalho e o consequente agravamento do desequilíbrio entre a oferta e a procura²². Da vertente laboral, foram várias as medidas entretanto adotadas:

- No final de setembro de 2010 (ainda durante o XVIII governo constitucional, liderado por José Sócrates), os cortes *salariais entre 3,5% e 10% dos funcionários públicos com salários superiores a 1.500 €* previstas na Lei nº 55-A/2010 (Lei do Orçamento de Estado para 2011) no quadro do “Programa de Estabilidade e Crescimento 3” (PEC 3”²³) –, cortes que, por sinal, se mantiveram em 2012 e 2013 e continuam projetadas para 2014 anos seguintes, uma vez que o Tribunal Constitucional tem-lhes dado acolhimento (Costa, 2012a, 2012b). No entanto, porém, na apresentação do Orçamento de Estado para 2014 ficou inscrito um alargamento das *reduções salariais dos trabalhadores do Estado, que desta feita começa no escalão acima de 600 € brutos* (atingidos por 2,5% de cortes), sendo os cortes progressivos até aos 2.000 € brutos de rendimento mensal e estabilizados em 12% daí em diante;
- *O corte de 50%* (sobretaxa extraordinária em sede de IRS) *nos subsídios de Natal em 2011* anunciado em junho de 2011 pelo XIX governo constitucional liderado pelo social-democrata Pedro Passos Coelho como forma controlar a despesa pública;

²¹Agravamento da taxa do IRS (imposto sobre o rendimento social), incidente sobre os rendimentos do trabalho por conta de outrem e por conta própria; alteração, em alguns casos incluiu a eliminação, das condições de atribuição de apoios sociais, designadamente o abono de família e outros; eliminação ou redução dos chamados benefícios sociais e das deduções fiscais; agravamento dos preços de vários bens; agravamento dos custos de bens e serviços de necessidades elementares, como sucedeu com as chamadas taxas moderadoras no âmbito do Serviço Nacional de Saúde, dos transportes, da água, da energia elétrica e do gás; os trabalhadores com emprego público e, ultimamente, os reformados e pensionistas têm sido das categorias sociais mais sacrificadas.

²² Veja-se, com interesse, António Casimiro Ferreira, *Sociedade da austeridade e direito do trabalho da exceção*, 2012, Porto, Vida Económica.

²³ Já antes (março de 2010) o governo português apresentara um “PEC 1”, apoiado sobretudo em medidas de contenção da despesa e aumento da receita, ao qual se seguiu o “PEC 2” (maio de 2010), orientado para medidas adicionais de consolidação orçamental (Caldas, 2012: 7-9).

- *A supressão de subsídios de férias e Natal em 2012 e 2013* para os funcionários públicos e pensionistas (com subsídios acima de 600 € e a partir de rendimentos brutos de 1.100 €). Como é sabido, quer em 2012, quer em 2013 o Tribunal Constitucional viria a considerar inconstitucionais as normas dos Orçamentos de Estado para 2012 e 2013 relativamente a esta matéria. Se a decisão do TC de julho de 2012 “aceitou” validá-la para esse ano civil, atendendo ao momento do ano em que a decisão foi proferida e ao *timing* da execução orçamental, em abril de 2013 a decisão do TC já tornou imperativa a sua aplicação. Ainda assim, também aqui se pode questionar a sua eficácia, atendendo desde logo, à brutal carga fiscal incluída no OE 2013, que por si só tornou invisível a “liquidez” dos referidos subsídios;
- *A eliminação das promoções e progressões na carreira;*
- Um forte *aumento da carga fiscal*, sobretudo sobre consumidores e assalariados, ampliando o fosso de rendimentos entre capital e trabalho;
- Para os contratos de trabalho celebrados após 1.11.2011 foi determinada a *redução das indemnizações em caso de despedimento* de 30 para 20 dias até um máximo de 12 salários (Lei nº 53/2011, artigo 366A) mas como extensão progressiva aos contratos em vigor. A tendência parece ser a de acabar progressivamente com o conceito clássico de indemnização, tanto mais que na segunda revisão do MECPE (dezembro de 2011, ponto 4.4.) desde logo previa uma redução das indemnizações em caso de despedimento entre 8 a 12 dias em 2012. Entretanto, para 2014 está previsto um corte das indemnizações por despedimento segundo dois escalões: um reduzindo as indemnizações de 20 para 18 dias de salário, nos três primeiros anos e afetando sobretudo os contratados a prazo; e um outro mais direcionado para os novos trabalhadores com contratos permanentes, que terão uma indemnização calculada com base em 12 dias de salário por cada ano de serviço;
- *Os despedimentos por inadaptação e extinção do posto de trabalho passam a ser mais fáceis* (ponto 4.5, i) e ii) do MECPE). Por um lado, os despedimentos *individuais por inadaptação* do trabalhador mesmo sem a introdução de novas tecnologias ou outras alterações no local de trabalho passam a ser possíveis, responsabilizando-se o trabalhador sempre que este não atinja determinados objetivos acordados com o empregador, o que significa abrir a porta a alguma subjetividade na avaliação dos conceitos de produtividade e qualidade. Por outro lado, eliminam-se os critérios atualmente previstos na lei que obrigavam a que se despedisse o trabalhador mais novo. Passa a caber à empresa definir critérios relevantes e não discriminatórios para decidir o posto de trabalho a extinguir (estas medidas foram confirmadas no ACS);
- Em outubro de 2011 o governo português propôs um *aumento do horário de trabalho* em 30 minutos por dia no sector privado. Essa intenção seria

mesmo aprovada em Conselho de Ministros (em 7.12.2011), sem aviso prévio aos parceiros sociais e desrespeitando a discussão que, ao mesmo tempo, tinha lugar em sede da Comissão Permanente de Concertação Social. Porém, essa proposta governativa seria retirada, ainda que o ACS assinado em 18.01.2012 confirme o aumento da duração do trabalho por outra via: redução de 3 dias de férias (resultantes da assiduidade do trabalhador e previstos no Código do Trabalho desde 2003), supressão de 4 feriados (dois católicos e dois não católicos) e liberalização do “banco de horas” (os empregadores passam a dispor de um banco de horas individual de 150 horas anuais que podem negociar individualmente com o trabalhador);

- Não obstante o prazo de descontos obrigatórios para aceder ao subsídio de desemprego descer de 15 para 12 meses – facto que poderá alargar o número de pessoas que têm direito à prestação –, no MECPE (ponto 4.1) está delineada uma *redução da duração do subsídio de desemprego para um máximo de 18 meses* para os futuros desempregados (esta medida confirmou-se no ACS);
- *A desvalorização do papel dos sindicatos na contratação coletiva.* Na verdade, na segunda atualização do MECPE (dezembro de 2011) foram feitas algumas alterações *finas* face à primeira atualização do MECPE (setembro de 2011). Assim (em especial no ponto 4.7 iii), podia ler-se que o governo deveria “definir critérios claros a serem seguidos no sentido da extensão dos acordos coletivos (...). A representatividade das organizações negociadoras será avaliada na base de indicadores quantitativos”: [note-se que na versão anterior do MECPE falava-se também em critérios qualitativos e não apenas quantitativos]. “Com esse objetivo, o governo dará os passos necessários para recolher dados sobre a representatividade dos parceiros sociais” [note-se que anteriormente a essa responsabilidade era da competência do Instituto Nacional de Estatística]. No ACS a tendência de redução do poder sindical é confirmada, por exemplo, ao prever que matérias como a mobilidade geográfica e funcional, a organização do tempo de trabalho e a retribuição possam ser reguladas não apenas por comissões sindicais mas por comissões de trabalhadores.

3.2.3 Questões controversas

Deste cenário – de que aqui apenas foi feita uma breve apresentação – emergem um conjunto de questões controversas, algumas delas por sinal já afloradas nas seções anteriores. Identificamos apenas 3 delas: (i) desvalorização dos salários, (ii) retrocessos nos tempos de trabalho, (iii) flexibilização do mercado de trabalho.

(i) *A desvalorização progressiva dos salários.* Ao longo da última década, sobretudo na administração pública, os salários têm vindo a perder poder de compra. Como se referiu acima, em 2011, os cortes dos salários entre 3,5% e 10% dos funcionários públicos portugueses com vencimentos superiores a 1.500€ foram o “tiro de partida” de uma austeridade que penaliza severamente as classes

médias (Estanque, 2012). A supressão dos subsídios de férias e de Natal dos funcionários públicos em 2012 e 2013 (mesmo que supostamente ainda reparada em 2013) reforçaram esse sentimento de injustiça social na relação salarial (Reis, 2009: 11), ainda que tal decisão tenha sido apresentada como uma inevitabilidade ditada pelo compromisso com a Troika e, portanto, como moeda de troca para o resgate financeiro do país na sequência do empréstimo de 78.000 milhões de euros. Mas são também os salários mais baixos (cuja importância em contexto de crise económica é enorme), que são penalizados, pois em contextos de crise económica a importância do salário mínimo é ainda mais acrescida. Além de uma importante fonte de justiça social, o salário mínimo é também um apoio pecuniário indispensável à sobrevivência de muitas famílias, sobretudo em países como Portugal onde o risco de pobreza dos trabalhadores de 12% (na Europa é de 8%), o que é um indicador de que os salários são baixos para fazer face a situações de pobreza (Dornelas *et al.*, 2011: 18). Porém, no caso do salário mínimo nacional, a evolução a preços constantes de 2000 (descontando a inflação), afigura-se pouco significativa: em 2009 (quando representava 5.100 € anuais) o montante não era muito superior ao valor de 1975 (4.723 € anuais), não obstante a comparação ser mais favorável quando se tem por referência o valor mais baixo ao longo de 35 anos (entre 1974 e 2009), de 3.449 € anuais (registado em 1984) na véspera da adesão de Portugal à CEE (Rosa e Chitas, 2010: 66-67). Estes dados não sugerem, pois, que uma presença da UE tenha sido decisiva ao ponto de influenciar a melhoria do salário mínimo nacional em Portugal, que em junho de 2012 (segundo a *Estatísticas da Segurança Social*) abrangia 605.000 pessoas (com um valor mensal de 485 €).

Na segunda atualização (dezembro de 2011) do MECPE podia ler-se inclusive que “qualquer aumento no salário mínimo apenas terá lugar se justificado por desenvolvimentos económicos e do mercado de trabalho e acordado no quadro de uma revisão do programa” (ponto 4.7.i). Este facto parece, assim, vir confirmar a tendência para a desvalorização do salário. Como salientava a CGTP (2010: 13), “em períodos de crise é fácil fazer passar a mensagem de que mais vale não aumentar os salários do que perder o emprego”. Porém, mesmo que para a CGTP tal possa ser verdadeiro em certos casos pontuais (ex. uma empresa em crise), a propagação destas reduções a outras empresas diminui a procura na economia, o que, em última instância, conduz ao encerramento de empresas.

A desvalorização dos salários continua, entretanto, na ordem do dia, estando bem presente (como já se assinalou) nas leis dos Orçamentos de Estado dos últimos anos assim como na proposta de OE para 2014. De resto, como assinalou em outubro de 2013 o Banco de Portugal com base em estatísticas da Segurança Social, entre 2011 e 2012, mais de 39% dos trabalhadores que conseguiu manter o emprego sofreu, porém, uma redução salarial na ordem dos 23%. A juntar a este facto, os portugueses que mudaram de emprego durante este período viram também os rendimentos caírem cerca de 11%. Por outro lado ainda,

de entre os “trabalhadores que mantiveram o mesmo empregador e cuja remuneração permaneceu constante em 2012, 18,6% recebia o salário mínimo” (Banco de Portugal, 2013: 37).

(ii) *Retrocessos nos tempos de trabalho*. A duração média semanal efetiva do trabalho da população empregada foi significativamente reduzida nos últimos 25 anos, procurando aproximar-se de uma tendência europeia (em especial das economias mais desenvolvidas): entre os trabalhadores por conta de outrem, passou de 40 horas semanais, em 1983, para 35 horas semanais, em 2009, ainda que entre os trabalhadores por conta própria, em 2009, o número médio de horas fosse de 45h (Rosa e Chitas, 2010: 68).

Na UE, em 2010, identificavam-se dois conjuntos de países quanto à fixação de um limite máximo semanal de trabalho: por um lado, um conjunto de 16 países com limite máximo até 48 horas, nos termos previstos na Diretiva **2003/88/EC** sobre o Tempo de Trabalho; por outro lado, um grupo de 11 países (Portugal incluído) com um limite semanal de 40 horas (sendo de 38 horas na Bélgica). Por sua vez, quanto ao tempo diário de trabalho, seis países estipulavam até 13 horas, um país até 12,5 horas, três países até 12 horas, quatro países até 10 horas, quatro países até 9 horas e dez países (Portugal incluído) até 8 horas (Cabrita e Ortigão, 2011: 12-17). Porém, aprovada no Parlamento Português em maio de 2012 e promulgada pelo Presidente da República em junho de 2012, a proposta de lei 46/XII (designada de terceira revisão do código laboral e resultante quer das indicações do MECPE, quer do ACS) introduziu novos elementos. Como principal novidade apresenta a possibilidade de aumento do período normal de trabalho diário em duas horas em resultado da criação de bancos de horas individuais, facto que perturba a conciliação entre trabalho e vida familiar e diminui o direito ao descanso (Rebelo, 2012).

A reação das estruturas sindicais perante a ameaça do aumento do tempo de trabalho foi de indignação, ainda que a UGT (ao assinar o ACS) tenha moderado a sua posição. Mas mesmo tendo sido retirada a polémica proposta da meia hora de trabalho a mais por dia, na prática o aumento do tempo de trabalho sem contrapartidas remuneratórias e o favorecimento do seu embaratecimento consagrou-se nos cortes de férias, de feriados e nos bancos de horas individuais. Se olharmos para a duração média do tempo de trabalho para lá do *lado formal* da economia somos confrontados com mais retrocessos nos tempos de trabalho. Um estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) indicou que, de entre 26 dos 34 países da OCDE, Portugal é o país onde mais horas se trabalham por dia, mais precisamente 8,71 horas por dia (em média 520 minutos por dia). Sendo a média de minutos trabalhados nos países da OCDE de 480 por dia (8 horas), só os mexicanos (9,9 horas/dia) e os japoneses (9 horas/dia) trabalham mais do que os portugueses. Além de evidenciar uma diferença entre o que se produz e o que se trabalha (o trabalho supera a produtividade), o que se explica pelo défice de inovação e organização do tecido

empresarial português, este estudo parece também tornar “visível” o *lado informal* (“invisível”) do mercado laboral (que se estima ser responsável por cerca de 25% do PIB português)²⁴, tanto mais que 53% desse corresponde a atividades que não são remuneradas, com destaque para trabalhos domésticos como trabalhos de limpeza, cozinha, jardinagem e cuidados de crianças (OECD, 2011).

No início de outubro de 2013, a consumação do retrocesso nos tempos de trabalho foi testemunhada pela Lei 68/2013 que aumenta o período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas de 35 horas para 40 horas de trabalho semanais. Ao colocar Portugal no quadro dos países onde se trabalham mais horas de trabalho por semana, esta lei (considerada constitucional pelo Tribunal Constitucional) afigura-se logo como muito questionável do ponto de vista de uma eventual eficácia que pudesse propiciar em matéria de aumento da produtividade. De resto, como atestava um estudo da Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), publicado em janeiro de 2013, trabalhar mais está longe de significar ser mais produtivo: “Não existe uma relação consistente entre o número de horas trabalhadas e a produtividade”. E “ainda que Portugal tenha um número médio de horas trabalhadas por semana, tanto no emprego total como no emprego a tempo inteiro (39,1 e 42,3 respetivamente), superior ao da Alemanha (35,6 e 42), o seu índice de produtividade é pouco mais de metade do alemão” (Asencio *et al.*, 2013: 57).

(iii) *Flexibilização do mercado de trabalho*. Desde a elaboração do *Livro Verde sobre as Relações Laborais* (2006), tem vindo a ser identificada em Portugal a existência de uma rigidez formal da legislação laboral. É frequente mencionar-se a dificuldade em despedir trabalhadores com empregos sem termo (Dornelas *et al.*, 2006: 186), sendo considerado elevado o grau de proteção de que gozam os empregos com contrato permanente, característica, aliás, do modelo de emprego dos países do Sul da Europa (Karamessini, 2007: 24). Por sua vez, tal excesso de proteção produz impacto, segundo alguns, na taxa de criação de empregos (Centeno e Novo, 2008). Em simultâneo, essa proteção dos contratos permanentes condiciona os investimentos em educação, quer porque os detentores desses empregos não investem em mais formação, quer porque os jovens candidatos a esses empregos reduzem também o investimento em educação em face da escassez de oportunidades.

Por outro lado, e mesmo já tendo sido corrigida essa suposta rigidez da legislação laboral²⁵, foi igualmente reconhecido que o mais relevante não seria a legislação em si mesma, mas o uso que dela é feito e as consequências da sua

²⁴ Estima-se que em Portugal o peso da economia informal (clandestina) represente cerca de ¼ do PIB português. Como assinalam Dornelas *et al.* (2011: 16), o peso do trabalho não declarado apresenta sobretudo motivações mais económicas do que sociais e atinge tanto mais as diferentes categorias quanto mais distantes estas se encontram do emprego típico e protegido.

²⁵ Assinale-se, por exemplo, que a revisão do código laboral em fevereiro de 2009 já previra a compensação dessa suposta rigidez, nomeadamente em matérias como adaptabilidade de horários, banco de horas, horários concentrados, ou processos de despedimento.

aplicação. Na verdade, a capacidade de regulação da legislação é variável: primeiro, porque a litigância varia por país, região, sector, profissão, situação na profissão ou situação no mercado de emprego; segundo, porque é diverso o papel atribuído à lei, às práticas de participação ou às convenções coletivas em cada sistema de emprego; finalmente, porque as avaliações baseadas somente na letra das normas sobre a liberdade patronal para contratar e despedir apenas contemplam as condicionantes ao poder patronal no termo da relação laboral. Assim sendo, é importante ter igualmente em conta a atipicidade do emprego, as formas de emprego oculto e o peso dessas formas no conjunto do emprego total (Dornelas *et al.*, 2006: 186-187; AAVV, 2007; Costa, 2009: 131).

A redução das indemnizações em caso de despedimento ou a facilitação dos despedimentos por inadaptação e extinção do posto de trabalho foram das mais salientes do MECPE para flexibilizar o mercado laboral. Mas seguir o caminho da flexibilização das normas que regem as relações laborais implicará sempre “analisar primeiro que normas carecem efetivamente de alteração, ponderando que efeitos produzirão essas mesmas alterações” (Gomes, 2012). Ou seja, recuperando as palavras de ex-ministro do trabalho sueco “mudar a lei não diminui o desemprego. Poderá mudar é a sua distribuição. Os empregadores dizem que tem de ser mais fácil despedir. Mas (...) o que tem de ser mais fácil é contratar e não despedir.”²⁶

3.3 Análise da Lei 23/2012

3.3.1 Nota introdutória

É no quadro atrás traçado que surge a terceira alteração ao Código do Trabalho, consagrada na Lei 23/2012 de 25 de junho. Cabe a esta lei uma distinção verdadeiramente inédita na história do Direito do trabalho português: nunca, de uma vez só, de um dia para o outro, se operou, por via legislativa, um tão profundo retrocesso social, uma tão avultada transferência de rendimentos dos trabalhadores para os empregadores, conseguida, basicamente, à custa da desvalorização do trabalho e do aumento do tempo de trabalho.

Com efeito, a Lei 23/2012 alterou profundamente as condições de troca da força de trabalho e também as suas condições de uso. A sua «fúria» redistributiva de rendimentos entre o trabalho e o capital atingiu tais proporções que o legislador ousou anular (revogar) e suspender normas de convenções coletivas vigentes há vários anos e reduzir algumas das vantagens nelas consagradas. Mais ainda, não hesitou sequer em fazer o mesmo aos contratos individuais de trabalho, profanando, assim, um dos santuários sagrados das modernas civilizações ocidentais – o da autonomia contratual. Registe-se, porém, que a lei se não limitou a reduzir ou a condicionar para o futuro a liberdade contratual. Foi mais longe. À

²⁶ Ex-ministro do trabalho sueco, entrevista ao Jornal *Público*, 11.12.2011.

semelhança do que fez às convenções coletivas, também se virou para o passado, anulando e suspendeu cláusulas de contratos individuais anteriormente celebrados e reduzindo vantagens consagradas em outras.

A Lei 23/2012 reclama, por si só, um estudo económico sobre as transferências operadas com as medidas nela consagradas dos trabalhadores para os empregadores por essa dupla via a que mais desenvolvidamente nos referiremos mais à frente: redução do preço pago por determinado trabalho e aumento do tempo de trabalho sem qualquer contrapartida, esta espécie de «corveia» dos tempos modernos.

O estudo não esgotará, porém, o conjunto de medidas contempladas na citada lei. Assim, por exemplo, não analisará, entre outras, as medidas previstas no célebre art. 7.º de anulação, suspensão ou redução de vantagens obtidas por via de convenção coletiva ou de contrato individual, nem as medidas que as últimas reformas vêm introduzindo no direito da contratação coletiva em boa parte responsáveis pela situação de «bloqueamento» negocial que se vem verificando nos últimos anos, mesmo antes de a Troika chegar.

Deste modo, pode dizer-se que as medidas da Lei 23/2012 se analisam, no primeiro caso, numa espécie de confisco de parte do magro património dos trabalhadores e, no segundo caso, num autêntico confisco de uma parte do seu tempo, agora dedicado, *ex vi legis*, ao seu empregador, tudo se traduzindo, afinal, num «enriquecimento» dos empregadores à custa de um «empobrecimento» dos trabalhadores

3.3.2 Breve referência aos principais tipos de medidas laborais e seus antecedentes

Com muitas e claras manifestações, em especial na Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, a desvalorização – tanto no já referido sentido de empobrecimento material (de redução dos rendimentos obtidos com a mesma quantidade e qualidade do trabalho dependente)²⁷, como no também aludido sentido de desconsideração da pessoa do trabalhador – tem vindo a objetivar-se numa série crescente de disposições urdidas pelo legislador para um conjunto de melindrosas situações de maior exposição das suas fragilidades, parecendo abandonado pela lei à «cobiça do adversário» de ocasião, precisamente quando mais necessidade teria de proteção, como sucede nas situações abaixo descritas com as cláusulas que alguns civilistas designariam como «amordaçantes ou opressivas»²⁸.

²⁷Outras vias de empobrecimento: (i) pelo sacrifício que vem sendo exigido aos trabalhadores (em especial) da Administração Pública e do sector empresarial do Estado) na contribuição para a redução da dívida; (ii) pela via da redução do nível e do âmbito de proteção social, designadamente de índole material, das eventualidades cobertas pela segurança social, a maior parte ou mesmo a totalidade delas financiadas pelos próprios trabalhadores (a intenção de agravar a taxa social única) – subsídio de desemprego, subsídio de doença, reformas e pensões, etc.

²⁸Desde os últimos anos do século XX: da alteração da lei dos despedimentos e da lei do contrato a prazo 1989, à lei da redução do tempo de trabalho de 44 para as 40 horas e da polivalência de 1996); aprovação do Código do trabalho de 2003 e suas leis complementares; alteração de 2006;

A distinção aqui feita entre medidas de desvalorização económica e medidas de desvalorização pessoal visa apenas salientar o que é predominante em cada um dos correspondentes grupos de medidas, ou, se assim se preferir, indicar o diferente ângulo de incidência da sua análise. Não pretende, de modo algum, insinuar sequer que as primeiras não são também medidas de desvalorização pessoal ou que as segundas não são igualmente medidas de desvalorização económica²⁹.

Sem prejuízo de referências meramente ocasionais às restantes, este texto ocupar-se-á, exclusivamente, das medidas de natureza laboral, isto é, das medidas diretamente incidentes sobre o contrato ou a relação de trabalho³⁰, que, por razões de ordem expositiva, aqui subdividiremos ainda em 2 grupos: as medidas de desvalorização predominantemente económica [I] e as medidas de desvalorização predominantemente pessoal [II].

3.3.3 Medidas de desvalorização económica

3.3.3.1. Tempo de trabalho não pago

Como vem indicado no número anterior, o trabalho não pago resulta diretamente da redução do número de dias feriadados (i), da redução do período de férias (ii) e da eliminação dos descansos compensatórios por trabalho suplementar prestado em dia útil, em dia de descanso semanal complementar e em dia feriado (iii).

i) Redução do número de dias feriadados

Até à entrada em vigor do Código do Trabalho que a lei 23/2012 veio alterar, havia 2 tipos de dias feriadados: eram 12 os feriadados *obrigatórios*³¹ – 1 de janeiro, sexta feira santa, domingo de Páscoa, 25 de abril, 1 de maio, 10 de junho, dia de Corpo de Deus, 15 de agosto, 5 de outubro, 1, 8 e 25 de dezembro – e eram 2 os feriadados *facultativos*³² – terça feira de carnaval e dia do município. A Lei 23/2012

aprovação do Código do Trabalho de 2009 e das suas leis complementares e posteriores alterações anteriores ao Memorando da Troika; as alterações posteriores à assinatura do Memorando: a Lei n.º 53/2011, de 14.10; a Lei n.º 3/2012, de 10.1; a Lei n.º 23/2012, de 25.6; a Lei n.º 11//2013, de 28-1, e a lei em fase final de procedimento legislativo sobre redução das compensações por fim de contrato para a média da União Europeia. Ver ainda, com interesse, as medidas inscritas nas sucessivas leis do Orçamento do Estado para 2011 (Lei n.º 55-A/2010, de 31.12), para 2012 (Lei 64-B/2011, de 30-12) e para 2013 (Lei n.º 66-B/2012, de 31.12).

²⁹ Desconsiderando aqui aquela que é, porventura, a mais decisiva de todas: a do agravamento, no caso brutal, do desequilíbrio do «mercado de trabalho» traduzido no aumento da procura e na redução da oferta do emprego.

³⁰ Também se não incluirão mais do que breves referências às medidas que têm afetado o emprego público.

³¹ Feriadados *obrigatórios* no sentido de que deverão ser gozados no dia indicado, não podendo ser substituídos qualquer outro dia (com exceção da sexta feira santa que poderá ser celebrado em outro dia com idêntico significado local (n.º 2 do art. 234.º).

³² Feriadados *facultativos* no sentido de que poderiam ser substituídos por qualquer outro dia em que acordassem empregador e trabalhador (n.º 2 do art. 235.º). Com a entrada em vigor do Código do Trabalho de 2009 a terça-feira de carnaval e o «feriado» municipal da localidade só são considerados feriadados se assim o estabelecer a convenção coletiva de trabalho aplicável ou o contrato individual de trabalho, continuando a permitir a lei que, em sua substituição, possa ser observado outro dia em que acordem empregador e trabalhador.

reduziu o número de feriados obrigatórios de 12 para 8, tendo eliminado dois feriados religiosos, o dia de Corpo de Deus, festa móvel, e o dia 1 de novembro, dia de todos os santos, e dois civis, o dia 5 de outubro, dia da implantação da República, e o dia 1 de dezembro, dia da restauração da independência nacional. Entretanto, o Código havia eliminado os 2 feriados facultativos, embora tenha permitido a possibilidade da sua criação por via de acordo entre trabalhadores e empregadores.

ii) Redução do período de férias

Uma das novidades do Código do Trabalho que a Lei 23/2012 veio alterar foi a da fragmentação do período de férias em 2 segmentos: um, de 22 dias úteis³³, correspondente às férias como direito não condicionado à assiduidade ou efetividade de serviço e o outro, de 1 a 3 dias úteis, associado à ideia do combate ao absentismo. Para que o trabalhador adquirisse o direito a esta espécie de prémio³⁴, seria necessário reunir duas condições respeitantes ao ano civil anterior:

1) Não ter dado uma única falta injustificada;

2) Não ter ultrapassado um dia (ou dois meios dias) de faltas justificadas, ou dois dias (4 meios dias), ou 3 dias (ou seis meios dias) para ter direito ao prémio de, respetivamente, 3, 2 ou 1 dia útil de férias³⁵.

A Lei 23/2012 revogou todas as normas respeitantes ao referido segmento de férias, reduzindo, deste modo, a sua duração para 22 dias úteis correspondentes ao segmento das férias como direito.

iii) Eliminação dos descansos compensatórios

Um dos efeitos associados ao trabalho suplementar realizado em dia útil ou em dia feriado ou em dia de descanso complementar era o de um descanso compensatório correspondente a 25% das horas prestadas (art. 229.º do Código do Trabalho), descanso que deveria ser gozado nos 90 dias posteriores àquele em que os descansos assim adquiridos somassem o tempo correspondente ao período normal de trabalho do trabalhador³⁶. Assim, se, por exemplo, um trabalhador

³³ Para este efeito apenas 5 dias por semana são considerados úteis, mais precisamente, os dias de segunda a sexta, todos com exclusão do sábado e do domingo ou, se for o caso, com exclusão dos dias correspondentes de descanso semanal, além, naturalmente, dos dias feriados (n.º 1, 2 e 3 do art. 238.º).

³⁴ Este segmento do período de férias parecia, em muitas situações, assemelhar-se mais a um castigo do que a um prémio, havendo casos de perda do prémio resultante do exercício de um direito, como sucedia, por exemplo, com os casos de ausência por luto ou por casamento, ou mesmo, segundo alguns autores, por exercício do direito de greve, o que lhe mereceu, justamente, o epíteto de prémio anti greve.

³⁵ Para este efeito, só não contavam (só eram neutralizadas) algumas das faltas justificadas por razões conexas com a parentalidade, mais precisamente as dadas em alguma das situações previstas nas alíneas a) a e) do n.º 1 do art. 35.º do Código do Trabalho. A todas as demais se associava o efeito de redução ou de denegação do prémio de férias, desde as faltas por razões de morte de parente próximo, às do casamento ou outras, incluídas as faltas por exercício do direito à greve, o que levou alguns autores a qualificar tal prémio como prémio anti greve.

³⁶ Supondo que o período normal de trabalho era de 8 horas por dia, o trabalhador completava o direito a um dia de descanso logo que completasse a 32.ª hora de trabalho suplementar.

prestasse, num ano civil, 160 horas de trabalho suplementar, teria direito a 5 dias de descanso compensatório, isto é, o equivalente a uma semana de trabalho. A Lei 23/2012 veio revogar todas as normas que associavam um tal efeito ao trabalho suplementar que havia sido introduzido por uma lei de 1983 (Decreto-lei n.º 421/83, de 2-12), operando, deste modo, mais uma redução dos custos salariais à custa dos trabalhadores através do aumento do tempo de trabalho não pago.

3.3.3.2 Redução do preço pago por determinadas prestações de trabalho

Com alguns sinais nas leis do Orçamento do Estado para 2012 e para 2013 para os trabalhadores da Administração Pública e do sector empresarial do Estado, a redução direta dos custos salariais de determinadas prestações de trabalho viria a ser contemplada para a generalidade dos trabalhadores do sector privado na Lei 23/2012 e concretizada através das medidas seguintes: redução da majoração remuneratória do trabalho suplementar prestado em dia útil, em dia de descanso semanal complementar e em dia feriado (i), redução do montante a pagar por trabalho (normal) prestado em dia feriado em empresa dispensada de encerrar (ii) e redução do preço devido por isenção de horário de trabalho (iii).

i) Redução das majorações do trabalho suplementar

Com a entrada em vigor da Lei 23/2012, as majorações do trabalho suplementar foram todas reduzidas para metade: as do trabalho prestado em dia útil passaram de 50% na primeira hora e de 75% nas horas subsequentes para, respetivamente, 25% e 37,5%, e as do trabalho prestado em dia de descanso complementar ou em dia feriado de 100 para 50%³⁷.

ii) Redução do preço do trabalho normal prestado em dia feriado

Tratando-se de trabalho em empresa legalmente dispensada de encerrar em dia feriado, em regra empresa de laboração contínua, por isso legalmente, mas não pacificamente, qualificado como trabalho normal, deverá este ser pago, depois da entrada em vigor da Lei 23/2012, por metade do preço do trabalho normal realizado em qualquer dia útil. Trata-se, pois, de um trabalho prestado em dia festivo – de que, por isso mesmo, todos os demais trabalhadores estão dispensados – pago não apenas sem qualquer majoração com, inclusivamente, por metade do valor do trabalho prestado em dia útil. Verdadeiramente, recebe ainda menos de metade já que o preço real de um dia de trabalho normal é bastante superior ao que resulta das referidas regras de cálculo normativamente fixadas^{38 39}.

³⁷ Manteve-se apenas a majoração (100%) do trabalho prestado em dia de descanso semanal obrigatório.

³⁸ Rmx12meses:52semanasx40h de trabalho por semana; veja a nota seguinte.

³⁹ O valor da hora normal é calculado segundo a fórmula seguinte: dividindo a suposta retribuição anual (RMx12) pelo suposto n.º de horas de trabalho normal por ano (52 semanas x n.º de horas de trabalho por semana). Como será fácil de ver, o valor da hora de trabalho normal está duplamente subavaliado: através da redução do dividendo (RMx14 e não x12) e do aumento do n.º de horas de trabalho por ano (cerca de 46,5 semanas de trabalho por ano e não 52).

iii) Redução do preço da isenção de horário de trabalho

Com a redução da majoração do trabalho suplementar reduziu-se também, automaticamente, a remuneração por isenção de horário de trabalho à qual esta se encontrava - e encontra - supletivamente indexada. Sendo o horário de trabalho a determinação da hora de entrada e de saída do trabalho bem como do intervalo de descanso (art.200.º), compreende-se que a isenção de horário, em qualquer uma das suas três modalidades (art. 219.º), se traduza numa incomodidade, numa desvantagem, para o trabalhador a ela sujeito, por referência ao trabalhador não isento⁴⁰, incomodidade paga, nos termos do art. 265.º, de acordo com o que estabelecer a convenção coletiva de trabalho ou, na falta desta, por um montante não inferior à retribuição de uma hora de trabalho suplementar por dia ou de 2 horas por semana quando a modalidade de isenção for a da observância do período normal de trabalho⁴¹.

3.3.3.3 Redução do custo do despedimento e de outros casos de extinção do contrato

i) Introdução

Nos termos da lei portuguesa, um contrato de trabalho pode terminar, recorrendo ao critério do papel da vontade do empregador e do trabalhador, por (i) decisão conjunta das partes (acordo de revogação como a designa o Código do Trabalho), (ii) por decisão do empregador (despedimento, segundo a terminologia mais corrente), (iii) por decisão do trabalhador (denúncia ou resolução na terminologia civilista, ou «civilizoidal», reintroduzida pela primeira versão do Código do Trabalho que a sua segunda versão manteve) e (iv) por cumprimento do contrato ou impossibilidade de cumprimento superveniente, absoluta e definitiva (caducidade como a lei designa a generalidade destas situações). O despedimento, que é sempre causal⁴², pode ter como seu fundamento um motivo inerente ou um motivo não inerente ao trabalhador⁴³. Ao despedimento por motivos inerentes ao trabalhador (no caso português o motivo deverá ter sempre a natureza de uma infração disciplinar, correntemente designada por justa causa), não associa a lei

⁴⁰ Embora, erradamente, se associe, com frequência, ao trabalho suplementar a ideia contrária, de vantagem ou mesmo de privilégio a esta forma particular de gestão do tempo de trabalho.

⁴¹ O art. 219.º prevê as 3 modalidades de isenção de horário de trabalho.

⁴² Cfr. também, sobre esta matéria, a Convenção 158 da OIT, o art.24.º da Carta Social Europeia revista em 1996 e o art. 30.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

⁴³ O ordenamento jurídico português, na linha, aliás, do disposto na Convenção 158 da OIT, na Carta Social Europeia revista em 1996 e agora também na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, não permite os chamados despedimentos livres ou *ad nutum*, devendo estes ser sempre causais no sentido de que todos eles deverão ter sempre um fundamento ou ser determinados por uma causa, um motivo (o caso de despedimento de trabalhador com contrato em regime de comissão de serviço é uma exceção, aliás de duvidosa constitucionalidade, diferente, diga-se, do caso do despedimento durante o período de experiência), podendo o motivo ser, nos termos de uma classificação sugerida pelas sucessivas diretivas da União Europeia sobre despedimentos coletivos, inerente ou não inerente ao trabalhador, ou, para recorrer a uma terminologia também bastante divulgada, subjetivo ou objetivo.

qualquer efeito indenizatório ou compensatório⁴⁴, diferentemente do que sucede com as várias modalidades de despedimento por motivos não inerentes ao trabalhador, caso em que é sempre devida uma compensação⁴⁵.

ii) A compensação por despedimento fundado em motivo não inerente ao trabalhador

Esta compensação é, como antes, calculada em função de dois factores, a antiguidade e a retribuição do trabalhador, mas o seu montante foi reduzido de 30 para 20 dias de salário base e diuturnidades por cada ano de antiguidade (Lei 53/2011 e Lei 23/2012).

Este último diploma não se limitou, porém, à redução de 1/3 da anterior compensação. Na verdade, introduziu outras alterações sobre esta matéria com alguma relevância. Assim:

1) Eliminou a compensação mínima antes prevista (correspondente a 3 anos de antiguidade);

2) Introduziu dois limites máximos (dois tetos) para o montante da compensação: não pode esta ultrapassar 12 vezes a retribuição base mensal e diuturnidades (neutralizando, assim, para este efeito, os anos de antiguidade posteriores), nem o montante correspondente a 240 salários mínimos (240x485€);

3) Dividiu a antiguidade dos contratos celebrados antes de 31 de outubro de 2011 em dois segmentos: a antiguidade «antiga» (a decorrida desde o início de vigência do contrato até 31 de outubro de 2012) que continuaria a dar direito a uma compensação correspondente a um mês de retribuição por cada ano, e a antiguidade «nova» (a posterior a 31 de outubro de 2012) a que se aplicarão as novas regras de cálculo⁴⁶.

A Lei 23/2012, à semelhança da Lei 53/2011, prevê ainda a criação de um “fundo de compensação do trabalho ou mecanismo equivalente” que será responsável pelo pagamento de uma parte da compensação do trabalhador nos termos que a legislação específica (ainda não aprovada) vier a estabelecer.

Nos termos do previsto no Memorando de Entendimento, está em curso a aprovação de uma nova lei de redução destas compensações para a chamada **média europeia** que, segundo um estudo do governo, se situaria entre os 8 e os 12 dias por ano de antiguidade, números contestados pelas centrais sindicais.

⁴⁴ Se, porém, o despedimento padecer de algum vício invalidante e como tal for declarado pelo tribunal competente, terá o trabalhador direito a uma indemnização se, em substituição do seu regresso à empresa, por ela optar tempestivamente.

⁴⁵ Sobre os casos especiais de despedimento no período de experiência cfr. art. 114.º e sobre o despedimento de trabalhador em regime de comissão de serviço vejam-se os arts. 163.º e 164.º

⁴⁶ A compensação dos trabalhadores mais antigos fica, porém, sujeita aos dois limites contemplados nos n.ºs 3 e 4 do art. 6.º da Lei 23/2012.

iii) Outros casos compensação por extinção do contrato

A lei portuguesa prevê outros casos de compensação por extinção do contrato, legalmente qualificados como casos de extinção por caducidade, pelo menos aparentemente sem grande rigor na medida em que a extinção é, afinal, um efeito de uma decisão do empregador por ele directa ou indirectamente pretendido⁴⁷, casos expressamente contemplados na secção II (arts. 343.º a 348.º), com a epígrafe **caducidade**, do capítulo sobre cessação do contrato de trabalho.

Os casos ali previstos são os seguintes:

1) Caducidade por morte do empregador individual se os sucessores, ou algum deles, não continuarem a actividade ou se não houver transmissão da empresa ou estabelecimento para terceiros (art. 346.º/1);

2) Caducidade por extinção de pessoa colectiva empregadora quando se não verifique transmissão da empresa ou estabelecimento (art. 346.º/2);

3) Caducidade por encerramento total e definitivo da empresa (art. 346.º/3);

4) Caducidade por encerramento de estabelecimento de empregador judicialmente declarado insolvente⁴⁸;

5) Cessação de contrato de trabalho de «trabalhador cuja colaboração não seja indispensável ao funcionamento da empresa», decidida pelo administrador da insolvência antes do encerramento definitivo do estabelecimento (art. 347.º/2).

iv) A compensação por extinção de contrato a termo⁴⁹

O ordenamento jurídico português permite o recurso a contratos a termo, certo ou incerto, e considera que o mesmo cessa com o decurso do prazo estabelecido ou com a verificação do evento a que as partes associaram o efeito extintivo. Esta seria, aliás, uma espécie de «morte natural» desta modalidade de contratos (o contrato extingue-se porque se cumpriu, porque se exauriu). Por razões conhecidas, ligadas, nomeadamente, ao princípio da conservação dos contratos, no nosso caso melhor se diria ao princípio da estabilidade do emprego, exige, porém, a lei, não como causa mas como condição de produção de um tal efeito dos contratos a termo certo, que o empregador comunique ao trabalhador, com determinada antecedência, a vontade de o não manter, não exigindo, porém,

⁴⁷ Casos dificilmente compatíveis com o direito comunitário, como, aliás, concluiu o acórdão de 12 de outubro de 2004, do TJUE, Proc. C-55/02, acórdão que o legislador português parece ter interpretado no sentido de que apenas estaria obrigado a prever a observância das regras da diretiva sobre informação e consulta das estruturas representativas dos trabalhadores. Do mesmo modo, a maior parte destas normas dificilmente se poderão considerar compatíveis com a norma do art. 53.º da Constituição portuguesa na medida em que através de um tal expediente poderia ultrapassar os condicionamentos resultantes da garantia constitucional de segurança no emprego e da proibição de despedimentos sem justa causa.

⁴⁸ Ver também o caso de cessação de contrato por decisão do administrador da insolvência de trabalhadores cuja colaboração não seja indispensável ao funcionamento da empresa (já declarada insolvente) (art. 347.º/2).

⁴⁹ Até à entrada em vigor do CT1 a expressão preferida do legislador português era a de contratos a prazo certo ou incerto. Ainda que a terminologia atual possa parecer tecnicamente mais correta, certo é que a anterior era mais próxima da dos seus destinatários, o que deveria ser bastante para ser a preferida.

condição de extinção de idêntica natureza para os contratos a termo incerto. Atribuía a lei aos trabalhadores cujo contrato a termo terminasse nas condições acabadas de referir o direito a uma compensação que de 2 ou 3 dias de retribuição por cada mês de vigência do contrato, conforme a sua duração fosse ou não superior a seis meses.

Com a entrada em vigor da Lei 23/2012, esta compensação passou a ser calculada nos termos gerais, ou seja, passou a ser de 20 dias de retribuição base e diuturnidades por cada ano completo de antiguidade ou, se for o caso, proporcional à fração de ano. Assim, um trabalhador cujo contrato durar 15 meses terá direito a 20 dias correspondentes ao ano completo (12 meses) e a mais 3/12 de 20 dias correspondentes aos restantes 3 meses (fração de ano), num total de 25 dias, quando, na vigência das regras anteriores, teria direito a 30 dias.

3.3.4 Medidas de desvalorização pessoal

3.3.4.1 Introdução

Como se não bastasse a desvalorização económica do trabalho acabada de referir, com as suas inevitáveis consequências na qualidade de vida do trabalhador e dos que dele dependem, em particular nos casos em que mais reduzidos são os seus rendimentos salariais, por regra os das pessoas sem ou com mais fracos recursos de outra fonte, as últimas reformas têm-se caracterizado por um conjunto de medidas que nos interpelam acerca do “grau de consideração social do ser humano no trabalho”. Sobretudo numa época e numa região do mundo em que tão invocada tem sido a dignidade da pessoa humana, em que todas as forças sociais, religiosas e políticas nela dizem encontrar uma inequívoca marca civilizacional, parece ajustada a interpelação de algumas dessas medidas para nos interrogarmos sobre as suas causas e sobre as suas consequências.

As últimas reformas laborais têm, com efeito, multiplicado a adoção de medidas suscetíveis de atingirem aspetos psíquicos ou morais das pessoas por elas atingidas, com implicações suscetíveis de se comunicarem ou de se projetarem fora da empresa⁵⁰, designadamente na vida social e, em particular, na vida familiar dos trabalhadores atingidos.

Referimo-nos, em especial, àquelas normas que permitem, se é que não estimulam, situações de constrangimento psicológico ou mesmo de humilhação, ostensiva ou dissimulada, da pessoa do trabalhador surpreendido em alguns dos momentos de maior fragilidade, em particular nos momentos de acesso ao emprego ou de risco de perda do emprego conseguido. Alguns exemplos de normas desta natureza nos ajudarão a compreender melhor o sentido desta observação crítica, como serão os casos das normas sobre mobilidade geográfica (n.º2) ou sobre mobilidade funcional (n.º 3), ou ainda sobre não renovação dos

⁵⁰ Refira-se que, em contrapartida, também se tem assistido ao movimento de sentido inverso em alguns, raros, institutos jurídicos, como é o caso dos chamados direitos da personalidade incluídos na primeira versão do Código do Trabalho de 2003 e o da proteção da parentalidade contemplada no Código de Trabalho de 2009.

contratos a termo certo (n.º 4), dos silêncios positivos dos trabalhadores (n.º 5) e de outras inferências de determinado comportamento do trabalho (n.º 6), exemplos de normas que merecem algumas considerações finais (n.º 7).

3.3.4.2 As normas sobre mobilidade geográfica

O local de trabalho é um dos elementos que, expressa ou tacitamente, fazem parte do conteúdo contratual. «O trabalhador deve, em princípio, exercer a sua atividade no local contratualmente estabelecido», como a segunda versão do Código do Trabalho dispõe no n.º 1 do art. 193.º (ver também o art. 129.º 1-f). Para além das deslocações inerentes às funções a que está adstrito ou indispensáveis à sua formação profissional (n.º 2 do art. 193.º), o art. 194.º do mesmo diploma prevê, porém, os casos ou as condições em que o empregador pode, unilateralmente, transferir o trabalhador, temporária ou definitivamente, para outro local: quando houver mudança ou extinção, total ou parcial, do estabelecimento onde o trabalhador presta serviço para outro local ou quando outro motivo do interesse da empresa o exija e a transferência não implique prejuízo para o trabalhador⁵¹. Esta faculdade do empregador pode agora, desde a entrada em vigor da primeira versão do Código do Trabalho, ser alargada, aparentemente sem limites, ou restringida, desde que nisso acordem as partes em cláusula contemporânea ou posterior à conclusão do contrato.

Ora, aquela que viria a ser conhecida como cláusula de mobilidade, nos termos da qual o trabalhador se obriga a desempenhar as suas funções numa dada localidade ou em qualquer outra, do continente e das regiões autónomas ou mesmo de qualquer outro Estado membro da União Europeia [ou outros] tem vindo a tornar-se uma *cláusula de estilo*, passando a ser incluída em elevado número de contratos com ou sem prazo, isto é, de duração determinada ou indeterminada.

Quer dizer, contra os seus interesses e sem qualquer compensação por uma tal incomodidade ou prejuízo que o torna um potencial desobediente sujeito às correspondentes sanções, incluída a de despedimento, o trabalhador é, deste modo, colocado na situação de ter de renunciar antecipadamente a um seu direito fundamental, pondo, inclusivamente, em risco a conciliação da sua vida profissional com a sua vida extraprofissional e, em particular, com a sua vida familiar. Para evitar, porém, o maior de todos os custos, desde logo o de continuar em situação de desemprego e, eventualmente, o de passar mesmo à situação de desemprego voluntário, não deixará de concluir o contrato com a cláusula de mobilidade, mas também, seguramente, não deixará de se sentir coagido e, porventura, silenciosamente revoltado com tão desequilibrada cláusula.

⁵¹ A chamada *cláusula de mobilidade geográfica* foi uma inovação do Código do Trabalho de 2003 que, no n.º 3 do seu art. 315.º incluído no capítulo VII, com a epígrafe *vicissitudes contractuais*—previa, precisamente, a faculdade de as partes, por estipulação contratual, alargarem ou restringirem a faculdade conferida nos números anteriores desse mesmo artigo.

3.3.4.3 As normas de mobilidade funcional

Considerações de idêntico teor se poderão tecer a propósito da chamada mobilidade funcional. Também neste âmbito a lei portuguesa consagra o princípio da contratualidade da atividade a realizar (arts. 11.º, noção de contrato de trabalho, e 115.º, determinação da atividade do trabalhador) e o princípio da coincidência entre a atividade contratada e a desempenhada (art. 118.º) e também aqui prevê e regula os casos de mobilidade funcional permitida (*ius variandi*): o trabalhador pode ser obrigado a desempenhar temporariamente funções não compreendidas na atividade contratada, desde que não haja modificação substancial da sua posição (n.º 1 do art. 120.º), nem redução da retribuição (n.º 4 do mesmo artigo). Admite, porém, o n.º 2 desta disposição legal que, «mediante acordo, as partes podem alargar ou restringir a faculdade conferida no n.º 1». Ou seja, a lei abre as portas à inclusão de cláusulas contemporâneas ou supervenientes de alargamento, aparentemente sem limites expressos, das tarefas que o trabalhador declara aceitar realizar.

Embora com menor frequência, também uma tal cláusula se tornou numa “cláusula de estilo” que tende a ser incluída na generalidade dos contratos e, à semelhança do que vem sucedendo com a cláusula de mobilidade geográfica, também ela tem sido usada com um sentido único: o do alargamento dos poderes do empregador.

3.3.4.4 A cláusula de não renovação de contrato a termo certo

A extinção do contrato a termo (ou a prazo) certo depende, desde as primeiras leis gerais do trabalho, não apenas do decurso do prazo ou da verificação do evento a que as partes associaram aquele efeito jurídico, como também, certamente em homenagem ao princípio da conservação do contrato ou do emprego, da prévia comunicação escrita do empregador da vontade de o não renovar (art. 344.º). Da extinção do contrato (caducidade) operada nos termos descritos resulta para o trabalhador o direito a uma compensação a que supra se fez referência em II/4.4.

Apesar de magra, nem por isso a lei deixou de abrir a porta à possibilidade de o empregador se exonerar de uma tal obrigação, bastando, para o efeito, que faça incluir no contrato uma cláusula de não renovação, o que lhe não será difícil, alcançando, por essa via, uma dupla vantagem:

- Reduz o risco de renovação do contrato ou mesmo o da sua conversão em contrato sem prazo, uma vez que ao atraso ou à falta de comunicação, não associa a lei outro efeito que não seja o da sua extinção;

- Evita a obrigação de compensação legalmente imposta, o que, num País de alta taxa de precariedade, não deixa de ser significativo. Recorde-se, a este propósito, que a lei portuguesa, apesar da norma constitucional (art. 53.º) que a todos garante a segurança no emprego, admite, desde 1989, contratos a termo para lançamento de nova atividade ou abertura de nova empresa ou estabelecimento, e contratos a termo de trabalhadores à procura de 1.º emprego ou de desempregados de longa duração.

Como se sublinhará mais à frente, não será exigível que o trabalhador rejeite a conclusão do contrato apesar destas «maldades» estranhamente permitidas ou estimuladas pela lei.

3.3.4.5 Os silêncios [forçadamente] positivos do trabalhador

Porventura ainda mais estranho é o alargamento dos casos de atribuição do sentido de resposta positiva ao silêncio do trabalhador às propostas do empregador. Como se repetirá mais à frente, além de poderem ser criados por convenção coletiva, tanto a chamada “adaptabilidade do tempo de trabalho” (art. 205.º), como o designado *banco de horas* (art. 208.º-A) podem ser instituídos por contrato individual com observância do procedimento, praticamente igual, expressamente previsto no n.º 4 de cada um dos citados artigos: proposta escrita do empregador e falta de resposta escrita de oposição do trabalhador nos 14 dias seguintes, sob pena de o seu «silêncio escrito», mesmo quando acompanhado de oposição verbal, se entender como aceitação da proposta. Para que se considere instituído o regime de adaptabilidade individual ou o regime do banco de horas individual, a lei não exige, na verdade, uma resposta de aceitação expressa ou tácita por parte do trabalhador; a lei basta-se com um facto negativo: a falta de oposição escrita à proposta no prazo de 14 dias.

Sucedo, porém, que nem mesmo a «arriscada» resposta escrita de não-aceitação (de *opting out*) pode ser suficiente para que o trabalhador se mantenha fora do perímetro dos trabalhadores vinculados ao regime assim instituído com outros trabalhadores, já que à entidade empregadora, verificadas certas circunstâncias, é atribuído o excepcional poder de o tornar obrigatório para todos os que pertençam à mesma equipa, ou à mesma secção, ou à mesma unidade económica. A este fenómeno de extensão da figura da adaptabilidade individual ou da figura do banco de horas individual a trabalhadores que expressamente a recusaram designou-o a lei por, respetivamente, adaptabilidade *grupala* (ar. 206.º) e banco de horas *grupala* (art. 208.º-B).

