



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Discursos e práticas políticas sobre a segurança no emprego em Portugal

Ana Bela dos Santos Antunes

Mestrado em Ciências do Trabalho e Relações Laborais

Orientadora:

Professora Doutora Luísa Veloso, Professora Auxiliar,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2020

Discursos e práticas políticas sobre a segurança no emprego em Portugal

Ana Bela dos Santos Antunes

Mestrado em Ciências do Trabalho e Relações Laborais

Orientadora:

Professora Doutora Luísa Veloso, Professora Auxiliar,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2020

Agradecimentos

A todos os homens e a todas as mulheres que, ao longo dos tempos, têm pugnado por melhores condições de trabalho e de emprego: sem o seu empenho, a sua perseverança e a sua fé, não me teria sido possível a aprendizagem que concorreu para este trabalho.

A todos os professores e professoras, por me possibilitarem a aprendizagem de ‘velhos’ e de ‘novos’ temas, teorias, conceitos e, em particular, por me facilitarem a compreensão do trabalho e do emprego sob outras ‘lentes’. Um agradecimento especial à Professora Doutora Luísa Veloso, por toda a disponibilidade e apoio na orientação deste trabalho.

A todos/as os/as colegas do ISCTE, com quem partilhei esta aprendizagem.

A todos os/as colegas de trabalho, com quem partilhei a angústia e a alegria de ‘regressar à escola’ e que me incentivaram a prosseguir.

E, finalmente, ao meu marido e às minhas filhas, que me têm acompanhado, apoiado e confortado neste longo, desafiante e estimulante trajeto.

Obrigada!

“And whereas conditions of labour exist involving such injustice, hardship and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled; and an improvement of those conditions is urgently required; as, for example, by the regulation of the hours of work, including the establishment of a maximum working day and week, the regulation of the labour supply, the prevention of unemployment, the provision of an adequate living wage, the protection of the worker against sickness, disease and injury arising out of his employment, the protection of children, young persons and women, provision for old age and injury, protection of the interests of workers when employed in countries other than their own, recognition of the principle of equal remuneration for work of equal value, recognition of the principle of freedom of association, the organization of vocational and technical education and other measures;”

[Preâmbulo da Constituição da Organização Internacional do Trabalho
(extrato), anexo ao Tratado de Versalhes, assinado em 1919]

Resumo

A segurança no emprego constitui uma das dimensões da qualidade do emprego, sendo considerada a que mais concorre para o bem-estar das pessoas empregadas; tem, ainda, sido objeto de atenção da academia e dos políticos, destacando-se os debates entre os defensores de maior proteção dos trabalhadores e os que invocam mais flexibilidade nas normas de regulação do trabalho.

A segurança no emprego pode ser perspectivada em função dos atores sociais (trabalhadores, empregadores, governos), o que poderá determinar as suas práticas sociais neste âmbito, incluindo as práticas discursivas.

Dado o papel central dos governos na definição e implementação das políticas públicas, este estudo tem como objetivo analisar os discursos e a ação política dos governos de Portugal, entre 2011 e 2018, sobre a segurança no emprego, e verificar se estes discursos se traduziram, ou não, em políticas públicas. Para tal, procede-se à análise temática de documentos programáticos e legislação elaborada pelos governos, procurando evidências dos temas ‘segurança no emprego’ e ‘qualidade do emprego’, bem como à análise das narrativas, para perceber a evolução dos discursos e das políticas públicas.

Os resultados apontam para diferentes perspetivas e discursos sobre a ‘segurança no emprego’, em função dos governos, com impactos na definição dos problemas a resolver no mercado de trabalho e da agenda política, bem como na formulação das medidas de política pública para a sua resolução. Todavia, observa-se uma continuidade das medidas de política pública ao longo do tempo, não se verificando qualquer disrupção entre as políticas públicas implementadas.

Palavras-chave: ‘qualidade do emprego’, ‘segurança no emprego’, ‘discurso político’, ‘políticas públicas’

Abstract

Security of employment is one of the dimensions of quality of employment, being considered the one that contributes the most to the well-being of employed persons; it has also been the subject of attention by academy and politicians, highlighting the debates between the defenders of greater protection of workers and those who call for flexibility in labour market regulations.

Security of employment may be seen differently according to social actors (employees, employers, governments), which may determine their social practices in this area, including discursive practices.

Given the central role of governments in the definition and implementation of public policies, this study aims to analyse the political discourses and political action of the governments of Portugal, between 2011 and 2018, on security of employment, and to verify whether these discourses have been ‘translated’, or not, into public policies. To this end, it is carried out the thematic analysis of programmatic documents and legislation prepared by governments, looking for evidences of the themes ‘security of employment’ and ‘quality of employment’, as well as the analysis of narratives, to understand the evolution of both discourses and public policies.

The results point to different perspectives and discourses on ‘security of employment’, depending on the governments, with impacts on the definition of the problems to be solved in the labour market and the political agenda, and in the formulation of public policies for their resolution. However, data shows a continuity of public policies over time, with no disruption between the public policies implemented.

Keywords: ‘quality of employment’, ‘security of employment’, ‘political discourse’, ‘public policy’

Índice

Agradecimentos	i
Resumo	iii
Abstract.....	v
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – QUADRO TEÓRICO.....	3
1.1. Estado, políticas públicas, discurso e ação política.....	3
1.1.1. Estado	3
1.1.2. Políticas públicas.....	6
1.1.3. Discurso e ação política.....	10
1.2. Qualidade do emprego: da concetualização à <i>praxis</i> política.....	14
1.3. Segurança no emprego	20
1.4. Discursos e práticas políticas sobre segurança no emprego	26
1.4.1. O contexto europeu	27
1.4.2. O contexto nacional.....	30
CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA.....	33
2.1. Modelo de análise.....	33
2.2. Métodos e técnicas de análise.....	34
CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DOS RESULTADOS	37
3.1. Discursos políticos sobre ‘qualidade do emprego’ e ‘segurança no emprego’	37
3.1.1. Qualidade do emprego.....	37
3.1.2. Segurança no emprego	38
3.2. Políticas públicas no âmbito da segurança no emprego	41
3.3. Como evoluíram as narrativas dos governos entre 2011 e 2018?	45
CAPÍTULO 4 – CONCLUSÕES	49
FONTES.....	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55
ANEXOS.....	61
Anexo A – Modelos de análise estatística para a qualidade do emprego e do trabalho.....	63

Anexo B – Tabela de dimensões, componentes e indicadores de qualidade do emprego e do trabalho (UNECE e OCDE), e do trabalho digno (OIT).....	65
Anexo C – Grelha de recolha de informação documental – documentos programáticos	69
Anexo D – Evidências de ‘qualidade do emprego’ nos documentos programáticos	89
Anexo E – Evidências de ‘segurança no emprego’ nos documentos programáticos	91
Anexo F – Medidas de política pública criadas no âmbito da ‘segurança no emprego’ (2011-2018)	93

Índice de Figuras

Figura 2.1 – Esquema do modelo de análise	33
---	----

Glossário de siglas

AR – Assembleia da República

BCE – Banco Central Europeu

EC – European Commission

ETUI – European Trade Union Institute

CE – Comissão Europeia

CES – Conselho Económico e Social

CIT – Conferência Internacional do Trabalho

CPCS – Comissão Permanente de Concertação Social

CRP – Constituição da República Portuguesa

DRE – Diário da República Eletrónico

EUA – Estados Unidos da América

EUROFOUND – European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

FMI – Fundo Monetário Internacional

GOP – Grandes Opções do Plano

ICLS – International Conference of Labour Statisticians

ILO – International Labour Organization

IRCT -Instrumentos de Regulamentação Coletiva de Trabalho

MdE – Memorando de Entendimento

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PAEF – Programa de Assistência Económica e Financeira

PNR – Programas Nacionais de Reformas

PIB – Produto Interno Bruto

TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia

UE – União Europeia

UNECE – United Nations Economic Commission for Europe

INTRODUÇÃO

A qualidade do emprego constitui uma das vertentes de análise do mercado de trabalho, que tem vindo a ganhar relevo e dimensão política desde o final da década de 90, em particular no âmbito da União Europeia (UE). A preocupação política com a qualidade do emprego, ou seja, com “melhores empregos” decorreu, entre outras condições, do crescente desajustamento entre os níveis de crescimento económico alcançados no final do milénio passado e os níveis de bem-estar da população em geral e, em particular, da população que participa no mercado de trabalho.

A qualidade do emprego é, em termos gerais, entendida como o conjunto dos aspetos do emprego que podem afetar o bem-estar das pessoas empregadas, pelo que é comumente aceite enquanto conceito sistémico e multidimensional, pelas instituições internacionais e pela comunidade científica. Uma das suas dimensões que concorre para este bem-estar é a segurança no emprego, que é afirmada por vários autores (Malsow, Herzberg, Super, Rosenberg, Blum, Dasgupta) e no âmbito de vários inquéritos como o fator mais valorizado pelos trabalhadores, quer para efeitos de seleção de ofertas de emprego, quer enquanto garantia de rendimento. Em termos conceituais, a segurança no emprego remete para a possibilidade de um indivíduo manter ou perder o seu emprego, o que poderá depender das normas que regulam a contratação do seu trabalho, incluindo a sua cessação.

Atendendo à sua relevância social e económica, a segurança no emprego e o seu antónimo, insegurança no emprego, têm atraído a atenção das comunidades política e científica há várias décadas, oscilando os debates entre os que defendem uma maior proteção dos trabalhadores e os que apelam a uma maior flexibilidade das normas que regulam a contratação e os despedimentos. Tal como tem sido observado pela academia, a segurança no emprego pode ser percecionada de modo distinto em função dos atores sociais, sejam eles os indivíduos, os empregadores ou os governos, o que poderá determinar as práticas sociais destes atores em relação a esta dimensão, incluindo as práticas discursivas.

Uma vez que os governos detêm um papel central na definição e implementação das políticas públicas de nível nacional, incluindo na definição e implementação das normas que regulam o mercado de trabalho, procurou-se investigar como é que os governos têm vindo a enquadrar a temática da segurança no emprego, enquanto dimensão da qualidade do emprego, no respetivo discurso e ação política ao longo dos anos, e se esse discurso político tem vindo a ser traduzido em práticas políticas concretas – designadamente através da materialização de iniciativas legislativas.

Da investigação realizada, verificou-se que se trata de uma dimensão de análise que aparenta ter sido pouco explorada pela literatura, não se tendo encontrado estudos ou análises de âmbito nacional que procedam à comparação entre o discurso dos governos portugueses com as políticas públicas que implementaram (ou não), pelo que se considerou pertinente empreender uma nova perspetiva sobre a ‘segurança no emprego’. Neste contexto, esta dissertação teve como finalidade analisar os discursos políticos e a ação política dos governos (traduzida, ou não, em políticas públicas) de Portugal, entre 2011 e 2018, sobre a temática da segurança no emprego, enquanto dimensão da qualidade do emprego.

Para o efeito, foi definido um modelo de análise que agregasse as escolhas efetuadas quanto ao objeto (os discursos políticos e as políticas públicas promovidas pelos governos de Portugal, entre 2011 e 2018) e ao âmbito da análise (a segurança no emprego, enquanto dimensão da qualidade do emprego), destacando os conceitos mobilizados: ‘qualidade do emprego’, ‘segurança no emprego’, ‘governos’ (a partir do conceito de ‘Estado’), ‘discursos políticos’ e ‘políticas públicas’.

O quadro teórico incide sobre estes cinco conceitos-chave, sendo analisados: em primeiro lugar, os conceitos de ‘Estado’, ‘políticas públicas’ e ‘discurso e ação política’, que foram mobilizados para a análise da ‘segurança no emprego’ enquanto dimensão da ‘qualidade do emprego’; em segundo lugar, o conceito de ‘qualidade do emprego’ nas suas diferentes perspetivas (preocupação política; conceito estatístico; conceito científico), enquanto enquadramento da ‘segurança no emprego’; e em terceiro lugar, o conceito de ‘segurança no emprego’, nas suas diferentes elocuições e perspetivas (política, científica e estatística). Para cada um destes conceitos é apresentada a sua evolução recente, bem como os principais modelos teóricos que os abordam enquanto objeto de estudo. No final do quadro teórico é ainda apresentado o contexto político europeu e nacional, bem como as questões de base desta pesquisa.

Considerando o objeto e o âmbito da análise, bem como os objetivos a prosseguir, a pesquisa foi realizada através de uma metodologia de natureza qualitativa, uma vez que se procedeu à seleção, recolha e análise de informação documental, elaborada e publicitada pelos governos, designadamente documentos programáticos e legislação. Para a análise destes documentos, privilegiou-se o método de análise temática, procurando encontrar evidências dos temas ‘segurança no emprego’ e ‘qualidade do emprego’ nos documentos selecionados, assim como o método de análise das narrativas, visando perceber como evoluíram os discursos e as políticas públicas ao longo do tempo.

Esta dissertação está estruturada em quatro capítulos. Em primeiro lugar, é apresentado o quadro teórico, que integra quatro subcapítulos: o primeiro é dedicado aos conceitos de ‘Estado’, ‘políticas públicas’ e ‘discurso e ação política’; o segundo, aborda o conceito de ‘qualidade do emprego’; o terceiro, discute o conceito de ‘segurança no emprego’; e, o quarto, evoca os contextos políticos europeu e nacional, terminando com a apresentação das questões de partida.

O segundo capítulo incide sobre a metodologia, sendo apresentado o modelo de análise definido para a pesquisa, bem como os respetivos objetivos específicos. É, ainda, apresentada a abordagem metodológica utilizada, bem como os métodos e técnicas de seleção, recolha e análise da informação.

O terceiro capítulo descreve a análise e os resultados da pesquisa, integrando três partes: na primeira, são analisados os discursos políticos dos governos em funções no período , procurando apresentar evidências dos temas ‘segurança no emprego’ e ‘qualidade do emprego’ nos documentos selecionados; no segundo, são apresentadas e analisadas as medidas de política pública realizadas pelos governos no mesmo período; no terceiro, é apresentada a evolução da narrativa dos governos em funções. Finalmente, no quarto capítulo são apresentadas as conclusões sobre a pesquisa efetuada, bem como sugestões para o desenvolvimento de futuras análises sobre esta temática.

CAPÍTULO 1 – QUADRO TEÓRICO

Neste capítulo, pretende-se, em primeiro lugar, analisar os conceitos de ‘Estado’, ‘políticas públicas’ e ‘discurso e ação política’, que foram mobilizados para a análise da ‘segurança no emprego’ enquanto dimensão da ‘qualidade do emprego’, uma vez que se referem diretamente ao objeto desta pesquisa. Esta análise incide sobre a evolução recente destes três conceitos *de per si*, bem como sobre os principais modelos teóricos que os abordam enquanto objeto de estudo. A sua agregação num único subcapítulo releva do nível e da natureza da análise que se pretendeu efetuar: a evolução do discurso político e da ação política dos governos (traduzida, ou não, em políticas públicas) de Portugal, entre 2011 e 2018, sobre a temática da segurança no emprego, enquanto dimensão da qualidade do emprego.

Em seguida, é analisada a ‘qualidade do emprego’ enquanto preocupação política decorrente da adoção da Estratégia de Lisboa e enquanto conceito estatístico sistémico e multidimensional, construído pelas instituições internacionais para responder às necessidades de monitorização desta Estratégia, evidenciadas pelas instâncias políticas europeias. Dada a relativa novidade do paradigma, são ainda apresentadas as principais observações realizadas pela academia sobre o conceito e sobre os modelos de análise estatística desenvolvidos pelas instituições internacionais para a sua operacionalização.

Posteriormente, e considerando a sua centralidade neste trabalho, é examinado o conceito de ‘segurança no emprego’, nas suas várias declinações, sendo analisada a sua evolução e as várias abordagens teóricas desenvolvidas ao longo dos anos, nuns casos numa vertente meramente científica, noutros numa vertente duplamente científica e política.

Finalmente, são enunciadas as questões de partida desta análise, previamente enquadrados pelo contexto político europeu e nacional, bem como por referências à literatura existente sobre o discurso e a ação política para estes contextos sobre a ‘qualidade do emprego’ e, em particular, a ‘segurança no emprego’.

1.1. Estado, políticas públicas, discurso e ação política

1.1.1. Estado

De acordo com Hay, Lister e Marsh (2006: 4), as análises e os estudos sobre o Estado têm vindo a conhecer um aumento proporcional ao crescimento do seu peso¹ na economia e, bem assim, da sua intervenção nas sociedades mais industrializadas, face aos restantes grupos de intervenientes – as empresas e os indivíduos (agrupados, ou não, em agregados familiares). Essa intervenção incide, maioritariamente, sobre a definição e a implementação de políticas públicas variadas, que cobrem todo os contextos de vida dos indivíduos e das empresas, desde o seu nascimento até à sua morte.

¹ Os autores remetem esta observação para os dados estatísticos da OCDE referentes à percentagem da despesa e da receita no PIB dos Estados que integram esta organização e que são, na sua grande maioria, países desenvolvidos.

Em termos históricos, o desenvolvimento do Estado moderno decorreu de um processo de autonomização e separação das diversas funções de representação institucional e de autoridade política num território geograficamente definido, em relação aos restantes membros da sociedade (indivíduos e grupos) – “*an institutional complex claiming sovereignty for itself as the supreme political authority within a defined territory for whose governance it is responsible*” (Hay, Lister e Marsh, 2006: 5). Noutra vertente, Weber entendia o Estado enquanto conjunto de instituições, integrando pessoal próprio (os funcionários públicos), que detinha o monopólio de definição de leis/regras num dado território, assim como o monopólio dos meios coercivos para as fazer cumprir (Hay, Lister e Marsh, 2006: 8).

Na conjugação destas duas perspetivas, poder-se-á afirmar que o Estado assume um conjunto de papéis sociais e desenvolve ações próprias, algumas das quais em regime de exclusividade, num território geograficamente delimitado, para cuja prossecução integra um conjunto de instituições que se estruturam, organizam e funcionam de modo específico.

Contudo, o Estado corresponde a uma função e uma organização evolutivas no tempo e, acrescentar-se-ia, no espaço, que se situa para além das ações implementadas por cada grupo de governantes: “*that evolution is shaped by the intended and unintended consequences of governing strategies and policies*” (idem: 12). Importa, aqui, lembrar que Estado não equivale integralmente a governo, pois este corresponde apenas a uma das suas instituições de governança, entre outras, pelo que os autores acolhem a definição de Estado como uma abstração analítica e não como um objeto material, tal como proposta por Dunleavy and O’Leary (1987, *apud* Hay, Lister e Marsh, 2006: 4).

Neste sentido, o conceito de Estado parece estar associado ao desenvolvimento das suas instituições, sendo assumido como ator político e social, detentor de comportamento próprio, e cuja intervenção impacta e é impactada pelo respetivo contexto institucional e histórico (idem: 12).

Partindo desta perspetiva ‘evolutiva’ de Estado (mas não evolucionista), importa referir que as grandes teorias ocidentais sobre o Estado parecem ter vindo a refletir os próprios modelos de estrutura, organização e funcionamento que o Estado tem assumido ao longo da sua história, tendo a sua construção sido realizada a partir da análise de cada Estado numa determinada situação social e política, enquadrada num momento da história e numa geografia específicos. Neste âmbito, concorda-se com os autores quando afirmam que “*(...) our conception of the state has not developed in isolation from the development of the institutions we associate with the state*” (Hay, Lister e Marsh, 2006: 4).

As três grandes teorias clássicas sobre o Estado² têm sido atualizadas, embora os respetivos objetos de estudo evidenciem maioritariamente o papel e a ação dos indivíduos e dos grupos de interesses (organizados ou não) na definição das funções do Estado e na sua intervenção na sociedade, incluindo aqui os teóricos da escolha racional ou da escolha pública (“*public choice*” ou “*rational choice*”)³, cujas

² Os modelos *elitista* (monista), *marxista* e *pluralista* (liberal, democrático).

³ Modelo teórico secundado, na sua maioria, por economistas que aplicam a teoria económica ao estudo da política. Neste modelo, é assumido que todas as pessoas (sem exceção) são “*rational, self-interested utility-maximizers*”, partindo desta assunção para a construção de modelos explicativos e preditivos do comportamento dos indivíduos, inclusive em contexto político (Hindmoor, 2006: 81-82).

premissas e modelos de análise influenciaram de forma decisiva a intervenção do Estado em vários países ocidentais nos anos 80 do século passado (Hindmoor, 2006: 80).

Noutra vertente, ganharam também relevo os modelos teóricos neoinstitucionalistas que, para além de se debruçarem sobre as instituições do Estado, alargaram o seu objeto de estudo para o “contexto institucional em que os eventos políticos ocorrem”, bem como para as suas consequências (Schmidt, 2006: 98). De acordo com Schmidt (2006: 99), existem quatro modelos teóricos neoinstitucionalistas, que se diferenciam pela forma como definem e abordam o Estado enquanto objeto de estudo⁴:

- ‘Escolha racional’ (“*rational choice institutionalism*”), que analisa o Estado enquanto “ator racional”, cujo papel e ação seguem uma “lógica de interesse”, ou enquanto “estrutura de incentivos” que enquadra as preferências de outros atores racionais (grupos ou indivíduos)⁵;
- ‘Histórico’ que, tal como a sua designação indica, observa o Estado e os seus agentes numa perspetiva histórica, procurando compreender as suas origens e o seu desenvolvimento, de forma a explicar as situações atuais;
- ‘Sociológico’, que analisa o Estado no seu contexto social e cultural, no âmbito do qual os seus agentes atuam de acordo com uma “lógica de adequação” às normas e regras existentes;
- ‘Discursivo’, que aborda o Estado no âmbito das ideias e do discurso que os seus agentes mobilizam para “*explain, deliberate, and/or legitimize political action in institutional context according to the ‘logic of communication’.*”

Sobre este último modelo, Schmidt (2006: 109-113) refere que vários autores dos restantes modelos teóricos neoinstitucionalistas já haviam equacionado a relevância das ideias e do discurso enquanto factores “de explicação da mudança do e no Estado”, tendendo a “*discuss the ideas generated, accepted, and legitimized by the various actors*” e “*leaving the interactive processes of discourse implicit*”. Todavia, afirma que o enfoque dos teóricos do institucionalismo ‘discursivo’ vai um pouco mais além do processo de identificação, aceitação e legitimação das ideias, observando também o discurso como um recurso para produzir e legitimar essas ideias, quer através da coordenação do discurso entre os vários agentes⁶, quer através da sua utilização no processo de comunicação com o público, por exemplo. Finalmente, a autora alerta para o facto de que o discurso não pode ser utilizado como fator explicativo da mudança, sendo difícil estabelecer uma relação de causalidade entre ambos.

Os mais recentes debates sobre o Estado abordam a sua pós-modernidade, questionando e analisando as suas dinâmicas de adaptação face aos desafios colocados pelas transformações políticas, económicas e socioculturais da atualidade, tais como: (i) a globalização da economia; (ii) o desenvolvimento de novas formas de governança supranacionais (p. ex., a União Europeia); (iii) e a diversificação sociocultural das comunidades, promovida pelo alargamento dos contactos interculturais,

⁴ Para a autora, Estado é “*the whole range of governing structures in and/or through which political actors, governmental as well as non-governmental, interact*” (Schmid, 2006: 101).

⁵ Por oposição à teoria da escolha racional ou da escolha pública (“*public choice*” ou “*rational choice*”).

⁶ Neste caso, do Estado, embora esta instrumentalização do discurso possa, segundo a autora, ser observada noutros contextos, como o empresarial.

quer através dos movimentos migratórios, quer através do aumento da prevalência das redes de informação e comunicação a distância nas sociedades (Sørensen, 2006: 190-208).

Para Sørensen (2006), os debates podem ser organizados em três grandes correntes, que analisam a função e a intervenção do Estado em função das suas capacidades de resiliência e de adaptação face à mudança: (i) as correntes que antevêm uma tendência para a redução do Estado, entendendo aqueles desafios como ameaças sérias à conservação do seu papel e do seu espectro de intervenção nas sociedades (como é o caso dos teóricos do pluralismo); (ii) as que consideram que o Estado manterá a sua centralidade, saindo a sua função e a sua ação reforçada com novos poderes (veja-se, por exemplo, os teóricos do elitismo); (iii) e as que entendem que o Estado se continuará a transformar como o tem feito ao longo do tempo (designadas pelo autor de correntes “transformacionistas”).

Nesta dissertação, abordar-se-á o papel e a intervenção do governo em Portugal, enquanto instituição do Estado que, oriunda da e mandatada pela Assembleia da República (AR), é responsável pela definição e implementação de políticas públicas, nos termos definidos na Constituição da República Portuguesa (CRP).

1.1.2. Políticas públicas

Uma das vertentes de estudo do Estado e, em particular, dos governos é a análise da sua intervenção⁷ na sociedade através da definição e implementação de políticas públicas.

A emergência da análise das políticas públicas como objeto de estudo teve lugar nos EUA, no rescaldo da II Grande Guerra Mundial, quando as políticas públicas foram assumidas pelos governos enquanto instrumentos fundamentais para impulsionar a economia. Paralelamente, e para além das análises sobre as configurações e o funcionamento do Estado e das suas instituições, a academia procurou ainda concetualizar e analisar os processos de formulação e implementação da sua ação política, materializada através de políticas públicas (Araújo e Rodrigues, 2017: 13; Souza, 2006: 22-23).

Oriundo do domínio da ciência política, cujo objeto de estudo se centra, para vários autores, no poder⁸, o estudo das políticas públicas visou, inicialmente, analisar os processos de decisão que enquadram a sua formulação no âmbito do sistema político (Easton, 1957: 383), assumindo-se que este integra um conjunto alargado de intervenientes com capacidade de ação política. Contudo, num contexto político e socioeconómico muito particular, em que predominavam as preocupações com a “boa governação” e, assim, “com o sucesso e eficiência das políticas públicas na melhoria das condições de vida dos cidadãos”, o estudo das políticas públicas foi alargado no sentido de abranger também a sua implementação e avaliação, passando a integrar contributos de outras áreas do conhecimento, como a psicologia ou a economia, entre outras (Araújo e Rodrigues, 2017: 12-13; Souza, 2006: 25).

⁷ Abrange a ação e a intenção, verbalizada pelo discurso, assim como a inação e a ausência de discurso.

⁸ “(...) como este é conquistado, mantido, distribuído e partilhado, os mecanismos de reprodução e de aquisição de recursos de poder, bem como os processos de participação, de competição e de alianças.” (Araújo e Rodrigues, 2017: 12)

Historicamente, a literatura destaca quatro contributos decisivos para a estruturação dos modelos de análise que têm vindo a ser utilizados até à atualidade⁹:

- O modelo sequencial ou do ciclo político, lançado por Lasswell (1956), que aborda as políticas públicas enquanto processos sequenciais que integram um conjunto de fases de prossecução, com o objetivo de analisar e explicar esses mesmos processos;
- O modelo sistémico, proposto por Easton (1957: 384), que apresenta o sistema político como um processo autónomo¹⁰, de que a procura e o apoio (político) são “*inputs*” e as decisões e as políticas públicas são um produto (“*output*”);
- O modelo da racionalidade limitada dos decisores políticos (“*bounded rationality*”), criado por Simon (1959), que trata os processos de tomada de decisão tendo em conta as suas limitações, resultantes da sua falta de informação, tempo ou interesse, que inibem uma decisão totalmente “racional”, as quais poderão ser minimizadas por uma análise racional abrangente (Cairney, 2012: 5-6);
- O modelo incrementalista, desenvolvido por Lindblom (1959), que analisa as políticas públicas enquanto processos em construção que partem de políticas já existentes, mas que considera, ao contrário de Simon (1957), que os processos de tomada de decisão decorrem da negociação e ajustamento de contributos diversos, dados por um conjunto alargado de atores que representam interesses e valores distintos.

Subsequentemente, foram desenvolvidos outros modelos de análise que, de uma forma ou outra, aprofundaram e/ou complexificaram os modelos originais. Consoante o enfoque, a literatura aponta alguns modelos como mais “promissores” do que outros (Araújo e Rodrigues, 2017: 12¹¹, 18-28) e Souza (2006: 28-36¹²).

Numa tentativa de simplificação, Cairney (2012: 5-7) afirma que todas estas teorias visam analisar as políticas públicas em duas grandes vertentes: a procura da “racionalidade” que subjaz à tomada de decisão política; e a análise e explicação do ciclo político que envolve a política pública. Em resultado, refere que a maior parte da literatura sobre políticas públicas tem um carácter unicamente descritivo – “*a process of modelling or mapping out complex terrain*” –, negando a existência de teorias explicativas e afirmando que apenas existem modelos de análise de natureza heurística (Cairney, 2012: 31-32). Tendo isso em atenção, o autor sugere que qualquer análise de política pública deve começar por definir o respetivo conceito, identificar o tipo de política pública a analisar, e, aí, mobilizar o quadro teórico que se considere mais adequado (Cairney, 2012: 4-5).

⁹ *Apud* Araújo e Rodrigues (2017: 13-16) e Souza (2006: 23-24).

¹⁰ Mas permeável ao respetivo contexto social, cultural e económico.

¹¹ Para as autoras: “(1) o modelo sequencial ou do ciclo político, (2) o modelo dos fluxos múltiplos, (3) o modelo do equilíbrio interrompido e (4) o quadro analítico das coligações de causa ou de interesse”.

¹² A autora centra-se nos seguintes modelos: o tipo da política pública; incrementalismo; o ciclo da política pública; o modelo “*garbage can*”; “coalizão de defesa” (coligações de causa ou de interesse); “arenas sociais”; o modelo do “equilíbrio interrompido”; modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal.

O conceito de ‘política pública’ parece refletir a diversidade das abordagens analíticas, não existindo consenso sobre o mesmo. Existem abordagens aparentemente mais simples, de que se destaca o conceito de Dye (1972: 2, *apud* Howlet e Cashore, 2014: 17), enunciado em boa parte da literatura – “*anything a government chooses to do or not to do*”¹³.

Araújo e Rodrigues (2017: 12) apresentam uma definição abrangente e complexa, referindo que políticas públicas são “processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e de decisão – local, regional, nacional e transnacional”. Como tal, “envolvem diferentes atores – governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo e organismos transnacionais – que agem em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos, visando a resolução de problemas públicos, mas também a distribuição de poder e de recursos.” Neste conceito, concorda-se com a sua abordagem multidimensional (até porque as políticas públicas se podem referir a todas as dimensões da vida pública), multinível (a decisão e a ação política pública pode ser tomada e implementada em diversos níveis de intervenção) e envolvendo múltiplos atores. Contudo, questiona-se a atribuição da finalidade de “resolução de problemas públicos” aos diversos atores, que até poderão ter essa ‘motivação’, e não às políticas públicas em si, dada a sua natureza instrumental.

Para Cairney (2012: 22-45), a definição de política pública é problemática, uma vez que o conceito pode apontar para “*an aim, a decision or an outcome*” (idem: 22), pelo que sugere que se considere política pública “*the sum total of government action, from signals of intent to the final outcomes*” (idem: 5). Esta formulação remete para a ação governativa em sentido lato (e não apenas para a ação do governo), pelo que se entende que este conceito permite uma perspetiva alargada da intervenção do Estado, ao considerar: (i) ‘ação governamental’ como a intenção de ação anunciada pelos políticos, bem como a ação realizada; (ii) a inclusão da decisão política e dos seus efeitos; (iii) o ‘governo’ como todos os “*policymakers*”, incluindo aqueles que são eleitos e os não-eleitos (neste caso, os grupos de interesse e a administração pública); (iv) a própria ‘não-ação’ dos “*policymakers*”, em relação a certos temas (Cairney, 2012: 24-25).

O autor aponta ainda para a necessidade de contextualizar a política pública na respetiva área temática, no sistema político em que se integra, assim como no espaço (território) e no período temporal a que se reporta (Cairney, 2012: 23), o que vai de encontro às teses defendidas por Hay, Lister e Marsh (2006: 4), Araújo e Rodrigues (2017: 12) e por neoinstitucionalistas.

Quanto à *categorização* da política pública, é também difícil encontrar consenso, dada a sua natureza multidimensional e multinível e a diversidade de atores que podem estar envolvidos (ou não) na sua formulação (Cairney, 2012: 26-27). Para efeitos de operacionalização, as políticas públicas podem ser classificadas consoante a área temática a que se referem (p. ex., trabalho, saúde ou educação),

¹³ Trata-se de uma definição aparentemente simples, como referem Howlet e Cashore (2014: 17-18), pois Dye remete para uma ação indeterminada (‘qualquer coisa’) que o governo (ator a quem está cometida a ação) empreende ou não, em função de uma escolha, que poderá ser consciente ou não.

a sua finalidade (p. ex., regulação, distribuição), mas também o nível a que se reportam (p. ex., internacional, nacional, regional, local).

Um dos métodos de *operacionalização* mais utilizado para a análise das políticas públicas é a sua decomposição nas diferentes fases por que passa, com recurso a um modelo adaptado do ciclo político inicialmente proposto por Lasswell (1956, *apud* Araújo e Rodrigues, 2017: 18-20). Cairney (2012: 32) refere que, apesar das diferentes abordagens, o faseamento do ciclo político integra “*the identification of policymaker aims, the formulation of policies to achieve those aims, the selection and legitimation of policy measures, implementation and evaluation*”.

Por seu lado, Araújo e Rodrigues (2017: 19) identificam quatro grandes etapas comuns a vários autores: (i) “definição do problema e agendamento, relativos ao contexto e ao processo de emergência das políticas públicas”; (ii) “formulação das medidas de política e legitimação da decisão”; (iii) “implementação, relativa aos processos de aprovisionamento de recursos institucionais, organizacionais, burocráticos e financeiros para a concretização das medidas de política”; (iv) “avaliação e mudança, relativas aos processos de acompanhamento e avaliação dos programas de ação e das políticas públicas, com o objetivo de aferir os seus efeitos e impactos (...), a partir dos quais (por efeito de *feedback*) se inicia um novo ciclo político em que as etapas se repetem”.

Embora popular pela sua simplicidade, que procura captar a fluidez do processo de produção da política pública numa vertente cronológica, o modelo do ciclo político é criticado por aqueles que consideram que o mesmo não explica aquele processo e nem sequer o consegue descrever, dado que poucas vezes as fases se desenrolam no sentido definido (há etapas que se sobrepõem ou são inexistentes em determinados processos), bem como por aqueles que o consideram datado e desajustado face à complexa realidade atual, que se caracteriza por uma maior diversidade de intervenientes, situados em múltiplos e diferentes níveis de autoridade (Cairney, 2012: 41-42; Araújo e Rodrigues, 2017: 19-20).

