

MAFALDA LOBO

mafalobopereira@gmail.com

**CENTRO DE ESTUDOS EM COMUNICAÇÃO E SOCIEDADE,
UNIVERSIDADE DO MINHO, PORTUGAL**

A CRISE ECONÓMICA E FINANCEIRA E O DESAFIO DA ESTRATÉGIA EUROPA 2020: AS POLÍTICAS DE AUSTERIDADE NA IMPRENSA ECONÓMICA

RESUMO

A história europeia teve vários momentos-chave: a primeira preocupação era a paz (pós II Guerra Mundial); a segunda, a concorrência internacional (economias americana e japonesa – que levou à definição da agenda do mercado interno); nos fins dos anos 80 do século passado, com a emergência da globalização, o problema passou a ser a resposta a essa lógica da globalização financeira, o que passaria por dotar a Europa de uma moeda única, que foi lançada no início deste século. A estratégia de resposta à globalização, surge visando garantir que a Europa podia sustentar o seu modelo de desenvolvimento, de bem-estar social, num contexto de globalização. A Europa por razões históricas conseguiu construir um modelo económico-social, equilibrado e avançado em relação aos outros concorrentes. O problema que se colocou no ano 2000, foi o de saber como projetar este modelo no futuro sem que fosse posto em causa, com a globalização. A Europa adota assim uma estratégia que ficou conhecida como a Estratégia de Lisboa. Foram dez anos de sucessos e alguns insucessos. Mas, em 2008, o deflagrar da crise económica e financeira que se estendeu a toda a Europa, e que deu origem à chamada crise das dívidas soberanas, representou um retrocesso no desenvolvimento das políticas sociais na Europa, ao ter sido adotada uma abordagem neoliberal no combate à crise, dando prioridade ao crescimento económico. A estratégia ligada às políticas de austeridade seguidas pela União Europeia no combate à crise, e que afetou, sobretudo os países do Sul, teve consequências sociais graves, que passaram pela redução dos rendimentos e diminuição do Estado Social. Através da análise da imprensa económica portuguesa, vamos examinar o impacto dessas medidas nas sucessivas avaliações da intervenção da *troika* no período 2011-2014, e que afetaram vários setores e grupos da população na sociedade portuguesa.

PALAVRAS-CHAVE

Crise económica e financeira; Estratégia Europa 2020; políticas de austeridade; imprensa económica

INTRODUÇÃO

A história europeia teve vários momentos-chave: a primeira preocupação era a paz (pós II Guerra Mundial); a segunda, a concorrência internacional (economias americana e japonesa – que levou à definição da agenda do mercado interno); nos fins dos anos 80 do século passado, com a emergência da globalização (que começou do lado dos mercados financeiros), o problema passou a ser a resposta a essa lógica da globalização financeira, o que passaria por dotar a Europa de uma moeda única, que foi lançada no início deste século. A estratégia de resposta à globalização surge nesta altura, visando garantir que a Europa podia sustentar o seu modelo de desenvolvimento, de bem-estar social, num contexto de globalização o que não era fácil. A Europa por razões históricas conseguiu construir um modelo económico-social, mais equilibrado e avançado em relação aos outros continentes.

O problema que se coloca no ano 2000, é o de saber como projetar este modelo no futuro sem que seja posto em causa com a globalização. A Europa adota assim uma estratégia que ficou conhecida como a Estratégia de Lisboa (*Agenda de Lisboa*), um acordo político sobre o modelo de desenvolvimento europeu, aprovado no Conselho Europeu de Lisboa, realizado em março de 2000, e traduzia um compromisso político com a erradicação da pobreza e da exclusão social. Este modelo assentava em três pilares que se reforçavam mutuamente: as reformas económicas, a criação de emprego e a coesão social, na tentativa de dar resposta aos desafios colocados pela globalização. Foram 10 anos de sucessos e alguns insucessos. Outro momento-chave da história da União Europeia, acontece em 2007, com a adoção do Tratado de Lisboa, que desenvolveu um conjunto de instrumentos, ligados por exemplo, ao serviço de ação externa – diplomacia europeia. Emerge nesta altura a crise financeira de 2008, que surge como uma nova fase, e em 2010 é adotada uma nova Estratégia – a Estratégia Europa 2020 (2010-2020).

A Estratégia Europa 2020, lançada em 2010, substitui a Estratégia de Lisboa (2000-2010) e surge numa conjuntura de crise económica europeia, com o intuito de preparar a economia da UE para a próxima década. Mantendo a visão da Europa do conhecimento, a nova Estratégia apresenta um novo tipo de crescimento, e estabelece como prioridades: crescimento inteligente (desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação); crescimento sustentável (promover uma economia mais eficiente em termos de utilização dos recursos, mais ecológica e mais competitiva) e crescimento inclusivo (fomentar uma economia com níveis elevados de

emprego que assegura a coesão social e territorial). Aponta cinco grandes objetivos quantitativos até 2020 para o conjunto dos Estados-membros da UE: Emprego de 75% da população de idade compreendida entre 20 e 64 anos; investimento de 3% do PIB da UE em I&D, melhorando as condições que regem a I&D privada na UE; objetivos para o clima/energia “20/20/20” (redução de 20% de emissões de gases de efeito de estufa relativamente aos níveis de 1990, ou em 30%, se as condições o permitirem; incremento em 20% da quota de utilização de energias renováveis no consumo final energético; e incremento de 20% em eficiência energética); diminuição da taxa de abandono escolar precoce para 10%; e aumento da percentagem da população mais jovem (entre 30-34 anos) com diploma de ensino superior dos 31% para 40% em 2020 e redução em 25% (20 milhões de pessoas) dos níveis atuais de pobreza existentes na UE (Rolo, 2013, p. 878). Esta nova Estratégia previa, ainda, um reforço da governança económica por meio de um acompanhamento regular e transparente e uma liderança ao mais alto nível político – o Conselho Europeu. A Comissão orientava o processo e utilizava os novos instrumentos introduzidos pelo Tratado de Lisboa (recomendações) e avisos nos casos julgados necessários. Em cada Estado-Membro, o Programa de Reforma Nacional (PRN) era responsável pela aplicação da Estratégia, e os Relatórios dos Programas eram o instrumento principal de registo dos progressos a nível nacional, para atingir as metas e os objetivos da Estratégia Europa 2020 e do seguimento das políticas aplicadas a este fim. Os PRN e os Programas Nacionais de Estabilidade e Crescimento (PEC), que se traduzem a nível nacional no Pacto de Estabilidade e Crescimento, obedeciam a uma calendarização e eram preparados em conjunto e submetidos pelos Estados-Membros (E-M) à Comissão Europeia (seguem a orientação política dada pelo Conselho Europeu), que os avaliava e redigia a orientação política e as recomendações por país que o Conselho aprovava. Os PRN e PEC juntamente com as recomendações por país eram integradas na preparação dos orçamentos nacionais, executadas e envolviam as autoridades regionais/locais, os parceiros sociais e outros atores na sua conceção e aplicação (Tabela 1).

