



# A CRISE, A TROIKA E AS ALTERNATIVAS URGENTES

Alexandre Abreu, Hugo Mendes,  
João Rodrigues, José Guilherme Gusmão,  
Nuno Serra, Nuno Teles, Pedro Delgado Alves,  
Ricardo Paes Mamede

L I S B O A :  
TINTA-DA-CHINA  
M M X I I I



© 2013, autores e  
Edições tinta-da-china, Lda.  
Rua Francisco Ferrer, 6A  
1500-461 Lisboa  
Tels: 21 726 90 28/29/30  
E-mail: info@tintadachina.pt  
www.tintadachina.pt

Título: *A Crise, a Troika e as Alternativas Urgentes*  
Autores: Alexandre Abreu, Hugo Mendes,  
João Rodrigues, José Guilherme Gusmão,  
Nuno Serra, Nuno Teles, Pedro Delgado Alves,  
Ricardo Paes Mamede  
Design dos gráficos: Nuno Fonseca  
Revisão: Tinta-da-china  
Composição e capa: Tinta-da-china

1.ª edição: Agosto de 2013

ISBN 978-989-671-169-6  
Depósito Legal n.º 363067/13

# Índice

Introdução	9
1. O que conduziu a economia portuguesa à crise?	17
Mais do que a causa, a dívida pública é consequência da crise	18
A dívida externa como problema central	22
Privatizações, desregulamentação, liberalização e instabilidade financeira	25
Privatizações, desregulamentação, liberalização... e o processo de integração europeia	29
Choques sucessivos na era do euro	34
Viver sob a mesma moeda	39
Em síntese	43
2. O que levou Portugal a pedir a intervenção da Troika?	45
2008: a crise e as respostas iniciais da União Europeia	45
O impacto da crise em Portugal e o caminho da crise da dívida	50
As hesitações europeias perante o agravar da crise das dívidas	53
O PEC IV e a antecâmara do pedido de assistência financeira	57
Em síntese	61
3. Em que consiste o programa acordado com a Troika?	63
Um programa repartido em diversos documentos	64
Conhecer o Memorando passo a passo	67
O programa da Troika tem uma linhagem antiga	72
Em síntese	74

4. Depois de tantas alterações, o Memorando ainda é o mesmo?	77	7. Quais as implicações deste programa para o futuro de Portugal?	143
Alteração de metas e objetivos	77	A austeridade permanente como programa	144
Alterações no quadro de medidas de política	82	Um programa para o retrocesso civilizacional do país	148
Perante o falhanço da receita, baixam-se as expectativas... e reforça-se a austeridade	86	Que futuro nos oferecem as «reformas estruturais»?	150
Estado, políticas sociais e procura interna: as grandes vítimas do Memorando e suas alterações	90	Em síntese	154
Em síntese	92		
5. Que consequências teve a implementação do programa da Troika até aqui?	95	8. O «regresso aos mercados» é o fim do programa da Troika?	157
O regresso ao passado no consumo e no investimento	96	O «regresso aos mercados» pela mão de Mario Draghi	158
A destruição de emprego em massa	101	A importância do anúncio da nova política do BCE no verão de 2012	162
A destruição da economia: incumprimento e falências	107	O «pós-Troika»: um «regresso aos mercados» sob tutela	165
O Estado social sob pressão	111	O «regresso aos mercados» não é o fim da austeridade	170
Aumento da pobreza e da desigualdade	115	Em síntese	173
Em síntese	117		
6. O programa da Troika resolve os problemas da economia portuguesa?	119	9. Quais as alternativas ao programa do governo e da Troika?	175
A relação entre problemas conjunturais e problemas estruturais	120	Austeridade com crescimento?	177
Os problemas que o programa da Troika resolve – e aqueles que agrava	122	Austeridade à espera de melhores dias	182
O equilíbrio das contas externas é um sinal de sucesso?	127	Começar pelos princípios	184
O programa da Troika e os problemas estruturais da economia portuguesa	134	A renegociação da dívida como questão central	185
Em síntese	141	A relevância de um governo preparado para resistir ao medo e à chantagem	187
		Em síntese	191
		Agradecimentos	193
		Notas biográficas	195

## Introdução

Já conhecemos o guião: de cada vez que um novo governo entra em funções, atribui ao governo anterior a origem de todos os males do país. Ao fazê-lo, os novos governantes tentam, previamente, responsabilizar os anteriores pelos eventuais insucessos futuros das suas políticas. Procuram, também, legitimar as medidas impopulares que se prepararam para adotar.

