

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Centro Sócio Econômico - CSE
Departamento de Economia e Relações Internacionais

Maria Luiza Speck Batista

Portugal pós-crise de 2008: Uma análise das medidas de Austeridade

Florianópolis, 2018

MARIA LUIZA SPECK BATISTA

PORTUGAL PÓS-CRISE DE 2008: UMA ANÁLISE DAS MEDIDAS DE AUSTERIDADE

Monografia apresentada ao Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do Título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Vasconcelos

Florianópolis, 2018

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC
Curso de graduação em Ciências Econômicas

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 8,5 à aluna Maria Luiza Speck Batista na disciplina CNM 7107 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Daniel Vasconcelos (orientador)

Prof. Dr. Silvio Antônio Ferraz Cario

Prof. Dr. Wagner leal Arienti

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha mãe, Sandra Meurer Speck, por sempre me dar todo o suporte necessário para essa caminhada.

A minha família, principalmente ao meu pai Claudemar e sua esposa Sandra, que sempre estiveram ao meu lado torcendo por mim.

Minha gratidão em especial ao meu namorado, Daniel Wellington Baraldi, por toda compreensão, incentivo e apoio nos momentos mais difíceis.

Agradeço ainda aos meus amigos Tiago e Débora, que me ajudaram em todo processo e também a minha colega Vilma que sempre esteve ao meu lado em minhas rotinas de estudo.

As minhas amigas Thalyta e Kheyti, por toda a preocupação, ajuda e momentos felizes que me proporcionaram.

Ao meu orientador, Daniel Vasconcelos, pela dedicação e pelo estímulo ao pensamento crítico que me levou a escolher o tema deste trabalho.

RESUMO

A exposição que segue demonstra um problema sobre a defesa da utilização de medidas de austeridade como resposta a crises econômicas. A crise de 2008, e a crise na zona do euro que se seguiu, foi o cenário político que abriu espaço para a discussão sobre a austeridade e sua defesa como única alternativa para os países afetados retomarem seu crescimento. Entretanto, os resultados dessas medidas implantadas na Europa demonstraram a necessidade de uma análise mais crítica sobre sua eficácia. A partir daí toma-se Portugal como exemplo de fracasso da austeridade e dos impactos nocivos dessa política na economia e no bem-estar social do país. A crise sistêmica e seus desdobramentos também mostram a importância do estudo das causas de crises econômicas para além do debate *mainstream*, que reduz o problema à indisciplina fiscal dos governos.

Palavras-chave: Austeridade. Crise de 2008. Portugal. Zona do Euro.

ABSTRACT

The exposition which follows demonstrates a problem about the defense of the utilization of austerity measures as a response to economic crises. The 2008 financial crisis, and the European debt crisis which followed, was the political scenario that opened the space to the discussion about austerity and its defense as the only alternative for affected countries to regain their growth. However, the results of such measures implemented on Europe showed the necessity for a more critical analysis about its efficacy. Hence there is Portugal as an example of austerity failure and its negative impacts on economy and the country's welfare. The systemic crisis and its unfoldings on the Eurozone also show the importance of studying the causes of economic crises beyond the mainstream discussion, which reduce the problem to governments having fiscal indiscipline.

Keywords: Austerity. 2008 Financial Crisis. Portugal. Eurozone

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Peso dos ativos financeiros em percentagem do PIB.....	28
Gráfico 2 - Saldo da Balança de Transações Correntes em percentagem do PIB.....	29
Gráfico 3 - Crescimento do PIB per capita (%) (2002- 2016).....	39
Gráfico 4 - Evolução do Desemprego em relação a População Economicamente Ativa (%) (2002-2016).....	40
Gráfico 5 - Emprego Portugal (15-64 anos).....	40
Gráfico 6 - Emigração permanente e temporária.....	41
Gráfico 7 - Zona Euro e Portugal, distribuição do rendimento disponível, índice de Gini.....	41
Gráfico 8 - Evolução do Balanço Fiscal Público em relação ao PIB (2002-2016).....	42
Gráfico 9 - Evolução da Dívida Pública Líquida em relação ao PIB (2002-2016).....	42
Gráfico 10 - Evolução do Investimento Total em relação ao PIB (2002-2016).....	43

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 Tema e problema de pesquisa	9
1.2 Objetivos	10
1.2.1 <i>Objetivo Geral</i>	10
1.2.2 <i>Objetivos Específicos</i>	10
1.2.3 <i>Justificativa</i>	11
2 METODOLOGIA	12
3 REFERENCIAL TEÓRICO DO DEBATE SOBRE AUSTERIDADE	13
4 CRISE DE 2008 E OS DESDOBRAMENTOS NA ZONA DO EURO: OS PIIGS E A SITUAÇÃO DE PORTUGAL	19
4.1 Contextualizando a Crise Financeira Sistêmica de 2008: Uma Abordagem Minskyana	19
4.2 Crise na Zona do Euro	21
4.2.1 <i>Origem da União Europeia</i>	21
4.2.2 <i>Tratado de Maastricht</i>	22
4.2.3 <i>Crise de 2008 – Desdobramentos nos PIIGS</i>	22
5.PORTUGAL COM E SEM AUSTERIDADE	25
5.1 Contextualizando a economia Portuguesa	25
5.1.1 <i>Portugal em um cenário desfavorável</i>	25
5.1.2 <i>Financeirização da economia e integração europeia</i>	26
5.1.3 <i>Da financeirização aos desequilíbrios</i>	29
5.2 A abordagem europeia à crise: resgastes bancários e austeridade	30
5.3 As três fases da abordagem da crise em Portugal	32
5.4 Uma análise dos impactos das medidas de austeridade em Portugal	37
5.5 A guinada do novo governo português: a geringonça" como uma alternativa à austeridade	43
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS	48

1 INTRODUÇÃO

A exposição que segue buscará inserir o tema e o problema de pesquisa acompanhados dos objetivos e justificativa da investigação objeto deste trabalho.

1.1 Tema e problema de pesquisa

As proporções sistêmicas da Crise Financeira de 2008 trouxeram à tona diversos questionamentos quanto aos padrões de funcionamento do Sistema Capitalista atual, relacionados à sua sustentabilidade e à sua tendência essencialmente desestabilizadora ao longo do tempo. Somado a isso, a pouca diversidade no que tange às políticas econômicas adotadas pelos países, tendo em vista o gerenciamento do pós-crise na busca pela retomada do crescimento e da estabilidade econômica, basicamente por meio de políticas de choques severos de austeridade acabaram por acentuar os debates acerca da eficácia e eficiência das políticas econômicas adotadas. O presente trabalho tem como objetivo discutir, sob uma abordagem crítica as políticas de austeridade e mesmo da socialização de perdas aplicadas especificamente num país fortemente atingido pela crise na zona do Euro, que veio a fazer parte do grupo dos países mais atingidos pelos eventos pós-Crise de 2008, o chamado grupo PIIGS.¹ Seguindo uma perspectiva pós-keynesiana buscará, dessa forma, analisar os resultados práticos de tal estratégia.

Posteriormente a crise, Portugal, em um primeiro momento se seguiu a cartilha ortodoxa como caminho à recuperação econômica; após uma mudança de governo, este optou por uma estratégia alternativa, mais avessa à austeridade e à socialização dos prejuízos, e mais alicerçada na noção keynesiana de manutenção do crescimento por meio da criação de demanda agregada, pela postura governamental mais ativa e pela busca do pleno emprego.

O trabalho também objetiva contextualiza essa situação dentro do contexto maior da crise sistêmica de 2008. Defensora mais radical das propostas e políticas esposadas na “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda” (1996), de John Maynard Keynes, a escola pós-keynesiana, por partir de premissas comuns em relação ao estudo das economias monetárias, tende a apresentar um posicionamento relativamente homogêneo quanto à crise de 2008: o cenário desregulamentado, fruto de teoria econômica equivocada e irrealista, aliado às inovações financeiras altamente arriscadas e as condições inerentemente tendentes a instabilidade dos mercados financeiros foram os grandes responsáveis pela montagem da estrutura frágil de finanças que deu origem à crise.

¹ Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha, cujos nomes, em inglês, dão as letras iniciais da sigla.

Nesse contexto, é possível fazer também um breve paralelo das dinâmicas da grande crise do início do século XXI tanto com as etapas comuns estabelecidas às crises financeiras por Kindleberger e Aliber (2011), quanto com a Hipótese de Fragilidade Financeira de Hyman Minsky (1986) e, conseqüentemente, com a sua máxima de que a estabilidade é desestabilizante.

Para Hyman Minsky (1986, p. 396), depois da Grande Depressão de 1929, a existência de um *Big Government* disposto e apto a incorrer déficits em resposta a crises econômicas é o fator mais importante na manutenção de relativa estabilidade para a economia capitalista. No pós-crise de 2008, no entanto, a abordagem típica foi de recomendações que iam à direção opostas a essa proposição normativa.

Diante disto, o presente trabalho discutirá a argumentação de defesa da austeridade, o diagnóstico da crise sistêmica dado pelo *mainstream*, e seguidamente apresentará as medidas de austeridade aplicadas em Portugal e seus impactos na economia e no bem estar do país.

1. 2 Objetivos

Os Objetivos deste trabalho podem ser divididos em Gerais e Específicos.

1.2.1 Objetivo Geral

Abordar de forma crítica a postura ortodoxa diante a crises econômica e revisar conteúdo bibliográfico de autores críticos a austeridade a fim de discutir os problemas dessas medidas, tomando como referência a aplicação do receituário de austeridade na economia portuguesa no pós-crise. A questão de fundo é a mesma que teóricos críticos tem feito e feito: políticas de austeridade são efetivas no combate aos efeitos de uma crise econômica, ou pioram esses efeitos?

1.2.2 Objetivos Específicos

a) Analisar os efeitos da crise sobre a economia de Portugal, em termos de seus indicadores econômicos.

b) Apresentar as medidas austeras tomadas por Portugal como resposta à essa crise e avaliar seus resultados.

1.2.3 Justificativa

No presente trabalho, é seguida a hipótese de que medidas de austeridade não são adequadas para solução de crises econômicas, mas sim correspondem, sobretudo, a uma lógica sociológica de naturalização das desigualdades, bem como de socialização dos prejuízos advindos de crises - processo em que o dinheiro público é aplicado no resgate de negócios privados sob a justificativa de evitar um dano sistêmico ainda maior -, sendo estas desencadeadas pelo comportamento cada vez mais arriscado de grandes agentes econômicos na busca pelo lucro. Tais medidas impactam diretamente o bem-estar da sociedade. A ineficácia dessas políticas de austeridade, assim como seus impactos negativos na economia do país em que são aplicadas, são eventos que mostram a necessidade de uma análise mais crítica sobre essa abordagem, e também de um debate sobre abordagens alternativas. O caso da economia portuguesa, que adotou políticas austeras e depois as abandonou, retomando seu crescimento, parece emblemático nesse debate.

2 METODOLOGIA

Neste trabalho, para alcançar os objetivos expostos, será analisado o período da crise do euro em Portugal. Serão analisados os indicadores macroeconômicos objetivando aferir os resultados das políticas adotadas por Portugal.² O trabalho aplicado, no entanto, será antecedido pela revisão da bibliografia em torno de autores críticos a ortodoxia econômica. De acordo com Prodanov e Freitas (2013) esse tipo de pesquisa assume a forma de pesquisa bibliográfica e exploratória.

Diante disso, a organização do trabalho se dará primeiramente revisando a bibliografia de autores críticos a austeridade, em seguida almejando contextualizar a Crise Financeira Sistêmica de 2008, sob uma abordagem fundamentalmente minskyana. Posteriormente o trabalho apresentará as estratégias diferenciadas tomadas por Portugal em resposta à Crise supramencionada. Por fim, buscar-se-á avaliar - por meio da análise dos indicadores macroeconômicos - a eficiência prática destas mesmas políticas econômicas.

² Serão analisados indicadores econômicos importantes para o processo de avaliação de impactos de uma crise na economia de um país como: PIB per capita, Desemprego, Evolução do Balanço Fiscal Público em relação ao PIB, Evolução da Dívida pública em relação ao PIB e Evolução do Investimento Total em relação ao PIB. Esses indicadores não são, é claro, exaustivos. Tais dados serão coletados em sites como do Banco Central Europeu e do FMI.