Outros modelos de análise visam explicar também a mudança das agendas políticas que influencia a tomada de decisão sobre as políticas públicas a adotar, ou não, de que são exemplo o modelo dos fluxos múltiplos¹⁴, o modelo das coligações de causa ou de interesse¹⁵ e o modelo do equilíbrio interrompido¹⁶ (Cairney, 2012; John, 2015; Araújo e Rodrigues, 2017).

¹⁴ Modelo inicialmente proposto por Kingdon (1984, *apud* John, 2015: 25), que analisa o processo de mudança política em resultado da confluência de três fluxos: a emergência de problemas públicos, a definição e apresentação de políticas para a sua resolução pela comunidade política, e o contexto político em que ambos se integram (Araújo e Rodrigues, 2017: 20-23; John, 2015: 7-8).

¹⁵ Modelo proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1987, 1988 e 1993, *apud* John, 2015: 6-7), que defendem que a mudança de políticas resulta da coligação de grupos que partilham “*the same ideas and interests for the purpose of arguing against other coalitions within the same policy sector.*” A novidade decorre de as coligações integrarem “*more participants than the traditional whirlpool or triangle of decision makers*”, o designado ‘triângulo de ferro’ constituído por “decisores políticos, burocratas e grupos de interesse” (Araújo e Rodrigues, 2017: 25-28; John, 2015: 6-7).

¹⁶ Este modelo, proposto por Baumgartner e Jones (1993, *apud* John, 2015: 9) assenta no princípio de que “os processos políticos são geralmente caracterizados por estabilidade e incrementalismo, pontuado ou interrompido, ocasionalmente, por mudanças de larga escala” (Araújo e Rodrigues, 2017: 24-25). São conceitos fundamentais do modelo: “imagem política” (*policy image*), que alude “à forma como uma política é percebida e discutida”, e “subsistema político”, que se refere às “comunidades de especialistas numa determinada área,

Nestes modelos é atribuída relevância às ‘ideias’, entendidas genericamente por Cairney (2012: 220) como crenças, pensamentos ou opiniões, organizadas ou não em ideologias¹⁷, mas para as quais, citando John (2003: 487, *apud* Cairney, 2012: 224), não existe um conceito preciso, dependendo de cada autor: “*they are sometimes policy proposals, new techniques or solutions, systems of ideas, or discourse and language*”.

Schmidt (2008: 306-309) refere que as ideias em contexto político podem ser de natureza cognitiva (definidas como ‘interesses’ ou ‘visões’ comuns) ou normativa (referindo-se a ‘valores’ comuns), sendo observáveis em três níveis de ‘generalidade’ (do mais específico ao mais abrangente): (i) ao nível das políticas públicas, para a resolução de problemas específicos; (ii) ao nível dos programas políticos, que identificam os problemas a resolver e as políticas adequadas para a sua resolução; (iii) e ao nível das filosofias políticas, que “*undergrid the policies and programs with organizing ideas, values, and principles of knowledge and society*”.

Independentemente do conceito, Cairney (2012: 242-243) refere que as ideias estão intrinsecamente articuladas com os interesses dos atores políticos, uma vez que definem interna e externamente o seu quadro de referência política¹⁸. Neste sentido, as ideias podem ser mobilizadas para a explicação do “*policymaking*”, quer como variáveis dependentes, quer como variáveis independentes, podendo ser “*the main source of explanation or the object to be explained*”. Em qualquer dos casos, o papel das ideias na política pública deverá ser enquadrado pela forma como os atores políticos as mobilizam através do discurso político.

1.1.3. Discurso e ação política

Se a análise das políticas públicas pode ser efetuada a partir da sua decomposição em etapas, a literatura parece ter privilegiado as fases da definição e agendamento dos ‘problemas’ ao nível político e da formulação das políticas públicas que visam a sua resolução. No âmbito destas fases, importa salientar o papel das ideias que se encontram subjacentes a estes processos ao procurar justificar/legitimar e orientar a tomada de decisão política, assim como a sua implementação, constituindo, nalgumas situações, o que Hall (1993) designa por ‘paradigmas políticos’, ou seja, quadros de referência política.

A identificação e análise destas ‘ideias’ só é possível através da sua formulação em linguagem¹⁹ e da sua comunicação através do discurso, que Schmidt (2008: 303) afirma ser “*the interactive process of conveying ideas*”. Enquadrada na dimensão política, Pelinka (2007, *apud* Dunmire, 2012: 375) refere

nos quais os governos delegam a tarefa de processar as questões políticas” (Araújo e Rodrigues, 2017: 24-25). John (2015: 11) afirma ainda que os autores “*argue that policy makers and the institutional framework shape the way policy problems are defined.*”

¹⁷ “*A comprehensive set of political beliefs and values held by an individual or social group*”.

¹⁸ “*(...) policymakers customarily work within a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing.*” (Hall, 1993: 279, *apud* Cairney, 2012: 229)

¹⁹ Falada, escrita ou pictórica.

que a linguagem “*must be seen (and analyzed) as a political phenomenon*” and that politics must be conceived and studied as a discursive phenomenon”.

Nas sociedades ocidentais, o estudo do discurso político está intrinsecamente ligado ao domínio da política, sendo comumente reconhecidos os primeiros contributos dos filósofos gregos e romanos da idade clássica, designadamente Aristóteles e Cícero, para o desenvolvimento dos princípios da sua análise e construção numa perspetiva prática, ou seja, para o seu ensino e aplicação através da ‘retórica’²⁰. A retórica constituiu, assim, o primeiro objeto de análise do ‘fenómeno discursivo’ em política, embora com um objetivo eminentemente instrumental²¹: desenvolver “*methods of social and political competence in achieving specific objectives*” (Wilson, 2001: 399).

A análise do discurso político enquanto objeto de estudo só se desenvolveu na segunda metade do século passado, com o desenvolvimento das ciências da linguagem e, mais tarde, com a sua incorporação enquanto dimensão de análise social (Chilton, 2004: ix-x). Com efeito, os progressos dos estudos linguísticos ajudaram a apreender as diversas funções sociais da linguagem, designadamente a sua capacidade de representação²² e metarepresentação social (Wilson, 2001: 400-401; Chilton, 2004: 18), assim como de transformação²³, o que permitiu a sua mobilização para a análise dos fenómenos sociais, incluindo os políticos.

Ao constituir-se como instrumento de representação social, a linguagem permite gerar e partilhar ideias e perspetivas, em contexto de cooperação, mas também de competição ou de conflito (Chilton, 2004: 19-21), em qualquer dimensão social, incluindo a política. Para efeitos de partilha (comunicação), a linguagem transforma-se em discurso, falado e/ou escrito, pelo que Wodac e Reisigl (2001: 383) afirmam o discurso como prática social linguística²⁴ e, como tal, inexoravelmente associada à dimensão social a que se reporta, embora sempre articulada com as restantes dimensões sociais, económicas e culturais (van Dijk, 1997: 16).

Por outro lado, como prática social, o discurso político pode ser: (i) construtivo, sempre que cria ou constrói ideias, temas ou conceitos coletivos; (ii) reprodutivo, quando promove a manutenção de ideias,

²⁰ De acordo com os dicionários, a “arte de bem falar ou de bem comunicar”. A este respeito, importa relembrar a extrema relevância da ‘oralidade’ num contexto histórico e social dominado pela quase ausência da palavra escrita enquanto meio de comunicação: o discurso oral constituía, então, o meio privilegiado para ‘fazer política’, tal como para todas as restantes atividades sociais. Dunmire (2012: 735) relembra o papel da retórica para Cícero: “*a powerful political weapon for shaping political belief and action*”.

²¹ A utilização dos seus princípios no desenvolvimento das competências oratórias dos políticos profissionais permanece até à atualidade.

²² Wilson (2001: 400-401) refere que existem duas perspetivas sobre a *representação*: universalista, na qual o mundo é percebido em função de um conjunto de princípios conceptuais universais, e relativista, na qual a perceção do mundo é afetada pelos recursos linguísticos disponíveis.

²³ No sentido de manipulação através da utilização de terminologia que pode ser “*reinterpreted within different ideological frameworks*”, sendo utilizada “*in different ways to represent what we can know, believe, and perhaps think*” (Wilson, 2004: 401). Importa referir que, para este autor, uma das grandes finalidades da análise do discurso político é detetar o modo como é escolhida a linguagem de forma a alcançar um determinado objetivo político (Wilson, 2004: 410).

²⁴ “*Discourse*” can be understood as a complex bundle of simultaneous and sequential interrelated linguistic acts which manifest themselves within and across the social fields of action as thematically interrelated semiotic (oral or written) tokens that belong to specific semiotic types (genres).”

temas ou conceitos já existentes; (iii) transformativo, se promove a alteração de ideias, temas ou conceitos existentes; (iv) ou destrutivo, quando elimina ideias, temas ou conceitos (Wodac e Reisigl, 2001: 384).

Neste sentido, discurso é simultaneamente conteúdo (ideias) e interação (comunicação): relação que se estabelece, ou pretende estabelecer, entre ‘emissor’ e ‘recetor’, incluindo a forma, a finalidade e o contexto desta relação (Schmidt, 2008: 309).

Enquanto dimensão social, a *política* incide sobre a problemática do poder, sendo desenvolvida por atores sociais, através de ações ou práticas políticas: “*the actions and practices of professional politicians, formal political institutions, and citizens who participate in the political process*” (Dunmire, 2012: 737). Numa perspetiva mais alargada, van Dijk (1997: 15) afirma que a política pode ainda abranger processos políticos, sistemas políticos, ideologias políticas e relações políticas.

Neste contexto, o discurso político constitui uma forma de ação ou prática política (van Dijk, 1997: 20; Chilton, 2004: 30-31), entendida por Dunmire (2012: 737) como “*the means by which social actors assert, produce, maintain, and resist positions of authority, claims of legitimation, and the like*”. Para os teóricos do institucionalismo discursivo, o discurso político constitui o instrumento utilizado pelos atores políticos para “*explain, deliberate, and/or legitimize political action in institutional context according to the ‘logic of communication’*” (Schmidt, 2006: 99).

Enquanto *objeto de estudo*, o discurso político pode ser delimitado em função dos atores sociais que o utilizam, ou seja, os ‘políticos’, conceito que poderá ter um sentido restrito, referindo-se aos profissionais da política, como os membros de partidos políticos ou os governantes, ou um sentido lato, abrangendo o público ou os cidadãos em geral (van Dijk, 1997: 13). Poderá, ainda, ser utilizado por diferentes níveis de utilizadores, consoante se refira a indivíduos (micro), a grupos sociais (meso) ou a organizações/instituições (macro); ou ser delimitado por âmbito ou temática em que é utilizado (van Dijk, 1997: 13), do mais específico (p. ex., despedimentos), ao mais abrangente (regulação do trabalho, p. ex.). Outras formas de delimitação dizem respeito à função que o discurso político visa prosseguir e do contexto em que é utilizado (van Dijk, 1997: 13-14). O autor remete a caracterização do contexto para as dimensões espacial (dos espaços políticos, como os parlamentos, aos lugares públicos e privados de discussão política dos cidadãos), temporal e circunstancial em que o discurso político é utilizado. A estas, acrescentam-se as dimensões geográfica e histórica, numa perspetiva mais abrangente. Numa perspetiva institucionalista, Schmidt e Radaelli (2004: 20-25) referem ainda como contexto as normas de conduta existentes (formais e informais), os regimes, as estruturas e os processos governativos, uma vez que “*they presuppose the cultural norms, historical path dependencies, and interestbased behaviours that affect policymaking in a given socio-political setting*”.

Wodac e Reisigl (2001: 383-384) referem que o discurso político pode cumprir várias funções e assumir várias formas nos diversos contextos da ação política, que elencam: “*legislation, self-presentation, manufacturing of public opinion, developing party-internal consent, advertising and vote-getting, governing as well as executing, and controlling as well as expressing (oppositional) dissent*”.

O discurso político tem sido analisado, maioritariamente, no âmbito da linguística, de que se realçam os contributos dos teóricos das vertentes de análise do discurso político e de análise crítica do discurso político. Uns e outros incidem sobre o discurso político numa perspetiva linguística, procurando conhecer o modo como se organiza, estrutura e é veiculado nas modalidades de escrita e de oralidade, bem como identificar as funções que desempenha nos processos políticos, sendo fundamental a sua delimitação e contextualização (van Dijk, 1997: 41; Dunmire, 2012: 745). Para tal, são aplicados os métodos de análise linguística ao discurso político (Wilson, 2001: 410-411), sendo analisada a respetiva sintaxe²⁵, a semântica²⁶ e a pragmática²⁷. A segunda vertente diferencia-se da primeira pela natureza política da sua intervenção, uma vez que pretende evidenciar “*the way social power abuse, dominance, and inequality are enacted, reproduced, and resisted by text and talk in the social and political context*” (van Dijk, 2001: 352). Nesta modalidade de análise, os investigadores assumem uma posição política, procurando expor situações de desigualdade social (van Dijk, 2001: 352).

Outro modelo de análise tem sido seguido pelos teóricos das ciências políticas, designadamente das correntes neoinstitucionalistas e, em particular, pelo institucionalismo ‘discursivo’. Nesta última vertente, procura-se conhecer o papel e a relevância do discurso na explicação das dinâmicas de mudança que ocorrem ao nível institucional, em especial, nas políticas públicas (Schmidt e Radaelli, 2004). Tal decorre da assunção de que as instituições, como os governos, utilizam o discurso numa dupla dimensão: enquanto estratégia de formulação e coordenação interna de ideias e valores entre atores²⁸ ou agentes políticos, para efeitos de criação e/ou consolidação de identidade, e enquanto estratégia de comunicação de ideias e valores destes atores ou agentes políticos com ‘terceiros’ (o ‘público’), para efeitos de informação, explicação e legitimação das decisões (ou não-decisões) adotadas (Schmidt e Radaelli, 2004; Schmidt, 2008). Por outro lado, importa realçar que o institucionalismo discursivo aborda as instituições como estruturas preexistentes, “*the context within which agentes think, speak, and act*”, e, simultaneamente, como construtos ou contingências, “*as the results of agents’ thoughts, words, and actions*” (Schmidt, 2008: 314): pelo que a ação e o discurso coletivo das instituições impacta e é impactada pela ação e pelo discurso dos seus constituintes.

Em termos metodológicos, é habitualmente utilizada a análise de conteúdo do(s) discurso(s) e/ou ainda de narrativa, caso haja uma abordagem histórica, complementada pela análise das interações discursivas (forma como é desenvolvido o discurso) e pela caracterização do contexto institucional em que o discurso é realizado.

²⁵ “Regras e princípios que regem a organização dos constituintes das frases”, de acordo com o Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, em linha, consultado em 04-09-2020.

²⁶ “O significado da palavra”, de acordo com o Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, em linha, consultado em 04-09-2020.

²⁷ “Uso da linguagem, tendo em conta a relação entre os interlocutores e a influência do contexto”, de acordo com o Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, em linha, consultado em 04-09-2020.

²⁸ Neste contexto, é utilizado o termo ‘atores’ ou ‘agentes’ políticos em sentido extenso, sendo aqui considerados os indivíduos, os grupos, as organizações e as instituições.

Contudo, importa ter em atenção que o discurso não é assumido por estes teóricos como “*the factor that explains policy change, or the cause*”, mas como elemento que ajuda na explicação da mudança, uma vez que pode servir “*to reconceptualise interests, chart new institutional paths, and reframe cultural norms*” (Schmidt e Radaelli, 2004: 33).

Em conclusão, poder-se-á afirmar que o discurso político é uma prática social, de natureza instrumental, utilizada por atores sociais, a título individual ou coletivo, para dois efeitos: (i) o primeiro, de carácter interno, para o desenvolvimento de ideias e valores que promovam a criação/reforço de uma identidade própria, no seio de uma ‘comunidade’ de atores políticos; (ii) o segundo, de carácter externo, para a comunicação com elementos fora da ‘comunidade’, visando simultaneamente informar, explicar e legitimar uma dada decisão política, ou a sua ausência. Dada a sua natureza instrumental, o discurso político pode ajudar a compreender a tomada de decisão política a nível institucional (p. ex., dos governos), quanto à escolha ou à rejeição de políticas públicas, uma vez que veicula as ideias e os valores que justificam essa decisão. A análise do discurso político pode permitir, assim, uma melhor compreensão dos sistemas de ideias e de valores políticos que subjazem às práticas políticas, uma vez que constituem a vertente simbólica da ação política.

1.2. Qualidade do emprego: da concetualização à *praxis* política

Nos seus primórdios, os debates em torno do trabalho assalariado começaram por abordar as condições em que o mesmo era realizado, enunciando preocupações com o tipo de contrato de trabalho, a sua duração diária e semanal, as remunerações atribuídas, a segurança e a higiene, entre outras, mas também preocupações com a proteção assegurada aos trabalhadores e às suas famílias em situações de não-trabalho, designadamente em caso de doença, desemprego ou velhice, entre outras. Faz, então, sentido que no início do século XX, e terminada a I Grande Guerra Mundial (I GGM), a fundação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) tenha tido na sua génese a preocupação com a melhoria das condições de trabalho, tal como enunciadas no preâmbulo da sua constituição.

As condições de trabalho têm sido amplamente analisadas pela investigação, de forma parcelar ou não, o que conduziu à existência de uma vasta literatura sobre a temática, focando o estudo do homem em contexto de trabalho e, sobretudo, de emprego. Assim, para além das preocupações de natureza económica e psicossocial que dominaram a investigação durante boa parte do século XX, o estudo do homem em contexto de trabalho e de emprego teve igualmente subjacentes preocupações com as questões da qualidade do contexto e da relação em que o trabalho é desenvolvido.

Barroso (2013: 14-15) apresenta uma extensa resenha da literatura existente sobre ‘qualidade do trabalho’²⁹, a qual agrupa em duas grandes vertentes de análise: a abordagem neomarxista, que privilegia “a identificação de condições específicas do trabalho que afetam o desenvolvimento pessoal” dos trabalhadores, sendo habitualmente focada na análise parcelar dessas condições; e a abordagem do bem-

²⁹ Barroso (2013) afirma que “*Quality of work, quality of working life, quality of life at work* ou *job quality* são os termos geralmente utilizados de forma indistinta”.

estar subjetivo, que privilegia “a apreciação global da qualidade do trabalho feita pelo trabalhador, tradicionalmente pela medida da sua satisfação”. Ao longo do tempo, a autora afirma ainda que se tem observado uma miscigenação de ambas as abordagens (Barroso, 2013: 18-20).

Independentemente da abordagem, os grandes contributos sobre a análise desta temática nos últimos 30 anos do século XX tiveram como origem os Estados Unidos da América (EUA), a que se seguiu uma quase total dominância da análise em e sobre os países europeus a partir do início do novo milénio. Tal não deverá ser alheio ao facto de o interesse dos investigadores pelas questões da qualidade do trabalho e do emprego terem vindo a alimentar e a ser alimentadas por preocupações de natureza social e política situadas ao nível institucional, observando-se uma evolução paralela no foco da investigação e no foco das políticas sociais, sobretudo nos países ocidentais, a qual teve expressão mais recente e relevante no espaço europeu.

Ao nível da dimensão política, a temática da qualidade do emprego veio a ganhar relevância no final da década de 90, primeiro com a aprovação da Declaração de Copenhaga, em 1995³⁰, a que se seguiu o lançamento da Agenda do Trabalho Digno, pelo então Diretor-Geral da OIT, em junho de 1999. A União Europeia (UE), através da Estratégia de Lisboa lançada em 2000, enunciou igualmente preocupações políticas com a qualidade do emprego ao definir como objetivo estratégico “tornar-se no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social”³¹.

Esta preocupação política com a qualidade do emprego, ou seja, com “melhores empregos”, decorreu, entre outros fatores, do crescente desajustamento entre a evolução dos níveis de crescimento económico alcançados no final do milénio passado e a evolução dos níveis de bem-estar da população em geral, em particular, da população que participa no mercado de trabalho: ao crescimento da “riqueza” dos países, medida em termos de PIB, não correspondeu a eliminação e/ou diminuição de níveis substancialmente elevados de pobreza e/ou de risco de pobreza da maioria da população, sobretudo associados a emprego mal remunerado, bem como a desemprego persistente e prolongado, muitas vezes sem recurso a políticas de substituição de rendimento. Referindo-se ao contexto norte-americano, Howell e Kalleberg (2019: 5-6) afirmam que, após os anos 70 do século passado, se verificou um “*unshared growth*” entre a economia (medido em PIB) e os trabalhadores (medido em rendimentos), o que foi também confirmado por Thomas Piketty (*apud* Boltanski e Chiappelo, 2017: 255), referindo-se à sociedade francesa.

³⁰ A Declaração de Copenhaga foi assinada durante a Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social realizada em Copenhaga, na Dinamarca. Esta Cimeira reuniu representantes de 187 países, dos quais 117 chefes de Estado ou de Governo, que se comprometeram, entre outros, a “*Pursue the goal of ensuring quality jobs, and safeguard the basic rights and interests of workers and to this end, freely promote respect for relevant International Labour Organization conventions, including those on the prohibition of forced and child labour, the freedom of association, the right to organize and bargain collectively, and the principle of non-discrimination.*” [<https://www.un.org/development/desa/dspd/world-summit-for-social-development-1995/wssd-1995-agreements/cdosd-part-c.html>]

³¹ http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=953&p_est_id=2611#lançamento

Outros fenómenos com impactos relevantes na alteração das estruturas do mercado de trabalho em todo o mundo foram o envelhecimento da população ativa nos países ocidentais e nalguns países orientais, o aumento da participação das mulheres no mercado de emprego (trabalho habitualmente menos remunerado do que o masculino), o aumento dos fluxos migratórios oriundos de países menos desenvolvidos (trabalho igualmente menos remunerado do que o dos ‘nacionais’), bem como de outras formas de mobilidade laboral (como o destacamento), o crescimento das ‘formas atípicas de emprego’³² (ILO, 2016), a ‘terciarização’ (Freire, 2014: 37-41) e a ‘terceirização’ das economias (Antunes, 2005: 34), a primeira associada ao crescente domínio dos serviços na estrutura das atividades económicas e a última ligada aos fenómenos da globalização e da inovação tecnológica.

Foi neste contexto que a qualidade do emprego surgiu no discurso e nas estratégias políticas, tendo a UE dado os primeiros passos com a criação de um quadro de indicadores estatísticos sociais para monitorizar o progresso dos Estados-Membros (EM) na implementação da Estratégia de Lisboa – os indicadores Laeken (Beil *et.al*, 2011). Em 2001, a Comissão Europeia (CE) publicou uma comunicação que apresentava um quadro geral para a promoção da qualidade no trabalho, no âmbito do qual o conceito integrava dez dimensões³³, proposta que foi endossada pelo Conselho Europeu realizado em dezembro do mesmo ano, em Laeken, na Bélgica (European Commission, 2008).

Colocada no centro das preocupações políticas, esta temática ganhou igualmente relevância nas instituições internacionais, cuja comunidade científica dedicada à estatística se concentrou nas questões relativas à natureza e às características do conceito estatístico de qualidade do emprego, bem como na criação e implementação de indicadores que permitissem a sua operacionalização e, assim, medir a qualidade do emprego num dado momento, acompanhar a sua evolução no tempo e comparar diversas situações. Em resultado, foram desenvolvidos vários quadros de análise estatística sobre a qualidade do emprego pelas grandes instituições internacionais, de que se destacam (anexo A):

- O *Índice de Qualidade do Trabalho* (“*job quality index*”), criado em 2008 pelo *European Trade Union Institute* (ETUI) (Leschke *et.al*, 2008b).
- O quadro de indicadores da OCDE para a *qualidade do trabalho* (“*OECD Job Quality Framework*”), iniciado em 2013 e desenvolvido em 2015 (Cazes *et.al*, 2015)³⁴. Neste quadro, a qualidade do trabalho refere-se “*to those aspects of employment that contribute to the well-being*

³² Neste relatório, a OIT identifica quatro grandes modalidades de emprego atípico: (i) emprego temporário, que inclui contratos a termo, por projeto ou à tarefa, trabalho sazonal e trabalho ocasional; (ii) emprego a tempo parcial, que inclui todo o emprego com uma duração inferior à dos trabalhadores a tempo inteiro, assim como o trabalho *on-call* e os “contratos zero-horas”; (iii) trabalho temporário para uma agência e outras formas de emprego subcontratado; (iv) relações de emprego dissimuladas e trabalho individual dependente (falso trabalho independente). Este relatório exclui o verdadeiro trabalho independente.

³³ “i) *Intrinsic job quality*; ii) *skills, lifelong learning and career development*; iii) *gender equality*; iv) *health and safety at work*; v) *flexibility and security*; vi) *inclusion and access to the labour market*; vii) *work organization and the work-life balance*; viii) *social dialogue and worker involvement*; ix) *diversity and non-discrimination*; and x) *overall work performance*.”

³⁴ Este quadro encontra-se integrado no quadro de indicadores da OCDE sobre a qualidade de vida, contribuindo para o Índice da Qualidade de Vida, designado por *Better Life Index*: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/#/11111111111>

of workers” (OECD, 2014: 83), uma definição idêntica à da UNECE, e incide sobre três dimensões: “*earnings*”, “*labour market security*” e “*the quality of the working environment*”.

- O quadro de *indicadores da qualidade do emprego* da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (UNECE), que resultou de trabalhos com o Eurostat e a OIT (considerando o trabalho da OCDE), iniciados em 2000 e concluídos em 2014, dos quais foi publicado manual em 2015 (UNECE, 2015)³⁵. Neste quadro, a qualidade do emprego é entendida como o conjunto dos aspetos do emprego que podem afetar o bem-estar das pessoas empregadas: “*quality of employment refers to the conditions and ethics of employment, monetary and non-pecuniary benefits, working time arrangements and work-life balance, employment security and social protection, skills development and training as well as work motivation and employment-related relationships of an individual. Employment is not only analysed as a source of income, but also as providing social security, identity and self-esteem*” (2015: 13). Neste âmbito, deverão ser ainda consideradas as dimensões que contextualizam esses aspetos, incluindo as políticas que visam promover a qualidade do emprego no mercado de trabalho de um país (perspetiva institucional). O conceito de qualidade do emprego inclui componentes objetivas, assentes na observação externa dos sujeitos, e subjetivas, estas últimas derivando da forma como os indivíduos percebem o seu bem-estar particular.
- O quadro de *indicadores do trabalho digno*, desenvolvido pela OIT com vista a monitorizar e avaliar a implementação da Agenda do Trabalho Digno. Este quadro não visa objetivamente a mensuração da qualidade do trabalho, pelo que não pode ser considerado nesta vertente, pese embora sejam muitas vezes consideradas as suas dimensões e indicadores para efeitos de comparação com outros quadros analíticos.

O espaço europeu foi, assim, o contexto geopolítico³⁶ onde se observou o grande impulso para a análise estatística da qualidade do trabalho e do emprego, promovido pelas grandes instituições políticas supranacionais (UE, UNECE, OIT e OCDE), em estreita articulação e, paradoxalmente, em acesa competição entre si. Este impulso teve uma preocupação metodológica de base comum: primeiro, identificar o conceito de qualidade do trabalho e/ou do emprego; segundo, operacionalizar esse conceito através da definição de indicadores apropriados, o que implica selecionar e/ou construir os respetivos indicadores de medida; e, terceiro, implementar a sua análise.

Em torno destas preocupações políticas e dos quadros de análise estatística entretanto desenvolvidos, a literatura científica foi analisando e debatendo os conceitos definidos por estas instituições para abordar a qualidade de emprego, bem como os respetivos modelos de análise.

³⁵ Este quadro foi oficialmente adotado pelo Eurostat, que disponibiliza os respetivos indicadores no seu sítio eletrónico: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/quality-of-employment>

³⁶ Importa aqui referir que o Canadá, através do Institut de Statistique du Québec, tem vindo a desenvolver um quadro de análise estatística próprio, aplicado à região do Québec, desde 2001 (<https://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/qualite-emploi/index.html>)

No que se refere ao *conceito*, três questões se colocam. Desde logo, a sua designação, que oscila entre a ‘qualidade do trabalho’ e a ‘qualidade do emprego’, que Guergoat-Larivière e Marchand (2012: 24) apelam de questões semânticas, sugerindo a designação de “qualidade do emprego e do trabalho”³⁷. Ao invés, Muñoz de Bustillo *et.al* (2011: 455-457) referem a necessidade de subdividir o conceito em duas vertentes: a qualidade do emprego, relativa à relação de emprego com impacto no bem-estar dos indivíduos, tais como o contrato, a remuneração, o tempo de trabalho e a progressão na carreira; e a qualidade do trabalho, referente às condições de execução do trabalho, como a autonomia, a intensidade, o ambiente social e físico, entre outras.

Burchell *et.al* (2014: 460) afirmam que a terminologia é confusa, o que reflete a complexidade do conceito e leva à segunda questão, a identificação do âmbito do conceito: a maioria da literatura assume a qualidade do emprego como um conceito necessariamente multidimensional (Cloutier-Villeneuve e Saint-Frard, 2015: 15-18), embora se observem diferenças nas tipologias das dimensões que o integram.

Finalmente, Cloutier-Villeneuve (2008: 30-32) e Guergoat-Larivière e Marchand (2012: 25-26) afirmam que a qualidade do emprego pode ser abordada a partir de duas grelhas de análise: uma em função dos atores sociais que se tenciona analisar, sejam os indivíduos (trabalhadores), os empregadores ou o Estado (“poderes públicos”); outra, em função dos níveis em que se pretende situar a análise dos atores selecionados – micro (relação entre o trabalhador e o posto de trabalho que ocupa), meso (relação entre a empresa e os trabalhadores) e macro (relação entre as instituições do mercado de trabalho, as empresas e os trabalhadores).

Cloutier-Villeneuve (2008: 30-32) conclui, assim, que se poderá falar de três níveis de qualidade – qualidade do mercado de trabalho (macro), qualidade do emprego (meso) e qualidade do trabalho (micro) – chamando ainda a atenção para o “contexto político, social, económico e geográfico” que integra os diferentes atores sociais e as suas interações.

Nos quadros de análise estatística apresentados, embora a designação do conceito oscile entre o *trabalho* e o *emprego*, transparecem dois eixos comuns: o foco é sempre o indivíduo, sendo analisados os vários aspetos que afetam o seu bem-estar objetivo e subjetivo, o que releva da multidimensionalidade do conceito, assumindo-se que o bem-estar do indivíduo no trabalho pode estar relacionado com os múltiplos factores que afetam o trabalho em si e o contexto que o integra. O conceito de qualidade do emprego é comumente adotado como um conceito complexo, sistémico, integrando várias dimensões e componentes (Quivy e Van Campenhoudt, 1995: 121-126), preferencialmente analisado sob a perspetiva do indivíduo.

Nesta conformidade, para promover a sua *operacionalização*, cada instituição optou por selecionar as respetivas dimensões de análise, identificar as suas componentes e, para cada uma delas, os

³⁷ Embora o pressuposto aqui subjacente se afigure redutor ao relacionar o termo “trabalho” com a noção de “condições de trabalho no posto de trabalho”. Com efeito, o termo “trabalho” afigura-se mais rico e abrangente do que o de “emprego”, ao relacionar-se com a realização de uma atividade remunerada *latu sensu*, a qual pode ser assalariada ou não (Freire *et.al*, 2014).

indicadores que poderão medir o seu contributo para o bem-estar dos indivíduos. A estes, foram agregados os indicadores estatísticos escolhidos³⁸.

Finalmente, no que respeita à *implementação*, importa referir que a UNECE, no decorrer dos trabalhos preparatórios para a estabilização do quadro conceptual, testou os indicadores escolhidos, tendo sido produzidos nove relatórios referentes à qualidade do emprego em nove países³⁹. Por seu turno, a OCDE disponibilizou até ao presente relatórios anuais sobre a qualidade do trabalho nos países membros, entre 2013 e 2016 (o mais recente). Disponibiliza ainda informação estatística relativa aos vários indicadores que integram o quadro conceptual no seu sítio eletrónico⁴⁰. Já a OIT tem vindo a efetuar análises da prossecução da agenda do trabalho digno em vários países, no âmbito de programas específicos de implementação, de natureza tripartida, destes princípios acordados com vários países membros, tendo produzido até ao momento 11 relatórios, alguns dos quais em segunda edição⁴¹.

Portugal apenas aparece referenciado nos relatórios globais da OCDE, não tendo até ao momento sido elaboradas análises a nível institucional. Conhecem-se, pelo menos, dois estudos científicos elaborados sobre esta temática em Portugal: o de Barroso (2013), comparativo com a Suécia, e o de Moreira (2012), com recurso a microdados do Inquérito Europeu sobre as Condições de Trabalho de 2005 (Eurofound) para Portugal e UE27.

Embora estes quadros de análise foquem primordialmente os indivíduos, recorde-se que Guergoat-Larivière e Marchand (2012: 25-26) afirmam que a qualidade do emprego e do trabalho poderá também ser analisada ao nível dos empregadores (empresas) e ao nível das instituições do mercado de trabalho de cada país. O primeiro, focaria a qualidade do trabalho realizado pelos trabalhadores em termos de eficácia e de produtividade, podendo ainda abranger as questões da segurança no trabalho e da formação dos trabalhadores; o segundo, posicionar-se-ia no nível macroeconómico e abordaria a promoção da qualidade do emprego na perspetiva das políticas que visam melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, de modo a reduzir a incidência de fenómenos de subutilização da mão-de-obra (desemprego e subemprego) e de desigualdades em matéria de remunerações e/ou de condições de trabalho. A este respeito, a UNECE (2015: 19) refere ainda que, embora o foco da sua análise seja o indivíduo, as suas condições de emprego e/ou de trabalho podem ser influenciadas pelo contexto institucional em que se integram, pelo que este deverá ser considerado na utilização do quadro conceptual.

Em suma, a adoção da Estratégia de Lisboa suscitou a necessidade de conceção dos instrumentos estatísticos apropriados para a monitorização da sua implementação, o que tem vindo a ser desenvolvido pelas instituições internacionais. Por seu lado, a academia tem vindo a analisar e a debater os quadros

³⁸ Em anexo, junta-se tabela com as diferentes abordagens seguidas pela UNECE e OCDE, a que se agregou a da OIT, tendo por referência as dimensões elencadas pela ordem escolhida por cada instituição. Sobre este elenco, importa referir que estas instituições apenas têm em comum três dimensões: rendimentos, segurança no emprego (relação contratual) e segurança no trabalho (condições de exercício do trabalho), sendo que o conceito da OCDE apenas abrange três dimensões (anexo B).

