

# Capitalismo neoliberal e políticas de austeridades: uma análise do caso português (2011-2015)

Zulene Muniz Barbosa\*

## **Resumo:**

Este artigo apresenta resultados da pesquisa sobre as políticas de austeridades implementadas pelo governo português entre 2011 e 2015 e expõe o cenário de crise econômica portuguesa provocada pelo resgate financeiro da Troika (Comissão Europeia, FMI e bancos europeus). Esse chamado ajustamento estrutural foi protocolado pela assinatura do Memorando de Entendimento baseado em políticas econômicas e financeiras de austeridade, reunidas em um conjunto de reformas e medidas fiscais que atingiram as relações de trabalho e políticas de emprego.

**Palavras-chave:** Políticas de austeridades; Ajustamento estrutural; Crise; Relações de trabalho.

## Neoliberal Capitalism and Austerity Policies: An Analysis of the Portuguese Case (2011-2015)

## **Abstract:**

This article presents the results of research on the austerity policies implemented by the Portuguese government between 2011 and 2015 and analyzes the Portuguese economic crisis provoked by the financial rescue undertaken by the Troika (European Commission, IMF and European banks). That so-called structural adjustment was established by the signature of the Memorandum of Understanding based on economic and financial austerity policies, assembled in a set of reforms and fiscal measures that affected labor relations and employment policies.

**Keywords:** austerity policies; structural adjustment; crisis; labor relations.

## Introdução

A formação social portuguesa vivenciou profundas transformações econômicas políticas e sociais, a partir de três movimentos históricos contemporâneos:

---

\* Doutora em Ciências Sociais. Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), Coordenadora do Grupo de Estudo, Política e trabalho (GEDEPT) e Coordenadora do Programa de pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional (PPDSR) da UEMA, São Luís-MA, Brasil. End eletrônico: zulene.mb@uol.com.br

a Revolução dos Cravos (1974), a Integração da União Européia (1986) e as recentes Políticas de Austeridade e ajustamento estrutural, decorrentes da crise financeira mundial de 2008.

A crise de 2008 iniciou-se nos Estados Unidos e atingiu seu ápice com a falência do banco de investimento americano *Lehman Brothers* causada pelo problema sistêmico da bolha imobiliária, provocado pelos bancos que criavam complexos produtos financeiros resultantes da securitização, num ambiente de fraca alavancagem e forte prática de fraudes.

As respostas coordenadas dos governos e Bancos Centrais dos países desenvolvidos assumiram a forma de uma gigantesca operação de resgate sem precedentes, envolvendo: política monetária fortemente expansionista; estabilizadores automáticos; prestação de garantias pelos governos a empréstimos bancários no mercado monetário; descapitalização de instituições financeiras e estímulos fiscais expansionistas (Mota, 2017).

Esta ação conjunta impediu o colapso do sistema financeiro internacional, mas não evitou que os países entrassem em um processo de estagnação econômica. A estratégia do FMI e dos Bancos entre 2011 e 2015 foi a reconfiguração das relações laborais, e a periferia da zona do euro foi marcada por umnexo causal entre adoção de políticas de austeridade e reformas na legislação trabalhista nos últimos anos (Costa, 2015). Com pouco crescimento econômico e numa situação de estagnação, desde o início dos anos 2000, as classes dominantes dos países que ocupam posições estratégicas no sistema, países imperialistas recorreram ao intervencionismo estatal, praticando uma forte ofensiva sobre a classe trabalhadora, com uma versão ainda mais regressiva do neoliberalismo.

Tratava-se de uma resposta de política econômica, baseada numa política fiscal expansionista e transformada na chamada crise das dívidas soberanas nos países periféricos da zona do Euro que, na primeira fase da crise, viram suas economias em queda livre. Na segunda fase, a crise atingiu outras economias europeias. Em Portugal, a crise agudizou-se no primeiro trimestre de 2011, quando os indicadores de competitividade foram afetados e o crescimento econômico revelou-se frágil com o *déficit* da balança comercial de 10% do PIB e com uma dívida pública de cerca de 90% do PIB já no final de 2010, além de uma dívida do setor privado de cerca de 260% do PIB. Estas condições econômicas de emergência foram amplamente expostas pela crise global que levaram o país a subscrever em maio de 2011 a um programa de ajustamento estrutural destinado a garantir o serviço da dívida pública e bancária:

o país requereu para os períodos de 2011 e 2015, um total de 78 milhões de euros de financiamentos (cerca de 50% do PIB português) dos quais 52 milhões de euros, através do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira e do Fundo

Europeu de Estabilidade Financeira e 26 milhões de euros de assistência do FMI foram para o abrigo de um Programa de Financiamento Ampliado. Deste total, 12 milhões de euros foram destinados à solvabilidade dos bancos (Mota, 2017, p. 11).

