

Departamento de Sociologia e Políticas Públicas

**Mudanças nos contratos atípicos em Portugal (2003-
2014) – caso de emulação incompleta da política
europeia para a flexisegurança**

Francisco Madaleno Bicho

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Políticas Públicas

Orientador(a):
Licenciado Paulo José Fernandes Pedroso, Professor Auxiliar Convidado (especialista)
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2018

Departamento de Sociologia e Políticas Públicas

**Mudanças nos contratos atípicos em Portugal (2003-
2014) – caso de emulação incompleta da política
europeia para a flexisegurança**

Francisco Madaleno Bicho

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Políticas Públicas

Orientador(a):

Licenciado Paulo José Fernandes Pedroso, Professor Auxiliar Convidado (especialista)
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2018

Agradecimentos

Ao meu orientador Paulo Pedroso, que sempre teve disponível para me ajudar e direcionar-me nos momentos de maior indecisão

À Família por me ter acompanhado neste período da vida, percebendo as implicações e ajudando em tudo o que fosse possível

À Beatriz pelo seu apoio e paciência incondicional neste processo, sem a sua presença este trabalho não tinha sido possível

Ao António pela sua presença ao longo destes meses no ISCTE, um grande amigo e um grande companheiro nas maratonas na sala de Estudo

Ao ISCTE, por tudo aquilo que ganhei ao longo destes 5 anos como seu aluno, é-me impossível agradecer aqui nesta folha

E à sorte, considero-me um felizardo por ter nascido num país que me permitiu continuar o desenvolvimento do meu conhecimento, um privilégio comparado com a maioria das pessoas do mundo

RESUMO

O presente trabalho pretende contribuir para a compreensão dos processos de *Policy Transfer*. Num contexto cada vez mais globalizado, estruturas transnacionais como a UE têm promovido uma maior aproximação e convergência entre Estados-Membros. A europeização é um processo complexo de transferência e difusão que tem contribuído para o crescimento da *policy transfer* e vice-versa, contribuindo cada vez mais para o desenvolvimento das políticas públicas nacionais.

Baseado no estudo da transferência do modelo europeu da flexissegurança pretende-se observar a evolução legislativa dos vínculos laborais atípicos em Portugal, procurando-se compreender se esta evolução correspondeu ou não ao modelo europeu de flexissegurança.

Partindo deste contexto a questão de investigação é a seguinte “perceber as mudanças nos contratos atípicos em Portugal (2003-2014) – o caso da emulação incompleta da política europeia da flexissegurança”, para responder à questão foram analisadas as dinâmicas da transferência do modelo europeu da flexissegurança, nomeadamente, da sua primeira componente em Portugal.

Os objetivos centrais deste trabalho são: (1) conceptualização da evolução dos contratos atípicos como um fenómeno de *policy transfer*; (2) entender o sucesso ou não deste processo de transferência política de acordo com o modelo a transferir (flexissegurança); (3) observar se a emulação da primeira componente da flexissegurança foi total ou incompleta.

Como principais conclusões é possível identificar: 1º as mudanças legislativas referentes aos contratos atípicos fazem parte de um processo de *policy transfer* dividido em dois momentos distintos. O primeiro período (2003-2011) é caracterizado pela transferência voluntária correspondente ao processo de europeização enquanto o segundo período (2011 e 2014) é caracterizado pelo seu carácter coercivo devido ao MoU imposto em Portugal; 2º a evolução da política europeia da flexissegurança no segundo período assinalado e as suas alterações na agenda europeia referente a este tema; 3º e último é concluído que a transferência da flexissegurança referente à sua primeira componente foi alvo de uma mudança programática o que veio por em causa o sucesso desta transferência. Este período foi fortemente marcado por medidas que vieram aumentar a flexibilidade e diminuir a segurança o que veio contrariar o planeamento inicial da CE e proporcionar o aumento de situações precárias em Portugal e não situações flexíveis e seguras.

Palavras-chave: Policy Transfer; Flexissegurança; Mercado de trabalho; Contratos atípicos; Precariedade;

ABSTRACT

This paper aims to contribute to the understanding of Policy Transfer processes. In an increasingly globalized context, transnational structures such as the EU have promoted closer alignment and convergence between Member States. Europeanisation is a complex process of transference and diffusion that has contributed to the growth of the policy transfer, contributing more and more to the development of national public policies.