3 REFERENCIAL TEÓRICO DO DEBATE SOBRE A AUSTERIDADE

Assim como em outros países da Europa, em Portugal ocorreram bolhas especulativas nos mercados financeiros que, ao estourarem, provocaram prejuízos macroeconômicos relevantes, com consequente destruição de ativos reais, falências de bancos e empresas, desemprego, desarranjos na cadeia produtiva, dentre outras consequências socioeconômicas negativas. A recessão que se seguiu em Portugal, por exemplo, foi caracterizada pela postura clássica de corte de gastos do governo com subsequente diminuição de direitos sociais e redução de gastos com o estado de bem-estar social: a solução da austeridade defendida por grande parte dos economistas ortodoxos. A palavra austeridade, importante neste contexto, deve ser compreendida, portanto, como o processo de implementação de políticas e medidas econômicas que conduzem à disciplina e ao rigor fiscal e monetário, sendo estas apresentadas, geralmente, como soluções obrigatoriamente necessárias para a recuperação econômica de longo prazo, objetivando o retorno da confiança do mercado dada pelo reequilíbrio na relação dívida pública e PIB. (NYEDGGER, 2013).

A crise financeira que emergiu em 2008, cujos desdobramentos ainda se fazem sentir nos dias de hoje surge também, e principalmente, como reflexo do processo de globalização financeira das últimas décadas, resultante da desregulamentação crescente do Sistema Financeiro Internacional.

Na perspectiva keynesiana, a instabilidade financeira não é vista como "anomalia", mas como resultado do próprio *modus operandi* dos mercados financeiros em um sistema no qual não existe uma estrutura de salvaguarda que exerça o papel de um “estabilizador”. Ao estabelecer uma conexão entre os mercados financeiro e real da economia, Keynes (1996) na “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda” escreve que:

Os especuladores podem não causar dano quando são apenas bolhas num fluxo constante de empreendimento; mas a situação torna-se séria quando o empreendimento se converte em bolhas no turbilhão especulativo. Quando desenvolvimento do capital em um país se converte em subproduto das atividades de um cassino, o trabalho tende a ser malfeito. A medida do êxito obtido por Wall Street, considerada uma instituição cuja finalidade social precípua é conduzir os novos investimentos pelos canais mais produtivos em termos de rendimento futuro, não pode ser apontada como um dos mais brilhantes triunfos do capitalismo do tipo *laissez-faire* — o que não é de surpreender, se é verdade, como penso, que os mais brilhantes cérebros de Wall Street se orientam, de fato, para um fim diferente. Wall Street se orientam, de fato, para um fim diferente (KEYNES, 1996, p. 168).

Nesse sentido, crises financeiras não são apenas resultado de comportamentos "irracionais" dos agentes, ou de ações erráticas tomadas por agentes “exógenos” aos mercados

(como o governo), mas sim da própria forma de operação dos mercados financeiros. Ressurge assim, o debate e o questionamento dos postulados da política econômica clássica, assim como dos próprios fundamentos da teoria econômica ortodoxa, como a fé cega no funcionamento livre do mercado na qual a ação livre de agentes racionais conduziria a resultados sociais "ótimos" (KEYNES, 1936) ou "coerentes" (MINSKY, 1986).

Diante disso, muitos economistas não alinhados *ao mainstream* (heterodoxos, em geral, e os pós-keynesianos, mais especialmente) vêm chamando a atenção para o fato de que o modelo "neoliberal" que defende mercados autorregulados não garante, necessariamente, um crescimento econômico financeiramente estável e socialmente ótimo, visto que pode em muitas situações não compatibilizar o crescimento supracitado com questões relacionadas à justiça social em um sentido mais amplo e à melhoria na distribuição dos ganhos em um sentido mais estrito.³ Keynes e seus seguidores, nesse contexto, além de tratar da "economia da depressão" postulam também sobre caminhos possíveis para se alcançar uma "economia da prosperidade". Tais preceitos fortalecem-se à medida que o prenúncio de uma recuperação econômica em escala mundial - mesmo que sem redução do desemprego na mesma proporção - têm sido contrastados com sinais preocupantes em países que adotaram medidas de austeridades.

Precisar-se-ia dessa forma, para tal vertente teórica, de um novo paradigma econômico que restaure o elo entre o crescimento dos salários e o crescimento da produtividade, bem como faça com que, novamente, consumo e investimento sejam a principal turbina do crescimento demanda. Como escreveu Keynes:

Os principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas.(...) dentro dos limites da existência do pleno emprego, o crescimento do capital não depende absolutamente de uma baixa propensão a consumir, mas é, ao contrário, reprimido pela mesma, e que apenas em condições de pleno emprego pode uma baixa propensão a consumir levar ao crescimento do capital. (KEYNES, 1936.p.341).

Ainda numa perspectiva pós-keynesiana, de acordo com Minsky (1986), a explosão da securitização hipotecária, desregulamentação do sistema econômico e inovação financeira na busca por caminhos para o lucro que fossem alternativos às limitações regulatória existentes, significou não apenas a promoção da globalização das finanças, uma vez que criava papéis financeiros mais livres de fronteiras nacionais e regulações, mas também a queda relativa dos

³ Minsky (1986); Davison (1994); Cardim de Carvalho (1997), Wray (2003; 2016).

bancos em favor dos mercados, uma vez que a esfera regulatória tenha cedido às regras, regulamentações e tradições demandadas pelo setor financeiro. Assim, talvez a lição mais relevante diante da crise de 2008 tenha sido o retorno à compreensão da importância de debelar os curtos-circuitos sistêmicos de instabilidade: a ação do Big Government e do Big Bank (VASCONCELOS, 2014; GZVITAUSKI, 2015). Ainda nessa visão, Minsky (1986) aponta a atividade bancária assumindo um papel essencial na desestabilização das relações econômicas no Sistema Capitalista Moderno - ou seja, em face de seu elevado apetite por riscos e atuação com elevados graus de alavancagem financeira o sistema bancário surge como o “desestabilizador endógeno” frente aos novos padrões financeiros globais. Minsky argumenta que:

Esta instabilidade não é devido a choques externos ou à incompetência ou ignorância dos decisores políticos. A instabilidade é devido aos processos internos do nosso tipo de economia. A dinâmica de uma economia capitalista que tem estruturas financeiras complexas, sofisticadas e em constante evolução leva ao desenvolvimento de condições propícias à incoerência - a inflações de fuga ou depressões profundas. Mas a incoerência não precisa ser plenamente aceita porque as instituições e políticas podem conter o impulso para a instabilidade. Nós podemos, por assim dizer, estabilizar a instabilidade. (MINSKY, 1986)

Dessa maneira, existem três pilares fundamentais a serem observados na estabilização: governo grande, que tenha capacidade de responder anticíclicamente, com potencial para gastar e investir em momentos de crise; política de emprego, que deve buscar o pleno emprego através de incentivos à demanda ou programas de transferência de renda⁴; reforma financeira, que deve visar um banco central forte e capaz de acompanhar e limitar tanto quanto necessário a evolução dos instrumentos financeiros tóxicos, com vistas a evitar a formação de bolhas. (NYEDGGER, 2013)

Na falta de um Big Government durante um período de extrema recessão, os investimentos privados podem cair excessivamente e a renda pessoal disponível pode cair mais rápido do que as despesas pessoais, o que liquidaria as possibilidades de consumo. (MINSKY, 1994). Nessa lógica, intervenções governamentais podem evitar uma crise por meio do refinanciamento das empresas, dada, sobretudo pela atuação de um Big Government que evitaria depressões ao estimular a demanda. Outra forma de evitar ou diminuir a fragilidade financeira das unidades é por meio do Big Bank, que atuaria como prestador e

⁴ Ou ainda com programas de empregador de última instância, como propostos inicialmente por Minsky (1963) e mais recentemente por autores ligados ao Levy Economics Institute, tendo à frente L. Randall Wray (Wray, 2003).

regulador em última instância (VASCONCELOS, 2014; GZVITAUSKI, 2015). Nesse sentido, diante do que seria o papel do governo numa economia capitalista dentro da abordagem de Minsky (1994), o autor escreve:

The experience of the twentieth century provides material supporting the proposition that the big government interventionist capitalism that was developed as a reaction to the great depression was a more successful economic system than the largely laissez-faire capitalism that ruled for the first third of the century (MINSKY, 1994, p.1).

Seguindo essa perspectiva da necessidade de agentes reguladores, Joseph Stiglitz (2012), vencedor do prêmio Nobel da economia, no seu livro “O preço da desigualdade”, também critica medidas de austeridades, tomadas principalmente por países da Europa no período pós-crise de 2008. Stiglitz (2012, p.159) afirma que a “crescente desigualdade coloca as democracias em perigo e que a regulação é a regra do jogo criada para fazer o sistema funcionar melhor, para garantir a competitividade, prevenir abusos e proteger os indefesos”. Para Stiglitz (2012), somente uma melhor distribuição da riqueza poderia ajudar o país a sair mais rapidamente de uma crise econômica. A legislação existente, ao permitir maior remuneração e menor tributação para o capital especulativo inibe iniciativas para o capital produtivo. Com isso, investimentos em áreas como pesquisa, educação e saúde, que durante muito tempo foram a chave da inovação e do crescimento econômico, passaram indiretamente a ser desestimuladas (STIGLITZ, 2012). Em seu livro “O preço da desigualdade”, Stiglitz (2012) escreve: “Os piores mitos são os de que a austeridade recuperará a economia, e de que uma maior despesa do Estado só faria o contrário”. Diante de todo o exposto, pode-se afirmar previamente que a solução da crise pela via da socialização dos prejuízos e manutenção dos mercados financeiros desregulados, sem punição aos agentes que tomaram riscos excessivos e irresponsáveis é um enorme retrocesso no sentido de buscar uma relação entre Estado e Mercado orientada à estabilidade e ao crescimento mais igualitário, associado a noções de justiça social, e sustentado da economia (NYEDGGER, 2013).

A defesa da austeridade vem ganhando cada vez mais espaço no debate econômico (BLYTH, 2013). A economia *mainstream* evoluiu através da emulação da física, se propondo como empírica e falseável. O objetivo era desenvolver teorias que fossem logicamente consistentes e testáveis empiricamente, e assim se definir como “ciência”. “De acordo com essa abordagem ‘científica’ da economia, a avaliação da teoria e a prescrição de políticas são questões de lógica e evidência; não há lugar para crença no que diz respeito aos economistas.” (DOW, 2014). Entretanto, inconsistentemente a teoria clássica pressupõe subjetividades nas

expectativas. As crenças, nessa teoria, se caracterizam nas expectativas dos agentes nos modelos tradicionais (ou *mainstream*). Essas crenças são particularmente importantes no que diz respeito ao comportamento das agências estatais: os bancos centrais têm que se comportar de tal forma que garantam que as crenças estejam certas. Os principais argumentos de defesa das políticas de austeridade concordam com essa visão da economia como assunto técnico. O argumento teórico implícito em favor da austeridade é um resultado técnico da estrutura formal dos modelos tradicionais que não mudou fundamentalmente. O argumento é de que os mercados são considerados mais eficientes do que o Estado. Uma vez que os impostos e as despesas do governo são vistos como fatores que distorcem a eficiência do mercado, que supostamente é o responsável pelo crescimento, a solução é reduzir gastos do governo, ou seja, austeridade. (DOW,2014)

The argument for austerity has increasingly been expressed in terms of the assumption that financial markets have accepted the technical result that deficits crowd out private sector expenditure and reduce growth, such that they will factor it into the pricing of assets, including government debt, constraining the government to accept an austerity stance. This thinking was embedded in the Maastricht rules, limiting the size of deficits and public sector debt relative to GDP in order for fiscal policy not to interfere with the priority of controlling inflation through independent monetary policy. (DOW, 2014, p.3)

A crença de que o mercado é capaz de promover uma distribuição de renda moralmente aceitável, tem sido amplamente contestada com os resultados de políticas de austeridade. Apesar de usar crença em seu funcionamento, essa lógica de se definir como única análise científica faz com que não se possa discutir os resultados moralmente condenáveis da austeridade. Esse caráter “científico” também faz com que o argumento moral no debate público não se direcione para as questões da teoria econômica tradicional, principalmente para a austeridade (DOW,2014). Como observa a autora:

While the importance of putting forward arguments against austerity has been used by some Post Keynesians as an argument against a focus on methodology, the conclusion drawn here is that methodological, and indeed epistemological, differences from the mainstream are at the core of the reception of Post Keynesian ideas. The mainstream are convincing because their results are presented as scientific, such that debate is diverted to what are seen as the separable areas of ideology, power and ethics. The critique of austerity policies would therefore be strengthened by a critique of this rhetorical (mis) representation of economic theorising. (DOW,2014, p. 9)

A predominância do argumento de austeridade como melhor alternativa é um reflexo dessa estratégia da economia clássica de se vender como a única teoria “científica”, desviando o debate moral sobre as medidas de austeridade e de uma análise mais crítica sobre seus resultados. Com isso o slogan do “*there’s no alternative*” continua “vencendo” o debate econômico e o *mainstream* sendo a teoria econômica utilizada pelas principais economias do mundo, que insistem em aplicar essas políticas.