Um acordo negociado pelo Memorando de Entendimento sobre as condicionalidades de Política Econômica previa a execução de um conjunto de medidas de austeridades, centrada no ataque aos direitos trabalhistas e no corte de despesas com saúde, educação despesas públicas e, ainda, mudanças institucionais de enquadramento das relações de trabalho (Hespanha; Caleiros, 2017; Costa et al., 2014). A partir desta perspectiva, o código de trabalho foi redirecionado para a busca da competitividade das empresas, com redução drástica dos custos do trabalho. Tal medida obscurecia “a miragem europeia que havia seduzido milhões de trabalhadores nas margens do continente. A guinada neoliberal do projeto de integração continental no final dos anos 1980 inviabilizou essa promessa, ampliada a inquietação social, particularmente manifesta entre o precariado”<sup>1</sup> (Braga, 2017, p. 41).

As políticas de austeridades romperam com a transição democrática da sociedade portuguesa iniciada com a Revolução dos Cravos – ainda que essa experiência tenha sido desviada do seu curso com o golpe militar de 25 de novembro de 1975, com a vitória das forças conservadoras.

Deve-se observar que a crise financeira mundial 2008 não se desenvolveu igualmente nos Estados nacionais de países do Norte e do Sul. Especialmente no Sul global, a distribuição dos impactos da crise nas diferentes sociedades nacionais apenas radicalizou as disparidades econômicas entre os países do Norte e do Sul e permanece alimentando soluções agressivas de viés ultraliberal.

### **Os sentidos da integração da semiperiferia europeia**

Os Estados nacionais europeus foram amplamente atingidos pelos processos de transnacionalização financeira do capital. No entanto, deve-se considerar que uma análise concreta dos diversos nacionalismos, principalmente da periferia do sistema, não deve “confundir ou mesmo negligenciar a diferença entre os chamados nacionalismos de nação oprimida” e de “nação opressora” (Almeida, 2012, p. 03).

O desafio é então compreender o conteúdo das experiências nacionais em um contexto marcado, cada vez mais, por determinações de caráter transnacional (Barbosa, 2006, p.14). Para entender a questão dos nacionalismos, Almeida (2012)

---

<sup>1</sup> Braga utiliza o conceito de precariado para se referir à fração mais explorada e mal paga do proletariado urbano e dos trabalhadores agrícolas.

define a ideologia nacional a partir da existência de um igualitarismo específico, que se constitui entre os membros de uma comunidade, cuja soberania se expressa no Estado nação. Este igualitarismo que apresenta todos os membros de uma comunidade como indivíduo-sujeitos é de fundamental importância para a dominação de classe.

No caso de Portugal, o golpe militar de 25 de novembro de 1975 inaugurou o regime liberal democrático, consolidando a vitórias das forças conservadoras sobre os setores socialistas. Permaneceram os ideais de democratização social (absorvido pelo projeto europeu) e o aspecto revolucionário (mesmo que agora passivo) voltou-se para a constituição de uma nova estrutura jurídico-política (burguesa) indispensável à instauração deste igualitarismo específico: o igualitarismo nacional

O projeto de integração no início da década de 1980 foi considerado uma possibilidade de Portugal alcançar níveis mais elevados de proteção social, próximo do patamar dos países capitalistas mais avançados da Europa. O caso português de integração a União Econômica Europeia:

Foi o mais emblemático, afinal a trajetória de uma solitária revolução popular vitoriosa em grande medida liderada por forças alinhadas ao bloco soviético e posteriormente absorvida pelo projeto europeu revelou em um momento de incertezas a respeito da viabilidade da União Europeia, tanto o seu potencial politicamente apassivador como sua força social em se tratando de desenvolvimento econômico. Apesar do ceticismo demonstrado desde o início pelo movimento sindical liderado pela GTP, o entusiasmo com a qual a elite política e as classes dominantes do país aderiram ao projeto assegurou a Portugal um papel pioneiro na unificação do continente (Braga, 2017, p.41).