3.3.4.6 A norma sobre aceitação de compensação

Uma das condições de validade do despedimento por motivos não inerentes ao trabalhador – despedimento coletivo, despedimento por extinção do posto de trabalho e despedimento por inadaptação – é a do pagamento, até ao termo do correspondente prazo de aviso prévio, da compensação, bem como dos créditos vencidos e dos exigíveis por efeito da cessação do contrato de trabalho [n.º 5 do art. 363.º⁵², n.º 4 do art. 371.º e n.º 1 do art. 379.º, conjugados com o disposto na alínea c) do art. 383.º, a alínea d) do art. 384.º e a alínea c) do art. 385.º].

Presume-se, porém, que o trabalhador aceita o despedimento quando recebe a compensação prevista no art. 366.º, isto é, a compensação por

⁵² Salvo, como dispõe a parte final da citada norma, se a empresa se encontrar em situação de insolvência ou em situação regulada por lei especial sobre recuperação de empresas e reestruturação de sectores económicos.

despedimento por motivos não inerentes ao trabalhador. Eis uma presunção que suscita muitas dúvidas, desde logo de ordem jurídico-constitucional, por não ter em conta, designadamente:

- Que o trabalhador, no momento em que recebe a compensação, não está em condições, nem para tanto terá preparação técnica, de saber se o despedimento (ou extinção) é ou não válido, isto é, se padece ou não de algum vício invalidante;

- Também não está em condições de recusar, ou não é exigível que recuse, a compensação, não apenas por saber que os seus rendimentos vão, com alta probabilidade, reduzir-se, mas também porque, independentemente da regularidade ou irregularidade da extinção, aquela compensação pertence-lhe pelo menos até ao momento em que, em consequência de uma eventual declaração de invalidade, o trabalhador opte por regressar à empresa;

- Além disso, por mais razão jurídica que lhe assista, quem vai garantir ao trabalhador que não aceita a compensação que a empresa ainda existe quando terminar o processo judicial de impugnação do despedimento, ou, tendo aceite a compensação, quem lhe vai garantir, à data em que promove a elisão da presunção, que o empregador está em condições de lhe restituir se o tribunal lhe der razão?

- Acresce ainda que o trabalhador pode ver-se – será mesmo o caso normal – em situação de necessidade de recorrer à compensação que lhe foi paga para fazer frente às despesas do quotidiano pessoal e familiar. Que vai fazer o trabalhador nessas condições? Manter o dinheiro debaixo do colchão ou num depósito bancário para poder restituí-lo se resolver elidir a presunção quando tiver conhecimento de que, afinal, aquela extinção é nula ou anulável? Quem pensa o legislador que é a pessoa ocultada pelo trabalhador? E não constituirá uma tal condição um constrangimento inaceitável ao exercício de direitos fundamentais, designadamente, nestes casos, do direito ao trabalho e do direito de acesso aos tribunais?

3.4 Quantificação das transferências de riqueza entre o trabalho e o capital

Como vimos, o conjunto das alterações legais introduzidas com a terceira alteração ao Código do Trabalho, pela Lei 23/2012 de 25 de junho, trouxe profundas mutações na lei laboral. Comparando os textos legais, a nova lei representa um corte substancial das retribuições dos assalariados, mas sobretudo constitui uma apropriação gratuita de tempo de lazer dos trabalhadores, transformando-os em tempo de produção e, no caso do trabalho em feriados, na imposição mesmo de trabalho não remunerado. Por arrasto, as alterações acabam por produzir reduções nas contribuições para a Segurança Social e, possivelmente, na receita de IRS, embora possa eventualmente aumentar a receita de IRC.

Cálculos preliminares quanto a alguns aspetos das alterações no Código do Trabalho revelam que a redução prevista da retribuição dos assalariados por trabalho suplementar e trabalho em feriados acaba mesmo por redundar em

excedentes brutos para as empresas semelhantes aos que conseguiriam com a “desvalorização fiscal” anunciada em 2012 – e depois retirada pelo Governo –, no sentido de reduzir a contribuição patronal para a Segurança Social em 5,75 pontos percentuais da taxa social única (TSU) e aumentar a imposta aos assalariados em 7 pontos percentuais.

A quantificação da transferência de rendimento dos trabalhadores para as empresas permite não só identificar a dimensão das perdas dos trabalhadores, mas também aferir em que medida estes sacrifícios foram ou não eficazes, se atingiram ou não os objetivos gerais da lei e quais foram os seus impactos no tecido produtivo nacional e na absorção do desemprego.

Na sua explicação dos motivos, o Governo definiu a alteração ao Código do Trabalho como “uma medida necessária e adequada”. Era “essencial uma legislação laboral flexível, concentrada na proteção do trabalhador, e não do posto de trabalho, no quadro de um modelo flexisegurança que fomente a economia e a criação de emprego e que vise combater a segmentação crescente do mercado de trabalho” - entre os assalariados com emprego protegidos e os desempregados sem proteção que não encontrariam mais emprego devido à legislação laboral considerada com das mais rígidas entre os países da OCDE⁵³. Por outro lado, a alteração legal era “fundamental, atendendo às circunstâncias atuais”, em que importava “dotar as empresas de instrumentos adequados de resposta à situação de crise”⁵⁴. Na altura, o desemprego estava em ascensão e esperava-se uma retoma da atividade em 2013.

Para esse fim, foram aprovados cortes substanciais tanto na retribuição salarial como nos tempos de lazer dos trabalhadores e compensações por despedimento. Veja-se o que aconteceu num exemplo concreto.

3.4.1. Um caso concreto

Para testar os efeitos globais das alterações no Código do Trabalho, analisou-se um caso correspondente a características médias nacionais.

Considerou-se, um trabalhador com um ordenado base de 962,4 euros (valor mais recente do salário médio nacional apurado pelo Ministério da Economia, para outubro de 2012). Essa era a retribuição do período normal de trabalho de 40 horas semanais. Nos dados do INE – Inquérito ao Emprego, 2º trimestre de 2013 – verifica-se que em média os trabalhadores que declaram fazer horas extraordinárias trabalharam, em média, cerca de 360 horas suplementares por ano. Contudo, este valor médio ultrapassa o limite legal que é de 150 horas de trabalho suplementar para as micro e pequenas empresas e de 165 horas para as médias e grandes empresas). No caso que serve de exemplo considerou-se o maior número de horas de trabalho suplementar legalmente possível - 157 horas anuais.

⁵³ Veja-se acima a discussão sobre as “questões controversas” (subsecção 2.3 deste capítulo).

⁵⁴ Presidência do Conselho de Ministros de 2 de fevereiro de 2012, p. 1

Supôs-se ainda que este trabalhador teria 20 anos de serviço, não teria quebras de assiduidade e beneficiaria dos 3 dias adicionais de férias, e que trabalharia em quatro feriados (dois deles em feriados eliminados pelas alterações do Código do Trabalho).

A partir do calendário semanal de 2013, apuraram-se as situações anterior e posterior às alterações da retribuição do trabalho suplementar e nos feriados, dos dias de férias e dos dias de descanso compensatório do trabalho suplementar.

Até à entrada em vigor da Lei 23/2012, as condições remuneratórias eram as seguintes:

1) Retribuição bruta mensal por 40 horas semanais + 157 horas de trabalho suplementar anuais e 4 feriados (1 janeiro, 25 abril, 30 maio e 1 novembro):

- Salário mensal = 962,4 euros
- Salário hora = $(962,4 \text{ euros} \times 12 \text{ meses}) / (52 \text{ semanas} \times 40 \text{ horas}) = 5,55 \text{ euros}$
- Trabalho suplementar: 157 horas anuais (0,7 horas por dia útil trabalhado)
- Retribuição da hora de trabalho suplementar: 1ª hora [salário hora + 50% desse valor] = $5,55 \text{ euros} \times 1,5 = 8,33 \text{ euros}$
- Retribuição do trabalho suplementar anual: $157 \text{ horas} \times 8,33 \text{ euros} = 1307,81 \text{ euros}$
- Retribuição em dia feriado = $5,55 \text{ euros} \times 8 \text{ horas} = 44,4 \text{ euros}$
- Retribuição anual (com feriados) = $13.473,6 \text{ euros} (14 \times \text{salário base}) + 1307,81 \text{ euros} (\text{trabalho suplementar}) + 177,67 \text{ euros} (4 \text{ feriados}) = 14.959,08 \text{ euros}$

2) Período de descanso

- Período de descanso compensatório = os dois dias do fim-de-semana
- Período de descanso compensatório de trabalho suplementar = 25% das horas prestadas = $25\% \times 157 \text{ horas} = 39,25 \text{ horas}$, o que corresponde a 4,9 dias num ano (8 horas por dia).
- Descanso anual = 22 dias úteis de férias + 3 dias de férias por assiduidade + 8 feriados + 4,9 dias por trabalho suplementar = 37,9 dias úteis anuais de paragem.

3) Compensação por despedimento

- Caso o empregador pretendesse rescindir o seu contrato daqui a dez anos, esse trabalhador traria para casa a sua retribuição mensal por cada ano de serviço. Por facilidade não se consideram para este cálculo as diuturnidades e admite-se por simplificação que o salário base real não se altera nesses dez anos. Nesse caso, a compensação por despedimento que

o trabalhador traria para casa em 2023 seria de 28.872 euros = 30 anos (20 anos atuais mais 10 anos futuros) x 962,4 euros.

Em resumo, este trabalhador auferia um rendimento anual de 14.959,08 euros e beneficiava de um total de 37,9 dias uteis de descanso. Em caso de rescisão de contrato receberia 28.872 euros.

Ora, a Lei 23/2012 veio reduzir fortemente estas condições. Acabou com 4 dos 12 feriados nacionais, com os dias de férias por assiduidade e com o descanso compensatório por trabalho suplementar. Além disso, reduziu a metade a retribuição por trabalho suplementar e por trabalho em feriado. Modificou a retribuição por trabalho com isenção de horário. Alterou também as condições de rescisão de contrato.

No exemplo analisado, considera-se que se mantém a condição de trabalhar 4 num total de 8 feriados nacionais:

1) Retribuição bruta mensal por 40 horas semanais + 157 horas de trabalho suplementar anuais 2 feriados:

- Ordenado mensal = 962,4 euros
- Preço hora = $(962,4 \text{ euros} \times 12 \text{ meses}) / (52 \text{ semanas} \times 40 \text{ horas}) = 5,55 \text{ euros}$
- Trabalho suplementar diário = 1ª hora [valor hora + 25%] = 5,55 euros x 1,25 = 6,94 euros. Ou seja, sofreu um corte de 17% da retribuição diária por trabalho suplementar.
- Trabalho suplementar anual = 6,94 euros x 157 horas = 1089,64 euros. Por força de razões, o corte de 17% reflectiu-se na sua retribuição anual do trabalho suplementar.
- Retribuição em feriado = 5,55 euros x 8 horas x 50% = 22,2 euros. Ou seja, um corte de 50% na retribuição que recebia em feriado. Mais: em primeiro lugar, como desapareceram dois feriados em que este empregado trabalhava, esses dias – que caíram em dias de semana – passaram a ser dias comuns de trabalho e, por isso, o valor do seu trabalho já está incluído no seu salário base mensal, ou seja, o trabalhador, que recebia 44,4 euros tanto no dia 30 de maio como a 1 de novembro, perdeu essas quantias e passou a trabalhar para a empresa sem retribuição adicional; em segundo lugar, o corte na retribuição adicional em feriado acaba por reduzir o preço médio da hora trabalhada no mês em que o feriado cair. Imagine-se dois meses: um em que o trabalhador em questão beneficia de um feriado e outro que não tenha feriados. No primeiro, o trabalhador faz 176 horas mensais (22 dias úteis x 8 horas) + 8 horas = 184 horas e recebe 962,4 euros + 22,2 euros = 984,6 euros, ou seja, 5,35 euros/hora. No segundo caso, trabalha as 176 horas por 962,4 euros, ou seja, 5,4 euros hora. A nova lei faz o trabalhador

prescindir de um dia de descanso especial para ir trabalhar com uma retribuição inferior à de um dia normal.

- Retribuição anual (com feriados) = 13.473,6 euros (salário base x 14) + 1089,64 euros (trabalho suplementar) + 44,42 euros (2 feriados eliminados que caíram ao dia de semana) = 14.607,66 euros. Ou seja, o corte no trabalho suplementar e o corte de 75% na remuneração recebida por trabalhar em feriado redonda num corte total de 2,9% da sua retribuição anual.

2) Período de descanso

- Período de descanso compensatório = dois dias por fim-de-semana
- Período de descanso compensatório de trabalho suplementar = 0% das horas prestadas. Ou seja, perde 5 dias por ano.
- Férias = 22 dias úteis de férias. Ou seja, perda de 3 dias de férias por assiduidade.
- Feriados = 4 feriados nacionais. Ou seja, potencialmente menos 4 dias de descanso.
- Descanso anual = 22 dias úteis de férias + 8 feriados = 30 dias. Ou seja, perde quase entre 7,9 dias úteis de descanso anual. Ou seja, um corte de 20,8% no total de dias de descanso, incluindo já os fins-de-semana em todo o ano.

3) Compensação por despedimento

- Apenas cingindo-se aos termos da lei de 2012 – que se pressupõe prolongar-se sem alteração ainda por dez anos – e caso o empregador pretenda rescindir o contrato com o trabalhador em 2023, esse trabalhador traria para casa uma compensação por despedimento de 24.002,26 euros. Ou seja, um corte de 16,9% face à indemnização que recebia com a aplicação da lei de 2009. Isto resulta do facto de a compensação passar a ser estimada como a soma de duas parcelas: a primeira com base na lei de 2009 (962,4 euros x 19 anos = 18285,60 euros) e a segunda com base na lei de 2012, vigorando desde a entrada em vigor da nova lei (962,4 euros x 11 anos x 20 dias/30 dias = 7056,90 euros). Caso a compensação se reduza a uma média de 12 dias por ano de serviço na empresa, como é intenção da Troika desde 2011, então o corte passará a ser 22% face aos valores de 2009.

4) Segurança Social e Impostos sobre o rendimento

- A diminuição de 2,9% verificada na retribuição do trabalhador representa, conseqüentemente, uma perda da receita da Segurança Social de 122,04 euros, dos quais 83,41 euros pagos pela entidade patronal e 38,63 euros pagos pelo trabalhador.

- Uma redução da retribuição resultará também numa redução da matéria coletável em IRS, o que redundará numa perda de receita fiscal desse imposto.
- O efeito conjugado destas medidas tem, pois, implicações tanto na redução do rendimento disponível dos trabalhadores (e da sua procura), como na redução dos descontos sociais dos trabalhadores e das empresas para a Segurança Social e, conseqüentemente, para o seu défice e para o défice do Sector Público Administrativo.

Tabela 21

Quadro resumo de algumas alterações na lei 23/2012 (por defeito)

	Variação %	Variação euros ou dias
Salário base	0,0%	0
Trabalho suplementar anual	-17%	-217,93
Pagamento de um feriado a trabalhar	-50%	-22,2
Pagamento total dos 4 feriados de 2013 trabalhados	-75%	-133,26
Retribuição total anual	-2,9%	-351,18
Descanso compensatório normal	0%	0
Descanso compensatório por trabalho suplementar (dias)	-100%	-4,9
Férias (dias)	-100%	-3
Feridos (dias)		de 0 a -4
Descanso anual (diferença sobre dias de descanso)	-20,8%	-7,9
Compensação por despedimento (*)	-16,9%	-4869,74
Segurança Social (euros)	-2,3%	-122,04
Trabalhador (euros)	-2,3%	-83,41
Empresa (euros)	-2,3%	-3863

(*) a variação da compensação por despedimento por chegar aos 33%, no caso de quem tenha entrado no mercado de trabalho só após a entrada em vigor da nova lei.

3.4.2 Dados agregados

Esta nova realidade não surge, porém, ainda completamente refletida nos dados estatísticos.

O Inquérito ao Emprego do Instituto Nacional de Estatística (INE) fornece elementos sobre o total de pessoas que realizaram horas extraordinárias, remuneradas ou não. No 2º trimestre de 2013, o INE estimou em 427,5 mil o

número de pessoas a realizar horas extraordinárias. Nos últimos 2,5 anos, o peso desse grupo cresceu no universo do total dos empregados.

No 1º trimestre de 2011, havia 9,9% dos empregados a efetuarem horas extraordinárias em todas as atividades económicas – 373 mil pessoas. Cerca de um terço desse grupo (119 mil pessoas) estava na indústria e os restantes dois terços (254 mil pessoas) nos serviços. No 2º trimestre de 2013, e com o mercado de trabalho com menos 290 mil pessoas, já havia 12,1% dos empregados a realizar horas extraordinárias – 427,6 mil pessoas. E se na indústria o seu número absoluto se retraiu, seguindo apesar de tudo a tendência de destruição de postos de trabalho (menos 10 mil), no sector dos serviços registou-se mesmo uma subida do seu número absoluto (mais 59 mil pessoas). De salientar que a subida do número de pessoas que faz horas extraordinárias é sobretudo evidente quando ocorre a maior quebra de emprego de sempre em Portugal, o que parece demonstrar que para as contas das empresas é preferível alargar os horários de trabalho do que contratar novo pessoal para realizar essas horas adicionais de trabalho.

Tabela 22

Assalariados que declararam fazer horas extraordinárias (2º Trimestre de 2013)

	Nº pessoas (milhares)
Entre 0 e 5 horas semanais	188,4
Entre 6 a 10 horas semanais	157,5
Entre 11 e 15 horas semanais	40,8
mais de 16 horas semanais	40,9
TOTAL	427,6

Fonte: INE, *Inquérito ao Emprego*

No entanto, e como se disse atrás, estes números retratam uma situação em que a maioria dos que declaram fazer trabalho suplementar já estará a ultrapassar o limite legal do trabalho suplementar e admitem fazê-lo, sendo ou não pagos para isso.

Se o inquérito ao Emprego do INE parece traçar uma realidade que adere ao novo contexto legal de retribuição desse trabalho, já quanto ao valor dessa retribuição ainda não é possível aferir os efeitos dessa nova realidade.

Os dados mais exaustivos sobre as condições remuneratórias são reunidos através da informação fornecida pelas empresas sobre os seus Quadros de Pessoal (reunidos pelo Ministério da Economia), mas são produzidos com um desfazamento temporal que não permite ter uma ideia atualizada do impacto

destas alterações legislativas. O boletim estatístico do Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia compila alguma informação sobre as remunerações de base médias e os ganhos recebidos pelos trabalhadores dos diversos sectores de atividade, mas os dados mais recentes referem-se apenas a outubro de 2012. Ou seja, já após a entrada em vigor das alterações ao Código do Trabalho, em vigor desde agosto de 2012, mas com um hiato ainda insuficiente para medir nas estatísticas os impactos das alterações da lei.

Por outro lado, os inquéritos do INE dão sinais contraditórios. No inquérito do Emprego, os horários atípicos abrangem já um número considerável de assalariados e parte considerável da força de trabalho da indústria e dos serviços.

Tabela 23

Número de assalariados por tipo de horário (milhares) - 2º Trimestre de 2013

	Total	Turnos	Serão	Noite	Sábado	Domingo
Total	4.505,6	649,9	1.091,1	456,6	1.981,9	1.059,0
Indústria, construção, energia e água	1.093,8	126,3	198,4	93,6	279,6	90,8
Serviços	2.931,7	520,0	850,0	348,1	1.394,4	836,1

Fonte: INE, *Inquérito do Emprego*, 2T 2013

Tabela 24

Percentagem de assalariados com horários atípicos no total e na indústria e serviços (%) - 2º Trimestre de 2013

	Total	Turnos	Serão	Noite	Sábado	Domingo
Total	100,0	14,4	24,2	10,1	44,0	23,5
Indústria, construção, energia e água	100,0	11,5	18,1	8,6	25,6	8,3
Serviços	100,0	17,7	29,0	11,9	47,6	28,5

Fonte: INE, *Inquérito do Emprego*, 2T 2013

A dimensão e a subida do número de pessoas com este tipo de horários parece revelar que o volume de pessoal que afirma fazer horas extraordinárias – 427,5 mil – pode estar subavaliado.

Por outro lado, é visível que são os horários atípicos aqueles que estão a crescer desde o quarto trimestre de 2012, apesar da quebra pronunciada do número de empregados. E tanto na indústria, como no comércio e serviços.

Tabela 25

Variação homóloga da população empregada segundo tipo de horário (%)

	Total	Turnos	Serão	Noite	Sábado	Domingo
2T 2012	-4,2	6,6	8,9	4,2	1,1	4,6
3T 2012	-4,1	1,7	3,2	0,9	-1,1	-1,1
4T 2012	-4,3	4,1	4,8	1,0	-1,0	0,6
1T 2013	-4,9	-0,5	-2,8	0,0	0,7	3,3
2T 3013	-3,9	1,6	2,3	4,1	1,1	3,5

Fonte: INE, *Inquérito ao Emprego*

Tabela 26

Variação homóloga da população empregada na indústria, por tipo de horário (%)

	Total	Turnos	Serão	Noite	Sábado	Domingo
2T 2012	-10,2	6,6	-2,9	2,0	-6,6	8,8
3T 2012	-11,0	-11,3	-11,7	-14,6	-13,6	-24,0
4T 2012	-12,8	-5,6	-11,2	-12,8	-13,5	-15,7
1T 2013	-11,6	-3,8	-6,4	-3,9	-6,7	4,1
2T 3013	-9,6	2,4	8,2	0,5	-3,4	6,8

Fonte: INE, *Inquérito ao Emprego*

Tabela 27

Variação homóloga da população empregada no comércio e serviços, por tipo de horário (%)

	Total	Turnos	Serão	Noite	Sábado	Domingo
2T 2012	-2,3	6,1	12,5	5,0	2,5	4,0
3T 2012	-2,4	4,5	7,4	6,7	1,0	2,0
4T 2012	-1,9	6,6	8,4	5,7	0,8	0,8
1T 2013	-1,4	0,5	-1,9	2,3	4,8	5,5
2T 3013	-1,6	1,7	1,4	5,0	3,1	4,5

Fonte: INE, *Inquérito ao Emprego*

Por seu lado, o inquérito aos custos do trabalho revela um alargamento do hiato entre a evolução do número de horas trabalhadas – que estão em crescimento – e a evolução dos custos salariais (incluindo remuneração base, prémios, retribuição por trabalho suplementar) – em recuo. Essa evolução distinta é bem visível na indústria transformadora, mas com diferentes hiatos na construção e nos serviços.

Tabela 28

Variação homóloga do índice de custos salariais e das horas efetuadas por trabalhador (%)

	Total		Indústria		Construção		Serviços	
	Ho ras efetivamente trabalhadas por trabalhador	Custos salariais	Ho ras efetivamente trabalhadas por trabalhador	Custos salariais	Ho ras efetivamente trabalhadas por trabalhador	Custos salariais	Ho ras efetivamente trabalhadas por trabalhador	Custos salariais
1T 2012	-10,8	-6,2	-0,7	-3,2	-3,3	1,7	-15,6	-10,1
2T 2012	1,2	-10,1	1,7	-9,4	2,7	0,5	-1,0	5,2
3T 2012	3,2	-7,6	0,9	2,7	3,0	-6,3	9,0	-16,0
4T 2012	1,8	-6,9	4,3	-1,7	2,6	2,0	-2,0	3,1
1T 2013	0,0	-1,6	0,7	-1,7	-0,7	0,3	1,0	-1,3
2T 2013	1,3	-0,1	1,2	-0,2	0,4	3,5	1,8	0,6

Fonte: INE, *índice de custos salariais*

Mas, por outro lado, os dados estatísticos quanto à duração dos horários não mostram ainda uma tendência muito clara, se bem que se note uma subida dos horários prolongados, seja fruto do forte desemprego, seja pelas alterações legais. No segundo trimestre de 2011, os horários entre 36 e 40 horas abrangiam 51% do total dos empregados. Dois anos depois, esse tipo de duração de horário descia para 47,2%. Em contrapartida, os horários de maior duração – acima de 41 horas semanais – têm vindo a abranger cada vez mais empregados, passando de 21,9% para 23,6% do total dos empregados entre o segundo trimestre de 2011 e o de 2013. Se o limite máximo do período normal de trabalho legal continua situar-se nas 40 horas semanais, a que acresce um limite máximo de 150 a 165 horas extraordinárias, as novas regras legais do Código do Trabalho parecem estar a incentivar que a semana legal efetiva de trabalho se aproxime cada vez mais do limite máximo total.

3.4.3 Esboço de quantificação da transferência de rendimento para as empresas

Dada a inexistência de dados estatísticos consistentes sobre a realidade laboral que abrange o conjunto das alterações legais introduzidas com a 3ª revisão do Código do Trabalho em 2012, torna-se imprudente estimar um valor rigoroso que

corresponda à transferência de rendimento antes recebido pelos trabalhadores e que passou a ficar na esfera da empresa, por redução da retribuição do trabalho suplementar e da redução do número de feriados. Procurar-se-á encontrar uma forma que avalie o fenómeno por defeito.

Com que dados se poderá trabalhar? Em primeiro, lugar, existem dados estimados pelo INE sobre o universo de trabalhadores que realizam horas extraordinárias e sobre o universo dos horários atípicos, sendo por isso possível calcular por defeito o valor perdido pelos trabalhadores e, por essa razão, qual o crescimento dos excedentes brutos das empresas nacionais.

Tome-se o mesmo ordenado médio mensal cujas estatísticas são conhecidas - 962,4 euros em outubro de 2012 e admita-se que esse salário não se alterou até ao 2^a trimestre de 2013. Considere-se ainda o universo dos trabalhadores que, nesse 2^o trimestre de 2013, declararam realizar horas extraordinárias - 427,5 mil pessoas. Esse universo reparte-se entre 153 mil que realizaram entre 0 e 5 horas semanais (cerca de 1 hora diária); mais 144,6 mil que declararam fazer entre 6 e 10 horas semanais (cerca de 2 diárias); mais 35 mil que realizam entre 11 e 15 horas semanas (3 horas diárias); e finalmente cerca 52 mil que trabalharam mais de 16 horas semanais (mais 3 horas diárias).

Com base nos cálculos feitos para o exemplo do trabalhador, é possível estimar o diferencial entre o rendimento que esses trabalhadores receberiam caso a lei se tivesse mantido e o rendimento que passaram a receber após a alteração ao Código do Trabalho. Por outro lado, duas hipóteses podem ser avançadas: uma, em que será considerado que a totalidade do trabalho suplementar estará a ser paga pelas regras legais, ou seja, que o trabalho suplementar realizado está limitado a 157 horas anuais. O rendimento assim gerado estará abaixo do valor real, dado que é mais que provável que parte considerável das horas extraordinárias nem sequer seja paga. Se esse valor representa uma perda por defeito do lado dos trabalhadores, por outro lado, é possível chegar ao valor total declarado pelos trabalhadores, permitindo apurar os acréscimos dos excedentes brutos de empresa, com maior rigor; e uma segunda hipótese, em que se aceitará precisamente a dimensão do trabalho extraordinário, remunerado ou não, divulgado pelo Inquérito ao Emprego.

O mesmo se passa com o tempo de lazer perdido por parte dos trabalhadores. Não é adequado a um trabalhador avaliar em termos monetários o que significa para si essa perda de lazer. E por isso não se tentará quantificar o valor para o trabalhador do tempo de descanso perdido. Mas é possível estimar o valor criado pela produção a mais desses dias, que a lei concedeu às empresas.

3.4.3.1 As perdas dos trabalhadores

Com base nesta estrutura do universo dos visados, chega-se aos seguintes impactos das alterações ao Código do Trabalho de 2012 face à de 2009, designadamente em matéria de perdas para os trabalhadores:

a) Redução da retribuição do trabalho suplementar

O cálculo das perdas para os trabalhadores no tocante ao trabalho suplementar depende do número de horas realizadas de trabalho extraordinário. Caso se pretenda medir o impacto estrito da lei, ter-se-á de entrar em linha de conta com o limite legal para o trabalho suplementar que, como foi referido, vai até 150 horas anuais para as micro e pequenas empresas e de 165 horas anuais para as médias e grandes empresas. Para simplificar, considerou-se o valor médio de 157 horas anuais.

Nessa Hipótese 1, apenas são pagas as horas extraordinárias até ao limite de 157 horas anuais. Universo envolvido: 427,5 mil pessoas. O cálculo será feito multiplicando o total de horas feito num ano pelo número de pessoas que declara fazer horas extraordinárias. Na verdade, o correto seria ter em consideração que, dado o fim do descanso compensatório, a redução do número de dias de férias e do número de feriados, fruto das alterações legais, traduzir-se-ia num aumento do número de dias úteis de trabalho de 222 para 234 entre os anos de 2009 e 2012. Mas para se poder estimar apenas o valor da variação da retribuição do trabalho suplementar, considerou-se apenas o número de dias úteis de 2013 – 234 dias. O valor assim obtido é superior ao real, como o demonstra a seguinte equação:

$427,5$ (mil trabalhadores) $\times 0,7$ (157 horas anuais / 234 dias uteis) $\times 234$ (dias uteis) $\times 1,39$ euros (diferença ente 8,33 - valor da 1ª hora extra antes - e 6,94 - valor da 1ª hora depois da alteração da lei) = **97,3 milhões de euros**

Na Hipótese 2, entra-se em linha de conta com a desagregação do número de assalariados que declararam fazer horas extraordinárias por escalões de horas realizadas e, mais uma vez, multiplica-se esse total de horas pelo total de dias úteis e pelo diferencial de remuneração de cada um desses escalões de trabalho realizado. A perda para cada grupo de assalariados tem ser encontrada tendo em conta o valor perdido na 1ª hora, da 2ª hora, da 3ª hora e da 4ª hora. Exemplo para o segundo grupo de 157,5 mil pessoas: 1 hora \times 157,5 mil pessoas \times 234 dias úteis \times 1,39 euros + 0,5 horas \times 157,5 mil pessoas \times 234 dias úteis \times 3,47 euros. E assim por diante:

Tabela 29

Cálculo do valor perdido pelos trabalhadores em trabalho suplementar

	Nº médio de horas/dia	Nº pessoas (milhares)	Dias úteis	Corte a retribuição (euros)	Valor perdido (milhões de euros)
Entre 0 a 5h semanais	0,7	188,4	234	1,39	42,8
Entre 6 a 10h semanais	1,5	157,5	234	3,47	115,1
Entre 11 a 15h semanais	2,5	40,8	234	5,55	205,5
Mais de 16h semanais	3,5	40,9	234	7,63	268,5
Total					632,0

Fonte: INE, cálculo dos autores

Nesta caso, o total perdido pelos trabalhadores em trabalho suplementar situa-se nos **632 milhões de euros**.

b) Redução de retribuição em dia feriado ou por eliminação de feriados

O principal problema do cálculo do impacto geral na retribuição por eliminação do dia feriado prende-se com o número de trabalhadores do universo visado, o qual não é conhecido. Não se sabe quantas pessoas trabalharam em cada um dos feriados. E por isso, rigorosamente apenas se pode medir os diversos tipos de impactos, caso o feriado caia ou não a um dia de semana e caso o trabalhador tenha ou não trabalhado nesse dia.

Tabela 30

Efeito na retribuição de cada trabalhador fruto da alteração ao Código do Trabalho (%)

	A trabalhar	A descansar
Feriado eliminado em dia útil	-100%	perde 1 dia de descanso
Feriado eliminado em fim de semana	-50%	mantém dia de descanso
Feriado mantido em dia útil	-50%	mantém dia de descanso
Feriado mantido em fim de semana	-50%	mantém dia de descanso

De qualquer forma, é perceptível – ainda que não quantificável – o tipo de uso que as empresas dão aos diversos feriados. Há feriados de maior impacto do que outros. Há feriados em que quase tudo para – 1 de janeiro, 1 de maio, 25 de dezembro – e outros que têm um efeito de paralisação mais parcelar, em que, por exemplo, a maior parte do grande comércio se mantém aberto.

Tabela 31

Atividade percecionada nos dias feriados

Feriados	Nº de trabalhadores
Ano Novo	reduzido
Sexta-feira santa, móvel	médio
Domingo páscoa, móvel	médio
Dia da Liberdade, 25 de abril	médio
Dia do Trabalhador, 1 de maio	reduzido
Dia de Portugal, 10 de junho	médio
Corpo de Deus, móvel	médio
Assunção da nossa senhora, 15 de agosto	médio
Dia da República, 5 de outubro	médio
Dia de Todos os Santos, 1 de novembro	médio
Dia da Restauração da Independência, 1 de dezembro	médio
Imaculada Conceição, 8 de dezembro	médio
Natal	reduzido

Olhando para o número de pessoas que já trabalha em horários atípicos, nomeadamente ao domingo (um milhão de pessoas), é possível ter uma ideia do grau de rigidez ou flexibilidade que, em termos médios, as empresas atribuem ao dia de descanso dos seus trabalhadores. Será excessivo considerar que o nível médio de laboração de todos os feriados rondará as três centenas de milhares de pessoas?

Caso se apontasse para uma participação média laboral de 300 mil pessoas do conjunto dos dias feriados nacionais, então as perdas para esses trabalhadores – que se supõe terem as características em torno da média analisada atrás, em que se considerou que o trabalhador médio estaria ativo em quatro dos doze feriados antes existentes - serão calculadas da seguinte forma:

- 1) Oito feriados mantidos (perda de 50% da retribuição)
 $8 \text{ dias} \times 300 \text{ mil pessoas} \times 22,1 \text{ euros (perda de 50\% da retribuição)} =$
53 milhões de euros.
- 2) Dois feriados eliminados (no caso de 2013) que caíam em dia útil (perda total de retribuição)
 $2 \text{ dias} \times 300 \text{ mil} \times 44,4 \text{ euros (um dia de trabalho normal já incluído no salário)} =$ **26,6 milhões de euros**
- 3) Dois feriados eliminados (no caso de 2013) que caíam a um fim-de-semana (perda de 50% da retribuição)
 $2 \text{ dias} \times 300 \text{ (mil trabalhadores)} \times 22,1 \text{ euros (perda de 50\% da retribuição)} =$ **13,3 milhões de euros**

No total e pela eliminação de quatro feriados e pela redução da retribuição em dia feriado, o conjunto desses trabalhadores teria uma perda de **92,9 milhões de euros**.

Claro está que estes valores serão inferiores caso a totalidade dos trabalhadores nacionais trabalhe em menos de quatro feriados e será superior caso trabalhe em mais de quatro feriados. Para uma análise de sensibilidade, é sempre possível quantificar o valor de um feriado e, para cada uma das situações, obter um valor para a variação total. O valor encontrado será considerado uma média por defeito.

Considerando as perdas de retribuição tanto por trabalho suplementar como por trabalhar em dia feriado, as perdas totais poderão então variar por defeito entre **190,2 milhões e 724,9 milhões de euros**.

Tabela 32

Variação nas retribuições dos trabalhadores

	Corte retribuição	Corte e eliminação	TOTAL
	Trabalho extra	nos feriados	(milhões de euros)
Hipótese 1	97,3	92,9	190,2
Hipótese 2	632	92,9	724,9

Hipótese 1: horas extraordinárias limitadas a um máximo de 157 horas anuais

Hipótese 2: horas extraordinárias de acordo com o declarado pelos trabalhadores

c) Redução do número de dias de descanso

Como foi referido atrás, os ganhos das empresas refletem-se positivamente com a redução das remunerações, dos seus encargos sociais e com o aumento do número de dias de produção sem encargos salariais adicionais.

3.4.3.2 Os ganhos das empresas

No exercício que se segue estima-se o impacto das variações das remunerações e do produto (VAB) no Excedente Bruto da Empresa (EBE). Recorde-se que:

$$(1) \text{ Excedente Bruto de Empresa (EBE) = VAB}_{cf} - \text{Remunerações} - \text{Encargos Sociais} - \text{Impostos} + \text{Subsídios.}$$

Assume-se, por simplificação, que os impostos e subsídios se mantêm constantes.

a) Redução de retribuição do trabalho suplementar

Neste caso, a vantagem para a empresa decorre da redução dos custos salariais dos trabalhadores que declaram ter feito horas extraordinárias (427,5 mil pessoas). Não há alteração do VAB, porque a produção

realizada é a mesma, apenas se verificou uma redução da retribuição pelo facto de essa produção do trabalho suplementar ter sido levada a cabo pelos trabalhadores. A diminuição de remuneração e o consequente acréscimo do EBE corresponde ao simétrico da perda dos trabalhadores integrada na alínea a).

Na hipótese 1, cumprimento estrito do limite legal médio de 157 horas para o trabalho suplementar, a diminuição de remuneração e o consequente acréscimo do EBE será de **97,3 milhões de euros**.

Na hipótese 2, em que se valoriza as horas de trabalho suplementar declarado pelos trabalhadores no Inquérito ao Emprego, a vantagem será de **632 milhões de euros**.

b) Eliminação de dias feriados

Neste ponto a vantagem da empresa reside na transformação de dias de descanso em dias de produção. E vai afectar os trabalhadores que não trabalharam em dia feriado.

O INE estima que, no 2º trimestre de 2013, haveria cerca de 3,523 milhões de assalariados, mas apenas se considerará os que estavam no sector privado. Os valores oficiais mais recentes apontam para cerca de 575 mil funcionários públicos, pelo que o sector privado rondará os 2,95 milhões. Caso haja um feriado eliminado que caia em dia útil, esse dia passa a ser um dia de trabalho para a totalidade dos trabalhadores, sem que a empresa pague qualquer quantia adicional (dado já estar incluída no salário base). Foi esse o caso no ano de 2013, com dois dos feriados eliminados – 30 de maio e 1 de novembro. Nesse caso, as empresas passaram a contar com esses dois dias de trabalho. Não se sabe quantas pessoas já trabalhariam nesse dia feriado antes de ser eliminado, pelo que não se pode estimar, de forma rigorosa, o impacto da sua eliminação. Mas à semelhança da avaliação feita por parte das perdas dos trabalhadores, admite-se que o número médio de trabalhadores nos dias feriado possa rondar umas três centenas de milhares de pessoas. Nesse caso, a variação do EBE corresponderá à produção de 2,65 milhões de pessoas e um dia de produção empresarial corresponderá a um dia de VAB por trabalhador estimado por defeito, da seguinte forma:

$$\text{VAB/dia/trabalhador} = 82,2 \text{ mil milhões (VAB de 2011)}^{55} / 335 \text{ dias (365 menos 30 dias férias)} / 2,95 \text{ milhões de trabalhadores} = 83,3 \text{ euros}$$

$$\text{Variação do EBE} = 2,65 \text{ milhões de pessoas} \times 2 \text{ (dias)} \times 83,2 \text{ (VAB/dia/trabalhador)} = 440,9 \text{ milhões de euros.}$$

Dois feriados corresponderão a um acréscimo do EBE de **440,9 milhões de euros**.

⁵⁵ INE, Empresas em Portugal 2011.

c) Redução da retribuição por dias feriados

Partindo do pressuposto que cerca de 300 mil pessoas trabalham em termos médios dois dias feriados, o acréscimo do EBE resultante da redução da remuneração em dias feriados trabalhados será dado por:

Variação do EBE = 300 mil (trabalhadores) X 2 (dias) x 22,2 euros (50% de 44,4 euros) = 13,3 milhões de euros.

A redução da retribuição nos dois dias feriados resultará num acréscimo do EBE de **13,3 milhões de euros**.

d) Fim de dias de férias

As alterações legais acabaram com 3 dias de férias como prémio pela assiduidade. O seu valor pode ser estimado do seguinte modo:

Variação EBE = 2,95 milhões de pessoas x 3 (dias) X 83,2 (VAB/dia/trabalhador) = **736,3 milhões de euros**.

e) Fim de descanso compensatório por trabalho suplementar

Neste ponto foram ponderadas duas hipóteses. Na hipótese 1, estabeleceu-se como limite máximo as 157 horas anuais legais. A anterior lei estabelecia um descanso compensatório correspondente a 25% das horas extraordinárias realizadas, parte que era acumulada até perfazer 8 horas de um dia de trabalho. Esse dia de descanso compensatório deveria ser gozado num prazo imediato. Ora, a nova lei aboliu esse descanso, transformando-o em tempo de trabalho. O acréscimo de tempo de trabalho pode ser estimado da seguinte forma:

Variação de dias de trabalho = $157 \times 25\% / 8$ (horas diárias) = 4,9 dias

Donde resulta:

Variação de EBE = 4,9 (dias) X 427,5 mil (trabalhadores) X 83,2 (VAB/dia/trabalhador) = **174,3 milhões de euros**.

Na hipótese 2, tal como se fez para o cálculo da redução da retribuição por trabalho suplementar, entrou-se em conta com a desagregação da duração de horas extraordinárias fornecidas pelos dados mais atuais do INE e considerou-se a totalidade de trabalho suplementar declarada. Por outro lado, considerou-se a existência de 234 dias úteis. E obteve-se o número de dias de trabalho suplementar para cada um dos grupos de trabalhadores. Com base no número de dias adicionais de trabalho, considerou-se o valor de cada dia como o valor do VAB diário por trabalhador (83,3 euros).

Tabela 33

Valor dos dias adicionais de produção para a empresa

	Horas diárias	Nº pessoas (milhares)	Dias úteis	% descanso	Horas / dia	Dias descanso	VAB/dia/trabalhador (euros)	Valor perdido (milhões euros)
0 a 5 h semanais	0,7	188,4	234	0,25	8	964373	83,2	80,2
6 a 10h semanais	1,5	157,5	234	0,25	8	1727204	83,2	143,7
11 a 15h semanais	2,5	40,8	234	0,25	8	746236	83,2	62,1
> 16h semanais	3,5	40,9	234	0,25	8	1045671	83,2	87,0
Total		427,5				4483483		373,0

Variação EBE 1º grupo = 0,7 horas diárias x 188,4 (mil pessoas) x 234 (dias úteis) / 0,25 (descanso compensatório) / 8 (horas/dia) = 964.373 dias

No total, verifica-se que:

Variação EBE = 4.483.483 dias x 83,2 euros = **373 milhões de euros.**

Considerando a totalidade dos vários tipos de variação do EBE, obteve-se o seguinte quadro de variações do EBE:

Tabela 34

Variação do excedente bruto de empresa por cada alteração legal (por defeito)

	Corte retribuição Trabalho extra	Eliminação Feriados	Corte retribuição Feriados	Fim dias de férias	Fim descanso compensatório	TOTAL (milhões de euros)
Hipótese 1	97,3	440,9	13,3	736,3	174,3	1462,1
Hipótese 2	632	440,9	13,3	736,3	373,5	2196

Hipótese 1: horas extraordinárias limitadas a um máximo de 157 horas anuais

Hipótese 2: horas extraordinárias de acordo com o declarado pelos trabalhadores

Ou seja, no total, as empresas poderão beneficiar anualmente de uma subida do excedente bruto de empresa que situar-se-á, por defeito, entre **1,5 e 2,2 mil milhões de euros.**

3.4.3.3 As perdas para a Segurança Social

Com a redução de retribuições para o trabalho suplementar e para o trabalho em dia feriado, a Segurança Social ressentir-se-á igualmente disso. Com base nos valores calculados para cada uma das hipóteses:

Hipótese 1..... 190,2 milhões de euros
Hipótese 2..... 724,9 milhões de euros

Tabela 35

Perda de receita da Segurança Social

	Parte dos trabalhadores	Parte das empresas	TOTAL (milhões euros)
Hipótese 1	20,9	45,2	66,1
Hipótese 2	79,7	172,2	251,9

Hipótese 1: horas extraordinárias limitadas a um máximo de 157 horas anuais

Hipótese 2: horas extraordinárias de acordo com o declarado pelos trabalhadores

Na Hipótese 1, os trabalhadores deixaram de pagar 20,9 milhões de euros (11%) e as empresas pagarão menos 45,2 milhões de euros (23,75%). Na Hipótese 2, os trabalhadores deixaram de pagar 79,7 milhões de euros e as empresas 172,2 milhões de euros. No cômputo geral, a Segurança Social perderia algo como entre **66,1 milhões e 251,9 milhões de euros**. Este último, um valor muito superior, por exemplo, ao conjunto dos encargos sociais com políticas ativas de emprego.

Convém, porém, ter presente o conjunto de pressupostos que estão na base deste cálculo e que poderão alterar os valores apurados, a saber:

- 1) Em média, cerca de 300 mil pessoas trabalham em cada feriado;
- 2) Cada assalariado trabalha em quatro feriados, dois deles eliminados pela alteração do Código do Trabalho;
- 3) O valor médio da produção por trabalhador (essencial para calcular a variação do excedente bruto de empresa) corresponde ao VAB anual de todas as empresas a dividir por 335 dias (365 dias menos um mês de férias) e dividido ainda por 2,95 milhões de trabalhadores do sector privado;
- 4) O valor hora considerado é o valor legal que subavalia o valor hora efetivo, ao desconsiderar os meses de subsídios de férias e Natal e ao considerar como tempo de produção inclusive o tempo de férias [vh = Remuneração mensal x 12 meses]/(52 semanas x 40 horas);
- 5) A hipótese 1 pressupõe que os trabalhadores apenas podem trabalhar até ao limite legal das 150 ou 165 horas anuais, quando se sabe pelos próprios inquéritos do INE que se trabalham muito mais horas, nem sempre de forma remunerada. A hipótese 2 pretende cobrir essa realidade mas admite igualmente alguns pressupostos. Nomeadamente:
 - a. que todo o trabalho extraordinário é pago, o que não corresponde à realidade;

- b. e que, até à entrada em vigor da nova lei, todo o trabalho extraordinário dava direito a descanso compensatório, o que está longe de ser uma prática generalizada;
- 6) Pressupôs-se que os três dias de férias a mais por assiduidade eram uma prática corrente nas empresas;

3.4.3.4 A TSU e a nova desvalorização fiscal

No âmbito das medidas previstas no memorando de entendimento com as entidades que compõem a Troika, esteve desde o início a criação de uma “desvalorização fiscal”, compatível com um contexto de moeda única que impossibilita a desvalorização monetária.

A ideia visava reduzir os custos das empresas com encargos sociais para a Segurança Social. Numa primeira fase, em 2011, visava-se reduzir esses encargos por contrapartida das taxas de IVA. Mas, numa segunda fase, em 2012, substituiu-se a subida das taxas de IVA para subida da taxa social única (TSU) paga pelos trabalhadores. O projeto era reduzir de 23,75 para 18% dos encargos patronais para a Segurança Social, por contrapartida da subida dos encargos dos trabalhadores de 11 para 18%, visando um acréscimo de rendimentos das empresas, sem ser necessário a subida das taxas do IVA, tendo um efeito neutro no défice orçamental. Seriam os trabalhadores a pagar esse acréscimo dos excedentes das empresas, sem penalizar os restantes contribuintes.

O objetivo era levar as empresas a aproveitar a subida das margens para reduzir os seus preços e ganhar, assim, competitividade dos produtos nacionais nos mercados externos e reduzir a componente importada dos produtos nacionais. O mercado interno, obviamente, sairia degradado, embora o objetivo fosse que as exportações aguentassem o período de ajustamento em que o consumo privado recuaria. O aumento da procura de bens nacionais induziria, a prazo, o aumento dos salários reais que, por seu lado, compensaria as famílias das perdas registadas. “No equilíbrio estacionário. Verifica-se um aumento do nível de atividade económica e das horas trabalhadas que traduz um nível superior de exportações, de consumo privado e do investimento”, sintetizava o relatório sobre a “desvalorização fiscal” elaborado em julho de 2011. E tudo isso permitiria um reequilíbrio das contas externas ⁽⁵⁶⁾.

A medida foi afastada 1) porque, na primeira fase, o aumento da receita de IVA teria efeitos recessivos in comportáveis; 2) porque, na segunda fase em que se pensou ser os trabalhadores a pagarem essa perda de receita da Segurança Social, isso acabaria por, ao contrário do objetivo, ter impacto mesmo em sectores de bens não transacionáveis (sem estar em concorrência com o exterior); 3) porque não havia garantia que as empresas refletissem nos preços a subida das margens

⁵⁶ Cf. para o efeito o documento *Desvalorização Fiscal: Relatório*, julho 2011, da autoria do Banco de Portugal, Ministério das Finanças, Ministério da Economia e o Emprego, Ministério da Solidariedade e segurança Social.

brutas, o que faria a medida não eficaz na competitividade da economia; 4) porque representava uma transferência direta dos trabalhadores para as empresas e essa evidência provocou um protesto generalizado em toda a sociedade, com manifestações históricas; 5) porque dirigentes de organizações patronais chegaram a declarar que iriam devolver aos trabalhadores o acréscimo cobrado da TSU. Na altura estimava-se que, por cada ponto percentual da TSU, se conseguiria 400 milhões de euros.

Por outras palavras, a famosa alteração da TSU anunciada em finais de 2012 concedia às empresas a transferência do montante relativo à redução de 5,75 pontos percentuais da TSU dos empregadores, ou seja, a descida da TSU representaria um custo para os trabalhadores próximo dos **2300 milhões de euros**. Um valor que, na altura era considerado pela Troika, como um ponto de partida, já que se considerava que apenas uma redução bem mais pronunciada teria efeitos efetivos.

Como se pode observar comparando a dimensão dos valores em questão, o efeito pretendido com a alteração da TSU foi alcançado através das alterações do Código do Trabalho em 2012 que terão tido uma dimensão semelhante ou mesmo superior. A transferência foi paga pelos mesmos trabalhadores, sem qualquer declaração contra por parte das entidades patronais e sem manifestações nas ruas ou com manifestações que ficaram muito aquém das expectativas.

3.5 Impactos e reações de atores sociais

O sistema de emprego português, as relações laborais português e os seus atores (sobretudo os sindicatos) sentiram fortemente o impacto das medidas de austeridade. Importa, por isso, recuperar brevemente as características dos sistemas de emprego e de relações laborais para, depois, resumirmos de que modo a austeridade está a ser recebida pelos atores das relações laborais.

O sistema de emprego é caracterizado por baixa produtividade, baixos salários, uma conexão entre emprego e mão-de-obra intensiva, baixo nível de instrução, de habilitações e de qualificações, défices de qualidade do emprego e peso elevado de diferentes modalidades de emprego “atípico”: recibos verdes⁵⁷, contratos a prazo, trabalho temporário, trabalho a tempo parcial, trabalho na economia informal (Estanque, 2009; Estanque e Costa, 2012).

⁵⁷ Trabalhadores independentes (autónomos, que trabalham por conta própria) e que emitem um recibo para justificar em termos fiscais o montante pecuniários pela prestação de serviço prestada. No entanto, estes “recibos verdes”, que se estima serem cerca de 900.000 em Portugal (AAVV, 2009) são também frequentemente designados por “falsos recibos verdes” pois sob a capa da autonomia, acabam em muitas situações por estar dependentes de um patrão, sujeitos a ritmos e horários de trabalho intensos, como se beneficiassem de um contrato de trabalho (que de facto não têm).

Por sua vez, o sistema de relações laborais caracteriza-se por: uma rápida sucessão e coexistência de diferentes modelos de regulação político-social; um elevado grau de juridificação das relações laborais; um carácter heterogéneo e por vezes contraditório das normas laborais; uma deficiente institucionalização das formas de resolução dos conflitos de trabalho; um modelo pluralista e competitivo de relacionamento intra e inter organizações de interesses do trabalho e do capital; uma ligação das organizações sindicais e patronais ao sistema partidário; uma centralidade do Estado na relação capital-trabalho, apesar do quadro jurídico e institucional assentar no princípio de autonomia das partes e na sua capacidade de autoregulação; um bloqueamento progressivo da negociação coletiva (Ferreira e Costa, 1998/99; Dornelas, 2009; Ferreira, 2012; Stoleroff, 2013).

Num sistema de emprego e de relações laborais com estas características, a adoção de medidas de austeridade tem tido como principal consequência o aumento das formas de emprego precário⁵⁸, assim como dos números do desemprego, que em agosto de 2013 (segundo dados do Eurostat de outubro de 2013) se situava em 16,5%, sendo de 12% na zona euro e de 10,9% na EU/27 (Eurostat, 2013). Para além do aumento das formas de trabalho precário e do desemprego, a austeridade “convertida na lei” (com a revisão do código laboral) produz outras implicações para as relações laborais: i) a perda de autonomia dos parceiros sociais, sobretudo dos sindicatos, que veem a sua posição ainda mais subalternizada e estão confrontados com desafios importantes como o combate às tendências de individualização das relações laborais que a crise tem vindo a acentuar, a resistência ao enfraquecimento do seus poderes na contratação coletiva ou a salvaguarda de direitos e deveres regulados pela negociação coletiva (Costa, 2012c); ii) uma maior tensão nas relações entre os próprios atores das relações laborais (inclusive dentro do campo sindical); iii) um reforço das assimetrias no mercado de trabalho, designadamente na entre classes de rendimentos elevados e classes de rendimentos baixos, ou na relação entre sector público e sector privado; iv) uma forte diminuição do poder de compra das famílias, bem espelhado no facto de, até março de 2012, os portugueses terem perdido 765 milhões de euros em salários, ou seja, uma quebra de 3,9% nas remunerações pagas na economia (a maior de sempre desde que há registos no Instituto Nacional de Estatísticas); v) criação de condições para maior contestação social; vi) não redução do défice de competitividade das empresas; vii) menor controlo por parte da Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT), uma vez que as empresas deixam de ser obrigadas a enviar à ACT o mapa do horário de trabalho ou o acordo de isenção de horário, etc. (Fernandes, 2012; Rebelo, 2012; Gomes, 2012; Costa, 2012a).