³⁹ <http://www.unece.org/stats/documents/qualityofemployment/>

⁴⁰ <http://www.oecd.org/statistics/job-quality.htm>

⁴¹ <http://www.ilo.org/integration/themes/mdw/map/about/activities/country-studies/lang--en/index.htm>

de análise estatística avançados pelas instituições, fazendo a sua comparação ou apenas analisando a sua estrutura, conceitos e indicadores. Como pontos comuns observados em todas as análises, ressaltam a natureza sistêmica e multidimensional do conceito.

Neste contexto, este conceito será utilizado enquanto conceito de enquadramento para o conceito de segurança no emprego, que constitui uma das suas dimensões mais relevantes para os trabalhadores (Muñoz de Bustillo *et.al*, 2011: 453), sendo ainda objeto de análise e debate aprofundado na literatura de várias áreas científicas.

1.3. Segurança no emprego

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos pelos teóricos das relações humanas no trabalho, os principais impulsionadores da teoria comportamental, como Maslow (1954) e Herzberg *et.al* (1959), identificaram a segurança como uma das principais necessidades dos indivíduos, referindo que sua ausência lhes poderia provocar insatisfação. Outros autores, como Super (1957), Rosenberg (1957) e Blum (1960), afirmaram ainda a segurança no emprego como um dos principais fatores que motivam os indivíduos para o trabalho ou, ainda, para a escolha de uma ocupação profissional ou de um emprego (*apud* Greenhalgh e Rosenblatt, 1984: 439).

Citando os resultados do inquérito de 2005 do *International Social Survey Program*, Muñoz de Bustillo *et.al* (2011: 453) referem a segurança no emprego (*'job security'*) como o factor mais valorizado pelos trabalhadores da UE e dos EUA, acima de outros como o rendimento, sendo que Dasgupta (2001: 2) afirma ainda que a segurança no emprego é o principal meio para assegurar rendimento.

Não é, pois, de admirar que o conceito de segurança no emprego e o seu antónimo, insegurança no emprego, nas suas diferentes declinações, tenham vindo a dominar os debates da academia a partir dos anos 70: as transformações económicas e sociais ocorridas desde o final dos anos 60 e acentuadas pela crise económica de 1973, impactaram profundamente nos mercados de trabalho, designadamente na sua estrutura e no seu modo de funcionamento.

A literatura destaca o aumento e a generalização da tendência para a procura de soluções flexíveis na gestão e organização do trabalho⁴², pelas empresas e pelas organizações em geral (incluindo os serviços públicos), tendo em vista a redução dos custos sociais e financeiros do trabalho, num contexto de crescente incerteza, mas também o aumento de fenómenos como o desemprego e a inatividade “forçada” por ausência de oportunidades de emprego para os jovens, que optam por prolongar a sua aprendizagem, ou pela antecipação da reforma para os mais velhos (Dasgupta, 2001; Standing, 2011; ILO, 2016; Boltanski e Chiapello, 2018).

⁴² A busca pela flexibilidade levou as empresas a implementar estratégias de reorganização interna do trabalho para lá da lógica taylorista, bem como estratégias de reestruturação empresarial assentes na implementação de uma “*network organization of work*”, que passa pela externalização da produção com recurso à subcontratação, assim como na aposta em formas flexíveis de emprego (Boltanski e Chiapello, 2018: 218)

Por outro lado, esta procura da flexibilidade veio a refletir-se na pressão do mundo empresarial sobre o Estado para a alteração dos sistemas de regulação e de proteção do trabalho, tendo sido observadas mudanças significativas na legislação laboral das economias e sociedades industrializadas (Buechtemann e Walwei, 2005: 311). Estas alterações promoveram a segmentação do mercado de trabalho (Buechtemann e Walwei, 2005: 323; Boltanski e Chiapello, 2018: 229-233), ou seja, a coexistência de vários grupos de trabalhadores diferenciados pela modalidade contratual⁴³.

Todos estes fenómenos contribuíram para o crescimento do sentimento e/ou da perceção do fenómeno da insegurança no trabalho e no emprego pelos trabalhadores e da sociedade em geral (Dasgupta, 2001: 1-2), despertando a atenção dos académicos para esta temática e o desenvolvimento de literatura diversificada sobre o conceito, nas suas variantes, a sua operacionalização e implementação.

Auer (2007: 4-5) descreve, de modo sucinto, a evolução do conceito ao longo do tempo: de “*job security*”, equivalendo a proteção num determinado posto de trabalho/tarefa, a “*employment security*”, correspondendo a proteção no emprego abrangendo “múltiplos postos de trabalho/tarefas”, e deste ao mais recente conceito de “*labour market security*”, que integra “proteção no emprego, políticas de mercado de trabalho e direitos sociais”. Na literatura, estes conceitos ou os seus antónimos têm sido analisados sob diversas lentes (psicologia, economia, direito e sociologia do trabalho, entre outras). O foco varia entre o indivíduo (o trabalhador), a empresa (ou o empregador), e as diversas instituições que regulam e/ou influenciam o mercado de trabalho e a economia.

Greenhalgh e Rosenblatt (1984) abordam a sensação e a perceção de insegurança dos trabalhadores em contexto organizacional, assim como as suas respostas a situações em que se sentiram ameaçados, tendo definido “*job insecurity*” como “*perceived powerlessness to maintain desired continuity in a threatened job situation*”. Neste âmbito, os autores verificam que as reações dos trabalhadores variam em função das suas características individuais de personalidade, mas também em função das suas características “demográficas” que correspondem ao seu grau de dependência do emprego, quer em termos de perceção da possibilidade de mudança para outros empregos (grau de propensão para a mobilidade), quer em termos económicos (grau de dependência do salário para viver).

Robinson (2002) e Green (2003) analisam também a insegurança no trabalho sob a perspetiva do indivíduo, associando o termo às expectativas negativas que este gera face à sua situação futura no trabalho. Green (2003: 34) refere que os elementos mais relevantes desta insegurança são o risco e o custo da perda de trabalho. Em sentido idêntico, a OCDE (Cazes *et.al*, 2015: 22-24) associa a (in)segurança no mercado de trabalho aos riscos que os trabalhadores nele enfrentam e respetivos impactos económicos, seja em situação de desemprego, seja em situação de baixos níveis de rendimento, tendo ainda em atenção a proteção social de que dispõem.

No âmbito da economia do trabalho, a literatura tem analisado a relação entre os níveis de segurança no emprego dos trabalhadores e a capacidade de ajustamento dos mercados de trabalho para promover

⁴³ Um estudo recente da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Eurofound, 2019) analisa em profundidade a literatura sobre esta temática, bem como informação estatística relativa à UE.

o dinamismo da economia. Daí que os debates se tenham desenvolvido em torno de duas perspectivas opostas (Heery e Salmon, 2002: 1-24):

- Entre os teóricos que associam níveis elevados de segurança no emprego a rigidez no funcionamento do mercado (devida, principalmente, a restrições legais e económicas ao despedimento) e advogam a necessidade de reduzir estes níveis de segurança de modo a introduzir flexibilidade no mercado de trabalho;
- E os teóricos que afirmam que os níveis de segurança no emprego dos trabalhadores têm vindo a diminuir ao longo do tempo, por via da crescente desregulação do mercado de trabalho, o que tem vindo a evidenciar-se no aumento da sua ‘precariedade’, de que Antunes (2001, 2005), Standing (2011)⁴⁴ e Boltanski e Chiapello (2018) são representantes, entre outros.

Uns e outros focam a sua atenção em sujeitos diferentes: enquanto os primeiros destacam as empresas e a economia; os segundos evidenciam os trabalhadores e a sua situação no mercado de trabalho. Sobre ambas as perspectivas, Heery e Salmon (2002: 12-13) enunciam diferenças ao nível do conceito de insegurança, sua mensuração e identificação das tendências do mercado de trabalho, assim como ao nível dos respetivos efeitos “perversos ou benéficos” sobre as empresas e a economia, pelo que propõem a sua própria perspectiva, que aborda a insegurança como uma propriedade e/ou característica: (1) dos próprios empregos; (2) do contexto institucional que integra os empregos; (3) e da experiência subjetiva dos trabalhadores.

Buechtemann e Walwei (2005: 312-314) distinguem os conceitos de “*job security*”, que corresponde à probabilidade de o indivíduo manter o posto de trabalho com o mesmo empregador, e de “*employment security*”. Sobre este último, afirmam que o mesmo integra duas dimensões fundamentais: (i) uma dimensão macroeconómica, que aborda a relação entre os indivíduos e a economia, mediada pela “disponibilidade de oportunidades de emprego”; (ii) e uma dimensão microeconómica, que evidencia a relação entre o indivíduo e o empregador, mediada por um contrato de trabalho. No primeiro caso, segurança no emprego aponta para “a probabilidade de o trabalhador permanecer empregado ou procurar um novo emprego”; no segundo, para a probabilidade da “continuidade da relação de emprego” com um mesmo empregador, o que pode significar a manutenção desta relação com ou sem mudança de posto de trabalho, incluindo “condições de trabalho e remunerações”.

Estes autores diferenciam, ainda, a segurança no emprego *de facto*, dependendo a estabilidade da relação de emprego do mútuo interesse económico de ambas as partes (trabalhador e empregador), de segurança no emprego “institucional”, que diz respeito a normas e procedimentos que limitam a

⁴⁴ Standing (2011: 34-38) enuncia “sete formas de segurança relacionadas com o trabalho”, as quais incidem sobre as principais dimensões que poderão afetar o bem-estar os indivíduos: “segurança no mercado de trabalho”, “segurança de emprego (no vínculo laboral)”, “segurança profissional” (carreira e estatuto profissional), “segurança no trabalho” (saúde e condições de trabalho), “segurança na reprodução e desenvolvimento de competências” (educação e formação), “segurança de rendimento”, e “segurança de representação” (sindical, p. ex.). O autor associa o processo de globalização com o desenvolvimento de uma nova classe social – o ‘precariado’, neologismo que agrega os termos ‘precário’ e ‘proletariado’ – que integra todos os indivíduos que não têm nenhuma destas formas de segurança.

capacidade de despedimento das empresas, sejam elas endógenas (derivadas do contrato estabelecido entre as partes) ou exógenas (“impostas pela lei ou por acordos coletivos”). A este respeito, chamam a atenção para a existência de vários níveis e variações destas limitações em função dos “grupos de trabalhadores” ou dos países, o que indicia, tal como para Heery e Salmon (2002), a possibilidade de existência de vários tipos de empregos (ou seja, relações de emprego) e de contextos institucionais (subentenda-se, quadros regulatórios dessas relações).

Subjacente à maioria destas abordagens encontra-se uma definição de trabalhador assalariado (i.e., trabalhador por conta de outrem), o que excluiria todos os outros grupos de trabalhadores: trabalhadores independentes e outros, abrangidos por modalidades atípicas de emprego (ILO, 2016).

Evidenciando esta situação, Dasgupta (2001) refere que, em muitas economias, designadamente de países em desenvolvimento, os trabalhadores por conta própria a título individual constituem “o maior grupo de emprego”, pelo que defende acertadamente que o conceito de segurança no emprego deve incluir também as categorias de trabalhadores não abrangidas por um contrato de trabalho. A autora propõe, assim, um conceito de segurança no emprego mais amplo e que aborde a “proteção contra a perda de emprego” sob uma perspetiva institucional: *“It means the ensured possibility of continuing employment, even though it need not be in the same job. It is, in other words, the security of an institutional framework for continuing employment”* (Dasgupta, 2001: 4).

Nesta abordagem, Dasgupta (2001: 4-5) afirma que a segurança integra elementos objetivos e subjetivos, pelo que os seus indicadores poderão ser, também, de natureza objetiva e subjetiva. Os primeiros, *“generally relate to labour market characteristics and the legal and institutional environment ensuring continuing employment”*; os segundos dizem respeito às perceções dos indivíduos face à sua situação no mercado de trabalho.

Ao nível das instituições internacionais, importa referir que esta perspetiva veio alterar a definição original do conceito da OIT⁴⁵ que, em 2004, o passou a remeter para *“protection of workers against arbitrary and short notice dismissal from employment”*⁴⁶, retirando a referência ao contrato de trabalho. Assim, no âmbito do modelo de análise estatística do trabalho digno, passou a ser considerado o conceito de *“stability and security of work*, que corresponde a uma dimensão *“that allows the differentiation of workers into those whose jobs are characterized by a degree of relative permanence and soundness in terms of the absence of subsistence working conditions from others”* (ILO, 2013: 127-128), permitindo considerar trabalhadores por conta de outrem e por conta própria a título individual, independentemente do tipo de vínculo laboral.

Para operacionalizar este conceito, a OIT construiu indicadores que permitissem medir *“the share of employment falling into the particular unstable or insecure worker category”*, tendo definido, como

⁴⁵ *“Employment security means that workers have protection against arbitrary and short notice dismissal from employment, as well as having long-term contracts of employment and having employment relations that avoid casualisation”* (ILO, 1995, apud Dasgupta, 2001: 2).

⁴⁶ ILO Thesaurus (<https://metadata.ilo.org/thesaurus/95706356.html>)

indicador principal, a taxa de emprego precário – “*the share of the employed whose contract of employment, whether verbal or written, is of relatively short duration or whose contract can be terminated on short notice*” (ILO, 2013: 129). A novidade deste indicador decorre da utilização de um conceito de emprego que se refere a todos os trabalhadores, excetuando os empregadores. Por outro lado, foram definidos indicadores adicionais (“*job tenure*” ou antiguidade, taxa de emprego de subsistência e rendimentos reais de trabalhadores ocasionais ou temporários), e ainda um indicador do quadro legal relevante para o conceito⁴⁷ (cessação do emprego).

Decorrendo também desta perspetiva, o quadro de análise estatística da UNECE (2015) insere a segurança no emprego numa dimensão específica que engloba quer as ameaças ao emprego, decorrentes do tipo de emprego do indivíduo, quer as respetivas “redes de segurança” (“*safety nets*”), asseguradas pela proteção social existente: esta dimensão é designada por “*security of employment and social protection*” (UNECE, 2015: 37-40). A segurança no emprego constitui, para a UNECE (2015: 37), uma subdimensão e refere-se à probabilidade de um indivíduo perder o seu emprego (“*job*”), entendido na sua vertente mais alargada, conforme definição da OIT, adotada pela UNECE (2015: 11) – “*job as a set of tasks and duties performed, or meant to be performed, by one person for a single economic unit*”.

Este conceito integra elementos objetivos, relacionados com a natureza do emprego e que são operacionalizados por indicadores referentes a “*the degree of permanence and tenure of the work, the status in employment and the formal or informal nature of employment*”⁴⁸, e elementos subjetivos, derivados da perceção dos indivíduos face ao emprego, independentemente da sua natureza (“*perceived job security*”). Para melhor compreensão deste conceito, a UNECE sugere que seja considerada informação de contexto relativa ao quadro legislativo e às condições socioeconómicas existentes em cada país, nomeadamente a informação alusiva aos diferentes indicadores escolhidos, como, por exemplo, a legislação que regula os despedimentos e as modalidades de contratação.

Numa perspetiva diferente e mais recente, situam-se as propostas conceptuais que visam associar as necessidades de segurança no emprego dos trabalhadores com as necessidades de adaptação das empresas, numa perspetiva de segurança no mercado de trabalho (Auer, 2007: 4-5), destacando-se aqui as teorias da flexigurança e dos mercados de trabalho transicionais.

⁴⁷ “*The legal framework indicators are descriptive. They aim to summarize information on 21 pre-determined topics that have been deemed particularly relevant to decent work. The overall aim of each indicator is to give a snapshot of what the law is with regard to the topic it covers. To this end, several aspects of the law are examined for the Legal Framework Indicators whenever relevant: (1) Laws, policies or institutions that are in place; (2) benefit levels and thresholds; (3) qualifying conditions; (4) financing of benefits; (5) evidence of implementation effectiveness (i.e., ILO supervisory bodies comments, if available); (6) rough percentage of workers covered in law; (7) rough percentage of workers covered in practice; and (8) the ratification of relevant ILO Conventions.*” (ILO, 2013: 23)

⁴⁸ Indicadores de natureza “objetiva” propostos pela UNECE (2015: 39): contratos de trabalho a termo; antiguidade; trabalhadores por conta própria; trabalhadores por conta própria com um cliente; emprego temporário (agências); ausência de contrato formal. Outros indicadores propostos a título experimental: taxa de emprego precário e taxa de emprego informal.

O impulso para o desenvolvimento das teorias sobre flexigurança decorreu do discurso político iniciado pela União Europeia em 1993 e assumido na estratégia europeia para o emprego, que foi vertida nos Tratados da UE⁴⁹ (Wilthagen e Tros, 2004: 167-168). O conceito de flexigurança surgiu, assim, como uma estratégia política adotada pela UE⁵⁰, com vista a ultrapassar a tradicional oposição entre os defensores da segurança no emprego e os da flexibilização do mercado de trabalho, através da conjugação e implementação de políticas que conciliassem ambas as perspetivas (Bredgaard e Madsen, 2018: 2). Para a concretização dessa estratégia, Wilthagen e Tros (2004: 169-170) afirmam a necessidade de existir vontade política, coordenação e sincronização das políticas de flexigurança, as quais deverão assentar e/ou decorrer de diálogo social. Neste sentido, propõem um conceito inicial de flexigurança que retrata esta dimensão política: *“A policy strategy that attempts, synchronically and in a deliberate way, to enhance the flexibility of labour markets, work organisation and labour relations on the one hand, and to enhance security – employment security and social security – notably for weaker groups in and outside the labour market, on the other hand”* (idem: 169).

Contudo, e para além da dimensão política, os autores afirmam que a flexigurança pode configurar uma determinada forma de organização do mercado de trabalho que integre e articule, de forma harmoniosa, segurança e flexibilidade. Neste sentido, propõem uma segunda definição⁵¹ que incorpora a segurança dos indivíduos no mercado de trabalho (incluindo acesso a formação profissional e proteção social) e a flexibilidade no seu ajustamento “funcional e salarial” à evolução das condições do mercado de trabalho (Wilthagen e Tros, 2004: 170). Tal definição é secundada por Bredgaard e Madsen (2018: 10), quando analisam o impacto da crise económico e financeira de 2008 no mercado de trabalho dinamarquês, afirmando que a flexigurança pode ser observada e testada enquanto “realidade empírica”.

Wilthagen e Tros (2004: 171) e Auer (2007: 4-5) afirmam que o conceito de flexigurança decorre de uma abordagem dinâmica do mercado de trabalho, na qual é salientada a segurança dos indivíduos nas suas diferentes fases de vida e nas suas transições: os mercados de trabalho transicionais, inicialmente sugeridos por Schmid (1998, 2009) e por Gazier e Gautié (2009). Esta abordagem analisa as transições dos indivíduos no mercado de trabalho, considerado como um “espaço de mobilidade”, para além do mero “ajustamento entre a oferta e a procura”, que inclui outras atividades para lá do trabalho remunerado (p. ex., o trabalho doméstico não remunerado) (Gazier e Gautié, 2009: 2).

⁴⁹ TFUE, artigo 145.º (ex-artigo 125.º TCE) *“Os Estados-Membros e a União empenhar-se-ão (...) em desenvolver uma estratégia coordenada em matéria de emprego e, em especial, em promover uma mão-de-obra qualificada, formada e suscetível de adaptação, bem como mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas, tendo em vista alcançar os objetivos enunciados no artigo 3.º do Tratado da União Europeia.”*

⁵⁰ Importa referir que as políticas de flexigurança foram materializadas nos Países Baixos, em meados dos anos 90 do século XX, tendo sido depois adotadas e adaptadas pelos países da Escandinávia, designadamente pela Dinamarca, que acabou por se tornar o seu exemplo mais conseguido (Wilthagen e Tros, 2004: 172-178).

⁵¹ *“Flexicurity is (1) a degree of job, employment, income and ‘combination’ security that facilitates the labour market careers and biographies of workers with a relatively weak position and allows for enduring and high quality labour market participation and social inclusion, while at the same time providing (2) a degree of numerical (both external and internal), functional and wage flexibility that allows for labour markets’ (and individual companies’) timely and adequate adjustment to changing conditions in order to maintain and enhance competitiveness and productivity”* (Wilthagen e Tros, 2004: 170).

Tal como a flexigurança, esta abordagem é uma proposta política para a estratégia europeia do emprego (Schmid, 1998), que invoca a necessidade de redefinir e implementar novas políticas públicas e privadas de regulação económico-financeira e social do trabalho, que passa a ser perspectivado numa visão mais alargada (incluindo trabalho pago e não pago), e a sua integração com políticas de educação e formação e com políticas de proteção social. Nesta perspetiva, as instituições asseguram aos indivíduos a necessária proteção em caso de inexistência de relação e/ou rendimentos do trabalho, no âmbito de políticas públicas e privadas integradas e sustentadas por um sistema de governança e de cofinanciamento que assenta na cooperação entre os vários intervenientes (Schmid, 2009: 22-23).

Nestas duas abordagens, o conceito de segurança vai além do conceito de segurança dos indivíduos no emprego, integrando um conjunto de dimensões mais alargadas que abordam a segurança dos indivíduos dentro e fora do emprego, nas várias circunstâncias de vida em que se poderão encontrar. Nesta perspetiva, os quadros conceptuais apresentados assemelham-se aos do conceito de qualidade do emprego, uma vez que promovem uma abordagem sistémica e multidimensional da segurança dos indivíduos no mercado de trabalho.

Poder-se-á, ainda, afirmar que a flexigurança e os mercados de trabalho transicionais parecem constituir quadros conceptuais simultaneamente teóricos e políticos, uma vez que abordam os mercados de trabalho sob uma dupla vertente: a científica, que conceptualiza, analisa e tenta explicar o seu funcionamento e evolução; e, por outro, a vertente política, que define uma visão e uma estratégia para esse desenvolvimento e funcionamento.

Neste contexto, embora a abordagem da segurança no mercado de trabalho seja mais interessante do ponto de vista conceptual, porque mais rica e abrangente, para este trabalho optou-se por adotar o conceito de segurança no emprego, tal como apresentado pelo quadro de análise estatística da UNECE, uma vez que o mesmo possibilita uma abordagem mais focada da problemática, aceitando-se a terminologia comum de segurança no emprego e o modelo de operacionalização da UNECE para o mesmo (2015: 37-40).

1.4. Discursos e práticas políticas sobre segurança no emprego

A segurança no emprego tem sido amplamente analisada sob a perspetiva dos indivíduos enquanto trabalhadores assalariados, na relação que estabelecem com o posto de trabalho que ocupam e com o empregador. Para esse efeito, têm sido utilizados os modelos de análise e os indicadores elencados no ponto 1.3., existindo inquéritos e estudos sobre condições de trabalho que focam a perceção de segurança dos trabalhadores relativa à manutenção dos seus empregos, assim como análises estatísticas e estudos relativos às diversas modalidades de contratação dos trabalhadores (a termo, permanente, inexistente, no caso do emprego informal, etc.) ou sobre a duração das relações de emprego. Sob o prisma dos

empregadores, salientam-se os estudos económicos sobre o impacto da ‘segmentação do trabalho’⁵² nos custos da mão-de-obra (incluindo as despesas com os despedimentos) e na produtividade do trabalho⁵³.

Finalmente, sob a perspetiva das instituições do mercado de trabalho, habitualmente tuteladas pelo Estado, existe ainda bastante literatura relativa às políticas de regulação do trabalho que impactam diretamente sobre a segurança no emprego, em especial sobre contratação e despedimentos. Para efeitos de comparação estatística entre regimes nacionais de proteção no emprego, a OCDE desenvolve, desde os anos 90, um indicador sintético relativo à rigidez da regulamentação existente em cada país sobre despedimentos individuais e coletivos e a utilização de contratos temporários – “*Employment Protection Legislation (EPL)*”⁵⁴. Este indicador, largamente utilizado pela comunidade de economistas e pelas instituições económicas (como o Fundo Monetário Internacional – FMI), tem sido objeto de críticas pelos teóricos focados na segurança no emprego dos trabalhadores, que contestam a sua construção, uma vez que “*involves simplifications, estimations and omissions that make it incomplete as an indicator of employees’ protection*”, assim como a sua utilização para a definição de orientações políticas neste domínio, que consideram ‘abusiva’, pois o mesmo carece de evidência científica (Myant e Brandhuber, 2016; Piasna e Myant, Eds., 2017).

Se muito trabalho foi desenvolvido no domínio conceptual e metodológico, boa parte do qual para sustentar a dimensão política, importa conhecer como é que esta tem vindo a enquadrar a temática da segurança no emprego no respetivo discurso político ao longo dos anos, e de que forma esse discurso tem vindo a ser traduzido em políticas públicas que visam a melhoria efetiva da qualidade do emprego nesta dimensão.

1.4.1. O contexto europeu

Como referido, as preocupações políticas com a qualidade do emprego, em geral, e a segurança no emprego, em particular, têm feito parte do discurso político europeu desde a Estratégia de Lisboa, procurando nortear e coordenar as políticas seguidas pelos EM sobre esta matéria, no quadro da estratégia europeia para o emprego. São exemplo desta estratégia de coordenação as orientações anuais para as políticas de emprego e de mercado de trabalho⁵⁵, que identificam as prioridades políticas nos domínios do emprego e do mercado de trabalho, da educação/formação e da inclusão social e os objetivos estratégicos que as políticas nacionais devem prosseguir, em articulação com as prioridades e objetivos estratégicos definidos nas orientações anuais para a política económica⁵⁶.

⁵² Aqui entendida, de forma abreviada, como a diferenciação de modalidades contratuais passíveis de coexistir numa mesma empresa e/ou no mercado de trabalho.

⁵³ “Indicador económico-financeiro que traduz a contribuição produtiva do factor trabalho utilizado pela empresa, medido em horas trabalhadas” (INE, Sistema de Meta-Informação)

⁵⁴ <http://www.oecd.org/els/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm>

⁵⁵ Conforme previsto no artigo 148.º do Tratado de Funcionamento da UE (TFUE).

⁵⁶ Conforme previsto no artigo 121.º do TFUE.

Desde 2010, data da aprovação da Estratégia Europeia para 2020, vigora um modelo de coordenação das políticas económicas e orçamentais da UE designado por Semestre Europeu⁵⁷, que abarca também as políticas sociais e de emprego no domínio das chamadas “reformas estruturais” que os EM têm de desenvolver, tendo em vista a prossecução das metas e dos objetivos definidos na Estratégia⁵⁸. Neste âmbito, os EM são obrigados a dar conta das políticas e ações implementadas no ciclo anual anterior e a apresentar as políticas e ações a implementar no ciclo anual seguinte.

Este trabalho é sintetizado nos Programas Nacionais de Reformas (PNR) que cada EM apresenta anualmente⁵⁹, havendo, todavia, todo um trabalho de monitorização e acompanhamento que é feito de modo bipartido pela CE e pelos EM ao longo de todo o ciclo⁶⁰. Nos PNR, os países fazem uma análise da sua situação económica e social (incluindo a análise dos respetivos mercados de trabalho), a apresentação e avaliação das políticas prosseguidas no ano anterior, bem como as intenções e, eventualmente, a programação das políticas a implementar no ano seguinte. Por outro lado, a implementação de políticas em determinadas dimensões do emprego e do trabalho (p.e., a saúde e a segurança no trabalho), leva a que os países monitorizem e avaliem as suas políticas e as suas práticas nestes domínios, produzindo relatórios sectoriais ou temáticos.

Todos estes relatórios poderão evidenciar preocupações políticas com a qualidade do emprego e do trabalho, nas suas diversas dimensões, pelo que existe todo um acervo documental e estatístico a nível europeu que pode e tem sido explorado para efeitos de identificação e análise das políticas de emprego e de mercado de trabalho, incluindo as políticas de proteção no emprego.

Desde o início do milénio, tem sido produzida variada literatura referente à influência das instituições europeias sobre as instituições dos seus Estados-Membros, e vice-versa, a maior parte na vertente da Europeização. Em Portugal, conhece-se, pelo menos, um estudo que aborda esta temática⁶¹. Existe alguma literatura sobre o discurso político europeu, havendo a relevar a análise de Barbier (2011) sobre a mudança de discurso político a nível europeu entre o lançamento da Estratégia de Lisboa (2000) e o da Estratégia 2020 (2010), bem como a de Schmidt e Radaelli (2004) sobre a relação entre discurso e mudança política, ainda que esta última foque o domínio concetual e metodológico.

⁵⁷ “O Semestre Europeu abrange três blocos de coordenação das políticas económicas: as reformas estruturais, centradas na promoção do crescimento e do emprego de acordo com a Estratégia Europa 2020; as políticas orçamentais, para garantir a sustentabilidade das finanças públicas de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento; e a prevenção de desequilíbrios macroeconómicos excessivos.”

<http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/european-semester/>

⁵⁸ Muito embora os EM sejam os decisores finais sobre a implementação, ou não, de boa parte das políticas europeias, vide os artigos 2.º a 6.º do TFUE, onde são descritas as competências da UE e dos EM por domínio.

⁵⁹ Este trabalho tem sido efetuado desde 2011, sendo que Portugal foi isentado desta responsabilidade durante o período em que esteve sujeito ao Programa de Assistência Económica e Financeira (maio de 2011 a maio de 2014), uma vez que se encontrava sujeito a um outro modelo de escrutínio, designadamente através da verificação trimestral do cumprimento das obrigações económicas e financeiras a que se tinha comprometido.

⁶⁰ Como corolário deste acompanhamento, a CE elabora anualmente os relatórios específicos de avaliação da evolução da situação de cada EM em relação ao ano anterior (“country reports”).

⁶¹ Adão e Silva, Pedro (2011), “The Europeanization of social policies in Portugal”, *Portuguese Journal of Social Science*, Vol. 10, No 1, pp. 3–22. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/272206183_The_Europeanisation_of_social_policies_in_Portugal

O trabalho de Barbier (2011) é particularmente relevante pois, utilizando a abordagem do institucionalismo discursivo, analisa a evolução da construção do conteúdo⁶² do discurso das instituições europeias sobre as políticas sociais, incluindo as relativas ao mercado de trabalho, antes e depois da crise económica e financeira iniciada em 2008, assim como da sua comunicação, incluindo o uso de termos e expressões frásicas específicas.

Na sua análise, Barbier (2011: 13-18) identifica três períodos distintos, caracterizados por atores, agendas e discursos políticos diferentes, acabando por associar a alteração dos discursos políticos com a mudança de atores políticos observada ao longo do período de análise (idem: 20). O primeiro, entre 1995-2004, no âmbito do qual foi delineada a estratégia europeia de emprego, que viria a ser formalmente integrada no tratado de Amesterdão (1997) e monitorizada quer a nível político, quer através de indicadores específicos (Laeken). No discurso dominante, vocalizado por atores com preocupações ideológicas orientadas para o desenvolvimento da política social a par da política económica, apareciam termos como o ‘pleno emprego’ (*full-employment*), ‘qualidade do emprego’ e ‘coesão social e inclusão no mercado de trabalho’, que Barbier (2011: 14) identifica como os três pilares da agenda política europeia. O segundo, entre 2005-2009, foi protagonizado por novos atores com preocupações ideológicas neoliberais mais próximas das políticas económicas do que das políticas sociais, sendo relevada a necessidade de promover uma governança mais focada na gestão eficiente dos recursos escassos. No discurso, figuraram termos como ‘*streamlining*’⁶³, ‘segmentação do trabalho’ e, sobretudo, ‘flexigurança’ (Barbier, 2011: 15-17). Um terceiro período iniciou-se em 2010, com a definição da Estratégia Europeia para 2020, tendo por enquadramento a crise, observando-se um acréscimo na subordinação das políticas sociais e de emprego às políticas económicas⁶⁴ e um apelo a ‘reformas estruturais’, prevendo o autor que esta situação prevaleça nos anos seguintes (Barbier, 2011: 18). Neste período, mantiveram-se os termos usados anteriormente, sendo recorrente a utilização do termo ‘*bottlenecks*’ (estrangulamentos ou constrangimentos), oriundo da área económica e financeira.

Foram, ainda, produzidas várias análises dos impactos das ‘reformas’ do mercado de trabalho implementadas durante a crise, como as coordenadas por Piasna e Mayant (2017), mas que não abordam a situação portuguesa.

Até ao momento, desconhece-se a existência de análises que estabeleçam a comparação entre o discurso político dos governos com as políticas públicas que implementaram (ou não), visando a melhoria da qualidade do emprego e, em particular, da segurança no emprego.

⁶² No sentido de coordenação, dado por Schmidt (2008).

⁶³ Visando uma gestão mais eficiente dos recursos, sobretudo no final do período, aquando do início da crise económica e financeira em finais de 2008.

⁶⁴ “(...) *the continuing marginalization of the OMCs and social policy intervention*” (Barbier, 2011: 18).

1.4.2. O contexto nacional

Nos termos definidos na CRP, em Portugal, cabe ao governo a “condução da política geral do país” (CRP, art.º 182.º), competindo-lhe definir “as principais orientações políticas e medidas a adotar ou a propor nos diversos domínios da atividade governamental” (CRP, art.º 188.º), que são submetidas a apreciação da AR. Neste âmbito, o governo deve elaborar e apresentar vários documentos políticos para aprovação da AR, de que se destacam o programa do governo (CRP, art.º 188.º), as opções do plano⁶⁵ (CRP, art.º 199.º, alínea a), as leis⁶⁶ e os decretos-lei (CRP, art.º 198.º). Outros documentos políticos relevantes são os PNR (ver ponto 1.4.1.), que respeitam a compromissos assumidos pelos Estados-Membros no âmbito da governança económica da União Europeia.

Por outro lado, a estrutura de governança das políticas públicas nacionais integra ainda o Conselho Económico e Social (CES), um órgão de natureza tripartida⁶⁷ que, sendo “o órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social, participa na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social e exerce as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei” (CRP, art.º 92.º). Entre outros, o CES integra a Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS) que é igualmente um órgão tripartido⁶⁸ especificamente vocacionado para “promover o diálogo e a concertação entre os parceiros sociais, contribuir para a definição das políticas de rendimentos e preços, de emprego e formação profissional”. Neste âmbito, são produzidos acordos de concertação social que visam orientar as políticas públicas para o mercado de trabalho.

Entre 2011 e 2018, estiveram em funções quatro governos em Portugal, integrando grupos partidários diferentes e, em princípio, caracterizados por posições ideológicas específicas: (i) o XVIII governo, de maioria relativa, entre 26 de outubro de 2009 e 21 de junho de 2011, integrando representantes do Partido Socialista; (ii) o XIX governo, de maioria absoluta na sequência de coligação entre o Partido Social Democrata (PSD) e o CDS – Partido Popular, entre 21 de junho de 2011 e 30 de outubro de 2015; (iii) o XX governo, de maioria relativa assente em coligação entre o Partido Social Democrata (PSD) e o CDS – Partido Popular, entre 30 de outubro de 2015 e 26 de novembro de 2015; (iv) e o XXI governo, integrando representantes do Partido Socialista e apoiado por três acordos com três outros partidos representados na AR, entre 26 de novembro de 2015 e 25 de outubro de 2019.