4 CRISE DE 2008 E OS DESDOBRAMENTOS NA ZONA DO EURO: OS PIIGS E A SITUAÇÃO DE PORTUGAL

4.1 Contextualizando a Crise Financeira Sistêmica de 2008: Uma Abordagem Minskyana

Observando em retrospectiva a história que precede a crise econômica de 2007-2008, a visão minskyana de fragilidade sistêmica (MINSKY, 1986) fica muito facilmente observável: o período de relativa estabilidade e bonança econômica da década que antecede a crise de 2008 encorajou a facilitação do crédito por parte dos bancos na busca pela maximização dos seus ganhos e retornos, inclusive de alto risco (*subprime*) (GZVITAUSKI, 2015). Isso, somado à apreciação dos preços dos imóveis desde fins anos 1990, estimulou novos investimentos na construção dos mesmos. Além disso, a exponencial valorização dos imóveis, encorajada pela alta demanda e por processos especulativos, permitiram o endividamento ainda maior das famílias, tendo suas casas como colaterais (garantias financeiras) por meio da dinâmica de refinanciamento do seu passivo, para aumento do consumo (ROQUE, 2013). Segundo Roque (2013), com o resfriamento do mercado imobiliário, bem como com o aumento da taxa de juros norte-americana - que encareceu os juros das hipotecas com taxas flutuantes -, em 2006 os preços começaram a cair, denunciando o conflito entre as expectativas otimistas dos agentes e a bolha especulativa alimentada diante de todo esse processo (aumento dos preços dos ativos sem base em fundamentos econômicos conforme a conhecida descrição de Kindleberger e Aliber, 2013). O resultado da elevação dos juros numa situação de excessivo crédito concedido a clientes sem condições objetivas de honrar suas dívidas em longo prazo foi o calote generalizado por parte dos que tomaram empréstimos para compra dos imóveis, bem como a devolução das casas desvalorizadas aos bancos, diante da impossibilidade de cumprimento e pagamento dos compromissos financeiros dos agentes (GZVITAUSKI, 2015).

Aqui faz-se necessário destacar o papel da estrutura financeira vigente até então nas proporções tomadas pelo estouro da bolha: a emissão de papéis de dívida lastreados em hipotecas pelos bancos viabilizou a manutenção do fluxo de novos empréstimos. Segundo Roque (2013) Instituições como as *Government Sponsored Enterprises* Fannie Mae e Freddie Mac eram as grandes responsáveis pela garantia de liquidez aos títulos lastreados em hipotecas, inclusive os de natureza *subprime* por meio do processo de securitização recorrendo à união de papéis de dívida em um único título (reunião de dívidas de risco

diferenciado em um mesmo papel). Estes títulos lastreados em retornos esperados de dívidas privadas (Asset Backed Securities – ABS), por sua vez, davam lugar a novos títulos compostos por ABSs, ou seja, títulos cujo lastro eram as rendas esperadas de ganhos com outros títulos, comprometendo ainda mais a solidez da estrutura financeira. A compra destes por grandes bancos de investimento americanos e estrangeiros em quantias volumosas, dada as suas altas taxas de retorno - como os americanos Bear Stearns, Lehman Brothers, Goldman Sachs, JPMorgan Chase, Merrill Lynch, Morgan Stanley, Citibank, Bank of America e os europeus Barclays, Royal Bank of Scotland e Northern Rock (Reino Unido), BNP Paribas e Société Générale (França), Credit Suisse e UBS (Suíça), e Deutsche Bank (Alemanha) - (ROQUE, 2013), garantia a liquidez e o processo de mania financeira que originou a bolha.⁵

Entretanto, com o processo generalizado de calotes supramencionado (insolvência por parte dos tomadores de empréstimo), tais papéis tornaram-se títulos “podres” (queda nos retornos esperados). O pânico gerado pela inadimplência no mercado imobiliário incitou a venda generalizada de tais títulos frente à preferência pela liquidez dos agentes - comportamento característico de momentos de incerteza crescente -, culminando no processo de deflação destes ativos (queda exponencial dos preços dos ativos) e caracterizando o estouro da bolha (GZVITAUSKI, 2015). Tal dinâmica reduziu drasticamente o patrimônio líquido de diversos agentes (diferença entre ativos e passivos em carteira), especialmente bancos, resultando num recrudescimento do momento de otimismo, início de corridas bancárias encorajadas pela desconfiança frente a solvência das instituições e no *crash* da crise, associado neste caso à falência do banco Lehman Brothers em 15 de setembro de 2008. A crise, iniciada no espaço financeiro transborda, então, quase automaticamente para o espaço produtivo: com o crédito limitado, a queda nos níveis de investimento e consumo (demanda agregada) é notável (OREIRO, 2011).

Todo esse processo de maior disposição ao risco por parte dos agentes - tanto dos tomadores de empréstimo, quanto dos financiadores e dos investidores em títulos lastreados em hipotecas - caracterizam a mudança de postura típica dos ciclos econômicos minskyanos: o crescente aumento de agentes especulativos (solventes, mas ilíquidos em determinados momentos) e ponzi (ilíquidos e insolventes) frente ao número de agentes hedgers (solventes e líquidos durante todo o período) na economia, encorajado pelo otimismo e sucesso econômicos (estabilidade econômica), levaram a estruturas de financiamento cada vez mais arriscadas que culminaram na crise e na instabilidade generalizada (MINSKY, 1986). Nas

⁵ Manias são situações nas quais as decisões (de adquirir certos ativos, por exemplo) são tomadas com base no otimismo eufórico e muitas vezes irracional dos agentes (KINDLEBERGER e ALIBER, 2011).

palavras de Oreiro (2011) “a crise de 2008 foi a maior da história do capitalismo desde a grande depressão de 1929”.

A saída à crise veio fundamentalmente por parte de políticas de resgate aos sistemas financeiros por parte dos governos, salvando os bancos da quebra generalizada e visando encorajar o crédito e conseqüentemente os níveis de investimento e consumo. O resultado no entanto, foi a manutenção do comportamento receoso de tais agentes (elevação da preferência pela liquidez, frente a incerteza extrema no pós-crise) resultando, ainda, na elevação do déficit nos países que tiveram que arcar com os custos de salvamento dos seus sistemas financeiros. Assim, em última instância, ocorreu apenas uma socialização dos custos da crise diante da “necessidade” de duas coisas: primeiramente, de arcar com os custos diretos de salvamento sistêmico; segundo, com a elevação dos déficits, com a adoção das soluções recomendadas de políticas públicas austeras para enfrentamento do crescimento da relação dívida pública/PIB (Produto Interno Bruto) subsequente a esse processo de resgate econômico (OREIRO, 2011).

4.2 Crise na Zona do Euro

4.2.1 Origem da União Europeia

No sistema de Bretton Woods, firmado na década de 1940, a taxa de câmbio de cada país membro era fixada contra o dólar americano, e este era atrelado ao ouro a uma taxa fixa. Com a extinção desse sistema em 1973, os países da UE permitiram que suas moedas flutuassem contra o dólar, mas procuravam diminuir a flutuação de suas moedas umas contra as outras. Esse processo foi a base da origem da moeda única, o Euro, em 1999, que foi também motivado pelo interesse de criar uma união política e econômica entre os países da Europa, com o fim de restaurar a paz na região historicamente assolada pela guerra, e reforçar seu papel no sistema monetário mundial, que era subordinado aos interesses dos Estados Unidos. O nascimento do Euro tornou fixa as taxas de câmbio entre os países membros da UE. Eles acreditavam que uma cooperação monetária daria mais peso nas negociações internacionais para a Europa, e seria um passo para atingir o objetivo da construção de um Mercado Comum Europeu. Ao decidir formar uma união monetária, os países abriram mão da soberania sobre suas políticas monetárias, entregando o controle para um Banco Central Europeu (BCE). O projeto do euro representou assim, uma solução para o trilema macroeconômico: estabilidade cambial, livre fluxo de capitais, mas nenhuma autonomia monetária. Os esforços da Europa para defender seus interesses econômicos vieram, portanto,

por meio da sua preferência por taxas de câmbios fixas, e também medidas fortalecendo a livre circulação de bens e serviços, assim como liberdade de fluxo de capitais, que então se movia com bastante liberdade dentro da UE. (KRUGMAN, 2015)

4.2.2 *Tratado de Maastricht*

O tratado de Maastricht, assinado em 1992, pelos membros da UE, exigia uma série de critérios para admissão de países à UEM. Conforme colocado por Krugman (2015), os critérios são basicamente:

1. Taxa de inflação do país no ano anterior à admissão deve ser inferior a 1,5%
2. Taxa de Cambio estável.
3. Déficit Público abaixo de 3% do seu PIB
4. Dívida Pública abaixo de 60% do seu PIB.

O tratado prevê fiscalização desses critérios assim como aplicações de sanções a países que violam essas regras fiscais. Segundo Krugman (2015), para os críticos do tratado a “UEM era sintomática da tendência de as instituições centrais da União europeia ignorarem as necessidades locais, se intrometerem em assuntos internos e reduzirem símbolos premiados de identidade nacional.”

O importante ressaltar sobre a União Europeia neste momento, é a ressaltar falta de autonomia monetária dos países membros, principalmente os países considerados periféricos, que se tornam subordinados a um Banco Central Europeu.

4.2.3 *Crise de 2008 – Desdobramentos nos PIIGS*

No final da fase da crise financeira global, em 2009, foi quando a zona do euro entrou em uma crise tão grave que chegou a ser questionada a continuidade de sua existência. Segundo Krugman (2015), a faísca que acendeu a crise foram os problemas fiscais da Grécia revelados no final de 2009, mas o motivo da crise se espalhar tão rapidamente foi porque os bancos da zona do euro foram além de seus limites. Os bancos europeus cresceram muito nos anos anteriores a 2007-2009, e principalmente aumentaram

seus ativos mediante compras de produtos lastreados pelo crédito dos EUA, e também por meio de empréstimos de outros países europeus. Segundo Krugman (2015) “Em vários países, bancos individuais tornaram-se grandes demais para serem salvos com base nos recursos que o governo poderia angariar apenas na economia doméstica.” Os países sofreram grandes valorizações reais, e devido a falta de autonomia monetária, não poderiam ajustar via desvalorização. Outra condição que agravou a fragilidade europeia, foi o pânico crescente gerado pelo medo de que alguns governos se tornassem inadimplentes em suas dívidas, depois que os problemas fiscais da Grécia foram revelados, investidores temiam que o mesmo acontecesse com os outros países da Europa. Isso resultou em um aumento das taxas de empréstimos do governo e a fuga de capitais de países fiscalmente comprometidos.

Como a UE era incapaz de tomar medidas concretas a crise foi se agravando, principalmente nos países periféricos, que foram se endividando cada vez mais. A combinação do cenário de crise financeira que se seguiu foi a de retração da atividade econômica mundial, queda nas receitas de arrecadação dos governos, ausência de políticas anticíclicas na EU, e déficits sucessivos em conta corrente nas economias periféricas da zona do euro e crescimento de suas dívidas. (CARDOSO,2018)

O BCE concedeu empréstimos aos países que tinham sua dívida pública crescente, porém esses empréstimos vieram com condições aos países que tomaram, cobrando dos governos medidas de austeridade fiscal e reformas estruturais. Faziam parte dessas medidas o aumento de impostos e cortes orçamentários, com objetivo de reduzir o déficit do país, acusando os governos, principalmente dos países periféricos, de gastarem mais do que deveriam. (KRUGMAN,2015).

Os países com situação fiscal mais comprometida foram classificados em grupo comum, cujo elemento principal era elevação da relação dívida pública/PIB, sendo denominados como PIIGS (Portugal, Irlanda, Grécia e Espanha). O BCE, a Comissão Europeia e o FMI (a chamada *Troika*) ofereceram pacotes de ajuda financeira que viriam com a exigência de medidas de rigorosas políticas de austeridade. Estes pacotes de “socorro financeiro” seriam em parte devido ao medo da inadimplência desses países, o que geraria um impacto no capital financiador, ou seja, bancos de economias centrais (Alemanha e França). (CARDOSO, 2018)

A moeda única, num contexto de ausência de outros mecanismos que são próprios da política econômica e social de uma zona soberana, perturbou a união europeia como

um conjunto, especialmente os países periféricos que deixaram de dispor de políticas cambiais, de controle de capitais e de criação de crédito próprio. Segundo Reis (2013,p.5):

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.