A Estratégia 2020 influencia todas as políticas europeias e todas as políticas a nível nacional. Envolve milhares de atores organizados. O ponto de partida, foi a Comissão Europeia que apresentou o documento proposta (poder de iniciativa). Depois foi lançado para consulta pública e sujeito a debate público. O Conselho de Ministros reuniu-se de acordo com as várias formações e prepararam as suas posições. Em paralelo o Parlamento Europeu, com as várias comissões parlamentares também “digeriu” o

documento. A sociedade civil organizada e o Comité das Regiões também tomaram posição. Entrou-se na fase da implementação da Estratégia em junho de 2010.

CALENDÁRIO	
Abril	Os Estados-Membros enviam os PNR para a Comissão Europeia (ao mesmo tempo que os Programas Nacionais de Estabilidade e Crescimento), que seguem supostamente a orientação política dada pelo Conselho Europeu de fevereiro/março.
Junho	Com base nos PNR e PEC dos Estados-Membros, a Comissão apresenta a todos os Estados-Membros as suas propostas de deliberação e recomendações específicas por país.
Junho	O Conselho ECOFIN ⁴ discute e/ou adota deliberações e recomendações políticas sobre as políticas fiscais e macroeconómicas, com uma contribuição necessária do Conselho Setorial competente para as recomendações temáticas. O Conselho Europeu pode dar orientações se for necessário, de acordo com o Tratado.
Durante o segundo semestre do ano	Com base nas orientações políticas europeias e nacionais que receberam a nível europeu, os Estados-Membros finalizam os seus orçamentos nacionais e as suas políticas.
No início do ano seguinte	A Comissão avalia a forma como os Estados-Membros respeitaram a orientação política europeia.

Tabela 1: Calendarização dos Programas Nacionais de Reforma (PNR)
Fonte: A Estratégia Europa 2020

UMA CRISE QUE COMEÇOU A DESENHAR-SE

Portugal tem passado ao longo da sua história por vários episódios de crise. Nos últimos 200 anos Portugal atravessou vários momentos em que entrou em bancarrota ou teve de reestruturar as suas dívidas. Entre 1800 e 1850, o país viveu quatro graves crises financeiras, em 1891-92 entrou em bancarrota parcial e teve de interromper os pagamentos da dívida externa. Em 1902, o governo português entrou em acordo com os credores internacionais para o pagamento de parte da dívida, mas já foi tarde e o país entrou em bancarrota (Pereira, 2011, p. 72). O país enfrenta no século XXI, mais uma crise económica e financeira, depois de ter conseguido ultrapassar (após a instauração do regime democrático em 25 de Abril de 1974) duas graves crises financeiras: 1) 1977-1978; 2) 1983-1985, que obrigaram o país a recorrer à ajuda do FMI – Fundo Monetário Internacional.

Apesar do sucesso de Portugal na adesão à Comunidade Económica Europeia (1986), mais tarde, a adesão ao Mercado Único Europeu (1992)

e depois a adesão ao euro (1999), Portugal não conseguiu evitar uma nova crise económica e recorreu à ajuda externa (2011). Para Pereira (2011, p. 17), Portugal enfrentou três grandes crises, sendo que a maior foi a crise do crescimento económico, seguida da crise das finanças públicas, e a terceira que considera mais grave – foi a crise do endividamento externo, a mais elevada dos últimos 120 anos, ou seja, desde quando Portugal foi forçado a declarar parcialmente a bancarrota em 1892.

Após vários períodos de contração económica, Portugal passou por períodos com taxas de crescimento da economia nacional, muito superiores às taxas de economia europeia e mundial (1953-1973; 1986-1999), e só na última década (2001-2011) é que a economia nacional cresceu, em média, menos face às restantes economias europeias (Amaral, 2010; Pereira, 2011). Foi nesta última década que as exportações, o investimento e a produtividade nacional apresentaram os maiores défices, em que o PIB *per capita* nacional cresceu abaixo de 1% ao ano. De um crescimento potencial de 3% nos anos 70 do século XX, seguido de um período de instabilidade política e de agitação económica entre 1974 e 1985 (que levou a negociações de acordo com o FMI em 1979 e 1983 por falta de liquidez), a situação macroeconómica estabilizou e deu-se início a um período de retoma económica a partir de 1985, após o governo do Bloco Central (Coligação Partido Socialista e Partido Social-Democrata – 1983-1985) ter implementado uma forte política de austeridade.

O plano de recuperação foi bem-sucedido, a ponto de ter sido considerado pelo FMI um exemplo a seguir por outros países em situação idêntica (Pereira, 2011, pp. 32-33). Depois de uma década de pessimismo a seguir ao 24 de abril de 1974 (Amaral, 2010), a economia portuguesa viveu um período próspero (1986-2000). No início do século XXI, a economia começou a revelar um crescimento medíocre, retomando os ritmos dos anos de 1994, depois da crise iniciada em 1992. Entre 1986 e 2000, a economia europeia (ainda que em contexto de crise internacional dos anos 70 marcada pela queda do preço do petróleo e do dólar), abriu-se às exportações portuguesas, motivada ainda pelo enorme afluxo de capitais e meios de pagamento do exterior. Os governos dessa altura seguiram uma política orçamental expansionista, graças à poupança no serviço da dívida¹ que acabou por mostrar os seus limites sob a forma de inflação (Pereira, 2011, p.11). Em

¹ Serviço da dívida é o pagamento de parcelas de uma dívida num determinado período. Quando o Estado não consegue pagar as suas dívidas ou outras despesas, recorrendo apenas às receitas fiscais, emite dívida, o mesmo quer dizer, recorre a empréstimos. Todos os anos devolve uma parte do montante emprestado acrescido de um juro (ver glossário de Luciano Amaral, 2010, pp. 101-105).