Foi, pois, sem surpresas que se geraram reações distintas por parte os atores do capital e do trabalho. Claramente, os empregadores apresentaram-se

⁵⁸ Que representam cerca de 30% do emprego total, com incidência particular entre o grupo etário dos 15 aos 34 anos, onde atinge valores próximos dos 50% (Estanque e Costa, 2012).

mais predispostos a aceitar a austeridade porque vêm nela uma oportunidade para rentabilizarem as suas posições. Por exemplo, para a Confederação da Indústria Portuguesa (CIP), o MECPE e o ACS permitiram duas coisas: a redução dos custos associados à prestação do trabalho e a maior facilidade em despedir – “Se eu tenho na empresa um trabalhador que repetidamente não tem a mesma performance que os outros têm, dou-lhe formação. Mas se ele insiste, alguma coisa se passa. Agora, passa a ser possível despedir nestes casos, antes havia mais dificuldade”⁵⁹. Por seu lado, a Confederação do Comércio Português (CCP) congratulou-se com a redução do número de feriados, férias e pontes, com a introdução dos bancos de horas (que permite elevadas concentrações de trabalho em momentos que a atividade comercial exige), ou ainda com a redução do pagamento das horas extraordinárias, e com a possibilidade de os desempregados poderem acumular até metade do subsídio do desemprego com um salário caso aceitem um emprego⁶⁰. Por sua vez, a Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP) realçou igualmente o papel do banco de horas (que pode ir até 50 horas semanais de trabalho e 150 anuais), como forma de responder aos períodos de sazonalidade da atividade agrícola, ou ainda a redução do pagamento do trabalho suplementar em 50%.⁶¹.

Da parte sindical, foi sobretudo notório o inconformismo da CGTP: “a CGTP tem argumentado contra os termos e objetivos do memorando, realçando a necessidade de uma imediata renegociação da dívida, os seus juros e prazos, de modo a evitar a recessão futura e a aumentar o risco de desemprego e pobreza. A UGT tem sido mais cautelosa sobre os requisitos do memorando. Ela enfatiza a importância de se respeitarem os compromissos com a EU e o FMI, de modo a ser possível renegociar a extensão do prazo e juros” (Campos Lima, 2011).

Assim sendo, rejeitando a austeridade como saída para a crise, os sindicatos portugueses aceitaram a contestação como estratégia, desde logo porque as instâncias de concertação social (com a Comissão Permanente de Concertação Social) permitiram-se comunicar decisões que já tomadas.⁶² Exemplo da reação sindical foram as greves gerais realizadas (em 24.11.2010, 24.11.2011 e 27.06.2013) e que, além de mobilizarem muitos milhares de pessoas, juntaram as duas centrais sindicais rivais. O reforço da coesão sindical (traduzida em entregas de pré-avisos de greve conjuntos, em formas de atuação articuladas ou em conferências de imprensa conjuntas) foi um efeito positivo verificado num universo sindical que, como já se referiu, é *intra*-competitivo e apresenta défices de unidade sindical e de unidade na ação. E muitas outras greves sectoriais (parciais

⁵⁹ Líder da CIP, jornal *Público*, entrevista em 30.01.2012.

⁶⁰ <http://economia.publico.pt/Noticia/governo-e-parceiros-sociais-assinam-acordo-tripartido-1529363>.

⁶¹ <http://www.cap.pt/noticias/agricultura/1599-cap-celebra-acordo-de-concertacao-social.html>.

⁶² Em 22.12.2011 a CGTP abandonou mesmo uma reunião da Comissão Permanente de Concertação Social, acusando o governo de não promover o diálogo, de colocar os portugueses “a pão e água” e de impor alterações ao mercado laboral que classificou como formas de “terrorismo social”.

ou a tempo inteiro), em empresas do sector empresarial do Estado, sobretudo de transportes, ocorreram ao longo dos últimos 3 anos.

Mas o ACS de facto concorreu para “turvar as águas” do sindicalismo português, confirmando a tendência para, após a realização de greves gerais, se assinarem pactos sociais, no quadro de “estratégias mistas de «boxe e dança»” (Campos Lima e Artiles, 2011: 390). Como sucedera em 23.03.2011 (assinatura do *Acordo Tripartido para a Competitividade e Emprego*, após a greve geral de 24.11.2010) e em 18.01.2012 (assinatura do ACS, após a greve geral de 24.11.2011). Na prática, o ACS confirmou as medidas do MECPE assinado com a *Troika*, mas só a UGT assinou o acordo: despedimento mais facilitado e com menores indemnizações; trabalho extra, aos feriados e fins de semana mais barato; maior tempo de trabalho (menos férias, menos feriados, banco de horas); faltas ao trabalho mais penalizadas; menor poder sindical, etc. Por isso não é fácil encontrar razões para que a UGT tenha aceite assiná-lo, a não ser porventura: a) transmitir para “o exterior” (a *Troika* e os mercados financeiros) a ideia de que os portugueses estão a fazer o “trabalho de casa” e até aceitam, afinal, a austeridade que lhes é imposta; b) transmitir para “o interior” (o governo e o partido socialista) a ideia de que a UGT não será uma “fonte de bloqueio” das estratégias de social-democratas e socialistas (famílias políticas que fizeram nascer a UGT e que partilham hoje estratégias convergentes quanto ao modo de gerir a crise), colocando assim a *consciência política* à frente da *consciência sindical*.

Para o ex-líder da UGT, João Proença, o ACS evitou males maiores pois travou a desregulação laboral, introduziu melhorias face ao MECPE e sobretudo impediu o aumento da meia hora de trabalho diária visto que o governo aceitou retirar essa proposta. Mas ao assinar o ACS (que a CGTP repudiou), a UGT terá condicionado lutas sindicais conjuntas contra a austeridade e por isso não se associou à CGTP na greve geral por esta convocada e realizada em 22.03.2012, precisamente em reação contra o ACS. E igualmente não o fez na greve geral de 14.11.2012, quando a CGTP, na sequência da proposta de OE para 2013, participou numa jornada europeia de protesto convocada pela Confederação Europeia de Sindicatos (CES) e por e mais 30 sindicatos da UGT, ainda que não pela direção da central sindical. Só com a alteração da liderança da UGT, em abril de 2013, foi possível retomar o caminho da unidade na ação, que culminou na greve geral de 27.06.2013 em resultado dos cortes previstos no Documento de Estratégia Orçamental e, portanto, das medidas associadas à reforma do Estado (reforma 66 anos; horário função pública das 35 para 40 h; redução de férias; aumento das contribuições para a ADSE; redução de 30.000 funcionários públicos, regime de mobilidade especial, etc.). Os possíveis efeitos desta reação sindical seriam, porém, silenciados com a crise política de julho de 2013, a qual centralizou todas as atenções da opinião pública, como que relegando para segundo plano, ou deixando em suspenso, os problemas do mundo do trabalho.

Porventura com maior visibilidade alcance do que as manifestações sindicais e/ou as greves convocadas pelas estruturas sindicais, devem mencionar-se algumas manifestações geradas no seio da sociedade civil, as quais permitiram projetar uma onda de insatisfação popular situada para além dos interesses meramente sindicais, ainda que o tema da precariedade e, portanto, as preocupações relacionadas com o mundo do trabalho tenham estado presentes em todas elas. Por um lado, tendo recebido um forte impulso da “geração à rasca”, o “12 de março” de 2011 correspondeu a uma manifestação de massas na qual convergiram jovens afetados pelos empregos precários, gerações mais velhas empobrecidas ou milhares de cidadãos de distintas tendências político-partidárias descontentes com a então ainda governação José Sócrates. Por outro lado, em 15.09.2012, na sequência de proposta do governo de Passos Coelho de reduzir a taxa social única das empresas de 23% para 18% e de subir a contribuição dos trabalhadores da se para segurança social de 11% para 18%, cerca de 1 milhão de pessoas manifestou-se de forma veemente na maioria das cidades portuguesas, levando o governo a recuar e a retirar a proposta. Por outro lado ainda, a manifestação realizada em 2.03.2013 e convocada pelo movimento “Que se lixe a Troika” apresentou-se declaradamente contra a reforma do Estado e os anunciados cortes de 4.000 milhões de euros nas funções sociais do Estado.

Ainda que não se centrem apenas no mundo do trabalho, estas manifestações – convocadas por estruturas não institucionais, por redes de cidadãos e em grande medida com o recurso a formas de ativismo geradas a partir de redes sociais – acabam por realçar as múltiplas recomposições que assolam o mundo do trabalho num sentido crescentemente precarizante. E note-se que um dos elementos mais fortes associados ao ciclo de protesto prende-se como o que parece representar um “regresso ao materialismo” (Estanque, Costa e Soeiro, 2013: 33), particularmente relacionado com o trabalho e o emprego, por sinal os tópicos principais que têm motivado o poder de indignação das pessoas e o desenvolvimento de formas de ação coletiva.

3.6 Conclusão

Como procurámos demonstrar ao longo deste capítulo, as transformações operadas na legislação laboral têm vindo a produzir reflexos consideráveis sobre as relações laborais, em especial sobre o “fator trabalho”, penalizado que está por múltiplos processos de desvalorização económica e pessoal.

Desconsideração da pessoa do trabalhador é, talvez, a expressão que melhor traduz o sentido do grupo de medidas indicadas nesta parte deste trabalho. São medidas que surpreendem até pelo desconcerto que introduzem no discurso oficial dos estados democráticos ocidentais e de organizações internacionais, de âmbito regional ou universal, um discurso frequentemente engalanado de nobres invocações, designadamente aos direitos fundamentais e à sua matriz referencial

da dignidade do ser humano, especialmente relevante nas situações de maior vulnerabilidade.

Esta desconsideração que promove, subliminarmente, a identificação do trabalhador com os descartáveis (fungíveis), os de magros recursos, os de reduzido património social, os de baixa escolaridade, os que não sabem falar, os que não têm voz, os de carácter corroído pelas sucessivas amarguras da vida, afinal os descendentes do antigo servo, herdeiro, por sua vez, do escravo, o precário.

A prática legislativa que fixa determinadas condições de trabalho para, logo depois, permitir o seu afastamento ou a sua substituição por piores condições desde que nisso acorde o trabalhador ou desde que às correspondentes propostas do empregador se não oponha expressamente (e, em alguns casos, por escrito) é, no mínimo, uma prática não neutra, uma prática colorida de hipocrisia, já que o legislador sabe, ou não deve desconhecer, que a margem de liberdade ou - para usar uma expressão de que tanto gostam os neoliberais - a liberdade de escolha, é excessivamente estreita para esperar, na esmagadora maioria dos casos, uma resposta de oposição à proposta do empregador.

Estas cedências da lei laboral ao dogma da soberania da vontade, de que o direito do trabalho havia sido, aliás, uma das primeiras manifestações de rutura⁶³, com o sacrifício da liberdade real, fazem recordar as críticas que muitos autores fizeram aos códigos oitocentistas que, para citar F. Wieacker, renunciaram a uma ética material dos contratos (...) e não colocaram o problema da ameaça da liberdade social pela liberdade contratual⁶⁴.

Verdadeiramente, estas normas vêm permitir uma espécie de reserva do empregador de modificação unilateral das condições de trabalho, ou, de uma outra perspetiva, uma espécie de renúncia antecipada do trabalhador aos seus direitos, em especial, ao seu direito ao trabalho e a uma certa estabilidade das condições de trabalho. Num dos acórdãos em que o Tribunal Constitucional se referiu aos dois direitos acabados de citar, pode ler-se o seguinte (acórdão 581/95): «A Constituição, no artigo 53.º, garante aos trabalhadores “a segurança no emprego, sendo proibidos os despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos”. Esta garantia constitui uma manifestação essencial da fundamentalidade do direito ao trabalho e da ideia conformadora de dignidade que lhe vai ligada. Por via dela, se afirma - em modo paradigmático a influência jus-fundamental nas relações entre privados - que não é aí apenas uma influência de irradiação objetiva, mas uma influência de ordenação direta das relações contratuais do trabalho. E é também o valor da autonomia que se realiza no programa da norma constitucional do artigo 53.º. A Constituição deixa claro o reconhecimento de que as relações do trabalho subordinado não se configuram

⁶³ «Diz-se que o Direito do Trabalho desconfia do contrato individual» como se pode ler em *Arbeitsrecht*, Frankfurt, 1988, p.ág. 30/2, Hanau/Adomeit, para quem o Direito do Trabalho pode mesmo ser considerado um vasto sistema de controlo da liberdade contratual, citado por João Leal Amado, *Protecção do salário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1993, pág 9, nota 9.

⁶⁴ *História do Direito Privado Moderno*, tradução portuguesa de António Hespanha, Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, 1980, p. 552.

como verdadeiras relações entre iguais, ao jeito das que se estabelecem no sistema civilístico dos contratos. A relevância constitucional do ‘direito ao lugar’ do trabalhador envolve um desvio claro da autonomia contratual clássica e do ‘equilíbrio de liberdades’ que a caracteriza. É que as normas sobre direitos fundamentais detêm, no plano das relações de trabalho, uma eficácia de proteção da autonomia dos menos autónomos. Aqui é evidente o desiderato constitucional de ligação da liberdade fáctica e da liberdade jurídica. A Constituição faz depender a validade dos contratos não apenas do consentimento das partes no caso particular, mas também do facto de que esse consentimento ‘se haja dado dentro de um marco jurídico-normativo que assegure que a autonomia de um dos indivíduos não está subordinada à do outro’ (C. S. NINO, *Ética y Derechos Humanos*, Buenos Aires, 1984, pág. 178)».

Como seria de esperar e já atrás se referiu, não há conhecimento de trabalhador que recuse o emprego (recuse assinar o contrato) por causa da inclusão de alguma das cláusulas que vêm sendo referidas, tudo contribuindo para o esmagamento, praticamente gratuito, da sua ‘alma’ - para usar uma expressão seguramente controversa, mas também sugestiva - e para realçar a hipocrisia do legislador que «dá» com uma mão o que com a outra se apressa a permitir retirar.

Saliente-se ainda que algumas das questões controversas a que aludimos – como a desvalorização dos salários, os retrocessos nos tempos de trabalho, ou a flexibilização do mercado de trabalho – sobressaem das políticas de austeridade em curso. Políticas que, por sinal, se traduziram em impactos de sentido negativo: perda de autonomia dos parceiros sociais, sobretudo dos sindicatos; reforço das tensões entre os próprios atores das relações laborais; um reforço das assimetrias no mercado de trabalho, designadamente na entre classes de rendimentos elevados e classes de rendimentos baixos, ou na relação entre sector público e sector privado; uma forte diminuição do poder de compra das famílias; um aumento da contestação social (quer sob a forma de greves convocadas por estruturas sindicais, quer sob a forma de protestos e manifestações várias convocados por cidadãos indignados), etc.

O foco maior da nossa atenção recaiu, todavia, sobre uma quantificação dos impactos socioeconómicos da Lei 23/2012. Nesse sentido, não queremos aqui deixar de reforçar um conjunto de conclusões resultantes dessa análise:

- 1) A terceira alteração ao Código do Trabalho introduziu profundas modificações em componentes da retribuição dos trabalhadores. A retribuição mensal pelo período normal de trabalho não se reduziu, mas na realidade o trabalhador sentiu um corte significativo nas suas retribuições mensais efetivas;
- 2) A partir do valor da remuneração base média, registada em outubro de 2012, verifica-se que a redução para metade da retribuição por trabalho suplementar e por trabalho em feriado resultou num corte médio da retribuição total do trabalhador de 2,3% em 2013. Só a redução do

pagamento por trabalho suplementar para o conjunto dos trabalhadores que declarou realizá-lo correspondeu a um corte de 17% do valor dessa parcela do rendimento e a redução do pagamento por trabalho em feriado correspondeu a um corte de 75% dessa parcela do rendimento do trabalhador;

- 3) Com as alterações legais, o tempo de produção do trabalhador – seja em tempo de trabalho normal e suplementar – aumentou consideravelmente. Com o fim do descanso compensatório, o tempo de produção suplementar aumentou na prática 33%. Ao mesmo tempo, a retribuição pela totalidade do trabalho suplementar reduziu-se a metade;
- 4) Este corte de retribuição suplementar obrigará o trabalhador a fazer mais horas extraordinárias para repor o mesmo nível de rendimento. Se antes a legislação parecia ser desincentivadora do trabalho suplementar, a nova legislação está no polo oposto e a promover a produção fora de horas;
- 5) Acresce que, segundo o INE, os limites legais para o trabalho suplementar estão bem abaixo da realidade efetiva. O inquérito ao Emprego, referente ao segundo trimestre de 2013, mostra que 56% das 427 mil pessoas que realizaram trabalho suplementar afirmaram ter trabalhado mais de 5 horas semanais em trabalho suplementar, remuneradas ou não. Ou seja, trabalha-se muito mais do que os limites legais, já que só a aplicação de cinco horas semanais num horário de trabalho ultrapassa o próprio limite legal para o trabalho suplementar.
- 6) Mais gravoso do que esse corte na retribuição foi o corte realizado no tempo de lazer do trabalhador e na sua transformação em tempo de trabalho. Ao eliminar 4 feriados, 3 dias de férias e acabando com o descanso compensatório pelo trabalho suplementar, as alterações provocaram em termos médios um corte de 20,8% do tempo de descanso dos trabalhadores, sem qualquer compensação adicional. Ao fim de um ano, o trabalhador em análise deu à empresa mais 7,9 dias úteis de trabalho, o que corresponde a mais de semana e meia de produção efetiva, sem qualquer retribuição adicional;
- 7) Não só os trabalhadores assalariados estão a dar muito mais à empresa durante a sua vida ativa, como a empresa passa a dar bastante menos quando rescinde contrato com os seus assalariados. Ao aplicar as novas regras, as compensações por despedimento deste trabalhador sofreram um corte significativo. E a compensação reduz-se ainda mais, na proporção direta do número de anos a seguir a 2012 em que o trabalhador continuar ao serviço da empresa; e mais acentuadamente caso se concretize a projetada redução do número de dias por ano de serviço para efeito de compensação por despedimento, previsto no acordo de concertação social assinado em 2011 e integrado desde o primeiro memorando de entendimento;

- 8) Este conjunto de alterações redundou num conjunto de vantagem concedidas às empresas que podem ser estimadas por defeito numa subida do excedente bruto das empresas que poderá oscilar entre os 2,1 e 2,5 mil milhões de euros. E refira-se que esta estimativa foi calculada por defeito, uma vez que não se tem em consideração o impacto da criação de banco de horas nas empresas na redução do trabalho suplementar remunerado, bem como de um conjunto diverso de requisitos legais associados aos custos de pessoal (cálculo do valor horário que resulta em perda para o trabalhador, seguros vários, etc.) que acabam igualmente por reduzir os encargos das empresas;
- 9) O conjunto das alterações, cujo impacto foi estimado, parece ter uma dimensão inesperadamente semelhante ou superior ao efeito pretendido com a alteração da TSU, que visava reduzir os custos salariais das empresas. Na altura, a redução de 23,75 para 18% dos encargos patronais, por contrapartida da subida dos encargos dos trabalhadores de 11 para 18%, pretendia obter um acréscimo de rendimentos das empresas de 2300 milhões de euros. Ou seja, um valor da mesma ordem de grandeza do impacto das alterações introduzidas com as alterações ao Código do Trabalho em 2012;
- 10) Esse acréscimo geral do rendimento das empresas foi levado a cabo com o fim de promover uma maior flexibilidade na legislação laboral, tendente a uma maior rentabilidade empresarial e à proteção da sua atividade, no pressuposto de que, dessa forma, seria possível proceder a uma recuperação económica rápida e absorver o desemprego. Mas medidas como estas acabam por resultar numa promoção do trabalho suplementar, desincentivadora da criação de emprego, e numa degradação da conciliação do trabalho com a vida familiar, única forma de promover a prazo uma natalidade sustentável e uma estabilidade da Segurança Social;
- 11) A par da perda de rendimento disponível de largas camadas da população, com efeitos na procura e na própria atividade empresarial, a par dos efeitos económicos de médio e longo prazo, as alterações legais como as levadas a cabo alimentam o culto da redução do lazer do trabalhador, a defesa de uma mercantilização do tempo livre, como se apenas o tempo produtivo e a subida dos excedentes brutos das empresas tivessem efeitos no aumento da produtividade nacional. Tudo isso terá repercussões no bem-estar dos trabalhadores e das suas famílias, no equilíbrio psicológico e físico dos trabalhadores e na coesão social, na forma como as pessoas se sentem e vivem na sua sociedade e até que ponto estarão dispostos a dar parte de si para ela. Ou a desistir. E essa perda na aposta coletiva terá efeitos caros a médio e longo prazo. Mesmo para as empresas.

Referências

- A.A.V.V. (2007), *Livro Branco das Relações Laborais*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.
- Asensio, Maria *et al.* (2013), *O modelo de organização e duração do tempo de trabalho na administração pública. Análise comparada dos 27 Estados-membros da EU*. Lisboa: Direção-Geral de Administração e do Emprego Público [disponível em <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=15c8a41f-2b4f-46aa-9335-c4ea7df35263>].
- Banco de Portugal (2013), “Boletim Económico- outono 2013”, 19 (3).Lisboa: Banco de Portugal/Departamento de Estudos Económicos. [Disponível em <http://www.bportugal.pt/pt-PT/EstudosEconomicos/Publicacoes/BoletimEconomico/Paginas/BoletimEconomico.aspx>].
- Banco de Portugal, Ministério das Finanças, Ministério da Economia e do Emprego, Ministério da Solidariedade e Segurança Social (2011), *Desvalorização fiscal: Relatório* (mimeo).
- Cabrera, Jorge; Ortigão, Manuel (2011), *Working time developments 2010*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions [available at <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1106010s/tn1106010s.htm>], acedido em 29.12.2011.
- Caldas, José Castro (2012), *O impacto das medidas ‘anti-crise’ e a situação social e de emprego: Portugal* (Relatório de Estudo encomendado pelo Conselho Económico e Social da EU). Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Campos Lima, Maria da Paz (2011), “Unions set to strike over 2012 austerity budget plan”. Disponível em:<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/10/articles/pt1110019i.htm> (acedido em 10 de dezembro de 2011).
- Campos Lima, Maria da Paz; Artilles, Antonio Martin (2011), “Crisis and trade union challenges in Portugal and Spain: between general strikes and social pacts”, *Transfer – European Review of Labour and Research*, 17(3), 387–402.
- Clauwaert, Stefan; Schömann, Isabelle (2012), *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise*. Brussels: European Trade Union Institute: (Working Paper 2012.04), 1-19.
- Costa, Hermes Augusto (2009), “A flexigurança em Portugal: desafios e dilemas da sua aplicação”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 86, 123-144.
- Costa, Hermes Augusto (2012a), “Cortar a direito por linhas tortas? O caso do acórdão 396/2011 do Tribunal Constitucional”, *Ensino Superior*, 43, 20-26.

- Costa, Hermes Augusto (2012b), "Wage cuts in the Portuguese public sector: the negative effects of a court decision on labour relations", *Transfer – European Review of Labour and Research*, 18 (2), 229-231.
- Costa, Hermes Augusto (2012c), "From Europe as a model to Europe as austerity: the impact of the crisis on Portuguese trade unions", *Transfer – European Review of Labour and Research*, 18 (4), 397-410.
- Crompton, Rosemary (2009), *Class & Stratification*. Cambridge: Polity Press.
- Dornelas, António (2009), "Perante a crise: problemas e perspectivas do emprego, do trabalho e da equidade social em Portugal", *Finisterra*, 65/66, 101-133.
- Dornelas, António (coord) (2011), *Emprego, Contratação Colectiva de Trabalho e Proteção da Mobilidade Profissional em Portugal*, Lisboa: Ministério do Trabalho e Solidariedade Social.
- Dornelas, António *et al.* (2006), *Livro verde sobre as relações laborais*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.
- Dornelas, António *et al.* (2011), *Emprego, contratação colectiva de trabalho e proteção da mobilidade profissional em Portugal*. Lisboa: Ministério do Trabalho e Solidariedade Social.
- Estanque, Elísio; Costa, Hermes Augusto (2012), "Labour relations and social movements", in Denis Erasga (Ed.), *Sociological Landscapes: Theories, Realities and Trends*. Rijeka/Croacia: INTECH/ Open Access Publishing, 257-282.
- Estanque, Elísio; Costa, Hermes Augusto; Soeiro, José (2013), "The new global cycle of protest and the Portuguese case", *Journal of Social Science Education*, 12 (1), 31-40.
- Eurostat (2013), *Newrelease, Euroindicators 140/2013* (1.10.2013).
- Fernandes, António Monteiro (2012) "Uma estranha decisão", *Público*, 20 de junho.
- Ferreira, António Casimiro (2012), *Sociedade da austeridade e direito do trabalho de exceção*. Lisboa: Vida Económica.
- Ferreira, António Casimiro ; Costa, Hermes Augusto (1998/99), "Para uma sociologia das relações laborais em Portugal", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 52/53, 141-171.
- Gomes, Pedro Botelho (2012), "Uma bomba atómica social?", *Público*, 24.06.2012.
- Judt, Tony (2010), *Um tratado sobre os nossos atuais descontentamentos*. Lisboa: Edições 70.
- Karamessini, Maria (2007), *The Southern European social model: Changes and continuities in recent decades*. (Discussion Paper Series). Geneva: International Institute for Labour Studies.

- OECD (2011a), *Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators*, OECD Publishing. [disponível em http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2011-en], acedido em 19.04.2011.
- OIT (2013), *Enfrentar a crise do emprego em Portugal*. Lisboa: OIT (policopiado).
- Presidência do Conselho de Ministros (2012), *Proposta de Lei, nº 46/XII: exposição de motivos*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 2 de fevereiro de 2012.
- Rebelo, Glória (2012), “Tempo e condições de trabalho”, *Público*, 6 de abril.
- Reis, José (2009), “Os caminhos estreitos da economia portuguesa: trabalho, produção, empresas e mercados”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 85, 5-21.
- Reis, José (2012), “Portugal e a Europa: agendar um reencontro”, in M. T. Ribeiro (org.), *Imaginar a Europa*. Coimbra: Almedina, 35-47.
- Reis, José; Rodrigues, João (2011), “A crise como oportunidade?”, in J. Reis e J. Rodrigues (orgs.), *Portugal e a Europa em Crise – para acabar com a economia da austeridade*. Lisboa: Actual Editora/Le Monde Diplomatique
- Rosa, Maria João Valente; Chitas, Paulo (2010), *Portugal: os números*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Stoleroff, Alan (2013), “A crise e as crises do sindicalismo: há uma revitalização possível?”, in Raquel Varela (org.) *A Segurança Social é Sustentável. Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*. Lisboa: Bertrand, pp. 207–239.

Pedro Hespanha, Sílvia Ferreira e Vanda Pacheco

4.1 Introdução

A política social é um instrumento estratégico de intervenção por parte do Estado moderno de tradição humanista. Todavia, o ideário que inspirou o Estado-Providência já há muito que vem colidindo com a crescente importância que os valores de mercado vão assumindo, agora num contexto particularmente crítico para a Europa, marcado por uma crise financeira, económica e social de geografia variável e pela ausência de uma liderança forte que promova verdadeiramente o projeto político de uma união europeia.

O campo da intervenção social é hoje o espelho mais fiel das lógicas de ação neoliberais que têm dominado o espectro político. Atente-se ao quadro nacional, onde, perante o aumento constante do desemprego e da precariedade do emprego, associados a uma inevitável quebra de rendimento disponível das famílias e ao conseqüente empobrecimento, a somar a uma pobreza estrutural que caracteriza um quinto da população portuguesa, o recurso ao sistema de proteção social torna-se inevitável. No entanto, assiste-se a um recuo da provisão pública em diversos domínios, escorado por um argumentário que enfatiza critérios de eficiência e eficácia da despesa social; que privilegia a visão assistencialista e emergencialista da ação social em detrimento de uma abordagem pelos direitos e sustentada em medidas preventivas; que hiperboliza o combate à fraude em determinadas prestações sociais ao ponto de se questionar a sobrevivência do próprio sistema de proteção social.

Mas o que está hoje em discussão, mais do que o presente imediato do Estado-Providência, com todas as reconfigurações a que está sujeito em nome de uma “contenção sustentada da despesa pública”, é o seu futuro e a sua missão.

Este capítulo centra-se nos efeitos que as políticas anticrise operam nas condições de vida e de trabalho dos cidadãos e nos sistemas de proteção social, tendo em conta tanto os efeitos diretos quanto as relações recíprocas desses efeitos operados na Sociedade e no Estado.

Depois de uma apresentação sumária do argumento que relaciona crise, reformas neoliberais e descaracterização do Estado Social, analisam-se os contornos da crise e os efeitos das políticas anticrise em Portugal, designadamente, da austeridade, primeiro sobre os serviços sociais públicos (secção 2) e, de seguida, sobre as desigualdades e a pobreza (secção 3), a partir daí analisa-se a opinião pública dos portugueses sobre a própria crise e sobre o papel do Estado

(secção 4) e, em nota conclusiva, lançam-se para debate algumas ideias em defesa da proteção social pública (secção 5).

4.2 Do reformismo neoliberal à crise do Estado Social: o impacto nos serviços sociais públicos

Nos últimos quinze anos, os vários sistemas de proteção social têm vindo a ser minados por uma convergência insidiosa de cariz neoliberal e por crescentes restrições financeiras e políticas decorrentes da crise. A neoliberalização, implicando uma privatização crescente da provisão, do financiamento e da governação da proteção social, está a colocar em risco as bases tanto do Estado-Providência quanto da sociedade providência: ou seja, as noções de responsabilidade compartilhada e de bem comum.

O neoliberalismo não é prosseguido da mesma forma em todo o mundo (Jessop, 2013). A maioria dos países europeus não experimentou mudanças de regime, mas sim ajustamentos das suas políticas para salvaguardar as conquistas centrais do Estado-Providência. No entanto, há o risco de que esses ajustamentos se vão acumulando até criar um quadro institucional definitivamente neoliberal do bem-estar social. Olhando para trás, pode-se ver que a ânsia de refutar a ideia de que os sistemas de proteção social foram um obstáculo ao crescimento económico (OCDE, 1981) levou a uma reformulação do Estado Social - avaliando-o, reformando-o e valorizando-o - como uma ferramenta para o crescimento económico, abrindo o caminho para a penetração crescente de critérios neoliberais nas instituições, nos agentes e até nos cidadãos. Aparentemente, o sistema político perdeu "o controle sobre o modo como colocar os problemas" (Luhmann, 1982, 213). Essa trajetória está presente nos traços do designado estado de investimento (Midgley e Tang 2001; Room 1999; Hudson e Kühner 2009; Hespanha, 2007; 2008), embora se reconheça que, dentro das variedades de Estado-Providência, Estado Social ou *welfare state* (Esping-Andersen, 1999; Hall e Soskice 2001), este caminho é prosseguido de maneiras diferentes, que mudam ainda com as condições da globalização e da crise (Streeck, 2010; Jessop, 2012). A hipótese que se coloca no que diz respeito ao carácter atual da neoliberalização sob ajustamento estrutural em Portugal é de que podemos estar perante, não um mero ajustamento neoliberal, mas uma viragem de regime, como sucedeu em outras partes do mundo submetidas a programas de ajustamento estrutural do FMI e do Banco Mundial.

A aliança histórica entre "economia de mercado", "estado de bem-estar" e "democracia", que fundou o projeto moderno de Estado-nação parece estar a quebrar-se nesta era do capitalismo global. No entanto, o Estado Social mantém forte apoio do público e não se pode afirmar que uma ideologia totalmente privatista e individualista tenha penetrado os valores e as expectativas dos europeus. Na verdade, o próprio Estado continua a ser um local de tensão entre as

ideias de privatização dos serviços sociais e as ideias de provisão pública de bem-estar para todos (Bourdieu, 1998; Wacquant, 2009).

As relações entre a participação, a confiança institucional e social e o Estado de bem-estar têm sido amplamente demonstradas (Van Oorschot e Artes, 2005; Svallfors, 2007; Van der Meer, 2009), apesar de regimes de proteção social diferentes mostrarem resultados muito diferentes a este respeito. Instituições de solidariedade fortes e apoio e mobilização em torno do Estado Social reforçam-se mutuamente, o que torna importante saber quais são as combinações que podem sustentar uma responsabilidade pública e coletiva pelo bem-estar social. Da mesma forma, muita pesquisa também tem vindo a acentuar a relevância de se estudarem as atitudes, as percepções e os comportamentos nas transações económicas entre os cidadãos e o Estado (Caldas *et al.*, 2009). Espera-se, portanto, que o impacto dos ajustamentos neoliberais e as mudanças de regime possíveis no âmbito da atual crise possam variar conforme as possibilidades de encontrar novas combinações públicas, em diferentes países e em diferentes áreas de políticas. Da mesma forma, as inovações sociais – e a sua capacidade de terem maior impacto social – pode variar de acordo com as configurações institucionais específicas, com os problemas sociais e com os atores sociais em cada local (Ferreira, S. 2011).

Novos arranjos para a prestação do bem-estar e para a governação social estão a ter lugar desde os anos 1970 à medida que a ideia de proteção social coordenada pelo Estado deu lugar a noções de pluralismo social e *welfare mix* combinando as quatro principais fontes de bem-estar – o Estado, o terceiro sector, as famílias e o mercado - em seus papéis de governação, provisão e financiamento do bem-estar (Powell 2007). Estas misturas, que não eram novas para muitos países, tornaram-se cada vez mais valorizadas e promovidas à medida que novos atores passaram a ocupar um lugar cada vez mais proeminente na governação do bem-estar, desde as organizações sem fins lucrativos até às empresas lucrativas (Scaramuzzino 2012). Tem sido argumentado que, por serem híbridas, as organizações do terceiro sector/economia social são capazes de combinar melhor as tendências universalistas com as particularistas e as aspirações dos diferentes grupos sociais (Enjolras, 1998), bem como os diferentes sistemas sociais (Ferreira, S. 2009). Quanto à prestação informal, ela tem sido mantida à margem da política social apesar do papel importantíssimo que desempenha para o bem-estar das famílias.

A análise institucional dos regimes de proteção social salienta a relevância dos trajetos históricos das políticas em cada sociedade para dar conta da capacidade de permanência desses regimes e da sua resistência à mudança (Pierson 2001). Crouch (2005) salienta que elementos contraditórios ou não-coerentes em contextos institucionais específicos tornam possível – pelo menos de uma forma latente – mais do que uma trajetória. É possível que a crise atual nas suas várias manifestações e níveis de gravidade gere um contexto favorável às mudanças nos regimes de proteção dos vários países europeus (Palier e Martin

2012). Considerando que as instituições são "fenómenos emergentes complexos, cuja reprodução é incompleta, provisória e instável" (Jessop 2001:1230) é necessário atender ao "trabalho institucional" dos diferentes atores sociais na manutenção e na mudança das instituições (Lawrence e Suddaby 2006; Lawrence *et al.*, 2009 e Castel e Martin 2012).

As políticas de redução da despesa pública para fazer face à crise das finanças públicas estão a desencadear mudanças assinaláveis não só no funcionamento dos serviços públicos mas também no modo como os indivíduos e as famílias satisfazem as suas necessidades nos mais diversos domínios e organizam estrategicamente os seus quotidianos num contexto de precarização da vida. O impacto da redução da provisão pública faz-se sentir igualmente nas organizações que, complementarmente ao Estado, prestam serviços sociais e tem desencadeado o aparecimento de respostas de algum modo inovadoras.

Os serviços sociais estão a tentar incorporar as regras de austeridade impostas pelo governo, ajustando os recursos à procura e antecipando as reações dos cidadãos. O efeito conjugado da pressão para atender mais pessoas e da redução dos seus orçamentos obriga as instituições que prestam serviços públicos a se reestruturarem internamente, através de fusão e cortes de serviços, redução do pessoal, congelamento de salários e uso de tecnologias de comunicação e informação. Simultaneamente, os cidadãos são obrigados a pagar mais pelos serviços que utilizam através do aumento das taxas de utilização e dos impostos sobre o consumo.

Novas e mais severas regras para reduzir o deficit da despesa pública continuam a ser anunciadas. A incerteza torna difícil visualizar o futuro das políticas sociais e dos serviços sociais.

Começa-se por apresentar, de uma forma abreviada, o essencial do modelo português de proteção social e o seu desenho constitucional, tomando como referência principal o domínio específico da segurança social.

De seguida, recordam-se os principais instrumentos governativos de resposta à crise e a mudança de orientação que tomaram as políticas anticrise após um primeiro momento mais centrado na minimização dos riscos para os cidadãos e as instituições.

Depois apontam-se alguns dos impactos decorrentes das políticas de austeridade, associados à segunda fase das políticas anticrise dominada pela redução do défice das finanças públicas, sublinhando os efeitos desejados e não desejados dessas políticas e os feitos cruzados das decisões governamentais e das decisões dos cidadãos, sabendo como do lado destes - indivíduos e famílias - as respostas dependem muito da condição da família em termos de rendimento e de trabalho.

Distinguem-se os impactos diferenciados nos serviços sociais geridos diretamente pelo Estado e nos geridos por instituições não-governamentais que com ele cooperam e são por ele fortemente financiadas. Adicionalmente aborda-se a emergência de respostas na própria sociedade civil para contrariar os efeitos negativos da retração dos serviços sociais, sublinhando a necessidade de identificar de onde partem e conhecer os diferentes aspetos que permitem avaliar a sua eficácia.

4.2.1 O modelo português de proteção social e o seu desenho constitucional

A proteção social é uma das atribuições maiores do Estado Social ou e encontra-se consagrada na CRP na al. d) do artº 9º como uma das tarefas fundamentais do Estado: "promover o bem-estar e a qualidade de vida... e a igualdade real entre os portugueses". A ela estão associados um conjunto de direitos sociais (enunciados no capítulo II, do Título III da Parte I da CRP) que incluem, entre outros, a segurança social, a saúde e a habitação.

"Todos têm direito à segurança social" afirma textualmente o artº 63 da CRP e, de seguida, define a incumbência do Estado neste domínio: "organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado", destinado a proteger os cidadãos dos riscos sociais - "envelhecimento", "invalidez", "desemprego", "viuvez e orfandade", "falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho" (artº 63º, 3). A nota mais flagrante deste dispositivo legal é a universalidade dos direitos, um princípio que aparece tardiamente no nosso sistema de proteção e que se encontra hoje sobre ameaça de novo. Uma segunda característica do sistema é o seu carácter público: o Estado assegura um sistema de segurança social de natureza pública e obrigatória e assume uma "garantia constitucional de serviço público" - como referem Canotilho e Moreira.

E, finalmente, a fórmula constitucional consagra uma conceção integrada de segurança social, englobando e procurando articular as áreas da previdência e da assistência. Estas duas áreas de proteção social têm, no entanto, filosofias e origens muito distintas, como sabemos. A assistência, mais antiga, procura fazer face à situação das camadas mais pobres da população, baseia-se num princípio difuso de solidariedade e, em nome de princípios éticos ou religiosos, oferece, de uma forma organizada, respostas "módicas", para usar a expressão de T. H. Marshal, às necessidades mais básicas de quem não tem como as satisfazer. A previdência, por seu turno, assegura a cobertura de um conjunto de riscos sociais, através de um sistema de seguro obrigatório financiado pelas contribuições de trabalhadores e patrões e regulado ou gerido pelo próprio Estado. Num caso e noutro a assumpção deste tipo de responsabilidades pelo Estado é o resultado de uma longa caminhada no processo de transformação do Estado liberal em Estado Social ou Estado de Providência e de alargamento da própria noção de cidadania e dos direitos correspondentes.

No início dessa caminhada, o Estado português foi assumindo, relutante e hesitantemente, compromissos nestes dois domínios, ao mesmo tempo que invocava o princípio da subsidiariedade para responsabilizar as instituições próprias da sociedade civil, os corpos profissionais no caso da previdência e as instituições de solidariedade religiosas ou laicas, no caso da assistência. Por isso, as respostas do Estado até ao fim da ditadura sempre foram tímidas, limitadas e benevolentes.

O regime saído da revolução de abril procurou alterar este estado de coisas e instituir um Estado-providência moderno, socialmente responsável e instituinte de direitos sociais amplos. Na segurança social, garantindo o princípio da universalidade através da generalização dos benefícios a todos os cidadãos, promovendo a solidariedade entre as gerações, combinando os sistemas de capitalização e de repartição, proibindo o *opting out*, alargando progressivamente o âmbito da proteção pela generalização dos benefícios assistenciais. Na assistência, reforçando o papel regulador do Estado relativamente às instituições privadas de assistência, introduzindo direitos sociais mínimos para certas categorias da população mais vulneráveis (reformados e deficientes, desempregados, população de baixos rendimentos, etc.), objetivando os critérios de atribuição das ajudas e, mais importante, vinculando o Estado a objetivos de redução da pobreza e da exclusão social.

A adesão europeia de Portugal veio reforçar e consolidar este modelo mais avançado de segurança social, apesar dos receios generalizados de que os novos aderentes - Portugal e Espanha - pudessem manter os seus níveis modestos de proteção social para se tornarem mais concorrenciais nas relações de mercado usando assim a arma do *dumping social*. O balanço que se pode fazer da integração europeia é que ela funcionou quase sempre não apenas como um motor para o alargamento dos direitos sociais dos portugueses mas também como um factor de legitimação da luta por esses direitos. O que se passou com a adoção do esquema de Rendimento Mínimo Garantido, configurado como um direito, com a prioridade dada às políticas ativas de emprego, com a consagração do princípio da não discriminação nas políticas, com as metodologias de parceria e de participação dos cidadãos na implementação das políticas, com os programas de iniciativa comunitária para o desenvolvimento social, e por aí adiante - mostra bem o quanto a Europa ajudou a configurar o nosso modelo social.

Porém, o modelo social português que se construiu com tanta dificuldade e esforço está agora sob ataque cerrado. A situação exprime uma acumulação de causas que não se limitam à atual crise financeira e às políticas de austeridade para lhe fazer face, mas nunca como agora as críticas ao Estado-Providência foram tão longe e as propostas para a sua liquidação tão incorporadas nas reformas que estão em curso.

A vertigem neoliberal que assaltou os governantes nas últimas décadas e que se agudizou em períodos de crise usa vários argumentos, desde o de que o mercado é superior ao Estado e de que, por isso, os critérios de mercado devem disciplinar a ação do Estado; até ao de que o Estado-Providência é um luxo a que apenas os países mais ricos podem aceder. Sem entrar na discussão destes argumentos, vale a pena assinalar dois aspectos que importa ter em conta: primeiro, que eles estão a transformar-se num “novo senso comum”, apresentando-se como uma verdade por si evidente; segundo, que a liberalização dos serviços (e não apenas do comércio) está no horizonte e que muitos “serviços públicos” com potencialidades mercantis poderão vir a ser privatizados ou colocados sob o quadro da livre concorrência, como se verifica no debate europeu sobre os Serviços Sociais de Interesse Geral (Penna and O’Brien 2006). E para que isso aconteça basta que cortes seletivos no seu financiamento comprometam a sua qualidade aos olhos dos cidadãos e, assim, se desmoralize a ideia de serviço público com a acusação populista do “esbanjamento do dinheiro dos contribuintes” (Santos, 2002).

E é isso que está a acontecer através de um processo algo insidioso em que, numa primeira fase, nem sequer foi preciso haver mudanças visíveis na estrutura dos serviços sociais para que os efeitos das políticas restritivas operassem os seus efeitos.

4.2.2 O mapa do impacto da crise nos serviços sociais públicos

Pretende-se mapear os efeitos da crise nos serviços sociais geridos ou financiados pelo Estado e identificar as respostas sociais e políticas à crise decorrente da redução do impacto destes serviços sociais. Mapear é muito menos que analisar. Na ausência de estudos sobre esta realidade, torna-se difícil ir muito longe. O que se pretende é escrutinar o campo da crise seguindo um mapa mental que permita detetar os sinais de impacto, designadamente:

- no modo como as fontes de produção de bem-estar e proteção social - serviços públicos, organizações sem fins lucrativos, proteção informal e sector privado - são reajustados à situação de crise;
- no modo como os grupos mais vulneráveis e frações mais ativas da sociedade "inventam" novas respostas e reconfiguram o uso das respostas tradicionais;

Ainda que o impacto da crise tenha uma expressão generalizada a todos os sectores da população, ele atinge de uma forma mais imediata e mais gravosa as famílias mais precarizadas e, desde logo, aquelas que registaram situações inesperadas de desemprego. Mas, paulatinamente, esse impacto vai estender-se a outros grupos sociais atingidos pela precariedade do trabalho, pela redução nos rendimentos, pelo sobre-endividamento, pela pobreza ou pelo aumento de transtornos mentais.

De acordo com um estudo recente publicado pela Comissão Europeia (Callan *et al.*, 2013) entre os seis países da União Europeia mais afetados pela crise (Portugal, Grécia, Estónia, Irlanda, Reino Unido e Espanha), Portugal é o único onde as medidas de austeridade exigiram um encargo financeiro maior para os pobres do que para os ricos.

Considerando o período entre 2009 e junho de 2012, “Portugal é o único país com uma distribuição claramente regressiva”, ou seja, onde os pobres pagaram proporcionalmente mais do que os ricos para o esforço de consolidação. Isso em um país que já é o mais desigual da União Europeia.

Os cálculos feitos para a Direcção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão da Comissão Europeia mostram que as medidas de austeridade implicaram perdas entre 4,5% a 6% do rendimento disponível dos 20% mais pobres da população. Nos países analisados, a Estónia e a Espanha utilizaram medidas “neutras” em termos de distribuição de renda, a Irlanda e o Reino Unido optaram por uma “progressividade soft” e Grécia escolheu uma estratégia “de forma clara e fortemente progressiva”.

Em Portugal, as medidas de austeridade consistiram em aumento dos impostos e em cortes nos benefícios sociais justificados pelo Governo Português como necessários para reduzir o deficit orçamental. Eles incluem a) o aumento das taxas do IRS, a introdução de uma taxa adicional para os escalões de topo, e a redução dos créditos tributários; b) o congelamento de quase todas as prestações sociais e pensões, a redução do subsídio de desemprego e do Rendimento Social de Inserção, das prestações familiares e das ajudas assistenciais; c) o aumento das taxas do IVA; e d) cortes salariais no sector público e redução do número de funcionários públicos.

Este esboço do que é austeridade permite antever algumas dimensões do impacto da crise sobre os serviços sociais.

Do lado da oferta, os impactos estão associados à redução das despesas nas áreas sociais de diferentes maneiras: através da redução dos benefícios sociais, dos serviços, eliminando, através da redução das necessidades de pessoal e demissão de funcionários públicos, através de contratos de centralização, pela privatização da gestão pública ou por cortes cegos na despesa corrente.

Do lado da procura, os impactos estão associados à redução do rendimento disponível das famílias e dos seus recursos patrimoniais, à redução dos direitos sociais em saúde, educação, segurança social e assistência social, habitação, etc., aos cortes salariais do sector público, ao tipo de prioridades que os cidadãos fazem quando têm de fazer cortes na despesa e à tributação das pensões de reforma. Em particular, pessoas que tinham poder aquisitivo que lhes permitia usar serviços privados antes da crise e que entretanto foram atingidas pelo desemprego, passam agora a depender dos serviços públicos, aumentando significativamente a pressão sobre eles (Dhétet e Zuleeg, 2010). Uma situação particular a referir é a dos

imigrantes estrangeiros em situação de emergência social e com necessidades especiais (CNIS, 2012: 28).

A crise dos serviços públicos também suscita a emergência de respostas na própria sociedade civil. Importa identificar de onde partem e conhecer os diferentes aspetos que permitem avaliar a sua eficácia: o modo como as respostas surgem, a sua condição mais ou menos formal e organizada, a filosofia individualista, particularista ou solidária que as inspira, de que tipo de solidariedade se alimentam (para simplificar: filantrópica ou democrática, vertical ou horizontal), o âmbito de ação mais ou menos alargado e integrado, a consistência e durabilidade dessas respostas, o seu caráter inovador e transformador, o reconhecimento institucional das respostas.

Desde 2008, o ano em que a crise se revelou em Portugal, a estratégia governativa de combate à crise foi mudando ao longo do tempo, mas fica claro que há dois períodos distintos do ponto de vista dos objetivos e das prioridades.

Num primeiro período, relativamente curto (2008-2010), que terminou com a aprovação do Orçamento de Estado para 2010, a prioridade era claramente o aliviar o fardo da crise para os sectores mais vulneráveis da população, nomeadamente o dos desempregados e das pessoas de baixos rendimentos, mesmo à custa de um aumento nos gastos públicos. A par disso, o Governo assumia o papel de estimular o investimento e o emprego.

Neste sentido, ainda no ano de 2008 foram tomadas algumas medidas a favor das famílias:

- alargamento do Complemento Solidário para Idosos,
- reforço da proteção social por invalidez absoluta,
- aumento do abono de família para os mais vulneráveis,
- criação de um passe de transporte para os jovens entre 4 e 18 anos,
- introdução de uma ponderação regressiva dos valores de deduções de IRS dos custos de habitação,
- aprovação de um regime especial aplicável às empresas imobiliárias e aos fundos para arrendamento de habitação,
- aumento da dedução fiscal para as famílias no caso de venda da habitação própria permanente.

Por seu turno, em 2009 e no domínio do estímulo ao investimento e emprego, o Governo lançou o programa “Investimento e Iniciativa Emprego”, que incluía ações centradas em alguns domínios considerados prioritários:

- Programa de Modernização do Parque Escolar, que visa a renovação e modernização tecnológica de mais de uma centena de escolas;
- Programa de promoção de energias renováveis, eficiência energética e infraestruturas de transporte de energia;
- Programa de modernização de infraestruturas tecnológicas com base

- em redes de nova geração banda larga;
- Medidas especiais de apoio à atividade económica, exportações e PME.
- Medidas para proteger o emprego e reforço da proteção social.

Ainda em março de 2010, o Governo reconhecia que devia ser garantido o acesso aos direitos de proteção social dos cidadãos, o relançamento da economia, o combate à crise, a luta contra o desemprego e o aprofundamento das políticas de justiça social.

“A atual conjuntura económica internacional tem sido marcada pelo agravamento da taxa de desemprego o que determina a necessidade de reforçar os atuais mecanismos de proteção social. Considera-se assim necessário adotar medidas que possam contribuir de forma efetiva para minimizar os efeitos decorrentes do desemprego, tornando mais eficaz a proteção social aos trabalhadores que se encontrem nesta situação” (Decreto-Lei n.º 15/2010, de 9 de março).

Estas políticas orientadas para proteção das famílias mais atingidas pela crise, estavam alinhadas com o “Plano de relançamento da economia europeia” de 2008 da Comissão Europeia que, entre outros objetivos, visava:

“Reduzir os custos humanos da desaceleração económica e o seu impacto sobre as camadas mais vulneráveis. Muitos trabalhadores e suas famílias estão já a ser afetados pela crise ou sê-lo-ão em breve. Podem ser tomadas medidas que contribuam para conter a perda de postos de trabalho e para ajudar as pessoas a reintegrarem rapidamente o mercado de trabalho em vez de se terem de confrontar com o desemprego de longa duração” (EC, 2009:2).

Porém, como a despesa pública aumentou dramaticamente, a crise da dívida, juntamente com a pressão da opinião pública a partir de Bruxelas e mais tarde das agências de *rating* financeiro para reduzir o défice, forçaram a uma mudança de estratégia e, assim, as prioridades foram completamente invertidas.

Começa então a segunda fase, marcada pela aprovação pelo Parlamento, em março de 2010, do primeiro Pacto para a Estabilidade e o Crescimento (PEC 1) que assume a redução da despesa pública como prioridade e introduz a disciplina da austeridade a toda administração pública.

Em maio do mesmo ano o Governo submete um conjunto de medidas adicionais ao Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013 (o PEC II) e em julho elimina os benefícios temporários criados em dezembro de 2009 e março de 2010 para os desempregados.

Um ano depois, em maio de 2011 o governo português assinava o Memorando de Entendimento com a Troika (Governo da República *et al.*, 2012) que iria estabelecer padrões mais estritos de austeridade na despesa pública.

Dentre as disposições que iriam ter um maior impacto no funcionamento dos serviços sociais públicos, contam-se as seguintes:

- “Melhorar o funcionamento da administração central, (...) reduzindo e extinguindo serviços que não representem uma utilização eficaz de fundos públicos” [1.7.];
- “reorganizar as administrações local e regional e a prestação de serviços da administração central a nível local” [1.7.3.];
- “limitar admissões de pessoal na administração pública [1.9.i]
- “congelar salários no sector público, em termos nominais, em 2012 e 2013, e limitar promoções [1.9.ii];
- [impor um] “decrécimo de 1% por ano no número de trabalhadores da administração central e de 2% no número de trabalhadores das administrações local e regional” [1.29.iii];
- “Reorganizar a administração local e reduzir significativamente o número de entidades autárquicas” [3.43.];
- “Reduzir o número de agências locais dos ministérios (por exemplo, finanças, segurança social, justiça) ” [3.46.].