Based on the study of the transfer of the European model of flexicurity, it is intended to observe the legislative evolution of the atypical labor ties in Portugal, seeking to understand whether this development corresponded or not to the European flexicurity model.

From this context, the research question is "to perceive the changes in atypical contracts in Portugal (2003-2014) - the case of incomplete emulation of the European policy of flexicurity", to answer the question analyzed the dynamics of the transfer of the European model flexicurity, namely its first component in Portugal.

The main objectives of this work are: (1) conceptualization of the evolution of atypical contracts as a phenomenon of policy transfer; (2) understand the success or otherwise of this process of political transfer according to the model to be transferred (flexicurity); (3) observe whether the emulation of the first component of flexicurity was wholly or incompletely.

As main conclusions it is possible to identify: 1st the legislative changes regarding the atypical contracts introduced in a process of policy transfer divided in two distinct moments. The first period (2003-2011) is characterized by the voluntary transfer corresponding to the process of Europeanization while the second period (2011 and 2014) is characterized by its coercive character due to the MoU imposed in Portugal; 2 ° To understand the evolution of the European flexicurity policy in the second period and its changes in the European agenda on this subject; 3 and finally, it is concluded that the transfer of flexicurity related to its first component was the subject of a programmatic change, which was due to the success of this transference. This period was strongly marked by measures that increased flexibility and decreased security, which was contrary to the initial planning of the EC and to provide for the increase of precarious situations in Portugal and not flexible and safe situations

KEY WORDS- Policy transfer; Europeanization; Flexicurity; Labor market; atypical contracts; Precariousness

ÍNDICE

Glossário de siglas.....	vi
1. INTRODUÇÃO.....	1
2. REVISÃO DE LITERATURA	3
2.1. <i>Policy transfer</i> : conceito e interpretação política.....	3
2.1.1 <i>Policy transfer</i> : Níveis e elementos de insucesso	4
2.2. <i>Policy Transfer</i> na Europa: o fenómeno da europeização.....	5
2.2.1. Mecanismos de intervenção política: <i>Hard e Soft law</i>	6
2.3. Flexisegurança: surgimento do modelo laboral.....	6
2.3.1. Países de Origem - Dinamarca e Holanda.....	9
2.3.2. O modelo Europeu de flexisegurança.....	10
2.4. Vínculos contratuais atípicos: Análise da transferência da primeira componente da flexisegurança.....	11
a) Contrato de trabalho a prazo	13
b) Contrato de trabalho temporário.....	14
c) Contrato de trabalho parcial	14
3. METODOLOGIA	15
3.1. Justificação do caso.....	15
3.2. Questão de partida, hipóteses e objetivos da investigação	15
4. ESTUDO DE CASO: A transferência legislativa dos contratos atípicos.....	18
4.1. UE como difusor de matéria laboral.....	18
4.1.1. Mecanismos de transferência: <i>Hard Law</i>	19
4.1.2. Mecanismos de transferência: <i>Soft Law</i>	21
4.2. Análise da rede de transferência: a evolução legislativa dos contratos atípicos.....	28
Fase 1: Conceptualização do contexto de transferência.....	29
Fase 2: Caracterização da rede de transferência da flexisegurança.....	30
Fase 3: Processos de transferência de cada contrato atípico estudado	31
5. DISCUSSÃO DE RESULTADOS	40
6. CONCLUSÕES.....	45
7. BIBLIOGRAFIA	48
ANEXOS.....	51
Anexo A – 1ª dimensão, quadro de Windt (1987). Traduzido	51
Anexo B – Característica da rede de transferência (Evans e Daves). Traduzido	52
Anexo C – Mapeamento do processo de transferência (quadro voluntario e coercivo).....	53
Anexo D - evolução dos trabalhadores atípicos em Portugal.....	54
Anexo E – Exclusão social e part-time involuntário	55

Índice de figuras

Figura 1- *Continuum* de transferência..... 4

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Dimensões da flexisegurança 8

Tabela 2- Diretivas europeias: Contrato de trabalho a prazo, temporário e parcial .. 20