1990 opta-se por uma política monetária e cambial restritiva que provocou o abrandamento da economia entre 1990 e 1992 e a longa crise de 1992 a 1994 (Pereira, 2011, p. 12).

A partir de 1995 retoma-se o crescimento, com a política monetária e cambial restritiva a manter-se como até hoje, atribuindo-se um peso menor às exportações, em que o crescimento económico se ficou a dever, sobretudo, à política orçamental expansionista graças à queda das taxas de juro e à redução da dívida devido às privatizações. No entanto, atribui-se a este período (1995) o início do endividamento externo, e não ao período de adesão à União Económica e Monetária (UEM) como se costuma apresentar em muitos debates políticos (Amaral, 2010, p. 12). A adesão à CEE, a estabilidade macroeconómica e as reformas efetuadas contribuíram para a aceleração do PIB para valores acima dos 4% ao ano. É um período em que Portugal se destaca pelo forte crescimento económico e pelo dinamismo da economia elogiado pela Comissão Europeia (Pereira, 2011, p.34). Nos anos de 1990, o PIB começa a desacelerar, e em 1993 sofre a primeira recessão. Na segunda metade dos anos de 1990, a taxa de crescimento do PIB potencial sobe para 3% ao ano. É neste período que se começam a fazer sentir os desequilíbrios estruturais da economia e em que o crescimento potencial da economia não para mais de baixar conduzindo Portugal à situação de crise atual. Esta situação é ainda mais agravada com a crise internacional de 2008, que levou a Comissão Europeia a estimar o crescimento económico potencial de Portugal para 0%. Amaral (2011) também atribui as grandes mudanças na economia ao início do século XXI (anos 2000) em especial o ano de 2002. É nesta altura que as contas públicas começam a apresentar saldos negativos, levando os governos a adotar políticas orçamentais contracionistas a juntar à já existente política monetária.

A terceira intervenção do FMI em Portugal em 2011, a que se juntou o BCE e a Comissão Europeia (*troika*), foi considerada a mais penosa para Portugal. Antes da crise económica internacional de 2008, a crise nacional era já uma realidade, de carácter estrutural, agravada pelas más políticas dos governantes portugueses (Pereira, 2011, p. 32). A crise teve origem não só em fatores internos e externos como foi agravada pela prática de políticas erradas tomadas pelos governantes com consequências desastrosas para as respetivas economias nacionais a médio e a longo prazo, centradas no forte despesismo aumentando a despesa pública com consequências inevitáveis a nível dos impostos (Pereira, 2011, p. 22). Este contexto despesista, de endividamento e pré-bancarota de 2011, determinou a intervenção da *troika* em Portugal no dia 6 de abril de 2011. O ex-ministro da Economia

do Governo de Passos Coelho, apresentou quatro causas que motivaram a crise económica nacional que Portugal viveu a partir de 2009: o euro, a perda da competitividade das exportações, a má condução da política económica e a baixa da produtividade (Pereira, 2011, pp. 35-36). O euro foi considerado por muitos analistas o grande culpado da crise nacional. A moeda europeia a que Portugal aderiu em 1999 (1 de janeiro de 2002) deixou de poder ser desvalorizada. Deixou de se poder exportar mais barato e importar mais caro, o que no passado contribuía para diminuir o défice externo. A política cambial deixou de existir de acordo com as necessidades da economia nacional, e passou a ser determinada pela economia da Zona Euro. Perdeu-se competitividade nas exportações (têxteis e calçado), só resolvida com o crescimento da produtividade e a contenção dos custos de produção. O Banco de Portugal (BdP) deixou de poder subir as taxas de juro em períodos de grande inflação e descê-las quando era preciso ajudar a estimular o crescimento económico.

Outra das causas foi a perda de competitividade das exportações nacionais. Entre 1997 e 2006, as exportações portuguesas perderam quota no mercado mundial de cerca de 2,4%, causa atribuída ao excessivo crescimento dos custos unitários do trabalho. Os erros da política económica e as dificuldades de ajustamento ao euro explicavam a situação da economia nacional (Pereira, 2011, p. 45). O grande despesismo do Estado sobrepôs-se à resolução de problemas estruturais da economia portuguesa com consequências visíveis na estagnação e crise económica com os sucessivos desequilíbrios orçamentais do Estado e o crescente endividamento público e privado. O decréscimo da produtividade nacional levou inevitavelmente à diminuição do PIB potencial. O desemprego, o acentuar da divergência económica de Portugal em relação à Europa, o regresso da emigração e o regresso do fantasma da insolvência foram alguns dos maiores impactos da crise (Pereira, 2011, pp. 54-73). A crise financeira internacional em 2008 e a crise da dívida soberana de 2010 que se abateu na Europa vieram agravar ainda mais os desequilíbrios internos e externos de Portugal, tornando evidentes as vulnerabilidades do país perante os mercados financeiros em relação à elevada dívida pública e ao endividamento externo. Desde o início de 2010, que os europeus, as agências de *rating* e os mercados financeiros internacionais têm estado atentos aos países com graves desequilíbrios orçamentais e/ou elevados níveis de endividamento. Depois da Grécia e da Irlanda as atenções do mercado viraram-se para Portugal.

O Presidente da República portuguesa Cavaco Silva, no discurso da tomada de posse do segundo mandato a 9 de março de 2011, sublinhou

que a “informação objetiva sobre a situação económica e social do país é um bem público que beneficia a sociedade no seu conjunto, porque estimula comportamentos favoráveis à resolução das dificuldades” (Silva, 2011). Nesta altura, Cavaco Silva traçou o quadro sobre a situação de emergência económica e financeira do país e também sobre a situação da emergência social. Descreveu vários indicadores relativos ao fraco crescimento da economia portuguesa nos últimos 10 anos – 0,7% de taxa média anual; o Rendimento Nacional Bruto *per capita* em termos reais que apenas cresceu 0,1% ao ano. Baseando-se ainda em estimativas do Banco de Portugal, Cavaco Silva referiu que o crescimento potencial da economia portuguesa era inferior a 1% e, que, em 2010, o valor real do investimento ficou cerca de 25% abaixo do nível atingido em 2001. Para além deste quadro, o défice externo de Portugal rondou os 9% do Produto, exigindo um elevado pagamento de juros anuais (cerca de 10 mil milhões de euros) com resultados negativos na balança de rendimentos, reduzindo substancialmente os recursos necessários para o desenvolvimento do país.