Ainda segundo o autor, o Banco Central Europeu se tornou, posteriormente a crise de 2008, o intermediador bancário de Portugal. Tanto a esfera financeira privada como a esfera pública de uma soberania monetária europeia distorcida, propiciaram ao setor bancário o lugar de comando da economia portuguesa que ele acabou desempenhando sem controle. Nas palavras de Reis (2013) “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.”.

As condições mais específicas dos desdobramentos da crise na economia europeia serão analisadas no próximo capítulo, onde será avaliado o impacto dessa crise em Portugal, e como país reagiu a ela adotando as políticas de austeridade, então impostas pelo FMI.

5 PORTUGAL COM E SEM AUSTRIDADE FISCAL

5.1 Contextualizando a economia Portuguesa

5.1.1 Portugal em um cenário desfavorável

Portugal, o país estudado neste trabalho, sentiu fortes impactos da crise financeira global em seus principais indicadores econômicos. No início do ano de 2008 houve uma forte compressão do crédito e o colapso de dois bancos privados (resultantes do processo de crescente desconfiança na solvência das instituições, encorajando corridas bancárias e fugas para liquidez). Houve também uma redução da taxa de crescimento que se prolongou até ao primeiro trimestre de 2009. Neste capítulo, buscaremos contextualizar a economia de Portugal desde sua adesão à zona do euro, a fim de entender os principais motivos de a crise financeira dos EUA afetar a economia do país de maneira tão abrupta, assim como também compreender o fracasso das medidas de austeridade tomadas então pelo país.

As principais transformações e choques estruturais que explicam parte dos problemas econômicos de Portugal, tiveram sobretudo origem no processo de integração europeia, que segundo Reis (2013, p.13) “linhas de força principais – não explicitadas, nem legitimadas – estiveram associadas, sobretudo depois de Maastricht, a uma perda, aceita e promovida internamente, e não compensada noutra escala, de instrumentos essenciais de política pública de crescimento e de desenvolvimento.” Nesse contexto, a margem de manobra nacional do país foi reduzida, deixando espaço para fortalecimento da ideia de que os instrumentos de política que ainda estão disponíveis a escala nacional são principalmente, o de utilizar de política fiscal para atrair os capitais, ou políticas de regulação laboral visando baixar os custos do trabalho; com os outros países seguindo essa tendência, o resultado global é a transferência de rendimentos do trabalho para o capital, e um mercado interno europeu contraído por políticas que supostamente deveriam fazer o oposto: estimular a economia. O que se observa desse cenário, conforme ressalta Reis (2013,p.14):

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.

Neste cenário, existe um impulso liberal do Ato Único, em 1987, fortalecendo a lógica de concorrência do mercado e inibindo políticas industriais de proteção das indústrias

nacionais. (AMARAL, 2006). Existe também paralelo a esse impulso liberal europeu da década de 1980, a liberalização da circulação de capitais, que beneficiou o capital financeiro e as frações mais internacionalizadas do capital industrial, os quais passaram segundo Reis (2013, p.14) “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 diretamente relacionada com a crise europeia e seus impactos mais específicos em cada um dos países membro

5.1.2 Financeirização da economia e integração europeia

As fragilidades da economia portuguesa tiveram sua origem, em parte, no processo de integralização europeia, especialmente após o Tratado de Maastricht, um grande responsável pela financeirização da economia portuguesa (AMARAL, 2006). O processo de privatização bancária e de liberalização financeira, concluídos nos anos 1990 e impulsionados pela posterior adesão ao euro, contribuiu para a sobreapreciação do Escudo (a moeda portuguesa anterior ao euro). Em seguida a adesão a uma moeda mais forte, o Euro, junto com a apreciação anterior foram decisivos para essa financeirização da economia portuguesa com um elevado endividamento externo. Durante muito tempo buscou-se conciliar essa guinada liberalizante da economia portuguesa, com os pilares do Estado de bem-estar social preexistentes no país. Sobre essa tentativa de conciliação, Reis (2013,p.19) ressalta:

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.

Assim, o que se observou posteriormente foi um afastamento cada vez maior das políticas de proteção e manutenção de um Estado de bem-estar social, e uma aproximação de ideários favoráveis ao modelo neoliberal e soluções ancoradas no argumento de defesa da austeridade, transformando abruptamente a economia portuguesa, para um modelo compatível com as exigências para uma integração a zona monetária do euro.

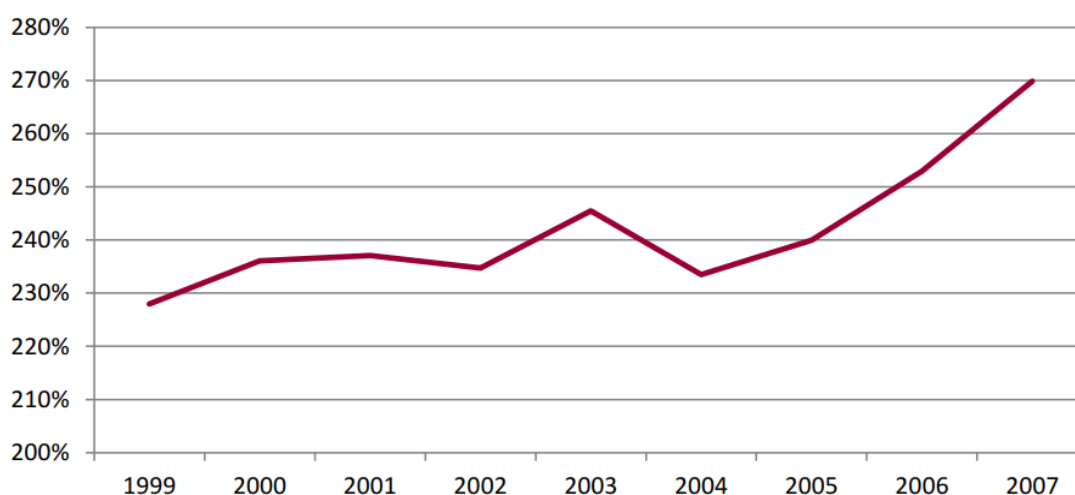
A privatização do sistema bancário e liberalização da economia portuguesa nas décadas de 1980 e 1990 são importantes para se perceber a financeirização da economia e o endividamento do país. O processo de privatização bancária foi iniciado em 1984, com a constituição de novos bancos privados. O número de bancos no país aumentou de 16, em 1984 para 33, no final da década de 80. Nos anos noventa, o número de agências bancárias em Portugal cresceu de 2082 para 3876 (CANHOTO; DERMINE, 2003). O setor financeiro apresentou-se assim, como o ator principal na transformação da economia portuguesa. Esse conjunto de fatores, contribuiu para um aumento do crédito bancário na década 90.

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 oitenta. (REIS,2013,p.23)

A Lei Reguladora do Sistema Financeiro (Decreto-Lei nº 298/92) foi último passo do processo de desregulamentação do setor financeiro. No contexto do mercado único de bens e serviços, essa lei procurou liberalizar e harmonizar os diferentes setores e práticas do setor bancário europeu, extinguindo as tradicionais distinções entre banco de investimento e banco comercial, eliminando restrições à entrada de novos agentes, e alinou as regras do setor com os acordos de Basileia de 1989. Com essa eliminação de todos os controles nacionais sobre a circulação internacional do capital financeiro, resultou no processo de financeirização da economia europeia. (REIS,2013)

A preparação da construção do mercado único e, mais tarde, de uma união monetária, acelerou a implementação de um conjunto de reformas do setor 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. (REIS, 2013, pg 31)

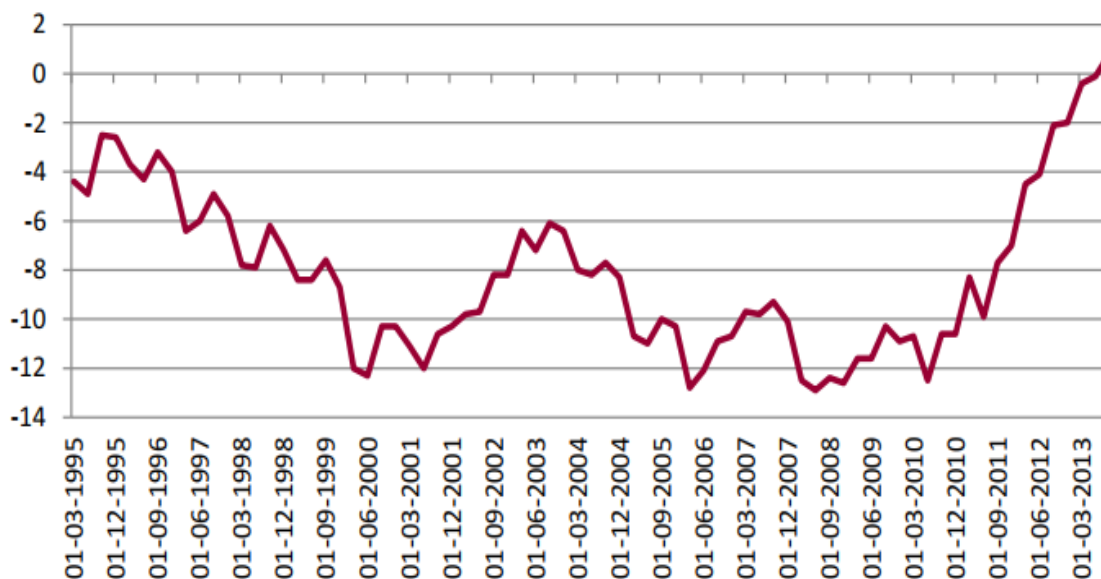
Portugal então, transformou-se numa economia financeirizada dado o peso que ativos, agentes e mercados financeiros tem ao conjunto da economia.

Gráfico 1 - Peso dos ativos financeiros em percentagem do PIB – Portugal – 1999-2007

Extraído de: REIS, 2013.

Como se pode observar no gráfico, o valor dos ativos financeiros, em percentagem do PIB, cresceu da ordem de 230% do PIB para 270% do PIB entre 1999 e 2007. O crescimento do setor financeiro, se estabeleceu sobretudo no setor bancário, e não obstante ao crescimento dos ativos financeiros, o crescente endividamento de todos os setores da economia portuguesa é a marca mais clara da evolução do setor financeiro em Portugal. Apesar de uma maior disponibilidade de capital, Portugal foi uma das economias que menos cresceu durante a primeira década dos anos 2000. Como ressalta Reis (2013) “O fluxo de capital estrangeiro parece ter servido apenas para financiar um crescente déficit externo, reflexo de uma inserção deficiente na economia internacional”.

O gráfico 2 mostra essa dinâmica de endividamento externo, mais visível a partir da segunda metade dos anos 1990, que foi posta em causa a partir de 2007, com a crise financeira global. Situação que se agravou ainda mais com a crise fiscal grega exposta em 2009, o que resultou em desconfiança do Banco Europeu na capacidade de pagamento dos países periféricos europeus, que então congelou o fluxo de capitais que vinha fornecendo. (REIS,2013)

Gráfico 2 - Saldo da Balança de Transações Correntes em percentagem do PIB – Portugal – 1995-2013

Extraído de: REIS, 2013.

Apesar desse contexto de endividamento externo, onde os Estados foram obrigados a solicitar o financiamento do FMI e da UE, para evitarem o não pagamento das suas dívidas, as atenções voltaram-se mais para a dívida do Estado e das famílias, sem destaque para o endividamento externo. O endividamento da economia portuguesa foi então atribuído ao comportamento irresponsável do governo e das famílias. (REIS, 2013)

Os efeitos da integração europeia para Portugal foram negativos no seguimento da realização do mercado interno e principalmente da adesão a moeda única, devido em grande parte à interferência abusiva da Comissão Europeia na política de concorrência e do Banco Central Europeu e também da Comissão ao nível da política monetária e fiscal. (AMARAL, 2006; MATEUS, 2013)

5.1.3 Da financeirização aos desequilíbrios

A financeirização que ocorreu na economia de Portugal é essencial para uma análise que busca entender o processo endividamento externo e déficits persistentes na conta corrente do país. Se sistematizarmos essas transformações na economia portuguesa, induzidas pelo processo de adesão ao Euro, segundo Reis (2013) “podemos começar a compreender a natureza do choque que foi, progressiva e endogenamente, sendo gerado por esta fase da integração.”