No plano sectorial, o memorando identifica para cada uma das áreas sociais um conjunto de reformas que visam, designadamente:

Educação

- “Reduzir os custos na área da educação, racionalizando a rede escolar através da criação de agrupamentos de escolas, redução das necessidades de pessoal, centralização de aquisições e de redução e racionalização das transferências para escolas particulares com acordos de associação” [1.8.];

Saúde

- “Reduzir o custo orçamental global com sistemas de saúde dos trabalhadores em funções públicas (ADSE, ADM e SAD) diminuindo a comparticipação da entidade empregadora e ajustando o âmbito dos benefícios de saúde [1.9.iii];
- “Reduzir a despesa pública com medicamentos (...) para cerca de 1% do PIB” [3.50]
- Aplicação mais rígida da condição de recursos (...)” [3.50.i]
- Aumento das taxas moderadoras em determinados serviços (...)” [3.50.ii]
- “Reduzir substancialmente (em dois terços no total) as deduções fiscais relativas a encargos com a saúde” [3.51];
- “Reduzir o custo global orçamental dos sistemas actuais – ADSE, ADM (Forças Armadas) e SAD (Forças Policiais) (...), com vista a que os sistemas se financiem por si próprios” [3.52]

Segurança Social

- “Reduzir as pensões acima de 1.500 euros (...)”, “Suspender a aplicação das regras de indexação de pensões e congelar as mesmas (...)” [1.11 e 1.12];
- “Reduzir a duração máxima do subsídio de desemprego para não mais do que 18 meses” [4.1.i];
- “Limitar os subsídios de desemprego a 2.5 vezes o Indexante de Apoios Sociais (IAS) e introduzir um perfil decrescente de prestações (...) após seis meses de desemprego (uma redução de pelo menos 10% do montante de prestações)” [4.1.ii];

A partir da aprovação do memorando foram surgindo novas medidas que reforçavam a opção pela redução da despesa pública e pela austeridade. Nem todas porém vingaram face à contestação popular e à fiscalização do Tribunal Constitucional. Eis algumas delas:

- 30 de junho de 2011 – contribuição extraordinária dos funcionários públicos equivalente a 50% do subsídio de Natal, acima do salário mínimo nacional.
- 13 de outubro de 2011 - suspensão dos subsídios de férias e de Natal dos funcionários públicos e dos pensionistas com remuneração superior a 1100 euros durante a vigência do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro. Contudo esta suspensão dos subsídios veio a ser decretada inconstitucional em 5 de julho de 2012, embora com efeitos diferidos até 2013.
- 7 de setembro de 2012 – aumento de 7 pontos percentuais na taxa social única a pagar pelos trabalhadores do sector privado e redução 5,75 pontos percentuais na mesma taxa a pagar pelos empregadores. Este agravamento alarga-se também aos funcionários públicos, correspondendo à eliminação de um subsídio, enquanto o outro será diluídos pelos doze meses. Perante a imediata oposição da opinião pública em uma das maiores manifestações de sempre nas principais cidades do país, o Governo recua (JNg, 2013).
- 3 de outubro de 2012 – um conjunto de medidas para substituir as alterações na TSU declaradas inconstitucionais por decisão do Tribunal Constitucional são anunciadas e, mais tarde, incluídas na Lei do Orçamento do Estado para 2013⁶⁵: a) agravamento do IRS, b) taxa extraordinária de solidariedade para pensões acima dos 1350 euros c) suspensão de um dos subsídios (de férias) aos pensionistas e funcionários públicos com remuneração superior a 1100 euros e d) aplicação de uma taxa sobre os subsídios de doença e de desemprego. A 5 de abril de 2013 o Tribunal Constitucional considera inconstitucionais

⁶⁵ Lei nº66-B/2012, de 31 de dezembro de 2012

as medidas de suspensão dos subsídios de férias de funcionários e reformados e a aplicação da taxa sobre o subsídio de doença e desemprego.⁶⁶

Uma análise da despesa social pública entre 2008 e 2012⁶⁷ permite avaliar a expressão das políticas de austeridade nas contas do Estado e, a partir daí, estimar o impacto destas na oferta de serviços e de prestações sociais. Ela também permite distinguir uma primeira fase das políticas anticrise orientadas para o alívio das famílias e para a recuperação da economia e uma segunda orientada quase exclusivamente para a redução do défice público.

Escolhemos a área da Segurança Social por ser aquela sobre a qual as Contas Gerais do Estado prestam mais informação.

Na tabela 36 regista-se a variação da despesa corrente e de capital segundo as principais rubricas das Contas da Segurança Social.

Verifica-se que, mesmo na segunda fase das políticas anticrise marcada pelos objetivos do Memorando de Entendimento, o aumento da despesa não pôde ser evitado e que fatores diversos pressionaram para esse aumento: estrutura demográfica, quebra dos rendimentos e, em geral, agravamento das condições de vida das famílias, resistência da opinião pública relativamente às medidas de austeridade, inconstitucionalidade de algumas dessas medidas, etc.

⁶⁶ Acórdão do Tribunal Constitucional nº 187/2013, *Diário da República*, 1.a série—N.º 78—22 de abril de 2013

⁶⁷ 2012 é o ano mais recente para o qual estão disponíveis dados da Conta Geral do Estado.

Tabela 36

Segurança Social 2008-2012

Execução de despesas por rubricas (em milhões de Euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Despesa corrente	19 984,5	22 225,4	23 135,2	23 073,1	23 729,9
Pensões	12 818,2	13 464,7	14 011,9	14 448,7	14 427,6
• Sobrevivência	1 838,2	1 954,4	2 027,7	1 955,10	2 002,3
• Invalidez	1 421,60	1 417,7	1 407,7	1 395,5	1 373,6
• Velhice	9 532,4	10 068,6	10 547,3	11 063,8	11 018,1
• Benef. dos Antigos Combatentes	26,0	23,9	29,2	34,3	33,6
Pensão de Velhice do regime substitutivo bancário + BPN					516,0
Abono de família	823,3	1 000,0	968,2	674,4	663,9
Subsídio por doença	429,0	450,8	446,9	450,5	414,3
Subs. Desempr. e apoio ao emprego	1 566,6	2 045,2	2 221,1	2 103,8	2 593,0
Complemento Solidário para Idosos	110,5	227,2	265,2	272,7	272,1
Outras prestações	635,5	766,3	808,2	838,8	804,2
Ação social	1 479,8	1 616,6	1 611,4	1 548,9	1 534,7
Rendimento Social de Inserção	425,7	507,7	519,9	414,4	387,9
Administração	409,5	393,8	375,7	337,6	284,1
Outras despesas correntes	702,4	743,4	700,9	596,1	591,8
• das quais: transferências e subs. correntes	700,0	740,6	698,9	596,1	591,8
Ações de Formação Profissional	584,0	1 009,7	1 205,6	1 387,1	1 240,2
• das quais: com suporte no Fundo Social Europeu	468,7	790,6	982,4	1 159,5	1 083,3
Despesas de capital	54,0	44,4	33,1	30,1	30,9
PIDDAC	31,8	20,8	18,6	2,6	2,8
Outras	22,2	23,6	14,5	27,5	28,1
Despesa efetiva	20 038,5	22 269,8	23 168,3	23 103,2	23 760,8

Fonte: Min. Finanças, CGE 2008 a 2012

É particularmente expressiva ainda assim a redução da despesa em certas rubricas e ela tem a ver quase sempre com o efeito de certas medidas que foram sendo tomadas pelo Governo ou pelo Parlamento e que, em geral, estavam incluídas no Memorando como compromissos ou que foram incorporadas nas leis dos sucessivos Orçamentos Gerais do Estado:

- “Abono de família” (-19%). A partir de agosto de 2010 foram alteradas as condições de recursos⁶⁸ e a partir de setembro desse mesmo ano foi suspenso o pagamento adicional para escalões subsequentes ao 1º escalão e, por fim e a partir de novembro, foram eliminados os aumentos extraordinários nos dois primeiros escalões e a atribuição de abono nos 4º e 5º escalões⁶⁹. Em 2011 a diminuição foi mais drástica e deveu-se a) aos efeitos das reformas do ano anterior, b) à alteração das condições de acesso⁷⁰ e c) à redução para metade do valor associado às bolsas de estudo⁷¹. Finalmente em 2012 acresce como fator de redução da despesa a alteração dos procedimentos relativos à prova escolar⁷². Segundo dados preliminares do relatório que o Observatório das Famílias e das Políticas de Família e o Observatório Permanente da Juventude prepararam a pedido da UNICEF Portugal, “entre 2009 e 2012, mais de meio milhão de crianças e jovens (546.354) perderam o direito ao abono de família, o que corresponde a cerca de 30% dos beneficiários” (ICS, 2013:47).
- “Ação social” (-5% desde 2009). Depois de um aumento expressivo de 2008 para 2009 (10%), a despesa com esta rubrica veio lentamente a perder peso até 2012. Mais recentemente e já fora do período analisado o governo procurou contrariar esta tendência através do Plano de Emergência Social, tanto mais que o sector da Ação Social depende em significativa parte da cooperação com as instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias (ISFLSF) que crescentemente assumem a resposta às necessidades sociais acrescidas da população em tempo de crise (Sousa *et al.*, 2012)⁷³. Muitas destas instituições deparam-se com problemas de sustentabilidade muito sérios quer por via da redução da capacidade financeira das famílias para assumirem a comparticipação dos serviços sociais, quer em resultado do endividamento de muitas organizações que se envolveram no Programa PARES, para a expansão da rede de equipamentos sociais.
- “Rendimento social de inserção” (-25% desde 2010). Esta redução decorre em grande medida a) da revogação dos apoios especiais e complementares, b) da revisão das regras de cálculo da prestação, por força da alteração das condições de recursos, a partir de junho de

⁶⁸ Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho.

⁶⁹ Decreto-Lei n.º 116/2010, de 22 de outubro.

⁷⁰ Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho.

⁷¹ Lei n.º 55-A/2010 de 31 de dezembro.

⁷² Despacho n.º 12284/2011, do Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar.

⁷³ Segundo Sousa *et al.* o peso das transferências do Estado para as ISFLSF tem vindo a diminuir desde 2001, ano em que representava 59% dos seus recursos financeiros, para se situarem em 2008 em torno dos 46%. O financiamento restante é largamente assegurado pelas comparticipações das famílias, de onde se deduz a força do impacto da quebra de rendimentos das famílias nestas organizações.

2010⁷⁴, c) da aplicação de regras de elegibilidade mais restritivas e d) da fixação do valor do RSI, a partir de julho de 2012⁷⁵.

- “Despesas de administração” (-31%). A redução fez-se sentir não só nas “despesas com pessoal” em resultado das reduções de remunerações e suspensão dos subsídios de férias e de Natal (OGE 2012) e de trabalhadores (cumprindo o objetivo fixado em março de 2012 de redução anual de 2% dos efetivos⁷⁶), mas também nas despesas com “aquisição de bens e serviços” (algumas vezes mascarando despesas com pessoal contratado mas sem vínculo).
- “Outras despesas correntes” (-16%)
- “Despesas de capital” (-43%). As restrições fortes no investimento público em capital (sobretudo em PIDDAC), mesmo quando cofinanciado por programas comunitários, explica esta quebra drástica na despesa.

Globalmente a despesa aumentou (19%) nos cinco anos em análise e isso deveu-se a razões diversas todas elas relacionadas direta ou indiretamente, exclusiva ou parcialmente, com a crise, mas incidindo particularmente sobre certas rubricas:

- “Pensões de velhice” (21%). O acréscimo da despesa com pensões de velhice é regular ao longo dos cinco anos e resulta em parte de fatores demográficos. Conjunturalmente outros fatores fizeram-se sentir, como a atualização do montante das pensões mais baixas a partir de 2010⁷⁷ e o peso das pensões do regime substitutivo bancário, a partir de 1 de janeiro de 2012, transferido para a Segurança Social sem a concomitante transferência dos fundos para OSS – pelo que se supõe deverá ser anualmente coberto por transferências do OE – e sem avaliação do peso das responsabilidades futuras deste fundo que se adivinham pouco vantajosas uma vez que foram os próprios bancos que quiseram transferir este fundo para o Estado⁷⁸. No sentido da redução da despesa contribuíram a suspensão das pensões antecipadas com efeitos a partir de 2009 e a suspensão total ou parcial do pagamento do 14º mês e do subsídio de Natal, em 2012, para as pensões do Regime Geral.
- “Complemento solidário para idosos” (146%). Existindo uma ampla convergência política para o aumento desta prestação, foram também sendo ultrapassadas algumas limitações à sua procura.
- “Subsídio de desemprego e apoio ao emprego” (67%). Este aumento decorre dos números crescentes do desemprego e, numa primeira fase (primeiro semestre de 2010), do impacto das medidas extraordinárias

⁷⁴ Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho

⁷⁵ Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho e Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto

⁷⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/2012, de 7 de março

⁷⁷ Portaria n.º 323/2009, de 24 de dezembro

⁷⁸ Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro

de apoio aos desempregados criadas em 2010⁷⁹. Porém em 2011 a despesa com “subsídio de desemprego e apoio ao emprego” baixou cerca de 5%, em virtude da alteração das regras de atribuição das prestações, da eliminação das medidas extraordinárias referidas acima e, ainda, da aplicação das novas regras de acesso às prestações sociais não contributivas, que afetaram o “subsídio social de desemprego”. Em 2012 a despesa nesta rubrica aumenta de novo em virtude do aumento galopante do desemprego.

- Outras prestações (27%)
- “Ações de formação profissional com suporte no Fundo Social Europeu (FSE) (131%). O aumento foi crescente até 2011, mas em 2012 a despesa dos subsídios de formação profissional com suporte no FSE começa, também ela, a ser reduzida.

Se se analisar a variação das rubricas da despesa por classificação económica em cada um dos outros Ministérios da Área Social (Saúde e Educação) ressaltam novos aspetos da política de austeridade⁸⁰.

O dado mais evidente e comum aos dois Ministérios é a redução das despesas com pessoal: 27,1 % no da Saúde e 5,2% no da Educação (15,3% se se considerar a redução de 2011 para 2012).

No caso do Ministério da Saúde o montante da despesa é muito influenciado pela rubrica “aquisição de bens e serviços” (86,3% em média) a qual registou uma redução de 11,3% nos cinco anos. Entre 2010 e 2012 as despesas correntes sobem um pouco (3,7%) apesar da quebra na massa salarial (e também nas “transferências correntes”) devido ao aumento da despesa com “aquisição de bens e serviços”. Igualmente as despesas de capital sofrem uma redução muito significativa (-27,3%; -54,4% de 2010 a 2014).

No caso do Ministério da Educação apenas as despesas de pessoal registam uma quebra: ligeira entre 2010 e 2012 (-5,2%) e mais acentuada entre 2011 e 2012 (15,3%) e entre 2011 e 2014 (-18,4%).

⁷⁹ Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho; Decreto-Lei n.º 77/2010, de 24 de junho.

⁸⁰ Neste caso as Contas Gerais do Estado apenas permitem obter informação sobre os anos de 2010, 2011 e 2012. Recorremos ao Orçamento Geral do estado (OGE) de 2013 e 2014 para completar a informação tendo em devida conta que se trata de uma fonte distinta em que a despesa é apenas prevista e não executada.

Tabela 37

Ministério da Saúde 2010-2014. Despesas executadas e orçamentadas por rubricas (em milhões de Euros)

	CGE 2010	CGE 2011	CGE 2012	var. CGE 2010/12 (%)	OGE 2013	OGE 2014
Despesa Corrente	9 389,1	8 731,1	9 740,6	3,7	8 275,0	8 142,7
Despesas com Pessoal	1 253,7	1 121,1	913,6	-27,1	1 032,9	964,1
<i>- Desp. Pessoal/Despesa total (%)</i>	<i>13,2</i>	<i>12,7</i>	<i>9,3</i>		<i>12,4</i>	<i>11,8</i>
Aquisição de Bens e Serviços	8 036,6	7 533,1	8 767,0	9,1	7 177,5	7 126,6
Transferências Correntes	81,5	70,9	45,7	-43,9	51,6	42,4
Outras Despesas Correntes	15,2	6,0	14,4	-5,3	11,9	9,3
Despesa de Capital	134,2	125,7	97,5	-27,3	69,3	61,2
Aquisição de Bens de Capital	94,0	99,9	78,3	-16,7	57,0	52,5
Transferências de Capital	40,2	25,8	19,3	-52,0	12,3	8,7
DESPESA TOTAL	9 523,3	8 856,8	9 838,1	3,3	8 344,3	8 203,9

Tabela 38

Ministério da Educação 2010-2014. Despesas executadas e orçamentadas por rubricas (em milhões de Euros)

	CGE 2010	CGE 2011	CGE 2012	var. CGE 2010/12 (%)	OGE 2013	OGE 2014
Despesa Corrente	6 955,6	8 575,2	7 360,2	5,8	7531,3	7375,7
Despesas com Pessoal	5 491,8	6 149,0	5 207,0	-5,2	5202,9	5015,4
<i>- Desp. Pessoal/Despesa total (%)</i>	<i>77,1</i>	<i>69,0</i>	<i>63,3</i>		<i>64,1</i>	<i>63,0</i>
Aquisição de Bens e Serviços	94,9	338,2	426,9	349,8	430,3	432,9
Transferências Correntes	997,7	1 572,2	1 251,0	25,4	1239,5	1186,2
Outras Despesas Correntes	371,2	515,5	442,3	19,2	625,4	709,6
Despesa de Capital	170,3	333,4	859,3	404,6	582,3	581,6
Aquisição de Bens de Capital	75,0	134,3	601,4	701,9	362	310,9
Transferências de Capital	95,3	185,4	132,3	38,8	142,9	146,1
DESPEZA TOTAL	7 125,9	8 908,6	8 219,5	15,3	8113,6	7957,3

4.2.3 Novos desafios para os serviços sociais públicos

O processo de reestruturação e mudança dos serviços afetados pela crise e austeridade é muito complexo. Começaremos por distinguir entre os impactos das políticas anticrise desta segunda fase do lado da oferta e os do lado da procura.

Dimensões do impacto da crise na oferta de serviços sociais.

- redução dos benefícios sociais,
- eliminação de serviços

- redução das necessidades de pessoal: rescisões voluntárias, aposentação e demissão ganhos de centralização⁸¹;
- privatização da gestão pública
- corte cego no orçamento de despesas correntes.

Num Estado pouco transparente em termos organizacionais, uma medida aparentemente benigna (e consensual em termos de prioridades de poupança) pode assumir efeitos inesperados.

- Em maio de 2010, o PEC II determinou o bloqueio das rubricas do Orçamento relacionados com o consumo de bens e serviços intermédios, como as comunicações, os salários extras, assistência técnica e prémios de desempenho. O efeito mais inesperado desta medida, que era destinada a reduzir a despesa corrente da Administração Pública sem tocar nas despesas de pessoal, foi precisamente o "despedimento massivo" do pessoal em regime de prestação de serviço, que não tinha vínculo salarial com o Estado e que do ponto de vista da contabilidade pública era financiado pelas mesmas verbas do tonner das impressoras⁸². Nalguns serviços, onde a proporção de trabalhadores sem vínculo era muito elevada, o trabalho paralisou.

Intencionalmente ou não, a redução de pessoal nos serviços públicos tornou-se a obsessão dos governos. A tabela 39 ilustra o modo como, na Administração Central do Ministério da Saúde, a despesa com pessoal foi reduzida entre 2010 e 2012.

Por isso, a alteração dos modos de prestação de serviços sociais tornou-se uma resposta corrente: por exemplo, passando da prestação direta dos serviços à prestação indireta através de parcerias público/privado, do *outsourcing*, e mesmo do financiamento de serviços sociais prestados por organizações não lucrativas.

⁸¹ Segundo o Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE) da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), "a Administração Central (administração direta e indireta do Estado), a qual representa acima de três quartos do emprego público, reduziu em 2,7% o número de postos de trabalho no final de 2011 em relação ao ano anterior, situando-se agora abaixo dos 540 mil trabalhadores" (Ministério das Finanças, 2012:34).

⁸² Os dados oficiais confirmam ter havido em 2010 uma redução significativa do número de contratos de prestação de serviços na Administração Central, "desde logo, contratos com pessoas singulares: por exemplo, de dezembro de 2005 a setembro de 2010, verificou-se uma redução de 54,9% nas avenças com pessoas singulares" (Ministério das Finanças, 2012:35).

Tabela 39

Ministério da Saúde - Administração Central 2010-2012

Despesas com pessoal pagas por rubricas (em Euros)

	2010		2011		2012	
	Euros	2010 =100	Euros	2010= 100	Euros	2010 =100
Remunerações certas e permanentes	7 309 370	100,0	6 394 413	87,5	4 062 889	55,6
Órgãos sociais	656 941	100,0	523 879	79,7	242 710	36,9
Pessoal dos quadros-regime de função pública	3 522 196	100,0	3 060 293	86,9	2 309 110	65,6
Pessoal contratado a termo	82 062	100,0		0,0		0,0
Pessoal em regime de tarefa ou avenca	200 939	100,0	104 254	51,9	48 843	24,3
Pessoal em qualquer outra situação	1 440 522	100,0	1 458 734	101,3	1 122 947	78,0
Gratificações	2 799	100,0	2 799	100,0	1 400	50,0
Representação	234 692	100,0	182 202	77,6	121 969	52,0
Subsídio de refeição	212 537	100,0	227 707	107,1	164 480	77,4
Subsídio de férias e de natal	956 682	100,0	834 545	87,2	51 430	5,4
Abonos variáveis ou eventuais	232 239	100,0	212 161	91,4	166 655	71,8
Horas extraordinárias	53 588	100,0	64 882	121,1	46 189	86,2
Ajudas de custo	167 466	100,0	118 791	70,9	51 645	30,8
Indemnizações por cessação de funções	8 478	100,0	25 640	302,4	66 371	782,9
Outros suplementos e prémios	518	100,0	2 848	549,8		0,0
Outros abonos em numerário e espécie	2 189	100,0		0,0	2 450	111,9

Fonte: CGE

Na verdade a tendência para substituir a produção direta de serviços públicos por prestação indireta através de prestadores privados (não lucrativos ou mesmo lucrativos) já se verificava em Portugal muito antes da crise (Hespanha, 2008). Mas tem sido crescente o uso do argumento de excesso de burocracia estatal para o Governo impor uma agenda de transferência de responsabilidades para a esfera privada.

Importa fazer notar que existe uma conflitualidade crescente no âmago do Estado Social entre, de um lado, uma lógica burocrática associada à gestão e redistribuição de recursos, em que se procura obter maior eficiência na despesa, rigor na atribuição de recursos, e fiscalização permanente e, do outro, uma lógica solidária de prevenir situações de pobreza e de exclusão e de assegurar direitos básicos de cidadania, assente em critérios de justiça social e diferenciação positiva. Coroando este conflito e de certo modo acirrando-o, surge de forma cada vez nítida a lógica política que usa o argumento de excesso de burocracia estatal para transferir responsabilidades para a esfera privada, remetendo para uma “parceria público/social” e para um “compromisso assente na partilha de objetivos e interesses comuns, bem como de repartição de obrigações e responsabilidades entre o Estado e as Instituições”⁸³.

Começa a ganhar contornos cada vez mais nítidos esta transferência de responsabilidades, que um membro do governo designou mesmo de “mudança de paradigma” (Público, 25/09/2013)⁸⁴. Como forma de operacionalizar esta mudança, o Governo criou a Rede Local de Intervenção Social⁸⁵, um “modelo de organização, de intervenção articulada e integrada, de entidades públicas ou privadas com responsabilidade no desenvolvimento da ação social”, regendo-se por princípios de contratualização, cultura de direitos e obrigações e intervenção de proximidade. Aguarda-se agora a regulamentação do despacho. No entanto, em entrevista à comunicação social, o Secretário de Estado foi já avançando alguma informação relevante como a delegação de competências de ação social em instituições de solidariedade, que serão financiadas por fundos comunitários. Dessas competências passam a constar a receção e gestão dos processos relativos a medidas como o Rendimento Social de Inserção⁸⁶, o subsídio social de desemprego e os subsídios eventuais. Quanto às competências da Segurança Social, os técnicos serão “agentes de fiscalização e avaliação”. (Público, TSF, 25/09/2013).

⁸³ Protocolo de Cooperação 2013-2014 entre o Ministério da Solidariedade e Segurança Social e a União das Misericórdias Portuguesas, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade e a União das Mutualidades Portuguesas. [disponível online: <http://www4.segsocial.pt/documents/10152/453857/Protocolo+MSSS+Uni%C3%A3o+Miseric%C3%B3rdia+Port+Confed+Nac+IPS+Uni%C3%A3o+Mutualista+Port>]

⁸⁴ <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/estado-paga-a-instituicoes-particulares-para-que-assumam-mais-competencias-na-gestao-da-accao-social-1606939>.

⁸⁵ Despacho nº12154/2013, de 24 de setembro.

⁸⁶ Esta entrega da gestão do RSI às IPSS já tinha sido iniciada pelo governo anterior.

Questão relacionada com esta é a intenção (e também a prática) de delegar nos municípios - ou partilhar com eles - alguns serviços da Administração Central. Em certa medida a crise aumentou a legitimidade das autoridades locais no processo de descentralização, embora isso represente uma enorme sobrecarga de custos e de pressões sociais. Em domínios como a Ação Social, os serviços sociais dos municípios já coordenam de facto o que se passa no território, em articulação com os Centros Distritais de Segurança Social, sendo de tal exemplo o Programa Rede Social, já implantado em todo o território, cuja coordenação compete, na maioria das vezes, aos Municípios, e cuja articulação com a RLIS, a ser coordenada pela Segurança Social, não é ainda clara. Mas também no emprego, existe em alguns municípios autênticos minicentros de emprego a funcionar dentro das Câmaras Municipais.

Um outro efeito frequentemente negligenciado pelos decisores são as consequências a longo prazo dos cortes que incidiram sobre políticas preventivas.

No domínio do investimento na qualidade e na disponibilização de serviços sociais às famílias, é de referir o caso dos serviços de apoio à primeira infância (0-3 anos). Já em 2013, a OCDE recomendou uma vez mais a Portugal que expandisse a sua rede de apoio a crianças para famílias de baixos rendimentos, como forma de as apoiar na conciliação trabalho/família e reduzir o risco de pobreza associado ao trabalho. De facto, ao longo dos anos, em vários documentos de estratégia nacionais, tem sido reiterada a importância de facilitar às famílias mais vulneráveis o acesso à rede de serviços e equipamentos, com o argumento de que promove a inclusão social das crianças destes agregados, contribui para a igualdade de oportunidades no acesso à escola e para o sucesso da aprendizagem (e, segundo alguns especialistas, quanto mais cedo se investir, maior será o retorno), e também porque ajuda a conciliar a vida profissional, pessoal e familiar dos adultos ativos desses agregados que já acumulam outras desvantagens no acesso ao mercado de trabalho.

De facto, tem vindo a registar-se um aumento contínuo da taxa de cobertura das respostas à primeira infância - creches e amas: 19,8% em 2000; 30,2% em 2008 e 41,8% em 2012⁸⁷. Contudo, no âmbito do PES, o Governo optou por simplificar o quadro legislativo, no sentido de permitir a flexibilização e maximização da capacidade instalada na vertente lucrativa, por forma a gerar um aumento potencial de 20 mil vagas na rede de creches já existente. Na sequência deste processo, continua a não se acautelar e priorizar o acesso a estes serviços às crianças de agregados economicamente mais vulneráveis.

Um outro caso é o do sistema de ensino e formação, onde se torna fundamental investir na sua qualidade e desempenho como forma de garantir a

⁸⁷ Dados da Carta Social para Portugal Continental. O aumento acentuado da taxa de cobertura média deve-se, por um lado, ao decréscimo da população residente dos 0 aos 3 anos e, por outro, ao aumento da capacidade instalada no âmbito do Programa Pares e do Programa Equipamentos Sociais (POPH).

todas as crianças e jovens uma educação inclusiva e capaz de promover o seu desenvolvimento a vários níveis (emocional, social, cognitivo e físico). Ele contribui ainda dessa forma para quebrar os ciclos de pobreza e exclusão social que se tendem a reproduzir geracionalmente.

Acontece, porém, que os níveis de educação e formação constituem precisamente uma das vulnerabilidades estruturais de Portugal. Apesar dos progressos alcançados ao longo dos últimos anos – note-se que entre 1998 e 2012 verificou-se um decréscimo de quase 26 pontos percentuais da taxa de abandono precoce de educação e formação, registando 20,8% em 2012 -, os níveis de abandono precoce de educação e formação são ainda elevados⁸⁸.

Todos os cortes registados nas políticas de educação/formação são bons exemplos de medidas que terão efeitos negativos a longo-prazo. Destaca-se aqui o fim da Iniciativa Novas Oportunidades ou a reorganização com vista à redução das Atividades de Enriquecimento Curricular – a Escola a Tempo Inteiro.

Acresce ainda que estas medidas produzem impacto não só nos seus destinatários diretos, os alunos/formandos, como também viram do avesso as vidas de professores/formadores que, por via de “ajustamento salarial” ou do programa de rescisões⁸⁹, se vêm obrigados a reconverter profissionalmente e/ou a emigrar.

Do lado da procura, os impactos estão associados à redução do rendimento disponível das famílias, devido:

- à redução dos direitos sociais em saúde, educação, segurança social e assistência social, habitação, etc.;
- aos cortes nos salários da função pública
- ao aumento da tributação sobre as pensões;
- ao aumento dramático do desemprego e do trabalho precário;
- à redução dos salários no mercado de trabalho

Embora o impacto da crise tenha uma expressão generalizada a todos os sectores da população, ele faz-se sentir de forma mais pesada nas famílias com baixos rendimentos e em quem teve de suportar uma situação inesperada de desemprego.

Aos poucos, esse impacto estende-se a outros grupos sociais igualmente afetados pela precariedade do trabalho, através da redução do rendimento por excesso de endividamento, pobreza ou aumento de transtornos mentais.

São as famílias de classe média afetadas pela crise que aumentam mais a procura de serviços públicos (prestados pelas instituições públicas ou por

⁸⁸ Este resultado está ainda acima do registado para a UE27, 12,8%, e distante da meta nacional assumida no âmbito da Estratégia Europa 2020: 10% em 2020.

⁸⁹ http://rr.sapo.pt/informacao_detalhe.aspx?fid=27&did=129046

instituições não lucrativas) em virtude do seu custo menos elevado do que as instituições lucrativas a quem tinham confiado esses serviços. Um caso particular é o da habitação, na qual e devido ao seu endividamento, muitas famílias perderam as suas casas e procuram uma resposta nos serviços de habitação dos municípios.

A evidência mais forte das dificuldades das famílias em lidar com a crise revela-se na utilização das medidas de proteção social disponibilizadas pelo Estado. O estudo recente de Ana Andrade (Andrade, 2012), a nível de um distrito do Continente e numa área muito particular da proteção social – as medidas de carácter assistencial ou, numa linguagem mais institucional, do sistema de proteção social de cidadania – permite analisar a variação da procura e da oferta dessas medidas entre 2009 e 2012.

Rendimento Social de Inserção

A nota mais saliente é a redução das famílias beneficiárias em 30% quando se sabe que os níveis de pobreza têm aumentado. O facto de a procura do RSI ter aumentado, pelo menos em alguns anos do mesmo período, permite entender que aquela redução se deveu não a uma redução da procura mas antes às mudanças nas condições de acesso à medida que ocorreram nesse período. É que no mesmo período, se dá um aumento do número de requerimentos de RSI arquivados, que em 2012 foi de 30% em relação ao ano de 2009. Como observa a autora o principal motivo para o grande número de arquivamentos é a falta de apresentação de documentação obrigatória para receber a prestação.

Ação Social

Entre 2009 e 2012, houve um manifesto aumento (cerca de 70%) da procura de apoios da Ação Social por parte de agregados familiares em dificuldade, o que, em parte, pode estar relacionado com um desvio da procura devido à maior inacessibilidade do RSI. Os apoios económicos cresceram ainda a um maior ritmo (só num ano - 2012 - aumentaram 65% relativamente ao ano anterior) e incidiram principalmente nas tipologias: manutenção da casa (água, luz, gás, telefone); alugueres e renda; medicamentos; alimentação, e ajudas técnicas (óculos, próteses, cadeiras de rodas, entre outras).

Rede Nacional de Cuidados Continuados e Integrados (RNCCI)

Também neste domínio se registou um aumento quer no número de sinalizações quer no número de internamentos entre 2009 e 2012. Porém, “estando RNCCI ainda numa fase de implantação (e com uma volumosa lista de espera), não se pode garantir que este aumento resulte de um aumento da procura, sendo possível que resulte apenas da maior oferta de camas” (Andrade, 2013:35).

Importa mencionar que a política de implementação da RNCCI sofreu uma travagem com o atual Governo tendo havido sérios problemas de financiamento devido ao facto de a principal fonte de financiamento serem as receitas dos jogos sociais e não o OGE. Muitos processos de acreditação de instituições que se

candidataram à Rede estão parados e existem pagamentos do Estado em atraso.

Complemento Solidário para Idosos (CSI)

O número de beneficiários desta prestação manteve-se praticamente inalterado no período de 2009-2012 o que pressupõe que não houve procura adicional por este tipo de resposta. Por seu turno, verificou-se uma quebra no número de idosos a requerer esta prestação. Para a autora, esta regressão pode ser devida à alteração nas regras de cálculo da condição de recursos e fundamenta no facto de “os motivos que explicam o aumento de processos indeferidos são maioritariamente a condição de recursos não satisfeita, indicando que o valor dos rendimentos não confere o direito ao Complemento Solidário para Idosos”. Outros motivos são o facto de “o valor dos recursos (rendimentos mais a componente de solidariedade familiar) também não conferir o direito à prestação de CSI. Para além destes, outros motivos apresentados como causa para o indeferimento é o rendimento dos filhos determinarem a exclusão da medida; não ter a idade mínima legal para poder requerer à prestação e ainda, a condição de pensionista não ser satisfeita” (Andrade, 2013:41).

Subsídio Social de Desemprego

Está-se perante um outro caso de redução do número de beneficiários entre 2009 e 2012 por motivos relacionados com alteração das condicionalidades da prestação.

Tabela 40

2009-2012 - Beneficiários do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego

Anos	Beneficiários do Subsídio de Desemprego		Beneficiários do Subsídio Social de Desemprego	
	v.a.	%	v.a.	%
2009	7.476	22	2.037	35
2010	8.205	24	1.828	31
2011	8.191	24	1.004	17
2012	10.860	31	1.020	17

Fonte: Instituto da Segurança Social, I.P. (CDSS de Coimbra)

Como se viu, em 2009 o Governo alargou o prazo de atribuição deste subsídio através do Decreto-lei nº68/2009, mas, pouco tempo depois, em 2010 entraram em vigor regras mais rigorosas na atribuição e manutenção do subsídio

social de desemprego, como a Lei de condição de recursos que alargou os rendimentos a considerar para a atribuição e manutenção das prestações de natureza não contributiva.

Uma análise mais pormenorizada das reformas introduzidas nas políticas que mais diretamente visam combater a pobreza e a exclusão social será feita na secção seguinte.

4.2.4 Em que medida a crise afeta as escolhas dos cidadãos relativamente aos serviços de que necessitam e em que medida os serviços se ajustam a estas escolhas?

Para aqueles que viram reduzidos os seus rendimentos e os apoios sociais a que tinham acesso e aumentados os seus custos de reprodução, uma atitude comum é atrasarem o pagamento das mensalidades dos serviços (creches, lares, centros de dia, refeitórios, etc.) ou pedirem a sua redução (CNIS, 2012: 20).

Em outros casos, em que as famílias recorriam à provisão privada de serviços (creches, infantários, lares, ATL, escolas privadas) assiste-se a uma deslocação da procura para os serviços públicos, por parte daqueles que viram os seus rendimentos diminuídos. Um caso particular é o do alojamento em que, por força do endividamento, muitas famílias desalojadas procuram respostas nos serviços municipais de habitação.

A mesma deslocação da procura pode ser sentida pelos serviços sociais fornecidos pelo terceiro sector. Assim, as organizações do sector privado não lucrativo que cobram um preço pelos serviços que prestam (como creches, infantários, centros de dia), para além dos atrasos e reduções no pagamento das mensalidades, sofrem também uma redução na procura sempre que alguns de seus utilizadores recorrem a respostas alternativas mais baratas para resolverem as suas necessidades (cuidados informais, a assistência à família, a assistência pública) (CNIS. 2012:20; Silva, 2013, Watson). Muitas vezes as pessoas desempregadas, enquanto esperam por um novo emprego, assumem este tipo de tarefas de cuidar, de forma remunerada ou não. Em outros casos, as instituições suportam os custos daquelas famílias que, esporádica ou regularmente, não podem pagar.

No caso da guarda de crianças, há evidência de que os pais em dificuldade para pagar as creches optam por retirar os seus filhos delas. O mesmo ocorre, em menor grau, com os familiares idosos ou outros dependentes. São cada vez mais comuns os relatos de falta ou de atraso nos pagamentos às IPSS e Misericórdias por parte das famílias (CNIS:20).

Estando fortemente dependentes das transferências da Segurança Social, as Instituições Particulares de Solidariedade Social, ficam duplamente vulneráveis devido aos seus utilizadores que não conseguem pagar e à demora nas transferências do Estado.

Existem efeitos cruzados e contraditórios da procura de serviços e da oferta de serviços, mas falta uma pesquisa sistemática e completa destas situações, aliás muito dificultada pela política de crescente opacidade dos serviços públicos.

O estudo de Mariana Caramelo (Caramelo, 2013) sobre a variação anual da frequência das creches e jardins-de-infância e estruturas residenciais para idosos num Distrito da Região Centro entre 2009 e 2012 mostra haver uma enorme diversidade de situações não se podendo concluir por um padrão simples de redução ou de aumento. No caso dos lares de idosos, ela afirma que “se tivéssemos que concluir por alguma tendência de variação do número de clientes nas estruturas residenciais para idosos, concluíamos que há uma maior tendência a um aumento do número de idosos neste tipo de instituições, com um aumento médio de 19% entre o ano de 2009 e 2012” (Caramelo, 2013:38). Já no caso das creches, ela afirma que “na maioria dos casos não houve variação, mas fixando-nos apenas nos casos em que houve variação chegamos à conclusão que na maioria dos equipamentos a tendência que se verifica no número de crianças é de descida e como podemos verificar esta é bastante acentuada” (*ibid.*:36). É salientado ainda o facto de o padrão de comportamento dos utentes não abrangidos por acordos ser muito mais claro no sentido da redução de frequência ao longo do período estudado, quer nos lares de idosos quer nas creches (*ibid.*:42).

A perceção dos técnicos inquiridos nesse estudo sobre as razões da variação das frequências ajuda a entender a diversidade de situações encontrada. Nos casos em que houve aumento da frequência em estabelecimentos para idosos ou para crianças, as razões apontadas pelos técnicos incluem a “incapacidade dos cuidadores” (44% das respostas), o “aumento da situação de dependência dos idosos” e a “emigração dos filhos dos idosos” (ambos com 22% de respostas), “o gosto pelo trabalho que a sua instituição desenvolve”, “falta de suporte familiar” e “a saída para valências de menor custo” (todos com 11%). Aparentemente nenhuma destas causas está relacionada de forma direta com a crise, mas isso pode ser significativo das prioridades que as pessoas estabelecem quando têm de escolher o melhor uso dos recursos. Nos casos em que a frequência destes estabelecimentos diminuiu, as razões mais apontadas foram o desemprego de longa duração e a redução dos rendimentos dos familiares mais diretos que passaram a cuidadores, mas a emigração dos pais das crianças que frequentavam os estabelecimentos, bem como a saída de utentes para os estabelecimentos da rede pública também são hipóteses apontadas pelos inquiridos. Assim, a autora conclui que “todos os fatores que são apontados pelos técnicos das instituições e que justificam uma diminuição do número de clientes estão diretamente relacionados com a crise, sendo os fatores mais apontados o desemprego de longa duração que faz com que os pais das crianças os retirem das creches de forma a que consigam poupar algum dinheiro que lhe pode fazer falta para outras despesas e ficam com os seus filhos em casa ou ainda ficam em casa de outros familiares que também estejam numa situação de desemprego” (*ibid.*:54).

Sobre os efeitos destas mudanças nos serviços, se, por um lado, o acréscimo de procura de serviços sociais pressiona no sentido de um aumento do número de profissionais para responder a esse acréscimo; por outro lado, os cortes orçamentais e o congelamento das contratações orçamentadas, as menores receitas ou o aumento da prestação de serviços por trabalhadores informais e familiares pressionam no sentido da redução da oferta de serviços. No caso dos trabalhadores dos serviços sociais públicos, estes são claramente afetados pela redução dos salários e os mais velhos sentem-se impelidos a passar à situação de reforma.

Na verdade, a procura de serviços pelos cidadãos é afetada de duas maneiras diferentes e contraditórias. Por um lado, a perda ou a diminuição de rendimentos (como no caso dos desempregados) determinam um aumento da procura de serviços sociais públicos. Por outro lado, os cidadãos que pagam os serviços sociais das creches, lares ou centros de dia tendem a procurar respostas alternativas de satisfazer as suas necessidades, quando ficam desempregados (por exemplo através do recurso a prestadores informais de serviços ou do trabalho próprio). Uma situação bem comum é a das famílias beneficiárias do subsídio de desemprego ou do RSI que, sendo formadas por casais jovens com filhos ou idosos dependentes a cargo, são forçadas a retirar as crianças ou os dependentes das instituições quando perdem os subsídios (CNIS, 2012: 169).

É certo que nem sempre uma maior procura de serviços sociais dá lugar ao recrutamento de mais pessoal. Mas isso acontece, em geral, sob circunstâncias muito particulares: por exemplo, quando a prestação do serviço não envolve o uso elevado de recursos humanos, quando o aumento da procura é visto como temporário, quando houver uma disciplina rigorosa de contenção da despesa ou quando o sector de serviços não for muito sensível à pressão pública⁹⁰.

4.2.5 O risco de desqualificação dos serviços sociais

Os serviços sociais públicos foram levados a incorporar as regras de austeridade impostas pelo governo, utilizando os mesmos - ou menos ainda - recursos (humanos e materiais) para fazer face a uma procura aumentada. Contudo, a falta de pessoal e a sobrecarga em certos serviços tiveram como contrapartida a perda de qualidade o que não só tem prejudicado os utentes como desmobilizado os próprios profissionais.

As regras de austeridade, pelo menos desde 2010, incluem o bloqueio de fundos para algumas atividades - tais como despesas de deslocação e "outros trabalhos especializados" (25%), "estudos, relatórios de peritos, projectos e

⁹⁰ Durante a primeira fase do processo de desenvolvimento da crise em Portugal, a estratégia do Governo foi a de compensar as famílias de desempregados pela perdas de rendimento e, assim, alguns serviços públicos conseguiram uma melhor utilização ou até mesmo aumentar o seu pessoal através de contratos a termo fixo (ou, em alternativa, usando o *outsourcing*). Durante a segunda fase, a contenção da despesa foi priorizado e os serviços públicos tiveram de reduzir ainda mais os seus recursos humanos.

consultoria", aquisição de serviços (40%), e "o pagamento de horas extraordinárias, subsídios para trabalho noturno, comunicações, serviços de advocacia e assistência técnica" (20%) – e, por isso, tornaram-se um motivo de preocupação e um tema recorrente nos meios de comunicação social, principalmente porque prevaleceu uma aplicação cega das regras, sem qualquer atenção ao impacto que os cortes terão em áreas muito sensíveis de intervenção. Como um ex-membro do Governo salientou "A redução cega do número de funcionários pode ter graves consequências sociais, no atual contexto de crise" (Martins, 2010: 22).

São inúmeros os exemplos e os processos por que passa a degradação dos serviços em consequência dos cortes e da disciplina de austeridade (Paoletti e Carvalho, 2012; Eurofound, 2012a; Oxfam, 2013; Hauban *et al.*, 2013). Em alguns casos o objetivo da redução dos custos é encoberto pelo argumento de uma maior racionalização dos serviços ou de uma maior adequação a padrões internacionais, como nos casos da criação dos agrupamentos escolares, do encerramento das urgências e das maternidades, da prescrição de medicamentos em hospitais públicos, do "racionamento implícito" nos serviços públicos de saúde⁹¹.

Em outros casos a adoção de métodos expeditos para a estimativa dos rendimentos das famílias que usam os serviços, como o recurso a métodos indiciários, conduziu a injustiças flagrantes. A lei de condição de recursos que entrou em vigor em agosto de 2011 é um bom exemplo disso mesmo. No caso do Rendimento Social de Inserção, a definição de um teto máximo para as despesas com as prestações acompanhada pelo controlo apertado dos mecanismos de fiscalização e dos critérios de atribuição conseguiu fazer baixar em apenas um ano (jan 2010 - jan 2011) quase 25% dos gastos com esta política.

A incapacidade de dar resposta a uma procura acrescida, levou o presente Governo a determinar um aumento da oferta através da criação de vagas em certos serviços (escolas, creches, lares, etc.) alterando a regras anteriores sobre o dimensionamento desses serviços em função de critérios que visavam assegurar um nível de qualidade razoável. No caso dos lares de idosos "as dez mil camas adicionais vão ser conseguidas à custa da redução dos padrões de exigência: um quarto anteriormente ocupado por uma pessoa passará a ser ocupado por duas e onde até agora dormiam dois idosos passarão a dormir três" (Almeida, 2012). Nas escolas, o número máximo de alunos por turma foi também aumentado para todos os ciclos. Segundo os sindicatos de professores, "a medida (...) põe em causa princípios de exigência e mérito, de igualdade e qualidade na Educação. O MEC utiliza a velha receita de não olhar a meios, custe o que custar, para poupar dinheiro" (SPZC, 2012). Quanto às creches, o Governo afirmou no lançamento do Plano de Emergência Nacional (agosto de 2011) que "pretende também aumentar

⁹¹ Uma descrição alargada dos sinais de desqualificação dos serviços de saúde e da sua progressiva inacessibilidade aos doentes consta do Relatório da Primavera de 2012 divulgado pelo Observatório Português dos Sistemas de Saúde (OPSS).

o número de vagas das creches, passando de oito para dez até à aquisição de marcha, de dez para 14 até aos 24 meses e dos 15 para os 18 para as crianças até aos 36 meses” (JN, 2011).

A desqualificação dos serviços decorre ainda do aligeiramento dos procedimentos administrativos ou técnicos. No caso dos serviços com programas que exigem um acompanhamento personalizado, no âmbito de políticas sociais ativas (emprego, inserção e reinserção social, educação especial, etc.) os riscos de desqualificação são mais elevados. Nos serviços de emprego, por exemplo, a intervenção precoce e a elaboração de planos pessoais de emprego passou a ser feita de uma forma massiva e sem tempo para atender às particularidades de cada caso, com notória perda de eficácia, o que levou a uma recente revisão de procedimentos⁹². Um outro exemplo é o do Instituto da Segurança Social, uma instituição fundamental na área do trabalho social. Nos últimos anos perdeu mais de sete mil trabalhadores, apesar do aumento da procura de respostas sociais. De acordo com os sindicatos de funcionários públicos, a qualidade dos serviços prestados pelo Instituto está a diminuir rapidamente, a situação pode tornar-se mais aguda em tempos de crise social como o presente. A mesma fonte aponta "que a opção tem sido pelos contratos a termo, através de agências de trabalho temporário. Funcionários com contratos a termo, geralmente por apenas nove meses, estão a desempenhar funções complexas que requerem vários anos de experiência. Centenas de trabalhadores foram recrutados ao abrigo contratos a termo, tanto para áreas administrativas quanto de intervenção, e existem serviços em que todos os funcionários foram colocados por agências de trabalho temporário" (fonte?). Também os 400 trabalhadores de um *call center* concessionado pelo Instituto viram os seus contratos terminados por mudança de orientação no modelo de serviço por este decidida (Neves, 2012).

4.3 As desigualdades e a pobreza

Nas últimas décadas foram notórios os progressos alcançados no combate à pobreza em Portugal, sobretudo entre a população idosa, mas a pobreza continua a ser ainda extensa e persistente, uma vez que algumas das suas principais causas radicam em fatores estruturais da sociedade portuguesa como a repartição excessivamente desigual de rendimentos, um mercado de trabalho segmentado e com uma forte componente de baixos salários e de mão-de-obra pouco qualificada, um sistema de proteção social com debilidades e um sistema de ensino pouco inclusivo, que instiga à entrada precoce no mercado de trabalho e incapaz de impedir a transmissão da pobreza entre gerações.

⁹² O desajustamento da ação do IEFP às necessidades levou à criação, em 2012, do Programa de Relançamento do Serviço Público de Emprego, que reconhece a necessidade de assegurar um melhor acompanhamento dos desempregados (Resolução do Conselho de Ministros nº 20/2012, de 9 de março).

Em consequência, é possível conhecer e apontar alguns dos seus traços mais distintivos: a) níveis elevados de pobreza infantil, tanto em termos de incidência como de persistência e intensidade, agravando a vulnerabilidade a que os agregados com crianças dependentes estão sujeitos, em particular os monoparentais e os numerosos, e alimentando o fenómeno da reprodução intergeracional da pobreza; b) considerável insuficiência de recursos em agregados com adultos que trabalham (os designados “trabalhadores pobres”) com níveis de escolaridade muito baixos, e a que não serão alheios os elevados – e crescentes – níveis de desigualdade salarial registados (Farinha *et al.*, 2012); c) aumento do número de famílias com muito baixa intensidade de trabalho, cuja fragilidade as expõe a novas situações de pobreza; d) existência de grupos específicos particularmente vulneráveis à pobreza e à exclusão social como as pessoas com deficiências, os imigrantes e minorias étnicas, e vários outros que, em geral, dispõem de baixos rendimentos e de redes de apoio informal fracas.

4.3.1 Que pobreza temos e que compromissos assumimos...

Da análise de um conjunto de indicadores anualmente publicados pelo INE e pelo Eurostat sobre condições de vida e rendimento, é possível avaliar a dimensão e a evolução da pobreza, da exclusão e da desigualdade de rendimentos na sociedade portuguesa, em especial desde 2009, ano que marca o fim de um ciclo de investimento social e antecede a austeridade imposta pelas sucessivas revisões ao Programa de Estabilidade e Crescimento (2010) e pelo Programa de Assistência Económica e Financeira da Troika (desde 2011).

Tabela 41

**2004-2012 - Evolução dos principais indicadores de Pobreza, Exclusão Social
e Desigualdades de Rendimento**

ano referência do inquérito	2004	2008*	2009	2010**	2011	2012	var. 2008-2012	var. 2010-2012	var. 2011-2012
Risco de pobreza e/ou exclusão social	27,5%	26,0%	24,9%	25,3%	24,4%	25,3%	-0,7pp	-	+0,9pp
1. Risco de pobreza monetária (%)	20,4%	18,5%	17,9%	17,9%	18,0%	17,9%	-0,6pp	-	-0,1pp
Linha da pobreza por adulto equivalente (€/ano)	4147€	4886€	4969€	5207€	5046€	4994€	108€ (Δ2,2%)	-213€ (Δ-4,1%)	-52€ (Δ-1%)
2. Privação material severa (%)	9,9%	9,7%	9,1%	9,0%	8,3%	8,6%	-1,1pp	-0,4pp	+0,3pp
3. Muito baixa intensidade laboral (%)	6,9%	6,3%	6,9%	8,6%	8,2%	10,1%	+3,8pp	+1,5pp	+1,9pp
Taxa de privação material	21,7%	23,0%	21,5%	22,5%	20,9%	21,8%	-1,2pp	-0,7pp	+0,9pp
Taxa de intensidade da pobreza	24,7%	23,2%	23,6%	22,7%	23,2%	24,7%	+1,5pp	+2pp	+1,5pp
Taxa de risco de pobreza desempregados	32,0%	34,6%	37,0%	36,4%	36,0%	38,3%	+3,7pp	+1,9pp	+2,3pp
Taxa de risco de pobreza ancorado no tempo (2009)				17,9%	19,6%	21,3%		+3,4pp	+1,7pp
Coeficiente de Gini	37,8%	35,8%	35,4%	33,7%	34,2%	34,5%	-1,3pp	+0,8pp	+0,3pp
Ratio S80/S20	7,0	6,1	6,0	5,6	5,7	5,8	-0,3	0,2	0,1
Ratio S90/S10	12,3	10	10,3	9,2	9,4	10,1	0,1	0,9	0,7
ano referência dos rendimentos	2003	2007	2008	2009	2013	2011	var. 2007-2011	var. 2009-2011	var. 2010-2011

Fonte: EU-SILC 2004-2012, Eurostat; ICOR 2012, INE (quebra de série 2001-2003)

(*) Ano de referência para a Estratégia Europa 2020

(**) Ano de referência para a monitorização dos impactos das medidas anti-crise (PEC e PAEF), dado que rendimentos reportam ao ano imediatamente anterior - 2009.