Existe, assim, um acervo documental relevante produzido pelos sucessivos governos de Portugal, ao longo dos anos, que poderão enunciar as respetivas preocupações políticas sobre a dimensão da qualidade do emprego e, em particular, da segurança no emprego. Paralelamente, existe ainda um conjunto de acordos de concertação social que poderão, ou não, replicar essas preocupações políticas.

Releva-se ainda que, no período em análise, os governos em funções entre março de 2011 e meados de 2014 recorreram a auxílio financeiro junto da Comissão Europeia, do Fundo Monetário Internacional

⁶⁵ Habitualmente designadas por grandes opções do plano (GOP).

⁶⁶ Para que lhe for dada autorização legislativa pela AR para elaborar (CRP, art.º 161.º, alínea d).

⁶⁷ Integra representantes do governo e dos parceiros sociais, bem como outros representantes da sociedade civil.

⁶⁸ Integra representantes do governo e dos parceiros sociais, designadamente, representantes das associações sindicais e das associações empresariais.

(FMI) e do Banco Central Europeu (BCE), para o que se comprometeram a implementar um conjunto relevante de medidas de política no âmbito de um Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), que vigorou entre maio de 2011 e maio de 2014. Uma parte dessas medidas incidiu sobre o mercado de trabalho, as quais foram escrutinadas e analisadas ao longo do tempo, quer por instituições internacionais, como a OCDE ou a OIT, quer por investigadores nacionais.

Neste âmbito, destacam-se as análises realizadas pela OCDE (2017), da OIT (2018), e as coordenadas por Rodrigues e Adão e Silva (2015), todas elas versando, em exclusivo ou em parte, sobre políticas públicas para o emprego e o mercado de trabalho nacional.

O estudo da OCDE (2017) foi subvencionado pelo XIX governo português e incide sobre os anos de 2011 a 2015, abrangendo o período em que Portugal esteve sujeito ao PAEF e um pouco mais. Neste, é feita a análise e a avaliação das reformas do mercado de trabalho implementadas, através da sua descrição pormenorizada, da enunciação da sua justificação e dos objetivos esperados, e a apresentação de evidências dos seus impactos. É, ainda, analisada a evolução do mercado de trabalho, a partir de dados estatísticos, e, finalmente, são apresentadas perspetivas para o futuro e recomendações políticas. A análise evidencia uma apreciação muito positiva das reformas implementadas, “*the Portuguese labour market reforms were a move in the right direction*” (OECD, 2017: 10, 79), sendo recorrentes as preocupações com a ‘segmentação’ do mercado de trabalho e a necessidade de introduzir mais ‘flexibilidade’. A ‘qualidade do trabalho’, analisada a partir do respetivo quadro de indicadores da OCDE, ocupa cerca de uma página (OECD, 2017: 103-104), concluindo o estudo que Portugal regista um aumento significativo do indicador “*labour market insecurity*” entre 2007 e 2013 (anos de referência), superior à média da OCDE.

O estudo da OIT (2018) foi elaborado em articulação com o ministério responsável pela área do trabalho, em Portugal, no quadro do XXI governo, tendo por objetivo “avaliar a situação económica e do mercado de trabalho do país” entre 2008 e 2018. Neste âmbito, e para além da análise da evolução do mercado de trabalho português, são ainda analisadas as políticas que regulam o mercado de trabalho nas suas diversas dimensões, incluindo a proteção no emprego (a que é dedicado um subcapítulo do documento), e apresentadas ‘considerações políticas’. Sobre esta dimensão, a análise duvida da eficácia das medidas legislativas implementadas, uma vez que as mesmas não se refletiram em alterações na ‘segmentação do mercado de trabalho’. A ‘qualidade do emprego’ é objeto de algumas referências, mas não existe qualquer análise específica sobre a temática.

Finalmente, o estudo coordenado por Rodrigues e Adão e Silva (2015) incide sobre as medidas de política aplicadas pelo XIX governo português no âmbito do PAEF, resultante do Memorando de Entendimento (MdE) entre o governo português, a Comissão Europeia, o FMI e o BCE⁶⁹. Na introdução, os coordenadores do estudo afirmam que, no domínio da regulação do mercado de trabalho, “foram

⁶⁹ Este Programa vigorou entre maio de 2011 e maio de 2014. Para consulta dos respetivos documentos: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/os-temas/memorandos/memorandos.aspx>.

abandonados vários dos objetivos inicialmente previstos no MdE e centrada a intervenção na flexibilização das relações de trabalho, na alteração dos equilíbrios de poder e nos níveis de proteção laboral consagrados” (Rodrigues e Adão e Silva, 2015: 37). No capítulo dedicado às medidas de política implementadas no domínio do mercado de trabalho, Lamelas (2015: 155-175) afirma que estas medidas entraram em contradição com “a estratégia global a nível europeu”, uma vez que foram implementadas de forma parcelar, de forma “insuficiente” ou “inadequada à resolução dos problemas do mercado de trabalho”, tendo sido dada primazia à “promoção das liberdades económicas” e “secundarizada” a dimensão social das políticas de mercado de trabalho. Não há referências a ‘qualidade do emprego’.

No que se refere ao mercado de trabalho e, em concreto à segurança no emprego enquanto dimensão da qualidade do emprego, não foram encontrados quaisquer estudos ou análises de âmbito nacional que procedam à comparação entre o discurso e a ação política dos governos portugueses com as políticas públicas que implementaram (ou não), muito embora tenham sido encontrados alguns estudos e análises sobre o discurso político no sistema educativo.

Constatando-se, no período em apreço, uma evolução política decorrente da alternância entre grupos partidários em cargos de governo e, portanto, de poder, entende-se que essa evolução poderá ser significativa ao nível da definição dos problemas do mercado de trabalho a resolver e das respetivas agendas de intervenção, bem como da formulação e implementação de medidas de política para a resolução desses problemas. Essa alternância poderá caracterizar-se por diferenças observáveis nas práticas políticas implementadas e nos discursos políticos utilizados para as apresentar, justificar e, assim, legitimar, incluindo nos discursos que promovem a avaliação prévia do mercado de trabalho e do seu contexto e a avaliação dos resultados obtidos, se os houver.

Neste contexto, foram questões iniciais desta pesquisa:

- a) Como é enunciada a temática da ‘segurança no emprego’, enquanto dimensão da ‘qualidade do emprego’, nos discursos políticos constantes dos programas e projetos políticos lançados pelos diferentes governos de Portugal, entre 2011 e 2018? Existe continuidade ou existem diferentes conceções de ‘segurança no emprego’ enquanto dimensão da ‘qualidade do emprego’? Se existem diferenças, quais são e o que é que as caracteriza?
- b) Neste período, foram implementadas políticas públicas no domínio da ‘segurança no emprego’ enquanto dimensão de promoção da melhoria da ‘qualidade do emprego’ em Portugal? Se sim, quais foram as práticas implementadas e quais os programas e projetos políticos em que se inscreveram? Como se articularam? Se não, foi apresentada alguma justificação?

Pretende-se, assim, analisar o discurso político institucional produzido em Portugal pelos governos em funções entre 2011 e 2018 sobre a temática da qualidade do emprego, em geral, e a segurança no emprego, em particular, e comparar esse discurso com as práticas políticas implementadas, designadamente as medidas de política pública que regulam a contratação do trabalho e os despedimentos dos trabalhadores.

CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA

2.1. Modelo de análise

A presente análise foi centrada na *segurança no emprego*, enquanto dimensão da *qualidade do emprego*, limitando o campo de análise a Portugal e ao período decorrido entre 2011 e 2018.

A escolha desta dimensão releva da importância que a mesma assume em contexto político, social e científico, sendo um dos temas de referência do discurso político e da análise do mercado de trabalho. Entende-se, ainda, que essa segurança poderá ser percecionada diferentemente em função dos atores – indivíduos, empregadores e governos, sendo que essas perspetivas poderão determinar discursos e práticas que poderão convergir, divergir e/ou conflitar.

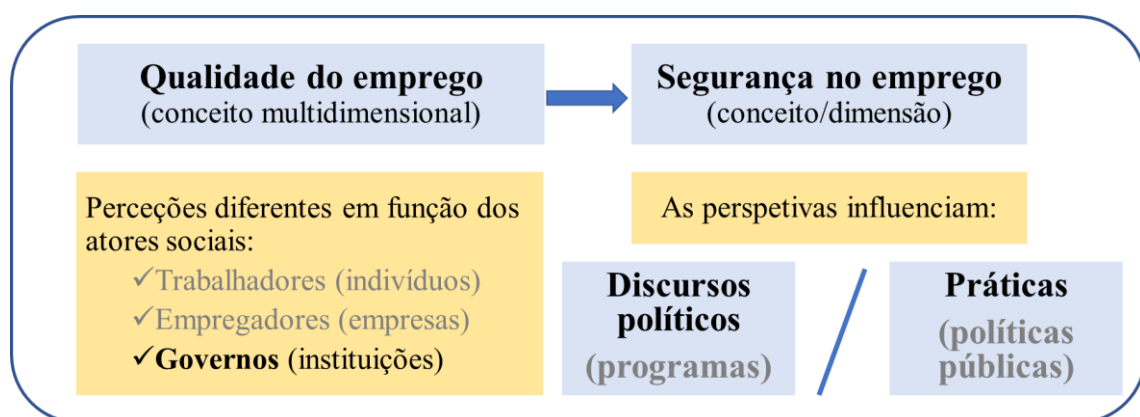
Atendendo ao seu papel central na definição e implementação das políticas públicas de nível nacional, optou-se por focar a análise nos governos que, nestes processos, produzem e disponibilizam um conjunto de documentação considerável que poderá incorporar o(s) discurso(s) político(s) que informa(m) e justifica(m) a sua tomada de decisão quanto à escolha e/ou rejeição de políticas públicas.

Para lá da sua relevância pela atualidade, a escolha do período de análise considerou ainda o facto de, nesse intervalo, se ter verificado a sucessão de três governos com orientações ideológicas muito diferentes, as quais se podem manifestar nos discursos e nas práticas políticas implementadas sobre a segurança no emprego, enquanto dimensão social relevante para a qualidade do emprego.

Nesta medida, o objeto da análise são os discursos políticos e as políticas públicas promovidas pelos governos de Portugal, entre 2011 e 2018, no âmbito da segurança no emprego, enquanto dimensão que concorre para a qualidade do emprego.

Desenhou-se, em consonância, um modelo de análise que sintetizasse as escolhas efetuadas quanto ao objeto e ao âmbito da análise, destacando os conceitos mobilizados: ‘qualidade do emprego’, ‘segurança no emprego’, ‘governos’ (a partir do conceito de ‘Estado’), ‘discursos políticos’ e ‘políticas públicas’.

Figura 2.1 – Esquema do modelo de análise



Partindo das questões de partida elencadas no capítulo anterior, a pesquisa foi estruturada de forma a responder aos seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar e comparar a forma como a temática da segurança no emprego é enunciada nos discursos políticos constantes dos documentos programáticos publicados pelos sucessivos governos de Portugal, entre 2011 e 2018, enquanto dimensão da qualidade do emprego;
- b) Identificar as práticas (políticas públicas) implementadas no domínio da segurança no emprego enquanto dimensão da qualidade do emprego em Portugal, entre 2011 e 2018, evidenciando os programas políticos nos quais se inscrevem;
- c) Comparar as práticas (políticas públicas) implementadas no domínio da segurança no emprego, enquanto dimensão da qualidade do emprego em Portugal, entre 2011 e 2018, com os discursos políticos enunciados nos documentos programáticos publicados pelos sucessivos governos de Portugal, de forma a aferir a existência, ou não, de coerência entre ambos.

2.2. Métodos e técnicas de análise

Tendo em atenção o objeto e o âmbito da análise, bem como os objetivos a prosseguir, foi implementada nesta pesquisa uma abordagem metodológica de natureza qualitativa, uma vez que esteve em causa a recolha e a análise documental, designadamente de documentos dimanados dos governos e tornados obrigatoriamente públicos.

Foram, assim, selecionados dois tipos de documentos: documentos programáticos e legislação. Como documentos programáticos, foram selecionados programas de governo, grandes opções do plano (GOP) e planos nacionais de reformas (PNR). Foram, ainda, recolhidos todos os acordos de concertação social assinados no âmbito da CPCS, uma vez que se entendeu que os mesmos configuraram compromissos políticos assumidos pelos governos com os parceiros sociais. Esta seleção partiu da natureza destes documentos enquanto ‘programas políticos’ (Schmidt, 2008: 306-308), que poderiam apresentar preocupações políticas com determinados problemas no âmbito do mercado de trabalho, assim como as orientações estratégicas e as escolhas dos governos sobre a intervenção política que pretendiam efetuar, bem como a indicação das políticas públicas que pretendiam promover ao longo do tempo, incorporando, assim, as respetivas justificações. Desta seleção foram excluídos propositadamente o “memorando de entendimento sobre condicionalismos específicos de política económica” e as suas sucessivas atualizações, apresentados pelos governos em funções entre maio de 2011 e maio de 2014, no âmbito do PAEF, uma vez que o conteúdo dos mesmos elenca as medidas de política a implementar, sendo replicado nos restantes documentos políticos, com um enquadramento político mais detalhado.

Como legislação, foram selecionadas leis, decretos-lei, decretos regulamentares e resoluções do conselho de ministros, cujo âmbito incidisse sobre a regulação do mercado de trabalho e, em particular, sobre as temáticas da contratação e dos despedimentos. A escolha assentou na sua natureza enquanto documentos que concretizaram decisões políticas para a implementação de políticas públicas.

A recolha da informação publicada no período de 2011 a 2018 foi efetuada, maioritariamente, através da consulta dos sítios eletrónicos dos governos, da CPCS e do Diário da República Eletrónico (DRE): (i) os primeiros, para a recolha dos documentos programáticos elaborados e publicados pelos governos e pela CPCS; (ii) o segundo, para a recolha de legislação publicada.

Esta informação foi posteriormente analisada através do método de análise temática, procurando encontrar evidências dos temas ‘segurança no emprego’ e ‘qualidade do emprego’ nos documentos identificados e selecionados (Bryman, 2016: pp. 584-588). Para este efeito, foi elaborada uma grelha de recolha de todas as transcrições dos documentos analisados sobre os temas identificados, organizada por governo, ano e tipologia de cada documento (anexo C), o que permitiu proceder à identificação dos temas, transcrever e categorizar as suas diferentes enunciações, efetuar a sua contabilização e análise do seu conteúdo. Um dos desafios encontrados foi, precisamente, a quase inexistência de referências diretas aos temas em concreto, pelo que se optou por procurar termos ou expressões frásicas alternativas que tivessem sido utilizadas para referir as temáticas abrangidas pelos conceitos. Foi, ainda, efetuado o levantamento de todas as medidas de política pública implementadas ao longo do período, por governo e por ano, identificando os programas políticos a que se reportaram.

Num segundo momento, procedeu-se à análise da narrativa⁷⁰ constante dos documentos, uma vez que se verificou que a informação analisada evoluiu ao longo do período selecionado (Bryman, 2016: 589-593). Procurou-se, nesta medida, contextualizar e encontrar semelhanças e diferenças entre os discursos políticos e as práticas políticas (políticas públicas) promovidos pelos diversos governos, tentando, ainda, encontrar evidências do debate existente entre os defensores do aumento da flexibilidade no mercado de trabalho e aqueles que a refutam.

Num terceiro momento, efetuou-se a comparação entre os resultados obtidos, seguindo-se a apresentação de conclusões.

⁷⁰ “An approach to the elicitation and analysis of data that is sensitive to the sense of temporal sequence that people, as tellers of stories about their lives or events around them, detect in their lives or surrounding episodes and inject into their accounts. However, the approach is not exclusive to a focus on life histories.” (Bryman, 2016: 693). Segundo o mesmo autor (idem: 590), este método de análise também se pode aplicar aos documentos: neste caso, procura-se, essencialmente, detetar traços de evolução do discurso e relacioná-los com a evolução do autor do discurso e/ou do respetivo contexto.

CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DOS RESULTADOS

3.1. Discursos políticos sobre ‘qualidade do emprego’ e ‘segurança no emprego’

Uma vez que esta pesquisa incidiu sobre documentos produzidos pelos três governos que estiveram efetivamente em funções no período em apreço⁷¹, optou-se por agregar a informação recolhida por governo, ano e tipo de documento, evidenciando as enunciações diretas e/ou indiretas relativas à ‘qualidade do emprego’ e à ‘segurança no emprego’, tendo-se depois procedido à sua categorização, contabilização e análise da informação recolhida por tema e, em cada tema, por governo.

3.1.1. Qualidade do emprego

No âmbito da *qualidade do emprego* (anexo D), verificou-se que os governos socialistas (XVIII e XXI) enunciaram diretamente a ‘qualidade do emprego’ em nove dos onze documentos programáticos que subscreveram, enquanto o governo de coligação social-democrata e popular (XIX) enunciou o termo em três dos dez documentos programáticos que subscreveu.

No que se refere ao XVIII governo, o discurso político em torno da ‘qualidade do emprego’ esteve associado a preocupações com a segmentação do mercado de trabalho, designadamente em relação aos jovens desempregados e aos adultos em situação de risco de desemprego, com a racionalização das medidas de política ativa de emprego (para melhor direcionamento das mesmas para aqueles públicos) e com o reforço da inspeção laboral, a fim de desencorajar o recurso a modalidades de contratação precária ou de discutível legalidade (falso trabalho independente, trabalho não declarado, estágios não remunerados).

O XIX governo restringiu o seu discurso político à ‘criação de mais e melhor emprego’ ou de ‘empregos de qualidade’, decorrente da recuperação e do crescimento económico e no quadro de políticas de ‘flexibilização do mercado de trabalho’ (PNR 2012).

Finalmente, o XXI governo abordou a temática da ‘qualidade do emprego’ no seu discurso político tendo como preocupações de referência a precariedade e a segmentação dos vínculos contratuais existentes no mercado de trabalho, visando ainda “promover a integração (...) dos segmentos de população mais afastados pelo desemprego” (GOP 2018: 5). Para este governo, “a qualidade do emprego influencia de modo decisivo o potencial de crescimento da economia”, constituindo um factor de atratividade para os trabalhadores, pelo que associou a sua falta aos “intensos fluxos de emigração (...), acarretando uma forte degradação do capital humano” (PNR 2016-2021: 18)

⁷¹ Excluiu-se da análise o XX governo, que não chegou efetivamente a entrar em funções, em virtude de o seu programa de governo ter sido ‘chumbado’ na AR, dando lugar à constituição do XXI governo e à sua entrada em funções.

3.1.2. Segurança no emprego

No âmbito da *segurança no emprego* (anexo E), observou-se que os governos socialistas (XVIII e XXI) não enunciaram diretamente a ‘segurança no emprego’, fazendo-o apenas de modo indireto nos onze documentos programáticos que subscreveram; por seu lado, o governo de coligação social-democrata e popular (XIX) enunciou diretamente o termo em quatro e, indiretamente, em nove dos dez documentos programáticos que subscreveu.

O discurso político do XVIII governo sobre ‘segurança no emprego’ incidiu sobre a ‘redução’ da e/ou o ‘combate à segmentação’, tendo por enquadramento os compromissos políticos assumidos no Acordo Tripartido para a Competitividade e o Emprego (22 de março de 2011), e as “preocupações transversais” que nele são elencadas: “reduzir a segmentação do mercado de trabalho, criar novos postos de trabalho e promover empregos de qualidade” (pp. 15). Neste âmbito, foi expressamente afastada a necessidade de “alteração do conceito de justa causa de despedimento individual” (pp. 25), sendo antes selecionadas, pelo governo e parceiros sociais, medidas como a renovação extraordinária dos contratos a prazo, “visando responder melhor às necessidades temporárias de adaptação à mudança originadas pela crise” (pp. 19), e a “revisão do regime jurídico das compensações em caso de cessação do contrato de trabalho” (pp. 22), tendo em vista “a redução dos custos de reestruturação empresarial”, entendendo os signatários do acordo que a mesma contribuía “para promover uma mais rápida modernização e sustentabilidade futura das empresas e estimular a criação de novos empregos” (pp. 25).

Este compromisso político foi reiterado no PNR 2011 (abril) que, por três vezes, invocou a necessidade de promover a ‘flexibilidade do mercado de trabalho’ para justificar a introdução das medidas acordadas com os parceiros sociais (pp. 15, 20 e 23). Ainda neste documento, foram enunciadas preocupações com os vínculos contratuais ilegais e precários, sendo apresentadas, como políticas públicas adequadas, o reforço da inspeção laboral e a melhoria dos sistemas de comunicação institucional entre a inspeção laboral e a segurança social (pp. 58-59).

O XIX governo enunciou diretamente a ‘segurança no emprego’ no seu discurso político em 2012 e em 2015, respetivamente. Nas GOP 2012-2015, o termo remeteu para a preocupação política com as diferenças entre os modelos contratuais vigentes para os trabalhadores do sector público e para os do sector privado⁷², sendo referido que a ‘segurança no emprego’ “constitui um valor inestimável” (GOP 2012-2015: 13) que acrescia a outros benefícios auferidos pelos trabalhadores do sector público (entenda-se, remuneratórios). Esta noção de ‘segurança no emprego’ enquanto benefício de alguns grupos e causa da ‘segmentação’ do mercado de trabalho aparece também no PNR 2012 (22), sendo o elevado nível de “proteção no emprego” referido como “um dos principais problemas que se impõe eliminar”, uma vez que provoca “mobilidade laboral reduzida, o que contribui para elevados níveis de desemprego de longa duração, para problemas de desencontro entre procura e oferta de trabalho

⁷² “A lógica subjacente ao regime contratual do funcionalismo público tem -se baseado na proteção do emprego, ao contrário do sector privado, onde a redução de efetivos pode ser utilizada para o ajustamento das empresas.” (GOP 2012-2015: 20)

(*mismatch*) e para um ajuste económico mais lento”. Em 2015, foi reiterada a intenção de continuar a “adaptar a proteção do emprego que contribua para estimular a oferta de emprego e reduzir mais rapidamente o desemprego” (GOP 2015: 51). A título indireto, realçam-se várias referências a ‘segmentação’ (dez), algumas a ‘precariedade’ (três) e a enunciação da “ponderação da passagem para a existência legal de um só tipo de contrato” (Programa do Governo, 2011: 27; GOP 2013: 27).

Neste âmbito, ‘segurança no emprego’ e ‘proteção no/do emprego’ foram equivalentes no discurso do XIX governo, tendo um significado de bem escasso e privilégio de alguns grupos de trabalhadores (sobretudo, do sector público), sendo assim causa de ‘segmentação’ e obstáculo à ‘flexibilização do mercado de trabalho’, sendo esta última assumida como o objetivo principal das políticas que visaram a reforma laboral, tal como expresso nas GOP 2012-2015 (10): “Finalmente serão adoptadas medidas que promovam o bom funcionamento do mercado de trabalho, conferindo-lhe uma maior flexibilidade, com o objectivo de reduzir o risco de desemprego de longa duração e favorecer a criação de emprego.” Este desiderato foi expressamente referido no Acordo com os Parceiros Sociais de 2012 (50): “Conjuntamente com as reformas na legislação laboral, o mercado de trabalho português deve caminhar no sentido do modelo da flexisegurança, envolvendo proteção alargada aos desempregados e políticas ativas de emprego mais eficazes.”

As medidas de política preconizadas pelo XIX governo para reduzir a ‘segmentação’ do mercado de trabalho no âmbito da ‘segurança no emprego’, foram as seguintes: (i) “modificação de alguns aspetos do regime jurídico do despedimento” (por extinção do posto de trabalho e por inadaptação); (ii) “revisão do regime jurídico das compensações em caso de cessação do contrato de trabalho e criação do fundo de compensação do trabalho” (despedimento); (iii) “alargamento da duração máxima do contrato de muito curta duração” (Acordo Parceiros Sociais 2012: 39-51)⁷³. Embora não referida neste acordo, acresce ainda a medida de “renovação extraordinária dos contratos a termo que (...) não possam ser objeto de renovação por efeito dos limites de duração estabelecidos no (...) Código do Trabalho” (GOP 2012-2015: 42). A este respeito, importa referir que a medida relativa à “revisão do regime jurídico das compensações (...) e criação do fundo de compensação do trabalho” reiterou a medida prevista pelo XVIII governo no âmbito do Acordo Parceiros Sociais 2011, sendo dada continuidade ao compromisso assumido em 2011 sobre esta matéria. Outra medida anunciada foi a criação da “Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas”, tendo vista alinhar “o regime laboral público com o regime laboral privado, sem

⁷³ Fora deste âmbito, foram ainda elencadas as seguintes medidas: (i) “adaptação do tempo de trabalho”, através do alargamento do regime de banco de horas, da eliminação do descanso compensatório (inclusive dos Instrumentos de Regulamentação Coletiva de Trabalho – IRCT) e da diminuição dos custos por trabalho suplementar; (ii) “alteração ao regime de feriados e férias” (redução do número de dias feriados e de férias); (iii) “desenvolvimento da aplicação do regime jurídico da redução ou suspensão da laboração em situação de crise empresarial, mediante o cumprimento das medidas fixadas no Acordo Tripartido de março de 2011”; (iv) “promoção da mediação e da arbitragem laborais”; (v) criação do Centro de Relações Laborais; (vi) “alterações ao regime jurídico de proteção no desemprego dos trabalhadores por conta de outrem”; (vii) “criar condições para o desenvolvimento da negociação coletiva (...), nomeadamente através de mecanismos de descentralização da contratação” para o nível da empresa (Acordo Parceiros Sociais 2012: 39-51).

prejuízo de adaptações consoante as funções públicas e das especificidades estatutárias decorrentes de funções de autoridade” (GOP 2014: 10).

Nos nove documentos programáticos que subscreveu, o XXI governo não apresentou referências diretas a ‘segurança no emprego’, tendo o seu discurso político incidido profusamente sobre o ‘combate à precariedade’ e/ou o ‘combate à segmentação’ no mercado de trabalho, registando-se oitenta e quatro menções ao termo ‘precariedade’ e quarenta a ‘segmentação’. A preocupação política subjacente ao ‘combate à precariedade’ foi primeiro enunciada no Programa do Governo 2015 (22), referindo-se ao combate a modalidades de contratação precária e ao reforço das medidas de controlo e fiscalização da sua utilização: “evitar o uso excessivo dos contratos a prazo, os falsos recibos verdes e outras formas atípicas de trabalho, reforçando a regulação e alterando as regras do seu regime de Segurança Social”.

Nos documentos programáticos publicados em seguida, esta preocupação foi repetida com poucas variações, sendo ainda enunciadas as finalidades pretendidas: a promoção de “relações laborais estáveis e duradouras” (PNR 2016-2021: 8, 19) e de um “maior equilíbrio nas relações laborais” (GOP 2017: 9; GOP 2018: 8). Para tal, aludiu à dinamização do diálogo social a todos os níveis, “da concertação social à negociação coletiva de nível sectorial e de empresa” (Programa do Governo 2015: 25; GOP 2016-2019: 16), tendo previsto a realização de “um acordo estratégico de médio prazo que articule políticas económicas, fiscais, de rendimentos, de emprego e de proteção social” (GOP 2016-2019: 20).

Para o XXI governo, a ‘precariedade’ constituía um “obstáculo ao desenvolvimento económico” (GOP 2016-2019: 4), considerando as “relações laborais estáveis e duradouras, essenciais para o aumento da produtividade e competitividade da economia portuguesa” (PNR 2016-2021: 8).

Entre dezembro de 2015 e dezembro de 2018, o XXI governo elencou medidas de política pública para ‘combater a precariedade’ nos diversos documentos programáticos que subscreveu, tendo sido anunciado um ‘Plano Nacional contra a Precariedade’ (GOP 2016-2019: 18). Destas medidas, realçam-se as seguintes, diretamente relacionadas com a ‘segurança no emprego’ e que constam das GOP 2016-2019 (18)⁷⁴: (i) revisão do regime de contratação com termo, incluindo a revogação da “norma do Código do Trabalho que permite a contratação a prazo para postos de trabalho permanentes de jovens à procura do primeiro emprego e desempregados de longa duração”, assim como a limitação dos “contratos de trabalho de duração determinada a necessidades devidamente comprovadas”; (ii) revisão dos procedimentos para “demonstração da existência de contratos de trabalho em situações de prestação de serviços”; (iii) “melhorar a capacidade inspetiva e de atuação em matéria laboral”; (iv) “reforçar a fiscalização do cumprimento das normas de trabalho, combatendo o uso abusivo e ilegal de contratos a termo, dos falsos «recibos verdes», do trabalho temporário, do trabalho subdeclarado e não declarado e o abuso e a ilegalidade na utilização de medidas de emprego, como os estágios e os contratos emprego-inserção, para a substituição de trabalhadores”; (v) definição de uma “política de eliminação progressiva do recurso a trabalho precário e de programas tipo ocupacional no sector público”. Para além destas,

⁷⁴ Para além destas medidas, foram ainda elencadas medidas relativas à proteção no desemprego dos trabalhadores independentes e aos regimes contributivos que se lhes aplicam.

foram, ainda, previstas as seguintes medidas, orientadas para grupos profissionais específicos: (i) “regularizar a situação dos trabalhadores com falsa prestação de serviços: falso trabalho independente, falsos recibos verdes e falsas bolsas de investigação científica”; (ii) “proceder à regulamentação do Regime dos Contratos de Trabalho dos Profissionais de Espetáculos e a criação do Estatuto do Artista”

3.2. Políticas públicas no âmbito da segurança no emprego

Em seguida, são apresentadas e analisadas as medidas de *política pública* implementadas no âmbito da ‘segurança no emprego’ no período de 2011-2018, identificando os programas políticos a que se reportaram e comparando-as com os discursos políticos que as invocaram. Este levantamento foi efetuado por governo e por ano, sendo apresentada listagem em anexo (anexo F).

Na sequência da rejeição do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) para 2011-2014, pela AR, o XVIII governo apresentou a sua demissão em 23 de março de 2011, mantendo-se em gestão até à tomada de posse do XIX governo, em 21 de junho. Neste contexto, tendo o acordo com os parceiros sociais sido assinado na véspera da demissão, não houve condições governativas para implementar as medidas preconizadas no mesmo, até porque, dessa data em diante, foi iniciado o processo de pedido de ajuda financeira à CE, ao BCE e ao FMI, e, assim, à negociação e assinatura do PAEF. Todavia, importa referir que muitas das medidas assumidas no âmbito daquele acordo foram reiteradas no acordo assinado pelo XIX governo e os parceiros sociais em 2012.

Durante o seu período de governação, enquadrado pela execução do PAEF (maio 2011-maio 2014), o XIX governo realizou quase todas as medidas de política pública com incidência na ‘segurança no emprego’ que havia anunciado no seu Programa de Governo (2011), nas GOP e no Acordo com os Parceiros Sociais (2012), parte delas mediante alterações ao Código do Trabalho⁷⁵. Ficou por executar a medida para a “passagem para a existência legal de um só tipo de contrato”, que não teve desenvolvimento legislativo.

A primeira medida implementada foi a revisão do regime jurídico das compensações em caso de cessação do contrato de trabalho, em outubro de 2011, sendo alterado o método de cálculo das compensações financeiras a pagar pelo empregador ao trabalhador em caso de despedimento, reduzindo o período de referência⁷⁶ para cálculo das compensações devidas e a introdução de um valor máximo de compensações. Estas alterações passaram a abranger todas as modalidades de contrato, tendo sido previstos regimes transitórios nos quais foram acautelados os contratos anteriores à Lei, sem prejuízo do limite máximo imposto. Em junho de 2012 e agosto de 2013, foram introduzidas alterações a este regime, reduzindo ainda mais o período de referência⁷⁷. Esta medida foi complementada com a criação do fundo de compensação do trabalho, do mecanismo equivalente e do fundo de garantia de

⁷⁵ [Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro](#). Entre 2011 e 2015, foram introduzidas nove alterações a esta Lei.

⁷⁶ De 30 para 20 dias por ano de trabalho.

⁷⁷ Em 2013, para contratos assinados após 1 de outubro, 12 dias por ano de trabalho.

compensação do trabalho, em 2013⁷⁸, aos quais os empregadores passaram a ser obrigados a aderir e que se destinam a “assegurar o direito dos trabalhadores ao recebimento efetivo de metade do valor da compensação devida por cessação do contrato de trabalho”.

Sobre estas duas medidas, importa reter os seguintes aspetos: em primeiro lugar, observou-se uma redução acentuada do período de referência para cálculo dos montantes das indemnizações por despedimento a cargo do empregador (de 30 para 12 dias por ano de trabalho), sendo ainda definido um limite máximo para o valor a receber, o que resultou numa redução efetiva das indemnizações a pagar aos trabalhadores desde a data da sua entrada em vigor; em segundo lugar, foram eliminadas diferenças nos métodos de cálculo por tipo de contrato (sem termo, a termo); em terceiro lugar, a criação dos fundos veio a gerar uma obrigação ‘contributiva’ para os empregadores.

No início de 2012, foi estabelecido um “regime de renovação extraordinária dos contratos de trabalho a termo certo”, que atingissem o limite máximo da sua duração até 30 de junho de 2013, os quais passaram a poder ser prorrogados até 31 de dezembro de 2014. Em novembro de 2013, foi estabelecido um regime idêntico, cujo limite de renovação passou a ser 31 de dezembro de 2016.

Em junho de 2012, foi efetuada a revisão do regime de jurídico do despedimento por extinção do posto de trabalho e por inadaptação do trabalhador, tendo sido alterados os critérios e os procedimentos a implementar nas duas situações, designadamente:

- Na seleção dos trabalhadores para despedimento por extinção do posto de trabalho, deixaram de ser obrigatórios os critérios unicamente relacionados com a antiguidade, sendo atribuída ao empregador a definição de “critérios relevantes e não discriminatórios face aos objetivos subjacentes à extinção do posto de trabalho”. Esta disposição foi considerada inconstitucional pelo Tribunal Constitucional em 2013⁷⁹, pelo que, em 2014, o XIX governo alterou o disposto na legislação e definiu a seguinte ordem de critérios: (i) pior avaliação de desempenho (sendo esta conhecida pelo trabalhador); (ii) menores habilitações académicas e profissionais; (iii) custos mais elevados para o empregador; (iv) menor experiência no posto de trabalho; (v) e menor antiguidade na empresa.
- Nos despedimentos por inadaptação, foi acrescentada a possibilidade de despedimento caso não tenha havido modificações no posto de trabalho e retirada a situação de inadaptação decorrente da falta de condições de segurança e saúde no trabalho imputável ao empregador.