A mudança do regime de política econômica para manter a estabilidade cambial resultou numa apreciação real efetiva do escudo em relação as moedas dos seus parceiros comerciais ao longo da década de 1990, situação que se prolongou com a adesão a uma moeda forte (AMARAL,2006). Nesse contexto, a questão cambial é relevante no conjunto de fatores explicativos na perda de competitividade das exportações nacionais.

Outros dois choques internacionais também atingiram de forma particular a economia portuguesa, num contexto em que já não se dispunha de instrumentos de política econômica para reagir: os acordos comerciais estabelecidos entre a UE e a China, em 2001, e o alargamento a Leste, em 2004. Segundo Reis (2013, p.28):

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.

Estes dois choques aumentaram a concorrência internacional a que a economia portuguesa estava exposta, o que teria contribuído para acentuar sua periferização. Consequentemente, Portugal perdeu cada vez mais sua capacidade de atrair investimento produtivo, e atraiu sobretudo, capital financeiro, sob a forma de crédito. O resultado desse cenário é um crescente endividamento externo e falta de competitividade, e um processo de desindustrialização (REIS,2013). Como ressalta Mateus (2013,p.15):

O quadro europeu dominado por uma situação de moeda comum forte e de rigor orçamental, é substancialmente diferente do quadro vigente na altura da adesão e do quadro resultante da realização do mercado interno europeu em 1992. O novo regime macroeconómico da União Europeia implicou uma profunda transformação do mecanismo central na regulação do médio prazo do nível de competitividade-custo da economia portuguesa: em vez de desvalorização da taxa de cambio, passou a depender de uma maior produtividade e de uma menor inflação.

As fragilidades da economia portuguesa, que a atual crise expôs, têm, em parte, a sua origem no processo de integração europeia, em especial depois de Maastricht (AMARAL,2006). A liberalização, privatização e desregulamentação do setor financeiro, permitiram o financiamento continuado de déficits externos, cuja acumulação transformou Portugal num país endividado em relação ao exterior. Conforme Reis (2013, p.65) o setor bancário contribuiu para esta dívida “através de uma transformação profunda da composição do crédito bancário disponibilizado para os diversos sectores da economia portuguesa.”

5.2 A abordagem europeia à crise: resgates bancários e austeridade

A crise teve oficialmente início em março de 2008, sendo mencionada pela primeira vez nas conclusões do Conselho Europeu. Entretanto, foi apenas em outubro de 2008, com a falência do Banco Lehman Brothers, que o Conselho Europeu deu sinais de maior preocupação quando referiu-se a uma “crise dos mercados financeiros que ameaça o papel econômico crucial do sistema financeiro” (CALDAS, 2013). Nos anos que se seguiram, as respostas da União Europeia a essa crise não foram uniformes. (CARDOSO, 2018). O autor Caldas (2013), identifica três fases diferentes da abordagem europeia a crise.

A primeira fase foi a ‘fase financeira’, de março a dezembro de 2008, onde a preocupação prioritária foi a estabilidade econômica do sistema financeiro. A segunda fase foi a ‘fase econômica’, de dezembro de 2008 a fevereiro de 2010, que teve como objetivo evitar uma recessão econômica com políticas orçamentárias expansionistas. A terceira fase, de 2010 a 2015, a ‘fase orçamental’, corresponde a uma mudança de foco das preocupações da recuperação econômica e estabilidade do Euro e da zona Euro para a recuperação da ‘confiança dos mercados’, através de uma consolidação orçamentária coordenada em toda a União. Em cada uma destas fases, a resposta europeia determinou de fato as políticas nacionais. (CALDAS, 2013)

Na fase financeira da crise, o Conselho Europeu comprometeu-se a apoiar as principais instituições financeiras, a evitar falências e a proteger os depósitos dos poupadores⁶ 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.” (CALDAS, 2013). Quando a crise financeira começou a impactar a economia, deu-se lugar para a ‘fase expansionista’. O Conselho Europeu em dezembro de 2008, fez um comunicado alertando que a Europa precisava agir para evitar uma espiral recessiva e sustentar a atividade econômica e o emprego (CALDAS, 2013).

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. (CALDAS, 2013, p.2)

⁶ Poupadores.

Era necessário então tomar medidas orientadas para resgates bancários com um “Plano de Recuperação Econômica”. O Conselho Europeu solicitou aos estados membros que adotassem de forma coordenada medidas orientadas para expansão da demanda, como aumento dos gastos públicos e reduções da carga fiscal. O conselho estava consciente que o plano poderia aprofundar temporariamente os déficits, mas reafirmou “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.” (CALDAS, 2013)

Ao mesmo tempo em que o Conselho Europeu defendia a necessidade do programa para restaurar a criação de emprego e o crescimento, sinalizava-se uma tensão entre consolidação orçamentária e políticas de estímulo, concluindo-se ser necessário preparar uma estratégia de saída confiável. Em dezembro de 2009, o Conselho considerava que - “a situação econômica começava a dar sinais de estabilização e aumento da confiança” e que as “políticas de apoio à economia deveriam ser mantidas, até garantir a recuperação” (CALDAS, 2013).

Não demorou muito para a mudança súbita de uma política expansionista para a então ‘fase orçamental’ conforme denominada por Caldas. Na reunião do Conselho em março de 2010, já se exigia uma melhor disciplina orçamentária e apresentação de medidas tendentes a formular um novo enquadramento disciplinar para as políticas fiscais. Os acontecimentos na Grécia foram usados para sustentar o argumento de defesa dessa mudança de política. (CALDAS, 2013; CARDOSO, 2018)

Nesta fase, a sustentabilidade do euro tornou-se o foco das preocupações. No entanto a crise não foi interpretada pelas instituições europeias como um problema estrutural do euro, decorrente de deficiências na sua arquitetura, apontado como principal problema por autores como Krugman (2015) e Stiglitz (2016), mas sim como uma “crise da dívida soberana” resultante da indisciplina fiscal dos países periféricos, que seria capaz de contagiar a zona do euro no seu conjunto e comprometer a sua estabilidade. Essa interpretação sustenta então uma abordagem baseada no reforço da disciplina fiscal de todos os países da União Europeia, de que “se espera obter um retorno 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.” (CALDAS,2013). Complementarmente a isso, os países passariam por reformas estruturais tendentes ao crescimento, ou seja, flexibilização do mercado de trabalho e de liberalização dos mercados de serviços e produtos.

A governação econômica, 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. (CALDAS, 2013, p.3)

5.3 As três fases da abordagem da crise em Portugal

A abordagem a crise europeia, em cada uma de suas fases, determinou de fato as políticas nacionais dos países da União Europeia, principalmente em Portugal. O governo português seguiu o modelo exposto anteriormente, dado pelo Conselho Europeu, e podemos identificar claramente as medidas tomadas nas três fases. O impacto da crise financeira começou a ser sentido em Portugal no início de 2008 com uma forte compressão do crédito e o colapso de dois bancos privados. Os impactos na economia chegaram ao mesmo tempo com uma redução na taxa do crescimento. Entre 2009 e 2010, observa-se uma recuperação, mas a partir da metade de 2010 essa tendência inverte-se, instalando novamente a recessão em 2011. (CALDAS, 2013)

No caso Português os sucessivos ‘pacotes’ de medidas ‘anti-crise’, anunciados e parcialmente implementados pelo governo demonstravam a guinada do país em direção às soluções ortodoxa. Naquilo que Caldas (2013) denomina a fase financeira da crise, no final de 2008, o Governo Português aprovou uma “Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira, IREF)”, detalhada no quadro 1. Essas medidas foram voltadas para uma exigência de transparência das instituições financeiras e para a garantia dos depósitos, a concessão de garantias pessoais pelo Estado aos bancos e ao reforço de sua solidez. (CALDAS, 2013)

A nacionalização do Banco Português de Negócios (BPN), anunciada em 2008, e a concessão de uma garantia pública neste mesmo ano ao Banco Privado Português (que viria a ser liquidada em 2010), foram as medidas de resgate bancário realizadas no quadro do IREF que apresentaram maiores perdas para o Estado português. (CALDAS, 2013)

Quadro 1 – Iniciativa de Reforço e Estabilidade Financeira

Medidas	Detalhamento	Data
Reforço dos deveres de informação e transparência	i) Prestação informação às autoridades de supervisão; ii) reforço da informação disponível sobre produtos	Decreto-Lei n.º 211-A/2008, de 3 de Novembro

	financeiros complexos; iii) Obrigação de comunicação às autoridades de supervisão das participações detidas; iv) Sistematização de normas e reforço das competências do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros.	
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
Reforço da Solidez Financeira das Instituições de Crédito	Concessão de garantia pessoal do Estado a todas as instituições de crédito com sede em Portugal que cumpram os critérios de solvabilidade previstos na lei. 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 60-A/2008, de 20 de Outubro, e Portaria n.º 1219-A/2008 E Lei n.º 63-A/2008, de 24 de Novembro.

Fonte: Caldas, 2013.

Em janeiro de 2009, já na ‘fase econômica’ da crise, o governo português anuncia a “Iniciativa para o Investimento e o Emprego” que seria uma espécie de medida anticíclica. Esta iniciativa complementou um conjunto de medidas adotadas em resposta à recessão ao longo de 2008. A Iniciativa para o Investimento e o Emprego (Lei n.º 10/2009 de 10 de março) visava um efeito conjuntural contra-cíclico sobre o investimento e o emprego, e tinha um impacto esperado na despesa pública de 2009 de 1 300 milhões de euro ou 0,8 do PIB. (CALDAS, 2013). No quadro 2 é apresentado um resumo dessas medidas.

Quadro 2 – Iniciativa para o Investimento e o Emprego (Lei n.º 10/2009 de 10 de março)

Medidas	Detalhamento
Modernização da infraestrutura tecnológica – Redes de banda larga de nova geração	Apoio à realização de investimentos em redes de Banda Larga de Nova Geração.
Apoio especial à atividade econômica, exportações e pequenas e médias empresas	i) Concessão de empréstimos bancários a empresas estabelecidas em Portugal com garantia, bonificação parcial da taxa de juro; ii) Apoio aos mecanismos de seguro de

(PME)	crédito à exportação; iii) Apoio a projetos de investimento privado na agricultura e agro-indústria; iv) Regime fiscal de apoio ao investimento.
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 à criação de novas empresas por parte de desempregados, através de linha de crédito específica e bonificada.
Promoção das energias renováveis, da eficiência energética e das redes de transporte de energia	i) Apoio à instalação de painéis solares e unidades de microgeração (mini-eólicas); ii) Investimento na infraestrutura de transporte de energia; iii) Melhoria da eficiência energética dos edifícios públicos; iv) Investimentos em redes inteligentes de energia.

Fonte: Caldas, 2013.

Em março de 2010, é inaugurada a fase orçamental da crise europeia em Portugal e o governo passa a seguir uma direção voltada para políticas de austeridade, apresentando o Programa de Estabilidade e Crescimento, que ficaria conhecido como PEC I, resumido no quadro 3.

Quadro 3 - Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC I) 2010-2013

Medidas	Detalhamento
Despesas com Pessoal e Despesas sociais	i) Contenção Salarial; 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) Gestão e controle de despesas em Saúde; vi) Aceleração da convergência do regime de pensões da Caixa Geral de Aposentações com o Regime Geral da Segurança Social.
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: Caldas, 2013.

Em maio de 2010, o governo anuncia “um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução de déficit excessivo e o controle 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 (PEC II) é apresentado no quadro 5.

Quadro 4 - Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC II) 2010-2013

Medidas	Detalhamento
Redução de Deduções e Benefícios Fiscais	i) Limitação dos benefícios fiscais em sede de IRS; ii) Congelamento do valor das deduções de IRS indexadas à Retribuição Mínima Mensal Garantida; iii) Eliminação dos benefícios fiscais de IRS com seguros de acidentes pessoais e de vida;
Privatizações	Setores 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.
Reforma no 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: Caldas, 2013.

Em setembro de 2010, mais um pacote de medidas de austeridade é anunciado pelo governo, conhecido como PEC III. As medidas são apresentadas no quadro 5. (CALDAS, 2013)

Quadro 5 - Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC III) 2010-2013

Medidas	Detalhamento
Aumento da receita	i) Aumento nas taxas do IVA; ii) Tributação adicional em sede de IRS; 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 Setor Empresarial do Estado; ii) Redução em 5% das remunerações de titulares de cargos políticos, gestores públicos e equiparados; iii) Controle estrito do recrutamento de trabalhadores em funções públicas

Fonte: Caldas, 2013.