Das muitas análises que o quadro permite, assinalam-se aqui apenas alguns resultados mais recentes⁹³:

A taxa de risco de pobreza e/ou exclusão social, indicador compósito da União Europeia criado para monitorizar a meta de pobreza assumida para 2020⁹⁴,

⁹³ É de assinalar o lamentável desfasamento temporal entre a recolha dos dados e a sua divulgação. O inquérito mais recente - de 2012 - foi publicado em julho de 2013 e reporta-se aos rendimentos de 2011.

creceu quase um ponto percentual no último ano, devendo-se esse aumento sobretudo ao agravamento de um dos indicadores que o compõem, a proporção de população com menos de 60 anos a viver em agregados com muito baixa intensidade laboral, que aumentou 1,9 pontos percentuais em 2011. De facto, a preocupante instabilidade do mercado de trabalho é o ‘gatilho’ que desencadeia o agravamento das condições de vida dos portugueses, com o risco de pobreza dos desempregados a agravar-se substancialmente no último ano (+2,3 pontos percentuais), em linha com a tendência idêntica verificada na intensidade da pobreza isto é, a distância entre o rendimento das pessoas em risco de pobreza e o limiar de pobreza, indicador que permite inferir “o grau de pobreza dos pobres” (+1,5 pontos percentuais⁹⁵).

Há depois um dado que merece particular atenção por ser discrepante relativamente à evolução de outros indicadores: a manutenção praticamente estável desde 2008 da taxa de risco de pobreza monetária. Esta relativa constância explica-se pela metodologia subjacente ao cálculo do indicador, em que o método de medição da pobreza assenta no conceito de pobreza relativa e na definição da linha de pobreza relativa. Em termos europeus, consensualizou-se que este limiar corresponderia a 60% da mediana da distribuição dos rendimentos monetários líquidos equivalentes. Acontece que, em 2010, a mediana do rendimento monetário líquido por adulto equivalente baixou 3,1% face ao ano anterior, e em 2011 cerca de 1%, fazendo baixar proporcionalmente a linha da pobreza. Esta questão de foro metodológico está, na realidade, a ocultar um efetivo agravamento das condições económicas das famílias.

Por isso mesmo, o INE entendeu dever publicar, a título complementar, os valores da linha de pobreza ancorada em 2009 e atualizada em 2010 e 2011 com base na inflação (INE, 2013). Os resultados apontam para um substancial aumento de pobreza, passando de 17,9% em 2009 para 21,3% em 2011, chamando ainda a atenção para o facto de serem particularmente afetados os menores de 18 anos (de 22,4% em 2009 para 26,1% em 2011) e a população adulta em idade ativa (de

⁹⁴ A Comissão Europeia e os Estados Membros, no âmbito da Estratégia Europa 2020, assumiram o compromisso de ‘promover a inclusão social, em particular através da redução da pobreza’ comprometendo-se “retirar pelo menos 20 milhões de pessoas de situações de pobreza e exclusão social até 2020” (Conselho EPSCO de 7 de junho de 2010). Esta meta é baseada num indicador integrado, “Risco de pobreza e/ou exclusão social” que resulta da combinação de três indicadores de referência, totalizando o número de indivíduos em risco de pobreza e/ou em privação material severa e/ou a viver em agregados com muito baixa intensidade de trabalho.

População em risco de pobreza: indivíduos que vivem com menos de 60% da mediana do rendimento nacional por adulto equivalente, após transferências sociais. População em privação material severa: indivíduos que acumulam pelo menos 4 das 9 situações de privação definidas. Pessoas a viver em agregados com muito baixa intensidade de trabalho: indivíduos entre 0-59 anos que vivem em agregados onde os adultos trabalham menos de 20% do seu potencial total de trabalho no ano anterior.

⁹⁵ Quando se analisam outros indicadores, conclui-se que a elevada incidência e permanência na pobreza é particularmente notória para alguns grupos sociais como os agregados com crianças, com fraca participação no mercado de trabalho, com níveis educacionais baixos. Tem ainda vindo a ganhar terreno a incidência da pobreza em áreas urbanas.

15,7% em 2009 para 20,3% em 2011). Estes novos indicadores do INE permitem estimar a entrada em situação de pobreza monetária, desde 2009 e em termos absolutos, de cerca de 350 mil pessoas.

Relativamente aos indicadores de desigualdade na distribuição de rendimentos, a tendência de redução que se vinha a registar desde 2004 foi interrompida em 2009: em 2011, o coeficiente de Gini aumentou para 34,5% (face a 33,7% registados em 2009) e os rácios que refletem o distanciamento entre os mais ricos e os mais pobres aumentaram para 5,8 (análise por quintis) e 10,1 (análise por decis), resultados acima dos registados em 2009: 5,6 e 9,2, respetivamente (*ibidem*).

Numa análise à decomposição da desigualdade por fontes de rendimento verificou-se que, em termos de peso relativo na estrutura de rendimentos, os rendimentos de trabalho são os que mais contribuem para a desigualdade total, seguidos das pensões e, por último, de outros rendimentos (Farinha *et al.*, 2012:140-141). Já a componente das transferências sociais, a partir de 2000, apresenta o efeito oposto, isto é, reduz as desigualdades. Esta análise é rematada pela contribuição de cada uma destas componentes devidamente ponderada pelo peso relativo que têm na estrutura de rendimento, obtendo-se a ‘contribuição corrigida’. Mantêm-se praticamente as conclusões anteriores, ressalvando-se o facto de, apesar dos ‘rendimentos de trabalho’ contribuírem de forma considerável para a desigualdade, ainda assim essa contribuição ser inferior à da componente ‘outros rendimentos’. Já as ‘transferências sociais’ veem reconhecido e reforçado o seu contributo na mitigação da desigualdade e, de forma substancial, no último ano estudado, 2009. Interessa reter aqui que, perante um quadro de retração de transferências sociais combinado com a degradação das relações laborais, especialmente desde 2009, não só se explicam os resultados acima expostos, como é expectável que as desigualdades na distribuição de rendimento continuem a agravar-se, tendo em conta a evolução e a importância destas componentes nos rendimentos familiares.

Além disso, apesar dos progressos sociais verificados nas últimas duas décadas, observáveis na melhoria das condições de vida da população e no esforço redistributivo da proteção social, as desigualdades e a pobreza monetária permaneceram como desafios estruturais agora avolumados pela crise económica e financeira. A adoção de planos de austeridade que visam a redução da despesa pública em primeiro plano, relegando para segundo plano medidas que procurem promover o crescimento económico e atenuar os impactos sociais negativos dessa mesma austeridade, não são bons sinais da capacidade de enfrentar esses desafios.

A este propósito, um relatório recente (setembro de 2013) da organização não-governamental Oxfam vem precisamente alertar para os efeitos perversos que os programas de austeridade estão a produzir nos mecanismos de redução de desigualdade, com sérias e gravosas repercussões a médio e longo-prazo (OXFAM,

2013). Partindo da experiência desastrosa de outros países, noutras latitudes, que tiveram programas de austeridade nas últimas duas décadas do século XX (América Latina, Sudeste Asiático, África Subsariana), o relatório estima mesmo que, além de esta ser uma década perdida no combate à pobreza e à desigualdade na Europa, em 2025 possam existir mais 15 a 25 milhões de cidadãos europeus em situação de pobreza, atingindo sobretudo as mulheres⁹⁶.

Este quadro difícil adensa-se ainda mais quando, em termos europeus e apesar da relevância dos compromissos assumidos no âmbito do crescimento inclusivo da Estratégia Europa 2020, nomeadamente no domínio da pobreza e exclusão social – se tem em mente que Portugal se comprometeu com uma meta de redução de 200 mil pessoas em situação de pobreza até 2020, sendo a meta europeia de 20 milhões. Os compromissos assumidos por Portugal incluem ainda uma redução da taxa de abandono escolar para 10% e um aumento para 40% da percentagem de população com idade compreendida entre os 30 e 34 anos que completa ensino terciário; e atingir uma taxa de emprego de 75% para a população entre os 20 e os 64 anos. Dois aspetos são de ressaltar a este propósito: primeiro, o ter havido um entendimento de que os países sob intervenção da UE na reestruturação da dívida beneficiam de uma suspensão dos compromissos assumidos⁹⁷; segundo, a realidade mostrar que poucos instrumentos (legais, metodológicos, financeiros, etc.) foram criados no sentido de apoiar os países na sua concretização, ao contrário do que se passa no domínio do controlo das contas públicas, por exemplo (EC, 2013a).

Decorrido praticamente um terço do período de vigência da nova estratégia europeia, finalmente a 20 de fevereiro de 2013, a Comissão Europeia adotou o ‘Pacote de Investimento Social - *Investimento social a favor do crescimento e da coesão, designadamente através do Fundo Social Europeu, no período 2014-2020*’. O pacote propõe uma estrutura de reforma de políticas instigando os Estados Membros a reforçar o investimento social de forma integrada, beneficiando crianças e jovens, desempregados, sem-abrigo, idosos e a sociedade em geral, apoiando-se para o efeito na implementação dos fundos comunitários 2014-2020, concretamente do Fundo Social Europeu (FSE), principal instrumento financeiro para a área social. No entanto, além da Comunicação (EC, 2013b) que enforma o pacote e dos 8 documentos de trabalho que a acompanham, apenas um tem um cunho mais ‘político’, ainda assim sem qualquer carácter vinculativo: a Recomendação da Comissão ‘Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade’ (EC, 2013c).

⁹⁶ No seu relatório, a Oxfam deixa um conjunto de recomendações como respostas alternativas à política de austeridade e que passam pelos seguintes domínios: 1) investimento no capital humano e no crescimento económico; 2) investimento nos serviços públicos; 3) reforço da democracia institucional; 4) construção de um sistema fiscal justo.

⁹⁷ Na verdade, Portugal está apenas isento de apresentar revisão anual do PNR e, por isso, também não recebe recomendações específicas, mas oficialmente não está liberto das metas e objetivos que assumiu. Se se atentar nos relatórios anuais do Comité de Proteção Social, todos os países que assumiram a meta da pobreza, estão a ser monitorizados (EC 2013d:356).

4.3.2. Que pobreza pensamos ter e como agimos...

A perceção dos portugueses sobre as causas de pobreza no país parece balancear entre razões sociais e razões pessoais: por um lado, parte da população acredita ela ser fruto de injustiça na sociedade (44%); por outro, a pobreza é atribuída a vários fatores de índole pessoal (37%), como a má sorte (17%) ou a preguiça/falta de vontade (20%); há ainda quem justifique como sendo um efeito inevitável do progresso (13%) (Eurobarómetro, 2010).

É um facto que tem vindo a acentuar-se esta tendência de transformar o debate público em torno das medidas redistributivas de combate à pobreza e à exclusão social em julgamentos morais em praça pública, lançando sucessivos ataques e acusações de acomodação nas medidas, vulgo ‘incentivos à preguiça’, suspeitas de fraude, excessiva generosidade das prestações, excessiva facilidade de acesso a bens e serviços sociais, indisponibilidade para o cumprimento de deveres por parte dos beneficiários, fraca fiscalização por parte da administração central, etc., sendo por isso crucial reverter este quadro de representações sociais hostis às políticas sociais redistributivas, tornando um imperativo coletivo a erradicação das situações de pobreza e exclusão.

Um dos públicos-alvo preferenciais para este ataque é precisamente o que beneficia da última rede de segurança existente para quem chega a uma situação económica praticamente intolerável, os beneficiários do Rendimento Social de Inserção. Escamoteando todo o potencial emancipatório de uma medida que corporiza os princípios enunciados pela Recomendação Europeia para a Inclusão Ativa, uma vez que assenta num contrato social negociado e personalizado e combina de forma integrada o apoio a um rendimento mínimo e o acesso a medidas de emprego e a bens e serviços sociais, podendo desta forma contribuir para uma efetiva inclusão profissional e social dos seus beneficiários, esta medida tem sido alvo de sucessivas revisões legislativas, cortes na despesa e ofensivas públicas.

Provada que estava a sua capacidade para reduzir a pobreza severa (caixa 1), teme-se que, a cada alteração introduzida na espiral sucessiva de restrições que se desencadeou com a crise, não só se revertam esses efeitos positivos, como contribua para um empobrecimento absoluto de uma franja cada vez mais significativa da população portuguesa, com efeitos particularmente nefastos nas crianças e jovens desses agregados.

Caixa 1

A este propósito, Carlos Farinha Rodrigues apresentou recentemente (18/12/2012, Seminário "Impacto da Austeridade na Pobreza," promovido pela EAPN/Portugal no ISEG) um exercício de microssimulação para avaliar as alterações mais recentes (DL 70/2010 e DL 133/2012) no Rendimento Social de Inserção.

Para um casal com dois filhos, e na comparação com a linha de pobreza oficial, o impacto das alterações do RSI é significativo, em particular com as alterações mais recentes que entraram em vigor a 1 de julho de 2012. (nota: RSI 1 diz respeito ao regime do RSI antes das alterações da condição de recursos; RSI 2 refere-se ao regime obtido depois das alterações de 2010; RSI 3 reporta-se ao regime depois das alterações de 2012. Não estão aqui abrangidas as alterações de 2013.

	Nº Adultos Equivalentes	Limiar RSI	Var (%)	RSI LP
RSI 1	3.0	569 €	-	64 %
RSI 2	2.7	512 €	- 10 %	58 %
RSI 3	2.1	398 €	- 30 %	45 %

Valor de referência do RSI (2010-2012)	189.52 €
Valor mensal da Linha de pobreza (2010)	421 €
Valor mensal da Linha de pobreza (2010) para um casal com dois filhos	884 €

Nos cálculos obtidos a partir da base de dados do ICOR, o autor estima que, antes de qualquer corte, o RSI abrangesse cerca de 4,2% das famílias portuguesas, caindo essa taxa para 3,1% com as alterações de 2010, e, por fim, para 1,9% em 2012. Destaca-se o facto de serem as famílias com crianças dependentes a serem as mais afetadas pelas alterações introduzidas, em particular as monoparentais e as numerosas.

Microssimulação do RSI: Taxa de Participação por Tipo de Família

Tipo de Família	Taxa de Participação (%)		
	RSI 1	RSI 2	RSI 3
Um adulto	1.9	1.9	1.9
Dois adultos ambos com menos de 65 anos	4.4	2.9	2.0
Dois adultos pelo menos um com 65+ anos	1.3	0.5	0.1
Outros agregados sem crianças dependentes	1.7	1.1	0.7
Um adulto com crianças dependentes	12.0	12.0	8.4
Dois adultos com uma criança dependente	5.0	3.2	2.0
Dois adultos com 2 crianças dependentes	6.7	5.2	1.9
Dois adultos com 3+ crianças dependentes	28.7	24.9	18.1
Outros agregados com crianças dependentes	6.0	4.0	1.5
Total	4.2	3.1	1.9

Fonte: Microdados do ICOR 2009. Cálculos do autor.

Outro resultado significativo obtido a partir deste exercício de microssimulação, reporta à vertente prestacional do RSI enquanto benefício pecuniário atribuído para satisfazer as necessidades básicas dos seus beneficiários. Como se pode observar no quadro abaixo, a sua capacidade para atenuar a incidência, a intensidade e a severidade de pobreza monetária está a ser sucessivamente limitada por força das alterações levadas a cabo no quadro legislativo da medida.

Euros/Ano	Antes RSI	Após RSI 1	Var. (%)	Após RSI 2	Var. (%)	Após RSI 3	Var. (%)
Incidência (F0)	17.8	17.5	- 1.7	17.7	- 0.6	17.7	- 0.6
Intensidade (F1)	5.2	3.7	- 28.8	4.3	- 17.3	4.7	- 9.6
Severidade (F2)	2.5	1.1	- 56.0	1.5	- 40.0	1.9	- 24.0

Fonte: Microdados do ICOR 2009. Cálculos do autor.

Este processo foi desencadeado em 2010, alegando na altura estar a contribuir-se para um maior rigor na atribuição das prestações e a aumentar a eficiência da despesa com proteção social. Desde então, conta já com vários episódios legislativos, em que as principais alterações se registam no acesso e na avaliação das condições das famílias, o que tem vindo a gerar uma redução significativa no número de beneficiários desde então. Como consequência, começam a aparecer com alguma frequência, no espaço público, notícias sobre crianças que deixam de frequentar a escola porque, com as reformulações feitas ao RSI, muitas famílias deixaram de ser elegíveis para a prestação, logo deixa de ser válida a obrigação contratualizada e assumida pela família de manter todas as crianças em idade escolar num equipamento educativo (Davim, 2013).

4.3.3. Uma elegibilidade mais apertada

No âmbito do Programa de Estabilidade e Crescimento, apresentado em março de 2010, foram anunciadas várias medidas no âmbito da proteção social, entre elas a redefinição das “condições de acesso às prestações sociais não contributivas, por via da generalização da chamada ‘condição de recursos’ e da sua aplicação mais criteriosa, ponderando a totalidade dos rendimentos efetivos do beneficiário, incluindo rendimentos financeiros, bem como a respetiva situação patrimonial, de modo a que o esforço do Estado e dos contribuintes com as prestações sociais não contributivas beneficie quem delas verdadeiramente necessita”. (Governo da República, 2010: ii-iii)

Era então objetivo do Governo definir tetos e diminuir a despesa pública, esperando-se um contributo das prestações sociais do regime não contributivo da Segurança Social assente no congelamento do valor nominal e aplicação de condição de recursos na generalidade das prestações não contributivas (*ibid.*: ii) e na definição de um teto para a transferência do Orçamento do Estado de 7100 milhões de euros em 2011, 7000 milhões de euros em 2012 e de 6900 milhões de euros em 2013. Para o efeito, previa-se que este teto fosse acompanhado de um conjunto de mecanismos de fiscalização e controlo dos critérios de atribuição e manutenção, nomeadamente (*ibid.*: 20): continuação do reforço da fiscalização domiciliária de beneficiários do Rendimento Social de Inserção; verificação semestral dos rendimentos dos beneficiários e obrigatoriedade de validação anual de condições de atribuição da prestação; penalização de falsas declarações e comportamentos que tenham como resultado perceção indevida destas prestações; melhoria do cruzamento de dados com as bases fiscais, para aferição de património e rendimentos de capitais; ativação dos beneficiários de subsídio de desemprego, isto é, reforço da inserção dos beneficiários em idade ativa em programas de qualificação escolar e profissional e inserção profissional, de forma a promover a sua autonomização da prestação; fiscalização e penalização de recusas indevidas de emprego por parte dos beneficiários destas prestações.

A 16 de junho de 2010, foi publicado em Diário da República o Decreto-Lei nº 70/2010⁹⁸, com vista a redefinir as condições de acesso às prestações sociais não contributivas, procedendo à sua harmonização e promovendo uma aplicação mais criteriosa. Na realidade, este veio a revelar-se o primeiro grande afunilamento nas prestações sociais de combate à pobreza.

“Ao nível do sistema de segurança social, a criação de um quadro harmonizado de acesso às prestações sociais não contributivas permitirá, por um lado, atribuir maior coerência na concessão das prestações sociais não contributivas e, por outro, reforçar de forma significativa a eficiência e o rigor, nomeadamente ao nível do controlo da fraude e evasão prestacional.” (DR, 2010:2081)

Os objetivos visados com a nova legislação incluem: harmonizar o regime da condição de recursos para as prestações sociais não contributivas e outros apoios do Estado condicionados a níveis máximos de rendimentos; promover maior coerência na concessão das prestações sociais; reforçar a eficiência e rigor na atribuição destas prestações e outros apoios; combater a fraude no acesso às prestações sociais; conter de forma sustentada o crescimento da despesa pública. Por sua vez, com este neste esforço de harmonização e simplificação do sistema de segurança social o Governo decide aplicar o novo regime ao Rendimento Social de Inserção, ao Subsídio Social de Desemprego (inicial e subsequente), aos Subsídios sociais no âmbito da Parentalidade, às Prestações por encargos familiares e a outros subsídios e apoios sociais públicos, desde que sujeitos a condição de recursos.

As principais alterações foram feitas sobretudo em três domínios: 1) conceito de agregado familiar – tendência de aproximação ao conceito de agregado doméstico privado⁹⁹; 2) rendimentos a considerar - introdução de uma maior efetividade na determinação da totalidade dos rendimentos, passando a considerar-se os apoios em espécie (como por exemplo os apoios ao nível da habitação social), assim como os rendimentos financeiros e a situação patrimonial; 3) definição de uma nova capitação¹⁰⁰ - em função da composição dos elementos do agregado familiar, incluindo as famílias monoparentais, tendo em consideração a existência de economias de escala.

⁹⁸ Diário da República, 1ª série, nº115.

⁹⁹ O novo conceito de agregado familiar define-se por um conjunto de pessoas que vivem em economia comum, unidas por relações familiares, onde se integra o requerente da prestação. Com a adoção deste conceito, abdica-se da definição diferenciada na composição do agregado familiar para cada tipo de prestação.

¹⁰⁰ Entre as propostas pela OCDE, a escolha recaiu na escala original. Depois de identificado o agregado familiar e determinados os seus rendimentos, é calculado o rendimento por membro desse agregado, de acordo com a seguinte ponderação: Requerente (1); cada indivíduo maior (0,7); cada indivíduo menor (0,5).

De forma a introduzir um maior grau de rigor nestas prestações, foi ainda agravada a penalização das falsas declarações das quais resultem quaisquer prestações indevidas.

No caso concreto do RSI, procedeu-se também a algumas alterações na componente da inserção, com vista a reforçar as competências pessoais, sociais, educativas e sociais dos seus beneficiários. Assim, impôs-se que todos os beneficiários entre os 18 e os 55 anos, que não estão no mercado de trabalho mas possuem capacidade para o efeito, devem ser abrangidos por medidas de formação, educação ou aproximação ao mercado de trabalho, num prazo máximo de seis meses após a subscrição do programa de inserção.

A 27 de junho de 2012, foi publicado o Decreto-Lei n.º 133/2012, que introduz alterações no sistema previdencial (nos regimes jurídicos de proteção nas eventualidades de doença, maternidade, paternidade e adoção e morte) no subsistema de proteção familiar (alterações do regime jurídico da proteção na eventualidade de encargos familiares), e no âmbito do subsistema de solidariedade - revisão do regime jurídico do rendimento social de inserção e da lei da condição de recursos.

Em concreto sobre o RSI, reforçou-se o carácter transitório e a natureza contratual da prestação, enfatizando a componente dos deveres de procura ativa de emprego, de frequência de ações de qualificação profissional e de prestação de trabalho socialmente útil como formas de inserção socioprofissional dos titulares da prestação e dos membros do seu agregado familiar, sendo que a prestação apenas passa a ser devida a partir da data da celebração do contrato de inserção e a renovação anual da prestação deixa de ser automática passando a estar dependente da apresentação de um pedido de renovação por parte dos respetivos titulares. Foram depois introduzidas alterações na sua configuração prestacional, nomeadamente: alterou-se o valor da condição de recursos passando o acesso à prestação a estar dependente da condição de o valor do património mobiliário e o valor dos bens móveis sujeitos a registo, do requerente e do seu agregado familiar, não serem, cada um deles, superior a 60 vezes o valor do indexante dos apoios sociais (IAS); alterou-se novamente a escala de equivalência para efeitos da capitação dos rendimentos do agregado familiar para acesso à prestação, adotando-se como modelo a escala de equivalências modificada da OCDE já anteriormente referida; e desindexou-se o valor de referência do RSI do valor da pensão social, passando a estar indexado ao IAS.

A Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto, vem concretizar algumas das alterações introduzidas ao regime jurídico do RSI pelo Decreto-Lei anterior, nomeadamente as regras referentes à atribuição e ao pedido de renovação da prestação, enfatizando o seu carácter transitório. Por exemplo: a cada 12 meses, passa a ser obrigatório um pedido de renovação da prestação e uma reavaliação das condições (composição do agregado, rendimentos, etc.); na verificação da

condição de recursos passam a relevar os bens móveis sujeitos a registos; reforçam-se as averiguações oficiosas de rendimentos. São ainda alteradas algumas regras referentes ao contrato de inserção e aos Núcleos Locais de Inserção (NLI). Por exemplo, a atribuição da prestação depende da celebração prévia do contrato de inserção, o qual aliás deve ser subscrito por todos os membros do agregado familiar. Foi ainda regulado o papel do técnico gestor responsável, enquanto técnico de acompanhamento de cada contrato de inserção a designar pelo NLI.

Surge depois o Decreto-Lei n.º 221/2012, de 12 de outubro, que vem regulamentar o desenvolvimento da atividade socialmente útil a que se encontram obrigados os titulares do rendimento social de inserção e os membros do respetivo agregado familiar. Vulgarmente conhecido por “tributo solidário”, o que ficou na letra de lei como ‘atividade socialmente útil’ define-se por uma ocupação temporária dos beneficiários de RSI, com um limite máximo semanal de quinze horas, desenvolvida a favor de entidades sem fins lucrativos, ou do sector da economia social, com vista à satisfação de necessidades sociais e comunitárias.

Já em 2013, foi publicado o Decreto-Lei nº 13/2013, de 25 de janeiro. Escorando-se na necessidade de ‘continuar a garantir determinadas prestações sociais aos cidadãos carenciados’, ele veio introduzir várias alterações: o subsídio por morte passa a ter um valor fixo correspondente a 3 IAS e o reembolso das despesas de funeral passa a ter um limite máximo também de 3 IAS; o complemento por dependência de 1º grau e o complemento por cônjuges a cargo estão disponíveis apenas para pensionistas de baixos recursos (pensões inferiores a €600); o valor do RSI é fixado em 42,495% do IAS (€ 178,15) e o valor de referência do Complemento Solidário para Idosos é definido em € 4909.

Vamos agora analisar algumas das repercussões que estas alterações legislativas tiveram no acesso dos respetivos públicos-alvo, a par de outras medidas de austeridade tomadas no contexto da contenção orçamental pública.

Para termos a informação mais recente, foram usados os dados mensais procurando também assim averiguar impactos das alterações até julho de 2013¹⁰¹.

¹⁰¹ Aquando desta análise, o último mês disponível nas estatísticas da segurança social era julho de 2013.

Tabela 42

2008-2013 - Evolução do número de beneficiários de prestações sociais (dados mensais)

	jul 2008	jul 2009	jul 2010	jul 2011	jul 2012	jul 2013	var. 2008- 2013	var. 2009- 2013	var. 2010- 2013
	Nº						Nº e %		
Rend. Social de Inserção									
Nº de Beneficiários (milhares)	323,7	370,2	392,5	328,8	300,5	269,9	-53,8	-100,3	-122,6
variação anual (%)		14,4	6,0	-16,2	-8,6	-10,2	-16,6	-27,1	-31,2
Nº de Famílias (milhares)	122,6	143,4	155,4	121,7	118,0	109,5	-13,2	-33,9	-45,9
variação anual (%)		16,9	8,4	-21,7	-3,1	-7,2	-10,7	-23,7	-29,6
valor médio da prest. por beneficiário (€)	86,88	91,82	93,76	89,07	80,92	82,81	-4,7	-9,8	-11,7
Valor médio da prestação por família (€)	231,48	239,59	239,70	243,77	208,66	206,70	-10,7	-13,7	-13,8
Compl. Solidário Idosos									
Nº de Beneficiários	99,5	202,3	233,5	235,4	232,7	229,3	129,8	27	-4,3
variação anual (%)		103,3	15,5	0,8	-1,1	-1,5	130,5	13,3	-1,8
Subsídio de Desemprego									
Nº de beneficiários	167,2	230,0	244,4	233,3	296,4	319,3	152,1	89,3	74,9

SD									
variação anual (%)	37,6	6,3	-4,5	27,1	7,7	90,96	38,81	30,63	
Nº de Beneficiários S. Social Desemprego (inicial, subsequente, prolongamento)	76,0	108,4	109,6	52,0	65,5	66,4	-9,6	-42,0	-43,3
variação anual (%)	42,7	1,1	-52,5	25,8	1,4	-12,7	-38,8	-39,5	
Prestações Familiares									
Nº de titulares de abono de família	1 691,4	1 759,9	1 761,6	1 201,4	1 210,9	1 196,3	-495,1	-563,6	-565,3
variação anual (%)	4,0	0,1	-31,8	0,8	-1,2	-29,3	-32,0	-32,1	

Fonte de Dados: II, IP (situação da base de dados a 14 de agosto de 2013): **Fonte:** Instituto de Segurança Social

Como se pode constatar na tabela 42 tomando por referência o mês de julho de 2010, o número de beneficiários de RSI e de titulares de abono de família sofreu uma redução de cerca de 1/3 e o dos desempregados com subsídio social de desemprego cerca de 40%. No entanto, se no RSI essa redução tem sido faseada, nas duas outras prestações parece ter incidido sobretudo entre julho de 2010 e julho de 2011, refletindo o efeito estrangulador do Decreto-Lei 70/2010 e da decisão, nessa altura tomada, de acabar com os últimos dois escalões do abono.

O Complemento Solidário para Idosos, depois de vários anos a registar um aumento contínuo de beneficiários, começa a dar sinais de recuo. Já o Subsídio de Desemprego, regista uma quebra depois da entrada em vigor do Decreto-Lei 70/2010 mas, com um número cada vez maior de pessoas a perder o emprego nos últimos anos, tem sido praticamente impossível reduzir o número absoluto de beneficiários, tendo reduzido sim a taxa de subsidiação do desemprego.

Com esta análise, já é possível compreender algum do impacto que as sucessivas alterações e medidas têm tido nos níveis de cobertura e de adequação

destas prestações, embora seja necessário futuramente aprofundar esta informação.

Observando agora a evolução de alguns valores de referência, estes ajudam também a enquadrar e a “ler” as decisões governativas no âmbito da proteção social desde que se instalou a crise.

Tabela 43
2008-2013 - Evolução de alguns valores de referência (€ e %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	var. 2008- 2013	var. 2009- 2013	var. 2009- 2011	var. 2011- 2013
	€						%			
Pensões Mínimas Regime Geral										
<15 anos	236,4	243,3	246,4	246,4	254,0	256,8	8,6	5,5	1,2	4,2
15-20 anos	263,7	271,4	274,8	274,8	274,8	274,8	4,2	1,2	1,2	0,0
21-30 anos	291,0	299,5	303,2	303,2	303,2	303,2	4,2	1,2	1,2	0,0
31-40 anos	363,8	374,4	379,0	379,0	379,0	379,0	4,2	1,3	1,3	0,0
RESSAA	218,3	224,6	227,4	227,4	234,4	237,0	8,6	5,5	1,3	4,2
Pensão Social	181,9	187,1	189,5	189,5	195,4	197,5	8,6	5,5	1,3	4,2
CSI	4800,0	4960,0	5022,0	5022,0	5022,0	4909,0	2,3	-1,0	1,3	-2,3
RSI				<i>Ago/10</i>	<i>Jul/12</i>	<i>Fev/13</i>				
Adulto isolado	181,9	187,1	189,5	189,5	189,5	178,1	-2,1	-4,8	1,3	-6,0
Casal + 2 crianças	545,8	561,5	568,6	511,7	398,0	374,1	-31,4	-33,4	-8,9	-26,9
RMMG	426,0	450,0	475,0	485,0	485,0	485,0	13,8	7,8	7,8	0,0
Apoios Sociais	407,1	419,2	419,2	419,2	419,2	419,2	2,9	0,0	0,0	0,0

A constatação mais evidente é a de um retrocesso generalizado das políticas sociais associadas a direitos de cidadania resultante do congelamento do IAS pelo quinto ano consecutivo, do congelamento salário mínimo nacional

pelo terceiro ano consecutivo, do congelamento das pensões mínimas do regime geral (exceto para carreiras contributivas inferiores a 15 anos) pelo quarto ano consecutivo, dos cortes e reduções sucessivas em prestações sociais que cobrem riscos como o desemprego ou a pobreza – com particular ênfase no Rendimento Social de Inserção, e destes, as famílias com crianças - e da redução de serviços sociais públicos.

Para fazer face às dificuldades crescentes das famílias, o atual Governo criou em 2011 o ‘Programa de Emergência Social’¹⁰², um conjunto de medidas avulsas e essencialmente de caráter assistencialista, que estimava na altura chegar a cerca de três milhões de pessoas.

Uma das medidas mais emblemáticas era – e é ainda - a criação de um Programa de Emergência Alimentar, ampliando consideravelmente a Rede Solidária de Cantinas Sociais – passando das 62 existentes para 947, de forma a garantir às pessoas e/ou famílias mais necessitadas o acesso a pelo menos uma refeição diária gratuita.

Na ausência de dados oficiais, a comunicação social vai atualizando o número de cantinas sociais criadas. Em agosto de 2013, eram 802, cada uma atendendo em média 65 pessoas, estimando-se abranger 52 mil pessoas (Agência Brasil, 2013). Já em novembro deste mesmo ano, o Instituto de Segurança Social envia à agência Lusa um conjunto de dados sobre a medida, reportando-se à situação até ao mês de outubro: há 811 cantinas sociais, que já serviram mais de 14 milhões de refeições ao longo do ano, sendo o total de refeições contratualizadas com as instituições de cerca de 49.150 refeições por dia. (SicNotícias, JN, 05/11/2013).

Acontece, porém, que quem beneficia desta resposta, não pode beneficiar do apoio do Banco Alimentar, que, como se pode constatar pelo quadro abaixo, continuar a auxiliar cada vez mais pessoas.

¹⁰² A escassa informação disponível encontra-se aqui:
http://www.mercadosocialarrendamento.msss.pt/programa_emergencia_social.jsp.

Tabela 44

2008-2012 - Evolução de apoio prestado pelo Banco Alimentar

	2008	2009	2010	2011	2012	var. 2008- 2012	var. 2009- 2012
	N					N e %	
Pessoas apoiadas	250 971	272 025	319 231	329 176	389 223	138 252	117 198
variação anual (%)		8,4	17,4	3,1	18,2	55,1	43,1
Instituições apoiadas	1 528	1 685	1 936	2 047	2 218	690	533
variação anual (%)		10,3	14,9	5,7	8,4	45,2	31,6

Fonte de Dados: Banco Alimentar; Fonte: PORDATA

Face a 2009, o número de pessoas apoiadas pelo Banco Alimentar cresceu 43%, aproximando-se das 390 mil pessoas em 2012. Se a estas pessoas juntarmos as que recorrem às cantinas sociais, dá para formular uma ideia clara da dimensão e da intensidade da pobreza que atinge as camadas mais vulneráveis da população, estando mesmo em risco a sua capacidade para satisfazer as necessidades mais básicas como a alimentação. A corroborar estes números, surgem agora dados da Direção-Geral de Saúde, segundo os quais, numa inquirição realizada em 2012, 26,8% dos inquiridos apresentaram como razão para não ter os alimentos que querem ou precisam “não ter dinheiro suficiente para comprá-los” (DGS, 2013: 42).

A este propósito ainda, o Secretário de Estado do Ensino e Administração Escolar dava conta, em pleno Parlamento no dia 13 de novembro de 2012, de terem sido sinalizadas pelas escolas 10.385 crianças que, de forma reiterada, chegavam à escola sem pequeno-almoço. Cerca de duas semanas mais tarde, o registo de crianças com carências alimentares subiu para cerca de 13 mil.

Sendo precisamente em períodos de crise que as políticas sociais são mais necessárias, não só porque funcionam como um importante “estabilizador

automático” para a economia, como também promovem a proteção mínima indispensável para o ‘normal’ funcionamento da sociedade, resta dizer que é tudo isto que está em risco com a política de austeridade seguida e com a visível incongruência entre as medidas tomadas e os resultados obtidos. Tudo isto, e a dignidade de quem se vê obrigado a recorrer à caridade para sobreviver, claro.

4.3.4. A importância das transferências sociais e dos serviços públicos no combate à pobreza e à desigualdade...

Já vimos atrás que a forma como se redistribuem os rendimentos é determinante na compreensão, caracterização e intervenção em fenómenos como a desigualdade económica e a pobreza monetária das famílias.

As transferências sociais prestacionais têm um papel fundamental na redução consistente da pobreza monetária: por exemplo, em 2011, a taxa de risco de pobreza seria de 45,4% antes de qualquer transferência social e de 25,2% após transferências relativas a pensões, baixando para 17,9% após todas as transferências sociais (INE, 2012:3).

Os idosos são, aliás, o melhor exemplo da importância destes instrumentos na redução da pobreza e da desigualdade. Entre 1994 e 2011, a taxa de risco de pobreza da população acima dos 65 anos, caiu de 38% para 17,4%, a que não será alheio o papel da política de pensões, nomeadamente o aumento das pensões mínimas indexadas ao salário mínimo e, mais tarde, a introdução do Complemento Solidário para Idosos.

Mas os gastos sociais com políticas públicas de educação e formação, saúde, habitação e de transportes, entre outras, não são menos importantes, tanto mais que são especialmente dirigidos às populações dos quintis mais baixos da distribuição de rendimento, tendo por isso também um papel fundamental na diminuição da taxa de pobreza e constituindo um rendimento imputado assinalável a essas populações.

Aliás, os indicadores oficiais que definem a desigualdade económica e a pobreza pecam pelo peso excessivo que dão ao rendimento monetário disponível pelas famílias, descuidando muitas vezes a importância que os serviços públicos como a educação, a saúde, por exemplo, têm nesse combate. Estas transferências em espécie não aumentam o rendimento disponível das famílias mas são indispensáveis na promoção da garantia dos direitos sociais e na luta contra a pobreza.

A OCDE, num estudo que publicou em 2011, procurou medir o impacto redistributivo dos serviços públicos - aqui referindo-se ao valor monetário de um conjunto de serviços (saúde, educação, habitação social, cuidados a crianças e idosos), ou seja, os benefícios em espécie prestados pelos serviços públicos.

De acordo com as conclusões da OCDE, os serviços públicos em questão aumentam o rendimento disponível (alargado) das famílias, produzindo maior

impacto quanto menor for o rendimento monetário dos agregados e quanto maiores forem os níveis de desigualdade dos países. Da análise comparativa obtida, foi possível inferir que Portugal é um dos países onde esse impacto é maior.

Em termos de desigualdade, e para o ano de 2007, o índice de Gini baixava de 0,37 para 0,29, sendo Portugal o terceiro país onde os serviços públicos mais reduzem as desigualdades - de 0,37 para 0,291, uma redução de 21%. Nos rácios S80/S20 e S90/S10, o efeito redutor é ainda mais acentuado, 36% e 35% respetivamente. Em suma, quanto maiores forem as desigualdades económicas de partida, maior será o efeito equalizador proporcionado pelos serviços públicos existentes.

O mesmo é possível inferir do risco de pobreza monetária, em que, quando se contabilizam os serviços públicos disponíveis como rendimento, a percentagem da população portuguesa em risco de pobreza baixa para menos de metade, de 12,7% para 5,8%¹⁰³.

Esta análise deixa antever que, no contexto atual de corte de despesa nas funções sociais do Estado, como a saúde e a educação, por exemplo, haverá aqui um efeito expectável de agravamento das desigualdades e da pobreza.

Associada a uma tentativa de desvalorização económica e social do trabalho, a ideologia austeritária veicula ainda a necessidade de reduzir a despesa social do Estado, argumentando com a sua insustentabilidade e incitando para o efeito um verdadeiro conflito intergeracional.

Já vimos atrás a importância que tanto as transferências sociais diretas para as famílias como a provisão de serviços públicos têm na redução da pobreza e da desigualdade.

Ora, num cenário de contenção imposta na despesa pública e consequente retração nas transferências sociais, evidentes nos sucessivos cortes que se vão impondo desde 2010, está-se não só a regredir no combate à pobreza que vinha sendo travado na última década, como inclusive a contribuir para acentuar as desigualdades económicas e sociais já existentes, com repercussões sérias e graves a longo-prazo.

Este cenário é ainda agravado por outros desafios, que exigem respostas claramente estruturais. Referiremos apenas três: a) o desafio da elevada taxa de desemprego, com impactos particularmente negativos na população jovem e nos desempregados de longa duração, obriga a um enorme esforço do sistema de proteção social, exigindo ainda medidas extraordinárias que promovam a criação de emprego e aumentem a competitividade; b) o desafio do envelhecimento demográfico, resultante da redução de população jovem e da baixa natalidade,

¹⁰³ Note-se que o limiar de pobreza usado pela OCDE é calculado de forma diferente ao do Eurostat. A OCDE fixa a linha de pobreza nos 50% do rendimento mediano.

com o crescente envelhecimento da população e da esperança média de vida, colocando uma enorme pressão no sistema de proteção social, no sentido de assegurar a sua viabilidade económica, financeira e social, c) o desafio dos ainda baixos níveis de educação e qualificação dos portugueses, que necessitam de aumentar, bem como o do abandono precoce de formação e educação que precisa de ser combatido.

Num momento de reflexão e de viragem como aquele que vivemos, é imprescindível que sejam chamadas à colação as várias agendas que se sobrepõem e complementam na tentativa de contribuir para a melhoria do sistema nacional de proteção social, nomeadamente a eficiência e a qualidade da gestão dos processos, a eficácia das respostas dadas, a adequação das fontes de financiamento, o papel dos serviços sociais públicos na provisão social e a relação com a Economia Social, entre outros. Todavia, refletir sobre alternativas à crise no domínio da sustentabilidade económica, financeira e social do sistema de segurança social, corre o risco de enveredarmos por uma discussão pouco produtiva sobre possíveis rearranjos internos do lado das prestações e do próprio financiamento do sistema, soluções estas que apenas contribuem para resoluções pontuais e de curto-prazo. Impõe-se antes refletir e debater seriamente sobre a política económica que temos e sobre a que precisamos de ter para uma efetiva redução das desigualdades, isto se se quiser contribuir para um verdadeiro modelo de desenvolvimento sustentável, que crie oportunidades para todos, que valorize as relações de trabalho e que se baseie num modelo de funcionamento da economia mais eficiente e socialmente mais justo.

4.4 A opinião dos portugueses sobre o Estado Social e as crises

Os sistemas de segurança social modernos tinham por base a questão social, cuja formulação apontava para o facto de que as condições de vida dos indivíduos não resultavam unicamente dos seus comportamentos individuais, mas também da organização social, implicando, por isso, a necessidade de intervenção na organização social e na socialização dos riscos sociais. Estes pressupostos alteraram-se com a Terceira Via e o Estado de investimento social. Colocou-se a ênfase nos direitos e responsabilidades individuais pelos problemas e pela sua resolução e o papel do Estado passou a ser o de criar condições para os indivíduos resolverem os seus problemas, preferencialmente através da participação no mercado de trabalho (Pintelon *et al.*, 2011). Tratou-se de uma alteração qualitativa na natureza do Estado-Providência, na medida em que as políticas sociais eram vistas até aí na sua capacidade de libertar as pessoas das flutuações do mercado, como estava patente no uso do indicador de “desmercadorização”, ou da dependência da família, patente no conceito de “desfamiliarização” (Esping-Andersen, 1990; 1996), enquanto no novo modelo de Estado de bem-estar se instaurou a ideia de que o Estado tinha de evitar a

“dependência” dos beneficiários a todo o custo, erodindo-se a noção de cidadania social e a relação entre o Estado e o cidadão, tendo nascido uma relação de desconfiança mútua, com os cidadãos vistos como “nada mais do que pessoas a sacar dinheiro ao Estado”¹⁰⁴ (Koistinen e Pascual, 2009: 13) e o Estado como um mecanismo que se concentra em evitar isto mesmo. O corolário desta relação foi a transformação do cidadão, utente ou beneficiário em cliente e, mais recentemente, empreendedor. Verificou-se uma transformação qualitativa dos Estados-Providência sob influência do neoliberalismo, definido por Wacquant como “uma articulação entre Estado, mercado e cidadania que aproveita o primeiro para impor o selo do segundo no terceiro” (2012: 71).

Num relatório recente, a OCDE (2011) mostra como as desigualdades foram geradas pelas alterações nos mercados de trabalho desde a década de 1980, pela diminuição da progressividade dos sistemas fiscais, pelo corte nas despesas sociais e a restrição das regras de elegibilidade e pela redução do acesso gratuito aos serviços públicos. O relatório argumenta que o aumento das desigualdades se deveu mais ao efeito de políticas laborais de flexibilização, enfraquecimento da proteção social, redução da cobertura sindical e da proteção dos trabalhadores de baixas qualificações do que ao efeito da exposição à concorrência internacional, à financeirização das economias e ao progresso tecnológico. Alguns autores explicam a crise atual como o resultado dessas mesmas desigualdades, no sentido em que elas levaram a que a necessidade de manter os níveis de consumo suscitasse um crescente recurso ao crédito (Crouch, 2009; Kumhof e Rancière, 2010; Fitoussi e Saraceno, 2010). Estas transformações também tiveram impacto nos riscos sociais, a par com outros fenómenos, surgindo novos riscos sociais, como viver numa família sem emprego, monoparentalidade, emprego temporário, emprego com baixos salários, etc. (Taylor-Gooby, 2004). Bauman (2007) refere que as estas sociedades modernas atuais estão marcadas pela condição de permanente incerteza. Isto destrói os mecanismos de responsabilidade, tolerância e solidariedade e mesmo a capacidade de correr riscos (Standing, 2008). Este contexto torna-se agora exacerbado pela crise financeira, económica, social e política e pela destruição dos mecanismos de proteção social do Estado, da sociedade e mesmo da economia.

Cabe-nos aqui olhar para o caso português neste contexto geral de transformação dentro das especificidades do nosso regime de bem-estar. Parte-se das perceções, valores e atitudes dos portugueses e demais europeus para colocar o Estado-Providência português em perspetiva histórica e geográfica e interrogá-lo sobre as condições de gestão da crise atual e os impactos desta na transformação dos sistemas de bem-estar em Portugal.

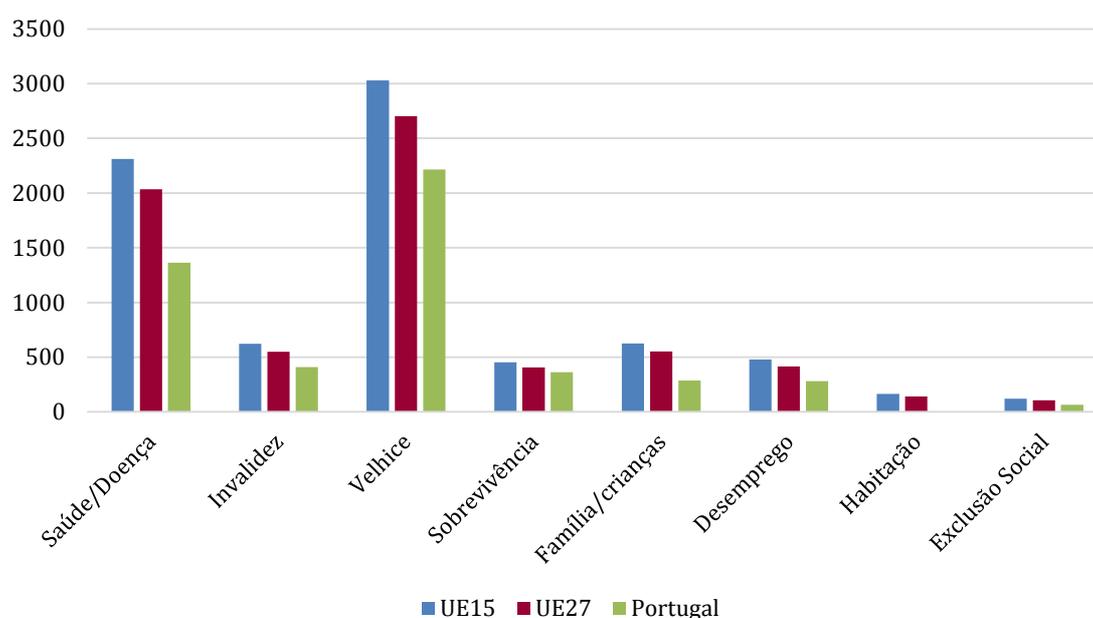
¹⁰⁴ Tradução livre própria. O mesmo sucede noutras citações ao longo do texto.

4.4.1. O sistema de proteção social português e o contexto europeu

O sistema de proteção social português iniciou tardiamente a sua trajetória em direção ao Estado-Providência do Pós-Guerra dos países centrais. Ainda assim, não deixou de se desenvolver, sobretudo a partir de 1974, aproximando-se das conceções de cidadania social deste modelo de Estado em termos qualitativos e quantitativos. Por isso, em Portugal, o sistema de proteção social desenvolveu-se em contraciclo, verificando-se a sua expansão em várias das suas componentes – sobretudo contributiva ou de seguro social. Como vimos nas secções anteriores, desde então tem-se verificado uma aproximação aos indicadores quantitativos e qualitativos mas, a despeito da trajetória de aproximação em relação aos países europeus com Estados-Providência desenvolvidos (sobretudo UE15), a base de que partimos nunca permitiu que nos aproximássemos dos níveis de proteção social destes países e a velocidade raramente foi suficientemente acelerada para ultrapassar o ritmo de crescimento das políticas sociais nestes países. Como se pode ver no Gráfico 29, ainda que a estrutura das despesas de proteção social por função seja idêntica à estrutura da média da UE, existe uma distância substancial não apenas em relação ao grupo da UE15 mas também em relação à UE27, que inclui os países da Europa Central e de Leste, em que, por razões históricas, o modelo de Estado-Providência não se desenvolveu e em que alguns países sofreram processos de ajustamento neoliberal.

Gráfico 29

Despesas com proteção social em PPP (Paridade de Poder de Compra), por função (2010)



Fonte: Elaborado a partir de Eurostat

Vários autores notaram que as características básicas dos Estado-Providência se mantiveram, sendo ainda pertinente falar em três (ou quatro) tipos ideais de regimes de bem-estar – definidos como “uma matriz institucional incluindo mercado, Estado e famílias que geram resultados de bem-estar” (Gough, 2004: 50). Powell e Barrientos (2004), analisando as despesas em segurança social, educação e políticas ativas de emprego, concluíram que se verificou um reforço dos regimes identificados por Esping-Andersen. Houve, todavia, uma mudança qualitativa nestas políticas para o que ficou designado de Estado de investimento social (Abrahamson 2010), orientado para o investimento em áreas como as medidas ativas de emprego, os serviços sociais, a educação e a formação ao longo da vida, com vista a criar uma mão-de-obra qualificada e empreendedora. A nova gestão pública, o Estado capacitador, a governação em vez do governo, a responsabilidade social são conceitos que exprimem transformações nas fronteiras entre Estado, mercado e sociedade e indicam uma mudança do Estado-Providência keynesiano para o que Jessop (2002) designa de *Shumpeterian Workfare Postnational Regime*. Este tipo de Estado visa a partilha da responsabilidade pelo bem-estar entre o Estado e a sociedade, nomeadamente com a sociedade civil/terceiro sector e com os indivíduos, os quais devem não apenas participar na implementação das políticas e instrumentos, mas também na definição e elaboração dos mesmos (Ferreira, 2010).