O governo que saiu das eleições de junho de 2011 não será exceção, mas foi mais longe: segundo o novo discurso oficial, a profunda crise em que Portugal se encontrava devia-se não apenas aos erros das governações anteriores, mas também ao comportamento irresponsável dos portugueses, que andaram – garantem-nos – a viver acima das suas possibilidades.

Com este discurso, repetido até à exaustão pelos comentadores do regime, procurou-se descredibilizar as posições críticas e fomentar a autculpabilização, com o propósito de neutralizar a resistência dos cidadãos às políticas de austeridade (cortes na despesa social, contração do investimento público, aumentos de impostos, etc.) e às ditas «reformas estruturais» que destroem os direitos laborais e sociais (facilitação dos despedimentos, redução da duração e dos montantes de subsídio de desemprego, etc.).

Sejamos claros: houve, efetivamente, decisões tomadas por governos anteriores (PPP, BPN, swaps...) cujos benefícios para o bem coletivo são, na melhor das hipóteses, questionáveis e que contribuíram para o agravar da situação das contas públicas nacionais; são também do conhecimento comum algumas práticas individuais de consumo ostentatório, muitas vezes financiado a crédito e dificilmente sustentável a prazo. Exemplos de um caso e de outro fazem as delícias dos comentadores de serviço, que os apresentam como a prova provada de um país que precisa de sofrer para se redimir.

O problema do discurso oficial não está, pois, em basear-se em exemplos falsos. O problema da história que nos contam é que toma a pequena parte pelo todo, deixando de fora o que é efetivamente importante.

Como veremos adiante, se é verdade que não faltam exemplos de má governação no passado recente, as condições que conduziram à crise começaram a avolumar-se há duas décadas, fruto da conjugação de uma integração europeia disfuncional, de alterações significativas no contexto global e de fragilidades estruturais da economia e da sociedade portuguesas. Tais condições foram agudizadas pela crise financeira internacional de 2008-2009, cujos efeitos se fizeram sentir em diferentes países do mundo, mas que afetaram de modo mais acentuado economias que apresentavam à partida maiores fragilidades. Assim sendo, é difícil sustentar que foram essencialmente os erros das governações anteriores – que existiram e não devem deixar de ser apontados – que nos conduziram à crise e ao recurso à assistência financeira externa.

Quanto à ideia de que andámos a viver acima das nossas possibilidades, simplesmente não se aplica à grande maioria das famílias portuguesas. De facto, em 2010, cerca de 63 por cento das famílias não tinham qualquer dívida aos bancos ou a outras instituições financeiras. A minoria que acede ao crédito em Portugal tem por objetivo a aquisição de casa própria (o crédito para consumo é residual), sendo quase sempre caracterizada por condições socioeconómicas acima da média (como é sabido, o acesso ao crédito é tipicamente dificultado pelos bancos quando se trata de trabalhadores de baixos rendimentos ou precários, estudantes, pensionistas, ou famílias monoparentais ou com desempregados). A demonstração disso é que os níveis de incumprimento no pagamento de empréstimos por parte das famílias têm sido historicamente reduzidos (a taxa de incumprimento aumentou para 6,6 por cento em 2012, um valor superior aos 4,4 por cento registados em 2008, mas ainda assim modesto).

Em resumo, se queremos explicar por que motivo Portugal se viu forçado a recorrer a um empréstimo internacional e a sujeitar-se às condições impostas pela Troika (constituída pelo FMI, o BCE e a Comissão Europeia), temos de ir para lá do discurso moralista e autoculpabilizante que nos é habitualmente servido nos comentários televisivos. Compreender as causas da crise é também um passo fundamental para perceber a urgência de se encontrarem alternativas ao programa do governo e da Troika.

É hoje evidente que a estratégia da Troika e da atual governação foi desastrosa. A destruição massiva de emprego, a instabilidade profissional e pessoal, o alastramento

das situações de privação material, a emigração forçada, o aumento das desigualdades, as falências de empresas – tudo isto são sinais de uma economia e de uma sociedade em desagregação. Alguns insistem em ver nestes sinais os custos inevitáveis, e supostamente transitórios, de um processo de ajustamento necessário e essencialmente correto. No entanto, ao fim de dois anos de aplicação do Memorando de Entendimento assinado com a Troika, tornaram-se claros os sinais de que a estratégia aí inscrita falhou *nos seus próprios termos*: as metas de redução dos défices foram sucessivamente adiadas e a dívida pública é hoje mais insustentável do que no início do programa de ajustamento. Mesmo os indicadores que são apresentados como sinais de sucesso do programa – a evolução do saldo da balança comercial, o nível de endividamento das empresas e das famílias, a estabilidade financeira dos bancos ou a procura de títulos de dívida pública no muito badalado «regresso aos mercados» – só por má-fé ou otimismo desmedido poderão ser lidos enquanto tais.