Estudos baseados em indicadores socioeconômicos do Produto Nacional Bruto (PNB) mostram que Portugal ocupa uma posição semiperiférica na região europeia do sistema mundial e que um fator que reitera esta posição é o grau de homogeneidade da sua estrutura setorial de produção (agricultura, indústria e serviços) e a estrutura de emprego (Sousa Santos 2016).

Tais fatores são reveladores da situação intermediária da sociedade portuguesa e remete à noção de Sistema-mundo que corresponde à ideia de sistema social com estruturas definidas em bases materiais. Essa base constitui a economia-mundo que a entende como uma zona geográfica extensa, uma divisão social do trabalho e um poderoso intercâmbio interno de bens básicos e essenciais como fluxo de capital e trabalho (Wallerstein, 2004).

De acordo com a teoria do sistema-mundo, as estruturas produtivas são constituídas por cadeias de mercadorias centrais ou periféricas, e distintas quan-

tidades dessas cadeias são encontradas em cada economia. Os países centrais abarcam parcela maior de atividades centrais em seu território, enquanto os periféricos contêm relativamente mais atividades periféricas. Por outro lado, as semiperiferias abrangem, sob sua jurisdição, esses dois tipos de cadeias em proporções semelhantes.

As medidas de austeridades impostas pela União Europeia a Portugal tendem a reafirmar esta posição semiperiférica e a aprofundar a distância em relação aos países centrais. A “difícil transição” para um novo modo de regulação social teria esbarrado na própria estrutura heterogênea e pouco autônoma tanto do capital como do trabalho, mas também de uma burguesia que sempre foi muita heterogênea. De um lado, um pequeno grupo de empresários modernos com uma estrutura de lucros baseada na inovação tecnológica em ganhos de produtividade, salários elevados e ligações ao capital transnacional, um setor que foi dramaticamente afetado pelas nacionalizações ocorrida durante a crise revolucionária de 1975. Do outro, uma parcela de pequenos empresários com uma estrutura de lucros assentada em salários baixos, investindo em setores tradicionais cada vez menos competitivos dependentes do protecionismo do Estado (Sousa Santos, 2016).

Quanto aos trabalhadores, a estrutura social portuguesa é ainda mais heterogênea. Há um setor do proletariado urbano, com certo grau de sindicalização e universos culturais proletários, inseridos nos serviços e indústrias nacionalizadas ou de capital estrangeiro. Mas há também uma grande maioria da classe operária inserida em pequenas empresas privadas fora dos grandes centros urbanos ou zonas rurais pluriativas, detentora de pequenas explorações agrícolas, com universos culturais pequeno-burgueses ou camponeses, com familiares provenientes de oriundos de diversos meios sociais. Nas zonas de crescimento industrial mais rápido, quase 40% dos operários vivem em famílias que têm uma atividade agrícola, sendo por isso semiproletários ou agricultores em tempo parcial.

### **O processo das reformas neoliberais em Portugal**

No final da década de 1970, o processo de integração a União Europeia configurou-se como uma decisão política acalentada pela ideia de consolidação da jovem democracia portuguesa, recém-saída da revolução vitoriosa de 25 de abril de 1974. A estratégia de integração à União Europeia apoiou-se, por um lado, no “déficit corporativo” que reforçou a centralidade e autonomia do Estado nacional na condução do processo de transição; e também na perspectiva de democratização social, nos moldes das democracias mais avançadas da Europa ocidental.

A autonomia reivindicada pelo Estado no processo de negociação foi justificada em nome do interesse nacional. Entretanto, as políticas de austeridades,

sustentadas e implantadas a partir de 2011, revelaram que faltou autonomia do governo no controle de mecanismos essenciais garantidores de um desenvolvimento nacional autônomo e de um processo de integração negociado com soberania. Prevaleceram os interesses econômicos dos Estados nacionais de nações opressoras sobre os interesses nacionais de nações oprimidas. O Estado nacional português assumiu a gestão de vultosos recursos (dos chamados fundos estruturais), tendo por base uma gestão totalmente divorciada de estratégias de desenvolvimento do mercado interno e alheio a pressões dos diversos grupos de interesses aí presentes.