A abordagem europeia à crise em cada uma das suas fases determinou, como vimos, as políticas nacionais adotadas em Portugal. Ao longo da crise Portugal experimentou “os seus resgates bancários, o seu modesto programa de estímulo orçamental e uma sucessão de programas de austeridade.” (CALDAS, 2013)

Os programas de estabilidade e crescimento (PEC), adotados pelo governo português, baseiam-se num “ajustamento estrutural” em que “consolidação orçamental” e “desvalorização interna” promoveriam juntas um equilíbrio nas contas públicas. (CALDAS, 2013)

O balanço da experiência da austeridade em Portugal não demonstra uma eficácia dessas políticas na contenção dos déficits e da dívida pública, o que supostamente deveria ser o resultado ao país que adota essas medidas em tempos de crise. Na próxima seção pretendemos avaliar o impacto desses pacotes de austeridade em Portugal.

5.4 Uma análise dos impactos das medidas de austeridade em Portugal

Em 2014, o governo português noticiou a conclusão do programa de resgate da *troika*. Iniciado em 2011, este programa representou para Portugal um aprofundamento da abordagem de políticas de austeridade como resposta à crise. Ao longo de três anos de implementação, o programa foi objeto de monitoramento pelo governo português e pelo FMI. Entretanto, uma vez concluído, nem o governo português e nem o FMI promoveram uma

avaliação minuciosa dos resultados obtidos em comparação com os objetivos propostos inicialmente por essas medidas. (CALDAS, 2015)

O programa de resgate baseou-se num diagnóstico que enfatizou o aprofundamento dos desequilíbrios da economia portuguesa após a adesão ao euro. De acordo com o FMI⁷, a queda das taxas de juros, provocou uma significativa apreciação real e criou desequilíbrios orçamentais e externos que reduziram a poupança. Os principais problemas da economia portuguesa eram dados então como a perda de competitividade, os déficits orçamentais e o crescente endividamento do setor financeiro. Como coloca Caldas (2015, p.18):

A perda de competitividade e os consequentes déficits da balança corrente, era atribuída pelo FMI à apreciação dos Custos Unitários do Trabalho, à concentração de recursos no lucrativo sector não-transacionável em detrimento do transacionável. Os déficits orçamentais resultavam de um incremento não controlado de benefícios sociais, despesas com a saúde e com a operação “não-transparente” de empresas públicas e parcerias público-privadas (PPP). Quanto ao endividamento, notando a ausência da ocorrência em Portugal de uma bolha imobiliária, o FMI enfatizava a elevada *alavancagem* dos bancos e o elevadíssimo endividamento (nomeadamente externo) do setor privado.

Implícita no diagnóstico do FMI⁸, estava a ideia de que a adesão ao euro não era uma das causas dos desequilíbrios na economia portuguesa. As principais causas dos desequilíbrios, apontadas pelo FMI foram principalmente as deficiências profundamente enraizadas da economia portuguesa, os obstáculos à concorrência e a rigidez do mercado de trabalho (fixação dos salários, benefícios de desemprego, indenizações por despedimento). Seguindo então esse diagnóstico, o programa de resgate apresentava-se como parte de uma estratégia capaz de erradicar as deficiências estruturais da economia portuguesa. Os seus objetivos eram: (a) estimular a competitividade e o crescimento; (b) instilar confiança e assegurar a estabilidade orçamental; e (c) salvaguardar a estabilidade financeira.

As consequências sociais dessa recessão, principais objetos de análise do presente trabalho, foram rigorosas: destruição de emprego, afetando principalmente os segmentos mais jovens da população ativa, a desproteção crescente dos desempregados e de outros setores mais vulneráveis da população, o agravamento das desigualdades e problemas com emigração. (CALDAS,2013)

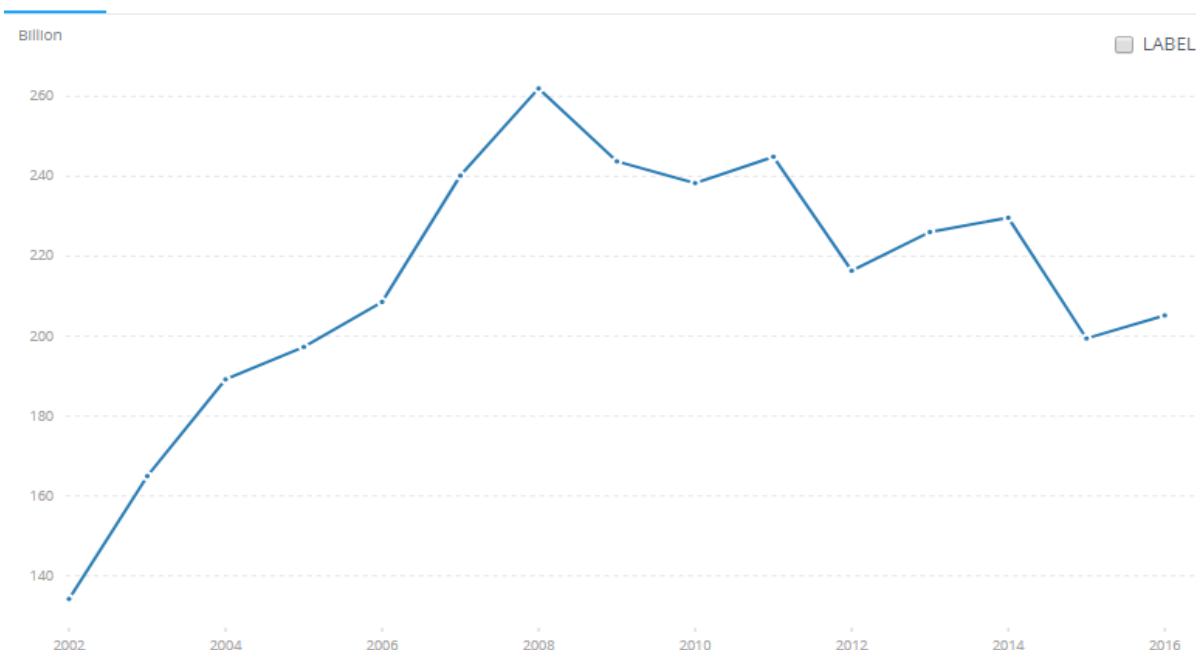
Apesar da aparente recuperação imediata do PIB no pós-crise (no ano de 2010 o PIB crescia positivamente), Portugal apresentou tendência decrescente nos anos seguintes. Tal

⁷. FMI (2011). *Request for a Three-Year Arrangement Under the Extended Fund Facility*. IMF Country Report No. 11/127.

⁸. FMI (2015). *Portugal, First Post-Program Monitoring*. IMF Country Report No. 15/21.

movimento modifica-se somente a partir de 2012, com o abandono parcial de tais políticas - como explicitado na seção anterior -, caracterizado fundamentalmente pelo afrouxamento das medidas de arrocho fiscal.

Gráfico 3 - Crescimento do PIB per capita (%) – Portugal (2002- 2016)

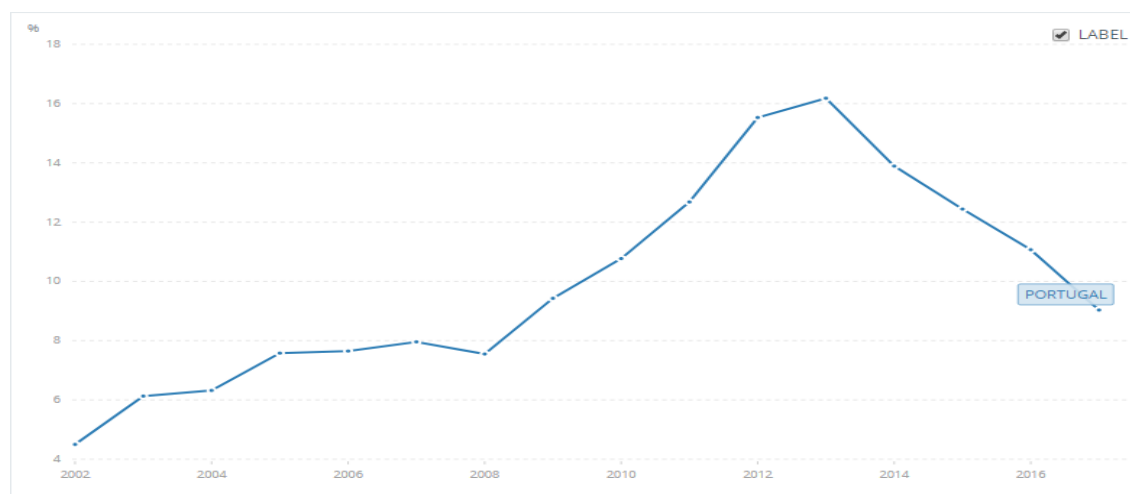


Fonte: Banco Mundial

Conforme observado no gráfico 3, a virada para a austeridade iniciada em Portugal com o PEC I interrompeu a recuperação iniciada no 2º trimestre de 2009. A partir da metade de 2010 verificou-se uma queda do PIB, que viria a ser seguida de nove trimestres consecutivos de recessão, até ao 2º trimestre de 2013. (CALDAS, 2013)

A evolução do desemprego em Portugal, apresentada no Gráfico 4, também subsidia tal conclusão. A explosão do desemprego desencadeada em 2008 continuou ascendente no pós-crise até o início das alterações da estratégia do governo que, ao abandonar, em certa medida, as políticas austeras, viabilizou a tendência decrescente do índice de desemprego no país a partir de 2013.

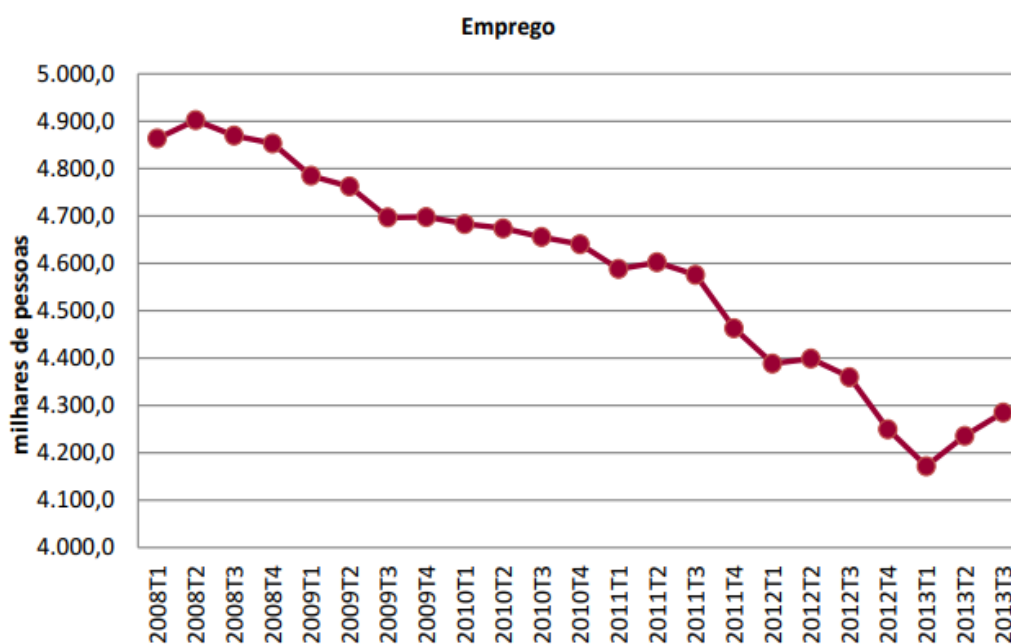
Gráfico 4 – Evolução do Desemprego em relação a População Economicamente Ativa (%) – Portugal (2002-2016)



Fonte: Banco Mundial

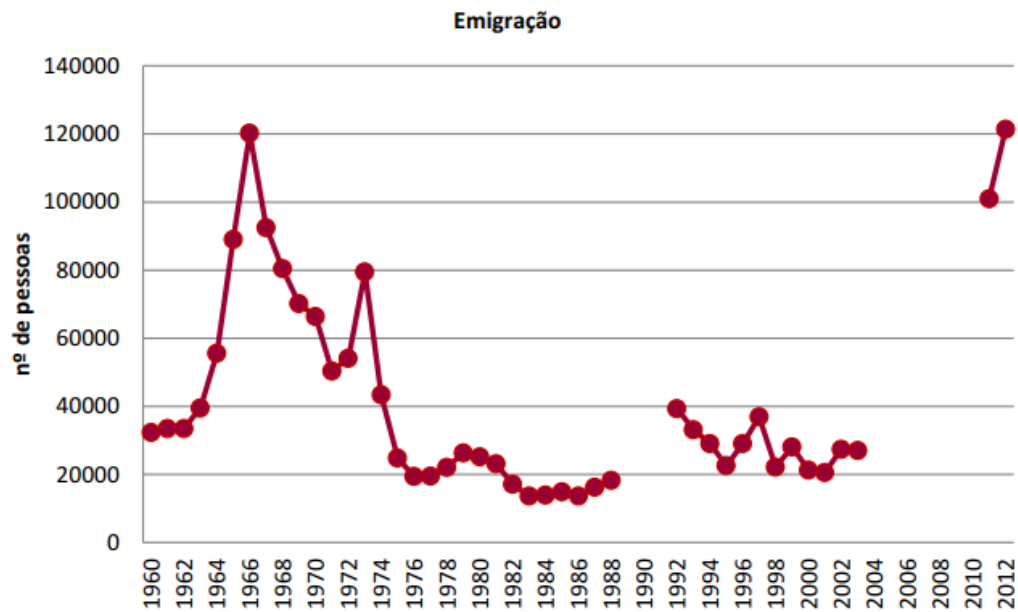
Entre o início de 2010 e início de 2013, foram destruídos cerca de 500 mil empregos (Gráfico 5). No mesmo período o número total de desempregados aumentou 60% (Gráfico 4). “Os números do desemprego só não são ainda mais avassaladores porque em 2011, segundo o INE, emigraram (permanente ou temporariamente) 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)” (CALDAS, 2013) (Gráfico 6).