Em ambos os casos, observou-se uma alteração nos critérios de despedimento, retirando a proteção acumulada que os trabalhadores com maior antiguidade no posto de trabalho detinham face aos restantes trabalhadores, sendo introduzidos outros critérios valorizando a posição do empregador face ao trabalhador, como o cumprimento dos objetivos de gestão da empresa e os custos que o trabalhador

⁷⁸ Lei n.º 70/2013, de 30 de agosto, alterada pelo Decreto-Lei n.º 210/2015, de 25 de setembro.

⁷⁹ Decisão n.º 602/2013, de 20 de setembro.

representa para o empregador. Na perspectiva do trabalhador, passou a ser mais valorizado o nível de qualificações detido, seguindo-se a antiguidade no posto de trabalho e na empresa.

Ainda em 2012, foi aumentada a duração máxima do contrato de muito curta duração para atividade sazonal agrícola e turística (de uma semana para 15 dias) e a duração total destes contratos no ano por trabalhador/empregador (de 60 para 70 dias).

Em 2013, foi alterado o Código do Processo de Trabalho no sentido de o mesmo passar a integrar um novo processo judicial com natureza urgente relativo a “ação de reconhecimento da existência de contrato de trabalho”, tendo em vista a “instituição de mecanismos de combate à utilização indevida do contrato de prestação de serviços em relações de trabalho subordinado” (Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto). Não se encontrou referência a esta medida nos documentos programáticos consultados.

Finalmente, em 2014, foi publicada a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho), que visou a “simplificação e compilação dos diversos diplomas que regem as relações de trabalho no âmbito da Administração Pública” (GOP 2015: 11), mas também o alinhamento das regras de contratação com as do sector privado⁸⁰.

Em síntese, as medidas de política pública implementadas pelo XIX governo no âmbito da ‘segurança no emprego’ visaram flexibilizar as relações contratuais de trabalho, através da facilitação dos critérios e dos procedimentos relativos aos despedimentos e à contratação para os empregadores, bem como da redução dos respetivos custos do trabalho.

Entre 2016 e 2018, o XXI governo implementou parcialmente as medidas que propôs no seu Programa de Governo (2015) e nas GOP 2016-2019, uma vez que optou por definir, em sede de diálogo social, algumas das medidas de política pública que acabaram por ser divulgadas em 2018⁸¹, mas que apenas foram concretizadas em 2019 e, assim, fora do âmbito temporal deste trabalho.

Em fevereiro de 2017, foi iniciada a implementação da “política de eliminação progressiva do recurso a trabalho precário e de programas tipo ocupacional no sector público”, tendo sido criado o “programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública” (PREVPAP), cuja conclusão deveria ocorrer até 31 de dezembro de 2018. Nesse âmbito, foi efetuado o levantamento das situações existentes e, no final de 2017, foram estabelecidos, por lei, os termos da regularização prevista neste programa. Embora haja informação parcelar sobre esta medida, não há informação definitiva sobre a sua conclusão, uma vez que se encontra ainda em implementação.

Em 2017, foi concretizada a medida de política pública relativa à revisão dos procedimentos para “demonstração da existência de contratos de trabalho em situações de prestação de serviços”, através da introdução de alterações ao “regime jurídico da ação especial de reconhecimento da existência de contrato de trabalho, instituído pela Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto,” e alargamento dos “mecanismos

⁸⁰ Por exemplo, ao nível da “remuneração do trabalho extraordinário (redução em 50 % do acréscimo remuneratório) e eliminação do descanso compensatório por trabalho extraordinário”, da “introdução de instrumentos de flexibilização na organização dos tempos de trabalho (adaptabilidade grupal e bancos de horas individual e grupal)” (GOP 2015: 11).

⁸¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2018, de 6 de junho.

processuais de combate aos falsos «recibos verdes» e a todas as formas de trabalho não declarado, incluindo falsos estágios e falso voluntariado”.

Em março de 2018, foi alterado o regime jurídico aplicável à transmissão de empresa ou estabelecimento, sendo assegurado que “os trabalhadores transmitidos ao adquirente mantêm todos os direitos contratuais e adquiridos, nomeadamente retribuição, antiguidade, categoria profissional e conteúdo funcional e benefícios sociais adquiridos.” Não se encontrou referência a esta medida nos documentos programáticos consultados.

Em junho de 2018, duas semanas antes da assinatura do Acordo Parceiros Sociais 2018, foi aprovado o “programa de ação para combater a precariedade e promover a negociação coletiva, concretizando as propostas inscritas no Acordo tripartido subscrito pelo Governo e pela maioria dos Parceiros Sociais”. Neste programa, que integra três eixos⁸², estavam previstas medidas para: (i) “limitar as possibilidades legais de uso de contratos de trabalho a termo e promover uma maior proteção dos trabalhadores”; (ii) “diminuir o uso excessivo de contratos não permanentes e promover a contratação sem termo”; (iii) “desincentivar o recurso ao trabalho não declarado ou subdeclarado e promover a contratação por tempo indeterminado nos sectores com atividade sazonal ou cujo ciclo anual de atividade apresente irregularidades decorrentes da natureza estrutural do respetivo mercado”; e (iv) “garantir uma maior proteção dos trabalhadores temporários”. A partir deste programa, foram elaboradas propostas de lei que foram aprovadas e publicadas em 2019, alterando o Código do Trabalho, o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social e o Código do Processo de Trabalho. Neste âmbito, foi concretizada a criação de um ‘Plano Nacional contra a Precariedade’, anunciado em 2016 (GOP 2016-2019), sendo as restantes medidas adiadas para 2019.

Não se verificou o reforço da capacidade inspetiva da Autoridade para as Condições de Trabalho⁸³, sendo observada uma redução no número de inspetores do trabalho entre 2016 (314) e 2018 (305). Quanto ao reforço da “fiscalização do cumprimento das normas de trabalho”, verificou-se um aumento de 6,1% no número de atividades inspetivas realizadas no período (de 36.076, em 2016, para 38.287, em 2018), embora ainda abaixo dos valores realizados em 2015 (39.306).

Ao longo do período em análise, as medidas de política pública executadas pelo XXI governo tiveram como finalidade dirimir situações de ‘precariedade’ resultantes da diversidade de modalidades de contratação do trabalho em uso, quer no sector público, quer no sector privado, e que divergiam da contratação permanente em matéria de ‘segurança no emprego’. Essas medidas incidiram sobre as condições de contratação (sector público), mas também sobre os procedimentos de reconhecimento de ‘formas atípicas de emprego’ para suprir necessidades de trabalho permanente. O objeto das políticas

⁸² Eixos: I. Combater a precariedade e reduzir a segmentação do mercado de trabalho; II. Promover um maior dinamismo da negociação coletiva; III. Reforçar os meios e instrumentos públicos de regulação das relações laborais.

⁸³ Consulta ao relatório de 2018 da Atividade de Inspeção do Trabalho da ACT ([https://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/SobreACT/DocumentosOrientadores/RelatorioActividades/Documents/Relatorio_AI_2018_FINAL.pdf](https://www.act.gov.pt/(pt-PT)/SobreACT/DocumentosOrientadores/RelatorioActividades/Documents/Relatorio_AI_2018_FINAL.pdf)), em 09.09.2020.

públicas aparenta, assim, ter sido o trabalhador (elemento a proteger), muito embora a intervenção tenha recaído sobre as entidades empregadoras, enquanto atores sujeitos a controlo e fiscalização por suspeitas de abuso ou irregularidade na contratação.

3.3. Como evoluíram as narrativas dos governos entre 2011 e 2018?

Neste ponto, é analisada a evolução do discurso enunciado, como um todo, por cada um dos governos nos respetivos documentos e que, nesta pesquisa, se designou por narrativa. A análise destas narrativas é efetuada através da referência dos discursos aos contextos em que foram enunciados, sendo demonstradas as semelhanças e diferenças entre os discursos e as práticas políticas promovidas pelos diversos governos e apresentadas evidências do debate político existente entre os que defendem o aumento da flexibilidade no mercado de trabalho e aqueles que a contestam.

O discurso político do XVIII governo foi desenvolvido em contexto de aprofundamento da crise económica e financeira iniciada em finais de 2008, que principiava a mostrar impactos bastante negativos no mercado de trabalho⁸⁴. Neste âmbito, o XVIII governo identificou os “estrangulamentos” existentes a nível nacional (PNR 2011: 11-12), expressou a necessidade de “implementação das medidas que melhoram a flexibilidade do mercado de trabalho” (PNR 2011: 20), e apresentou as medidas acordadas com os parceiros sociais em sede de acordo de concertação social, tendo em vista “aumentar a capacidade competitiva da economia e promover uma maior flexibilidade do mercado de trabalho e a criação de emprego” (PNR 2011: 23). Assim, muito embora o lema tenha sido “Mais Emprego Sustentável e de Qualidade”, a preocupação demonstrada consistiu na realização de “reformas que respondam às necessidades de melhorar o funcionamento do mercado de trabalho” (PNR 2011: 58). A legitimação das estratégias e das medidas apresentadas no âmbito da ‘segurança no emprego’ foi contextualizada no âmbito do processo negocial com os parceiros sociais e assentou no acordo de concertação social firmado entre o governo e os parceiros sociais⁸⁵.

O XIX governo deu continuidade e acentuou o discurso político orientado para a necessidade de flexibilizar o mercado de trabalho (GOP 2012-2015: 10), observando-se uma continuidade no discurso político sobre esta matéria e sobre as políticas públicas anunciadas⁸⁶, com apenas uma exceção, o regime de despedimentos, cuja revisão havia sido previamente afastada pelo XVIII governo (Acordo Parceiros Sociais 2011: 25). Contudo, a temática da ‘segurança no emprego’, apenas indiretamente presente no discurso político do governo anterior, aparece destacada pelo XIX governo enquanto obstáculo à flexibilização do mercado de trabalho, assumindo uma conotação negativa (algo a eliminar). As medidas

⁸⁴ De acordo com os dados estatísticos do Inquérito ao Emprego, publicados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), a população empregada diminuiu 6,6% entre o 1.º trimestre de 2008 e o 1.º trimestre de 2011, e a taxa de desemprego aumentara 4,8 p.p. no mesmo período.

⁸⁵ Os parceiros sociais foram enunciados onze vezes no texto do PNR 2011.

⁸⁶ Como a revisão do regime jurídico das compensações em caso de cessação do contrato de trabalho e a criação do fundo de compensação do trabalho, entre outras.

de política pública tiveram, assim, como objetivo promover a gestão do fator ‘trabalho’ pelas empresas, através da facilitação dos processos de despedimento e pela redução dos custos que lhe estão associados.

À medida que a crise se agudizou no mercado de trabalho, em finais de 2012, o XIX governo expressou a sua perplexidade quanto ao aumento do desemprego, atribuindo-o às dificuldades das empresas⁸⁷, apesar de a maioria das medidas de política já estarem implementadas (GOP 2013: 4). No final de 2013, os elevados níveis de desemprego⁸⁸ foram assumidos pelo governo como “custos sociais do ajustamento” (GOP 2014: 4), resultando de uma economia “assente durante demasiado tempo num mercado laboral rígido”⁸⁹, o que foi reiterado no final de 2014, aquando do balanço global das políticas públicas implementadas no âmbito do PAEF (GOP 2015: 4). Findo o PAEF e cumprido o calendário de introdução das medidas de política pública a que se havia proposto, em 2014, o XIX governo reafirmou a necessidade de prosseguir o ‘ajustamento’, o qual só estaria “concluído mediante a transição efetiva para um crescimento económico sustentado e criador de emprego” (GOP 2015: 4).

Ao longo do seu período de governação, observou-se coerência interna entre o discurso político e as medidas de política pública implementadas pelo XIX governo, sendo as medidas justificadas pelos “três problemas estruturais que condicionavam o (...) funcionamento” do mercado de trabalho⁹⁰, “tornando-o demasiado rígido” (PNR 2014: 4). A legitimação das estratégias e das medidas decorreu, maioritariamente, das obrigações assumidas no âmbito do PAEF, sendo ainda citado o compromisso assinado com os parceiros sociais (2012). À medida que o período de governo avançou, foram crescendo as referências aos parceiros sociais nos documentos programáticos (de três, em 2011, para 12, em 2015), sendo notória uma aproximação e um aumento da participação destes em grupos de trabalho.

A ascensão do XXI governo ocorreu em período de retoma económica, mas ainda sem a recuperação do emprego ao nível de 2011, observando-se uma lenta redução da taxa de desemprego⁹¹, pelo que o discurso político se focou na “política de austeridade” como geradora de desemprego, sendo algo a afastar e a substituir por uma “agenda de promoção do emprego, de combate à precariedade e que permita retomar o dinamismo do diálogo social a todos os níveis” (Programa do Governo 2015: 17-18).

No discurso político proferido sobre a temática da ‘segurança no emprego’ observou-se uma mudança radical face ao discurso proferido pelo XIX governo, sendo sistemática e profusamente

⁸⁷ “Outro dos aspetos preocupantes do ajustamento é a evolução do desemprego. Os desenvolvimentos negativos no mercado de trabalho estão a refletir não só as dificuldades das empresas, como também a transferência de recursos para os setores produtores de bens e serviços transacionáveis. O desemprego é hoje o maior flagelo social do País, exigindo respostas que permitam estancar o seu aumento.” (GOP 2013: 4)

⁸⁸ No 1.º trimestre de 2013, verificou-se uma taxa de desemprego de 17,5%, o valor mais elevado ao longo do período em análise (Fonte: INE, Inquérito ao Emprego).

⁸⁹ “Esta evolução demonstra as fragilidades da economia portuguesa, assente durante demasiado tempo num mercado laboral rígido e com excessiva incidência em alguns setores de baixo valor acrescentado. Apesar de ainda elevados, os indicadores de desemprego mais recentes sugerem que a economia pode estar numa fase de estabilização do número de desempregados, significando que as reformas empreendidas começam a surtir efeito.” (GOP 2014: 4)

⁹⁰ “i) Risco significativo de desemprego de longa duração; ii) diferença elevada em termos de proteção no trabalho entre contratos sem termo e a prazo; iii) flutuação excessiva do emprego ao longo do ciclo económico. (PNR 2014: 4)

⁹¹ -1,7 p.p., entre o 4.º trimestre de 2011 e o trimestre homólogo de 2015 (Fonte: INE, Inquérito ao Emprego).

evocada a necessidade de ‘combate à precariedade’, enquanto eixo central da agenda de intervenção da política laboral do XXI governo, que adotou como finalidades a promoção de “relações laborais estáveis e duradouras” (PNR 2016-2021: 8, 19) e de um “maior equilíbrio nas relações laborais” (GOP 2017: 9; GOP 2018: 8). Para tal, foi adotada uma estratégia de diálogo e concertação com os parceiros sociais, com vista à definição das políticas públicas a implementar, tendo por objeto a proteção dos trabalhadores face a situações de precariedade laboral, relacionadas com os tipos de contratação. Essa estratégia foi efetivamente dinamizada, resultando na definição de acordos anuais de concertação social, dos quais o mais relevante foi assinado em 2018, uma vez que veio a resultar em proposta de lei para revisão de legislação laboral com incidência na dimensão da ‘segurança no emprego’.

No período de governo em apreço (2015-2018), observou-se coerência interna entre o discurso político e as medidas anunciadas e executadas pelo XXI governo, sendo estas justificadas pela “agenda de combate à precariedade”, regularmente invocada nos respetivos documentos programáticos, e legitimadas pelo envolvimento dos parceiros sociais na sua definição. Porém, embora se tivesse observado um redireccionamento do foco político do XXI governo, não se verificou qualquer tentativa de contrariar ou revogar as medidas de política laboral anteriormente implementadas pelo XIX governo no âmbito da ‘segurança no emprego’, pelo que se infere que o XXI governo as aceitou de forma tácita e lhes deu continuidade no quadro da regulação laboral vigente.

Em síntese, poder-se-á afirmar que, entre 2011 e 2018, se observou uma evolução das narrativas políticas dos governos em funções, contextualizadas pelas dinâmicas da economia e do mercado de trabalho e fortemente condicionadas pelos compromissos assumidos com as instâncias políticas externas no âmbito do PAEF.

Estas narrativas manifestaram as posições ideológicas de base assumidas pelos governos em funções: por um lado, os governos XVIII (governo socialista minoritário) e XIX (social-democrata e popular), assumiram a agenda da flexibilização do mercado de trabalho em prol da economia, considerando a necessidade de adoção de “medidas que promovam o bom funcionamento do mercado de trabalho, conferindo-lhe uma maior flexibilidade, com o objetivo de reduzir o risco de desemprego de longa duração e favorecer a criação de emprego” (GOP 2012-2015: 10); por outro, o XXI governo socialista minoritário, apoiado politicamente na AR pelos partidos comunista e ‘bloco de esquerda’, que assumiu a agenda do “combate à precariedade” a par da “competitividade das empresas”⁹² para fomentar o crescimento da economia.

Os discursos políticos exarados nos documentos programáticos dos governos sobre ‘segurança no emprego’ evidenciaram estas posições ideológicas, quer na identificação dos problemas do mercado de trabalho a resolver, quer na formulação das estratégias políticas para a sua resolução, quer ainda na definição e implementação das medidas de política pública que corporizaram estas estratégias.

⁹² “Para um crescimento económico sustentado revela-se essencial a aposta na competitividade das empresas, criando as condições para o investimento, a inovação e a internacionalização, ao mesmo tempo que se promove a criação de emprego e se combate a precariedade.” (GOP 2016-2019: 3)

Da análise desses documentos e da sua comparação com as medidas de política pública executada, verificou-se existir coerência entre ambos, sendo apresentada a sua justificação e as respetivas fontes de legitimação, em linha com as posições ideológicas assumidas por cada governo. Nesta medida, observaram-se diferenças relevantes entre os discursos políticos e as políticas públicas de cada um dos governos em análise, muito embora não se tenha observado uma rutura, mas sim uma continuidade no desenvolvimento do quadro regulatório do mercado de trabalho para a ‘segurança no emprego’ em Portugal.

CAPÍTULO 4 – CONCLUSÕES

A pesquisa efetuada teve como ponto de partida a constatação de que em Portugal, entre 2011 e 2018, estiveram em funções vários governos, integrando grupos partidários distintos e, em princípio, caracterizados por posições ideológicas específicas. Este período caracterizou-se, em particular, por uma acentuada crise económica e financeira, com efeitos muito negativos no mercado de trabalho, quer na redução da população empregada, quer no aumento da população desempregada.

Tendo por referência o modelo teórico do institucionalismo discursivo apresentado no subcapítulo 1.1.3, questionou-se se a alternância, no poder, de grupos partidários com ideias distintas, poderia ser significativa ao nível da definição dos problemas de mercado de trabalho a resolver e das respetivas agendas políticas, bem como na formulação e execução das medidas de política pública para a sua resolução. Caso este pressuposto se manifestasse, essa alternância poderia evidenciar diferenças na escolha das medidas de política pública, bem como nos discursos políticos mobilizados para apresentar, justificar e legitimar as políticas públicas executadas.

Neste sentido, foram selecionados, recolhidos e analisados os documentos programáticos dos três governos que estiveram em funções no período em apreço, enquanto instrumentos mobilizados para apresentar os respetivos discursos políticos sobre os problemas do país no âmbito do mercado de trabalho, procurando encontrar evidências relativas à temática da segurança no emprego, enquanto dimensão da qualidade do emprego. No total, foram recolhidos e analisados vinte e um documentos programáticos: onze dimanados dos XVIII e XXI governos (socialistas) e dez do XIX governo (social-democrata e popular), incluindo quatro acordos firmados entre estes e os parceiros sociais.

Seguidamente, foram recolhidas e analisadas as medidas de política pública executadas pelos governos no âmbito da segurança no emprego, designadamente as políticas públicas que regulam a contratação do trabalho e os despedimentos dos trabalhadores, de acordo com o conceito da UNECE (2015: 37-40). Finalmente, comparou-se os discursos políticos com as políticas públicas implementadas, procurando aferir a existência, ou não, de coerência entre ambos. Excluiu-se desta análise o XVIII governo, uma vez que não executou medidas de política pública no semestre em que esteve em funções.

Da análise efetuada, verificou-se que a temática da ‘qualidade do emprego’ foi mais enunciada pelos governos socialistas (nove em onze documentos) do que pelo governo social-democrata e popular (três em dez documentos), tendo duas conotações distintas. Para o primeiro governo socialista e para o governo social-democrata e popular, a qualidade do emprego resultava do crescimento económico, pelo que interessava garantir as condições necessárias para que as empresas se pudessem adaptar aos ciclos económicos, flexibilizando as suas condições de funcionamento. Já para o segundo governo socialista, a qualidade do emprego foi enunciada como um fator que concorria para o crescimento económico, pelo que importava promover a securização do emprego.

Foi, portanto, nestas perspetivas de base sobre a ‘qualidade do emprego’ que se enquadraram as abordagens dos governos à temática da segurança no emprego, mais ou menos explicitadas nos

respetivos documentos programáticos e evidenciadas pelas medidas de política pública escolhidas e implementadas durante os seus períodos de governação. Importa referir que, nos documentos analisados, a ‘segurança no emprego’ apenas foi diretamente enunciada pelo governo social-democrata e popular por quatro vezes, sendo indiretamente enunciada pelos governos socialistas. Como termos ou expressões alternativas, foram utilizados por ambos os governos: ‘segmentação’, ‘precariedade’, ‘proteção no emprego’, ‘flexibilização’ e ‘flexisegurança’.

Em linha com a sua abordagem da ‘qualidade do emprego’, o XIX governo (social-democrata e popular) referiu a ‘segurança no emprego’ ou ‘proteção no emprego’ como um bem escasso e privilégio de alguns grupos de trabalhadores, sendo causa de ‘segmentação’ e obstáculo à ‘flexibilização do mercado de trabalho’. Neste âmbito, os problemas identificados foram: por um lado, o da ‘segmentação’ entre modalidades de contrato de trabalho que protegiam excessivamente os trabalhadores (num dos extremos, os trabalhadores da administração pública) e modalidades que os não protegiam (noutro extremo, os prestadores de serviços); por outro, os critérios, os procedimentos e os custos associados aos despedimentos dos trabalhadores, que protegiam os contratos mais antigos e impediam a rápida adaptação da estrutura das empresas à flutuação dos ciclos económicos.

A agenda de intervenção política do XIX governo centrou-se em flexibilizar o mercado de trabalho, pelo que foram propostas e executadas medidas de política pública, de natureza legislativa, tendentes a facilitar a contratação e o despedimento de trabalhadores pelas empresas, alterando os critérios e os procedimentos para despedimento, e reduzindo os respetivos custos para os empregadores. Tendo em atenção o contexto socioeconómico de ‘emergência social’ traduzido na elevada taxa de desemprego observada em 2012 e 2013, foi ainda autorizada a prorrogação dos contratos a termo, a título excecional, para além dos prazos definidos na lei.

O XXI governo não enunciou diretamente a ‘segurança no emprego’, optando por referir a ‘precariedade’ como obstáculo ao desenvolvimento económico. Neste contexto, foi sinalizado como problema o excesso de utilização de contratos ditos ‘precários’ (a termo, em regime de prestação de serviços e outras ‘formas atípicas de emprego’) ou o recurso a trabalho não declarado (estágios não pagos, por exemplo) para responder a necessidades de trabalho permanentes.

A agenda de intervenção política deste governo focou-se no ‘combate à precariedade’, com vista a promover “relações laborais estáveis” entre empregadores e trabalhadores. Para tal, foram propostas e parcialmente implementadas medidas de política pública, de natureza legislativa e organizacional, visando reduzir a utilização de modalidades de contratação não permanentes e promover a regularização de situações de emprego ‘precárias’ pelos empregadores. Neste sentido, embora as políticas públicas tenham visado a proteção dos trabalhadores, a sua execução incidiu sobre as entidades empregadoras. Porém, uma vez que a estratégia seguida se apoiou na dinamização do diálogo e na concertação social com os parceiros sociais, parte das medidas não foi implementada no período em análise, mas em data posterior.

Em síntese, nos anos escrutinados observaram-se diferentes perspetivas sobre a ‘segurança no emprego’, o que impactou decisivamente na definição dos problemas a resolver no mercado de trabalho, na definição da agenda política e na formulação das medidas de política pública para a sua resolução. Todavia, não se verificou qualquer disrupção entre as políticas públicas implementadas no âmbito da ‘segurança no emprego’, uma vez que nenhuma medida de política pública foi revogada pelos governos seguintes, observando-se uma continuidade das medidas de política pública ao longo do tempo.

Neste período, verificou-se que a narrativa apresentada pelos governos em funções foi contextualizada e condicionada pelas dinâmicas da economia, da sociedade e do mercado de trabalho, bem como pelos compromissos assumidos com instâncias políticas externas (CE, BCE e FMI). Entre 2011 e 2015, observou-se uma maior urgência na tomada de decisão e na implementação de políticas públicas orientadas para a ‘flexibilização do mercado de trabalho’, considerando-se o desemprego entre os “custos sociais do ajustamento”. Nestes anos, a ‘segurança no emprego’ foi perspetivada sob a lente economicista, sendo conotada com ‘segmentação’. A partir de 2016, com a melhoria da situação económica e do mercado de trabalho, essa urgência aparenta ter-se esbatido, passando a agenda política a focar a ‘precariedade’, enquanto obstáculo ao crescimento económico.

Nesta medida, importa realçar que, muito embora pareçam existir posições ideológicas distintas entre os diversos grupos partidários, estas diferenças aparentam ter-se ‘diluído’ perante a situação de crise extrema, o que foi visível nos textos dos acordos assinados pelos XVIII e XIX governos com os parceiros sociais, respetivamente em 2011 e 2012: à exceção de uma diferença, relativa ao afastamento da possibilidade de revisão legislativa dos critérios de despedimento pelo XVIII governo, todas as restantes medidas de política foram repetidas nos dois textos e implementadas pelo XIX governo.

Poder-se-á, assim, questionar se a mudança de narrativa observada no XXI governo não decorrerá antes de uma melhoria do contexto socioeconómico nacional, que permitiu a conjugação de um discurso político mais orientado para a dimensão social da ‘segurança no emprego’, sem, todavia, pôr em causa ou derrogar as medidas de política pública anteriormente implementadas pelo XIX governo. Contudo, essa questão só poderia ser investigada se se voltasse a verificar uma crise económica e social com impactos relevantes no mercado de trabalho, que colocasse à prova a narrativa apresentada. A crise social e económica resultante dos efeitos da atual pandemia parece, infelizmente, apresentar essa possibilidade, tanto mais que o atual governo (XXII) foi constituído a partir da mesma base partidária do anterior (socialista) e depende politicamente de apoio partidário externo na AR.

Finalmente, outra linha de análise que se poderá desenvolver a partir desta pesquisa será a aplicação do quadro de indicadores da UNECE (2015) para a dimensão da segurança no emprego, e a sua comparação com as políticas públicas adotada no período, visando encontrar uma relação entre ambas.

Em conclusão, a análise do conteúdo dos discursos políticos enunciados pelos governos permitiu compreender como foram definidos os problemas políticos a resolver à época e como foi empreendida a tomada de decisão política, identificando quais os contextos e os referenciais ideológicos que

enquadraram a escolha das estratégias e das práticas políticas. Por sua vez, a análise da narrativa possibilitou a compreensão da evolução destes discursos e identificar evidências de semelhança e diferença entre os mesmos

Todavia, concorda-se com Schmidt e Radaelli (2004: 33) quando afirmam que os discursos em si não constituem causas explicativas da mudança, mas instrumentos que ajudam na explicação da mudança ou da continuidade, constituindo práticas políticas relevantes, mobilizadas pelos atores políticos para cumprir dois grandes objetivos: (i) o desenvolvimento de ideias e valores que promovam a criação e o reforço de uma identidade própria, no seio de uma ‘comunidade’ política; (ii) a comunicação com elementos fora da ‘comunidade’, com vista a informar, explicar e legitimar uma determinada decisão política, ou a sua ausência.

Nesta conformidade, a pesquisa apresentada parece ter cumprido a finalidade definida no início deste trabalho: a análise da evolução do discurso político e da ação política dos governos (traduzida, ou não, em políticas públicas) de Portugal, entre 2011 e 2018, sobre a temática da ‘segurança no emprego’, enquanto dimensão da ‘qualidade do emprego’.

Ficou, contudo, por explicar porque é que se observou um *continuum* nas práticas políticas sobre ‘segurança no emprego’, muito embora os discursos se encontrem ancorados em diferentes ideias sobre a sociedade e a economia, em geral, e sobre o mercado de trabalho, em particular. Para tal, poderão ser mobilizados os modelos teóricos que analisam o agendamento, a tomada de decisão e a formulação das políticas públicas, questionando-se até que ponto se observou uma situação de “equilíbrio interrompido” ou de “estabilidade e incrementalismo” (Baumgartner e Jones, 1993, *apud* John, 2015: 9; Araújo e Rodrigues, 2017: 24-25). Por outro lado, poder-se-á ainda questionar até que ponto este *continuum* não poderá antes ser explicado pela assunção de novos problemas (‘precariedade’ nas relações contratuais) na sequência da resolução dos problemas anteriores (‘rigidez do mercado de trabalho’), observando-se aqui uma reorientação simultânea nos fluxos dos problemas e do contexto político, decorrente da alteração dos principais atores políticos, os governos (Kingdon, 1984, *apud* John, 2015: 25; Araújo e Rodrigues, 2017: 20-23; John, 2015: 7-8). Esta poderá, assim, ser uma linha de análise alternativa, que visa a explicação da manutenção e, em paralelo, da evolução das políticas públicas, apesar da alteração dos discursos.

FONTES

Diário da República Eletrónico (DRE) – <https://dre.pt/>:

- Constituição da República Portuguesa (2005) – <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34520775/view>
- Grandes Opções do Plano (GOP):
 - Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro – Grandes Opções do Plano para 2012-2015 (GOP 2012-2015). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/243792>
 - Lei n.º 66-A/2012, de 31 de dezembro – Grandes Opções do Plano para 2013 (GOP 2013). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/632355>
 - Lei n.º 83-B/2013, de 31 de dezembro – Grandes Opções do Plano para 2014 (GOP 2014). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/164365>
 - Lei n.º 82-A/2014, de 31 de dezembro – Grandes Opções do Plano para 2015 (GOP 2015). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/66015865>
 - Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março – Grandes Opções do Plano para 2016-2019 (GOP 2016-2019). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/74008569>
 - Lei n.º 41/2016, de 28 de dezembro – Grandes Opções do Plano para 2017 (GOP 2017). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/105630353>
 - Lei n.º 113/2017, de 29 de dezembro – Grandes Opções do Plano para 2018 (GOP 2018). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/114426181>
- Legislação das medidas de política pública:
 - Lei n.º 53/2011, de 14 de outubro. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/668637>
 - Lei n.º 3/2012, de 1.º de janeiro. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/477197>
 - Lei n.º 23/2012, de 25 de junho. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/178460>
 - Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/499457>
 - Lei n.º 69/2013, de 30 de agosto. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/499579>
 - Lei n.º 70/2013, de 30 de agosto. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/499585>
 - Lei n.º 76/2013, de 7 de novembro. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/504617>
 - Lei n.º 27/2014, de 8 de maio. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/25343847>
 - Lei n.º 35/2014, de 20 de junho. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/25677132>
 - Decreto-Lei n.º 210/2015, de 25 de setembro. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/70386230>
 - Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de 28 de fevereiro. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/106535993>
 - Lei n.º 55/2017, de 17 de julho. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/107697713>
 - Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/114426180>
 - Lei n.º 14/2018, de 19 de março. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/114886288>
 - Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2018, de 6 de junho. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/115456258>

Comissão Europeia – https://ec.europa.eu/info/index_pt

- Semestre europeu – https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_pt

Conselho Europeu – <https://www.consilium.europa.eu/pt/european-council/>

- Semestre europeu – <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/european-semester/>

Conselho Económico e Social (CES) – <http://www.ces.pt/>

- Conselho Económico e Social – [Lei n.º 108/91](#), de 17 de agosto, que institui o CES (alterado pelas Leis [n.º 80/98](#), de 24 de novembro, [n.º 128/99](#), de 20 de agosto, [n.º 12/2003](#), de 20 de maio, [n.º 37/2004](#), de 13 de agosto, [n.º 75-A/2014](#), de 30 de setembro, [n.º 135/2015](#), de 7 de setembro, e [81/2017](#), de 18 de agosto). Regulamentada por [Decreto-Lei n.º 90/92](#), de 21 de maio (alterado pelo [Decreto-Lei n.º 105/95](#), de 20 de maio, [Lei n.º 53-A/2006](#), de 29 de dezembro, [Decreto-Lei n.º](#)

[108/2012](#), de 18 de maio e [Decreto-Lei n.º 61/2019](#), de 14 de maio). [Regulamento de funcionamento do CES](#) (publicado no DR, 2.ª Série, n.º 162, de 13 de julho de 1993).

Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS) – <http://www.ces.pt/concertacao-social>

- Acordo Tripartido para a Competitividade e o Emprego, assinado em março de 2011. Disponível em: <http://www.ces.pt/storage/app/uploads/public/58b/f17/f4e/58bf17f4edc0b556660321.pdf>
- Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego, assinado em janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.ces.pt/storage/app/uploads/public/58b/f17/f57/58bf17f573aeb017446575.pdf>
- Compromisso Tripartido para um Acordo de Concertação de Médio prazo, assinado em janeiro de 2017. Disponível em: <http://www.ces.pt/storage/app/uploads/public/58b/f17/f44/58bf17f449b88132493082.pdf>
- Acordo “Combater a Precariedade e Reduzir a Segmentação Laboral e Promover um Maior Dinamismo da Negociação Coletiva”, assinado em junho de 2018. Disponível em: <http://www.ces.pt/storage/app/uploads/public/5b2/7e5/2f6/5b27e52f6b180834433182.pdf>

Governo de Portugal:

- XVIII Governo – <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc18.aspx>
 - Programa Nacional de Reformas 2011, de março 2011 (PNR 2011). Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/nrp_portugal_pt_0.pdf
- XIX Governo – <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19.aspx>
 - Programa do XIX Governo Constitucional, de junho 2011. Disponível em: https://www.historico.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf
 - Carta remetida pelo XIX governo à Secretária-Geral da Comissão Europeia, de abril 2012 (PNR 2012). Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/nrp2012_portugal_pt_0.pdf
 - Estratégia Europa 2020 – Ponto de Situação das Metas em Portugal, de abril 2013 (PNR 2013). Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/prgprep2013_portugal_pt_0.pdf
 - Estratégia Europa 2020 – Ponto de Situação das Metas em Portugal, de abril 2014 (PNR 2014). Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/nrp2014_portugal_pt_0.pdf
 - Programa Nacional de Reformas 2015, de abril 2015 (PNR 2015). Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/8750841/20150429-programa-reformas-2015.pdf>
- XX Governo – <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc20.aspx>
- XXI Governo – <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21>
 - Programa do XXI Governo Constitucional, de dezembro 2015. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>
 - Programa Nacional de Reformas 2016, de abril 2016 (PNR 2016-2019).
 - Programa Nacional de Reformas 2017, de abril 2017 (PNR 2017). Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/gc21/programas-de-acao-governativa/programa-nacional-de-reformas-e-programa-de-estabilidade-2016-2021/programa-nacional-de-reformas-e-programa-de-estabilidade-2016-2021/2017-programa-nacional-de-reformas-actualizacao-de-2017-pdf.aspx>
 - Programa Nacional de Reformas 2018, de abril 2018 (PNR 2018). Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/upload/ficheiros/i007132.pdf>

Instituto Nacional de Estatística (INE) / Inquérito ao Emprego - <https://www.ine.pt/>

Autoridade para as Condições de Trabalho / Relatórios de Atividades - (https://www.act.gov.pt/pt-PT/SobreACT/DocumentsOrientadores/RelatorioActividades/Documents/Relatorio_AI_2018_FI_NAL.pdf)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antunes, Ricardo (2001), "Trabalho e precarização numa ordem neoliberal", *A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho*, Cortez, São Paulo, pp. 35-48. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/35174327.pdf>, consultado em 29.09.2019
- Antunes, Ricardo (2005), *O caracol e sua concha: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho*, Boitempo Editorial, São Paulo
- Araújo, Luísa e Maria de Lurdes Rodrigues (2017), "Modelos de análise das políticas públicas", *Sociologia, Problemas e Práticas* [online], 2017, n.º 83, pp. 11-35. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.7458/SPP2017839969>, consultado em 05.08.2020
- Auer, Peter (2007), "Security in labour markets: Combining flexibility with security for decent work", *Economic and Labour Market Papers*, International Labour Office, Geneva. Disponível em: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---analysis/documents/publication/wcms_113923.pdf, consultado em 10.11.2019
- Barroso, Ana Margarida (2013), *Qualidade de vida profissional em contextos organizacionais no Norte e Sul da Europa*, Tese de Doutoramento em Sociologia, Lisboa, ISCTE-IUL. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/7444/1/Tese%20Ana%20Margarida%20Barroso.pdf>, consultado em 09.04.2018
- Barbier, Jean-Claude (2011), "Changes in political discourse from the Lisbon Strategy to Europe 2020: tracing the fate of 'social policy'", *Working Paper 2011.01*, European Trade Union Institute (ETUI), Brussels. Disponível em: <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Changes-in-political-discourse-from-the-Lisbon-Strategy-to-Europe-2020>, consultado em 20.06.2018
- Beil, Sebastian; Kolb, Jan-Philipp e Ralf Münnich (2011), "Policy use of Laeken Indicators", paper apresentado na Conferência *New Techniques and Technologies for Statistics*, Brussels. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/266477982_Policy_use_of_Laeken_Indicators, consultado em 18.06.2018
- Blum, S. H. (1960), *Security in vocational choice: A study of male college upper-classmen*, Unpublished doctoral dissertation, Columbia University (*apud* Greenhalgh e Rosenblatt, 1984: 439)
- Bochett, Amanda Canterle *et.al* (2017), "Concepções de discurso político: caminhos para uma discussão teórica", *Revista Moara*, Edição 47, Estudos Linguísticos, Universidade Federal do Pará, Pará. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/moara/article/view/4229/4453>, consultado em 22.06.2018
- Boltanski, Luc e Ève Chiapello (2018), *The New Spirit of Capitalism*, 2nd Edition, Verso Press, London
- Bredgaard, Thomas e Per K. Madsen (2018), "Farewell flexicurity? Danish flexicurity and the crisis", *Transfer: European Review of Labour and Research*, 24(4), pp. 375-386. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1024258918768613>, consultado em 10.11.2019
- Bourdieu, Pierre (2018), *Sobre o Estado: Curso no Collège de France (1989-1992)*, Edições 70, Lisboa
- Bryman, Alan (2016), *Social Research Methods*, 5th Edition, Oxford, Oxford University Press
- Buechtemann, Christoph F. e Ulrich Walwei (2005), "Chapter 20. Employment security through dismissal protection: Market versus policy failures", 311-326, em Jünger G. Backhaus (Ed.), *The Elgar Companion to Law and Economics*, 2nd Edition, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK)
- Burchell, Brendan *et.al* (2014), "The quality of employment and decent work: definitions, methodologies and ongoing debates", *Cambridge Journal of Economics*, 38, pp. 459-477. Disponível em: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/128769/The-quality-of-employment-and-decent-work-definitions-methodologies-and-ongoing-debates.pdf?sequence=1>, consultado em 26.03.2018
- Cairney, Paul (2012), *Understanding Public Policy: Theories and Issues*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Hampshire
- Cazes, S.; A. Hijzen e A. Saint-Martin (2015), "Measuring and Assessing Job Quality: The OECD Job Quality Framework", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 174, OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/measuring-and-assessing-job-quality_5jrp02kpw1mr-en, consultado em 26.03.2018
- Chilton, Paul (2004), *Analysing Political Discourse: Theory and practice*, Routledge, London

- Cloutier, Luc (2011), “Les trois niveaux d’analyse du marché du travail”, *Flash-info* Volume 12, numéro 1, Institut de la Statistique du Québec, pp. 1-2, Québec. Disponível em: <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/qualite-emploi/index.html>, consultado em 26.03.2018
- Cloutier-Villeneuve, Luc (2017), *La qualité de l’emploi au Québec, développements conceptuels et création d’une typologie. État actuel de la réflexion*, Edition révisée, Institut de la statistique du Québec, Québec. Disponível em: www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/qualite-emploi/qualite-emploi-typologie.pdf, consultado em 26.03.2018
- Cloutier-Villeneuve, Luc, e Robinson Saint-Frard (2015), *Construction d’un indicateur synthétique de la qualité de l’emploi: résultats méthodologiques et empiriques*, (online), Institut de la Statistique du Québec, Québec. Disponível em: <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/qualite-emploi/indicateur-synthe-tique-qualite.html>, consultado em 26.03.2018
- Dasgupta, Sukti (2001), *Employment security: conceptual and statistical issues* (Vol. 10), International Labour Office, Geneva. Disponível em <http://www.ilo.int/public/english/protection/ses/download/docs/employ.pdf>, consultado em 19.09.2019
- Davoine, L; Erhel, Christine e Mathilde Guergoat-Larivière (2008), “Monitoring quality in work: European Employment Strategy indicators and beyond”, *International Labour Review*, Vol. 147 (2-3), pp. 163-198
- Dunmire, Patricia (2012), “Political discourse Analysis: Exploring the Language of Politics and the Politics of Language”, *Language and Linguistics Compass*, 6(11), pp. 735-751. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Patricia_Dunmire/publication/263601538_Political_Discourse_Analysis_Exploring_the_Language_of_Politics_and_the_Politics_of_Language/links/5b43617faca2728a0d662fdc/Political-Discourse-Analysis-Exploring-the-Language-of-Politics-and-the-Politics-of-Language.pdf, consultado em 10.09.2019
- Easton, David (1957), “An approach to the analysis of political systems”, *World Politics*, 9 (3), pp. 383-400. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2008920?seq=1>, consultado em 06.08.2020
- Evans, Mark (2006), “Elistism”, em Hay, Colin; Lister, Michael e David Marsh (eds.) (2006), *The State: theories and issues*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Hampshire, pp. 39-58
- Eurofound (2002), *Quality of work and employment in Europe Issues and challenges*, Foundation Paper no. 1, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Disponível em: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef0212en.pdf, consultado em 02.01.2020
- Eurofound (2012), *Trends in job quality in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Disponível em: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2012/working-conditions/trends-in-job-quality-in-europe>, consultado em 11.04.2018
- Eurofound (2019), *Labour market segmentation: Piloting new empirical and policy analyses*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Disponível em: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2019/labour-market-segmentation-piloting-new-empirical-and-policy-analyses>, consultado em 07.04.2020
- European Commission (2008), “Chapter 4 – Measuring the quality of employment in the EU”, *Employment in Europe Report 2008*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, pp. 147-174. Disponível em: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&furtherPubs=yes&pubId=68&langId=en&>, consultado em 11.04.2018
- Fons, Jean-Philippe (2006), “L’insécurité du travail, la securité de l’emploi. Une nouvelle dialectique du risque entre deux modèles societaux”, *Observatoire de la société britannique*, 1 | 2006, pp. 53-70. Disponível em: <http://journals.openedition.org/osb/498>, consultado em 04.04.2019
- Freire, João; Rego, Raquel e Cristina Rodrigues (2014), *Sociologia do trabalho. Um aprofundamento*, Edições Afrontamento, Coleção Biblioteca das Ciências Sociais, Porto
- Gazier. Bernard (2013), *Labour market institutions. Employment targeting and sectoral approaches to job creation*, Genève. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00976731>, consultado em 09.03.2018.
- Gaziér, Bernard e Jérôme Gautié (2009), *The ‘Transitional Labour Markets’ Approach: Theory, History and Future Research Agenda*, Document de travail du Centre d’Economie de la Sorbonne, Paris.

- Disponível em: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/363404/filename/09001.pdf>, consultado em 17.05.2020
- Green, Francis (2003), *The Rise and Decline of Job Insecurity*, Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Francis_Green2/publication/23693298_The_Rise_and_Decline_of_Job_Insecurity/links/556870b208aec2268301cf8e.pdf, consultado em 19.09.2019
- Greenhalgh, Leonard e Zehava Rosenblatt (1984), “Job Insecurity: Toward Conceptual Clarity”, *The Academy of Management Review*, Vol. 9, No. 3, pp. 438-448. Disponível em: <https://psydeldisagiolavorativo.myblog.it/media/02/01/1301183788.pdf>, consultado em 11.11.2019
- Guergoat-Larivière, Mathilde e Olivier Marchand (2012), “Définition et mesure de la qualité de l’emploi: une illustration au prisme des comparaisons européennes,” *Économie et statistique*, No. 454, pp. 23-42, Paris. Disponível em: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1377326?sommaire=1377332>, consultado em 26.03.2018
- Hall, Peter A. (1993), “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, pp. 275-296, New York. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/422246?seq=1>, consultado em 31.08.2020
- Hall, Peter (1997), “The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations”, em Lichbach, Mark Irving e Alan S. Zuckerman (eds.) (1997), *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 174-207
- Hay, Colin; Lister, Michael e David Marsh (eds.) (2006), *The State: theories and issues*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Hampshire
- Hay, Colin (2006), “(What’s Marxist about) Marxist State Theory?”, em Hay, Colin; Lister, Michael e David Marsh (eds.) (2006), *The State: theories and issues*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Hampshire, pp. 59-78
- Hastings, Thomas e Jason Heyes (2018), “Farewell to flexicurity? Austerity and labour policies in the European Union”, *Economic and Industrial Democracy*, 39(3), pp. 458-480. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0143831X16633756>, consultado em 04.01.2020
- Heery, Edmund e John Salmon (2002), “1. The Insecurity Thesis”, em Edmund Heery e John Salmon (Ed.), *The Insecure Workforce*, Routledge Studies in Employment Relations, 2nd Edition (first published in 2000), pp. 1-24, London
- Herzberg, F., Mausner, B., & Snyderman, B. B. (1959), *The motivation to work*, Wiley, New York (*apud* Greenhalgh e Rosenblatt, 1984: 439)
- Hindmoor, Andrew (2006), “Public Choice”, em Hay, Colin; Lister, Michael e David Marsh (eds.) (2006), *The State: theories and issues*, Palgrave Macmillan, pp. 79-97, Basingstoke, Hampshire,
- Howell, D. R. e Arne Kalleberg (2019), “Declining Job Quality in the United States: Explanations and Evidence”, *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 5(4), pp. 1-53. Disponível em: <https://www.rsfsjournal.org/content/rsfjss/5/4/1.full.pdf>, consultado em 29.09.2019
- Howlett, Michael e Ben Cashore (2014), “Conceptualizing Public Policy” em Engeli I., Allison C.R. (Eds), *Comparative Policy Studies*, Research Methods Series, Palgrave Macmillan, London. Disponível em: https://doi.org/10.1057/9781137314154_2, consultado em 07.08.2020
- ILO (2013), *Decent work indicators: guidelines for producers and users of statistical and legal framework indicators (second version)*, International Labour Office, Geneva. Disponível em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_229374.pdf, consultado em 23.03.2018
- ILO (2016), *Non-standard Employment around the World – Understanding Challenges, Shaping Prospects*, International Labour Office, Geneva. Disponível em: http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_534326/lang--en/index.htm, consultado em 23.03.2018
- ILO (2018), *Trabalho digno em Portugal 2008-18: da crise à recuperação*, International Labour Office, Geneva. Disponível em: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_647524/lang--en/index.htm, consultado em 19.10.2018
- John, Peter (2003), “Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?” *Policy Studies Journal*, 31, 4: 481-498. Disponível em: academia.edu, consultado em 31.08.2020

- John, Peter (2015), *The three ages of public policy: theories of policy change and variation reconsidered*, Paper prepared for the panel, 'The political science of public policy', held at the American Political Science Association meeting' San Francisco, 3-6 September 2015. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2286711, consultado em 09.08.2020
- Kalleberg, Arne (2011), *Good jobs, bad jobs: The rise of polarized and precarious employment systems in the United States, 1970s-2000s*, Russell Sage Foundation
- Lamelas, Filipe (2015), "Regulação do Mercado de Trabalho no Memorando de Entendimento", em Rodrigues, Maria de Lurdes e Pedro Adão e Silva (org.), *Governar com a Troika: Políticas Públicas em Tempo de Austeridade*, Almedina, Lisboa, pp. 155-175
- Leschke, Janine; Watt, Andrew e Mairéad Finn (2012), *Job quality in the crisis – an update of the Job Quality Index (JQI)*, Working Paper 2012.07, European Trade Union Institute (ETUI), Brussels. Disponível em: <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Job-quality-in-the-crisis-an-update-of-the-Job-Quality-Index-JQI>, consultado em 20.06.2018
- Leschke, Janine e Andrew Watt (2008), *Job quality in Europe*, Working Paper 2008.07, European Trade Union Institute (ETUI), Brussels. Disponível em: <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Job-quality-in-Europe>, consultado em 20.06.2018
- Leschke, Janine; Watt, Andrew e Mairéad Finn (2008b), *Putting a number on job quality? Constructing a European Job Quality Index*, Working Paper 2008.03, European Trade Union Institute (ETUI), Brussels. Disponível em: <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Putting-a-number-on-job-quality>, consultado em 20.06.2018
- Maslow, A. H. (1954), *Motivation and personality*, Harper, New York (*apud* Greenhalgh e Rosenblatt, 1984: 439)
- Méda, Dominique (2016), "The meaning and value of work in Europe", *ILO Research Paper No. 18*, International Labour Office, Geneva. Disponível em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-inst/documents/publication/wcms_532405.pdf, consultado em 12.03.2018
- Moreira, Sandrina Berthault (2012), "Indicadores de Qualidade do Emprego – uma aplicação a Portugal no contexto da União Europeia", *Organizações e Trabalho*, n.º 37-38, pp. 9-22. Disponível em: <https://run.unl.pt/bitstream/10362/12124/1/01ArtigoSBM.pdf>, consultado em 26.03.2018
- Muñoz de Bustillo, Rafael e Pablo de Pedraza (2010), "Determinants of Job Insecurity in Five European Countries", *European Journal of Industrial Relations*, 16.1, pp. 5-20. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Pablo_Pedraza2/publication/247736046_Determinants_of_Job_Insecurity_in_Five_European_Countries/links/0a85e52e275a99b929000000.pdf consultado em 10.11.2019
- Muñoz de Bustillo, Rafael *et.al* (2011), "E pluribus unum? A critical survey of job quality indicators", *Socio-Economic Review*, 9(3), pp. 447-475, Oxford. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/241724098_E_Pluribus_Unum_A_Critical_Survey_of_Job_Quality_Indicators, consultado em 15.06.2018
- Myant, Martin e Laura Brandhuber (2016), *Uses and abuses of the OECD's Employment Protection Legislation index in research and EU policy making*, Working Paper 2016.11, European Trade Union Institute (ETUI), Brussels. Disponível em: <https://www.etui.org/publications/working-papers/uses-and-abuses-of-the-oecd-s-employment-protection-legislation-index-in-research-and-eu-policy-making>, consultado em 10.08.2020
- OECD (2014), "How good is your job? Measuring and assessing job quality", *Employment Outlook 2014*, OECD Publishing, Paris, pp. 79-139
- OECD (2017), *Labour Market Reforms in Portugal 2011-2015: A Preliminary Assessment*, OECD Publishing, Paris. Disponível em <https://doi.org/10.1787/9789264269576-en>, consultado em 18.01.2017
- Pedroso, Paulo (2010), *Modelos de ativação de desempregados: os desafios estruturais e as condicionantes conjunturais*, GEP/MTSS, Lisboa
- Piasna, Agnieszka (2017), 'Bad jobs' recovery? *European Job Quality Index 2005-2015*, Working Paper 2017.06, European Trade Union Institute (ETUI), Brussels. Disponível em: <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Bad-jobs-recovery-European-Job-Quality-Index-2005-2015>, consultado em 20.06.2018
- Piasna, Agnieszka e Martin Myant (eds.) (2017), *Myths of employment deregulation: how it neither creates jobs nor reduces labour market segmentation*, European Trade Union Institute (ETUI),

- Brussels. Disponível em: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Myths-of-employment-deregulation-how-it-neither-creates-jobs-nor-reduces-labour-market-segmentation>, consultado em 20.06.2018
- Quivy, Raymond e Luc Van Campenhoudt (1995), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, 7.^a edição, Gradiva, Coleção Trajectos, Lisboa
- Radaelli, Claudio M. (2004), “Europeanization: Solution or Problem?”, *European Integration online Papers* (EIoP), vol. 8, no. 16. Disponível em: <http://www.eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf>
- Rodrigues, Maria de Lurdes e Pedro Adão e Silva (org.) (2015), *Governar com a Troika: Políticas Públicas em Tempo de Austeridade*, Almedina, Lisboa
- Robinson, Peter (2002), “2. Insecurity and the flexible workforce – Measuring the ill-defined”, em Edmund Heery e John Salmon (Ed.), *The Insecure Workforce*, Routledge Studies in Employment Relations, 2nd Edition (first published in 2000), London, pp. 25-38
- Rosenberg, M. (1957), *Occupations and values*. Free Press, Glencoe, Ill (*apud* Greenhalgh e Rosenblatt, 1984: 439)
- Schmid, Günther (1998), *Transitional labour markets: a new European employment strategy*, Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung, pp. 98-206, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. Disponível em: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/12885>, consultado em 24.05.2020
- Schmid, Günther (2009), *Transitional Labour Markets, from theory to policy application. Transitional Labour Markets and Flexicurity: Managing Social Risks over the Lifecourse*, Document de travail du Centre d’Economie de la Sorbonne, Paris. Disponível em: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00435255>, consultado em 17.05.2020
- Schmidt, Vivien e Claudio Radaelli (2004), “Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues”, *West European Politics*, 27 (2), pp. 183-210. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/230557770_Policy_Change_and_Discourse_in_Europe_Conceptual_and_Methodological_Issues, consultado em 18.09.2019
- Schmidt, Vivien (2006), “Institutionalism”, em Hay, Colin; Lister, Michael e David Marsh (eds.) (2006), *The State: theories and issues*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Hampshire, pp. 98-117
- Schmidt, Vivien (2008), “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse”, *Annual Review of Political Science*, 11 (1), June, pp. 303-326. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>, consultado em 05.07.2020
- Smith, Martin (2006), “Pluralism”, em Hay, Colin; Lister, Michael e David Marsh (eds.) (2006), *The State: theories and issues*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Hampshire, pp. 21-38
- Somavia, Juan (1999), Report of the Director-General: “Decent Work”, 87th Session of the International Labour Conference, Geneva, June 1999. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>, consultado em 11.04.2018
- Sørensen, Georg (2006), “The Transformation of the State”, em Hay, Colin; Lister, Michael e David Marsh (eds.) (2006), *The State: theories and issues*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Hampshire, pp. 190-208
- Souza, Celina (2006), “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”, *Sociologias*, nº 16, Porto Alegre, pp. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>, consultado em 06.08.2020
- Standing, Guy (2011), *O precariado – a nova classe perigosa*, Editorial Presença (1.^a edição em Portugal: 2014), Lisboa
- Super, D. E. (1957) *The psychology of careers*, Harper & Brothers, New York (*apud* Greenhalgh e Rosenblatt, 1984: 439)
- UNECE (2015), *Handbook on Measuring Quality of Employment – a statistical framework*, New York and Geneva, United Nations. Disponível em: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2015/ECE_CES_40.pdf, consultado em 26.03.2018
- van Dijk, Teun A. (1997), “What is political discourse analysis?”, em Jan Blommaert & Chris Bulcaen (Eds.), *Political linguistics*, Benjamins, Amsterdam, pp. 11-52. Disponível em: <http://www.discourses.org/OldArticles/What%20is%20Political%20Discourse%20Analysis.pdf>, consultado em 22.06.2018

- van Dijk, Teun A. (2001), “18. Critical Discourse Analysis”, em Schiffrin, Deborah; Tannen, Deborah e Heidi E. Hamilton (eds.), *The Handbook of Discourse Analysis*, Blackwell Publishers, Ltd, Oxford, pp. 352-371
- Wallace, Helen; Mark A. Pollack, e Alasdair R. Young (eds.) (2015), *Policy-making in the European Union*, The New European Union Series, Oxford, Oxford University Press (Seventh Edition)
- Wilhagen, Ton e Frank Tros (2004), “The concept of ‘flexicurity’: a new approach to regulating employment and labour markets”, *Transfer: European Review of labour and research*, 10(2), pp. 166-186. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/102425890401000204>, consultado em 10.11.2019
- Wilson, John (2001), “20. Political Discourse”, em Schiffrin, Deborah; Tannen, Deborah e Heidi E. Hamilton (eds.), *The Handbook of Discourse Analysis*, Blackwell Publishers, Ltd, Oxford, pp. 398-415
- Wodak, Ruth e Martin Reisigl (2001), “Discourse and Racism”, em Schiffrin, Deborah; Tannen, Deborah e Heidi E. Hamilton (eds.), *The Handbook of Discourse Analysis*, Blackwell Publishers, Ltd, Oxford, pp. 372-397
- Zekic, Nuna (2016), “Job Security or Employment Security: What’s in a Name?”, *European Labour Law Journal*, 7(4), pp. 548-575. Disponível em: <https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/13410036/>, consultado em 19.09.2019

ANEXOS

Anexo A – Modelos de análise estatística para a qualidade do emprego e do trabalho

1. *Índice de Qualidade do Trabalho* (“*job quality index*”), criado em 2008 pelo *European Trade Union Institute* (ETUI), que inclui seis sub-índices: (1) remunerações; (2) formas de emprego atípicas; (3) equilíbrio trabalho-vida pessoal e tempo de trabalho; (4) condições de trabalho e segurança no trabalho; (5) acesso a formação e a progressão na carreira; e (6) representação coletiva de interesses e participação. Cada um destes integra um conjunto de indicadores a que é atribuída uma cotação; o seu somatório global corresponde ao índice nacional de qualidade do trabalho (Leschke *et.al*, 2008b).
2. Quadro de indicadores da OCDE para a *qualidade do trabalho* (“*OECD Job Quality Framework*”), iniciado em 2013 e desenvolvido em 2015, que integra doze indicadores distribuídos por três dimensões: (1) a qualidade dos rendimentos; (2) a segurança no mercado de trabalho; (3) a qualidade do ambiente de trabalho (Cazes *et.al*, 2015).
3. Quadro de *indicadores da qualidade do emprego* da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (UNECE), que resultou de trabalhos conjuntos com o Eurostat e a OIT, iniciados em 2000 e concluídos em 2014, tendo sido publicado manual para a medição da qualidade do emprego em 2015. Foi ainda considerado o trabalho da OCDE. Este quadro integra sete dimensões, divididas em várias subdimensões, às quais corresponde um número variável de indicadores: (1) segurança e ética do emprego (subdimensões: ‘segurança no trabalho’, ‘trabalho infantil e trabalho forçado’, ‘tratamento justo no emprego’); (2) rendimentos e benefícios do emprego (subdimensões: ‘rendimentos’, ‘benefícios pecuniários não salariais’); (3) tempo de trabalho e conciliação entre a vida profissional e a vida familiar (subdimensões: ‘horários de trabalho’, ‘regime de horário de trabalho’, ‘conciliação entre a vida profissional e a vida familiar’); (4) segurança no emprego e proteção social (subdimensões: ‘segurança no emprego’, ‘proteção social’); (5) diálogo social; (6) desenvolvimento de competências e formação; (7) relações no local de trabalho e motivação no trabalho (subdimensões: ‘relações no local de trabalho’, ‘motivação no trabalho’) (UNECE, 2015).
4. Quadro de *indicadores do trabalho digno*, desenvolvido pela OIT para monitorizar e avaliar a implementação da Agenda do Trabalho Digno. O desenho e a construção deste quadro decorreram da adoção de um quadro inicial de Indicadores do Trabalho Digno pela 18.^a Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho, em Dezembro de 2008, o qual abrange dez elementos substantivos que se relacionam com os quatro pilares da Agenda do Trabalho Digno: a garantia dos direitos fundamentais no trabalho, a promoção do emprego e das empresas, a extensão da proteção social e a promoção do diálogo social, sendo a igualdade de género um tema transversal. A última versão deste quadro data de 2013 e conta com indicadores principais, indicadores adicionais, indicadores a incluir no futuro e indicadores de contexto (ILO, 2013), como se poderá observar no anexo B.

Anexo B – Tabela de dimensões, componentes e indicadores de qualidade do emprego e do trabalho (UNECE e OCDE), e do trabalho digno (OIT)

	UNECE – Indicadores de Qualidade do Emprego	OCDE – Indicadores de Qualidade do Trabalho	OIT – Indicadores do Trabalho Digno
1	Segurança no trabalho e ética a) Segurança no trabalho ○ Taxa de frequência de acidente de trabalho fatal ○ Taxa de frequência de acidente de trabalho não fatal ○ % população empregada exposta a riscos físicos no trabalho ○ % população empregada exposta a riscos mentais no trabalho b) Trabalho infantil e trabalho forçado ○ Taxa de trabalho infantil ○ Taxa de trabalho perigoso infantil ○ Taxa de trabalho forçado ○ Taxa de trabalho forçado entre migrantes regressados c) Tratamento justo no emprego ○ Diferenças salariais ○ Acesso a cargos de gestão ○ Discriminação no trabalho	Qualidade dos rendimentos • Rendimentos médios • Distribuição de rendimentos	Oportunidades de emprego • Principais indicadores (P) ○ Taxa de emprego ○ Taxa de desemprego ○ Taxa NEET (15-24) ○ Taxa de emprego informal • Indicadores adicionais (A) ○ Taxa de atividade ○ Taxa de desemprego jovem (15-24) ○ Desemprego por nível de escolaridade ○ Emprego por situação na profissão ○ Proporção de trabalhadores por conta própria e trabalhadores familiares ○ Proporção de emprego assalariado em emprego não-agrícola • Indicadores a incluir no futuro (F) ○ Taxa de subutilização do trabalho
2	Rendimentos e outros benefícios do emprego a) Rendimentos ○ Rendimentos médios ○ TCO com baixos salários ○ Rendimentos por decis ○ Rendimentos do trabalho dos trabalhadores independentes b) Benefícios pecuniários não-salariais ○ Direito a férias pagas ○ Dias de férias pagos por direito ○ Dias efetivos de férias pagas ○ Direito a falta por doença paga ○ Dias de falta por doença a que tem direito ○ Dias efetivos de falta por doença pagos	Segurança no mercado de trabalho • Risco de desemprego • Segurança efetiva	Rendimentos adequados e trabalho produtivo • Principais indicadores (P) ○ Taxa de risco de pobreza no trabalho ○ TCO com baixos salários • Indicadores adicionais (A) ○ Rendimentos médios por hora por grupo profissional ○ Salários médios reais ○ Salário mínimo em percentagem do salário mediano ○ Índice salarial da indústria ○ TCO com formação profissional recente

	UNECE – Indicadores de Qualidade do Emprego	OCDE – Indicadores de Qualidade do Trabalho	OIT – Indicadores do Trabalho Digno
3	Tempo de trabalho e equilíbrio entre vida profissional e pessoal a) Tempos de trabalho ○ Média de tempo de trabalho semanal ○ Tempo de trabalho excessivo (+48 H/S) ○ Trabalho a tempo parcial involuntário ○ Distribuição das horas de trabalho semanais ○ Trabalhadores com mais do que um emprego b) Regimes de tempo de trabalho ○ Trabalho noturno ○ Trabalho à tarde (“<i>evening</i>”) ○ Trabalho ao fim de semana ○ Horários de trabalho flexíveis c) Equilíbrio entre vida profissional e pessoal ○ Taxa de emprego de mães e pais ○ Possibilidade de trabalho em casa ○ Tempo de deslocação ○ Direito a licença para cuidar de terceiros (crianças ou adultos) ○ Licença parental	Qualidade do ambiente de trabalho • Factores de <i>stress</i> no trabalho • Pressão do tempo de trabalho • Factores de risco da saúde física • Intimidação no posto de trabalho • Recursos do posto de trabalho • Autonomia no trabalho e oportunidades de aprendizagem • Relações no local de trabalho • Boas práticas de gestão	Tempo de trabalho digno • Principais indicadores (P) ○ Emprego com tempo de trabalho excessivo (mais de 48 horas/semana) • Indicadores adicionais (A) ○ Emprego por horas de trabalho semanais ○ Tempo de trabalho médio anual por trabalhador ○ Taxa de subutilização do trabalho por tempo de trabalho • Indicadores a incluir no futuro (F) ○ Direito a férias pagas
4	Segurança do emprego e proteção social a) Segurança do emprego ○ Contratos de trabalho a termo ○ Antiguidade ○ Trabalhadores por conta própria ○ Trabalhadores por conta própria com um cliente ○ Segurança no emprego percebida ○ Emprego temporário (agências) ○ Ausência de contrato formal ○ Taxa de emprego precário (experimental) ○ Taxa de emprego informal (experim.) b) Proteção social ○ Cobertura de pensões ○ Cobertura do subsídio de desemprego ○ Cobertura de saúde		Conciliação de trabalho, vida familiar e pessoal • Indicadores a incluir no futuro (F) ○ Horas associadas/inabituais ○ Proteção na maternidade

	UNECE – Indicadores de Qualidade do Emprego	OCDE – Indicadores de Qualidade do Trabalho	OIT – Indicadores do Trabalho Digno
5	Diálogo social ○ Taxa de cobertura da negociação coletiva ○ Taxa de densidade sindical ○ Dias não trabalhados devido a greves e lock-out ○ Taxa de densidade de organizações de empregadores (experimental)		Trabalho que deveria ser abolido • Principais indicadores (P) ○ Taxa de trabalho infantil • Indicadores adicionais (A)
6	Desenvolvimento de competências e formação ○ Participação em formação relacionada com o trabalho ○ Volume de formação ○ Utilidade da formação ○ Aprendizagem no local de trabalho ○ Empregabilidade ○ Correspondência de competências		Estabilidade e segurança do trabalho • Principais indicadores (P) ○ Precariedade do emprego • Indicadores adicionais (A) ○ Antiguidade ○ Taxa de emprego de subsistência ○ Rendimentos reais dos trabalhadores casuais
7	Relações no local de trabalho e motivação no trabalho a) Relações no local de trabalho ○ Relacionamento com os colegas ○ Relacionamento com o supervisor ○ Violência no local de trabalho b) Motivação no trabalho ○ Autonomia do trabalho ○ Avaliação do supervisor ○ Recompensa intrínseca ○ Intensidade do trabalho ○ Participação na organização		Igualdade de oportunidades e tratamento no emprego • Principais indicadores (P) ○ Segregação ocupacional por sexo ○ Proporção de emprego feminino na gestão sénior e intermédia • Indicadores adicionais (A) ○ Diferença salarial de género ○ Proporção de mulheres no emprego assalariado não-agrícola (...)
8			Ambiente de trabalho seguro • Principais indicadores (P) ○ Taxa de frequência de acidente de trabalho fatal • Indicadores adicionais (A) ○ Taxa de frequência de acidente de trabalho não fatal ○ Horas de trabalho perdidas devido a acidentes de trabalho ○ Inspeção de trabalho (insp./10 mil trab.)