Também os indicadores da taxa de poupança em Portugal têm vindo a diminuir. Em 1999 correspondia a cerca de 20% do Produto, e, em 2009 e 2010 passou para menos de 10. A taxa de desemprego subiu de 4% para 11%. Cavaco Silva apresentou ainda dados publicados pela Comissão Europeia relativos a 2008, em que o número de residentes que em Portugal se encontravam em risco de pobreza ou exclusão social superava os 2 milhões e 750 mil, ou seja, 26% da população portuguesa, situação que, de acordo com dados disponibilizados por instituições que operam no terreno, agravaram-se nos anos de 2010 e 2011. O Estado para fazer face às necessidades do país, vê-se ainda limitado devido aos níveis da despesa pública, da dívida pública, do endividamento do sector empresarial do Estado e os encargos com as parcerias público-privadas. A incapacidade de os agentes nacionais acederem ao crédito e de se financiarem está cada vez mais dificultada e o saldo devedor da Posição de Investimento Internacional que diz respeito ao grau de endividamento líquido da economia foi superior a 100% do produto. O recurso ao financiamento por parte do sistema bancário nacional, aquilo a que comumente se designa de “ida aos mercados”, afetou o acesso ao crédito por parte das famílias e das empresas e o aumento das taxas de juros, bem como o financiamento do Estado. A partir do quadro traçado pelo Presidente da República acerca da situação difícil em que se encontrava a economia portuguesa em 2011, Cavaco Silva apelou a um esforço coletivo para que fossem definidos princípios claros de orientação estratégica, e que fossem assumidos por Portugal no

domínio estrutural e no domínio conjuntural no setor público e no setor privado para minimizar os efeitos da crise, e que ao mesmo tempo contribuísem para o início de um novo ciclo de desenvolvimento, apostando-se na melhoria da qualidade das políticas públicas e na avaliação e impacto da sua eficiência económica e social nas empresas, e na competitividade da economia no sentido de atrair investimento para a economia portuguesa. A aposta nos setores de bens transacionáveis, no estímulo da poupança interna, e na limitação da concessão do crédito de forma indiscriminada foram fatores considerados essenciais para permitir a afetação de créditos para as pequenas e médias empresas para a criação de valor económico e de emprego e para as exportações. Ao mesmo tempo, o ex-Presidente da República sublinhou ser preciso apostar-se no reforço da competitividade e no aumento da produtividade do trabalho e do capital, e apresentou as reformas estruturais como sendo determinantes para a diminuição do peso da despesa pública, e da participação do Estado na economia e na melhoria do desempenho e da eficácia da administração pública.

OBJETIVOS E ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Através da imprensa económica portuguesa (*Jornal de Negócios* e *Diário Económico*), vamos analisar o impacto das medidas de austeridade que incidiram no mercado de trabalho nas sucessivas avaliações da intervenção da *troika* no período 2011-2014, e que afetaram vários setores e grupos da população na sociedade portuguesa. Recorremos aos estudos de *framing* que podem ser usados no campo dos média como uma técnica qualitativa de análise de conteúdo (Gradim, 2016, p. 74). Através da técnica da análise de conteúdo, procuramos resposta para as seguintes perguntas: qual foi o principal tema abordado na imprensa económica, e quais foram os ‘enquadramentos’ noticiosos desse tema? Recorrendo ao conceito de ‘enquadramento’ como conceito-método, inspirado na sociologia de Goffman (1974) partimos da definição de Robert Entman (1994):

enquadrar significa selecionar alguns aspetos de perceção da realidade e torná-los mais salientes em um texto de comunicação, de forma a promover uma definição particular de um problema (*problema definition*), uma interpretação causal (*causal interpretation*) avaliação moral (*moral evaluation*) e/ou recomendação de tratamento para o item descrito (*treatment recommendation*). (Entman, 1994, p. 294)

O *corpus* é constituído por todas as peças jornalísticas das edições do *Jornal de Negócios* e *Diário Económico*, correspondentes às rubricas relacionadas com as avaliações da *troika*, e os conteúdos específicos do tema ‘mercado de trabalho’. As peças foram recolhidas no período de 12 de agosto de 2011 a 28 de abril de 2014.

O IMPACTO DAS POLÍTICAS DE AUSTRIDADE NO MERCADO DE TRABALHO NA IMPRENSA ECONÓMICA (2011-2014)

Durante o período da intervenção da *troika*, foram vários os temas da *policy agenda-setting* que influenciaram a agenda mediática. Os temas relacionados com os cortes nos salários na Função Pública, as reformas e pensões foram alvo do programa de ajustamento, e foram temas transversais em todas as avaliações nos jornais económicos. Ao analisarmos a imprensa económica, verificamos que um dos temas mais destacados ao longo das avaliações da *troika* foi o “mercado de trabalho”, sobretudo nas questões relacionadas com a flexibilização do “mercado de trabalho”, reformas do mercado laboral, alterações ao código laboral. A discussão à volta das medidas a implementar no “mercado de trabalho” afetou a vida das pessoas, tanto no setor público como no setor privado. A escolha destes temas aparece ligado a critérios jornalísticos de escolha e seleção utilizados pelos jornalistas, segundo os quais a prioridade dos temas deve estar relacionada com o interesse público.

No capítulo relativo ao mercado de trabalho, o Memorando de Entendimento celebrado entre o governo português e a *troika* em 2011 especificava um conjunto de medidas relativas a prestações de desemprego, proteção do emprego, tempos de trabalho e fixação dos salários. Estas medidas estão resumidas na Tabela 2. Contrariamente a outros capítulos do “Memorando” em que as prescrições eram genericamente formuladas, a maior parte das medidas relativas ao mercado de trabalho, eram enunciadadas detalhadamente.

O programa de ajustamento económico e financeiro (PAEF) teve como principal objetivo equilibrar as contas públicas e aumentar a competitividade de Portugal, bem como reduzir o défice público. O programa estava dividido em três pilares: reformas estruturais, setor financeiro e consolidação das contas públicas (Jorge, 2016).