A partir de 1986, a política de Estado passava a priorizar o mercado único consolidado no tratado de Maastricht em 1992, quando se concretizou a integração assimétrica europeia, ancorada nas forças do mercado. O estabelecimento da União Econômica Europeia foi crucial para a instituição de uma política que permitiu que países como Portugal abrissem mão de instrumentos de controle da implantação de políticas econômicas e sociais:

Os Estados nacionais prescindiram de instrumentos centrais da sua capacidade soberana para “pilotar” a economia da moeda e logo da política cambial ou da possibilidade de recorrerem ao financiamento por parte do seu banco central - ao controle da circulação de capitais e da criação de crédito, passando pela totalidade da política orçamental e industrial constringidas por regras excessivas e em conformidade com as forças do mercado global no continente. Assim se reduziu substancialmente a margem de manobra nacional, sendo que os instrumentos de política econômica ainda disponíveis a essa escala tendem a ser usados de modo enviesado e perverso: trata-se de usar uma política fiscal para procurar seduzir capitais ou política social e de regulação laboral para baixar os custos do trabalho ( (Reis, et al, 2014, p.23).

A moeda única criada em 1998, no bojo das políticas neoliberais, beneficiou o capital financeiro e as frações mais transnacionalizadas do capital industrial, contribuindo para consolidar as fraturas econômico-financeiras e políticas entre o centro e a periferia europeia, já que as sobredeterminações externas geraram padrões comuns, mas também especificidades nas sociedades periféricas da zona do Euro.

Diversas análises demonstram que a trajetória de integração da economia portuguesa ao processo de integração monetária, durante a década de 1990, gerou endogenamente choques assimétricos devido ao processo de integração externa europeia. Depois de Maastricht, houve uma perda interna e jamais compensada de políticas públicas de crescimento e de desenvolvimento.

Resumidamente, as principais transformações da economia portuguesa foram, sobretudo, induzidas pelo processo de adesão ao euro. A privatização e a

liberalização foram acompanhadas pela regulação financeira e ancoragem cambial, facilitando a expansão do crédito, o afluxo de capital estrangeiro e a queda das taxas de juros reais, permitindo a vários setores institucionais (famílias, empresas, Estado) aumentarem seu endividamento.

Essa mudança de regime de política econômica para manter a estabilidade cambial, impulsionada pela adesão a moeda forte, contribuiu para a perda de competitividade da economia português, pois se tornava cada vez mais incapaz de atrair investimento produtivo. Nesta situação, estabeleceu-se o avanço do capital financeiro sob a forma de crédito, avançando para um modelo híbrido de financeirização assentado nos bancos e no crescente endividamento de todos os setores da economia portuguesa.

### **As políticas de austeridades e a atual precarização das relações de trabalho**

A crise financeira de 2008 só foi reconhecida oficialmente pela União Europeia em outubro de 2008 quando, para evitar o colapso financeiro dos mercados, o Conselho Europeu adotou medidas de emergência, com a mobilização de recursos públicos para resgate dos bancos. Iniciava-se a “fase financeira” da abordagem europeia da crise, consubstanciada numa resposta coordenada para evitar a espiral recessiva da crise financeira global. Tal política implicava resgates bancários, recursos para as políticas orçamentárias e expansionistas.

Em Portugal, essas políticas refletiram uma mudança de rumo da política governamental, a partir da implantação de sucessivos Programas de Estabilidade e Crescimento (PECs). De fato, os PECs deram início às políticas de austeridades com os programas Estabilidade e Crescimento (os PECs I, II, III e IV). De modo geral, priorizaram a contenção do déficit e o controle da dívida pública, aplicando um conjunto de medidas: redução de encargos salariais da Administração pública, dos sistemas públicos de pensões e das despesas de funcionamento do Estado e das prestações sociais; congelamento do investimento público; a racionalização da rede de prestação de serviços públicos; redução dos benefícios fiscais, o aumento das taxas de impostos diretos e indiretos e das sobretaxas de imposto extraordinários; aceleração dos programas de privatizações; e a priorização do controle do déficit orçamentário baseado na compressão dos salários. No centro da argumentação do governo estavam: a crise financeira de 2008, o baixo crescimento econômico desde 2001, a débil dinâmica econômica da produtividade e a perda de competitividade e conseqüente aumento do endividamento externo da economia portuguesa.