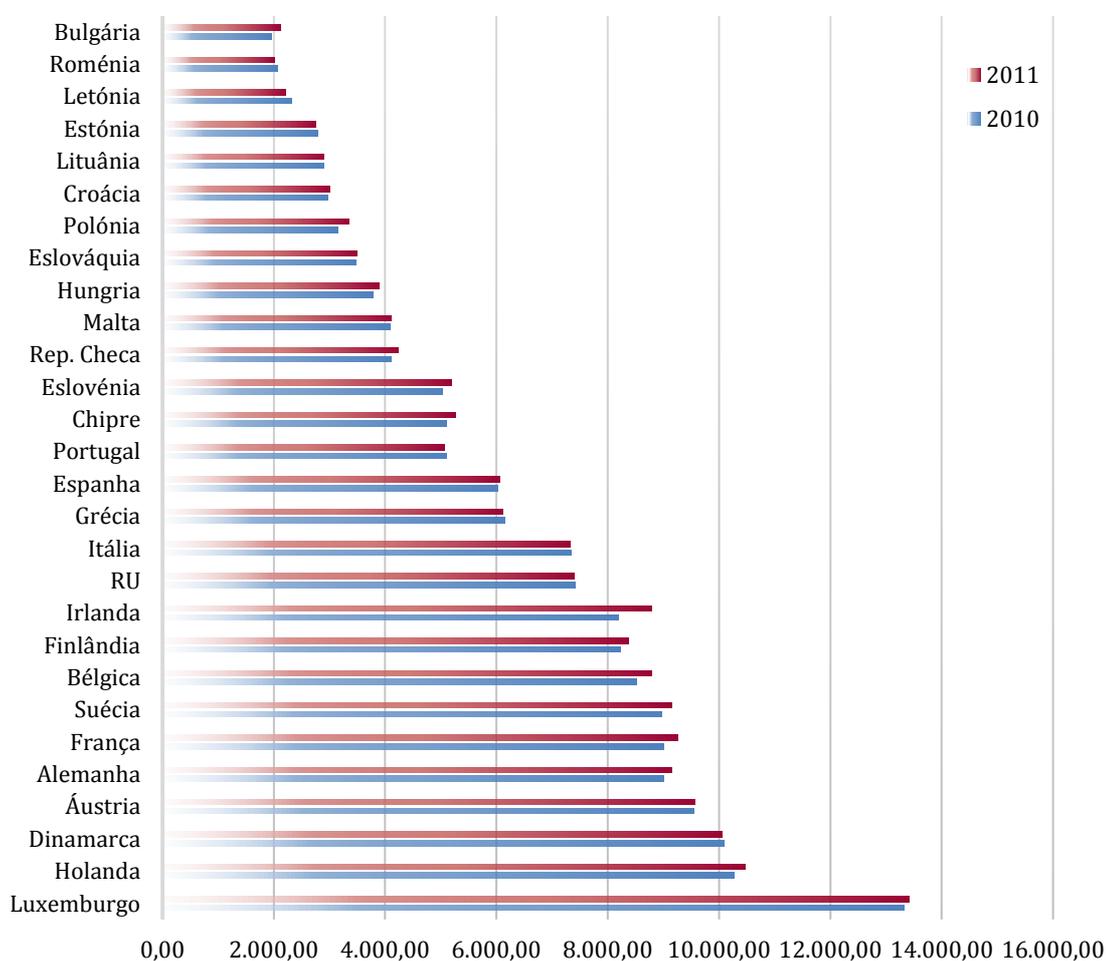
Há ainda que ter presente o significado para os regimes de bem-estar europeus do alargamento da UE em 2004. Aos países dos quatro modelos (ou regimes) de bem-estar – social-democrático, de carácter universalista; conservador corporativo, de carácter contributivo/laborista; liberal, de carácter residualista e discricionário; e da Europa do Sul, fortemente assente na família – juntaram-se os países da Europa Central e de Leste. Tal como nos restantes países do “modelo social europeu”, verificava-se nestes últimos países a responsabilidade do Estado pela proteção social.¹⁰⁵ Trata-se de países que provêm de um sistema assente no pleno emprego e serviços de bem-estar públicos e que sofreram o colapso do modelo socialista soviético. Segundo Gough (2004) e estudos de outros autores, na década de 1970, os regimes de bem-estar destes países – bem como os dos países da América Latina – podiam ser descritos como regimes de Estado de bem-estar, na medida em que:

¹⁰⁵ O modelo social europeu afirmava ser possível e desejável a conciliação de altos níveis de crescimento económico com coesão social. Este modelo identificava traços comuns dos Estados-Providência Europeus, como a participação do Estado no financiamento, uma elevada abrangência em termos de pessoas e riscos protegidos, a inserção da proteção social no direito público através dos princípios da cidadania social e da solidariedade social (Parlamento Europeu, 1997). Este modelo começou a ser desenhado no início da década de 1990, na sequência do *Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego*, de 1993, que veio a influenciar o *Livro Branco sobre a Proteção Social Europeia*.

“o Estado exercia um papel de política social explícito no contexto das misturas de bem-estar, certos níveis de segurança eram garantidos para a maioria dos trabalhadores (Europa de Leste) ou para os trabalhadores do centro do mercado de trabalho (América Latina), o que moldava as preferências e interesses nacionais que agiam para preservar o sistema de bem-estar, mesmo em face de pressões externas avassaladoras” (Gough, 2004: 23)

Gráfico 30

Despesas com proteção social em PPP/per capita, 2010, 2011



Fonte: ESSPROS, Eurostat

Observando o Gráfico 30, que compara as despesas em proteção social nos atuais 28 países da UE, em paridade de poder de compra, podemos notar a posição de Portugal na fronteira entre a UE15 e os países do alargamento desde 2004. Ou seja, Portugal aparece agora a par de países onde, dado o seu contexto histórico-político, o Estado-Providência não emergiu e, por isso, não se

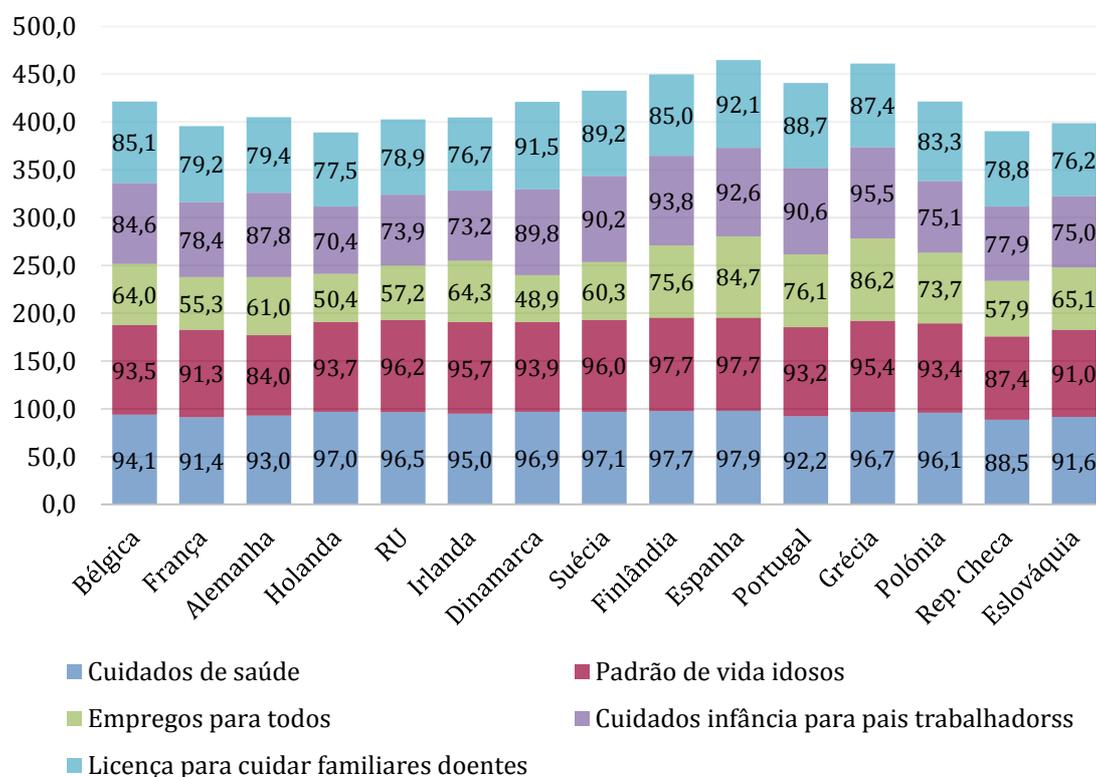
desenvolveu e em que muitos sofreram, após o desmantelamento do bloco soviético, processos de transformação sistémica do sistema de socialismo soviético para o sistema capitalista neoliberal (Jessop, 2013). Contrariando uma tendência de crescimento das despesas sociais verifica-se, entre 2010 e 2011 uma tendência para o decréscimo nas despesas, a despeito do expectável aumento das mesmas por efeito do impacto da crise, o que implica que entrámos numa trajetória de afastamento em relação à média da UE.

Portugal tem sido caracterizado por uma oscilação entre os diferentes modelos de Estado de bem-estar presentes na Europa. Já antes de 1974 se oscilava entre os regimes de previdência corporativos e uma segurança social moderna, baseada em direitos sociais universais. Durante as décadas de 1970-80 esteve frequentemente presente nas políticas e instituições a tensão entre vários modelos: o de carácter universalista sob inspiração do modelo dos países nórdicos, o de carácter residualista e discricionário na esteira dos países anglo-saxónicos, enquanto a matriz fundamental era, por razões históricas, de carácter contributivo ou laborista, típico dos países da Europa continental. As décadas de 1990 e 2000 foram marcadas por uma tensão entre a orientação para um modelo mais dependente do mercado e um modelo de investimento social, orientado para a correção das lacunas do Sistema no que diz respeito à proteção das pessoas que não estavam bem cobertas pela componente contributiva do sistema e para o investimento nos serviços sociais e no bem-estar em geral. Relativamente à sucessão de governos e de políticas, podemos afirmar que existiu uma oscilação entre uma perspetiva de investimento social ativa e outra passiva, a primeira orientada por uma forte intervenção do Estado na promoção da educação e do fornecimento de serviços às famílias e a segunda através de uma desvinculação do Estado da promoção destes serviços, sendo estes deixados à auto-organização dos fornecedores e do mercado, com intervenção preferencial do Estado num papel subsidiário.

Foi com alguma surpresa que foram recebidos os resultados do *European Social Survey* (2008) sobre o apoio em relação ao papel do Estado no bem-estar, que incluía um módulo sobre as atitudes e valores dos europeus relativamente ao Estado-Providência. Organizámos estes dados relativamente a um conjunto de países que podemos enquadrar em diferentes tipos de Estado-Providência, agregando as respostas positivas relativamente à responsabilidade do Estado. Constatou-se que, como se vê no Gráfico 31, existe um apoio generalizado ao Estado-Providência, como se evidencia na perceção generalizada de que são da responsabilidade (total ou parcial) do governo os cuidados de saúde, a manutenção do nível de vida dos idosos, o acesso ao emprego, o assegurar os cuidados a filhos de pais trabalhadores e o acesso a licença para cuidar de familiares dependentes. Estas correspondem às funções de proteção na velhice e sobrevivência, na saúde e doença, na proteção no desemprego e promoção do emprego, no apoio às crianças e à família e nas políticas de apoio a pessoas

portadoras de deficiência ou dependência, que, como se pode verificar no Gráfico 31, possuem graus diferenciados de investimento por parte dos Estados-Providência com um peso maior na proteção na velhice e na saúde/doença. Como mostra o Gráfico 31, são também estas funções que recolhem a maior percentagem de pessoas que consideram que elas são da responsabilidade total ou parcial dos governos (em quase todos os países obtiveram-se respostas acima dos 90%).

Gráfico 31
Responsabilidade do governo



Fonte: Elaborado a partir do European Social Survey (ESS, 2008)

Já no que diz respeito aos serviços de apoio à infância (por exemplo, jardins infantis, creches, atividades de tempos livres e outros), notam-se algumas diferenças entre os países, com mais de 90% das pessoas na Dinamarca, Suécia, Finlândia, Espanha, Portugal e Grécia a atribuírem ao Estado esta responsabilidade. O mesmo se passa relativamente às opiniões sobre a responsabilidade do Estado no acesso a licença para cuidar de familiares doentes, onde os mesmos países se encontram em torno dos 90%. Estão aqui em causa dois modelos diferentes de Estado de bem-estar e, certamente, diferentes

razões para estas respostas. No caso dos três primeiros países, existe um forte consenso em torno da socialização dos custos da reprodução das famílias que dão origem a generosos apoios à infância e família. Já a orientação dos países do Sul da Europa para estas políticas denota a aspiração por um maior investimento público onde este é ainda insuficiente face às necessidades existentes¹⁰⁶, sobretudo num contexto de forte participação das mulheres no mercado de trabalho como acontece em Portugal.

Se observarmos as opiniões relativamente à responsabilidade do governo na criação de empregos para todos, verificamos que é nos países do Sul da Europa que há um maior número de pessoas que considera ser da responsabilidade total ou parcial do governo (entre 75% a 86%). Encontram-se pequenas diferenças nas atitudes ligeiramente menos afirmativas dos Britânicos e Irlandeses (modelo liberal), aos quais se juntam os Holandeses, os Franceses e os Alemães (do modelo continental) relativamente à responsabilidade do governo em garantir a existência de emprego para todos. Podemos, em todos os casos, associar estas respostas aos baixos níveis de desemprego e à confiança no funcionamento dos mecanismos de mercado para a criação de emprego, enquanto os trabalhadores nos países do Sul se confrontam com elevados níveis de precariedade laboral.

Portugal possui um dos níveis mais altos de trabalho temporário da UE (cerca de 22% para a população em geral – apenas abaixo da Polónia e da Eslovénia – e de 56% para os jovens, em 2010) (Comissão Europeia, 2011). Os baixos salários e os contratos a termo são uma das causas dos elevados níveis de pobreza dos trabalhadores, na medida em que os salários são 36,5 % mais baixos do que os dos trabalhadores permanentes. Em Portugal, a pobreza atinge 9% dos trabalhadores permanentes e 32% dos trabalhadores temporários.¹⁰⁷ O grupo etário que é atingido mais duramente pela pobreza no trabalho é o das pessoas entre os 55 e os 65 anos, correspondendo a cerca de 17% dos trabalhadores pobres. O tipo de trabalhadores mais atingido pela pobreza é o dos independentes, que, em termos de média europeia, é cerca de 4 vezes mais elevada do que nos trabalhadores por conta de outrem (Comissão Europeia, 2011, 150).

4.4.2 A correção das desigualdades

Na análise de Esping-Andersen, os regimes de bem-estar têm diferentes impactos na estrutura social. Entre outros indicadores, esses impactos podem ser percebidos nos níveis de desigualdade que estes sistemas permitem ou não

¹⁰⁶ Esta é uma conclusão retirada de uma análise mais sistemática dos dados do ESS, nomeadamente através do seu cruzamento com os indicadores de desigualdade. De facto, Carmo e Nunes (2013: 91) constatam que é nos países onde as desigualdades sociais são maiores que se verifica uma maior preferência pela assunção das responsabilidades pelo Estado, nomeadamente: Bulgária, Letónia, Estónia, Polónia, Grécia, Portugal e Espanha.

¹⁰⁷ Só a Roménia nos ultrapassava nestes valores em 2009 (Comissão Europeia, 2011, 145).

diminuir. Em sistemas de segurança social que possuem uma forte componente contributiva, como é o português, a precaridade laboral tem como resultado a dificuldade de acesso aos mecanismos da Segurança Social. Os trabalhadores precários encontram-se mal enquadrados no sistema de segurança social, particularmente na componente contributiva, restando uma segurança social discricionária e estigmatizante para os desempregados de longa duração, os trabalhadores precários ou os que já não possuem qualquer vínculo com o mercado de trabalho.¹⁰⁸

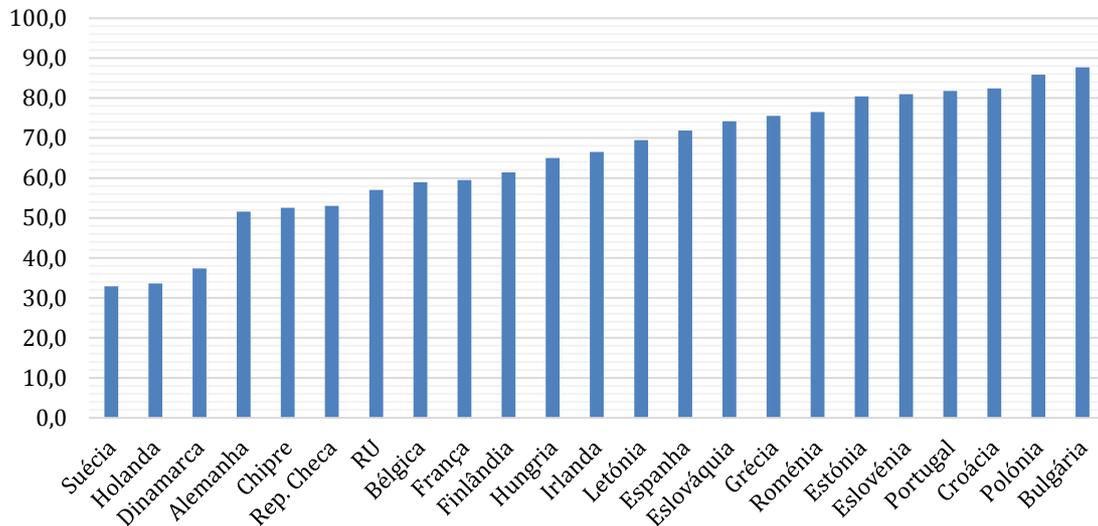
As lacunas de proteção social dos países da Europa do Sul, já amplamente assinaladas na literatura internacional, não chegaram a ser corrigidas pelas medidas que nas décadas de 1990 e 2000 partiram do diagnóstico das lacunas de proteção social do sistema para a sua correção, como foi o caso da criação do Rendimento Mínimo Garantido ou, mais genericamente, do Plano Nacional de Ação para a Inclusão. Todavia, estas não foram suficientes, pois, mesmo antes de a crise fazer sentir os seus efeitos, as pessoas consideravam que os benefícios sociais eram insuficientes para ajudar as pessoas em situação de necessidade real, como se pode ver no Gráfico 32.

Há que assinalar a posição de Portugal, enquanto terceiro país com o maior número de pessoas com esta perceção, novamente a alguma distância da Grécia e da Espanha. É nos países do modelo social-democrático e nos do modelo conservador-corporativo que existe uma menor percentagem de pessoas que consideram os benefícios sociais insuficientes.

¹⁰⁸ Trata-se de uma característica partilhada entre os países da Europa do Sul e da América Latina, historicamente caracterizados por possuir sistemas de proteção social públicos baseados em programas de seguro social orientados para os trabalhadores integrados no centro da força de trabalho. Todavia, muitos países da América Latina sofreram, a partir da década de 1980, ajustamentos neoliberais que privatizaram/reduziram muitos destes esquemas, o que teve como consequência a diminuição do número de pessoas integradas na proteção social. Em Portugal, mesmo que os processos possam não ter sido tão violentos como em alguns países sujeitos a políticas de ajustamento estrutural, os efeitos da crescente precarização fazem-se sentir de modo idêntico.

Gráfico 32

Perceção sobre o ajustamento dos benefícios sociais às necessidades das pessoas



Fonte: Elaborado a partir do ESS (2008)

Estes dados sugerem uma receptividade positiva da população a um maior investimento do Estado na correção dos grandes desajustamentos ao nível da proteção social, em particular no que diz respeito às componentes não contributivas, orientadas para as maiores necessidades.¹⁰⁹ A perceção da ineficácia das políticas sociais na resposta às necessidades não tem tido expressão nas políticas que são desenvolvidas, as quais têm ido no sentido de penalizar os grupos sociais mais vulneráveis. Isto tem sido ainda mais acentuado nas políticas de austeridade, mas há uma mais longa e anterior tendência para uma crescente restrição no acesso aos benefícios, de que são exemplo as reformulações do Rendimento Social de Inserção (começando pela mudança do seu nome) no sentido de uma crescente residualização e discricionariedade.

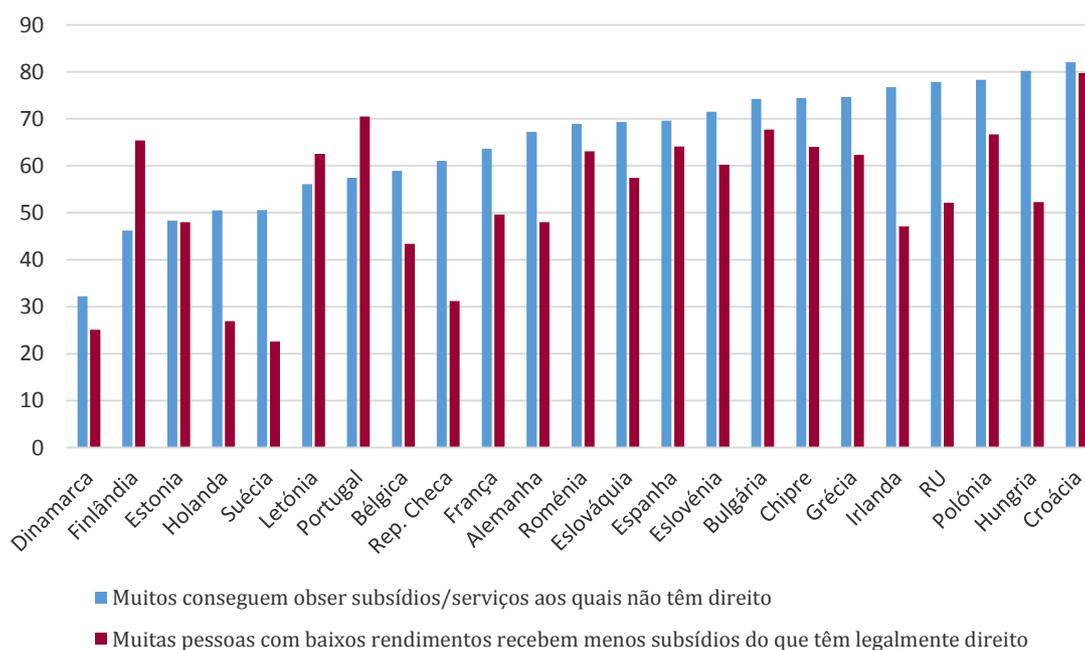
Desde cedo as políticas de cidadania como o Rendimento Mínimo Garantido (RMG) estiveram na arena política e mediática sob acusações de fomentarem a fraude nos subsídios, de estes serem distribuídos pelos “não merecedores” e de incentivarem a preguiça. Foi sob esta pressão que se foram reforçando os mecanismos de controlo e fiscalização em detrimento dos mecanismos de inserção social contidos no RMG.

¹⁰⁹ Também analisando os resultados do ESS 2008, Carmo e Nunes (2013) verificam que é nos países onde os níveis de desigualdade social são mais elevados, nomeadamente na Europa do Sul e de Leste, que se verifica uma orientação mais favorável ao papel do Estado na correção destas desigualdades – na Grécia e Portugal esta perceção está presente em cerca de 90% das pessoas.

Apesar disto, observa-se que os portugueses não possuem uma percepção de existência de fraude elevada nos subsídios, ao contrário da agenda mediática e política. Se existe uma percepção de injustiça é a que se prende com a percepção de que muitas pessoas não recebem os subsídios a que têm direito. Posicionando-se perante a afirmação “muitos conseguem obter benefícios/serviços a que não têm direito” é notório ser relativamente reduzida a percentagem de pessoas em Portugal que considera existir fraude, como mostra o Gráfico 33. De facto, Portugal é um dos países onde esta percentagem é mais baixa, depois da Dinamarca, Finlândia, Suécia, Holanda, Estónia e Letónia. Todos os outros países, inclusive os que possuem Estados-Providência mais desenvolvidos, bem como a Espanha e a Grécia, possuem valores superiores aos de Portugal. Os valores mais elevados têm lugar nos países do modelo liberal, como o Reino Unido (RU) e a Irlanda e ainda nos países da Europa de Leste.

Gráfico 33

Representações sobre fraude e justiça nas prestações sociais



Fonte: Elaborado a partir do ESS (2008)

Stolle (2002) afirma que, nos sistemas onde o acesso às prestações depende de condição de recursos, existe uma maior probabilidade de corrupção, abuso de poder e arbitrariedade, o que também acarreta maiores níveis de desconfiança. Na verdade, se esta observação é adequada em países como o Reino Unido, já não o é tanto para Portugal.

Em contrapartida, a percepção de injustiça verifica-se na ideia de que “muitas pessoas com baixos rendimentos recebem menos benefícios do que aqueles a que teriam direito”. A avaliação da ineficácia dos sistemas de bem-estar é das mais elevadas em Portugal (com 70% de pessoas partilhando esta percepção), apenas abaixo da Croácia. Só na Finlândia, Letónia e em Portugal a percentagem de pessoas que considera existir fraude é inferior à que considera haver ineficácia na atribuição das prestações sociais. Não será, pois, apenas a fraude que mina a confiança, mas também a percepção de ineficácia que pode minar a confiança nas instituições.

4.4.3. Qualidade e serviços sociais

Nas análises sobre o Estado de Investimento Social, alguns autores retomam as tipologias de Estado-Providência para salientar, como fazem Bernard e Boucher (2007) que as políticas sociais no modelo social-democrático estão orientadas para a ativação através de elevado investimento social (*high social investment activation*), promovendo uma população bem-educada e saudável e a participação das mulheres no mercado de trabalho. Por outro lado, o modelo liberal possui igualmente uma elevada participação no mercado de trabalho, mas apenas alguns podem comprar serviços de educação, saúde e de apoio à infância de elevada qualidade no mercado, enquanto os restantes têm de aceitar serviços públicos de mais baixa qualidade. Na Europa continental, encontra-se o Estado de Investimento mais fraco, com uma mais baixa participação no mercado de trabalho, um importante peso das medidas passivas e prestações que tendem apenas a beneficiar os trabalhadores no centro da força de trabalho. No caso dos serviços sociais, Danforth (2010) afirma que se encontram diferenças ainda mais acentuadas entre o modelo social-democrático, oferecendo soluções públicas profissionais, e o modelo conservador, mais baseado em cuidados informais dependentes da família.

Os dados do ESS 2008 permitem perceber a avaliação que é feita sobre os serviços sociais infantis, de saúde e de educação. Trata-se dos serviços considerados mais importantes na perspetiva de “investimento social” do Estado-Providência, visando facilitar a presença no mercado de trabalho através do acesso a serviços de cuidados a crianças, como jardins-de-infância ou creches, e manter uma mão-de-obra educada e saudável.

Como se pode verificar na Gráfico 34, apesar do carácter tendencialmente universalista da saúde e da educação – com uma presença crescente de fornecedores privados –, a avaliação que é feita sobre a qualidade destes sistemas em Portugal é muito inferior à que é feita na generalidade dos países com Estados-Providência desenvolvidos e até mesmo em relação a Espanha. Igualmente, a despeito do investimento nas dimensões de investimento social do Estado-Providência, sobretudo a partir de meados da década de 1990 e na

década de 2000 (com a promoção do ensino pré-escolar e da construção e alargamento da rede de equipamentos sociais para a infância e velhice, etc.), a satisfação com o fornecimento de cuidados infantis a preços acessíveis para os trabalhadores é a mais reduzida do grupo de países presentes no gráfico.

Em Portugal, o desenvolvimento dos serviços sociais ocorre na sua quase totalidade a partir da provisão privada, mesmo quando existe financiamento público. Todavia, existem também sinais de modificação na posição e relação que estas organizações ocupam na provisão de serviços sociais, verificando-se que o sector lucrativo tem vindo a ocupar uma proporção crescente enquanto fornecedor de serviços, tendo passado de 23% em 2001 para 33% em 2011, com um forte impulso a partir de 2007 mas novo declínio a partir de 2009 (Carta Social, 2011), certamente que por efeito dos mesmos problemas de escassez dos recursos das famílias para pagamento destes serviços. Ainda assim, o número de equipamentos encerrados é maior no caso das entidades não lucrativas (64,8%, de 2010 para 2011) do que nas entidades lucrativas (35,2%, de 2010 para 2011), o que, como se refere na Carta Social (2011) está relacionado com as dificuldades sentidas no sector não lucrativo neste período de crise. Em contrapartida, entre os novos equipamentos criados, 52,1% pertencem a entidades não lucrativas e 47,9% pertencem a entidades lucrativas¹¹⁰.

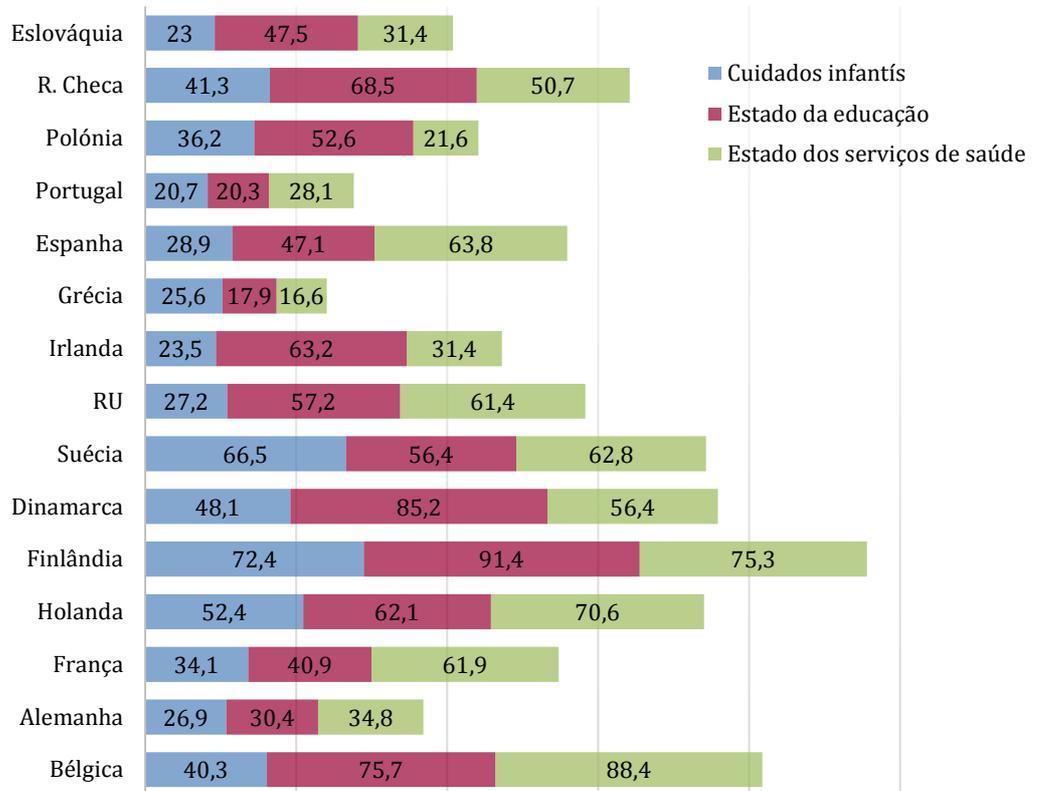
No Gráfico 34, ressalta a maior satisfação patente nos países do modelo social-democrático e ainda na Holanda e na Bélgica. Por outro lado, Portugal sobressai como o país onde é menor a percentagem de pessoas que avalia positivamente a qualidade destes serviços.

Analisando estes dados de forma desagregada, Abrantes e Roldão (2013: 122-123) mostram que existe uma variação nesta apreciação entre diferentes grupos socioprofissionais, com os quadros superiores da administração e os gestores mais críticos do que os trabalhadores desqualificados no que diz respeito ao sistema de educação. A avaliação relativamente aos serviços de guarda de crianças mostra uma orientação inversa, com os quadros superiores a revelarem uma perceção mais positiva do que os restantes grupos – possivelmente por terem mais capacidade de pagar.

¹¹⁰ A Carta Social inclui nas entidades não lucrativas quer as organizações do terceiro sector quer as organizações públicas e outras semipúblicas como a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Todavia, o peso do sector público é quase irrelevante, limitando-se a 1,4% (Carta Social, 2011)

Gráfico 34

Satisfação com a qualidade dos serviços sociais, de saúde e de educação (%)



Fonte: Elaborado a partir do ESS (2008)

Analisando as razões para as dificuldades no acesso aos serviços de cuidados a crianças, a Eurofound (2012a: 124) identifica como sendo a principal razão, no caso português, o custo dos serviços (63%), seguido da falta de disponibilidade (53%), a distância (42%) e a qualidade (36%). Com exceção da disponibilidade, estas razões são enunciadas por um maior número de pessoas em Portugal do que na média da UE27. O custo dos serviços parece ser uma questão ainda mais importante na Grécia (78%), em Espanha (67%), no Reino Unido (78%) e na Irlanda (76%), além de Malta, Roménia, Eslováquia, Estónia e Eslovénia. A questão da disponibilidade coloca-se mais para países como a França, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo, além da Grécia, Itália e Espanha e ainda dos países do alargamento da UE já referidos.

As diferenças entre a disponibilidade e o custo dão razão a Boucher (2007) e a Danforth (2010) relativamente aos diferentes modelos de “investimento social”, mostrando também a especificidade do caso português, onde não se trata tanto da inexistência dos serviços mas, sim, do seu custo a

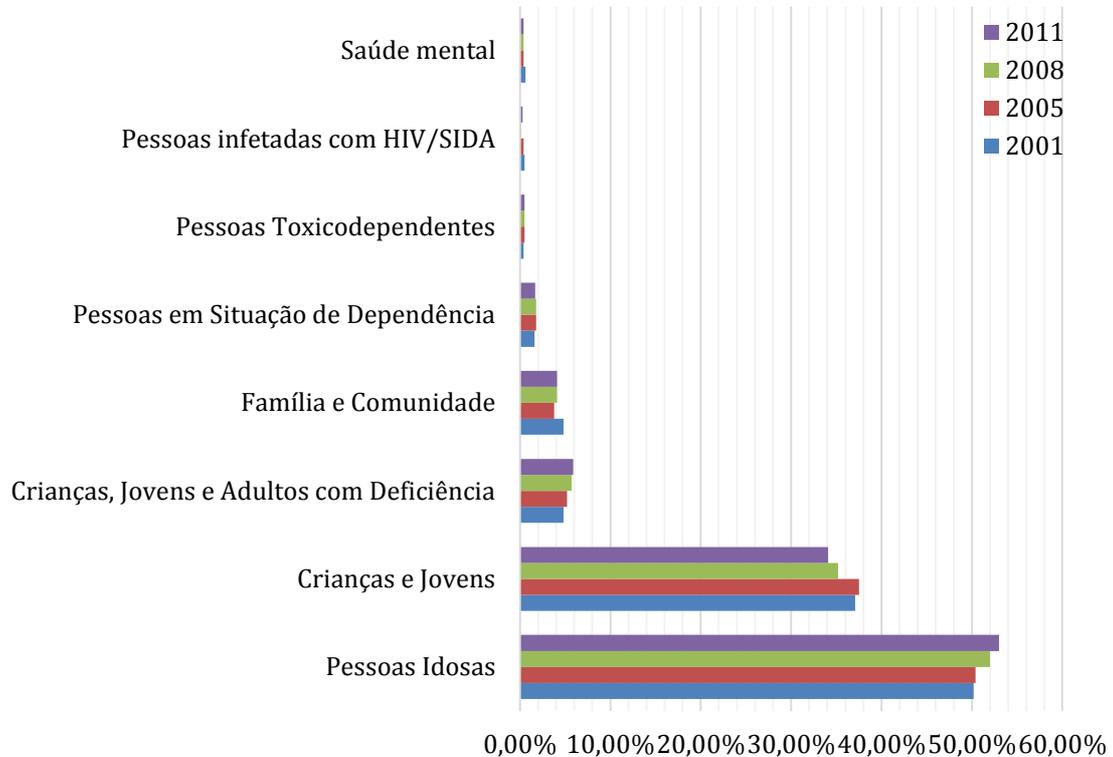
limitar o acesso por parte das famílias. A explicação que podemos avançar para estes dados refere-se ao facto de estes serviços, em Portugal, ainda que fornecidos por entidades não lucrativas em protocolos de cooperação com o Estado, possuem uma forte componente de financiamento por parte dos utentes, o que faz com que Portugal seja dos países onde a percentagem de financiamento público das Organizações do Terceiro Sector (OTS) nas atividades de serviços sociais seja das mais baixas (Ferreira 2010). Assim, é o terceiro sector e as famílias que, em última instância, sustentam um modelo de participação das mulheres no mercado de trabalho assente em baixos salários, como componente essencial do orçamento familiar.

Relativamente à distribuição interna da provisão de serviços sociais, estes reproduzem as debilidades do Estado-Providência português no que diz respeito à proteção dos grupos excluídos ou com dificuldades de inserção no mercado de trabalho. No Gráfico 35, nota-se que os serviços de apoio às pessoas idosas constituem mais de metade dos equipamentos sociais e os serviços de apoio à infância e juventude absorvem cerca de 34%, com os serviços mais orientados para situações de risco de pobreza e exclusão social (apoio à deficiência e à família e comunidade, saúde mental, VIH/Sida e toxicodependência) com um valor residual. Note-se ainda que, ao compararmos a evolução entre 2001 e 2011, se verifica um crescimento no peso dos serviços às pessoas idosas e uma diminuição nos serviços de apoio à infância e juventude e à família e comunidade.

Existe um claro desfasamento entre as expectativas e a provisão pública, o que corresponde à ideia de que, regra geral, a uma apreciação negativa de uma parte substancial dos serviços de bem-estar e elevados níveis de desigualdade se associa a defesa de uma maior redistribuição (Finseraas 2009).

Gráfico 35

Evolução da proporção do número de equipamentos sociais por população-alvo



Fonte: Elaborado a partir da Carta Social (2001; 2005; 2008; 2011)

4.4.4. Confiança institucional e social e participação

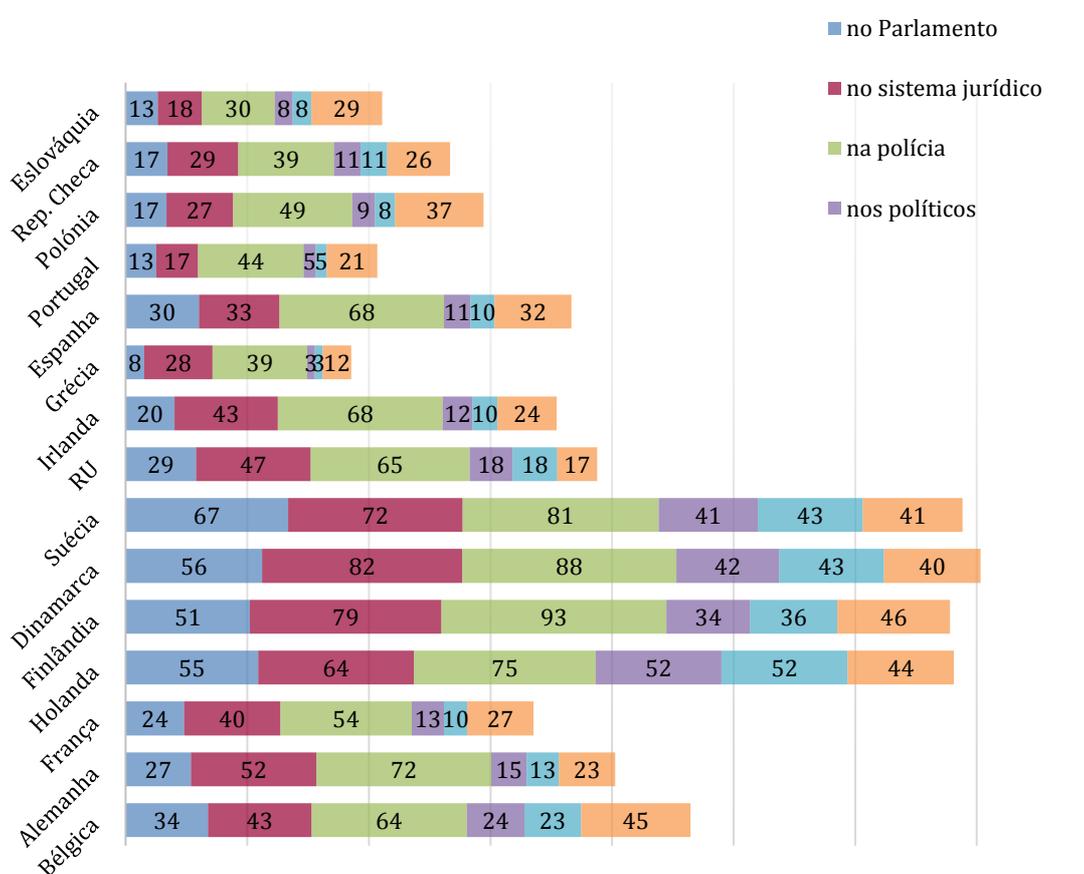
A fragmentação das sociedades e dos seus mecanismos de segurança social tem um efeito negativo nas relações sociais e na confiança nas instituições políticas e nas outras pessoas. Nas sociedades complexas, diversificadas e individualizadas, já não é possível sustentar a segurança apenas nas relações face-a-face da família, da comunidade territorial ou da associação. Assim, a confiança entre pessoas que não se conhecem é fundamental, pois é um poderoso mecanismo de redução da incerteza sobre o futuro (Stolle 2002). Esta confiança está correlacionada com a abrangência e a qualidade dos sistemas de proteção social. Nas sociedades desiguais, existe uma menor capacidade das pessoas se identificarem umas com as outras, o que mina a confiança. Verifica-se, assim, uma correlação positiva entre baixos níveis de proteção social e elevada desigualdade, e os baixos níveis de confiança e capital social (ESS, 2011; Carmo e Nunes, 2013).

Os dados do *European Social Survey* de 2010 são elucidativos no que diz respeito à confiança política, medida pelo somatório da percentagem das respostas positivas às seguintes questões: “Diga-me, por favor, qual a confiança pessoal que tem em cada uma das instituições que lhe vou dizer: no Parlamento? No sistema jurídico? Na polícia? Nos políticos? Nos partidos políticos? No Parlamento Europeu?”

No Gráfico 36 destacam-se os elevados níveis de confiança nas várias instituições do sistema político nos países do modelo social-democrático e na Holanda. Em níveis mais baixos e semelhantes está a confiança nos países do modelo continental e do modelo liberal. Por outro lado, verifica-se que Portugal é o segundo país, logo depois da Grécia, onde a confiança nas instituições políticas é mais baixa. De notar também a existência de graus de confiança superiores em relação à polícia e a reduzida confiança nos políticos e nos partidos políticos, que apenas recolhem 5% cada da confiança dos portugueses.

Gráfico 36

Confiança nas instituições políticas (2010)



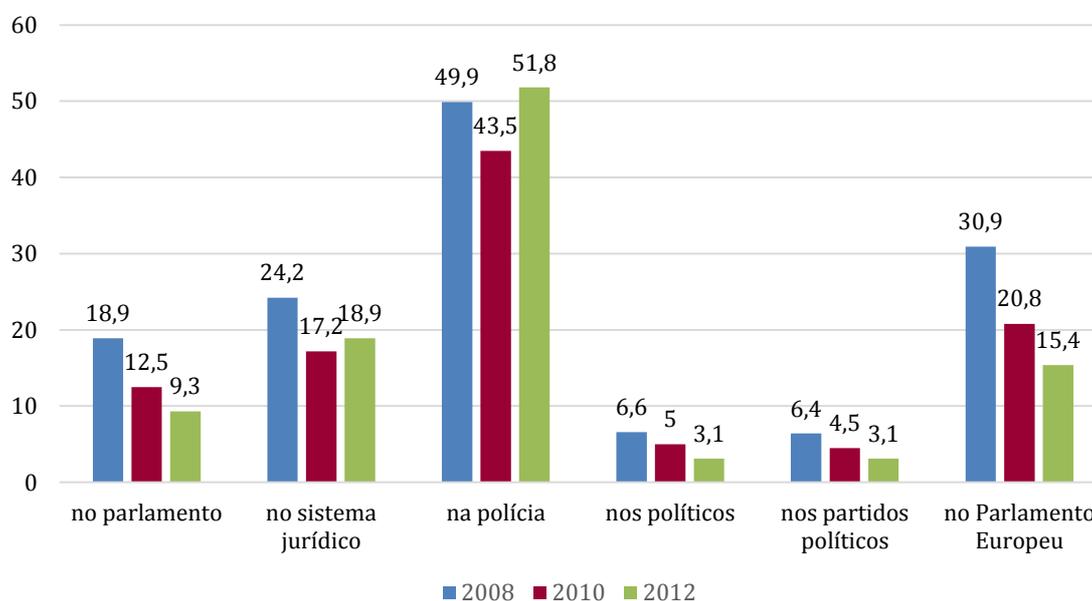
Fonte: Elaborado a partir do ESS (2010)

Segundo a Eurofound (2012b), a perda da confiança tem sido uma constante na generalidade dos países europeus não só durante a crise, mas também no período anterior (2003-2007), considerando os autores deste relatório “talvez estejam em curso mudanças mais amplas na qualidade da sociedade que vão para além ou não estão exclusivamente limitadas ao impacto da recessão” (2012b: 13). Todavia, também se verifica que há uma queda mais acentuada na confiança política a partir de 2007, já sob o efeito da crise. Verificou-se esta perda de confiança na maioria dos grupos socioeconómicos, com uma maior expressão entre os jovens e os desempregados.

Os efeitos da crise na confiança são patentes na comparação entre os dados de 2008 e os dados de 2012. Como se verifica no Gráfico 37, relativa aos níveis de confiança institucional dos portugueses em 2010, existe uma redução generalizada da confiança que afeta todas as instituições, mesmo as que já possuíam baixíssimos níveis de confiança, como os políticos e os partidos políticos.

Gráfico 37

Evolução da confiança nas instituições políticas em Portugal (2008-2012)



Fonte: Elaborado a partir do ESS (2010)

De 2010 para 2012, a tendência para a quebra de confiança no Parlamento Nacional e no Parlamento Europeu, bem como nos políticos e nos partidos persiste de forma acentuada, enquanto se verifica um aumento dos níveis de confiança no sistema jurídico – a que não serão alheias as intervenções do Tribunal Constitucional – e na polícia – a que também não é alheio o medo resultante da percepção do aumento de criminalidade nos últimos anos. O que é mais preocupante é que são as instituições onde os cidadãos têm uma maior capacidade de participação através de eleições que verificam uma maior perda de confiança. Estamos certamente perante a ameaça de uma grave crise de legitimidade do Estado.

Perante estes dados, cabe-nos ainda procurar saber se tal é compensado por elevados níveis de confiança social. O Gráfico 38 reflete a percentagem de pessoas que se orienta positivamente no que diz respeito à confiança interpessoal a partir dos dados do *European Social Survey* de 2008 e de 2010, confirmando as teses da correlação positiva entre a confiança social e a confiança política (Zmerli e Newton 2008). Relativamente à confiança social, o ESS questiona:

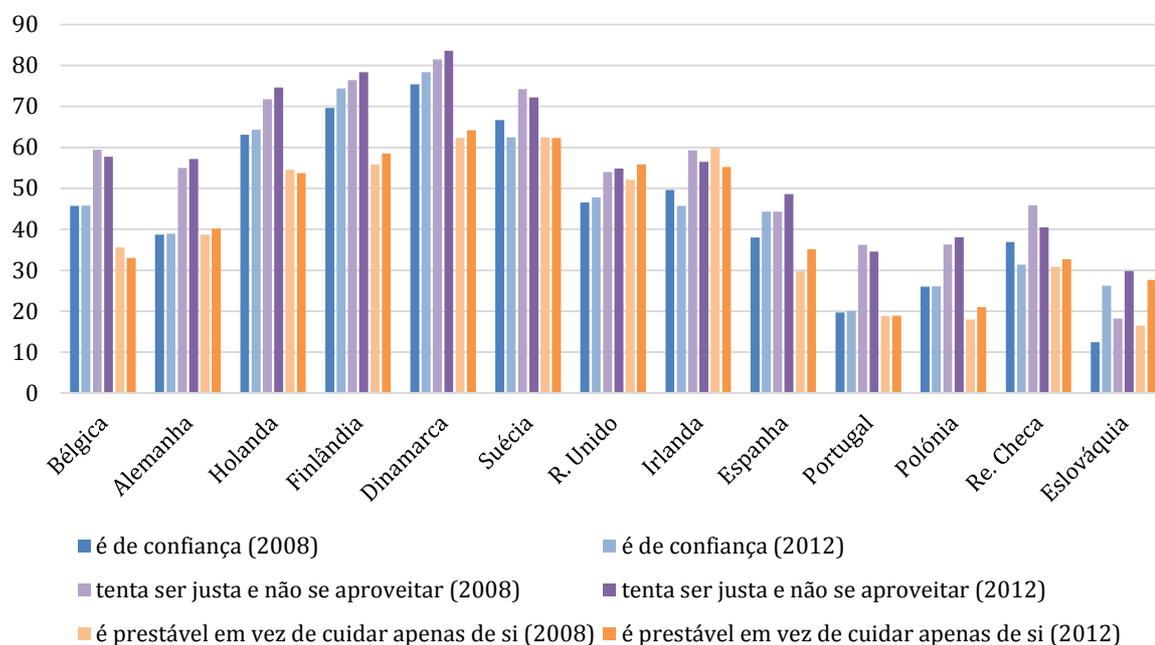
“De uma forma geral, acha que todo o cuidado é pouco quando se lida com as pessoas ou acha que se pode confiar na maioria das pessoas?”

“Acha que a maior parte das pessoas tenta aproveitar-se de si sempre que pode, ou pensa que a maior parte das pessoas é honesta?”

“Acha que, na maior parte das vezes, as pessoas estão preocupadas com elas próprias ou acha que tentam ajudar os outros?”

Evidencia-se que os portugueses não só possuem baixos níveis de confiança política, mas que também possuem baixos níveis de confiança social, sendo baixa a percentagem daqueles que considera que a maioria das pessoas tenta ser honesta e não se aproveitar e ainda mais baixa a percentagem dos que acreditam que a maioria das pessoas é prestável em vez de cuidar de si. Verifica-se ainda que entre 2008 e 2012 houve em alguns países, como a Alemanha, a Holanda, a Finlândia, a Dinamarca, o Reino Unido e a Polónia, um ligeiríssimo aumento da confiança social e um aumento mais substancial na Espanha e na Eslováquia. Outros países, como a República Checa, a Irlanda e a Suécia parecem viver um decréscimo de confiança social. Em Portugal, cujos níveis de confiança social são muitos baixos, como se pode verificar no Gráfico 38, deu-se uma estagnação, e mesmo uma ligeira diminuição da confiança de que os outros tentam ser justos. Aqui têm-se verificado uma diminuição progressiva dos níveis de confiança social desde 2003, tendência apenas contrariada por um ligeiro aumento entre 2009 e 2010, que agora parece ter estagnado (ver também Eurofound, 2012b).

Gráfico 38
Confiança social



Fonte: Elaborado a partir do ESS (2008; 2010)

Quando comparamos os resultados sobre a confiança institucional e a confiança social, encontramos elementos que nos fazem retomar o olhar sobre os diferentes modelos de bem-estar. É evidente, nos países do modelo social-democrático, a presença de elevados níveis dos dois tipos de confiança e, nos países da Europa do Sul e do Leste, de uma baixa confiança institucional e social. Por outro lado, se nos países continentais e do modelo liberal existem níveis idênticos de confiança institucional, é visível que nos países do modelo liberal existem níveis superiores de confiança social. Sobre a importância da confiança para a participação social e a sociedade civil, Zmerli e Newton referem que:

A confiança é assumida como sustentando um clima social cooperativo, facilitando o comportamento coletivo e encorajando um olhar sobre o interesse público. A confiança entre cidadãos torna-lhes mais fácil, menos arriscado e mais compensador participar na comunidade e nos assuntos cívicos e ajuda a construir as instituições da sociedade civil das quais uma democracia pacífica, estável e eficiente assenta. A democracia e o bom governo, por sua vez, podem então reforçar as condições nas quais pode florescer tanto a confiança social como a confiança política, permitindo aos cidadãos colaborar eficazmente nos assuntos públicos e privados. Por outras palavras, de acordo com a teoria do capital social, a confiança

social e política estão intimamente associadas e apoiam-se mutuamente (Zmerli e Newton, 2008: 706-707).

A tabela 45 resume dados relativos à participação comunitária, agregando os países em grupos consoante a sua distribuição pela resposta às seguintes perguntas, e considerando-se a mediana de cada um dos tipos de participação:

“Participação em atividades sociais de um clube, uma sociedade ou uma associação” (pelo menos 1 vez por semana)

“Assistência a cerimónias religiosas sem ser casamentos, funerais ou batizados” (pelo menos 1 vez por semana)

“Com que frequência fez trabalho de voluntariado não remunerado durante os últimos 12 meses?” (regularmente)

“Nos últimos 12 meses, assistiu a uma reunião de um sindicato, partido político ou a uma iniciativa de um grupo partidário” (sim/não)

“Nos últimos 12 meses, participou num protesto ou numa manifestação” (sim/não)

Os resultados dão conta da variedade interna na UE, permitindo identificar o grupo de países com Estados-Providência mais desenvolvidos na Europa e que são também aqueles onde se encontram níveis de confiança política e social mais elevados. Há um primeiro subgrupo que se caracteriza por ter elevados níveis de voluntariado e de participação em associações, partidos e sindicatos e elevada mobilização em protestos e manifestações a par com uma baixa participação em eventos religiosos. É o caso da Suécia, Alemanha, França, Luxemburgo, Bélgica e Holanda (que, ao contrário dos outros, tem uma participação ligeiramente maior em eventos religiosos). No segundo subgrupo, a mobilização em protestos é mais diminuta, o que se explica pela institucionalização do conflito social no caso da Finlândia e da Dinamarca. Há ainda um terceiro subgrupo em que se verifica uma elevada participação social e política e também religiosa, como é o caso da Áustria, da Irlanda e da Croácia, enquanto na Eslovénia se observam níveis inferiores de participação política, apesar de se verificarem níveis relativamente elevados de voluntariado e de participação associativa, e religiosa.

No grupo de países com mais baixos níveis de participação estão os que possuem Estados-Providência menos desenvolvidos e baixos níveis de confiança política e social, como os do Sul da Europa e os países da Europa Central e de Leste. Aqui há, porém, uma distinção a efetuar, que se prende com a forma como estas sociedades reagem ao momento atual de crise. Também aqui é possível identificar três subgrupos, havendo dois subgrupos dentro dos países com baixos níveis de participação em associações, baixos níveis de voluntariado e elevada participação religiosa. Por um lado, encontra-se o subgrupo de países onde, apesar de ser baixa a participação associativa e voluntária, é elevada a

participação política, seja de forma mais institucional, através dos partidos e sindicatos, seja através da participação em protestos e manifestações. É o caso do Chipre, Itália, Espanha e Grécia. De facto, a participação política não institucional é das mais elevadas. Por outro lado, com escassa mobilização política, quer institucional, quer de protesto mas elevada participação religiosa, encontra-se a Roménia, a Eslováquia, Portugal, a Polónia e Malta. Finalmente, há o subgrupo de países da Europa Central e de Leste em que existem baixos níveis de participação em todas as dimensões, como é o caso da Letónia, Hungria, Lituânia, Bulgária, Estónia e República Checa (com estes últimos dois a revelarem indicadores de participação associativa e política um pouco mais elevados).