Apesar dos sinais evidentes de degradação da situação económica e social, a Troika e o governo, com o apoio do presidente da República, não hesitam em prosseguir a via estabelecida no Memorando de Entendimento. Não é por simples teimosia ou negação da realidade que isto sucede. Na verdade, embora hesitem em admiti-lo, na perspetiva do governo e da Troika a estratégia em curso está a ser bem-sucedida no que é fundamental, ou seja: produzir alterações profundas, em muitos casos dificilmente reversíveis, no funcionamento da sociedade, da economia e do Estado. Privatizações, desregulamentação do mercado de trabalho,

redução da fiscalidade sobre as empresas, degradação dos serviços coletivos, erosão do sistema público de pensões – estes são ingredientes de um programa de governação que não foi sufragado pelo povo português nas urnas. Para aqueles que defendem uma economia e uma sociedade inteiramente entregues às lógicas do mercado, a profunda crise em que Portugal e outros países europeus se encontram constitui uma oportunidade histórica para impor a agenda política que sempre defenderam – e que dificilmente conseguiriam fazer passar em condições normais de funcionamento das democracias.

O Memorando de Entendimento acordado entre o governo português e a Troika em maio de 2011 contém os elementos fundamentais do programa político acima descrito. Este programa tem evoluído de acordo com as circunstâncias, como é visível nas sucessivas mutações ocorridas no Memorando, na sequência das avaliações trimestrais a que está sujeito. Como discutiremos adiante, a adoção dessa estratégia pode vir até a dispensar a existência de um Memorando enquanto tal, uma vez que os mecanismos de financiamento e de condicionalidade se têm vindo a alterar no quadro europeu. No entanto, o essencial desta estratégia para lidar com a crise tem-se mantido inalterado, independentemente das revisões do Memorando – e assim continuará caso haja lugar a um segundo resgate ou mesmo num cenário de «regresso aos mercados» apoiado num «programa cauteloso» acordado com as instituições europeias.

A estratégia que tem vindo a ser prosseguida revela-se incapaz de dar uma resposta eficaz aos problemas fundamentais que a economia portuguesa enfrenta. Pelo

contrário, ela continuará a agravar esses problemas, independentemente das alterações de detalhe ou de forma. De facto, o fundamentalismo de mercado inscrito no programa do governo e da Troika – e, de resto, nas atuais regras e orientações emanadas das instituições da UE – parte de pressupostos e de visões ideológicas sobre os problemas da economia portuguesa e sobre a forma de os resolver, estando longe de corresponder a opções técnicas asséticas, tomadas com base num diagnóstico fundamentado e inquestionável das dificuldades. A construção de alternativas a este modelo de sociedade, que nos conduz ao retrocesso civilizacional, passa, em primeiro lugar, por desconstruir a narrativa que serve para justificar as políticas da Troika e da atual governação. A crítica da estratégia inscrita no Memorando de Entendimento e a denúncia das suas consequências, imediatas e a prazo, constituem dois dos propósitos centrais deste livro.

Mas denunciar a estratégia do Memorando e as suas consequências presentes e futuras não basta para se encontrar uma saída que constitua uma efetiva alternativa para a crise atual. À denúncia é preciso juntar a capacidade de apresentar propostas em que as pessoas tenham razões para acreditar e que abram perspectivas reais de um futuro distinto daquele que nos é oferecido pelo fundamentalismo de mercado reinante. Ao fim de três anos de austeridade, têm sido inúmeros e, em muitos casos, de grande dimensão os protestos populares ocorridos em vários pontos do continente europeu, incluindo Portugal. E, não obstante, tardam em emergir dos atos eleitorais soluções governativas que traduzam as expectativas, cada vez mais generalizadas,

de uma mudança fundamental de políticas. Em parte, a dificuldade de traduzir o descontentamento em votos – ou de traduzir as vitórias eleitorais em efetivas alterações de rumo – resulta da situação económica, financeira, política e institucionalmente complexa em que se encontram presentemente a UE e os estados que a integram. Mas resulta igualmente do facto de os eleitores não reconhecerem como verdadeiras alternativas, ou de não considerarem como credíveis, as propostas enunciadas pelas forças que se opõem à estratégia da austeridade. Assim, este livro pretende também contribuir para a reflexão sobre os caminhos alternativos possíveis e desejáveis.