A partir desse diagnóstico, o Memorando de Entendimento definia os seguintes objetivos: 1. Promover uma trajetória de crescimento econômico e

de aumento da competitividade. 2. Estabilizar o setor financeiro, 3. Corrigir os desequilíbrios externos e interno, 4. Recuperar a confiança do mercado financeiro. Para o cumprimento desses objetivos, deveria ser traçada a estratégia de consolidação orçamental combinada com a despolarização interna e com o fortalecimento da liquidez e solvência dos bancos portugueses.

Com um amplo leque de medidas, o Memorando envolveu praticamente todos os setores da administração pública, com medidas estruturais de consolidação orçamental, principalmente a reforma do Mercado de trabalho orientado para a desregulamentação.

### **Reformas laborais: impactos no trabalho e nas políticas de emprego**

Como forma de deflação interna e voluntária, a austeridade envolve cortes nas despesas públicas, aumento de impostos, redução de salários, com o objetivo de resgatar a confiança dos empresários e aumentar os investimentos (Mota, 2017). Em um contexto de depressão econômica, a austeridade foi implantada principalmente nos países da zona do euro, mas não resultou em qualquer tipo de recuperação econômica:

isso porque numa situação de depressão, os cortes de despesa pública não aumentam a confiança dos consumidores e dos empresários ao contrario originam um novo choque negativo na procura agregada que faz diminuir a taxa de crescimento econômico, aumentar as falências de empresas e o desemprego e diminuir o rendimento disponível, o que acaba por repercutir no aumento do incumprimento do pagamento das dívidas por parte das famílias e das empresas pressionando o setor bancário (...) a consolidação orçamentária agressiva em depressão da confiança dos agentes econômicos, ao mesmo tempo, que aumenta a incerteza quanto aos seus rendimentos futuros (Mota, 2017, p. 47).

As implicações das políticas de austeridades sobre as relações laborais resultaram da gestão da atual crise, que seguiu o modelo economicamente dominante. As conexões entre a distribuição da riqueza do trabalho para o capital e as assimetrias nas relações laborais foram intermediadas pelas mudanças na legislação do trabalho, da lei 23\2112:

O processo em curso de fragmentação do trabalho e de supressão de boa parte dos direitos a ele vinculados constitui uma ameaça para o equilíbrio da sociedade, porque tende a acentuar a dicotomia de interesses e a polarização entre classes, intensificando a vulnerabilidade dos grupos subalternos estimulando mesmo a conflitualidade social (Leite et al., 2014, p.128).

Portanto, as políticas de austeridades contribuíram para aumentar as assimetrias entre capital e trabalho, numa Europa atravessada por assimetrias entre países



centrais e periféricos. Estas assimetrias de conversão da riqueza do trabalho para o capital intensificaram-se com as medidas nacionais para aumentar a flexibilidade empresarial, aumento da jornada de trabalho ou redução do pagamento suplementar com contratos de trabalho atípicos: duração determinada; trabalho em tempo parcial; trabalho temporário; trabalho intermitente; tele-trabalho; medidas de flexibilização das relações laborais e de negociação coletiva, com o progressivo enfraquecimento da representação sindical (Duarte, 2011; Costa, 2012).

Os processos de reformas laborais na Europa apresentaram três aspectos fundamentais: 1. A ideia de crise serviu de pretexto para introduzir as reformas na legislação laboral. 2. Essas reformas produziram efeitos negativos nos setores de proteção social e nos direitos fundamentais dos trabalhadores. 3. É notória a ausência de bases democráticas dessas reformas, impostas por decretos, estratégias legislativas e acordos entre o governo português e os credores internacionais.

As medidas foram adotadas a partir do Memorando de Entendimento também apresentaram três categorias de medidas: 1. Medidas tributaria; 2. Medidas de proteção social; 3. Medidas de natureza laboral. Especificamente, a vertente de natureza laboral apresenta um amplo espectro de medidas (Leite et al., 2014).