	UNECE – Indicadores de Qualidade do Emprego	OCDE – Indicadores de Qualidade do Trabalho	OIT – Indicadores do Trabalho Digno
9			Segurança social - Principais indicadores (P) - Proporção da população acima da idade legal de reforma (ou com idade igual ou superior a 65 anos) que beneficia de uma pensão de velhice/reforma - Despesa da segurança social pública (% PIB) - Indicadores adicionais (A) - Despesa de saúde não financiada gasta pelas famílias - Proporção de população ativa que contribui para o sistema de pensões (...)
10			Diálogo social, representação de trabalhadores e empregadores - Principais indicadores (P) - Taxa de densidade sindical - Taxa de densidade de empregadores - Taxa de cobertura da negociação coletiva - Indicadores adicionais (A) - Dias não trabalhados devido a greves e lock-out
11			Contexto económico e social para o trabalho digno (C) - Crianças que não estão na escola - Proporção estimada da população em idade ativa com HIV positivo - Produtividade no trabalho - Desigualdade nos rendimentos (rácio 90:10) - Taxa de inflação (IPC) - Emprego por atividade económica - Educação da população adulta - Participação do trabalho no VAB

(P) Indicador principal”

(A) Adicional

(F) Candidato para inclusão futura

(C) Indicadores de contexto

Anexo C – Grelha de recolha de informação documental – documentos programáticos

2011	Tipo de documento	Ref. 'qualidade do emprego' (S/N/ND)	Extratos	Ref. 'segurança no emprego' (S/N/ND)	Extratos
XVIII Governo	Acordo Parceiros Sociais - Acordo Tripartido para a Competitividade e Emprego (março)	Sim	(pág. 22) - "A Contratação Colectiva é um instrumento fundamental de regulamentação das relações de trabalho e de regulação económica e social, sendo de interesse mútuo para as empresas e os trabalhadores. Tem, por esse facto, um impacto muito significativo sobre a competitividade e o emprego, promovendo a concorrência leal e melhores condições para a adaptação das empresas à mudança e para a melhoria da qualidade do emprego "	Não diretamente	(pág. 15) " Reduzir a segmentação do mercado de trabalho, criar novos postos de trabalho e promover empregos de qualidade são preocupações transversais, subjacentes ao conjunto de medidas agora acordadas."
				Não diretamente	(pág. 25) " O Governo e os Parceiros Sociais entendem que, sem alteração do conceito de justa causa de despedimento individual , a redução dos custos de reestruturação empresarial contribui para promover uma mais rápida modernização e sustentabilidade futura das empresas e estimular a criação de novos empregos, pelo que a instituição de um novo modelo de compensação e, quando aplicável idêntico regime, de indemnização em caso de cessação do contrato de trabalho e quando associado a um indispensável reforço das garantias de pagamentos de tais compensações aos trabalhadores se revelará vantajosa."
XVIII Governo	PNR 2011 (março)	Sim	(pág. 57) "Mais Emprego Sustentável e de Qualidade " - "A promoção da inserção de jovens e adultos no mercado de trabalho e o combate à segmentação pressupõem uma intervenção proactiva junto dos desempregados e dos trabalhadores em risco de desemprego, tanto no curto como no médio e longo prazo.	Não diretamente	(pág. 57) "combate à segmentação ": "Deste modo, no curto prazo e tendo presente a dimensão e as características dos desempregados inscritos no Sistema Público de Emprego (SPE), bem como a situação de parte relevante do tecido produtivo nacional, continua-se a aposta: . No alargamento do sistema de activação e de inserção de jovens no mercado de trabalho; . Na implementação de medidas activas de emprego que reforcem a empregabilidade da população adulta, com destaque para os desempregados de longa duração, as mulheres e outros públicos em situação de maior vulnerabilidade" Jovens - (pág. 57) "Procede-se, ainda, à extensão da protecção social aos estagiários, garantindo-se a cobertura das mesmas eventualidades que o regime de segurança social assegura aos trabalhadores por conta de outrem"
			(pág. 58) "A racionalização das medidas de política activa de emprego que permitirá aumentar a eficácia das intervenções destinadas à criação e à melhoria da qualidade do emprego , através do seu agrupamento em grandes áreas de intervenção, com destaque para os estágios profissionais, para os contratos de emprego inserção ou os programas de criação do próprio emprego."	Não diretamente	(pág. 58) "Com o Código do Trabalho de 2009, o enquadramento legislativo das relações laborais conheceu uma profunda alteração, com a introdução de novas formas de flexibilidade e segurança que potenciam, a empresas e trabalhadores, o incremento da adaptabilidade, do emprego, da conciliação da vida profissional, privada e familiar e da coesão social em benefício dos trabalhadores e dos empregadores."

2011	Tipo de documento	Ref. 'qualidade do emprego' (S/N/ND)	Extratos	Ref. 'segurança no emprego' (S/N/ND)	Extratos
XVIII Governo	PNR 2011 (março)	Sim	(pág. 58) "Para melhorar a qualidade do emprego e do trabalho digno , incluindo o combate o trabalho não declarado serão reforçadas as actividades inspectivas no domínio laboral, com vista ao combate aos vínculos ilegais. Será também criado um mecanismo de acompanhamento da evolução da contratação precária assim como à proibição dos estágios não remunerados." "Com vista ao combate ao trabalho não declarado e vinculação precária ilegal, perspectivam-se quatro grandes linhas de orientação. A melhoria do sistema de recolha, tratamento e divulgação de dados respeitante aos sistemas de estatística das fontes administrativas que reportam dados sobre a actividade social da empresa, especialmente no que respeita à tipologia de vínculos contratuais e à caracterização da actividade de subcontratação de serviços. A dinamização e a melhoria dos suportes de troca de informação entre os sistemas inspectivos laboral e de segurança social que permita identificar áreas de risco para a falha de comunicação de admissão de trabalhadores à segurança social e de falso trabalho autónomo que suportem o acerto no direccionamento das actividades de informação e de fiscalização, bem como o acompanhamento subsequente das situações detectadas. O desenvolvimento e o envolvimento dos parceiros sociais em acções de informação e sensibilização que apoiem os actores sociais nos processos de integração dos seus trabalhadores nos vínculos contratuais legais."	Não diretamente	(pág. 58) "No âmbito de tais medidas, concretamente em matéria de negociação colectiva, o Governo e parceiros sociais negociaram medidas para permitir que num instrumento de regulamentação colectiva celebrado a nível sectorial seja possibilitada a negociação e desenvolvimento de algumas matérias nele contempladas, por estruturas representativas dos trabalhadores ao nível das empresas, considerando as especificidades do sector de actividade em causa, a realidade de cada empresa e as necessidades e interesses dos respectivos trabalhadores e instituir um novo modelo de compensação em caso de cessação do contrato de trabalho , associado a um reforço da garantia de pagamento de tais compensações aos trabalhadores através da criação de um mecanismo de financiamento que assegurará o pagamento parcial das mesmas. Como alternativa à cessação de contratos de trabalho, as medidas visam agilizar, ainda, a legislação relativa à redução e à suspensão dos contratos de trabalho em situação de crise empresarial."
XIX Governo	Programa do XIX Governo (junho)	Não	(pág. 17) "A política económico-financeira do Governo será orientada para restaurar a credibilidade financeira do País, para reduzir o endividamento nacional e o défice externo, para retomar o crescimento económico, fomentar a produtividade e a competitividade e para promover uma sustentada criação de emprego e a solidariedade."	Não diretamente	(pág. 25) "Em conformidade com o estipulado no Memorando de Entendimento, o Governo irá: (...) Promover políticas de flexibilidade, de adaptabilidade e de mobilidade dos recursos humanos na Administração Pública;" (pág. 26) "(...) o Governo irá estudar e desenvolver a aplicação de um "sistema dual" no mercado de trabalho , em que será introduzida um novo regime contratual sem afectar os contratos antigos." (pág. 27) "Nos contratos a celebrar no futuro haverá uma ponderação da passagem para a existência legal de um só tipo de contrato de maneira a tendencialmente acabar com os contratos a termo, enquanto se flexibiliza o período experimental no recrutamento inicial ou introduzindo algumas simplificações no processo de cessação dos contratos." "Devido à actual situação de emergência social, a renovação dos contratos a termo que caduquem nos próximos 12 meses deve ser admitida."

2011	Tipo de documento	Ref. 'qualidade do emprego' (S/N/ND)	Extratos	Ref. 'segurança no emprego' (S/N/ND)	Extratos
XIX Governo			(pág. 26) "O bem-estar das pessoas e a competitividade das empresas e da economia portuguesa no actual contexto de globalização exige, acima de tudo, uma legislação laboral que fomente a economia e a criação de emprego , que diminua a precariedade laboral e que esteja concentrada na protecção do trabalhador e não do posto de trabalho. "	Não diretamente	(pág. 28) "No que diz respeito ao trabalho temporário terão lugar as seguintes medidas: - Admissibilidade do recurso a trabalho temporário sempre que houver uma verdadeira necessidade transitória de trabalho; - Prever a possibilidade de prescindir da justificação, desde que respeitados certos limites percentuais deste tipo de contratação, face ao total de trabalhadores da empresa."

2012	Tipo de documento	Ref. 'qualidade do emprego' (S/N/ND)	Extratos	Ref. 'segurança no emprego' (S/N/ND)	Extratos
XIX Governo	GOP 2012-2015 - Lei 64-A/2011, de 30 de dezembro	Não	(pág. 9) "Finalmente serão adoptadas medidas que promovam o bom funcionamento do mercado de trabalho, conferindo-lhe uma maior flexibilidade, com o objectivo de reduzir o risco de desemprego de longa duração e favorecer a criação de emprego. "	Não diretamente	(pág. 4) "Comparativamente aos parceiros europeus, Portugal apresenta várias debilidades nas condições que oferece para o desenvolvimento da actividade empresarial, designadamente ao nível da rigidez e segmentação do mercado de trabalho, do deficiente funcionamento do sistema de justiça e do baixo nível de qualificações do seu capital humano."
		Não	(pág. 39) "De modo a alcançar um crescimento económico sustentável e duradouro, mas tendo presente o muito exigente contexto resultante do PAEF, o Governo vai realizar um conjunto de reformas estruturais que promovam o aumento da produtividade e da competitividade, que criem condições mais favoráveis ao financiamento das empresas, que estimulem a produção de bens transaccionáveis e facilitem o investimento e a criação de emprego. "	Sim	(pág. 13) "Num contexto de emergência nacional com elevado nível de desemprego, a segurança no emprego constitui um valor inestimável que, na ponderação dos bens tutelados, se sobrepõe às expectativas de intocabilidade do quantum remuneratório, sobretudo atendendo a que os trabalhadores do sector público beneficiam em média, quando comparado com trabalhadores com qualificações idênticas no sector privado, de retribuições superiores."
				Sim	(pág. 20) "A eliminação temporária dos subsídios de férias e de Natal é uma medida que se inscreve no contexto da situação de emergência nacional em que nos encontramos. As despesas com pessoal representam 25 % da despesa primária (numa óptica de contas nacionais), pelo que a sua redução é fundamental para a consolidação das finanças públicas. A lógica subjacente ao regime contratual do funcionalismo público tem-se baseado na protecção do emprego , ao contrário do sector privado, onde a redução de efectivos pode ser utilizada para o ajustamento das empresas."

2012	Tipo de documento	Ref. 'qualidade do emprego' (S/N/ND)	Extratos	Ref. 'segurança no emprego' (S/N/ND)	Extratos
XIX Governo	GOP 2012-2015 - Lei 64-A/2011, de 30 de dezembro	Não	(pág. 40) "O Governo seguirá ainda uma política laboral que fomenta a criação de emprego , diminua a segmentação do mercado de trabalho e que aumente a competitividade das empresas." "O bem-estar das pessoas e a competitividade das empresas e da economia portuguesa requer uma legislação laboral que fomenta a economia, a competitividade e a criação de emprego , que diminua a precariedade laboral e que esteja concentrada na protecção do trabalhador e não do posto de trabalho. Neste contexto, pretende -se, no período 2012 -2015, adoptar um vasto conjunto de medidas:"	Não diretamente	(pág. 40) "No quadro da concertação social: simplificar a legislação laboral através de uma maior clareza das normas e diminuição da burocracia; criar um regime legal mais ajustado à realidade das empresas; reformular o sistema de compensações por cessação do contrato de trabalho , alinhando Portugal com a média das compensações dos restantes países da UE; implementar o mecanismo de financiamento com vista a assegurar o pagamento parcial das compensações por cessação do contrato de trabalho; alargar às pequenas empresas as indemnizações em substituição de reintegração a pedido do empregador; promover a arbitragem laboral em conflitos individuais de trabalho, e garantir a possibilidade de alteração das datas de alguns feriados, de modo a aumentar a produtividade; Nos contratos a celebrar no futuro, será flexibilizado o período experimental no recrutamento inicial e simplificado o processo de cessação dos contratos . Devido à actual situação de emergência social, pretende-se ainda admitir, a título excepcional, a renovação extraordinária dos contratos a termo que, até 30 de Junho de 2013, não possam ser objecto de renovação por efeito dos limites de duração estabelecidos no n.º 1 do artigo 148.º do Código do Trabalho; No domínio da duração do trabalho, serão estabelecidos horários de trabalho ajustados às necessidades de laboração das organizações, nomeadamente através da criação de um banco de horas e da adequação da compensação resultante de trabalho suplementar às necessidades da empresa e do trabalhador. Pretende-se possibilitar o recurso a trabalho temporário sempre que houver uma verdadeira necessidade transitória de trabalho; Pretende -se ainda introduzir mecanismos de cedência temporária de trabalhadores entre empresas por um período de tempo limitado, dependente de acordo expresso do trabalhador;"
XIX Governo	Acordo Parceiros Sociais - Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego (janeiro)	Sim	(pág. 3) - "Esses desafios só poderão ser vencidos com um enorme esforço coletivo e uma aposta clara no crescimento da nossa economia, no reforço da competitividade das suas empresas, na qualificação dos seus ativos e na criação de condições que permitam atacar o flagelo do desemprego e lançar as bases de um modelo de desenvolvimento sustentável gerador de empregos de qualidade "	Não diretamente	(pág. 44) "Deve ser admitido o recurso ao despedimento por inadaptação que não decorra de modificações no posto de trabalho, o qual deve obedecer aos seguintes princípios: (i) Verificação de uma modificação substancial da prestação realizada pelo trabalhador, de que resulte, nomeadamente, a redução continuada de produtividade ou de qualidade, avarias repetidas nos meios afetos ao posto de trabalho ou riscos para a segurança e saúde do trabalhador, de outros trabalhadores ou de terceiros, determinados pelo modo do exercício das funções e que, em face das circunstâncias, seja razoável prever que tenha carácter definitivo;"

2012	Tipo de documento	Ref. 'qualidade do emprego' (S/N/ND)	Extratos	Ref. 'segurança no emprego' (S/N/ND)	Extratos
XIX Governo	Acordo Parceiros Sociais - Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego (janeiro)	Sim	(pág. 51) "A contratação coletiva é um instrumento fundamental de regulamentação das relações de trabalho e de regulação económica e social, sendo de interesse mútuo para as empresas e os trabalhadores. Tem, por esse facto, um impacto muito significativo sobre a competitividade e o emprego, promovendo a concorrência leal e melhores condições para a adaptação das empresas à mudança e para a melhoria da qualidade do emprego. "	Sim	(pág. 50) "Conjuntamente com as reformas na legislação laboral, o mercado de trabalho português deve caminhar no sentido do modelo da flexisegurança , envolvendo proteção alargada aos desempregados e políticas ativas de emprego mais eficazes"
XIX Governo	PNR - carta à SG da Comissão Europeia (abril)	Não	(pág. 7/8) "Promover uma economia dinâmica, que se adapte de forma rápida à evolução da conjuntura e às oportunidades da economia global, passa por introduzir mecanismos de maior flexibilidade no mercado de trabalho e de produto. O Governo tem dado elevada prioridade a este objetivo, tendo promovido, entre outras medidas: . Em estreita concertação com os parceiros sociais, lançou as bases para uma das mais ambiciosas e vastas reformas do mercado de trabalho português, que está agora a ser executada através de alterações ao Código de Trabalho. A reforma combate a segmentação do mercado de trabalho, reduzindo os níveis de compensação em caso de cessação do contrato de trabalho e o alargamento dos regimes de cessação do contrato de trabalho por motivos objetivos. Para facilitar o ajustamento ao ciclo económico , estão a ser aprofundados os mecanismos de adaptação do tempo de trabalho, nomeadamente através do alargamento do regime de banco de horas, da diminuição dos acréscimos por trabalho suplementar e do aperfeiçoamento do regime jurídico de redução ou de suspensão de laboração em situação de crise empresarial. Para melhorar a competitividade das empresas , de forma a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos da economia portuguesa, estão também previstas alterações nos mecanismos de determinação dos salários e a dinamização da negociação colectiva."	Sim	(pág. 22) "Uma das características do mercado de trabalho português é a proteção jurídica do emprego ser bastante elevada. Esta proteção contribui para um mercado de trabalho segmentado, onde existem grupos que gozam de um elevado nível de segurança no emprego e outros que se encontram numa posição fragilizada em termos da sua situação laboral. Outra consequência do atual nível de proteção no emprego é a mobilidade laboral reduzida, o que contribui para elevados níveis de desemprego de longa duração, para problemas de desencontro entre procura e oferta de trabalho (<i>mismatch</i>) e para um ajuste económico mais lento. Este é um dos principais problemas que se impõe eliminar. " "Com o intuito de combater a segmentação do mercado de trabalho estão a ser implementadas várias alterações à legislação laboral, nomeadamente a redução dos níveis de compensação em caso de cessação do contrato de trabalho e o alargamento dos regimes de cessação do contrato de trabalho por motivos objetivos. "

2013	Tipo de documento	Ref. 'qualidade do emprego' (S/N/ND)	Extratos	Ref. 'segurança no emprego' (S/N/ND)	Extratos
XIX Governo	GOP 2013 - Lei n.º 66-A/2012, de 31 de dezembro	Não	(pág. 2) "Assim, em abril de 2011, Portugal solicitou assistência internacional no seio de um dos mais difíceis períodos da sua história recente, através do compromisso em executar um Programa de Ajustamento Económico. O Programa incorpora uma estratégia equilibrada, que inclui um amplo conjunto de medidas, assente em três pilares: Primeiro, consolidação orçamental, tendo em vista colocar as finanças públicas numa trajetória sustentável; Segundo, redução dos níveis de endividamento na economia portuguesa e estabilidade financeira; Terceiro, transformação estrutural dirigida ao aumento da competitividade, à promoção do crescimento económico sustentado e à criação de emprego ."	Não diretamente	(pág. 27) "Nos contratos a celebrar no futuro haverá uma ponderação da passagem para a existência legal de um só tipo de contrato de maneira a tendencialmente acabar com os contratos a termo, enquanto se flexibiliza o período experimental no recrutamento inicial ou introduzindo algumas simplificações no processo de cessação dos contratos." "Devido à actual situação de emergência social, a renovação dos contratos a termo que caduquem nos próximos 12 meses deve ser admitida."
			(pág. 3) "As reformas executadas estão a criar condições para o crescimento económico sustentado e para a criação de emprego ."	Não diretamente	(pág. 3) "No entanto, os progressos no ajustamento orçamental têm vindo a ocorrer a um ritmo inferior ao objetivo do Programa, e embora a evolução da atividade económica esteja em linha com o esperado, a quebra da procura interna tem-se revelado prejudicial à cobrança de impostos indiretos. Em particular, a quebra substancial no consumo de bens duradouros tem revelado fortes repercussões nas receitas fiscais. Também nos impostos diretos, a receita tem ficado abaixo do previsto. Esta evolução está a refletir os menores resultados das empresas num contexto de recessão prolongada. Simultaneamente, verificou -se a queda da massa salarial, quer por via da redução nominal dos salários quer por queda do emprego . Estes desenvolvimentos têm-se também refletido em menores contribuições para a segurança social e num aumento das prestações sociais."
				Não	(pág. 3) "O desemprego é hoje o maior flagelo social do País , exigindo respostas que permitam estancar o seu aumento. A sua evolução é preocupante e requer medidas de curto e médio prazos, que estão já a ser executadas e que são um dos elementos centrais da ação do Governo."
				Não diretamente	(pág. 30) "Serão ainda prosseguidas as reformas no âmbito da legislação laboral, nomeadamente a conclusão da terceira fase do ajustamento das compensações por cessação de contrato de trabalho , da criação do fundo de compensação do trabalho, da definição de critérios para a emissão das portarias de extensão e da consolidação de um sistema de arbitragem laboral."

2013	Tipo de documento	Ref. 'qualidade do emprego' (S/N/ND)	Extratos	Ref. 'segurança no emprego' (S/N/ND)	Extratos
XIX Governo	PNR - carta à SG da Comissão Europeia Anexos: Estratégia Europa 2020 Ponto de Situação das Metas em Portugal (abril)	Não		Não diretamente	(pág. 3) "A reforma levada a cabo no mercado de trabalho foi central nesta estratégia de flexibilização económica. Tendo em consideração a sua importância, ela foi desenvolvida em conjunto com os parceiros sociais, mostrando um consenso relativamente alargado quanto à necessidade de se reverem as condições em que a procura e a oferta de trabalho se ajustam. Esta reforma do mercado de trabalho incluiu múltiplos domínios, sendo que o mais relevante a destacar neste domínio foi a filosofia que lhe estava subjacente, no sentido duplo de, por um lado, conferir maior flexibilidade à forma como o factor trabalho pode ser utilizado nas empresas para acomodar melhor as flutuações no ciclo económico e, por outro, alterar o nível relativo de proteção e estabilidade, que desfavorecia claramente aqueles que estão involuntariamente numa situação de desemprego." (pág. 33) "No seguimento da reforma laboral de 2012, que visou a criação de um mercado de trabalho mais flexível e competitivo, e com o intuito de combater a segmentação do mercado de trabalho, está ainda em curso a segunda fase de redução dos níveis de compensação em caso de cessação do contrato de trabalho. Em contrapartida, está em processo de criação um Fundo que visa garantir aos trabalhadores o pagamento de parte da compensação legalmente devida em caso de cessação do contrato de trabalho."

2014	Tipo de documento	Ref. 'qualidade do emprego' (S/N/ND)	Extratos	Ref. 'segurança no emprego' (S/N/ND)	Extratos
XIX Governo	GOP 2014 - Lei n.º 83-B/2013, de 31 de dezembro	Não	(pág. 4) "Mais ainda, os custos sociais do ajustamento continuam a manifestar-se e têm-se revelado mais negativos pelo facto de o ajustamento se ter confrontado com todas as fragilidades da nossa economia . O desemprego atingiu níveis elevados, em particular nos mais jovens e nos desempregados de longa duração. Esta evolução demonstra as fragilidades da economia portuguesa, assente durante demasiado tempo num mercado laboral rígido e com excessiva incidência em alguns setores de baixo valor acrescentado."	Não diretamente	(pág. 10) "A reforma do Estado passa ainda por uma simplificação da legislação referente aos trabalhadores em funções públicas e à organização da Administração Pública. A Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas visa a simplificação e integração de diplomas que regem a Administração Pública em matéria laboral numa única lei, alinhando, quando tal se justifica, o regime laboral público com o regime laboral privado, sem prejuízo de adaptações consoante as funções públicas e das especificidades estatutárias decorrentes de funções de autoridade."

2014	Tipo de documento	Ref. 'qualidade do emprego' (S/N/ND)	Extratos	Ref. 'segurança no emprego' (S/N/ND)	Extratos
XIX Governo	PNR - carta à SG da Comissão Europeia Anexos: Estratégia Europa 2020 Ponto de Situação das Metas em Portugal (abril)	Não	(pág. 4) - "A reforma do mercado de trabalho, implementada em articulação com os parceiros sociais, teve em consideração a necessidade de se reduzirem três grandes problemas estruturais que condicionavam o seu funcionamento, tornando-o demasiado rígido: i) risco significativo de desemprego de longa duração; ii) diferença elevada em termos de proteção no trabalho entre contratos sem termo e a prazo; iii) flutuação excessiva do emprego ao longo do ciclo económico."	Não	(pág. 38) "Na sequência do Acórdão n.º 602/2013 do Tribunal Constitucional, de 20 de setembro, o qual declarou inconstitucional com força obrigatória geral as alterações introduzidas ao regime de despedimento por extinção do posto de trabalho, e parcialmente ao regime do despedimento por inadaptação, o Governo apresentou na Assembleia da República, em fevereiro de 2014, uma proposta de Lei que visa conformar estes regimes com a Constituição da República Portuguesa."
		Sim	(pág. 52) - "OT 8 - Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores" <i>(referência ao Acordo de Parceria com a Comissão Europeia, no quadro da programação financeira dos fundos estruturais europeus- Domínio Temático Inclusão Social e Emprego, Objetivo Temático 8)</i>	Não diretamente	(pág. 42) <i>Para 2014, pretende-se:</i> "Prosseguir as reformas no âmbito da legislação laboral, nomeadamente, acompanhando e avaliando o regime de renovações extraordinárias de contratos de trabalho a termo certo e a promoção de mecanismos de resolução alternativa de litígios."
				Não	(pág. 41) "No atual quadro de desenvolvimento de um modelo laboral que concilie um maior grau de flexibilidade na gestão dos recursos humanos com melhor apoio aos ativos em período de transição ou de inatividade/desemprego, visando a sua (re)integração no mercado de trabalho e/ou no acesso a vínculos contratuais mais estáveis, as diversas medidas de apoio à contratação (designadamente Estímulo 2013 e o Apoio à Contratação via Reembolso da TSU) têm constituído um dos instrumentos fundamentais no combate ao desemprego, nomeadamente, dos jovens e dos desempregados de longa duração."
				Não diretamente	(pág. 41) "Deste modo, o Governo, em diálogo com os parceiros sociais, promoverá os ajustamentos que se revelarem necessários para aumentar a qualidade e a eficácia dos apoios à contratação no combate ao desemprego, nomeadamente através da diminuição da carga fiscal associada à contratação, e simultaneamente reduzir a segmentação no mercado de trabalho , ao favorecer o aumento do nível de emprego através da celebração de contratos de trabalho sem termo por via da atribuição de um apoio financeiro maior que o apoio atribuído em casos de contratação a termo."
				Não diretamente	(pág. 50) "O Programa de Emergência Social (PES) é um programa quadrienal, com início em Outubro 2011, que nasce da necessidade de responder, no curto prazo, às carências sociais graves que emergem diariamente do confronto de muitas famílias portuguesas com a realidade do desemprego, da precarização do emprego , do sobre-endividamento e da desestruturação social e familiar, procurando assegurar a proteção dos seus direitos de cidadania num contexto reconhecidamente difícil."

2015	Tipo de documento	Ref. 'qualidade do emprego' (S/N/ND)	Extratos	Ref. 'segurança no emprego' (S/N/ND)	Extratos
XIX Governo	GOP 2015 - Lei n.º 82-A/2014, de 31 de dezembro	Não	(pág. 4) "Os três últimos anos foram ainda marcados pela execução de um programa de reformas estruturais abrangente e integrado, que permitiu construir uma economia mais dinâmica e flexível , criar vantagens competitivas duradouras a nível global e melhorar a sustentabilidade do setor público. As áreas de intervenção foram as mais diversas, destacando-se os progressos na gestão e transparência das finanças públicas, na flexibilização do mercado de trabalho , na celeridade dos processos judiciais, na liberalização nos mercados de produto e, de modo geral, na construção de um ambiente de negócios mais favorável ao investimento."	Sim	(pág. 51) "No decurso dos últimos anos, o Governo aprovou um conjunto de medidas com o propósito de tornar o mercado de trabalho mais dinâmico e eficiente, entre as quais se refere a reforma da legislação de proteção do emprego , a racionalização do sistema de prestações de desemprego, a revisão do mecanismo de fixação de salários, o relançamento do serviço público de emprego e o ajustamento das políticas de emprego e formação."
		Não	(pág. 4) "A recuperação gradual da economia tem sido acompanhada por uma diminuição gradual da taxa de desemprego. Com efeito, embora os níveis de desemprego sejam ainda muito elevados — simbolizando os custos sociais do ajustamento que ainda se fazem sentir —, tem-se observado uma tendência de melhoria persistente em vários indicadores do mercado de trabalho. A taxa de desemprego global tem decrescido todos os trimestres, passando de um máximo de 17,5 % observado no primeiro trimestre de 2013 para um valor de 13,9 % no segundo trimestre de 2014. A evolução de outros indicadores de referência no segundo trimestre do ano foi igualmente favorável — a população empregada registou um crescimento pelo terceiro trimestre consecutivo e a população desempregada registou um decréscimo pelo quarto trimestre consecutivo, ambos em termos homólogos."	Sim	(pág. 51) "Não obstante a contínua descida do desemprego desde o início de 2013, o mesmo ainda permanece elevado, afetando de forma particular alguns grupos, como os jovens e os desempregados de longa duração, e exigindo assim um esforço adicional para a melhoria desta situação. Cumulativamente, o mercado de trabalho tem vindo a apresentar sinais de progresso no sentido da diminuição da sua segmentação . Neste contexto, o Governo entende que é importante potenciar os progressos realizados nos últimos anos em vários domínios. Em primeiro lugar, continuando os esforços para adaptar a proteção do emprego que contribua para estimular a oferta de emprego e reduzir mais rapidamente o desemprego. Em segundo lugar, o Governo continuará a promover o alinhamento da evolução salarial com a evolução da produtividade, nomeadamente através da continuação da dinamização da contratação coletiva. Por último, o Governo pretende continuar a reforçar as políticas ativas do mercado de trabalho, que produzem impactos significativos à medida que as ofertas de emprego vão recuperando."
		Não diretamente	(pág. 7) "A EFICE (Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e o Emprego) e a Agenda para a Competitividade do Comércio, Serviços e Restauração 2014-2020 foram desenhadas para conjuntamente cobrirem e orientarem a quase totalidade dos setores da economia, dando condições às empresas de poderem ser os agentes ativos na criação de mais e melhor emprego em Portugal e concretizar oportunidades de crescimento em território nacional e internacional."		

2015	Tipo de documento	Ref. 'qualidade do emprego' (S/N/ND)	Extratos	Ref. 'segurança no emprego' (S/N/ND)	Extratos
XIX Governo	PNR 2015 (abril)	Não diretamente	(pág. 3) "O ano de 2015 marca o início de um novo ciclo para Portugal. Um ciclo definido pela aceleração do crescimento económico e pela melhoria das condições de emprego , assente nos princípios de sustentabilidade das finanças públicas, estabilidade financeira e dinamização da economia, num quadro de plena integração na União Europeia e na área do euro."		
		Não diretamente	(pág. 5) "A aceleração do investimento promovida pelas reformas introduzidas em múltiplas áreas ao longo dos últimos quatro anos – que reforçam a competitividade da economia portuguesa e reduzem custos de contexto –, bem como por novas iniciativas a desenvolver, permitirá a criação de mais e melhor emprego . E a criação de mais e melhor emprego , em particular a redução do desemprego estrutural e do desemprego de longa duração, não pode deixar de estar no topo das prioridades das políticas públicas, tanto mais que é o tema que, legitimamente, mais preocupa os Portugueses."		
XXI Governo	Programa do XXI Governo (dezembro)	Não diretamente	(pág. 20) "Para potenciar a dinâmica de criação de novas empresas em setores emergentes e inovadores e, consequentemente, estimular a criação de mais e melhores empregos , as políticas de promoção do empreendedorismo revelam-se essenciais."	Não diretamente	(pág. 18) "Urge, pois, construir uma agenda de promoção do emprego, de combate à precariedade e que permita retomar o dinamismo do diálogo social a todos os níveis, da concertação social à negociação coletiva de nível setorial e de empresa (...)"
				Não diretamente	(pág. 19) "O recurso às políticas ativas de emprego deve contribuir para a criação de emprego sustentável e não servir para colmatar necessidades de mão-de-obra. Os verdadeiros beneficiários últimos devem ser as pessoas, porque as políticas ativas não podem ser convertidas numa forma de subsídio à precariedade . Por isso, o XXI Governo irá combater a utilização abusiva e desvirtuada das políticas ativas de emprego que, contrariando a sua ideia original de aproximação ao mercado de trabalho por via da inserção laboral, promovam a precariedade , diminuam a dignidade do trabalho e diminuam o seu valor."
				Não diretamente	(pág. 22) "Combater a precariedade : evitar o uso excessivo dos contratos a prazo, os falsos recibos verdes e outras formas atípicas de trabalho, reforçando a regulação e alterando as regras do seu regime de Segurança Social."

2015	Tipo de documento	Ref. 'qualidade do emprego' (S/N/ND)	Extratos	Ref. 'segurança no emprego' (S/N/ND)	Extratos
XXI Governo	Programa do XXI Governo (dezembro)	Não diretamente	(pág. 224) "O governo assume claramente o compromisso de defender e fortalecer o Estado Social, de implementar uma estratégia de combate à pobreza e à exclusão social, de implementar políticas que promovam o emprego e um salário digno , de garantir a sustentabilidade da Segurança Social e a reposição dos mínimos sociais, de conduzir Portugal no caminho do crescimento e do desenvolvimento sustentado."	Não diretamente	(pág. 23) "Com o objetivo de combater a precariedade e reforçar a dignificação do trabalho, defende-se: • Para diminuir o número excessivo de contratos a prazo, melhorar a proteção dos trabalhadores e aumentar a taxa de conversão de contratos a prazo em permanentes, será proposta a limitação do regime de contrato com termo, que deve deixar de ser a regra quase universal de contratação, limitando-se fortemente a sua utilização; • Facilitar a demonstração da existência de contratos de trabalho em situações de prestação de serviços, para combater o recurso ao expediente do falso trabalho independente por parte dos empregadores. Deve passar a considerar-se a existência efetiva de um contrato de trabalho, e não apenas a presumi-la, quando se verifiquem as características legalmente previstas nesta matéria. Além disso, deve ponderar-se a criação de um mecanismo rápido, seguro e efetivo de reconhecimento de situações de efetivo contrato de trabalho nestas situações dispensando-se assim o trabalhador de recurso a tribunal para fazer prova dos factos apurados, sem prejuízo de recurso arbitral ou judicial por parte do empregador;"
				Não diretamente	(pág. 24) "• A revogação da norma do Código do Trabalho que permite a contratação a prazo para postos de trabalho permanentes de jovens à procura do primeiro emprego e desempregados de longa duração, e avaliar novos mecanismos de aumento da sua empregabilidade; • O reforço da fiscalização do cumprimento das normas de trabalho, combatendo o uso abusivo e ilegal de contratos a termo, dos falsos recibos verdes, do trabalho temporário, do trabalho subdeclarado e não declarado e o abuso e a ilegalidade na utilização de medidas de emprego, como os estágios e os contratos emprego-inserção, para a substituição de trabalhadores; • A limitação dos contratos de trabalho de duração determinada a necessidades, devidamente comprovadas; • A regularização da situação dos trabalhadores com falsa prestação de serviços: falso trabalho independente, falsos recibos verdes e falsas bolsas de investigação científica;"
				Não diretamente	(pág. 238) "O combate às situações de precariedade laboral e de baixos salários é fundamental para assegurar que quem trabalha tem uma vida digna. Em resultado da excessiva rotação de emprego e do aumento do tempo parcial involuntário, muitos trabalhadores têm um salário anual abaixo do correspondente ao salário mínimo. Isto dá origem ao fenómeno dos «trabalhadores pobres». Ou seja, de pessoas que, apesar de trabalharem, não conseguem um rendimento socialmente aceitável."