A combinação da denúncia e da proposta constitui um elemento fundamental da intervenção do Congresso Democrático das Alternativas, no seio do qual surgiu o projeto do presente livro. O Congresso afirma-se hoje como um movimento cívico de intervenção política não-partidária, que reúne cidadãos de diferentes orientações políticas, com e sem partido, visando a construção de denominadores comuns nas opções de política pública e nos processos de ação coletiva que fundamentem, deem força e credibilizem alternativas políticas de governação. A expectativa dos autores é que este livro contribua ainda para gerar as convergências e a mobilização cívica necessárias para resgatar Portugal para um futuro decente.

## Notas biográficas

ALEXANDRE ABREU

Lisboa, 1979. Economista. Doutorado em Economia pela Universidade de Londres, é atualmente investigador e professor convidado no ISEG-UTL, tendo como interesse de investigação principal a economia política do desenvolvimento. É coautor dos blogues Ladrões de Bicicletas e Eurozone 2013 e comentador de assuntos económicos e políticos nacionais, europeus e africanos em diversos meios de comunicação social.

HUGO MENDES

Porto, 1976. Licenciado em Sociologia pelo ISCTE, fez estudos doutorais na Universidade de Warwick, no Reino Unido. Assessor do Grupo Parlamentar do Partido Socialista na Assembleia da República, na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública. É investigador do CESNOVA, da Universidade Nova de Lisboa. Foi assessor da ministra da Educação do XVII Governo, e assessor do secretário de Estado adjunto do primeiro-ministro no XVIII Governo. É coautor do blogue Jugular.

JOÃO RODRIGUES

Coimbra, 1977. Economista. Investigador do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e professor auxiliar convidado da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Doutorado pela Universidade de Manchester. A sua investigação tem-se debruçado sobre temas de economia política, da história do neoliberalismo à crise do euro, sendo autor de diversas publicações nessas áreas. É membro do Conselho Editorial do *Le Monde Diplomatique* (edição portuguesa) e coautor do blogue Ladrões de Bicicletas.

JOSÉ GUILHERME GUSMÃO

Lisboa, 1976. Economista. Assessor no Parlamento Europeu, na Comissão de Assuntos Económicos e Monetários e doutorando no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Foi deputado pelo Bloco de Esquerda à Assembleia da República durante a XI Legislatura, em que foi vice-presidente da Comissão de Orçamento e Finanças. Trabalhou no Centro de Investigação sobre Economia Portuguesa e no Dinâmia'CET – Centro de Estudos sobre Mudança Socioeconómica e o Território. É coautor do blogue Ladrões de Bicicletas.

NUNO SERRA

Guarda, 1968. Geógrafo. Doutorando na Faculdade de Economia/Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, no Programa de Doutoramento em Governação, Conhecimento e Inovação. Publicou, entre outras obras, *Estado, Território e Estratégias de Habitação* (Quarteto, 2002)

e coordenou, com José Soeiro e Miguel Cardina, *Não Acredite em Tudo o Que Pensa: Mitos do senso comum na era da austeridade* (Tinta-da-china, 2013). É técnico superior na Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e coautor do blogue Ladrões de Bicicletas.