Em de setembro de 2010, no final do governo socialista de Jose Sócrates, os cortes salariais de 3,5 a 10%, foram impostos aos trabalhadores da Administração pública, incluindo o setor empresarial do Estado com salário superiores a 1500,00 euros – como previsto por lei orçamental de 2010, no quadro do Programa de Estabilidade e Crescimento (PAC III). Mesmo considerados inconstitucionais (pelo acórdão 413 | 2014), os cortes foram novamente aprovados pelo parlamento e implantados pelo governo. Em 2011, sob o governo de Pedro Passos Coelho, foi estabelecido o corte de 50% sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS) nos subsídios de Natal, como medida de controlar despesas públicas. Em 2012 e 2013, foi implantada a supressão do subsidio de férias e de Natal, de funcionários públicos e pensionistas (com subsidio acima de 600 euros e a partir de rendimentos brutos de 1.100,00 euros). Por fim, a eliminação das promoções e progressões na carreira de função pública.

O forte aumento da carga fiscal, principalmente para consumidores e assalariados, ampliou o fosso entre capital e trabalho. Para os contratados de trabalho realizados após 1º de novembro de 2011, foi determinada a redução das compensações por demissões por justa causa e redução de fim de contratos de 30 para 20 dias – para cada ano de serviço, até um máximo de 12 salários. Foram também criadas condições para facilitar as demissões por inadaptação ou extinção do posto de trabalho; para aumentar o tempo de trabalho, com a redução de três dias de férias, para a supressão de quatro feriados e liberalização do “banco de horas”, além da redução do subsidio de desemprego para futuros empregados. Finalmente, a desvalorização do papel dos sindicatos na contratação coletiva.

Esse conjunto de medidas desestruturou as relações de trabalho em Portugal. A flexibilização do mercado de trabalho, por exemplo, expressou-se claramente no chamado Livro Verde das relações laborais (Dray et al., 2016), que introduziu a rigidez formal da legislação laboral. Nesse quadro de questões controversas, foi instituída a terceira alteração do Código do trabalho, concretizada pela lei 23|2012:

Se operou por via legislativa um profundo retrocesso social, uma tão avultada transferência de rendimentos dos trabalhadores para os empregadores conseguida, basicamente à custa da desvalorização do trabalho e de aumento do tempo de trabalho sem qualquer contrapartida para o trabalhador. (...) a lei alterou profundamente as condições de troca da força de trabalho e também as suas condições de uso. A sua fúria redistributiva de rendimento entre o trabalho e o capital atingiu tais proporções que o legislador ousou anular (revogar) e suspender normas de convenções coletivas vigentes há anos e reduzir vantagens nela consagradas (...) Mais ainda não hesitou sequer em fazer o mesmo aos contratos individuais de trabalho, profanando assim, um dos santuários sagrados” das modernas civilizações ocidentais da autonomia contratual (Reis et al, 2014, p. 139-140).

A consolidação desse processo de desestruturação das relações de trabalho pela lei 68|2013 aumentou o período normal de trabalho em funções públicas, de 35 para 40 horas semanais, colocando Portugal no quadro dos países onde se trabalha mais horas por semana.

Esse quadro de políticas de austeridades convertidas em lei mostra claros sinais de desestruturação das relações laborais com o aumento do desemprego e das várias formas de trabalho precário. A revisão do Código de trabalho consolida a perda de autonomia dos parceiros sociais, principalmente dos sindicatos com tendências de individualização das relações laborais, amplamente acentuada com a crise (inclusive dentro do campo sindical), além do fortalecimento das assimetrias no mercado de trabalho entre as classes de rendimentos mais baixos dos setores público e privado (Costa, 2014).

Entre 2005 e 2009, o governo de Jose Sócrates instituiu as chamadas políticas de emprego, que operaram a partir de eixos estratégicos: 1. Organização dos serviços públicos de emprego; 2. Formação profissional; 3. Políticas ativas de proteção social. O objetivo era responder aos desafios da qualificação do trabalho, do emprego e da adaptação às empresas. A lógica era “tornar o trabalho um fator de imunidade contra a pobreza e uma garantia da melhoria da qualidade de vida” (Hespanha et al, 2017, p.123).

Para reparar os danos sociais, foram criados programas governamentais de reconhecimento e certificação de competências, formação tecnológica; e políticas públicas para a criação de empregos e voltadas para de mercado de trabalho.

No caso da adaptação às empresas, as políticas deveriam aplicar uma estratégia de transformação modernizadora da legislação laboral, conciliando os direitos dos trabalhadores com o aumento da capacidade de adaptação das empresas em razão dos desafios da produtividade e da competitividade – tornando o emprego uma salvaguarda contra a exclusão social (cidadania laboral).