PRESTAÇÕES DE DESEMPREGO	Redução da duração máxima do subsídio de desemprego (Decreto-Lei n.º 64/2012)
	Redução do montante dos subsídios de desemprego (Decreto-Lei n.º 64/2012)
	Redução do período contributivo necessário para aceder ao subsídio de desemprego (Decreto-Lei n.º 64/2012)
	Alargamento da elegibilidade ao subsídio de desemprego a trabalhadores independentes, que prestam serviços regularmente a uma única empresa (Decreto-Lei n.º 65/2012)
PROTEÇÃO DO EMPREGO	Redução da compensação por cessação de contrato de trabalho (Lei n.º 53/2011, Lei n.º 23/2012, Lei n.º 69/2013)
	Implementação de um fundo para financiar o custo dos despedimentos flexibilizar o despedimento individual (Lei n.º 23/2012)
	Flexibilizar o despedimento individual (Lei n.º 23/2012)
TEMPOS DE TRABALHO	Flexibilizar os tempos de trabalho (Lei n.º 23/2012)
	Reduzir retribuição pela prestação de trabalho suplementar (Lei n.º 23/2012)
FIXAÇÃO DE SALÁRIOS	Congelar as atualizações do salário mínimo
	Rever critérios para extensão das convenções coletivas (Resolução n.º 90/2012 do Conselho de Ministros)
	Redução da sobrevivência dos contratos caducados, mas não substituídos por novos (Lei n.º 55/2014)
	Descentralizar a contratação coletiva (Lei n.º 23/2012)

Tabela 2: Medidas relativas ao mercado de trabalho no Memorando de Entendimento (MoU)

Fonte: Caldas, 2015

Os objetivos iniciais do Memorando previstos para o mercado de trabalho incluíam: 1) rever o sistema de subsídio de desemprego para reduzir o risco de desemprego a longo prazo; 2) reforma da legislação de proteção do emprego para combater a segmentação do mercado de trabalho; 3) promover a criação de emprego e facilitar a transição dos trabalhadores em todas as profissões, empresas e sectores; 4) facilitar acordos quanto a horário de trabalho para conter as flutuações cíclicas do emprego, para melhor acomodar as diferenças nos padrões de trabalho nos setores e empresas e para aumentar a competitividade das empresas; 5) promover a evolução dos custos salariais compatíveis com a criação de emprego e o aumento da competitividade; 6) assegurar as boas práticas e recursos adequados para as Políticas de Mercado Ativo de Trabalho por forma a melhorar a empregabilidade dos jovens e das categorias desfavorecidas e para minorar inadequações no mercado de trabalho; 7) enfrentar o abandono escolar precoce e melhorar a qualidade de ensino secundário, ensino e formação profissional,

com vista a elevar a qualidade do capital humano e facilitar a harmonização do mercado de trabalho; 8) implementar reformas na legislação do trabalho e da segurança social após a consulta aos parceiros sociais, tendo em conta as possíveis implicações constitucionais e atendendo às diretivas da UE e às normas laborais fundamentais. De acordo com o Memorando de Entendimento (MoU) o Governo, deveria proceder a reformas que incidissem: 1) nas prestações de desemprego; 2) na legislação de proteção ao emprego; 3) nos regimes de tempo de trabalho; 4) na fixação dos salários e a competitividade; 5) nas políticas ativas para o mercado de trabalho; e 6) na aposta da educação e formação.

O programa foi sofrendo vários ajustamentos ao longo do tempo (2011-2014) de acordo com a conjuntura económica e com o cumprimento ou não das medidas acordadas no Memorando de Entendimento inicial, revistas em cada uma das avaliações (revisões do Memorando de Entendimento). Para Pedro Passos Coelho (Primeiro-Ministro) houve um grande trabalho para reformar a economia portuguesa e as instituições, mas os média não deram o destaque merecido a esta dimensão, preferindo dar prioridade às metas de consolidação orçamental, ou seja, a austeridade ajudou no debate público a dar menos visibilidade à dimensão de transformação estrutural do Estado e na Economia (Relatório da Estrutura de Acompanhamento dos Memorando, ESAME).

De acordo com a análise feita à imprensa económica (*Jornal de Negócios* e *Diário Económico*), um dos temas mais debatidos ao longo das avaliações da *troika* foi o 'mercado de trabalho' com a apresentação de muitas medidas ligadas à reforma do mercado de trabalho que implicavam redução de rendimentos (ver Gráficos 1 e 2).

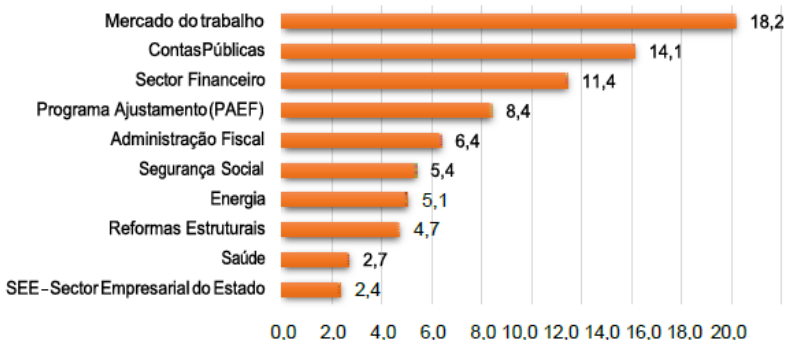


Gráfico 1: Temas dominantes no *Jornal de Negócios* (2011-2014) (% peças de n=297)

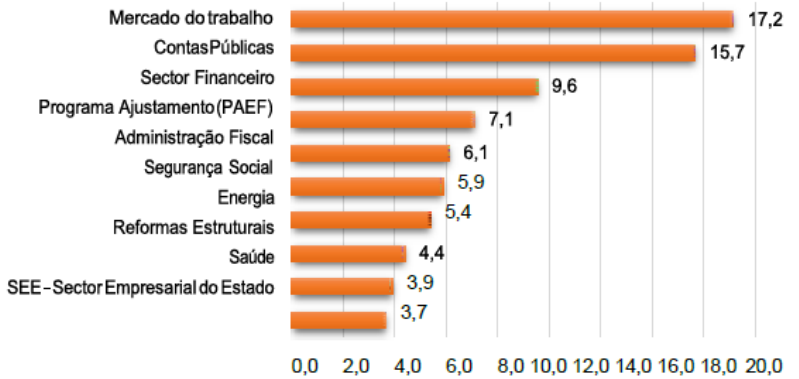


Gráfico 2: Temas dominantes no *Diário Económico* (2011-2014) (% peças de n=408)