Tem vindo a ser evidenciada não só a relação entre a participação em organizações do terceiro sector (OTS) e a participação política, mas também a relação entre estas, os níveis de bem-estar e a existência de um institucionalismo capaz de criar condições para a participação (van der Meer, 2009). Portugal possui não apenas baixos níveis de voluntariado formal, mas também de voluntariado informal, medido pela baixa percentagem de pessoas que ajudaram outra pessoa que não família, colegas ou OTS. O elevado peso que o trabalho remunerado possui nas OTS em relação ao trabalho voluntário é, por um lado, resultado do peso que os serviços sociais possuem neste sector e, por outro lado, da fraca capacidade que estas organizações têm em criar condições para a promoção do voluntariado (Ferreira, 2013; Serapioni *et al.*, 2013).

Van Oorschot *et al.* (2006) argumentam que a sociedade civil equivale à contraparte das comunidades locais ao nível nacional, pelo que também cria capital social:

Não só as normas de reciprocidade, cidadania e confiança estão incrustadas em redes de associações cívicas como são também positivamente influenciadas por estas. Uma sociedade civil forte e vibrante caracterizada por uma infraestrutura social de redes densas de relações face a face que atravessam as atuais divisões sociais sustentará um governo forte e sensível, uma economia forte e resiliente e um Estado-Providência sustentável (van Oorschot *et al.*, 2006: 152).

Tabela 45

Participação Social e Política (em %)

	Participou em atividades clube/assoc. Pelo menos 1x/semana	Assistiu a eventos religiosos pelo menos 1x/semana	Voluntariado regular	Assistiu a reunião sindicato/partido nos últimos 12 meses	Participou em protesto/manifestação nos últimos 12 meses
Elevada participação em associações, voluntariado, partidos e protesto, baixa participação religiosa					
Suécia	25,3	2,8	21,0	20,4	8,2
Alemanha	17,3	7,7	12,3	7,6	4,8
França	15,8	5,0	18,1	10,0	13,6
Luxemburgo	14,5	8,9	17,1	15,2	8,8
Bélgica	16,2	5,5	12,1	6,2	4,1
Holanda	29,1	10,7	19,1	6,1	4,7
Elevada participação em associações, voluntariado, partidos, baixo protesto e participação religiosa protestos					
Finlândia	18,8	3,3	13,4	10,7	1,7
Dinamarca	25,2	2,4	17,6	18,2	3,4
RU	22,3	10,6	15,1	6,6	3,7
Elevada participação em associações, voluntariado, partidos e protesto e participação religiosa					
Áustria	21,0	14,1	19,3	10,1	7,3
Irlanda	28,7	31,4	16,2	9,5	6,8
Croácia	10,7	19,1	8,2	8,5	5,2
Eslovénia	10,6	12,1	9,4	4,0	2,5
Baixa participação em associações e voluntariado, elevada participação religiosa, em partidos e protesto					
Chipre	5,5	18,9	6,2	11,1	12,2

Itália	8,1	23,4	9,4	11,5	6,9
Espanha	9,4	13,1	8,0	7,6	11,4
Grécia	3,7	15,8	3,6	3,4	13,8
Elevada participação religiosa, baixa participação em associações, voluntariado, partidos, protesto					
Roménia	2,7	16,4	3,1	6,1	2,4
Eslováquia	7,1	25,8	3,5	4,2	2,3
Portugal	8,4	23,0	7,3	3,7	3,4
Polónia	4,2	41,4	4,5	5,1	1,0
Malta	8,5	44,3	13,4	4,5	2,5
Baixa participação religiosa, em associações, voluntariado, partidos e protesto					
Letónia	4,6	4,5	6,6	4,7	2,1
Hungria	6,0	6,6	4,6	1,8	1,1
Lituânia	7,0	7,8	8,0	5,2	1,5
Bulgária	1,8	3,8	2,0	7,8	1,6
Estónia	11,7	2,7	5,8	4,0	2,3
Rep. Checa	11,0	6,9	9,6	6,0	5,1

Fonte: Elaborado a partir de EQLS, 2012

Não está clarificada a relação causal patente na correlação que se verifica entre um Estado-Providência forte e elevados níveis de capital social nas suas diferentes dimensões, mas eles estão, de facto, relacionados, o que desmente a ideia de que um Estado-Providência forte gera uma sociedade civil fraca, ideia essa sustentada por argumentos sobre a necessidade de reduzir o papel do Estado no bem-estar – o chamado efeito de *crowding out*. Na verdade, à fraqueza de um Estado-Providência moderno corresponde à fraqueza de uma sociedade civil moderna envolvendo a participação de grupos sociais subordinados e a presença de múltiplos públicos (Fraser, 1990), orientados para esse espaço público que se constitui a partir da comunicação entre pessoas privadas sobre questões públicas ou de interesse comum.

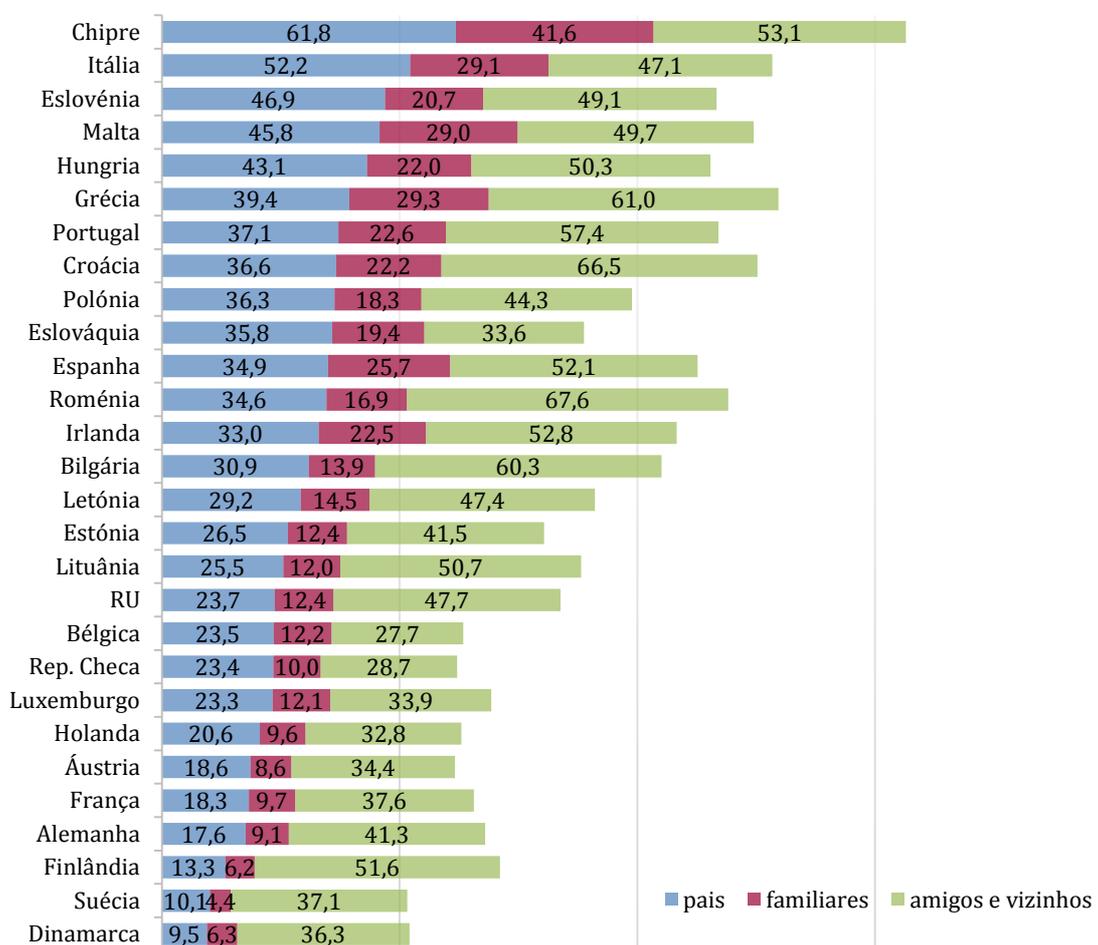
Os dados sobre Portugal levam-nos a explorar um outro indicador entre os indicadores de integração social e comunitária. Plagnol e Huppert (2009)

defendem que existe uma relação positiva entre voluntariado e sociabilidade mas, de facto, será importante saber o significado que “comunidade” poderá aqui assumir.

O Gráfico 39, construída a partir dos dados do Inquérito à Qualidade de Vida, da Eurofound, a partir de questões sobre a frequência de contacto com pais, irmãos ou outros familiares, amigos e vizinhos que não vivem na mesma casa que a pessoa inquirida. Os dados deste gráfico referem-se à percentagem de pessoas que aponta ter um contacto diário, o que indicia a força dos laços sociais.

Gráfico 39

Contato direto com pessoas que não vivem na mesma casa



Fonte: Elaborado a partir de EQLS (Eurofound)

No que diz respeito aos contactos diários com familiares, verifica-se uma correlação negativa entre elevados níveis de participação social e política e a intensidade dos contactos com familiares, amigos e vizinhos. De facto, os baixos níveis de capital social, refletidos quer na baixa confiança política e social, quer

nos baixos níveis de participação, quer nas organizações políticas, quer nas organizações sociais, parecem tender a gerar um “encolhimento do universo moral para a unidade irreduzível da família” resultante da necessidade de encontrar fontes de segurança num contexto de falta de confiança nos outros (Wood, 2004).

Portugal destaca-se por ser um dos países onde esta sociabilidade familiar é mais intensa, assim se deduzindo que a participação em Portugal ocorre na esfera privada dos amigos, colegas e familiares e não na esfera pública das associações e das organizações políticas. Trata-se de um elemento que nos faz retomar as discussões sobre o papel dos sistemas de proteção social públicos nas sociedades atuais no que diz respeito à sua capacidade de gerar segurança social. O pressuposto do modelo da OCDE de regimes estatais de bem-estar é a existência de um Estado legítimo e de um mercado de trabalho formal amplo, capazes de gerar bem-estar social. Nos espaços onde estes sistemas não existem,

onde as pessoas não podem esperar satisfazer as suas necessidades de segurança através do acesso aos serviços do Estado ou através da participação em mercados de trabalho abertos [...], têm que depender mais fortemente das relações de vários tipos da comunidade e da família (Wood, 2004).

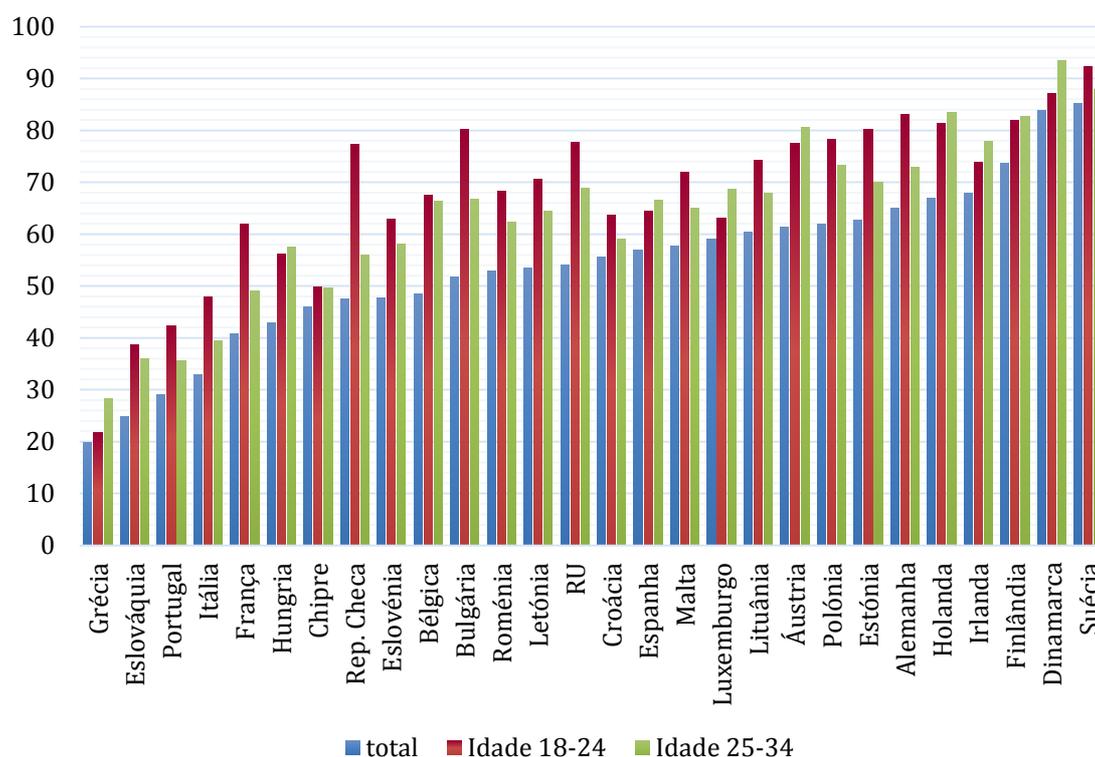
Segundo Wood (2004), os elementos de um regime de segurança informal incluem: a concentração do risco social nas pessoas mais pobres em vez de estar diluído na sociedade; o baixo controlo das pessoas pobres sobre as instituições formais e informais onde procuram a sua sobrevivência, experimentando uma segurança dependente; a segurança dependente, que reproduz a margem de manobra limitada e a fraca capacidade de se fazerem ouvir; uma preferência pelo tempo presente da sobrevivência, o que impede o investimento no futuro; uma menor capacidade de usar as instituições do Estado, mercado e comunidade a seu favor, o que os torna mais dependentes dos recursos sociais pessoais ao nível da comunidade e da família – a estes níveis desenvolvem-se direitos informais que têm de ser reproduzidos através de comportamento de dependência reproduzindo o clientelismo.

É com esta relação com o futuro que se conclui esta análise, mobilizando os dados do Inquérito à Qualidade de Vida dos Europeus para notar os efeitos conjugados quer das configurações de bem-estar que temos vindo a referir, quer da crise atual. No Gráfico 40, pode verificar-se que o otimismo em relação ao futuro, aferido pela concordância em relação à questão “Estou otimista em relação ao futuro”, é dos mais baixos em Portugal, tendo apenas a Grécia e a Eslováquia níveis mais baixos para o caso da totalidade dos inquiridos ou dos jovens com idades entre os 18 e os 24. No que diz respeito às pessoas entre os 24 e os 34 anos, apenas os gregos estão mais pessimistas do que os portugueses. Tem que se reconhecer o significado destes indicadores no pessimismo destes

grupos etários e o seu significado no que diz respeito ao tipo de regime de bem-estar em Portugal e ao seu futuro. Estes grupos etários são, de facto, aqueles para quem o mercado não oferece soluções no que diz respeito ao emprego e os mecanismos de bem-estar do Estado não oferecem soluções relativamente à segurança, desaparecendo assim os horizontes de médio e longo prazo.

Gráfico 40

Otimismo em relação ao futuro



Fonte: Elaborado a partir de EQLS, 2012

Nas páginas anteriores analisaram-se vários indicadores referentes às atitudes e representações dos portugueses em relação a temas que respeitam ao regime de bem-estar em Portugal, posicionando estas atitudes e representações no contexto europeu. Recorreu-se às tipologias de regimes de Estado-Providência para discutir aspetos relevantes que articulam o tipo de Estado-Providência português e a sua inserção num modelo do Sul da Europa, com estas atitudes e representações.

Em resumo, constataram-se os seguintes aspetos:

- Relativamente às orientações para um regime estatal de bem-estar (ou um Estado-Providência), verificou-se, relativamente aos inquiridos pelo

European Social Survey em 2008, que há um forte consenso em todos os países relativamente ao papel que o Estado deve desempenhar no bem-estar, o que contradiz as tendências atuais para uma progressiva retirada do Estado desta responsabilidade. Portugal e outros países do Sul da Europa distinguem-se dos restantes países pelos valores elevados de apoio positivo às funções do Estado na saúde, velhice, infância, dependência e emprego, enquanto em outros países parece ser menos significativa a perceção de que o Estado deve desempenhar um papel na promoção do emprego. Presume-se que nestes países o mercado é capaz de desempenhar este papel, o que não acontece em Portugal, como se verificava pelos altos níveis de emprego precário e desemprego de longa duração e agora (posteriormente ao inquérito) pelos altos níveis de desemprego.

- De acordo com o Eurostat, as despesas com proteção em paridade de poder de compra *per capita* são mais elevadas nos países do modelo social-democrático de Estado-Providência, vindo a seguir os países do modelo conservador-corporativo. Os países do modelo liberal, os do modelo da Europa do Sul e os da Europa Central e de Leste denotam um peso relativo inferior no que diz respeito às despesas em proteção social. Este indicador é revelador do desenvolvimento e da maturidade dos Estados-Providência. É de assinalar que Portugal se encontra bastante abaixo da média da UE15, onde se encontram os que possuem Estados-Providência mais desenvolvidos. Todavia, quando a média inclui os países que aderiram após 2004, a diferença persiste, a despeito destes países provirem de uma trajetória que incluiu um modelo de bem-estar estatal que sofreu um colapso seguido de uma transformação sistémica do socialismo soviético para o capitalismo neoliberal. Pela primeira vez, desde 2010, as despesas de proteção social começaram a diminuir.

- Têm sido reconhecidos quer os elevados níveis de desigualdade na sociedade portuguesa, quer a incapacidade das políticas sociais terem um impacto significativo na diminuição das desigualdades. Observando a perceção dos europeus relativamente ao ajustamento dos benefícios sociais às necessidades das pessoas ressalta que esta perceção é mais negativa nos países da Europa Central e de Leste e em Portugal. Do mesmo modo, não se considera, em Portugal, que exista uma fraude generalizada no acesso aos subsídios e prestações sociais – ideia que tem vindo a ser usada para justificar a crescente residualização e controlo nas prestações de carácter universalista – mas, sim, uma perceção de ineficácia patente na concordância com a ideia de que muitas pessoas com baixos rendimentos recebem menos subsídios do que aqueles a que têm direito. Neste caso, Portugal é o segundo país, depois da Croácia, em que esta

perceção é mais elevada, o que denota a ineficácia das tentativas de corrigir as lacunas de proteção social.

- A oscilação que se verifica ao nível das prestações de carácter de solidariedade/universalistas ocorre também ao nível dos serviços sociais, de saúde e educação, onde se verifica também um dos mais baixos níveis de satisfação com a qualidade dos serviços. Análises mais finas destes dados revelam que diferentes classes sociais avaliam estes serviços diferentemente, o que reflete o acesso diferenciado a estes serviços. A reorientação do Estado-Providência para o Estado de investimento social veio a dar uma importância crescente aos serviços sociais na perspectiva de promoção de uma mão-de-obra educada e saudável e a libertação das mulheres das responsabilidades com os filhos para participarem no mercado de trabalho. As misturas entre a provisão e financiamento público, privado e não lucrativo que se verifica nestes serviços em Portugal não resulta de um mais fácil acesso aos serviços por parte de alguns grupos sociais. Na área dos serviços sociais, são as organizações do terceiro sector que são mobilizadas para participarem no Estado de investimento social e não as empresas. Porém, tal não impede que recaia sobre as famílias uma parte muito importante do financiamento desses serviços dada a insuficiência das transferências financeiras do Estado para as OTS. Por outro lado, mantêm-se enormes lacunas nos serviços sociais no que diz respeito à luta contra a pobreza e a exclusão de comunidades ou grupos sociais particularmente vulneráveis, patente no baixo peso que estes equipamentos sociais possui.

- Refletindo a correlação entre os níveis de desenvolvimento dos Estados-Providência e o capital social verifica-se, através do *European Social Survey*, que os países do modelo social-democrático têm elevados níveis de confiança nas instituições políticas, seguidos dos países do modelo conservador-corporativo e dos países do modelo liberal. Com os mais baixos níveis de confiança política estão os países da Europa do Sul (com exceção da Espanha) e os países da Europa Central e de Leste. A crise trouxe um decréscimo de confiança, sendo muito forte o impacto da crise em Portugal no que toca à diminuição da confiança nas instituições políticas.

- A comparação dos níveis de confiança política e de confiança social revela que ambas estão correlacionadas, na medida em que os países onde são mais elevados os níveis de confiança política são também aqueles onde são mais elevados os níveis de confiança social. Tal verifica-se para o caso dos países do modelo social-democrático e para os países da Europa do Sul e da Europa Central e de Leste. Esta confiança está,

portanto, correlacionada com o desenvolvimento dos Estados-Providência e também com os níveis de participação social e política.

- A partir dos dados do Inquérito à Qualidade de Vida dos Europeus no que respeita à participação em clubes ou associações locais e voluntariado – participação social – e à participação em sindicatos/partidos ou protestos/-manifestações – participação política, verifica-se novamente que é nos países com Estados-Providência mais desenvolvidos e com maiores níveis de confiança que se verifica esta participação, sobretudo no que toca à participação política institucionalizada. Os valores de participação em protestos para a Itália, Espanha e Grécia, num contexto onde são baixos os outros tipos de participação, são particularmente reveladores do momento atual de crise. Aqui, Portugal encontra-se fora do cluster que agrega os países do Sul da Europa para integrar um outro cluster, que inclui a Roménia, a Eslováquia, a Polónia e Malta, em que é geral o baixo nível de todos os tipos de participação com exceção da participação religiosa.

- Portugal parece indiciar aspetos dos regimes de segurança informal na medida em que se verifica um fechamento nas redes familiares, as quais assumem uma grande densidade em Portugal, visível pela intensidade de contacto com familiares conforme foi identificado no Inquérito à Qualidade de Vida dos Europeus. De facto, pode dizer-se que na maioria dos países onde os níveis de participação são baixos a intensidade dos laços familiares é mais forte, funcionando estes como uma fonte de segurança que é, todavia, problemática porque ocorre fora da esfera pública e das garantias institucionais dos direitos sociais. Em relação com isto, e com os demais indicadores apresentados até aqui, verifica-se que as perspetivas relativas ao futuro estão entre as mais negativas, quer para a população em geral, quer para os mais jovens ou os que estariam a integrar o mercado de trabalho.

4.5 Conclusão: repensar os serviços sociais e as formas de intervenção

Ao longo destas páginas desenharam-se traços do regime de bem-estar português, que evidencia uma distância em relação aos regimes estatais de bem-estar da maioria dos países da UE15. Enquanto estes foram, durante muito tempo, o padrão de referência das políticas sociais nacionais, nomeadamente por efeito do método aberto de coordenação, verifica-se agora que não só nunca se chegou a ultrapassar a distância entre o modelo português e o destes países como esta distância parece alargar-se, o que fica patente no facto de que nos estarmos a distanciar dos países do Sul da Europa, estando entre os países que sofreram processos de rutura e transformação muito profundos, como foi o caso

dos países da Europa Central e de Leste. Assim, a verificar-se a hipótese de uma viragem neoliberal, ela não se dará no sentido de uma aproximação ao regime liberal de bem-estar, como aconteceu com a Grã Bretanha de Thatcher, mas sim em direção a regimes de segurança informal que negam o essencial da construção histórica da segurança social em Portugal e, no limite, da construção das sociedades modernas. É sob esta urgência que se torna essencial inverter as atuais políticas de austeridade.

A prioridade concedida à redução do défice tem de ser equilibrada com a necessidade de preservar os padrões mínimos de bem-estar e coesão social. Os serviços sociais ocupam posição muito especial, dado que são, simultaneamente, uma fonte de gastos e um instrumento para a prevenção e combate à pobreza. Tanto quanto se sabe, não há planos claros para os serviços sociais no futuro. Ideias neoliberais são avançadas para justificar uma redução das políticas sociais enquanto que os partidos de direita defendem uma reforma profunda do Estado Social e, até, uma revisão da Constituição Política Portuguesa por forma a incorporar essas ideias.

Uma política rigorosa de contenção de despesa pública pode ter um forte impacto nos serviços sociais, sempre que as pessoas afetadas por cortes (por exemplo, na área da saúde ou da educação) fiquem em situação de pobreza. Novas e mais severas regras de contenção para reduzir o défice da despesa pública continuam a ser anunciadas. A incerteza torna difícil visualizar o futuro das políticas sociais e dos serviços sociais e também o da própria sociedade portuguesa enquanto sociedade.

A análise combinada da evolução e impacto da austeridade sobre as políticas sociais com traços dos valores e atitudes da sociedade portuguesa e do modo como estes estão a sofrer o impacto da crise revela que existe uma enorme falta de legitimidade nas medidas que estão a ser levadas a cabo, perante valores e expectativas legítimas de bem-estar social numa sociedade europeia moderna, pautada pelos princípios da cidadania política e social. Ao mesmo tempo, essas medidas estão a contribuir para a perda de capital social, criando o risco de destruir as próprias bases da sociedade. É a este nível preocupante que a par da generalizada perda de confiança no Parlamento, partidos políticos e políticos para níveis baixíssimos se verifique um acentuado aumento da confiança na polícia. A baixíssima participação quer na política institucional quer na política não institucional, não indicia uma aceitação das políticas, como mostram os dados sobre valores e atitudes, mas sim, a condição de necessidade e a descrença no futuro em que se encontra a sociedade portuguesa, que a torna incapaz de exercer formas democráticas de autoproteção.

Quaisquer que sejam as circunstâncias, importa sustentar que a reforma dos serviços sociais públicos não pode abandonar os objetivos fundamentais: minimizar as desigualdades, proteger os mais fracos, melhorar o bem-estar

social para todos. Existem ainda muitos entraves – porventura mais ainda do que no passado - a uma melhoria dos serviços públicos e um deles, muito importante, é a própria natureza burocrática, autoritária e clientelar da administração pública que o sistema político democrático pretendeu transformar mas não foi capaz ou não quis. Ultimamente assiste-se a um reforço destas tendências e a uma crescente opacidade dos critérios de gestão da administração pública, tornando difícil o acesso à informação sobre os impactos da austeridade.

Os serviços sociais públicos são essenciais em contexto de crise e as consequências da sua degradação ou supressão serão dramáticas para a grande maioria dos portugueses. Por isso, a defesa do Estado Social e do papel do Estado na proteção social passa, em boa parte, pela exigência que colocamos nos serviços públicos e pela capacidade de estes se ajustarem às novas realidades, através de melhorias que os tornem úteis aos cidadãos, do seu alargamento a domínios não cobertos, fazendo bom uso das respostas que a sociedade foi inventando (serviços de proximidade) e da vinculação mais estreita dos serviços aos territórios prestando mais atenção às necessidades sentidas em cada momento pela comunidade.

A retração do Estado conduzirá decerto a uma expansão do mercado, nas áreas mais rentáveis de produção de serviços. Mas ela pode também conduzir a uma expansão do terceiro sector em domínios que não encontram resposta institucional, como o dos serviços da vida quotidiana, dos serviços ao domicílio, ou o do cuidar das crianças. Em Portugal o terceiro sector tem um papel importante na provisão de serviços sociais por delegação do Estado que transfere para as instituições não lucrativas uma proporção elevada dos recursos orçamentais destas. O próprio Estado, nos últimos anos, foi entregando os poucos estabelecimentos de oferta de serviços de que dispunha a essas instituições, mas sem apreciável melhoria em termos de organização ou de qualidade (Hespanha *et al.*, 2000). Apesar disto, este terceiro sector muito vinculado ao Estado autorreconhece-se como a melhor resposta às necessidades das famílias e reclama do Estado “o reforço dos apoios” (CNIS, 2012:25), ao mesmo tempo que, também ele, se orienta crescentemente para a comercialização perante a escassez de financiamento público. Este sector encontra-se perante uma dupla ameaça, a que advém da retração da responsabilidade estatal pelo bem-estar e a que advém dos baixos e decrescentes níveis de capital social da população, expressa nos baixos níveis de participação nestas organizações.

Em suma, mais do que discutir-se o financiamento do sistema de segurança social e os possíveis rearranjos internos do sistema prestacional e da assistência social, é necessário diagnosticar e intervir sobre as condicionantes externas que enformam e enfermam atualmente o sistema de proteção social, nomeadamente impondo-se a revisão da elevada desigualdade salarial e

apresentando um novo contrato intergeracional que clarifique o modelo de bem-estar social que efetivamente queremos, o futuro que queremos garantir e a quem. É no entanto necessário, entre outras ações, criar desde já mecanismos de compensação e enfrentar o risco económico, a par de um reforço da política social que aposte inequivocamente no combate à pobreza (em particular a pobreza infantil, de forma a quebrar a sua transmissão intergeracional) e no investimento em serviços públicos, garantindo educação e cuidados de saúde públicos e de qualidade para todos, bem como um sistema de proteção social que garanta de facto uma vida com dignidade a todos os seus cidadãos.

Referências

- Abrahamson, P. (2010). 'European Welfare States Beyond Neoliberalism: Toward the Social Investment State'. *Development and Society* 39 (1): 61–95.
- Abrantes, P.; ROLDÃO, C. (2013). *A Relação dos Portugueses com o Sistema Educativo, Os Portugueses e o Estado-Providência: Uma Perspetiva Comparada*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 109-130.
- Agência brasil (2013) "Crise aumenta número de dependentes de doação de refeições em Portugal". *Jornal do Brasil* [<http://www.jb.com.br/economia/noticias/2013/08/12/crise-aumenta-numero-de-dependentes-de-doacao-de-refeicoes-em-portugal/>].
- Almeida, Manuel (2012) "Mudança na lei cria dez mil vagas nos lares de idosos". *RTP* *online* [<http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=534477&tm=8&layout=121&visual=49>].
- Alves, Nuno (2013), Uma perspectiva sobre a redistribuição de rendimento em Portugal e na União Europeia. Boletim Económico – Inverno de 2012, Lisboa, Banco de Portugal.
- Andrade, Ana (2013) *Impacto da crise nas respostas/medidas de combate à pobreza e exclusão social no distrito de Coimbra*. Relatório de Mestrado em Sociologia. Coimbra: Faculdade de Economia.
- Bauman, Zygmunt. 2007. *Liquid Times: Living in an Age of Uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- Bernard, P., e G. Boucher. (2007). 'Institutional Competitiveness, Social Investment, and Welfare Regimes'. *Regulation & Governance* 1 (3): 213–229.
- Besemer, Kirsten; Bramley, Glen (2012). "Local Services Under Siege; attitudes to public services in a time of austerity". Poverty and Social Exclusion in the UK. Working Paper Analysis Series No. 2
- Callan, Tim; Leventi, Chrysa; Levy, Horacio; Matsaganis, Manos; Paulus, Alari; Sutherland, Holly (2013) *The Distributional Effects of Austerity Measures: A Comparison of Six EU Countries*. Colchester: EUROMOD.
- Caramelo, Mariana (2013). *Impacto da crise nas IPSS do Distrito de Coimbra*. Relatório de Mestrado em Sociologia. Coimbra: Faculdade de Economia.
- Cardoso, Filipe (2013) "Subsídio de desemprego médio já vale menos que o salário mínimo. iOnline" (3 de agosto)
- Carmo, R. M.; Nunes, N. (2013). "As (des)igualdades face ao Estado: atitudes e representações sociais na Europa", in Silva, Filipe Carreira (org.), *Os Portugueses e o Estado-Providência: Uma Perspetiva Comparada*, Lisboa,

Imprensa de Ciências Sociais, pp. 85-105

Comissão Europeia. (2011). 'Employment and Social Developments in Europe 2011'. Brussels: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

Council of Europe (2010) *New Strategy and Council of Europe Action Plan for Social Cohesion* [http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Conf%202011/ActionPlan_en.pdf].

Council of Europe (2011) "Draft recommendation of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe's Charter on shared social responsibilities" [http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Conf%202011/Charter_en.pdf].

Crouch, C. (2009). 'Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime'. *The British Journal of Politics & International Relations* 11 (3): 382–399.

Danforth, B. (2010). 'The Emergence of Three Worlds of Welfare', apresentação na Joint NordWel and REASSESS International Summer School 2010, Odense, Denmark, 15{20 August 2010.

Davim, Margarida (2013) "Crianças faltam à escola para pedir esmola". *Semanário Sol*, 27/02/2013 [http://sol.sapo.pt/inicio/Sociedade/Interior.aspx?content_id=68990].

DGS – Direção Geral de Saúde (2013) *Portugal – Alimentação Saudável em Números*.

Dhéret, Claire; Zuleeg, Fabian (2010) "Impact of the economic crisis: greater income equality but less well-being?" *Policy Brief*. Brussels: European Policy Centre.

EAPN. (2012). 'Indicadores Sobre a Pobreza Dados Europeus e Nacionais Atualização dezembro 2012'. Porto: Rede Europeia Anti-Pobreza Portugal.

EC (2008) "A European Economic Recovery Plan". *Communication from the Commission to the European Council*. Brussels, 26.11.2008 COM(2008) 800 final.

EC (2009) "Quadro comunitário temporário relativo às medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o acesso ao financiamento durante a actual crise financeira e económica" Comunicação da Comissão (2009/C 16/01).

EC (2010) *Second Biennial Report on social services of general interest. Commission Staff Working Document*. Brussels [http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/sek/2010/sek-2010-1284-en.pdf].

EC (2013a) "Poverty and social exclusion". *Employment, Social Affairs & Inclusion*,

Policies and *Activities*.
[<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=en>].

- EC (2013b) "Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020". *COM(2013) 83 final*.
- EC (2013c) "Investing in children: breaking the cycle of disadvantage". *C(2013) 778 final*.
- EC (2013d) *Social Europe. Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee (2012)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- Hauban, Harald; COUCHEIR, Michael; Sporen, Jan; McAnaney, Donal; Delfosse, Claude (2013) *Assessing the impact of European governments' austerity plans on the rights of people with disabilities*. EFC, European Foundation Centre.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York; Oxford: Oxford University Press.
- Eurobarómetro (2010). "Poverty and Social Exclusion". Eurobarómetro Especial 321. [http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_321_en.pdf]
- EUROFOUND (2012a), *Third European Quality of Life Survey - Quality of life in Europe: Impacts of the crisis*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EUROFOUND (2012b) *Experiencing the economic crisis in the EU: Changes in living standards, deprivation and trust*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/07/en/1/EF1207EN.pdf>
- Farinha, C.; (2012)
- Ferreira, S. (2010). 'Researching Civicness Contexts and Conditions: The Case of the Portuguese Welfare Mix in Social Services'. In *Civicness in the Governance and Delivery of Social Services*, edited by T. Brandsen, P. Dekker, and A. Evers, 227–248. Baden-Baden: Nomos.
- Ferreira, S. (2013), Terceiro Sector e Estado-Providência em Portugal, in Filipe Carreira da Silva (org.), *Os Portugueses e o Estado-Providência: Uma Perspetiva Comparada*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 161-196.
- Finseraas, H. (2009). 'Income Inequality and Demand for Redistribution: A Multilevel Analysis of European Public Opinion'. *Scandinavian Political Studies* 32 (1): 94–119.

- Fitoussi, J., e F. Saraceno. (2010). 'Inequality and Macroeconomic Performance'. *Documents de Travail de l'OFCE* 13.
- GEP-MTSS (2009) *Carta Social*.
- GEP-MSSS (2013) *Carta Social, Folha Informativa nº11*. junho 2013
- Gough, I. (2004). 'Welfare Regimes in Development Contexts: a Global and Regional Analysis'. In *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, edited by Ian Gough and Geof Wood, 15–48. Cambridge University Press.
- Governo da República (2010) *Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013*. Lisboa, Ministério das Finanças e da Administração Pública.
- Governo da República, CE, BCE e FMI (2011) *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica* subscrito em 17 de maio de 2011 [http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf]
- Hespanha, Pedro (2012), "O (In)sucesso das políticas assistenciais: instituições e agentes", in Adilson Gennari e Cristina Albuquerque (org.), *Políticas Públicas e Desigualdades Sociais: debates e práticas no Brasil e em Portugal*. São Paulo, Brasil: Cultura Académica, 147-161.
- Hespanha, Pedro *et al.* (2000) *Entre o Estado e o Mercado. As fragilidades das instituições de proteção social em Portugal*. Coimbra: Quarteto.
- Hespanha, Pedro *et al.* (2012), *Doença Mental, Instituições e Famílias. Os desafios da desinstitucionalização em Portugal*. Coimbra: Almedina.
- INE (2013) "Rendimento e Condições de Vida 2012 (Dados Provisórios)". *Destaque* (15 de julho).
- ICS (2013) *As Crianças e a Crise em Portugal: Vozes de Crianças, Políticas Públicas e Indicadores Sociais 2012*. Lisboa.
- Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, B. (2013). 'Putting Neoliberalism in Its Time and Place: a Response to the Debate'. *Social Anthropology* 21 (1): 65–74.
- JNg (2013) "As cinco datas mais marcantes da austeridade". *Jornal de Negócios* [http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/as_cinco_datas_mais_marcantes_da_austeridade.html].
- Karanikolos, Marina *et al.* (2013) Financial crisis, austerity, and health in Europe, The Lancet Series ([http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)60102-6](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60102-6)).
- Knapp, Martin (2012) Mental health in an age of austerity, *Evid Based Mental Health*. 15: 54-55.
- Koistinen, P. ; A. S. Pascual. (2009). In *Emerging Systems of Work and Welfare*, edited by P. Koistinen, L. Mósesdóttir, and A. Serrano Pascual, 66:9–25.

- Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien: Peter Lang Pub Incorporated.
- Kumhof, M., e R. Rancière. (2010). 'Inequality, Leverage and Crises'. *IMF Working Papers*: 1–37.
- Laville, Jean-Louis (2005). *Sociologie des Services. Entre marché et solidarité*. Ramonville: Érès.
- Laville, Jean-Louis (2011). *Agir à Gauche. L'Economie Sociale et Solidaire*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Laville, Jean-Louis; JANÉ, Jordi Garcia (2009). *Crisis Capitalista y Economía Solidaria. Una economía que emerge como alternativa real*. Barcelona: Icaria.
- Leiria, Isabel (2012). "Ministério da Educação aumenta dimensão das turmas". *Expresso*, 12/4/2012.
- Lopes, M. João (2013) "Meio milhão de crianças perdem abono de família em três anos". *Público*, 21 de novembro.
- Mcdaid, David; Knapp, M. (2010) "Black-skies planning? Prioritising mental health services in times of austerity", *The British Journal of Psychiatry*. 196, 423–424.
- Ministério da Segurança Social e Trabalho (2003) Políticas activas para a empregabilidade. Lisboa: DEPP/MSST.
- Ministério das Finanças (2012) Conta Geral do Estado 2011.
- Ministro da Solidariedade e da Segurança Social (2011) "As 30 medidas do Plano de Emergência" JN/Dinheiro Vivo, 5/8.
- Neves, C. Santos (2012) "Despedidos 400 trabalhadores do serviço *Via Segurança Social*". *RTP Online*
[<http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=565741&tm=8&layout=121&visual=49>].
- OECD (2011), "Divided we stand: why inequality keeps rising". OECD Publishing.
- OECD (2013), *Health at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing.
[http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2013-en].
- OECD (2013), "Portugal – Reforming the State to promote growth". "Better Policies" *Series*. May 2013.
[<http://www.oecd.org/portugal/Portugal%20%20Reforming%20the%20State%20to%20Promote%20Growth.pdf>].
- Oliver, Michael (1990), *The Politics of Disablement*. Houndmills: The Macmillan Press Ltd.

- OXFAM (2013) "A Cautionary Tale. The true cost of austerity and inequality in Europe". *Briefing Paper no. 174* [http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp174-cautionary-tale-austerity-inequality-europe-120913-en_1.pdf].
- OXFAM (2013), *A Cautionary Tale: The true cost of austerity and inequality in Europe*. Briefing Paper 174. [disponível online: http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp174-cautionary-tale-austerity-inequality-europe-120913-en_1.pdf].
- Paoletti, Isabella; Carvalho, Maria Irene de (2012) "Ageing, Poverty and Social Services in Portugal: The Importance of Quality Services". *Indian Journal of Gerontology*, 26(3): 396–413.
- Pestoff, Victor; Brandsen, Taco; Verschuere, Bram (2013) *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*. London, Routledge.
- Pintelon, O., B. Cantillon, K. Van Den Bosch, and C. T. Whelan. 2011. "The Social Stratification of Social Risks". GINI Discussion Paper 13.
- Pinto, Paula; Teixeira, Diana (2012), Assessing the impact of European governments' austerity plans on the rights of people with disabilities – Portugal. European Foundation Centre.
- Plagnol, Anke; C. Felicia C.; Huppert, A. (2009). *Happy to Help? Exploring the Factors Associated with Variations in Rates of Volunteering Across Europe*. Springer.
- Portugal, Sílvia *et al.* (2010), *Estudo de Avaliação do Impacto dos Custos Financeiros e Sociais da Deficiência*, CES/INR.
- Powell, M.; A. Barrientos (2004). 'Welfare Regimes and the Welfare Mix'. *European Journal of Political Research* 43 (1): 83–105.
- Rocha, Daniel (2013) "Governo diz que criou quatro mil vagas em lares, mas instituições têm outros números". Público [http://www.publico.pt/sociedade/noticia/governo-diz-que-criou-quatro-mil-vagas-em-lares-mas-instituicoes-tem-outros-numeros-1589153]
- Rodrigues, C.F; Figueiras, R.; Junqueira, V. (2012), "Desigualdade Económica em Portugal. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Santos, Boaventura de S. (2002) "A ideia do serviço público", *Visão*, 29 de maio [disponível em: <http://www.ces.uc.pt/opiniao/bss/051en.php>].
- Sedes (2012) *O Impacto da Crise no Bem-estar dos Portugueses*. S/l.
- Serapioni, M.; Ferreira, S.; Maneca, T. (coords.) (2012), *Relatório do Estudo Sobre o Voluntariado*, Évora/Coimbra: Fundação Eugénio de Almeida/Centro de Estudos Sociais.

- Silva, Luís (2013) “Crise acabou com listas de espera nas creches”. *Açoreano Oriental online* (21 de agosto) [<http://www.acorianooriental.pt/noticia/crise-acabou-com-listas-de-espera-nas-creches>].
- Sousa, Jerónimo (2007), “Deficiência, Cidadania e Qualidade Social. Por Uma Política de Inclusão das Pessoas com Deficiências e Incapacidades”. *Integração das Pessoas com Deficiência, Cadernos Sociedade e Trabalho*, 8, pp. 38-57.
- Sousa, Sónia *et al.* (2012) *As Instituições Particulares de Solidariedade Social num Contexto de Crise Económica*. S/l: CNIS.
- SPZC (2012) “Aumento de alunos por turma é uma verdadeira aberração”. *SPZCEntro* [<http://www.spzc.pt/content/aumento-de-alunos-por-turma-é-uma-verdadeira-aberração>].
- Standing, G. (2008). ‘Economic Insecurity and Global Casualisation: Threat or Promise?’ *Social Indicators Research* 88 (1): 15–30.
- Stolle, D. (2002). ‘Trusting Strangers-The Concept of Generalized Trust in Perspective’. *OZP-INSTITUT FUR STAATS UND POLITIKWISSENSCHAFT-31* (4): 397–412.
- Taylor-Gooby, P. (2004). ‘New Risks and Social Change’. In *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, 1–28. Oxford University Press.
- Van Der Meer, T.; Ingen, E.V. (2009). ‘Schools of Democracy? Disentangling the Relationship Between Civic Participation and Political Action in 17 European Countries’. *European Journal of Political Research* 48 (2): 281–308.
- Wacquant, L.. (2012). ‘Three Steps to a Historical Anthropology of Actually Existing Neoliberalism’. *Social Anthropology* 20 (1): 66–79.
- Watson, Leonor (2013) “Misericórdias em apuros com as dívidas aos lares”. *JN* (6 de maio).
- Zmerli, S. e Newton, K. (2008). ‘Social Trust and Attitudes Toward Democracy’. *Public Opinion Quarterly* 72 (4): 706–72.

Capítulo 5 |

Estado de Direito ou Estado de Exceção: A justiça constitucional face ao questionamento do Estado Social

António Casimiro Ferreira e José Manuel Pureza

5.1 Introdução

Enquanto cenário de tensão entre uma ofensiva ideológica de perfil neoliberal e uma resistência plural em nome da preservação do contrato social, a crise tem uma dimensão jurídico-institucional de primeira importância. Ela traduz-se na erosão a que é sujeita a institucionalidade do Estado de Direito Democrático e Social, tal como o consagra a Constituição da República, às mãos de um programa que, reclamando a legitimação decorrente quer de um verdadeiro estado de exceção quer de compromissos internacionais assumidos pelo Estado português nesta circunstância, encurta direitos e abate serviços públicos. A crise é pois palco da tensão entre dois constitucionalismos, um formal e outro material. Ao constitucionalismo do Estado de Direito, ancorado no texto da Constituição da República e cujo núcleo é a afirmação da multidimensionalidade incindível do regime democrático (democracia política, democracia económica, democracia social e democracia cultural), está a contrapor-se um constitucionalismo da exceção, um constitucionalismo material que exprime a supremacia política de entidades não eleitas e que, a coberto de um alegado estado de necessidade induzido pelo suposto risco de colapso do financiamento das responsabilidades do Estado, impõe um redimensionamento drástico do perímetro dos direitos e dos serviços públicos que lhes dão suporte e substitui a segurança jurídica pelo primado da imprevisibilidade.

Sendo política e ideológica, esta tensão adquire uma materialidade concreta, pelo seu alcance constitucional específico, no momento em que se assume como objeto de tratamento judicial. A jurisprudência constitucional dos três últimos anos é, na verdade, uma síntese particularmente densa da crise e das alternativas que a ela se oferecem. Num contexto de choque entre dois constitucionalismos, toda a judicialização constitucional da austeridade é interpretável como expressão de ativismo judicial, seja o seu sentido o da acomodação do argumentário do constitucionalismo da exceção ou o da sua rejeição em homenagem ao primado da proteção da confiança, da igualdade ou da proporcionalidade.

Neste texto identificamos os contornos daquele choque e analisamos a expressão que ele tem vindo a adquirir naqueles que se configuram como os momentos de maior densificação do choque entre os dois constitucionalismos: as apreciações da constitucionalidade das leis do orçamento de estado.

5.2 A Judicialização da Política na Era da Austeridade

A judicialização da política e a politização da justiça constituem problemáticas nucleares da atual Sociologia do Direito (Santos, 2009: 454-505; Commaille, Dumoulin e Robert, 2010: 9-26; Bernheim e Commaille, 2012: 283-298). Se, numa primeira fase, o ativismo judicial e a judicialização da política, aqui utilizados como conceitos intermutáveis, se traduziram no protagonismo judicial na esfera penal, nomeadamente em processos judiciais e casos de corrupção envolvendo políticos, num segundo momento histórico eles vieram assumir-se como dimensões de grande importância da crise do Estado Providência “entendida publicamente como uma perda da eficiência e da proteção social estatal” (Santos, 2001: 152). Neste sentido, a litigação judicial combinou-se com os efeitos da crise do Estado Providência fazendo com que os tribunais – designadamente os tribunais constitucionais – se encontrassem envolvidos nos debates públicos centrais sobre as disputas em torno da legitimação desse modelo político e económico, o que operou uma mais ou menos intensa redefinição do lugar ocupado pelo poder judicial face aos poderes legislativo e executivo.

Estaremos hoje a viver uma terceira etapa da judicialização da política, em que o ativismo judicial surge ligado à questão social, não mais na ótica da avaliação judicial da incapacidade de resposta do Estado Social às expectativas dos cidadãos relativamente ao seu desempenho, mas sim centrada no envolvimento crescente da justiça constitucional no questionamento da validade dos princípios do Estado Social pelas opções do bloco legislativo-executivo. Nesta presente fase da judicialização da política, a atividade dos tribunais constitucionais perfila-se por isso como um indicador sociológico privilegiado das tensões políticas e sociais associadas à implementação do modelo da austeridade a coberto de uma retórica de excecionalidade.

O impacto das políticas de austeridade justificadas por um princípio de excecionalidade (Ferreira, 2012; Hespanha, 2012) coloca sabidamente um forte desafio às funções características do Estado Social de Direito. Por isso, no atual contexto de aplicação intensa de programas de austeridade, as tensões entre o político e o judicial vêm associadas à intensidade da proteção a conferir aos direitos sociais e à defesa do figurino consolidado do Estado Social. A judicialização da política de austeridade, como terceira fase histórica da judicialização da política, é assim sinónimo de judicialização da questão social que emerge das “reformas estruturais” que objetivamente desmantelam o Estado Social.

Um dos sinais deste tempo de crise é pois o crescente protagonismo judicial na sua relação com a política, numa combinação direta com os défices resultantes das limitações da democracia representativa e da soberania popular. A dinâmica complexa em que estes défices se associam à crise do Estado Social, crescentemente esvaziado do seu contrato de cidadania, à crise de legitimidade que se lhe encontra associada e ao aparecimento de fontes de direito supranacionais, tem conduzido a uma deslocação da “legitimidade central do Estado, dos poderes legislativo e executivo para o poder judicial” (Santos, 2001: 152). A externalização dos conflitos políticos e a visibilidade dos tribunais, nomeadamente os constitucionais, corresponderá, deste modo, a um efeito registado nas democracias onde “o direito tornou-se a nova linguagem através da qual é possível formular os pedidos políticos que desapontados, se voltam agora, em grande número para a justiça” (Garapon, 1998: 36).

Não causa, por isso, surpresa que o atual contexto de austeridade coloque um novo desafio à justiça constitucional, implicando-a num processo de substituição das obrigações políticas do Estado para com os cidadãos através da redução de direitos, ao abrigo do imperativo da excecionalidade. A situação do poder judicial – e dos tribunais constitucionais em especial – adquire uma centralidade renovada no presente contexto de crise, sendo crescentemente nuclear no debate público o modo como ele se articula com as decisões políticas que veiculam a austeridade. Em face do argumento da normatividade de exceção associada à austeridade, a fronteira entre o constitucional e o inconstitucional torna-se inevitavelmente um campo de forte disputa política, com particular ênfase para o modo e a intensidade como as decisões dos tribunais valorizam a singularidade do atual momento. Do mesmo modo, alterações das circunstâncias que determinem a invocação da excecionalidade para a legitimação da austeridade colocam sob pressão as interpretações da legislação feitas pelos tribunais. É no âmbito desta tensão que a jurisprudência constitucional adquire um novo protagonismo, que se configura como uma judicialização das políticas de austeridade.

É sabido que os tribunais desempenham um forte papel de racionalização da legislação, tanto maior quanto ela assuma um carácter politicamente controverso. Do ponto de vista político, a sua capacidade de ponderação sobre a atividade dos poderes executivo e legislativo torna-os em atores de particular destaque na atual fase de transformação das sociedades europeias. No quadro dessas suas funções, a atividade dos tribunais neste contexto de crise revela a existência de uma “jurisprudência da austeridade” que balança entre a afirmação de um “direito de exceção” e a defesa da intocabilidade do núcleo essencial do “direito normal”.

A judicialização – designadamente constitucional – das políticas de austeridade corresponde ao escrutínio “da desigual distribuição da austeridade”

(Ferreira, 2012: 46), modelo de regulação político-económico orientado pela imposição de sacrifícios a todos os cidadãos. Ora, é esta dimensão coletiva do sacrifício e do esforço de cada um dos cidadãos que suscita a ponderação entre, por um lado, o bem comum e a busca de soluções orientadas pela equidade e justiça sociais e, por outro, a eficácia das políticas de consolidação orçamental. A incapacidade evidenciada pela esfera do político em encontrar os equilíbrios necessários à prossecução desta orientação, visibiliza a justiça tornando-a num “espaço de exigibilidade da democracia” (Garapon, 1998: 46).

5.2.1 A austeridade e a reconfiguração da separação de poderes

Aquilo a que se vem chamando crise trouxe consigo uma forma de produção do poder e aplicação do direito que tem por suporte uma combinação simultaneamente cínica e estratégica entre atores governamentais e não-governamentais e como programa a institucionalização do modelo de austeridade. Estamos de facto perante uma reconfiguração do exercício do poder político, assente numa articulação inédita entre o poder dos eleitos e o poder dos não-eleitos. Nos países sob resgate, essa dualidade do poder traduz-se numa hábil negociação entre o poder do Governo eleito e o poder dos credores internacionais não eleitos.

Esta tensão entre a dimensão normativa de uma teoria pura da separação de poderes e dimensão fáctica das dinâmicas sociopolíticas concretas – que vão das diferentes formas de combinação entre poderes políticos e poderes sociais incluindo os partidos políticos, os grupos de pressão ou de interesses, às manifestações de neocorporativismo, à autorregulação ou ao direito dos juízes – está longe de ser nova. Mas a análise do poder de não eleitos como os mercados, as organizações financeiras internacionais, os bancos centrais, as agências de regulação ou as agências de *rating* constitui indiscutivelmente um desenvolvimento novo desta problemática (Vibert, 2007). O que há de inédito nestas análises é que elas já não se satisfazem em captar as manifestações de “influência política e económica” (Dahl, 1981: 23-46) ou de capacidade de regulação de sectores e áreas económicas e sociais diversas, antes passaram a encarar esses atores como elementos constitutivos da autoridade política, do poder político, dos processos de legitimação e de legalidade.