NUNO TELES

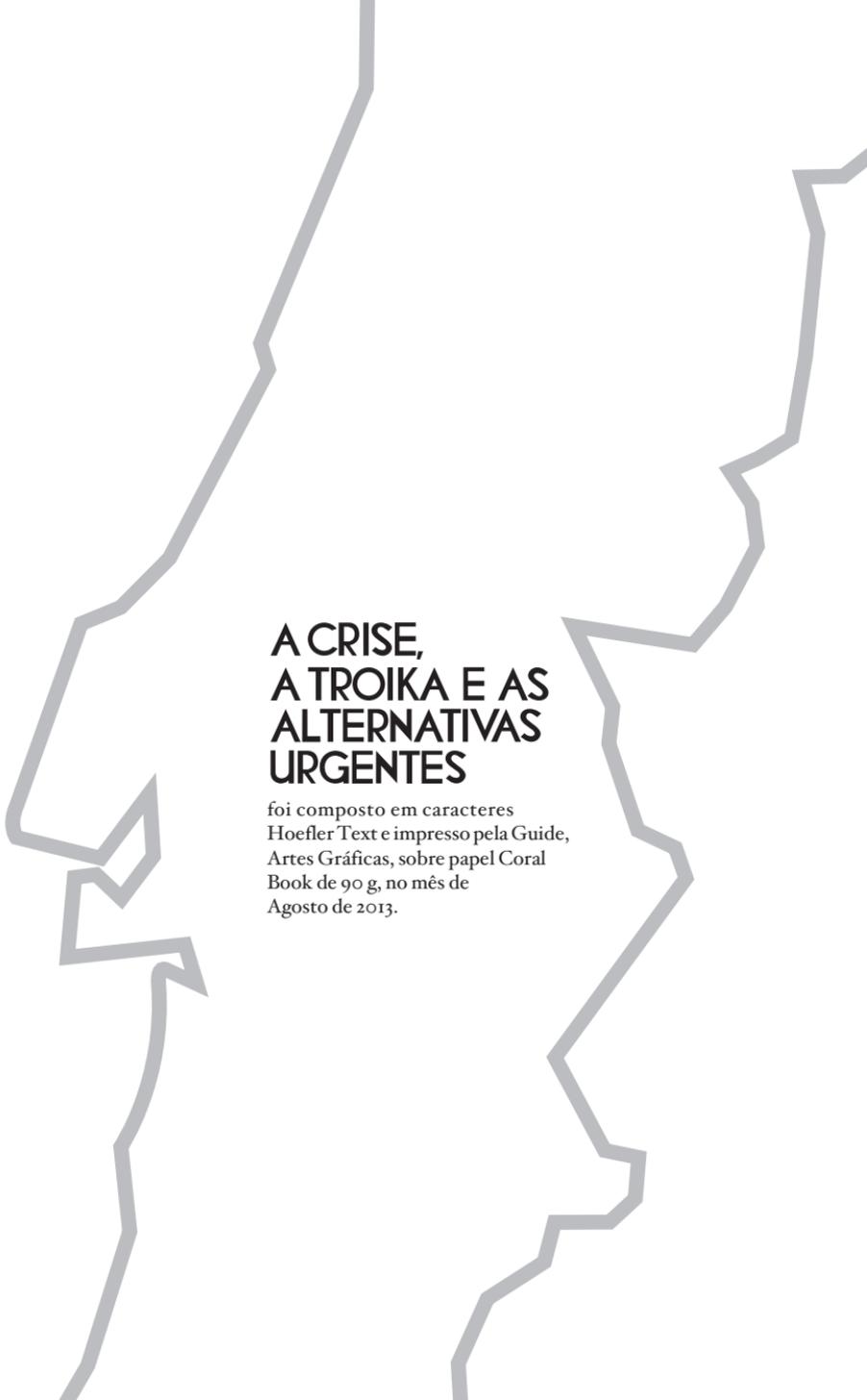
Viseu, 1980. Economista. Investigador no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e doutorando da School of Oriental and African Studies (SOAS), da Universidade de Londres. Os seus interesses em investigação centram-se na área da financeirização das economia e do desenvolvimento. Membro do grupo Research on Money and Finance, sediado na SOAS, é um dos autores do livro *Eurozone in Crisis* (Verso, 2011). É coautor do blogue Ladrões de Bicicletas.

PEDRO DELGADO ALVES

Lisboa, 1980. Docente na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa desde 2004, nas áreas do Direito Constitucional, Administrativo, do Ambiente e Internacional Público. Deputado à Assembleia da República desde 2011. Foi diretor adjunto do Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros (2008-2009) e fez parte do Conselho Consultivo da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (2008-2011). Foi secretário-geral da Juventude Socialista (2010-2012) e vice-presidente dos Jovens Socialistas Europeus (2009-2011). É coautor do blogue Filibuster.

RICARDO PAES MAMEDE

Coimbra, 1974. Economista e professor auxiliar do Departamento de Economia Política do ISCTE-IUL, onde leciona desde 1999 nas áreas da Economia Europeia e das Políticas Públicas. Doutorado em Economia pela Universidade Bocconi (Milão). Coordenador do Núcleo de Estudos e Avaliação do Observatório do QREN desde 2008. Foi diretor de serviços de análise económica e previsão do Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e da Inovação em 2007 e 2008. Membro do Dinâmia'CET – Centro de Estudos sobre Mudança Socioeconómica e o Território. É coautor do blogue Ladrões de Bicicletas.



# A CRISE, A TROIKA E AS ALTERNATIVAS URGENTES

foi composto em caracteres  
Hoefler Text e impresso pela Guide,  
Artes Gráficas, sobre papel Coral  
Book de 90 g, no mês de  
Agosto de 2013.