No início da crise internacional de 2008, ainda se mantinha a promoção das políticas de emprego com ênfase no investimento público e modernizador, para internacionalizar a economia e firmar um pacto para o emprego, reforçando a parceria como setores sociais. Entretanto, em 2011, sob a forte pressão externa devido ao acordo firmado com a Troica (Comissão Europeia, FMI e bancos europeus), o governo priorizou o acordo assumido com os credores internacionais. O objetivo estratégico passou ser a redução do peso do Estado para o limite das possibilidades financeiras do país, com a necessária contenção das despesas da Administração pública.

No domínio específico das políticas de emprego, o lema passou ser a modernização do mercado de trabalho, com as relações laborais flexibilizadas e o fim dos contratos temporários, ajustados à realidade das empresas, do incentivo à produtividade do trabalho e dificuldades de acesso ao subsídio do desemprego. Foi proposta uma nova geração de políticas de acordo com as perspectiva das empresas, incluindo o fomento da capacidade de polivalência e empregabilidade<sup>2</sup>.

Ocorreu crescimento acentuado do desemprego, incremento da proporção de desempregados de longa duração da população desempregada total; aumento do trabalho precário; risco de desemprego e o crescimento do desemprego jovem notadamente entre os jovens com níveis de qualificação mais elevados<sup>3</sup>. Nesse período, houve uma aproximação entre a taxa de desemprego feminino e masculino, pois os empregos masculinos foram severamente afetados pela crise

---

<sup>2</sup> Entre 2008 e 2015, houve uma diversidade de medidas políticas, de mudanças nas categorias e subcategorias no âmbito das políticas de emprego: formação profissional – inserção profissional, criação de empregos e mercado social de empregos. O decreto de 2015 estabeleceu uma nova estrutura dos programas e das medidas: 1. Programa de apoio à contratação – destinada aos desempregados; 2. O programa de apoio ao empreendedorismo; 3. O programa de apoio à integração para desenvolver e ou complementar competências; 4. O programa de apoio à inserção, para promover a empregabilidade (Silva et al, 2017).

<sup>3</sup> Esta situação sofreu uma ligeira inversão em 2014 e 2015, com a taxa de desemprego decrescendo de 13,5 em 2014, para 12,6 em 2015. A explicação para esta redução está ligada principalmente a: alterações nas políticas de emprego e nos procedimentos estatísticos utilizados (desempregados em estágios, formação profissional e em programas ocupacionais deixaram de ser considerados desempregados); mudanças configuradas como estruturais no modo de contratação dos trabalhadores e do funcionamento do mercado de trabalho de forma mais geral; recursos dos próprios desempregados a outras alternativas (como emigração, procura de biscoites ou outros tipo de trabalho na economia informal e ainda uma ligeira recuperação de algumas atividades económicas como turismo e restauração (Valadas, 2017).

principalmente nos setores da construção civil e das obras públicas, na indústria e na administração pública (Valadas, 2017).

Em termos de grupos demográficos, houve uma explosão do desemprego afetando a população mais jovem. Entretanto, se, em 2013, a taxa de desemprego entre 15 e 24 anos era de 38.1 %, no ano de 2015, ela diminuiu para cerca de 30%. Os mais atingidos pelo desemprego foram os jovens com um nível básico de educação<sup>4</sup>. Outra tendência registrada tem a ver com o número de trabalhadores portugueses que nos últimos anos emigraram para outros países da União Europeia.

Portugal foi um dos países da UE mais afetados pela crise de 2008, com a situação econômica agravada pelo crescimento do desemprego a partir de 2011. Os efeitos da crise, ampliados pelas orientações econômicas e políticas definidas pelo Memorando de Entendimento, determinaram um aumento sem precedentes do desemprego e uma diminuição dos empregos disponíveis. E as medidas institucionais também contribuíram para a magnitude da recessão.

Mesmo com a retomada econômica, em 2017, a precariedade não saiu de cena. Dados mais recentes dos fundos de compensação do trabalho (FCT) e de Garantia de Compensação do Trabalho (FGCT) mostram que a consolidação da recuperação econômica não alterou a distribuição por tipo de contratos realizados depois de 2013. O peso dos contratados permanentes, na vigência de 2017, continuava a ser diminuto, em torno de 34% dos novos contratos (Valadas, 2017).