2016	Tipo de documento	Ref. 'qualidade do emprego' (S/N/ND)	Extratos	Ref. 'segurança no emprego' (S/N/ND)	Extratos
XXI Governo	GOP 2016-2019 -Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março	Não diretamente	(pág. 3) "De um ponto de vista económico e social, o Governo pretende gerar mais crescimento, com melhor emprego e mais igualdade."	Não diretamente	(pág. 3) "Para um crescimento económico sustentado revela-se essencial a aposta na competitividade das empresas, criando as condições para o investimento, a inovação e a internacionalização, ao mesmo tempo que se promove a criação de emprego e se combate a precariedade ."
		Sim	(pág. 10) "Os próximos anos consagram um modelo de desenvolvimento e uma nova estratégia de consolidação das contas públicas, assente no crescimento sustentável e no emprego de qualidade , no aumento do rendimento das famílias e na criação de condições para o reforço do investimento. (...) A recuperação económica, com um forte conteúdo em emprego sustentável e de qualidade , estará associada a uma recuperação dos rendimentos das famílias e à melhoria do seu rendimento disponível, que, por sua vez, constituirá uma alavanca prioritária para a melhoria da atividade económica e a criação de emprego."	Não diretamente	(pág. 4) "Os níveis de pobreza, de precariedade e de desigualdade atualmente existentes em Portugal constituem não somente uma clara violação dos direitos de cidadania que põe em causa a nossa vivência democrática, mas constituem igualmente um obstáculo ao desenvolvimento económico."
		Sim	(pág. 16) "No atual contexto, a criação sustentada de emprego de qualidade e a redução do desemprego, nomeadamente dos jovens e dos desempregados de longa duração, constituem desígnios estratégicos para os próximos anos. Assim sendo, a atuação nas diferentes áreas de intervenção deverá ter subjacente esta preocupação, que, por sua vez, terá impactos positivos noutros domínios. No âmbito da promoção da criação sustentada de emprego de qualidade , será necessário ter em consideração um conjunto vasto de medidas sectoriais que contribuem para este objetivo. Neste sentido, urge construir uma agenda de promoção do emprego e de combate à precariedade , assente na retoma do dinamismo do diálogo social aos diferentes níveis — da concertação social à negociação coletiva de nível setorial e de empresa."	Não diretamente	(pág. 7) "Por outro lado, o mercado apresenta níveis de precariedade muito elevados , com 90 % das novas contratações de trabalhadores desempregados a serem efetuadas com contratos não permanentes e 70% das novas entradas no desemprego associadas ao término de contratos não permanentes. O uso dos contratos a termo poderia estar associado a lógicas de avaliação e monitorização da qualidade do trabalhador. Contudo, o facto de menos de 2 em cada 10 contratos a termo serem convertidos em contratos sem termo sugere que não é esta a justificação subjacente ao peso dos contratos a termo. O excesso de contratos temporários é um obstáculo relevante ao progresso da produtividade ao reduzir os incentivos aos investimentos em capital humano específico."
		Não	(pág. 20) "Realizar um acordo estratégico de médio prazo que articule políticas económicas, fiscais, de rendimentos, de emprego e de proteção social."	Não diretamente	(pág. 9) "Com efeito, é imperativo: relançar a economia e prosseguir políticas públicas equitativas; inverter a tendência de perda de rendimento das famílias; estimular a criação de emprego e combater a precariedade no mercado de trabalho ; modernizar e diversificar a economia portuguesa, criando condições para o investimento, a inovação e a internacionalização das empresas e para a qualificação dos trabalhadores; proteger as políticas sociais, reduzindo a pobreza e as desigualdades sociais e promovendo, também, a natalidade; garantir a provisão de serviços públicos universais e de qualidade."

2016	Tipo de documento	Ref. 'qualidade do emprego' (S/N/ND)	Extratos	Ref. 'segurança no emprego' (S/N/ND)	Extratos
XXI Governo	GOP 2016-2019 -Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março			Não diretamente	(pág. 18) - "A precariedade cresceu de forma significativa, particularmente entre os mais jovens. Se, por um lado, a generalização de relações laborais precárias fragiliza o próprio mercado de trabalho e a economia, por outro lado, relações laborais excessivamente precárias põem em causa a existência de perspetivas de desenvolvimento social e de vida das pessoas. Por sua vez, a competitividade das empresas num espaço europeu desenvolvido deve fazer-se através da valorização do seu capital humano e das suas elevadas qualificações, o que implica adequadas relações laborais que preservem apostas duradouras e de longo prazo, aptas a aproveitar esses ativos. Com o objetivo de combater a precariedade e reforçar a dignificação do trabalho, o Governo procurará: • Propor a limitação do regime de contrato com termo, com vista melhorar a proteção dos trabalhadores e aumentar a taxa de conversão de contratos a prazo em permanentes; (...) • Facilitar a demonstração da existência de contratos de trabalho em situações de prestação de serviços, devendo passar a considerar-se a existência efetiva de um contrato de trabalho, e não apenas a presumi-la, quando se verifiquem as características legalmente previstas nesta matéria; • Ponderar a criação de um mecanismo rápido, seguro e eficaz de reconhecimento de situações de efetivo contrato de trabalho em situações de prestação de serviços, dispensando-se o trabalhador de recurso a tribunal para fazer prova dos factos apurados, sem prejuízo de recurso arbitral ou judicial por parte do empregador; • Melhorar a capacidade inspetiva e de atuação em matéria laboral, nomeadamente reforçando a Autoridade para as Condições de Trabalho, aumentando a capacidade de regulação do mercado de trabalho por via do aumento da dissuasão do incumprimento das regras laborais e, também, de verificação da conformidade com as mesmas; • Revogar a norma do Código do Trabalho que permite a contratação a prazo para postos de trabalho permanentes de jovens à procura do primeiro emprego e desempregados de longa duração, e avaliar novos mecanismos de aumento da sua empregabilidade; (...) • Reforçar a fiscalização do cumprimento das normas de trabalho, combatendo o uso abusivo e ilegal de contratos a termo, dos falsos «recibos verdes», do trabalho temporário, do trabalho subdeclarado e não declarado e o abuso e a ilegalidade na utilização de medidas de emprego, como os estágios e os contratos emprego-inserção, para a substituição de trabalhadores; • Limitar os contratos de trabalho de duração determinada a necessidades devidamente comprovadas; • Regularizar a situação dos trabalhadores com falsa prestação de serviços: falso trabalho independente, falsos recibos verdes e falsas bolsas de investigação científica;

2016	Tipo de documento	Ref. 'qualidade do emprego' (S/N/ND)	Extratos	Ref. 'segurança no emprego' (S/N/ND)	Extratos
XXI Governo	GOP 2016-2019 -Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março			Não diretamente	• Proceder à regulamentação do Regime dos Contratos de Trabalho dos Profissionais de Espetáculos e a criação do Estatuto do Artista, respondendo aos desafios específicos de um setor com incidência de trabalho de natureza precária e intermitente; • Elaborar um Plano Nacional Contra a Precariedade que consolide as medidas previstas no sentido de evitar o uso excessivo de contratos a prazo, os falsos recibos verdes e outras formas atípicas de trabalho; • O Governo definirá uma política de eliminação progressiva do recurso a trabalho precário e de programas tipo ocupacional no setor público como forma de colmatar necessidades de longa duração.”
XXI Governo	PNR 2016-2021 (abril)	Sim	(pág. 18) "Caixa 2 – A segmentação do mercado de trabalho, qualidade do emprego e competitividade – REP 2 A qualidade do emprego influencia de modo decisivo o potencial de crescimento da economia, não sendo certamente alheios a esta os intensos fluxos de emigração que se registaram nos últimos anos, acarretando uma forte degradação do capital humano."	Não diretamente	(pág. 8) “Para tal, são propostas (...) medidas de redução da segmentação do mercado de trabalho, no sentido da promoção de relações laborais estáveis e duradouras, essenciais para o aumento da produtividade e competitividade da economia portuguesa"
				Não diretamente	(pág. 19) "Esta evolução recente gerou maior instabilidade e insegurança no mercado de trabalho, acentuando a segmentação geracional e aumentando a percentagem de trabalhadores em risco de pobreza (que é atualmente de cerca de 11%). O combate à segmentação e precariedade no mercado de trabalho constitui um elemento prioritário na estratégia do Governo. Neste domínio, em diálogo e concertação com os Parceiros Sociais, serão aprofundadas diferentes questões, para além da atualização sustentada da RMMG, que (i) promovam relações laborais estáveis e duradouras, limitando o recurso excessivo, a estágios, bolsas e contratos a prazo e penalizando a rotatividade excessiva de quadros; (ii) orientem as políticas ativas de emprego para privilegiar inserções sustentáveis de maior duração no mercado de trabalho; (iii) regularizem a situação dos trabalhadores com falsos “recibos verdes”; e (iv) reforcem a efetividade das normas laborais, com maior fiscalização do seu cumprimento e reforço da capacidade inspetiva."
				Não diretamente	(pág. 52) "(...) a evolução da natalidade é influenciada por diversos fatores, designadamente pelas condições de vida dos jovens e das jovens famílias, pelo que, conforme referido na Caixa 3 – Evolução Salarial e Contratação Coletiva, o Governo promoverá políticas associadas ao combate à precariedade excessiva e aos riscos de instabilidade que lhe estão associados."

2017	Tipo de documento	Ref. 'qualidade do emprego' (S/N/ND)	Extratos	Ref. 'segurança no emprego' (S/N/ND)	Extratos
XXI Governo	GOP 2017 - Lei n.º 41/2016, de 28 de dezembro	Sim	(pág. 8) - "Assim, a criação sustentada de emprego de qualidade e a redução do desemprego, nomeadamente dos jovens e dos desempregados de longa duração, continuam a constituir desígnios estratégicos para os próximos anos. Neste sentido, importa dar continuidade à construção de uma agenda de promoção do emprego e de combate à precariedade, assente desde logo na retoma do dinamismo do diálogo social aos diferentes níveis — da concertação social à negociação coletiva de nível sectorial e de empresa." (pág. 8) - "Melhorar o desempenho das políticas ativas do mercado de trabalho na ativação dos desempregados orientando-as para a melhoria dos níveis e da qualidade do emprego criado, com reforço da ligação à criação de emprego, nomeadamente através do prémio aos empregos efetivamente existentes após o fim do apoio, do maior direcionamento para os contratos sem termo e do reforço dos mecanismos de criação líquida de emprego;"	Não diretamente	(pág. 8) "Por outro lado, o mercado de trabalho continua a apresentar níveis preocupantes de segmentação e precariedade , especialmente entre os jovens."
				Não diretamente	(pág. 9) "Em 2017, prosseguirá também a agenda de combate à precariedade e de maior equilíbrio nas relações laborais, desde logo evitando o uso excessivo de contratos a prazo, os falsos recibos verdes e outras formas atípicas de trabalho, promovendo medidas de equilíbrio da regulação do mercado de trabalho e revendo as regras do regime de contribuições para a segurança social. Neste âmbito, e em articulação com a discussão sobre precariedade e questões laborais em sede de concertação social que, agendada para o último trimestre de 2016, avançar com propostas como: ● Propor a limitação do regime de contrato a termo, com vista a melhorar a proteção dos trabalhadores e aumentar os níveis de contratação com base em contratos permanentes, de modo a contribuir para aproximar Portugal dos referenciais europeus; ● Revogar a norma do Código do Trabalho que permite a contratação a prazo para postos de trabalho permanentes de jovens à procura do primeiro emprego e desempregados de longa duração, e avaliar novos mecanismos de aumento da sua empregabilidade; ● Limitar os contratos de trabalho de duração determinada a necessidades devidamente comprovadas; ● Promover a facilitação da demonstração da existência de contratos de trabalho em situações de falsas prestações de serviços, nomeadamente por via da inovação processual no sentido da demonstração judicial da existência de contratos de trabalho em situações de falsa prestação de serviços; ● Detetar e combater o trabalho total e parcialmente não declarado, promovendo a sua transformação em emprego regular, e promover uma cultura de cumprimento das obrigações declarativas em matéria laboral; (...) ● Concretizar a estratégia de combate à precariedade, nomeadamente com a eliminação do recurso a trabalho precário e de programas tipo ocupacional no setor público, como forma de colmatar necessidades de longa duração."
XXI Governo	Compromisso tripartido para um acordo de concertação de médio prazo (janeiro)	Não		Não diretamente	(pág. 2) A acentuada segmentação constitui um desafio estruturante no mercado de trabalho português, com consequências relevantes para os trabalhadores, para as empresas e para a sustentabilidade do sistema de proteção social." (pág. 4) "Integrar, neste quadro, medidas de redução da acentuada segmentação do mercado de trabalho existente em Portugal e de promoção da negociação coletiva." (<i>sobre medidas de promoção da negociação coletiva e de "modernização do mercado de trabalho"</i>)

2017	Tipo de documento	Ref. 'qualidade do emprego' (S/N/ND)	Extratos	Ref. 'segurança no emprego' (S/N/ND)	Extratos
XXI Governo	PNR 2017 (abril)	Sim	(pág. 18) "Caixa 3. Reduzir a segmentação do mercado de trabalho e promover a qualidade do emprego e a competitividade" "Nestes termos, o Governo desenvolverá as seguintes medidas: . No âmbito da regulação laboral, a concretização do Compromisso Tripartido para um Acordo de Concertação de Médio Prazo, subscrito pelo Governo e pela maioria dos Parceiros Sociais com assento na CPCS em dezembro de 2016, que estabelece que, na sequência da publicação do Livro Verde sobre as Relações Laborais 2016, terá lugar, ao longo de 2017, uma avaliação integrada e partilhada do quadro laboral, com vista à celebração, em sede de concertação, de um acordo subsequente que integre medidas de redução da segmentação do mercado de trabalho e de dinamização da negociação coletiva; . Esse acordo deverá integrar medidas tendentes à limitação do regime dos contratos de trabalho a termo, designadamente a revogação da norma do Código do Trabalho que permite a contratação a prazo de jovens à procura do primeiro emprego e desempregados de longa duração, bem como uma diferenciação do regime contributivo aplicável a contratos sem termo, contratos a termo e outras formas de contratação flexível, por forma a desincentivar o recurso a relações de emprego atípicas; (...) . Reforço da fiscalização do cumprimento das normas de trabalho, combatendo o uso abusivo e ilegal de contratos a termo, dos falsos "recibos verdes", do trabalho temporário, do trabalho subdeclarado e não declarado. (...); . Aperfeiçoamento do enquadramento da lei que instituiu mecanismos de combate à utilização indevida do contrato de prestação de serviços, nomeadamente através do alargamento do seu âmbito de aplicação a outras formas de trabalho não declarado, como os falsos estágios; . Combate à segmentação e à precariedade no setor empresarial privado e no próprio Estado, através da concretização de um Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública, a iniciar no mês de abril de 2017."	Não diretamente	(pág. 16) "As medidas orientadas para a qualificação e para o reforço da empregabilidade de jovens NEET serão devidamente articuladas com medidas de promoção do emprego (nomeadamente no âmbito da reorientação das políticas ativas de emprego, do combate à segmentação do mercado de trabalho e no contexto da própria modernização do serviço público de emprego)." (...) "Apesar da significativa melhoria global dos indicadores do mercado de trabalho em 2016, com a queda gradual do desemprego e o aumento sustentável do emprego, persistem ainda dificuldades ao nível do desemprego jovem e de longa duração, qualitativamente acentuados pelo facto de recair em especial sobre estes segmentos a questão da precariedade e da segmentação excessiva do mercado de trabalho." "Em relação à precariedade e à segmentação do mercado de trabalho, verifica-se que as modalidades de contratação temporária têm vindo a superar, sobretudo desde 2013, o ritmo de evolução dos contratos permanentes, agravando assim a tendência para uma crescente precarização das relações laborais."
				Não diretamente	(pág. 17) "Em 2016, no sentido de proceder a uma reorientação sustentada das medidas de combate à precariedade e de fomento da empregabilidade, foi realizada uma avaliação preliminar das políticas ativas do mercado de trabalho, que permitiu fundamentar um conjunto de mudanças relevantes em matéria de políticas ativas de emprego." (...) "A par da reorientação das políticas ativas de emprego, o Governo assume ainda, para concretizar em 2017 e nos anos seguintes, um conjunto de intervenções no plano da regulação laboral para reduzir os níveis de segmentação e melhorar o combate à precariedade, dimensões prioritárias da sua estratégia para o fomento do emprego e da competitividade."
				Não diretamente	(pág. 19) "Estimular o emprego científico e académico e reduzir a precariedade dos vínculos na investigação científica, através do desenvolvimento das condições legais e financeiras adequadas à promoção do rejuvenescimento das instituições de ensino superior, garantindo a evolução para um novo estágio de maturação das comunidades científicas e académicas, reforçando as condições de emprego para atividade de I&D, em associação com o desacoplamento entre formação doutoral, o recrutamento pós-doutoral em condições de contrato de trabalho, e o acesso a carreiras científicas e académicas, que urge reforçar nas instituições portuguesas."

2017	Tipo de documento	Ref. 'qualidade do emprego' (S/N/ND)	Extratos	Ref. 'segurança no emprego' (S/N/ND)	Extratos
XXI Governo	PNR 2017 (abril)			Não diretamente	(pág. 28) "Estas medidas específicas são ainda combinadas com uma política de promoção de ganhos de produtividade e competitividade das empresas, nomeadamente, no domínio do mercado de trabalho, com o reforço do investimento na qualificação dos ativos e com um conjunto de medidas orientadas para a diminuição dos níveis de segmentação do mercado de trabalho, que cria obstáculos a um maior investimento em capital humano por parte das empresas (ver caixa 3)." "A valorização da RMMG enquadra-se também numa estratégia de contenção dos intensos fluxos de emigração que se tem registado desde nos últimos anos, e da perda de capital humano que representam. Os baixos salários constituem um dos principais fatores de pressão para a emigração, condicionando as perspetivas de inserção profissional dos jovens e agravando o risco gerado pelos níveis muito elevados de desemprego e pela acentuada precarização e insegurança do mercado de trabalho portugueses . Neste quadro, a atualização da RMMG integra-se numa estratégia global de desenvolvimento da qualidade da inserção profissional , que deverá incentivar a permanência dos ativos no país, ampliando as expectativas e aspirações dos ativos e sustentando a formulação de projetos de vida mais favoráveis ao desenvolvimento a longo prazo, inclusive do ponto de vista da recuperação demográfica."

2018	Tipo de documento	Ref. 'qualidade do emprego' (S/N/ND)	Extratos	Ref. 'segurança no emprego' (S/N/ND)	Extratos
XXI Governo	GOP 2018 - Lei n.º 113/2017, de 29 de dezembro	Não diretamente	(pág. 4) "3 - Qualificação dos portugueses: menos insucesso, mais conhecimento, mais e melhor emprego ."	Não diretamente	(pág. 7) "A segmentação e precariedade do mercado de trabalho, especialmente entre os jovens, onde as modalidades de contratação temporária têm ainda peso relevante, refletindo a precarização das relações laborais, constituem também dimensões a ter em conta na ação governativa apesar da tendência recente de aumento da contratação permanente, que é ainda assim inferior à média europeia."

2018	Tipo de documento	Ref. 'qualidade do emprego' (S/N/ND)	Extratos	Ref. 'segurança no emprego' (S/N/ND)	Extratos
XXI Governo	GOP 2018 - Lei n.º 113/2017, de 29 de dezembro	Não diretamente	(pág. 5) "Um modelo de desenvolvimento que assente no conhecimento, na ciência, na inovação e na cultura, essencial para o aumento da empregabilidade e competitividade do país, requer uma aposta clara e inclusiva na educação e formação, na superação dos défices de qualificações e no desenvolvimento de competências associadas às novas tecnologias. Do mesmo modo, exige políticas orientadas para a valorização do trabalho e da empregabilidade , assegurando o crescimento sustentado dos salários e o alargamento da contratação coletiva, combatendo as múltiplas formas de precariedade e promovendo a integração, no mercado de trabalho, dos segmentos da população mais afetados pelo desemprego, num quadro de valorização da concertação e do diálogo social."	Não diretamente	(pág. 8) "Será igualmente prosseguida a agenda de combate à precariedade e de promoção de um maior equilíbrio nas relações laborais, dinamizando a contratação coletiva e procurando reduzir o recurso inadequado a contratos a prazo, falsos recibos verdes e outras formas atípicas de trabalho, promovendo para tal, medidas de reforço da regulação do mercado de trabalho." pág. 8) "Por outro lado, em 2018 serão encetadas negociações entre o Governo e os parceiros sociais, em sede de Comissão Permanente de Concertação Social, tendentes a encontrar respostas concertadas aos principais desafios apontados pelo Livro Verde sobre as Relações Laborais e que integrem ações de redução da segmentação do mercado de trabalho e de dinamização da negociação coletiva."
		Sim	(pág. 7) "Importa, portanto, manter a agenda do fomento de emprego de qualidade e de combate às diversas formas de precariedade , assumindo em plenitude a redinamização do diálogo social nos diferentes níveis, da concertação social à negociação coletiva."	Não diretamente	pág. 8) - "A consolidação da estratégia de combate à precariedade passa, igualmente, pelo Programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública (PREVPAP), iniciado em 2017, através do qual serão identificadas as verdadeiras necessidades permanentes dos serviços públicos que estão a ser asseguradas através de vínculo contratual inadequado e serão definidas as condições de regularização por parte dos trabalhadores em situação irregular."
XXI Governo	PNR 2018 (abril)	Sim	(pág. 25) - "Apesar desta evolução positiva, continuam a existir desafios relevantes ao nível do desemprego jovem e da qualidade do emprego . A segmentação e a precariedade do mercado de trabalho são ainda muito relevantes, apesar da tendência recente de fortalecimento da contratação permanente, que é ainda assim inferior à média europeia. Importa por isso manter a agenda do emprego de qualidade e do combate às diversas formas de precariedade , assumindo em plenitude a redinamização do diálogo social nos seus diferentes níveis, da concertação social à negociação coletiva."	Não diretamente	(pág. 25) - "A prossecução da agenda de combate à precariedade e promoção de um maior equilíbrio nas relações laborais, com a aposta na dinamização da contratação coletiva e redução do recurso excessivo a contratos a prazo, falsos recibos verdes e outras formas atípicas de trabalho".

2018	Tipo de documento	Ref. 'qualidade do emprego' (S/N/ND)	Extratos	Ref. 'segurança no emprego' (S/N/ND)	Extratos
XXI Governo	PNR 2016-2022 - atualização 2018 (abril)	Sim	(pág. 25) "Por isso, é necessário continuar a melhorar os níveis de empregabilidade e a qualidade do emprego dos grupos da população com maior dificuldade de regressar ao mercado de trabalho, como sucede no segmento dos jovens e no dos desempregados de longa duração."	Não diretamente	(pág. 26) (Caixa 2) "Portugal continua a registar níveis de segmentação laboral acentuados, com uma incidência de contratos não permanentes acima da média europeia (cerca de 14%) e que assume proporções particularmente elevadas entre os trabalhadores jovens (65,8% em 2017, abaixo dos 66,3% registados em 2016). Na verdade, apesar de em 2017, pela primeira vez desde que o emprego começou a crescer na retoma da crise económica, os contratos sem termo terem crescido a um ritmo mais acelerado (4,7%) do que os contratos a termo e outras formas de contratação não permanente (2,9%), conduzindo a um acréscimo do peso dos contratos sem termo no emprego por conta de outrem (de 77,7% em 2016 para 78,0% em 2017), esse padrão de fortalecimento da contratação permanente não é suficientemente forte para esbater os elevados níveis de segmentação do mercado de trabalho português que se aprofundaram nos últimos anos."
		Sim	(pág. 26) "Caixa 2. Reduzir a segmentação do mercado de trabalho e promover a qualidade do emprego e a competitividade"	Não diretamente	(pág. 80) "É por esse motivo que a trajetória de atualização da RMMG é combinada com uma política de promoção de ganhos de produtividade e competitividade das empresas, nomeadamente, no domínio do mercado de trabalho, com o reforço do investimento na qualificação dos ativos e com um conjunto de medidas orientadas para a diminuição dos níveis de segmentação do mercado de trabalho, que cria obstáculos a um maior investimento em capital humano por parte das empresas (ver caixa 2)."
				Não diretamente	(pág. 81) "O Programa do Governo assume o compromisso claro de construir uma agenda de promoção do emprego e de combate à precariedade que permita retomar o dinamismo do diálogo social a todos os níveis, da concertação social à negociação coletiva de nível setorial e de empresa. Neste quadro, em janeiro de 2017, o Governo e a maioria dos Parceiros Sociais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social subscreveram um Compromisso Tripartido para um Acordo de Concertação de Médio Prazo."
XXI Governo	Acordo "Combater a precariedade e reduzir a segmentação laboral e promover um maior dinamismo da negociação coletiva" (junho)	Não diretamente	(pág. 1) "Que a promoção da cobertura e dinamismo da negociação coletiva e o combate à excessiva segmentação e precariedade do emprego devem constituir objetivos de um esforço partilhado que mobilize todos os agentes e sectores da sociedade portuguesa para a melhoria do mercado de trabalho em Portugal."	Não diretamente	(pág. 1) "A importância de tomar medidas concretas para reduzir a excessiva segmentação e precariedade no mercado de trabalho e para estimular o dinamismo da negociação coletiva em Portugal." (...) "Para limitar as possibilidades legais do uso excessivo de contratos de trabalho a termo e promover uma maior proteção dos trabalhadores :" (pág. 3) "Para garantir uma maior proteção dos trabalhadores temporários: (medidas...)" (pág. 8) "Para reforçar a proteção social dos trabalhadores com contratos a termo: (medida...)" (pág. 9) "Integrar de modo expresso, na orgânica da ACT, o combate à precariedade laboral como uma das suas atribuições e estabelecer mecanismos de auscultação dos parceiros sociais para a elaboração dos planos de atividade da ACT."

Anexo D – Evidências de ‘qualidade do emprego’ nos documentos programáticos

Governo	Ano	Documento	Não	Sim	Se sim: N.º	Termos ou expressões utilizadas
XVIII	2011	Acordo Parceiros Sociais		X	1	‘Qualidade do emprego’
		PNR 2011		X	3	‘Qualidade do emprego’, ‘emprego de qualidade’
	Total de evidências:		0	2	4	
XIX	2011	Programa do Governo 2011	X			
	2012	GOP 2012-2015	X			
		Acordo Parceiros Sociais		X	2	‘Empregos de qualidade’, ‘qualidade do emprego’ (contratação coletiva)
		PNR 2012	X			
	2013	GOP 2013	X			
		PNR 2013	X			
	2014	GOP 2014	X			
		PNR 2014		X	1	‘Qualidade do emprego’
	2015	GOP 2015	X			
		PNR 2015		X	2	‘Criação de mais e melhor emprego’
Total de evidências:		7	3	5		
XXI	2015	Programa do Governo 2015		X	1	‘Mais e melhores empregos’
	2016	GOP 2016-2019		X	5	‘Melhor emprego’, ‘emprego de qualidade’
		PNR 2016-2021		X	2	‘Qualidade do emprego’
	2017	GOP 2017		X	2	‘Qualidade do emprego’
		Compromisso tripartido (parceiros sociais)	X			
		PNR 2017		X	1	‘Qualidade do emprego’
	2018	GOP 2018		X	2	‘Melhor emprego’, ‘emprego de qualidade’
		PNR 2018		X	4	‘Qualidade do emprego’, ‘emprego de qualidade’
		Acordo Parceiros Sociais	X			‘Melhoria do mercado de trabalho’
Total de evidências:		2	7	17		

Anexo E – Evidências de ‘segurança no emprego’ nos documentos programáticos

Governo	Ano	Documento	N	ND	S	Se S: N.º	Termos ou expressões utilizadas
XVIII	2011	Acordo Parceiros Sociais		X			‘segmentação do trabalho’
		PNR 2011		X			‘combate à segmentação’, ‘novas formas de flexibilidade e segurança’
Total de evidências:			0	2	0	0	
XIX	2011	Programa Gov.		X			‘um só tipo de contrato’
	2012	GOP 2012-2015		X	X	2	‘segurança no emprego’, ‘proteção do emprego’ ‘segmentação’, ‘precariedade’
		Acordo Parceiros Sociais		X	X	1	‘flexisegurança’
		PNR 2012		X	X	2	‘segurança no emprego’, ‘proteção no emprego’, ‘segmentação’
	2013	GOP 2013		X			‘um só tipo de contrato’
		PNR 2013		X			‘segmentação’, ‘precariedade’
	2014	GOP 2014		X			‘segmentação’
		PNR 2014		X			‘segmentação’, ‘maior grau de flexibilidade na gestão dos recursos humanos’
	2015	GOP 2015		X	X	2	‘segmentação’, ‘proteção do emprego’
		PNR 2015	X				
Total de evidências:			1	9	4	7	
XXI	2015	Programa Gov.		X			‘combate à precariedade’
	2016	GOP 2016-2019		X			‘combate à precariedade’
		PNR 2016-2021		X			‘combate à segmentação e à precariedade’
	2017	GOP 2017		X			‘combate à precariedade’
		Compromisso tripartido (parceiros sociais)		X			‘segmentação’
		PNR 2017		X			‘combate à segmentação e à precariedade’
	2018	GOP 2018		X			‘combate à precariedade’
		PNR 2018		X			‘combate à precariedade’
		Acordo Parceiros Sociais		X			‘combate à precariedade’, ‘maior proteção dos trabalhadores’, ‘segmentação’
Total de evidências:			0	9	0	0	

N – Não

S – Sim

ND – Não diretamente

Anexo F – Medidas de política pública criadas no âmbito da ‘segurança no emprego’ (2011-2018)

Governo	Ano	Medida criada	Prevista no documento:
XIX	2011	Lei n.º 53/2011, de 14 de outubro (2.ª alteração ao Código do Trabalho) - Novo sistema de compensação em diversas modalidades de cessação do contrato de trabalho, aplicável apenas aos novos contratos de trabalho (estabelece um novo método de cálculo de compensação a conceder aos trabalhadores a despedir) - Previsão do fundo de compensação do trabalho, a que o empregador está obrigado a aderir e a efetuar as contribuições devidas (remete para legislação própria)	Acordo Parceiros Sociais 2011 (XVIII governo) PNR 2011 (XVIII governo)
	2012	Lei n.º 3/2012, de 10 de janeiro: - Estabelece um regime de renovação extraordinária dos contratos de trabalho a termo certo (até 31/12/2014) - Define o regime e o modo de cálculo da compensação aplicável aos contratos que sejam renovados (tal como previsto na Lei n.º 53/2011)	GOP 2012-2015
		Lei n.º 23/2012, de (3.ª alteração ao Código do Trabalho) - Despedimento por extinção do posto de trabalho: em caso de pluralidade de postos de trabalho com conteúdo funcional idêntico, foi extinta a obrigação de despedimento do trabalhador mais novo, exigindo-se apenas um critério de escolha critério relevante e não discriminatório, assente em pressupostos de ordem objetiva; é eliminada a obrigação de colocação do trabalhador em posto compatível com a sua categoria profissional - Despedimento por inadaptação: passa a ser permitido mesmo nas situações em que não tenham sido introduzidas modificações no posto de trabalho designadamente por incumprimento de objetivos previamente acordados, por escrito, em cargos de complexidade técnica ou de direção - Altera o sistema de compensação em diversas modalidades de cessação do contrato de trabalho, aplicável apenas aos novos contratos de trabalho (estabelece um novo método de cálculo de compensação a conceder aos trabalhadores a despedir) - Contratos a termo de muito curta duração (alarga o prazo de duração do contrato a termo de muito curta duração, de uma semana, para 15 dias; o somatório dos contratos de muito curta duração com o mesmo empregador, em cada ano civil, foi aumentado de 60 para 70 dias de trabalho)	GOP 2012-2015 Acordo Parceiros Sociais 2012
	2013	Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto: Institui mecanismos de combate à utilização indevida do contrato de prestação de serviços em relações de trabalho subordinado	(não prevista)
		Lei n.º 69/2013, de 30 de agosto: Ajusta o valor da compensação devida pela cessação do contrato de trabalho, aplicável aos novos contratos de trabalho	GOP 2013 PNR 2013
		Lei n.º 70/2013, de 30 de agosto: Estabelece os regimes jurídicos do fundo de compensação do trabalho, do mecanismo equivalente e do fundo de garantia de compensação do trabalho	GOP 2012-2015 Acordo Parceiros Sociais 2012 GOP 2013 PNR 2013
		Lei n.º 76/2013, de 7 de novembro: Estabelece um regime de renovação extraordinária dos contratos de trabalho a termo certo (até 31/12/2016)	GOP 2013

Governo	Ano	Medida criada	Prevista no documento:
XIX	2014	Lei n.º 27/2014, de maio:	PNR 2014
		Altera a redação do artigo 368.º do Código do Trabalho, sobre despedimento por extinção de posto de trabalho, na sequência da declaração de inconstitucionalidade da anterior redação, dada pela Lei 23/2012, de 25 de junho: foram introduzidos critérios de preferência hierarquizados que devem ser observados pelo empregador para determinação do posto de trabalho a extinguir, quando existam na secção ou estrutura equivalente uma pluralidade de postos de trabalho de conteúdo funcional idêntico	
		Lei n.º 35/2014, de 20 de junho:	GOP 2014
		Aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas	
	2015	Decreto-Lei n.º 210/2015, de 25 de setembro:	(não prevista)
		Procede à primeira alteração à Lei n.º 70/2013, de 30 de agosto, que estabelece os regimes jurídicos do fundo de compensação do trabalho, do mecanismo equivalente e do fundo de garantia de compensação do trabalho	
	2017	Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de 28 de fevereiro:	GOP 2016-2019
		Determina o início, até 31 de outubro de 2017, de um programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública (PREVPAP), e cuja conclusão deverá ocorrer até 31 de dezembro de 2018	
		Lei n.º 55/2017, de 17 de julho:	GOP 2016-2019 GOP 2017
		Aprofunda o regime jurídico da ação especial de reconhecimento da existência de contrato de trabalho, instituído pela Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto, e alarga os mecanismos processuais de combate aos falsos «recibos verdes» e a todas as formas de trabalho não declarado, incluindo falsos estágios e falso voluntariado, procedendo à segunda alteração à Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro, e à quinta alteração ao Código de Processo do Trabalho, aprovado pelo Decreto Lei n.º 480/99, de 9 de novembro	
	2018	Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro:	GOP 2016-2019
		Estabelece os termos da regularização prevista no programa de regularização extraordinária dos vínculos precários de pessoas que exerçam ou tenham exercido funções que correspondam a necessidades permanentes da Administração Pública, de autarquias locais e de entidades do setor empresarial do Estado ou do setor empresarial local, sem vínculo jurídico adequado	
		Lei n.º 14/2018, de 19 de março:	(não prevista)
		Altera o regime jurídico aplicável à transmissão de empresa ou estabelecimento e reforça os direitos dos trabalhadores, procedendo à décima terceira alteração ao Código do Trabalho, aprovado em anexo à Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro	
		Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2018, de 6 de junho:	Programa Governo 2015 GOP 2016-2019 GOP 2017 GOP 2018 Acordo Parceiros Sociais 2018
		Aprova o «Programa de ação para combater a precariedade e promover a negociação coletiva», concretizando as propostas inscritas no Acordo tripartido subscrito pelo Governo e pela maioria dos Parceiros Sociais para «Combater a precariedade e reduzir a segmentação laboral e promover um maior dinamismo da negociação coletiva»	