Gráfico 5 – Emprego Portugal – 2008-2013 (15-64 anos)



Extraído de: CALDAS, 2013.

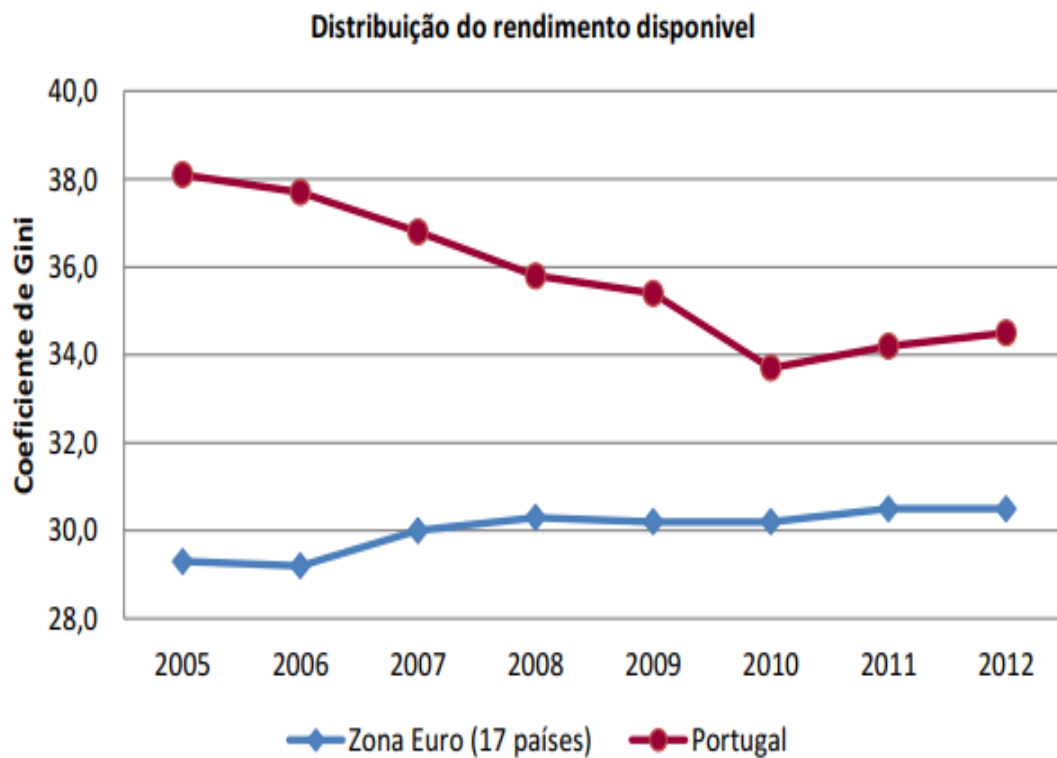
Gráfico 6 – Emigração permanente e temporária – Portugal (1960-2012)



Extraído de: CALDAS, 2013.

A desigualdade de renda, medida pelo índice de Gini, também se acentuou nos dois primeiros anos de aplicação das medidas de austeridade. (Gráfico7)

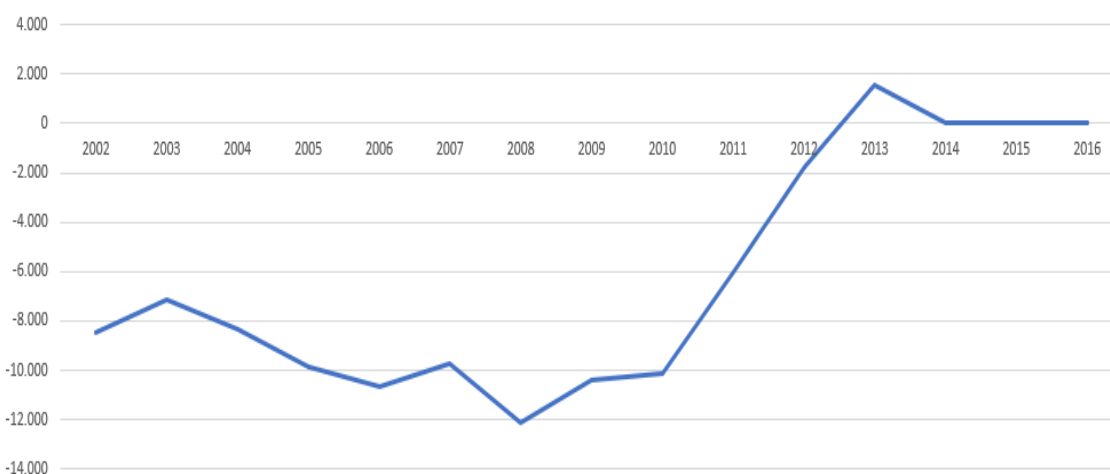
Gráfico 7 - Zona Euro e Portugal, distribuição do rendimento disponível, índice de Gini (2005-2012)



Extraído de: CALDAS, 2013.

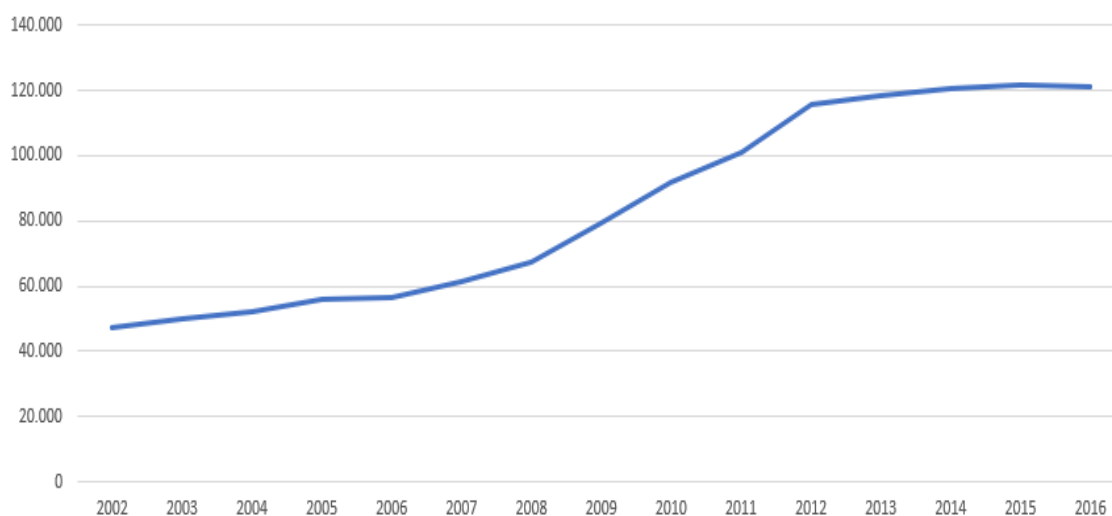
De fato, as políticas portuguesas viabilizaram um balanço orçamentário anual mais positivo em relação ao PIB, reduzindo drasticamente a diferença entre receitas e despesas públicas. Isso deu-se, sobretudo, pela maximização dos superávits primários na busca pela redução dos déficits nominais (Gráfico 8). Ademais, mesmo com o arrocho fiscal aplicado *a priori* por Portugal, a relação dívida pública/PIB no país continuou ascendente (Gráfico 9), com tendência menos acentuada somente a partir de 2012 e revertida após 2015 com a chegada de Costa ao poder, diante da mudança na estratégia do governo que afrouxou os gastos permitindo a queda nos índices de desemprego, o aumento do PIB e, como consequência, o crescimento da arrecadação do governo, assunto que será abordado na seção seguinte.

Gráfico 8: Evolução do Balanço Fiscal Público em relação ao PIB - Portugal (2002-2016)



Fonte: Fundo Monetário Internacional

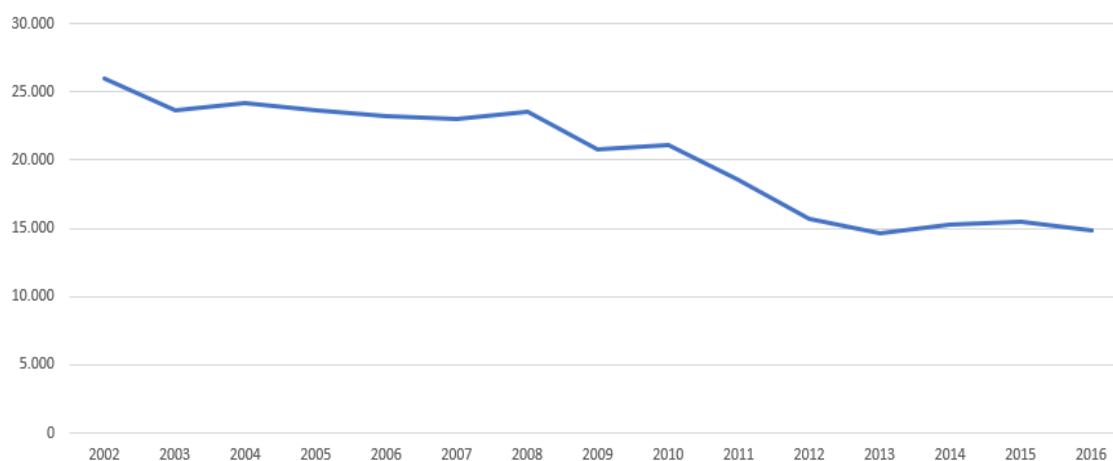
Gráfico 9 - Evolução da Dívida Pública Líquida em relação ao PIB - Portugal (2002-2016)



Fonte: Fundo Monetário Internacional

Por fim, de acordo com o Gráfico 10, é importante ressaltar que a recuperação dos níveis de investimentos em Portugal, deu-se de forma muito lenta. Isso confronta a máxima ortodoxa de que a austeridade e a menor intervenção estatal possível, com redução dos gastos visando maiores equilíbrios macroeconômicos, encorajariam a retomada dos investimentos por parte do setor privado. Em Portugal a tendência é decrescente entre 2008 e 2013. Nos anos seguintes, o índice mantém-se, contudo, praticamente estável.

Gráfico 10: Evolução do Investimento Total em relação ao PIB - Portugal (2002-2016)



Fonte: Fundo Monetário Internacional

Diante disso, é possível afirmar que as políticas econômicas aplicadas por Portugal, associadas à austeridade e à cartilha ortodoxa, não obtiveram o sucesso esperado em seus principais objetivos, como a redução da dívida pública e retomada do investimento. As consequências sociais dessas medidas no desemprego, na desproteção social, no aumento das desigualdades e na emigração, foram devastadoras.

5.5 A Guinada do novo governo português: a “geringonça” como uma alternativa à austeridade

Enquanto o governo da Grécia segue à risca a cartilha da austeridade imposta pelo FMI (CARDOSO,2018), o novo governo português do primeiro-ministro António Costa, eleito em 2015, tem recusado a seguir essas medidas e tomado uma direção oposta. As medidas tomadas pelo novo governo, criticadas por economistas e policymakers ortodoxos, foi chamada jocosamente de “geringonça”, e assim passou a ser descrita também por setores da mídia. No entanto, a geringonça representou uma guinada na economia portuguesa em direção à retomada do crescimento.