A categoria relativa à variável “tema” foi construída tendo em conta, não só a especificidade dos temas abordados no *corpus* sobre as avaliações da *troika*, mas também as condições gerais da política económica contidas no Memorando de Entendimento (MoU) da *troika* assinado a 17 de maio de 2011, de forma a que cada categoria fosse a mais representativa de todo o universo do objeto em análise. Na análise aos temas (*top ten*) mais salientes, em cada uma das publicações, observou-se que no *Jornal de Negócios* (Gráfico 1) o “mercado de trabalho” foi o tema dominante das peças (54 peças, 18,2%), seguido das “contas públicas” (42 peças, 14,1%), “setor financeiro” (34 peças, 11,4%), “programa de ajustamento” (25 peças, 8,4%), “administração fiscal” (19 peças, 6,4%), “segurança social” (16 peças, 5,4%), “energia” (15 peças, 5,1%), “reformas estruturais” (14 peças, 4,7%), “saúde” (oito peças, 2,7%) e “setor empresarial do Estado” (SEE) (sete peças, 2,4%). No *Diário Económico* (Gráfico 2), o tema mais abordado foi igualmente o “mercado de trabalho” (70 peças, 17,2%), seguido das “contas públicas” (64 peças, 15,7%), “setor financeiro” (39 peças, 9,6%), “programa de ajustamento” (29 peças, 7,1%), “administração fiscal” (25 peças, 6,1%), “segurança social” (24 peças, 5,9%), “energia” (22 peças, 5,4%), “reformas estruturais” (18 peças, 4,4%), “saúde” (16 peças, 3,9%) e “setor empresarial do Estado” (SEE) (15 peças, 3,7%).

Os valores percentuais ligados ao tema do mercado de trabalho devem-se em parte (e não só) a um dos critérios jornalísticos mais defendidos pelos jornalistas económicos, de que a prioridade dos temas deve estar relacionada com o interesse público (Oliveira, 2016). A *troika* e o Governo

foram as entidades que, no período do programa de ajustamento, tomaram as decisões relativamente às políticas de austeridade a implementar e aos objetivos que o Estado português deveria cumprir no sentido de se atingir uma meta para o país (a consolidação orçamental), ou seja, o equilíbrio das contas públicas. Segundo o 1º relatório, preliminar, do Observatório sobre Crises e Alternativas, no decorrer do programa de ajustamento deu-se muita importância ao principal alvo de desvalorização, o trabalho e os salários, considerados um dos pontos essenciais do programa, e por isso, este resultado teve grande reflexo na imprensa económica. No diagnóstico do Memorando, os problemas de crescimento e de competitividade da economia portuguesa foram atribuídos a causas de natureza estrutural que incluíram a rigidez do mercado de trabalho, em particular a existência de prestações sociais generosas em caso de desemprego, e a política salarial que permitiram aumentos salariais superiores aos aumentos da produtividade (Costa & Caldas, 2013, p. 85). A reforma do mercado de trabalho, orientada para a desregulação e a redução da proteção laboral constituiu o instrumento privilegiado da desvalorização interna pretendida (Costa & Caldas, 2013, p. 91). A intervenção do FMI em Portugal, ao contrário das anteriores intervenções, foi feita num contexto inteiramente novo – o contexto de uma união monetária. Um dos principais instrumentos do FMI – a desvalorização cambial – não estava disponível em 2011. No artigo de Olivier Blanchard “Adjustment within the euro. The difficult case of Portugal”, publicado em 2007, foi apresentada uma outra solução: “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, p. 15). Esta proposta apresentava-se como uma inevitabilidade face ao crescimento muito baixo da produtividade e do agravamento do desequilíbrio externo. O desemprego elevado faria parte dessa estratégia de desvalorização interna. O Memorando de Entendimento propunha antes a combinação da “desvalorização interna” com a “consolidação orçamental” para promover um reequilíbrio das contas públicas e das contas externas. Na lógica do memorando, austeridade orçamental e desvalorização interna combinavam-se de forma “virtuosa” (Costa & Caldas, 2013, p. 94). O receio associado a esta proposta estava relacionado com o forte impacto recessivo. Para ultrapassar esta preocupação Alberto Alesina e Silvia Ardagna foram dois dos economistas que popularizaram esta perspetiva. 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 & Ardagna, 2009, p. 2), descrevendo de seguida os mecanismos que “teoricamente” tornavam expansionista a consolidação orçamental (Costa & Caldas, 2013, p. 95). Foi na quinta avaliação da *troika*, em agosto de 2012, que começou a reconhecer-se o impacto negativo das políticas de austeridade sobre a economia, e isso refletiu-se na imprensa económica “FMI vê ‘sinais abundantes de fadiga’” no ajustamento” (Aguiar & Jorge, 2012, p. 4), e meses mais tarde começou a FMI a duvidar do sucesso do seu próprio programa (Aguiar & Pereira, 2013, p. 26) e mostrou-se mais pessimista que a Comissão Europeia no sucesso do programa da *troika* (Peixoto & Pires, 2012, p. 14). Verificou-se uma forte contração da procura interna e a queda acentuada do emprego que provocou uma menor redução das receitas fiscais e das contribuições para a Segurança Social em 2012. O objetivo estabelecido para o défice público em 2012 foi revisto de 4,5% para 5% do PIB. Na quinta e sexta revisões, antecipou-se um défice público de 4,5% e de 2,5% do PIB em 2013 e 2014. Na sexta avaliação, a *troika* revela-se cada vez mais pessimista sobre a retoma da economia (Aguiar & Jorge, 2012, p. 9). Ao ser reconhecido o efeito recessivo das medidas de austeridade, a estratégia de desvalorização interna e de consolidação orçamental, ainda foi mais reforçada. Na quinta e sexta avaliações foram ainda apresentadas novas medidas de consolidação orçamental, que representam mais de 3% do PIB, adotadas no Orçamento do Estado para 2013. As medidas do lado da despesa pública a implementar contemplavam, entre outras, os cortes com o pessoal em 630 milhões de euros na quinta revisão, agravado para 700 milhões de euros na sexta revisão, e contemplava a redução do número de funcionários públicos, a redução da compensação por horas extraordinárias, a convergência do regime de proteção na doença entre o setor público e o setor privado e a redução da remuneração do pessoal em situação de licença extraordinária. Na sexta revisão foi ainda definida uma redução progressiva da despesa com pensões em, pelo menos, 400 milhões de euros (Costa & Caldas, 2013, p. 98). Na sétima avaliação, um novo conjunto de medidas representou um corte permanente da despesa pública no valor de 4,7 mil milhões de euros (2,9% do PIB 2013) nas

pensões; mudanças no emprego público e regras salariais; orçamentos dos vários ministérios. A dimensão elevada do emprego público, em Portugal e os níveis salariais mais elevados no setor público e pensões justificaram, na perspetiva da *troika*, que o corte permanente de despesa pública tivesse de incidir, fundamentalmente, nestes domínios. (Costa & Caldas, 2013, p. 99)