A disparidade entre o número de contratos assinados e vigentes continua a ser reveladora da volatilidade dos contratos de trabalho. Desse modo, o predomínio da precariedade é acompanhado por um declínio da remuneração média dos novos contratos permanentes (Observatório sobre crises e alternativas, 2015).

De acordo com Braga (2017), os efeitos das transformações do regime de acumulação, baseado na reparação dos danos sociais teve um imediato impacto sobre o mundo do trabalho em Portugal. Fazendo-se abstração do grande número de jovens trabalhadores que emigraram (500 mil desde 2012), havia, no terceiro semestre de 2015, 935 mil desempregados e 2 milhões de trabalhadores precários, contratados por tempo determinado ou por meio dos “recibos verdes”<sup>5</sup>.

Atualmente, cerca de 54,4% da força de trabalho em Portugal encontram-se subempregadas ou desempregadas, evidenciando os inevitáveis efeitos das políticas neoliberais que atualmente determinam as diretrizes do capitalismo mundial.

---

<sup>4</sup> Os países do Sul mostram as dificuldades sentidas pelos jovens na transição da escola para o mercado de trabalho – frequentemente em empregos temporários, de tempo parcial ou involuntário (Euro found, 2014).

<sup>5</sup> Os falsos recibos verdes transformaram-se num dos eixos de lutas dos trabalhadores precários portugueses que se mobilizaram contra o que foi considerado fraude contra os direitos do trabalho.

## Referências

- BRAGA, Ruy. *A rebeldia do precariado: trabalho e neoliberalismo no Sul global*. São Paulo: Boitempo, 2017.
- COSTA, Hermes Augusto. Transformações do trabalho e reação sindical. *Revista de Ciências Sociais*, Lisboa, n. 41, p. 45-60, 2014.
- \_\_\_\_\_. Do contexto das reformas laborais as respostas do campo sindical. *Cadernos do Observatório*, Lisboa, n. 4, p. 5-17, 2015.
- \_\_\_\_\_. Sindicalismo e atores sociolaborais em contexto de austeridade: do voluntarismo dos protestos ao receio das alianças. *Análise Social*, n. 224, vol. LII, p. 662-688, 2012.
- COSTA, Hermes; DIAS, Hugo; SOEIRO, José. As greves e a austeridade em Portugal: olhares, expressões e recomposições. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 103, p. 173-202, 2014.
- DRAY, Guilherme et al. *Livro Verde das relações laborais*. Lisboa: Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2016.
- DUARTE, Ana Maria. As faces precárias da flexibilidade. In: MATOS, José Nuno; DOMINGOS, Nuni, KUMAR, Rahul. (orgs.). *Precários em Portugal: entre a fábrica e o Call Center*. Lisboa: Edições 70, 2011.
- EUROFOUND (2014). *Mapping youth transitions in Europe. Luxemburg*: Publications Office of the European Union. 2014. Disponível em [http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef1392en\\_0.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1392en_0.pdf). Acesso em 05 jun. 2015.
- HESPANHA, Pedro; CALEIROS, Jorge. O labirinto das políticas de emprego. *Cadernos do Observatório*, Lisboa, n. 10, p. 6-62, 2017.
- LEITE, Jorge et al. Austeridade, reformas laborais e desvalorização do trabalho. In: REIS, José (org.). *A economia política do retrocesso: crise, causas e objectivos*. Coimbra: Almedina/CES, 2014.
- MOTA, Paulo. *Austeridade expansionista*. Coimbra: Editora Almedina, 2017.
- OBSERVATÓRIO sobre Crises e Alternativas. Crise e mercado de trabalho: menos desemprego sem mais emprego? *Barómetros das crises*, Lisboa, n. 13, p. 1-10, 2015.
- REIS, Jose et al. *A economia política do retrocesso* (coord.): crise, causa e objectivos. Observatório sobre crises e Alternativas. Coimbra: Almedina, 2014.
- SANTOS, Boaventura Sousa. *A difícil democracia: reinventar as esquerdas*. São Paulo: Boitempo, 2016.

SILVA, Manuel Carvalho da; HESPANHA, Pedro; CALDAS, José Castro (orgs.).  
*Trabalho e Políticas de emprego: um retrocesso evitável*. Lisboa: Actual, p. 197-243, 2017.

VALADAS, Carla. Crise e novas tendências do Mercado de Trabalho. In: *Trabalho e políticas de emprego*. Lisboa: Editora Actual, 2017.