É também neste quadro que devem ser perspetivados os memorandos de entendimento assinados com a Troika pelos governos da Irlanda, Grécia e Portugal. Além do seu lado jurídico formal – eles determinam a implementação de processos de reforma da legislação, de políticas públicas, do aparelho do Estado e da governação da economia, sem os quais não são concedidos os empréstimos solicitados – existe uma outra dimensão ligada a estas intervenções políticas nos Estados nacionais pelos não eleitos que resulta da combinação entre as agendas políticas daqueles e as agendas políticas reformadoras dos governos nacionais desses Estados, de pendor marcadamente neoliberal. O

exemplo português evidencia a dificuldade de, nestes novos contextos, determinar a fonte autêntica das reformas político-jurídicas. A questão subjacente é a de que em qualquer caso é posto em ação um processo de legitimação e de criação de legalidade que radica nesta combinação informal e indeterminada entre eleitos e não eleitos.

Esta reconfiguração da legitimidade e da legalidade por lógicas combinatórias entre eleitos e não eleitos inscreve as reformas em apreço num quadro de incerteza e indeterminação. Estando próximo das origens da incerteza e sendo a sua própria conduta fonte de incerteza para a situação de outros, o exercício do poder governativo encontra-se, deste modo, livre para impor um regime de exceção face à soberania e ao direito¹¹¹. Por outro lado, a indeterminação quanto à verdadeira fonte das reformas - os memorandos da Troika ou os governos nacionais - gera uma unidade de medida na intervenção governamental dificilmente sujeita ao contraditório. Onde começam os requisitos da Troika e acaba o programa neoliberal dos governos? Esta ambiguidade potencia a margem para um processo de reformas radicais do Estado e da sociedade sob o signo da austeridade sem que se enunciem os seus limites ou se clarifique sequer se há limites.

5.2.2 A internacionalização da judicialização constitucional da austeridade

Há na Europa uma tradição consolidada de enquadramento das situações de exceção à normalidade do Estado de Direito por mecanismos vários de controlo democrático e jurisdicional formal (Saint-Hilaire, 2011: 78)¹¹², que a própria Convenção Europeia de Direitos Humanos incorporou a par do princípio da margem de interpretação dos Estados nacionais relativamente aos direitos essenciais consagrados naquela convenção. Esta tradição de imperatividade de um nível elevado de proteção e de inderrogabilidade de um núcleo essencial de direitos está hoje a ser sujeita a uma erosão com força inédita tendente à sua reconfiguração radical. O objetivo desta reconfiguração é o de secundarizar a força vinculante dos direitos consagrados e subalternizá-los, do ponto de vista jurídico e do ponto de vista das políticas públicas que os concretizam, à prevalência de uma orientação geral de austeridade, com particular expressão

¹¹¹ A observação de Michel Crozier acerca da dominação é pertinente e continua atual: “as pessoas que conseguem manter as suas ações sem vínculos, sem normas e imprevisíveis, enquanto regulam normativamente (rotinizando, e assim tornando monótonas, repetitivas e previsíveis) as ações dos seus protagonistas, governam. As pessoas cujas mãos não estão atadas governam sobre as pessoas cujas mãos estão atadas; a liberdade dos primeiros é a principal razão da falta de liberdade dos segundos – enquanto a falta de liberdade dos segundos é a causa da liberdade dos primeiros” (Crozier, cit. in Bauman, 2000: 119).

¹¹² A este propósito conferir também Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise), *Avis sur la protection des droits de l'homme dans les situations d'urgence*, adopté par la Commission de Venise à sa 66ème session plénière, Venise, 17-18 mars 2006 (Avis n° 359/2005, CDL-AD (2006-015).

nos salários e pensões e numa contração da despesa pública especialmente incidente nas prestações sociais e nos serviços públicos universais.

O fundo drasticamente anti-garantístico desta ofensiva reconfiguradora tem posto em causa a cultura europeia que encontrou suporte quer na arquitetura de proteção dos direitos humanos fundamentais pelo Conselho da Europa – nos termos acima assinalados – quer no modelo de contrato social amplo vulgarmente designado por ‘modelo social europeu’, com uma correspondência entre acumulação de capital e salário indireto. Ganha, por isso, particular importância a disputa registada entre discursos perfilhados pelos diferentes órgãos de governação da União Europeia a este respeito. Se, naturalmente, o Parlamento Europeu dá voz à pluralidade de posições em disputa, a Comissão Europeia vem-se distinguindo na expressão da orientação anti-garantística e liberalizadora. Para lá de repetidas posições públicas neste sentido por parte de comissários e de altos funcionários da Comissão, adquire um valor simbólico especial a declaração recente do presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso que, referindo-se à disputa de interpretações constitucionais em curso em Portugal e ao papel do Tribunal Constitucional nessa disputa, afirmou que é “óbvio que Portugal tem de fazer um esforço como Estado, não se pode pedir apenas responsabilidade do Governo – é responsabilidade de todos órgãos de soberania e da sociedade no seu conjunto”, acrescentando que a instabilidade social e a falta de determinação representam “um risco político” a ter em consideração¹¹³. Não é, por certo, despiciendo que esta tomada de posição do presidente da Comissão Europeia surja na sequência do relatório elaborado em 2013 pela Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional no qual se afirma que “o Tribunal Constitucional é visto como um risco para a aplicação do memorando de entendimento dentro e fora de Portugal, e levanta questões sobre a inconstitucionalidade do não cumprimento do pacto orçamental por Portugal, caso falhe as metas acordadas com a Troika”¹¹⁴. No mesmo relatório pode ler-se que a Comissão Europeia apelida o Tribunal Constitucional de “legislador negativo” fazendo alusão a um estudo da Universidade de Illinois que conclui que os juízes do Constitucional nomeados por partidos de direita têm maiores probabilidades de aprovar medidas de um governo de esquerda do que o inverso. Os argumentos utilizados são os de serem “mais sensíveis ao partido no poder” e ainda por sofrerem de “oportunismo político”¹¹⁵. Em sentido idêntico, ainda que com uma formulação mais “livre”, foi o relatório *"The Euro area adjustment: about halfway there"*, do banco JPMorgan, o qual menciona

¹¹³ Conferir: <http://www.publico.pt/politica/noticia/barroso-diz-que-esta-o-caldo-entornado-se-portugal-nao-der-continuidade-as-medidas-de-austeridade-1608181>

¹¹⁴ Notícia disponível em: <http://www.publico.pt/politica/noticia/bruxelas-diz-que-nao-e-hora-para-activismos-politicos-do-tc-1609564>

¹¹⁵ Relatório disponível: relatório-da-comissao-europeia-na-integra-20131018-151213.pdf

expressamente que quer em Portugal quer em outros países em crise, se não fossem «os constrangimentos constitucionais tudo até estaria a correr bem!»¹¹⁶.

O suposto excesso de proteção constitucional é, pois, para estas diversas instâncias, um defeito que foi revelado pela crise e que carece de correção. Estar-se-á perante uma deslocação da esfera do político para o domínio judicial, sendo o ativismo constitucional criticado por não se conformar com os ditames de um constitucionalismo adaptado ao modelo político-jurídico da austeridade.

As observações anteriores colocam no plano internacional o debate em torno das funções e papéis levados a cabo pelos tribunais constitucionais em contextos de austeridade. Na verdade, o ativismo judicial ou a judicialização da austeridade não são exclusivos da situação portuguesa. Também outros seis tribunais constitucionais europeus – na Grécia, Roménia, Letónia, Lituânia, Espanha e Eslovénia – foram recentemente chamados a aferir a constitucionalidade de cortes anunciados nas pensões ou nos salários de funcionários públicos, registando-se concordância dos tribunais constitucionais com as medidas de austeridade tomadas pelos respetivos governos somente nos dois últimos países. O caso da Letónia, país que também pediu ajuda ao FMI, é particularmente significativo dado que o chumbo do Tribunal Constitucional aos cortes nas pensões não conduziu à exigência de elaboração de novas medidas por parte do Governo e propiciou mesmo uma renegociação dos valores do défice¹¹⁷.

Esta internacionalização da judicialização da austeridade atingiu, aliás, já uma dimensão não apenas comparatística mas institucionalmente centralizada. Esse caminho foi aberto pela recente decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, no processo acionado por dois pensionistas portugueses acerca dos cortes dos subsídios de férias e de Natal previstos na Lei do Orçamento de Estado para 2012¹¹⁸. A sentença considera que os cortes não foram “desproporcionados” sendo justificados “em função dos problemas financeiros excepcionais que Portugal enfrenta neste momento, e dada a natureza limitada e temporária dos cortes nas pensões”. De notar que esta decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, foi proferida estando o mesmo ciente de que a decisão do Tribunal Constitucional português foi no sentido da declaração de inconstitucionalidade das medidas¹¹⁹.

¹¹⁶ Notícia disponível em <http://www.ionline.pt/artigos/dinheiro/jp-morgan-diz-leis-defesa-trabalhadores-sao-defeitos-paises-perifericos>

¹¹⁷ Notícia disponível em: http://sol.sapo.pt/inicio/Politica/Interior.aspx?content_id=72202

¹¹⁸ Conferir decisão em: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-128106#{\"itemid\":\[\"001-128106\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-128106#{\)

¹¹⁹ Conferir Acórdão nº 353/2012, de 5 de julho de 2012.

5.3 O caso português: o Tribunal Constitucional entre o modelo social europeu e o emagrecimento da cidadania

Por tudo o que se disse, não surpreende que, também em Portugal, a justiça constitucional ecoe o momento tão singular que a sociedade portuguesa vive, na medida em que o debate democrático, condicionado pela existência de uma maioria parlamentar crente nas virtudes do modelo da austeridade, se revela incapaz de circunscrever na esfera política os desacordos quanto às políticas e linhas de ação a serem perseguidas. A este propósito, surge no debate público a argumentação de que uma jurisprudência constitucional limitadora da autonomia de escolha própria de um executivo em regime democrático de separação de poderes será um caso de escola de governo dos juízes. Ora, a questão cuja análise é suscitada por esta circunstância singular não é obviamente a do relacionamento de maiorias parlamentares com o Tribunal Constitucional em contexto de normalidade política, mas sim a do risco de subversão do modelo constitucional ao abrigo de uma retórica de excecionalidade e de uma atuação legiferante das maiorias parlamentares fundada no princípio de que a “sociedade se muda por decreto”, desqualificando desta forma o estatuto jurídico-político da constituição e a institucionalidade democrática do Tribunal Constitucional. No núcleo da disputa política suscitada pelo ímpeto das políticas de transformação social pautadas pela lógica da austeridade está a questão dos limites de uma reconfiguração da institucionalidade própria de um Estado de Direito.

A experiência portuguesa põe em evidência o duplo caráter do modelo de ajustamento estrutural pela austeridade levado a cabo pelo atual Governo com a chancela dos credores internacionais. Por um lado, ele potencia políticas de re-institucionalização ou de criação de novas institucionalidades. A título ilustrativo registem-se, entre outras, as intenções de consagração constitucional da imposição de um limite ao endividamento público (a “regra de ouro”), a revisão da legislação laboral com a criação do contrato único de trabalho ou as reformulações institucionais sugeridas quer no estudo do FMI *Portugal: Rethinking the State – Selected Expenditure Reform Options* (2013) quer no Guião da Reforma do Estado *Um estado melhor* (2013). Por outro lado, o modelo de ajustamento pela austeridade visa a emergência de uma nova ordem socioeconómica flexível e moldável, avessa a quaisquer institucionalidades que limitem o livre jogo de forças na economia e na sociedade, assumindo como axioma que o aprofundamento das desigualdades sociais e dos fenómenos de exclusão social são consequência natural das necessidades dos mercados financeiros e de uma economia orientada para a exportação. Daí a importância das intervenções do Tribunal Constitucional em matérias remuneratórias e de prestações sociais. A questão que daqui decorre em termos sociológicos é a da

manutenção dos processos de produção e reprodução social onde se abriu espaço ao desenvolvimento de uma classe média, ou à imersão de grandes contingentes sociais de famílias e pessoas em espaços de sociabilidade e vida quotidiana desqualificados e existencialmente empobrecidos¹²⁰.

O Tribunal Constitucional português é centripetamente puxado para decidir acerca do *trade-off* entre, de um lado, as aspirações de mobilidade social ascendente associadas ao contrato social típico do modelo social europeu e, do outro, os processos de emagrecimento da cidadania e aumento da pobreza, indissociáveis da orientação recessiva inerente à implementação do modelo da austeridade. Posição particularmente crítica quando as fontes de política legislativa internas com legitimação externa da Troika apontam, claramente, para um modelo económico e social contrário ao que está inscrito na Constituição.

Ingrediente crucial deste confronto e da sua judicialização constitucional vem sendo a separação instrumental e a contraposição hábil, feita pelos adeptos do ajustamento guiado pela austeridade, entre Estado de Direito e Estado Social. Os defensores da austeridade atuam politicamente como se o Estado de Direito e o Estado Social correspondessem a esferas estatais distintas uma da outra, criando um clima generalizado de incerteza e dúvida acerca dos regimes de pensões, dos impostos, do pagamento de subsídio de férias, dos níveis salariais, etc. É uma estratégia que assenta em dois tipos de argumentos. Em primeiro lugar, os que constroem uma representação do Estado Social como ameaça potencial para o Estado de Direito (exemplo particularmente ilustrativo desta linha discursiva foi a intervenção do Ministro da Defesa que sustentou existir em Portugal a "tentação de um Estado totalitário" provocado por um "Estado Social absorvente" que cria "promiscuidades", "clientelas" e "dependências"¹²¹. Por outro lado, encontramos a argumentação que enfatiza os custos do Estado Social e a inerente necessidade de financiamento ocultando os custos dos direitos civis e políticos e criando a ilusão de que se trata de direitos sem custos (Fredman, 2010: 301), deixando, por isso, de lado, a ponderação dos custos de proteção e manutenção da propriedade privada, de regulação da ordem pública, entre outros.

¹²⁰ Entre outros, confira-se, por exemplo, o cenário traçado pela organização *Oxfam International* a qual veio alertar para o perigo de se prosseguirem as medidas de austeridade. No relatório *A cautionary tale: The true cost of austerity and inequality in Europe* (Um conto moral: o verdadeiro custo da austeridade e da desigualdade na Europa), a organização de luta contra a pobreza defende que o caminho da austeridade já foi usado no passado noutros países e "falhou", pelo que "não pode acontecer novamente". Assinalando, ainda, que na Europa podem cair em situações de pobreza mais 15 a 25 milhões de pessoas até 2025, num relatório divulgado pela organização (cf: <http://www.ionline.pt/artigos/dinheiro/austeridade-pode-levar-mais-25-milhoes-europeus-pobreza-2025>)

¹²¹ Notícia disponível em: <http://www.publico.pt/politica/noticia/ministro-da-defesa-defende-revisao-constitucional-1611541>

Estas duas linhas de argumentação potenciam a existência, no espaço público, de um acumular de apreciações negativas quanto à necessidade e funções desempenhadas pelo Estado Social. É também – ainda que simetricamente – por esta razão que a atuação do Tribunal Constitucional se afirma como um cimento sociológico e político, no entendimento de que o “Estado Democrático de Direito (ou Estado de Direito) é o outro nome do Estado Social de Direito” (Miranda, 2011: 3)¹²².

Na mesma linha vai a ardilosa distinção entre as noções de “reforma” e de “corte”. Assim, de acordo com o Guião para a Reforma do Estado de novembro de 2013, *“reformular é diferente de cortar porque mudar de modelo é diferente de cumprir metas (...) O que distingue os dois exercícios é evidente. Os cortes na despesa do Estado são instrumentos necessários à reforma do Estado, mas não são a sua finalidade. ‘Cortar’ é reduzir; reformar é melhorar. ‘Cortar’ é cumprir metas; reformar, é mudar de modelo. ‘Cortar’ é uma consequência dos erros passados, reformar pode e deve ser a condição para acertar no futuro. ‘Cortar’ obedece a uma restrição orçamental. Reformar cria condições para, estruturalmente, o Estado ser menos pesado e a sociedade ser mais forte”*¹²³.

Ora, esta construção de uma diferença material entre cortes e reformas omite convenientemente a discussão mais relevante na sociedade portuguesa, na qual é chamado a intervir o Tribunal Constitucional. É que se o exercício de reformar se projeta no futuro de outras legislaturas, a aplicação dos cortes tem efeitos imediatos nas empresas, famílias e indivíduos. Para além disso, a referida dicotomia tende a diluir a lógica utilizada na seleção dos cortes e na desigual distribuição das restrições dos sacrifícios entre indivíduos e grupos sociais, pondo potencialmente em causa o princípio do Estado de Direito.

Este tema foi analisado criteriosamente por António Hespanha (Hespanha, 2012) quando identificou a existência de dois tipos de intervenção do Estado em relação às situações e direitos adquiridos e por ele garantidos: o primeiro correspondendo à manutenção da garantia de certos direitos; e o segundo à precarização geral de outros. No quadro do seu argumento, em causa está o uso seletivo do princípio jurídico da confiança, o qual é aplicado desigualmente consoante se esteja perante direitos de propriedade e direitos provindo de contratos entre particulares, ou direitos relativos a prestações sociais do Estado. Nas suas palavras, “entre as prestações do Estado, tem-se frequentemente tratado com deferência as que são devidas nos termos de contratos e que, por isso, estariam blindadas contra alterações motivadas pelo interesse público, pela correção de vícios estruturais do contrato (como a desproporção das prestações: contratos leoninos) ou pelos apertos da crise. Tem

¹²² Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1116-2433.pdf>

¹²³ Documento disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/vice-primeiro-ministro/documentos-oficiais/20131030-vpm-reforma-estado.aspx>

sido isso que tem dificultado a renegociação ou rescisão de contratos de parceria público-privada geralmente tidos como lesivos (ou altamente lesivos) do interesse público (...) Em contrapartida, outras prestações do Estado – nomeadamente, as que decorrem das políticas públicas do Estado Social, ou mesmo os salários do funcionalismo – ficam fora desta área de garantia, ficando sujeitas à precarização” (Ibidem: 18-19). O argumento pode ser estendido ao modo como se interpretam os regimes de pensões, subsídio de desemprego e outras prestações sociais. Tal significa que a capacidade de agendamento do governo no que diz respeito aos cortes e seus alvos se configura numa forma de politização da justiça social, por não incluir em matéria de redução de custos os direitos que não sejam de assalariados e pensionistas.

5.3.1 Os dilemas concretos do Tribunal Constitucional: análise dos acórdãos 396/2011, 353/2012 e 187/2013

Em três anos sucessivos (2011, 2012 e 2013), o Tribunal Constitucional foi chamado a pronunciar-se sobre medidas legislativas adotadas pelo Governo em sede de Orçamento de Estado e que, invocando a excecionalidade da situação económico-financeira do país e a primazia a conferir ao cumprimento de obrigações internacionais assumidas pelo Estado Português para a regularização desta mesma situação, incidiram de modo fortemente limitativo nos direitos de retribuição do trabalho dos trabalhadores com vínculo laboral ao Estado. Ora, “[u]ma vez fixado, por critérios de direito ordinário, o conteúdo do direito ao salário (sem precisa determinação constitucional), uma mudança legislativa que afete negativamente esse conteúdo tem que encontrar justificação bastante, à luz dos princípios constitucionais pertinentes, sob pena de inconstitucionalidade” (Acórdão nº 187/2013, de 5 de abril de 2013). Na fundamentação quer das petições iniciais dos três processos quer das respetivas decisões do Tribunal, condensam-se os argumentários de um lado e do outro. E isso confere a estes três acórdãos o valor de sínteses da dimensão jurídico- política da crise que vivemos.

Ora, contrariamente a retóricas de propaganda veiculadas para o debate público, um olhar atento sobre a fiscalização da constitucionalidade das leis do Orçamento de Estado desde 2011, ponto nodal do confronto entre esses dois constitucionalismos, permite afirmar que é falsa a contraposição, muito presente no discurso dos adeptos do ajustamento pela austeridade, entre ativismo constitucional e razoabilidade económica. Na verdade, como referimos atrás, toda a judicialização constitucional das políticas de austeridade pode ser lida como expressão de ativismo pelo que, nessa circunstância, do que se trata é antes da disputa entre um ativismo da excecionalidade e um ativismo do Estado de Direito. No ativismo da excecionalidade as decisões dos juízes abrem-se à preponderância de valores extra-constitucionais que norteiam a política do ajustamento pela austeridade e conferem um valor supra-constitucional de facto

aos compromissos internacionais que os veiculam. Esta forma de ativismo teve uma expressão clara no Acórdão nº 396/2011, de 21 de setembro de 2011, sobre a Lei do Orçamento de Estado para 2011, e consistiu em declarar judicialmente válidas as justificações de carácter contextual relativas à crise e à situação financeira do país, como fundamentos legitimadores para a declaração de constitucionalidade de medidas de exceção que implicaram uma interpretação flexível dos princípios da igualdade, da confiança, da equidade, da proporcionalidade e da segurança jurídica atendendo à fixação de limites temporais e transitoriedade dos efeitos dessas medidas.

Já o *ativismo do Estado de Direito*, aqui definido como as ações do Tribunal Constitucional que tendem a defender as garantias consignadas no ordenamento constitucional e o seu modelo multidimensional de democracia (política, económica, social e cultural), iniciou-se com a declaração de inconstitucionalidade de algumas medidas do Orçamento de Estado para 2012 pelo Acórdão nº 353/2012, de 5 de julho de 2012, e prolongou-se no Acórdão nº 187/2013, de 5 de abril de 2013. A avaliação constitucional das medidas políticas de austeridade mereceu reprovação por ultrapassarem os limites do aceitável em matéria social, e por, ao que se depreende, minarem pilares básicos da democracia constitucional portuguesa¹²⁴.

Creemos conveniente, para os efeitos próprios deste relatório, recordar os factos.

O Acórdão nº 396/2011, de 21 de setembro de 2011, incidiu sobre três artigos da Lei do Orçamento de Estado para 2011. Nessas disposições estabelecia-se uma redução das remunerações totais ilíquidas mensais de valor superior a 1500 euros auferidas por pessoas com vínculo laboral ao Estado, seguindo uma lógica progressiva: “a) 3,5 % sobre o valor total das remunerações superiores a € 1500 e inferiores a € 2000; b) 3,5 % sobre o valor de € 2000 acrescido de 16 % sobre o valor da remuneração total que exceda os € 2000, perfazendo uma taxa global que varia entre 3,5 % e 10 %, no caso das remunerações iguais ou superiores a € 2000 até € 4165; c) 10 % sobre o valor total das remunerações superiores a € 4165”. Os requerentes fundamentaram o seu pedido ao Tribunal em quatro argumentos: violação do princípio do Estado de Direito (designadamente do seu subprincípio da proteção da confiança), violação do princípio da igualdade, violação do direito fundamental à não redução do salário e violação do direito fundamental de participar na elaboração da legislação laboral por parte das entidades representativas dos trabalhadores. O Tribunal entendeu não declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, dos artigos sob exame.

¹²⁴ De forma consequente, o Tribunal Constitucional também se pronunciou pela inconstitucionalidade de algumas disposições do Código do Trabalho relativas à segurança do emprego (Acórdão nº 602/2013).

O Acórdão nº 353/2012, de 5 de julho de 2012, veio dar resposta à situação criada pela Lei do Orçamento de Estado para 2012 ao consagrar medidas de “suspensão do pagamento” de subsídios de férias e de Natal sobrepostas às medidas de redução remuneratória consagradas no Orçamento de Estado para 2011. O universo de abrangidos pelas medidas de restrição do Orçamento para 2012 ampliou-se relativamente ao caso anterior, passando a incluir reformados e pensionistas, não se confinando mais aos servidores públicos. Também neste caso os requerentes invocaram como suporte da sua petição a existência de violação do subprincípio da proteção da confiança, violação do princípio da igualdade, violação do princípio da proporcionalidade e ainda, especificamente para uma das normas impugnadas, violação do princípio do Estado de direito democrático e do direito à segurança social. Fruto da ponderação que efetuou, o Tribunal decidiu declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, dos dois artigos invocados pelos requerentes mas suspendeu os efeitos desta decisão sobre os pagamentos relativos ao ano de 2012.

Já o Acórdão 187/2013, de 5 de abril de 2013, resultou de quatro pedidos diferentes todos relativos à Lei do Orçamento de Estado para 2013. O primeiro, do Presidente da República, arguia violações do princípio da igualdade proporcional, do princípio da unidade do imposto sobre o rendimento pessoal, do princípio da proteção da confiança e do direito a uma sobrevivência com um mínimo de qualidade resultantes das estatuições de suspensão do subsídio de férias aos trabalhadores ativos do sector público e de tributação de reformados e pensionistas (incluindo a previsão de uma ‘contribuição extraordinária de solidariedade’). O segundo pedido, apresentado por um grupo de deputados do PS, bem como o apresentado pelo Provedor de Justiça tinham precisamente o mesmo recorte da matéria fiscalizada. Já o processo introduzido por deputados do PCP, PEV e BE incluía, além das normas referidas nos três pedidos anteriores, a que estabelecia cortes no pagamento de trabalho extraordinário, aquela outra que previa alterações ao regime do IRS (introdução de uma sobretaxa de 3,5%, redução do número de escalões desse imposto e eliminação ou redução das deduções de despesas com saúde, educação e habitação), a que estatuiu novas tributações sobre subsídios de doença e de desemprego e ainda a que criava uma sobretaxa de 3,5% sobre o rendimento coletável dos sujeitos passivos cujo rendimento exceda o valor anual da retribuição mínima mensal. Os princípios da igualdade, da proporcionalidade e da proteção da confiança foram os principais bens constitucionais invocados pelos vários requerentes para suscitarem juízos de inconstitucionalidade. O Tribunal declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral das normas relativas à suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalente aos trabalhadores da função pública, aos aposentados e reformados e aos professores e investigadores contratados e à tributação dos subsídios de doença e de desemprego.

O nó problemático em que se jogou a tensão entre o argumentário da excecionalidade e o argumentário da defesa do Estado de Direito foi pois comum aos três momentos em que o Tribunal Constitucional se teve que pronunciar. Na síntese do próprio Tribunal, “[u]ma vez fixado, por critérios de direito ordinário, o conteúdo do direito ao salário (sem precisa determinação constitucional), uma mudança legislativa que afete negativamente esse conteúdo tem que encontrar justificação bastante, à luz dos princípios constitucionais pertinentes, sob pena de inconstitucionalidade.” (Acórdão nº 187/2013)

5.3.2 Os argumentários em confronto

O **argumentário do constitucionalismo da excecionalidade** tem apresentado duas expressões fundamentais: primeira, a defesa da força jurídico-política do primado dos compromissos internacionais; segundo, a suposta inevitabilidade de medidas fora do perímetro da disciplina constitucional, legitimadas pelo estado de necessidade financeira do país. Ambas as linhas de argumentação foram trazidas, nos três casos em apreço, pelos diplomas consagradores das normas impugnadas.

O primado dos compromissos internacionais: Como extensamente se esclarece no Acórdão nº 353/2012, o Programa de Assistência Económica e Financeira é composto por um *“conjunto de instrumentos jurídicos, os quais foram aprovados, por um lado, pelo Governo Português e, por outro lado, pelo Conselho Executivo do Fundo Monetário Internacional, bem como pelo Governo Português e pela Comissão Europeia (em nome da União Europeia) e pelo Banco Central Europeu”*. Esses instrumentos – um *“memorando técnico de entendimento e um memorando de políticas económicas e financeiras que estabelecem as condições da ajuda financeira a Portugal por parte do Fundo Monetário Internacional (...) completados pelo memorando de entendimento relativo às condicionalidades específicas de política económica, assinado entre o Governo Português e a União Europeia e adotado com referência ao Regulamento do Conselho (UE) n.º 407/2010, de 11 de maio de 2010, que estabelece o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira”* – *“são vinculativos para o Estado Português, na medida em que se fundamentam em instrumentos jurídicos – os Tratados institutivos das entidades internacionais que neles participaram, e de que Portugal é parte – de Direito Internacional e de Direito da União Europeia”*.

A natureza vinculativa das obrigações decorrentes dos memorandos assinados com as instâncias internacionais é pois apontada, em primeiro lugar, como um dado jurídico-formal: a superioridade do Direito Internacional relativamente ao Direito interno, ainda que com natureza infra-constitucional.

Mas, naturalmente, muito mais que a dimensão jurídico-formal destas obrigações, o que sobreleva no argumentário usado pelo Governo nas leis submetidas a fiscalização da constitucionalidade é a filiação dessas obrigações internacionais no conjunto de deveres inerentes à condição de Estado-membro

da União Económica e Monetária. Essa espécie de legalidade superior – em última análise, e ainda que de modo implícito, uma legalidade supra-constitucional – é assim expressivamente defendida no Relatório da Lei do Orçamento para 2013: *“a adoção destas medidas deve ser enquadrada no âmbito do princípio constitucional da realização da integração europeia, no quadro do qual se inserem as obrigações em matéria de finanças públicas – e em particular de rigor e disciplina orçamentais – que impendem sobre Portugal enquanto membro da área do euro. A realização destes valores e princípios constitucionalmente consagrados justificam amplamente a introdução destas medidas, as quais se norteiam por ponderosas razões de interesse público e de preponderância do bem comum, em face do contexto económico-financeiro e social do País.”*

Saindo do plano técnico-jurídico, os diplomas sob fiscalização tornam claro que é a condicionalidade associada à *“concretização dos empréstimos faseados acordados com a União Europeia e com o Fundo Monetário Internacional, garantindo assim o imprescindível financiamento do Estado português.”* (Acórdão nº 353/2012) e, como tal, a *“necessidade imperiosa de continuar o processo de acumulação de credibilidade e confiança junto dos credores, bem como de honrar os compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português”* (Relatório da Lei do Orçamento de Estado para 2013).

A “inevitabilidade” de medidas excecionais: Na sua própria construção argumentativa, o Tribunal Constitucional acolhe a ideia de que, diante da dimensão do problema de desequilíbrio das contas públicas em Portugal, se imporão medidas de carácter excecional que podem legitimamente forçar uma relativização das expectativas criadas em torno de um integral cumprimento de tratamentos (remuneratórios, desde logo) consagrados na lei ordinária. No dizer do Acórdão nº 396/2011, *“à situação de desequilíbrio orçamental e à apreciação que ela suscitou nas instâncias e nos mercados financeiros internacionais são imputados generalizadamente riscos sérios de abalo dos alicerces (senão, mesmo, colapso) do sistema económico-financeiro nacional, o que teria também, a concretizar-se, consequências ainda mais gravosas, para o nível de vida dos cidadãos. As reduções remuneratórias integram -se num conjunto de medidas que o poder político, atuando em entendimento com organismos internacionais de que Portugal faz parte, resolveu tomar, para reequilíbrio das contas públicas, tido por absolutamente necessário à prevenção e sanção de consequências desastrosas, na esfera económica e social. São medidas de política financeira basicamente conjuntural, de combate a uma situação de emergência, por que optou o órgão legislativo devidamente legitimado pelo princípio democrático de representação popular.”* Nesse sentido, por entender ser este o desígnio das medidas de austeridade, o Tribunal não hesita em considerar que *“as medidas de redução remuneratória visam a salvaguarda de um interesse público que deve ser tido por prevalecente.”* Esta consideração de medidas como a redução remuneratória como justificada pelo interesse público levou mesmo o Tribunal, no seu acórdão

de 2012, a considerar que *“sendo essencial para o Estado Português, no atual contexto de grave emergência, continuar a ter acesso a este financiamento externo, o cumprimento de tal valor orçamental revela-se, por isso, um objetivo de excecional interesse público”*, tendo esta consideração – e o receio de que *“sem mais, (uma tal declaração) poderia[m] determinar, inevitavelmente, [um] incumprimento, pondo em perigo a manutenção do financiamento acordado e a consequente solvabilidade do Estado”* – justificado que o Tribunal se inibisse de dar efeitos práticos a uma declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral e tenha determinado a respetiva suspensão¹²⁵.

Esta qualificação das medidas de austeridade como inevitáveis para a satisfação de expressões do interesse público de primeira importância vem aliás associada, no exercício de ponderação do Tribunal, à configuração de uma situação de verdadeiro estado de necessidade, em que o legislador está privado, de facto, *“de alternativas que tivessem, perante a necessidade urgente de redução do défice orçamental a curto prazo, efeitos económico-financeiros similares ou aproximados dos da suspensão de pagamento dos subsídios de férias e de Natal e prestações equivalentes”* (Declaração de Voto do Juíz Vítor Gomes no Acórdão n.º 353/2012).

De uma tal conjugação entre as figuras do estado de necessidade e da salvaguarda do interesse público decorre a construção governamental de que é, em última análise, em homenagem ao próprio constitucionalismo do Estado de Direito que se justifica pôr em prática um constitucionalismo da excecionalidade: *“[t]orna-se assim evidente que, subjacente às medidas de consolidação orçamental propostas para 2013, numa conjuntura económico-financeira de contornos cuja excecionalidade é claramente demonstrada pela necessidade de ajuda internacional a que o País se viu, e continua a ver, forçado a recorrer, está a salvaguarda de valores e princípios estruturantes da ordem constitucional portuguesa. Com efeito, a manutenção da capacidade de financiamento da*

¹²⁵ No seu Acórdão n.º 794/2013, sobre a constitucionalidade de normas da Lei n.º 68/2013 que determina o aumento do período normal de trabalho em funções públicas para 8 horas diárias e 40 horas semanais, o Tribunal Constitucional voltou a este entendimento da compressão de direitos como legitimada pela prevalência do interesse público no restabelecimento do equilíbrio das contas públicas. Para o Tribunal, *“resulta claro que um dos principais propósitos das medidas aprovadas pelas normas questionadas é uma certa flexibilização do regime laboral dos trabalhadores em funções públicas, tendo também em vista a contenção salarial e a redução de custos associados à prestação de trabalho fora do período normal. E, em face da situação de crise económico-financeira, é de atribuir grande peso valorativo a esses objetivos de redução da remuneração do trabalho extraordinário e de contenção salarial, associados ao aumento do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas.*

E, atento o exposto, sempre se poderia concluir que, na presente situação, os interesses públicos a salvaguardar, não só estão claramente identificados, como são indiscutivelmente de grande relevância. (...) [A] existirem expectativas legítimas relativamente ao regime anteriormente em vigor, ainda assim não resulta evidente que a tutela das mesmas devesse prevalecer sobre a proteção dos interesses públicos que estão na base da alteração legislativa operada mediante a Lei n.º 68/2013 (...).”

economia nacional, diretamente dependente do equilíbrio das contas públicas afigura-se desde logo imprescindível, quer à garantia de realização das tarefas fundamentais constitucionalmente cometidas ao Estado quer à própria sustentabilidade do Estado Social e dos direitos económicos e sociais dos cidadãos.” (Relatório da Lei do Orçamento de Estado para 2013)

O **argumentário do constitucionalismo do Estado de Direito** materializa-se, nestes três *leading cases* da jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre a austeridade, na afirmação de que, por mais que seja de acolher um conjunto de retrações ao espaço dos direitos consagrados constitucionalmente por força do estado de necessidade suscitado pela situação económico-financeira do país e da inerente superioridade do interesse público na reposição da capacidade de financiamento autónomo do Estado, há, ainda assim, imperativamente lugar primordial para formas de *“controlo, não quanto à redutibilidade, em si mesma considerada, mas quanto aos termos da sua efetivação – isto é, quanto às suas razões e medida”* (Acórdão nº 187/2013). Como fica patente nos pedidos que suscitaram estas três decisões do Tribunal Constitucional, esse controlo opera na ordem constitucional portuguesa pela atuação dos princípios da igualdade, da proteção da confiança e da proporcionalidade *“que densificam a ideia de sujeição do poder público a princípios e regras jurídicas, integrando, nessa aceção, a ideia de Estado de direito (...). Também neste campo, a liberdade conformadora do legislador encontra-se constitucionalmente vinculada por aqueles princípios.”* Quer dizer, a materialização do constitucionalismo do Estado de Direito vai, de acordo com o Tribunal, além da identificação de um interesse público que dê suporte a medidas de retração excepcional de direitos, retirando assim chão à crítica de pura arbitrariedade, e supõe que, *“do ponto de vista da posição jurídica afetada, a relação entre esse interesse e estas medidas, o modo como o legislador ordinário a estabeleceu e valorou, e, essencialmente, a opção que nessa valoração fez radicar (...) [não] traduzem (...) uma intervenção proibida pelos princípios da proteção da confiança, da igualdade e/ou da proporcionalidade.”* (idem).

O princípio da proteção da confiança: A centralidade do subprincípio da proteção da confiança na arquitetura constitucional do princípio do Estado de Direito foi sendo reiteradamente afirmada na jurisprudência do Tribunal Constitucional. Em decisão de 1990, o Tribunal estabeleceu dois critérios de inadmissibilidade constitucional à luz deste princípio: a) onerosidade: uma afetação desfavorável das expectativas que constitua uma mutação da ordem jurídica com que razoavelmente os destinatários das normas dela constantes não possam contar; b) arbitrariedade: uma afetação desfavorável das expectativas que não seja ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos é igualmente inadmissível (Acórdão nº 287/1990).

Neste quadro interpretativo desta *“incidência subjetiva da tutela da segurança jurídica”* (Acórdão nº 396/2011), o Tribunal trouxe para as suas ponderações a identificação de expectativas legítimas e consistentes dos particulares como a manutenção, pelo menos, das remunerações percebidas anteriormente, incluindo nisso a não suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal ou equivalentes. Essa ponderação foi, num primeiro momento (o acórdão de 2011) favorável à primazia do interesse público: *“o interesse público a salvar, não só se encontra aqui perfeitamente identificado, como reveste importância fulcral e carácter de premissa. É de lhe atribuir prevalência, ainda que não se ignore a intensidade do sacrifício causado às esferas particulares atingidas pela redução de vencimentos.”*

Já no Acórdão nº 353/2012 o Tribunal fixou como fasquia para o cumprimento deste princípio o dos limites do sacrifício. E, com base nele, foi perentório a julgar que *“[a]s “suspensões de pagamento” dos subsídios, nas modalidades previstas, quer pelo forte agravamento, acrescentado e global, dos montantes retirados, quer pelo alargamento do universo abrangido - que é estendido até aos que auferem 600 euros de remuneração, já não muito longe do salário mínimo nacional - quer ainda por expressamente se aplicarem, desde já, a todo o período (repete-se, extensível) por que vier a aplicar-se o Programa de Assistência Económica e Financeira, ultrapassam aqueles ‘limites de sacrifício’ cuja admissão o TC considerou fazer sentido no nosso ordenamento constitucional. Se trabalhadores com vencimentos a partir de 600 ou 1100 euros, incluindo trabalhadores a termo e meros prestadores de serviços, expostos já plenamente às exigências, entretanto também agravadas, do sistema fiscal, não tivessem as suas expectativas protegidas da imposição de exigências e sacrifícios adicionais desta amplitude e com este horizonte, a introdução do critério promissor dos “limites de sacrifício” não teria afinal desempenhado papel útil.”*

No Acórdão nº 187/2013 regressou-se, porém, a uma ponderação em que foi preterida a legítima expectativa na percepção do subsídio de férias e foi conferida preponderância ao interesse público *“real, perceptível, claro e juridicamente enquadrável, coincidente com a preservação da capacidade de financiamento do Estado no âmbito das obrigações assumidas”* na *“realização de objetivos orçamentais essenciais ao reequilíbrio das contas públicas, num contexto de particular exceção”*.

O princípio da igualdade: Enquanto elemento crucial do argumentário da defesa do Estado de Direito, o princípio da igualdade é desdobrado na jurisprudência do Tribunal Constitucional em duas dimensões complementares. Em primeiro lugar, o Tribunal explicitou haver nesta exigência constitucional um comando de proibição do arbítrio. Remetendo para jurisprudência anterior, o Acórdão nº 187/2013 é claro a este respeito: *“[e]ste princípio, na sua dimensão de proibição do arbítrio, constitui um critério essencialmente negativo (...) que, não*

eliminando a liberdade de conformação legislativa – entendida como a liberdade que ao legislador pertence de definir ou qualificar as situações de facto ou as relações da vida que não de funcionar como elementos de referência a tratar igual ou desigualmente –, comete aos tribunais não a faculdade de se substituírem ao legislador, ponderando a situação como se estivessem no lugar dele e impondo a sua própria ideia do que seria, no caso, a solução razoável, justa e oportuna (do que seria a solução ideal do caso), mas sim a de afastar aquelas soluções legais de todo o ponto insuscetíveis de se credenciarem racionalmente.” Nesta dimensão, portanto, o Tribunal cuida de avaliar a legitimidade de medidas do legislador à luz de um critério objetivo: sobrecarregarem ou não essas medidas, *“gratuita e injustificadamente”* (Acórdão 396/2011) uma qualquer categoria de cidadãos.

A segunda dimensão do princípio da igualdade contemplada pelo Tribunal Constitucional tem sido a da igualdade perante os encargos públicos que, no dizer do Acórdão 396/2011, *“exige que os sacrifícios inerentes à satisfação de necessidades públicas sejam equitativamente distribuídos por todos os cidadãos; todos os cidadãos deverão contribuir de igual forma para os encargos públicos à medida da sua capacidade contributiva.”*

Articulando estes dois parâmetros de suporte da igualdade, pode concluir-se, em síntese, que *“tal como recai sobre todos os cidadãos o dever de suportar os custos do Estado, segundo as suas capacidades, o recurso excepcional a uma medida de redução dos rendimentos daqueles que auferem por verbas públicas, para evitar uma situação de ameaça de incumprimento, também não poderá ignorar os limites impostos pelo princípio da igualdade na repartição dos inerentes sacrifícios”* (Acórdão nº 353/2012).

Aplicando estes dois critérios, o Tribunal Constitucional concluiu, em 2011, pela existência de fundamentação legítima para a aplicação da redução de salários apenas aos trabalhadores da função pública. Nessa fundamentação caberia a inexistência de razões de evidência contrárias à garantia de que, do lado da despesa, só a redução de salários teria eficácia certa e imediata a curto prazo no combate ao desequilíbrio das contas públicas, articulada esta noção com a contenção das medidas restritivas aos salários superiores a 1.500 euros, algo que o Tribunal valorou conjuntamente com a anunciada transitoriedade das reduções salariais então em apreço.

No seu Acórdão nº 353/2012, o Tribunal não contornou a argumentação justificativa da aplicação das medidas de restrição remuneratória (agora na forma de subsídios de férias e de Natal e equivalentes) apenas aos trabalhadores da função pública. Primeiro, a alegada diferença de níveis de remuneração entre trabalhadores do sector público e trabalhadores do sector privado: *“a diferença de níveis de remuneração não pode ser avaliada apenas em termos médios, pois os tipos de trabalho e de funções que são exercidos no sector público não são de modo nenhum necessariamente iguais aos do sector privado. Assim, essa diferença de*

remunerações médias teria de se demonstrar em face de cada tipo de atividade comparável, sendo certo que há funções muito específicas, incluindo funções de soberania, que só ao Estado e demais entidades públicas competem. Além disso, uma comparação tendo como critério a simples média do valor dos rendimentos auferidos nos dois sectores, seria sempre insuficiente para justificar uma discriminação nos cortes dos rendimentos concretamente auferidos por cada um dos afetados.” Segundo, a suposta natureza reforçada do vínculo laboral no sector público: “apesar de ainda ser possível dizer-se que, na generalidade, se verifica uma maior segurança no emprego público, esse dado não é idóneo para justificar qualquer diferenciação na participação dos cidadãos, através de uma ablação de parte dos seus rendimentos, nos encargos com a diminuição do défice público, como meio de garantir a sustentabilidade financeira do Estado, num período de emergência. Essa participação é exigível apenas àqueles que atualmente auferem rendimentos capazes de suportar tal contributo, sendo irrelevante para a medida dessa capacidade um valor como o da segurança no emprego.” Aliás, como o Tribunal fez questão de sublinhar logo de seguida, “o que releva considerar é que a suspensão dos subsídios de férias e de Natal afeta individualmente os trabalhadores do sector público em função do respetivo nível remuneratório, sendo indiferente, do ponto de vista da onerosidade da medida, que as remunerações globalmente consideradas na Administração Pública sejam superiores às que são auferidas pelos trabalhadores do sector privado ou que estes se encontrem em situação mais desfavorável no que se refere à garantia de empregabilidade.”

Embora não negasse a admissibilidade de alguma diferenciação entre quem recebe por verbas públicas e quem é pago por entidades privadas, o Tribunal considerou que *“obviamente, a liberdade do legislador recorrer ao corte das remunerações e pensões das pessoas que auferem por verbas públicas, na mira de alcançar um equilíbrio orçamental, mesmo num quadro de uma grave crise económico-financeira, não pode ser ilimitada. A diferença do grau de sacrifício para aqueles que são atingidos por esta medida e para os que não o são não pode deixar de ter limites.”*

Finalmente, no Acórdão nº 187/2013, o Tribunal Constitucional revisitou criticamente o critério adotado em 2011 para afirmar a primazia do interesse público na contenção da despesa pela via da remuneração dos funcionários públicos: *“[q]uando entramos no terceiro exercício orçamental consecutivo, que visa dar cumprimento ao programa de assistência financeira, o argumento da eficácia imediata das medidas de suspensão de subsídio não tem agora consistência valorativa suficiente para justificar o agravamento (em relação ao Orçamento de Estado para 2012) dos níveis remuneratórios dos sujeitos que auferem por verbas públicas. Quando uma redução dos salários do sector público, a pretexto da excecionalidade da situação económica, devia ser acompanhada de soluções alternativas de redução da despesa pública, não serve hoje de justificação para a supressão de um dos subsídios que integram a retribuição dos*

trabalhadores da Administração Pública, a par da diminuição da remuneração mensal, que essa seja ainda a medida que apresenta efeitos seguros e imediatos na redução do défice e a única opção – como se afirma no Relatório do OE para 2013 – para garantir a prossecução do objetivo traçado (...). O que não faz sentido é que se convoque a vinculação ao interesse público dos trabalhadores da Administração Pública, caracterizada pela referida situação estatutária ou pelo estatuto legal do contrato, como fundamento para a imposição continuada de sacrifícios a esses trabalhadores por via da redução unilateral dos salários, quando assim não se pretenda mais do que um objetivo de carácter geral em vista ao cumprimento das metas de redução do défice.”

E desta não subsistência da conformação do interesse geral aceite em 2011, o Tribunal Constitucional retirou a natural conclusão de que a persistência de uma redução remuneratória seletiva *“representa objetivamente um entorse ao princípio da igualdade de contribuição para os encargos públicos, implicando que certos sujeitos passivos do imposto (definidos em função de certo estatuto profissional) disponham de menor capacidade económica para satisfazer o aumento de encargos fiscais que foi imposto generalizadamente a todos os cidadãos.”*

O princípio da proporcionalidade: *“A dimensão da desigualdade do tratamento tem que ser proporcionada às razões que justificam esse tratamento desigual, não podendo revelar-se excessiva”,* estatuí o Acórdão nº 396/2011. O princípio da proporcionalidade – ou da igualdade proporcional, como é reiteradamente designado na jurisprudência do Tribunal Constitucional – foi por isso um critério essencial de ponderação das medidas de austeridade ao longo dos três últimos anos.

Se, como vimos, em 2011, o Tribunal considerou ser de decisiva relevância que a incidência das medidas restritivas, apesar de se registar somente sobre trabalhadores do sector público, se fizesse sentir apenas nas remunerações superiores a 1500 euros, o que as retirava do campo inconstitucional da afetação desproporcionada de uma posição de confiança, esse mesmo raciocínio – que assume o “limite dos sacrifícios” como critério fundamental – fez o Tribunal vincar no Acórdão de 2012 que *“os pensionistas e os trabalhadores do sector público com rendimentos ilíquidos situados entre 600 euros a 1100 euros terão uma redução do seu rendimento anual que aumentará progressivamente até 14,3%. Estamos num universo em que a exiguidade dos rendimentos já impõe tais provações que a exigência de um sacrifício adicional deste tipo, como seja a sua redução, numa percentagem que vai progressivamente aumentando, até atingir 14,3% do rendimento anual, tem um peso excessivamente gravoso (...). A diferença de tratamento é de tal modo acentuada e significativa que as razões de eficácia da medida adotada na prossecução do objetivo da redução do*

défice público para os valores apontados nos memorandos de entendimento não tem uma valia suficiente para justificar a dimensão de tal diferença.”

A mesma ponderação – e com as mesmas consequências – foi adotada no Acórdão nº 187/2013, onde os juízes entenderam que *“não podemos abstrair do facto de ao impacto das reduções das remunerações dos trabalhadores do sector público se dever adicionar o impacto que, a par dos demais contribuintes, tais trabalhadores sofrerão em resultado do aumento generalizado da carga fiscal, em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.”*

5.4 Conclusão

A disputa entre duas constitucionalidades – a do Estado de Direito e a da excepcionalidade – situa-se hoje no centro da crise. E das alternativas, também. Porque é claro que se o constitucionalismo de excepcionalidade é um precipitado retórico e jurídico da crise como estratégia política de transformação liberal da sociedade e da economia, o constitucionalismo do Estado de Direito emerge como referência da construção de alternativas assentes na preservação do primado da soberania popular e da limitação da margem de arbitrariedade do executivo. Aquela soberania exige o primado da constituição formal sobre qualquer constituição material insinuada ao sabor das conveniências do jogo de forças do momento. Aquela limitação exige o respeito por regras básicas como a proteção da confiança, o repúdio da discriminação injusta ou a proporcionalidade. Ironia da História: o que muitos pensavam ser um reduto mínimo, estritamente defensivo, intocável e indiscutível tornou-se hoje no fundamento exigível de alternativas políticas à estratégia de ajustamento tal como tem sido conduzida em Portugal

No coração dessa disputa, a jurisprudência da austeridade tecida pelo Tribunal Constitucional é uma expressão maior da nova fase de judicialização da política enquanto resposta à manifesta incapacidade dos dispositivos da democracia representativa balizarem de modo eficiente o poder crescente das nebulosas de parceria estratégica entre eleitos e não eleitos. O esvaziamento do poder regulatório das instituições da democracia representativa parece, pois, ter encontrado na jurisdição constitucional um mecanismo de compensação.

Eis como a crise enquanto estratégia ofensiva sobre o Estado de Bem Estar abre espaço para duas inusitadas perplexidades: primeira, a da transformação do judiciário num dos *locus* de mais intensa politização das sociedades reféns da austeridade; segunda, a da consideração de estratégias originariamente defensivas como fundamento de alternativas progressistas.

Referências

- Bauman, Z. (2000), *Liquid Modernity*. Londres: Polity Press.
- Bernheim, E. e Commaille, J. (2012), « Quand la justice fait système avec la remise en question de L'État social », *Droit et Société*, 81, 283-298.
- Commaille, J.; Dumoulin, L.; Robert, C. (2010), « Autour des enjeux d'une ouverture des sciences du politique au droit. Quelques réflexions en guise d'introduction », in *La Juridicisation du politique*. Paris : L.G.D.J, 8-26.
- Dahl, R. (1981), *Análise Política Moderna*. Brasília: Editora Universidade Brasília.
- Ferreira, A. C. (2012), *A sociedade de austeridade e o direito do trabalho de exceção*. Porto: Vida Económica.
- Fredman, Sandra (2010) "New Horizons: Incorporating Socio-economic rights in a British Bill of Rights", *Oxford Legal Studies Research Paper*, 56. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1631774.
- Garapon, A. (1998), *O Guardador de Promesas. Justiça e Democracia*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Hespanha, A. M. (2012), "A revolução neoliberal e a subversão do 'modelo jurídico'. Crise, Direito e Argumentação Jurídica", *Revista do Ministério Público*, 130, 9-80.
- Miranda, J. (2011), "Os novos paradigmas do Estado social" (conferência proferida em 28 de setembro de 2011, em Belo Horizonte, no XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado). Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1116-2433.pdf>.
- Santos, B. S. (2001), "Direito e democracia. A reforma global da justiça", in Pureza, J. M. e Ferreira, A. C. (orgs.), *A teia global: movimentos sociais e instituições*. Porto: Afrontamento, 125-176.
- Santos, B. S. (2009), *Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Editorial Trotta.
- Saint-Hilaire, M. (2011), « Autour d'un paradigme juridique de la reconnaissance . Présentation du dossier », *Droit et Société*, 78, 260-291.
- Vibert, Frank (2007), *The rise of the unelected: Democracy and the new separations of power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Apoio



FUNDAÇÃO
CALOUSTE
GULBENKIAN

FCT
Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA


COMPETE


QUADRO
DE REFERÊNCIA
ESTRATÉGICO
NACIONAL
PORTUGAL 2007-2013



• U  C •
UNIVERSIDADE DE COIMBRA