Outra das medidas, as alterações ao Código de Trabalho, foi considerada na sétima avaliação como tendo avançado de forma positiva. Aliás, desde o início das avaliações que esta era uma pressão da *troika*, vista como forma de legalizar cortes salariais no privado (Pereira et. al., 2011, p. 8). Contudo, a rigidez no mercado de trabalho ainda era notória. O FMI sugeriu que a compensação por cessação de contrato de trabalho fosse reduzida por forma a reduzir os custos laborais em 3% (Pereira, 2011, p. 5). Na sétima avaliação a *troika* impunha 12 dias de indemnização nos novos contratos sem termo (Pereira, 2013b, p. 6). Na quinta avaliação Vítor Gaspar já tinha anunciado que futuros desempregados iriam ter menos tempo de subsídios (Miranda & Pereira, 2012, p. 6). Na sétima avaliação, a possibilidade de novos cortes nos salários do Estado esteve novamente em cima da mesa (Pereira, 2013a, p. 26). No relatório da oitava e nona avaliações, lê-se que

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, continuavam a existir rigidezes nominais importantes. Com as modestas melhorias dos indicadores competitividade-custo conseguidas, continuava a existir o risco de a viragem da conta corrente não ser sustentável. (Costa & Caldas, 2013, p. 100)

Entre 2010 e 2013, as políticas de austeridade tiveram consequências devastadoras no mercado de trabalho. Houve um debate muito “quente” que teve a ver com a flexibilidade do mercado de trabalho, o ajustamento dos salários. As medidas para o mercado de trabalho, levaram ao aumento do desemprego, e houve muita destruição de emprego, desprotegeu-se os desempregados, aumentou a emigração e as desigualdades de rendimento (Costa & Caldas, 2013, p. 102). Um relatório do FMI (2014) intitulado “Políticas orçamentais e desigualdades no rendimento”, não sustentou esta ideia, sublinhando que quem mais perdeu com as políticas de austeridade foram os mais ricos. Pelo contrário, um outro estudo de 2016, “Desigualdades do Rendimento e Pobreza em Portugal: As consequências Sociais do Programa de Ajustamento”, sustentou que quem perdeu rendimento com as políticas de austeridade foram os mais pobres (Rodrigues, et. al., 2016, p. xiii). Em todo o programa de ajustamento, a Comissão Europeia nunca referiu pobreza e desigualdade em mil páginas de relatórios. “Assunto não recebeu praticamente qualquer atenção nos documentos da Comissão”,

lê-se na avaliação do *think thank* Bruegel ao programa (*Jornal de Negócios*, 21/02/2014). Face ao insucesso da consolidação orçamental e da inflexão da trajetória da dívida, o FMI continuou a insistir na continuação da redução dos salários (Pereira, 2014, p. 4), mas Governo e *troika* discordam sobre reforma do mercado laboral (Pires & Peixoto, 2013, p. 4). Á medida que o programa de ajustamento avançava mais se ia dando conta da queda do PIB, obrigando Portugal a viver uma recessão profunda. O investimento diminuiu de forma acentuada, destruindo cada vez mais o emprego e aumentando o desemprego, levando os jovens a emigrar, e agravando as desigualdades do rendimento. As consequências sociais do ajustamento no emprego, no desemprego, na desproteção social, no aumento das desigualdades e na emigração foram devastadoras (Costa & Caldas, 2013, p. 106). Entre o segundo trimestre e o primeiro trimestre de 2013, o desemprego aumentou 60% e o número de desempregados 107%, e alteraram-se as condições de atribuição das prestações sociais de desemprego (Costa & Caldas, 2013, p. 102). O desemprego atingiu, assim, na sétima avaliação, os 18,5% (Pires, 2013, p. 10). O jornalista de Economia Nicolau Santos apontou, neste sentido, várias falhas ao programa de ajustamento. A *troika* no início do programa previu um ano de recessão e Portugal teve três anos. Previu que a recessão seria de 4%, e teve uma recessão acima dos 7% acumulada. Previu que o desemprego não ultrapassasse os 13%, e o desemprego no final de 2013 chegou aos 17%, previu que a dívida pública descesse ao fim de um ou dois anos e a dívida pública aumentou. A receita da *troika* fez com que Portugal parasse de crescer quando a chave de todos os problemas estaria no crescimento económico (Santos, 2017).

CONCLUSÕES

Embora outros temas pudessem ser estruturantes para a sociedade portuguesa, tudo o que estivesse diretamente relacionado com o mercado de trabalho (funcionários, rendimentos, reformas laborais, etc.) afetou a vida das pessoas a vários níveis, daí que os jornais económicos analisados, tenham dado uma ênfase excessiva aos temas e subtemas ligados a esta área (Miranda, 2016). A discussão à volta das medidas a implementar no mercado de trabalho afetou a vida das pessoas, tanto do setor público como do setor privado. Na quinta avaliação, por exemplo, o FMI reconheceu explicitamente o impacto negativo das políticas de austeridade sobre a economia, que reforçaram a estratégia de desvalorização interna e de consolidação orçamental segundo o primeiro relatório, preliminar, do Observatório

sobre Crises e Alternativas. O tema do corte dos salários, dos subsídios de Natal e de férias na Função Pública, e os cortes nos pensionistas geraram muita polémica e indignação junto da opinião pública. O tema foi sofrendo várias oscilações ao longo do programa de ajustamento.