O governo do primeiro-ministro António Costa conseguiu reduzir o déficit fiscal e ao mesmo tempo promoveu políticas de aumento de salários e aposentadorias. Portugal conseguiu reduzir seu déficit orçamentário à metade em 2016, chegando 2,1% do PIB, melhor resultado registrado pelo país desde a transição para a democracia em 1974. (BBC,2017)

O país também conseguiu reestabelecer salários, aposentadorias e horas trabalhadas aos níveis anteriores à crise de 2008. O governo de Costa parece sustentar o que muitos economistas heterodoxos defendem como resposta à crise global: “mais que austeridade aguda, os países europeus precisam de medidas que elevem a demanda interna para impulsionar o crescimento.” (BBC,2017)

Apesar de ter ensaiado um forte pacote de austeridade, Portugal agora tenta seguir um caminho para combinar crescimento e uma progressiva recuperação do bem-estar social.

“Pela primeira vez desde a adesão ao euro, Portugal cresce acima da média da União Europeia”. O Parlamento Europeu escutou há algumas semanas o primeiro-ministro português, o socialista António Costa, contar a fórmula do sucesso de sua política econômica. “Definimos uma alternativa à política de austeridade centrada em mais crescimento, mais e melhor emprego e mais igualdade”, explicou Costa. “Virar a página da austeridade” foi o lema eleitoral dos socialistas. (DEL BARRIO, 2018)

A fórmula de crescimento adotada pelo governo Costa tem se mostrado um grande sucesso, apesar do receio de organismos como a Comissão Europeia e o FMI. O salário mínimo subiu de 505 a 580 euros – 600 no ano que vem. Muitos previam uma redução no nível de emprego, mas aconteceu o contrário, em 2013 o desemprego chegou a 16,2%, hoje é de 8,9%. Portugal encerrou o ano de 2017 com um crescimento de 2,7 %. O déficit, acima de 3% há dois anos, é agora de 1,1%, com previsão de 0,3% para o próximo ano. Segundo o Ministro da Economia, Manuel Caldeira Cabral, Portugal demonstra um crescimento sustentável, com um aumento de 11,7% das exportações. O investimento subiu 9%, especialmente o privado e o estrangeiro. das exportações. (DEL BARRIO, 2018)

Mas apesar desse crescimento do país ser reconhecido por muitos como um grande sucesso do governo Costa, há também quem questione se esse crescimento é realmente sustentável. “A revista *The Economist* alerta que a promessa de virar a página da austeridade pode ser difícil de ser mantida se o crescimento enfraquecer.” (DEL BARRIO, 2018) Mas o fato é que o governo de Portugal tem nos mostrado uma alternativa as medidas de austeridade. As reformas realizadas no país sob o comando de Costa, são opostas as sugeridas na cartilha ortodoxa, conforme afirma o Ministro da Economia, Caldeira Cabral:

O que acontece é que nossas reformas são diferentes. As reformas do período de ajuste se centraram na legislação trabalhista, muito discutíveis por seus efeitos perniciosos. Meio milhão de jovens qualificados deixaram o país, hoje por outro lado a força de trabalho cresceu em 50.000 pessoas. Nossas reformas, que estão reduzindo o déficit e a dívida, se dirigem à modernização do país. São reformas que o FMI hoje não sabe ver e quantificar, mas que serão vistas a médio e longo prazo. (DEL BARRIO, 2018)

Enquanto Portugal segue sendo um exemplo de retomada do crescimento sem aderir a medidas de austeridade, muitos críticos ainda olham com incerteza sobre a sustentabilidade desse crescimento – a geringonça ainda gera fúria entre os defensores de políticas austeras. Mas as mudanças de política do governo, assim como a vitória da coalizão do partido de esquerda português com sua promessa de abandonar a austeridade, reverberam a insatisfação com essas medidas e suas consequências.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou, sob abordagem crítica, problematizar a cartilha ortodoxa para recuperação econômica em períodos pós-crise. Tomando como exemplo a recente Crise de 2008 e por meio da análise das políticas econômicas tomadas por Portugal frente a ela, bem como seus resultados, conclui-se que as mesmas não foram capazes de cumprir seus objetivos propostos, assim como também resultaram em impactos negativos nos indicadores de bem-estar social do país. Portugal, inserido na dinâmica de austeridade – e de contração na liberdade de ação do governo- encorajada pelo processo prévio de socialização dos prejuízos, acabou por presenciar, de mãos atadas, o aprofundamento da sua recessão econômica. Somente com a posterior mudança de estratégia econômica, consolidada com a ascensão de Costa ao cargo de Primeiro-Ministro e fundamentalmente relacionada ao abandono em grande parte das premissas ortodoxas, tal tendência começou a se reverter, diante da recuperação do PIB e do emprego, desencadeada sobretudo pelo afrouxamento fiscal por parte do governo.

Ressalta-se assim, novamente, a importância da intervenção do governo na garantia do crescimento e da estabilidade/equilíbrio econômico, aliados a noções fundamentais de justiça social relacionadas à busca pelo pleno emprego, frente às crises econômicas - endógenas ao Sistema Capitalista atual e ao seu *modus operandi* e, portanto, encorajadas pelas dinâmicas do *laissez-faire* clássico, prescritas erroneamente pela ortodoxia como “auto regulatórias”.

A crise que atingiu a zona do euro foi tratada principalmente como um problema de indisciplina fiscal dos países periféricos, e não como uma falha na arquitetura do próprio euro. Essa interpretação, que foi a dominante no cenário da crise, sustentou ainda mais o argumento de defesa da austeridade. Entretanto, no contexto da zona monetária do euro, os países não dispõem de autonomia monetária para se utilizar de instrumentos de políticas monetárias frente a uma crise, ao mesmo tempo em que a liberdade para utilizar políticas fiscais era constrangida pela própria *troika*. Essa ausência de mecanismos de políticas anticíclicas certamente colocou Portugal em uma situação ainda mais difícil, abrindo espaço para a defesa da utilização de políticas de austeridade impostas pelo FMI, não apenas em Portugal como também nos demais países da zona do euro que apresentaram problemas fiscais.

As consequências sociais do ensaio da austeridade realizado em Portugal refletiram-se principalmente nos níveis de emprego, na desproteção social, no aumento das desigualdades e na emigração. Os problemas econômicos e sociais causados pela recessão prolongada podem ter consequências duradouras para o futuro, e deteriorar as condições de recuperação de um país. O principal objetivo deste trabalho foi não somente uma análise sobre a eficácia da

austeridade no que se propõe e na defesa da necessidade de sua utilização, como também das consequências dessas medidas para a população, afetada diretamente nesse processo. Quando o poder público resolve cortar investimentos em áreas sociais, gerações inteiras podem sair perdendo. Políticas públicas nas áreas de educação, saúde e proteção social, quando enfraquecidas afetam principalmente as crianças e adolescentes, perpetuando os impactos severos da austeridade nas gerações seguintes. O debate acerca da necessidade de medidas de austeridade e principalmente sobre alternativas às mesmas é de absoluta importância, visto o que os resultados dessas políticas na Europa nos mostraram e sua crescente defesa em outros países do mundo ressurgindo. A população precisa ter a consciência de como será afetada por essas medidas, e também que existem alternativas para uma recuperação econômica e um crescimento sustentável.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, J. F. **O Impacto Econômico da Integração de Portugal na Europa.** Nação & Defesa. Nº115, pp.113-128
- BANCO MUNDIAL. **World Bank Open Data** (2018). Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 12 jun. 2018.
- BBC. **Portugal está superando crise econômica sem recorrer a fórmulas de austeridade.** Disponível em: < <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-39501022> > Acesso em: 13 jun. 2018.
- BLYTH, Mark. **‘Austerity: the history of a dangerous idea’**, USA: Oxford University Press, 2013.
- CALDAS, José Castro; CARVALHO da Silva, Manuel; RAMOS de Almeida, João; **Portugal 2014: as consequências de um resgate**, in Diego López Garrido (org.), El estado de la Unión Europea Nueva legislatura: 11 desafíos de Europa. Madrid: Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stif, 17-22, 2015.
- CALDAS, José Castro. **O impacto das medidas ‘Anti Crise’ e a situação social e de emprego: Portugal.** Comité Económico e Social Europeu, EESC, 2013.
- CANHOTO, A.; DERMINE, J. **“A note on banking efficiency in Portugal, New vs. Old banks”**, Journal of Banking and Finance, 27, 2087-2098, 2003.
- CARDIM DE CARVALHO, F. J. **Economic policies for monetary economies: keynes’s economic policy proposals for an unemployment-free economy.** Revista de Economia Política, vol. 17, n. 4 (68), 1997.
- CARDOSO, Dante. **A austeridade deu certo? Uma análise comparativa entre ações de política econômica na Grécia e na Irlanda no Pós-Crise financeira de 2003.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina, 2018.
- DAVIDSON, P. (1994). **Post keynesian macroeconomic theory: a foundation for successful economic policies for the twenty-first century.** Cambridge: Edeard Elgar, 1994.
- DEL BARRIO, Javier Martín. **Esquerda Portuguesa encontra a fórmula do sucesso econômico.** Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/28/economia/1522235817_475112.html?id_externo_r_soc=FB_BR_CM > Acesso em: 13 jun. 2018
- DOW, Sheila. **Belief in Austerity Policies.** For presentation to the PKSG annual workshop, SOAS, May 2014.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Portugal: First Post-Program Monitoring Discussions.** IMF Country Report No. 15/21, 2015.

FUNDO MONTEIRIO INTERNACIONAL. **Portugal: Request for a Three-Year Arrangement Under the Extended Fund Facility**. IMF Country Report No. 11/127, 2011.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **World Economic Outlook Database** (2017). Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GZVITAUSKI, Tatiana Rimoli. **Uma Crise "à la Minsky"?: uma análise da crise financeira sob a ótica de Hyman Minsky** ARARAQUARA – S.P. 2015. 2015. 103 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/132608>>.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Editora Nova Cultural Ltda. São Paulo, 1996.

KINDLEBERGER, Charles P.; ALIBER, Robert Z. **Manias, Panics and Crashes: a history of financial crises**. London: Palgrave MacMillan, 2011.

KRUGMAN, Paul R., OBSTFELD, Maurice. MELITZ, Marc J. **Economia internacional: teoria e política**. 10ª ed. São Paulo: Pearson, 2015.

MATEUS, A. **25 anos de Portugal europeu: A economia, a sociedade e os fundos estruturais**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos. 2013.

MINSKY, H. P. **Stabilizing an Unstable Economy**. New Haven: Yale University Press, 1986.

MINSKY, H.P. **The Debt Deflation Theory of Great Depressions**. Hyman P. Minsky Archive, Paper n. 159 (1994). Disponível em: <http://digitalcommons.bard.edu/hm_archive/159>. Acesso em: 20 mar. 2018.

NYEDGGER, Martin. **A Crise Financeira de 2008 e a relação entre Estados e Mercados: o caso da Islândia**. Trabalho de Conclusão de Curso. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2013.

OREIRO, José Luis. **Origem, causas e impacto da crise**. 2011. Disponível em: <<https://jlcereiro.wordpress.com/2011/09/13/origem-causas-e-impacto-da-crise-valor-economico-13092011/>>. Acesso em: 02 mar. 2018.

PRODANOV, Cleber Cristiano.; FREITAS, Ernani Cesar.; **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Rio Grande do Sul: Feevale, 2013.

REIS, José; RODRIGUES, João; SANTOS, Ana; TELES, Nunes. **A anatomia da crise: identificar os problemas para construir alternativas**. 1º Relatório, preliminar, do Observatório sobre crises e alternativas. Universidade de Coimbra, 2013.

ROQUE, Leandro. **Como ocorreu a crise financeira americana**. 2013. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1696>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

STIGLITZ, Joseph E. **O Euro: Como uma moeda comum ameaça o futuro da Europa**. Portugal. Editora Bertrand, 2016.

STIGLITZ, Joseph E. **O Preço da Desigualdade**. Portugal. Editora Bertrand, 2013.

VASCONCELOS, Daniel de Santana. **Minsky on “Big Government”**. Brazilian Journal of Political Economy, vol. 34, nº 1 (134), pp. 15-38, January-March/2014.

WRAY, L. Randall. (2003). **Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ e Contraponto.

WRAY, L. Randall. (2016). **Why Minsky Matters: an introduction to the work of a maverick economist**. Princeton (NJ): Princeton University Press.