No *Diário Económico*, a decisão da escolha dos temas por parte dos editores e da direção teve como critério de seleção, o impacto que as medidas teriam na vida das pessoas. Para Marta Moitinho Oliveira, o critério é sempre o da informação que interessa ao maior número de pessoas. Podia acontecer que dentro dessa informação até pudesse não existir grande novidade, mas como dizia respeito a uma grande massa de pessoas, acaba sempre por ser o tema mais valorizado, e por isso, ocupa sempre um grande número de páginas dos jornais (Oliveira, 2016). Estes temas apareceram no *Diário Económico* na secção “Destaque”, onde são colocados os temas principais da ordem do dia. Mas, os jornais económicos também se posicionam para o mercado e para as empresas. Por isso, também houve alguma dualidade nos critérios: por um lado, o mercado de trabalho, os impostos, e a Função Pública, e, por outro, as empresas e os empresários, porque muitas das medidas também afetaram as empresas. O tema “mercado de trabalho” acabou por abranger as medidas que diziam respeito, quer às pessoas, quer às empresas. Para Elisabete Miranda do *Jornal de Negócios*, o tema do mercado de trabalho, foi aquele que teve mais impacto nos jornais económicos, e está relacionado com o critério novidade, e porque causou impacto e abrangeu o maior número de pessoas, e, por isso, os jornais tendem a privilegiar esses temas (Miranda, 2016).

REFERÊNCIAS

- Aguiar, N. & Jorge, R. P. (2012, 20 de novembro). Troika cada vez mais pessimista sobre a retoma da economia. *Jornal de Negócios*, p. 9.
- Aguiar, N. & Jorge, R. P. (2012, 26 de outubro). FMI vê “sinais abundantes de fadiga” no ajustamento. *Jornal de Negócios*, pp. 4-5.
- Aguiar, N. & Pereira, C.A. (2013, 14 de junho). FMI começa a duvidar do sucesso do seu próprio programa. *Jornal de Negócios*, p. 26.
- Blanchard, O. (2007). Adjustment within the euro. The difficult case of Portugal. *Portuguese Economic Journal*, 6(1), 1-21. DOI: 10.1007/s10258-006-0015-4
- Costa, A. & Caldas, J. C. (2013). A União Europeia e Portugal entre os resgates bancários e a austeridade: um mapa das políticas e das medidas. *Relatório Observatório das Alternativas*. Retirado de <https://tinyurl.com/y63ujedc>

- Decreto-Lei n.º 64/2012, República Portuguesa.
- Decreto-Lei n.º 65/2012, República Portuguesa.
- Entman, R. (1994). Framing toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 10, 155-173. DOI: 10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x
- FMI (2014, 23 de janeiro). Policy paper – fiscal policy and income inequality. Retirado de <https://ecoonline.s3.amazonaws.com/uploads/2016/10/012314.pdf>
- Gradim, A. (2016). *O enquadramento das notícias*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Lei n.º 53/2011, República Portuguesa.
- Lei n.º 23/2012, República Portuguesa.
- Lei n.º 69/2013, República Portuguesa.
- Lei n.º 55/2014, República Portuguesa.
- Miranda, E. & Pereira, C.A. (2012, 26 de outubro). Gaspar diz que futuros desempregados vão ter menos tempo de subsídio. *Jornal de Negócios*, p. 6.
- Peixoto, M. & Pires, L. R. (2012, 9 de abril). FMI mais pessimista que Bruxelas no sucesso do programa da 'troika'. *Diário Económico*, p. 14.
- Pereira, C. A. (2011, 22 de dezembro). Corte nas indemnizações reduz custos laborais em 3%. *Jornal de Negócios*, p. 5.
- Pereira, C. A. (2013b, 15 de março). Troika impõe 12 dias de indemnização nos novos contratos sem termo. *Jornal de Negócios*, p. 6.
- Pereira, C. A. (2013a, 11 de março). Novos cortes nos salários do Estado estão em cima da mesa. *Jornal de Negócios*, p. 26.
- Pereira, C. A. (2014, 21 de fevereiro). Salários do Estado vão ter mais duas mexidas este ano. *Jornal de Negócios*, p. 4.
- Pereira, C. A., Miranda, E. & Jorge, R. P. (2011, 17 de novembro). Troika pressiona revisão do código laboral para legalizar cortes salariais no privado. *Jornal de Negócios*, p. 8.
- Pereira, A.S. (2011) *Portugal na hora da verdade – como vencer a crise nacional*. Lisboa: Gradiva.
- Pires, L. R. & Peixoto, M. (2013, 17 de dezembro). 'Troika' quer que Governo apresente calendário de reformas. *Diário Económico*, p. 4.

Pires, L. R. (2013, 18 de março). Exportações travam mais é a procura interna que agrava a recessão. *Diário Económico*, p. 10.

Resolução n.º 90/2012 do Conselho de Ministros, República Portuguesa.

Rodrigues, C. F., Figueiras, R. & Junqueira, V. (2016). *Desigualdades do rendimento e pobreza em Portugal – as consequências sociais do programa de ajustamento*. Lisboa: FFMS. Retirado de <https://ecoonline.s3.amazonaws.com/uploads/2016/10/desigualdade-do-rendimento-e-pobreza-em-portugal.pdf>

Rolo, J. M. (2013). Five easy pieces. In E. P. Ferreira (Ed.), *A austeridade cura? A austeridade mata?* (pp. 869-885). Lisboa: Edição AAFDL.

Santos, N. (2017) Entrevista presencial realizada por Mafalda Lobo a Nicolau Santos, na qualidade de jornalista económico do semanário *Expresso*, nas instalações do *Expresso*, no dia 26 de abril de 2017.

Silva, A. C. (2011, 9 de março). Discurso de tomada de posse do Presidente da República. *Diário de Notícias*. Retirado de <http://www.dn.pt/portugal/interior/leia-aqui-o-discurso-de-cavaco-silva-na-integra-1801921.html>

Citação:

Lobo, M. (2019). A crise económica e financeira e o desafio da Estratégia Europa 2020: as políticas de austeridade na imprensa económica. In A. M. Costa e Silva, I. Macedo & S. Cunha (Eds.), *Livro de atas do II Congresso Internacional de Mediação Social: a Europa como espaço de diálogo intercultural e de mediação* (pp. 192-211). Braga: CECS.