Glossário de siglas

BCE – Banco Central Europeu

BE – Bloco de Esquerda

C.T – Código de Trabalho

CGTP – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses

C.E – Comissão Europeia

CEEP – *Centre of Employers and Enterprises providing Public services*

CES – Corpo Europeu da Solidariedade

EEE – Estratégia Europeia para o Emprego

EEGF – European Expert Group on Flexicurity

ETT – Empresa de Trabalho Temporário

FMI – Fundo Monetário Internacional

MAC- Método Aberto de Coordenação

MoU – Memorando de Entendimento

OEE – Observatório de Emprego na Europa

PCP – Partido Comunista Português

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

P.T – *Policy Transfer*

PME- Pequenas e Médias Empresas

UE – União Europeia

UNICE – *Union of Industrial and Employers Confederation of Europe*

UGT – União Geral dos Trabalhadores

1.INTRODUÇÃO

Num contexto de globalização e de crescimento tecnológico, a interligação entre países está cada vez mais presente na sociedade contemporânea. A globalização é uma área de estudo vasta, que contribuiu para a transformação de diversas disciplinas, como por exemplo a sociologia, a económica, a ciência política ou as políticas públicas.

Atores políticos, não-governamentais e transnacionais têm delineado o caminho das estruturas internacionais, como é o caso da União Europeia, onde é visível uma europeização nas políticas públicas dos Estados-Membros.

O tema central da presente investigação é o mercado de trabalho português e como este é influenciado pelo paradigma internacional, nomeadamente, pelo modelo Europeu da flexisegurança desde 2007. Desta forma, o objeto de estudo é a evolução dos vínculos laborais em Portugal, especialmente, do contrato de trabalho a termo certo, do contrato de trabalho temporário e do contrato de trabalho a tempo parcial, procurando analisar os processos de transferência, as especificidades, as características e o sucesso ou não destas mesmas transferências em Portugal.

Os objetivos de investigação são os seguintes:

1. Conceptualização da evolução dos contratos atípicos em Portugal como um fenómeno de policy transfer;
2. Entender o sucesso ou não deste processo de transferência política de acordo com o modelo a transferir (flexisegurança);
3. Observar se a emulação da primeira componente da flexisegurança foi feita na totalidade ou de forma incompleta

O presente trabalho está dividido em 6 partes.

No primeiro capítulo, a introdução, onde se apresenta o tema, a questão de investigação e os objetivos do trabalho. No segundo capítulo é apresentada a Revisão de Literatura, com 4 subcapítulos. Começa-se por explicar os conceitos mais relevantes para a compreensão do estudo, tais como, *Policy Transfer*, flexisegurança e contratos atípicos, essenciais para entender as mudanças laborais no contexto europeu.

Esta análise pretende contribuir para o estudo da evolução da flexisegurança em Portugal, analisando concretamente a evolução da sua 1º componente (arranjos contratuais flexíveis e seguros) (EEGF, 2007).

No quarto capítulo é apresentada a metodologia a adotar, a sua justificação, os objetivos, bem como as hipóteses a testar. No quinto capítulo a apresentação e análise dos resultados. No sexto

capítulo é realizada a discussão de resultados. E por fim, no sétimo capítulo são sumariadas as principais conclusões do estudo.

O presente trabalho espera contribuir para o estudo dos vínculos laborais em Portugal, permitindo uma análise dos seus processos políticos, analisando como modelo de flexisegurança esta ligado ao seu processo e possíveis consequências de um desequilíbrio entre segurança e flexibilidade.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. *Policy transfer*: conceito e interpretação política

O campo de investigação do presente trabalho é a “*Policy transfer*” (P.T.), uma área que tem ganho cada vez mais relevância na compreensão e análise das políticas públicas nacionais devido ao crescente contexto globalizado. A preponderância da política pública nacional tem vindo a diminuir devido a mudanças drásticas na política global e nas estruturas institucionais económicas dos Estados, nomeadamente, dos Europeus, criando direta e indiretamente novas oportunidades para estruturas de P.T. (Evans, 2004).

A expansão deste fenómeno deve-se, segundo Dolowitz (2000), essencialmente a três fatores: (1) o aumento da tecnologia que permitiu uma maior aproximação entre os diferentes decisores políticos e organizações transnacionais; (2) também facilitado pela tecnologia, a comunicação que contribuiu para a difusão de todo o tipo de ideias e conhecimento; e (3), a pressão económica, onde organizações transnacionais são consideradas atores importantes na arquitetura global, recomendando políticas que melhor se adequam ao contexto globalizado.

Mark Evans (2004) definiu a P.T com uma noção genérica, considerando-a uma teoria de “desenvolvimento político que procura explicar um processo ou um conjunto, no qual, o conhecimento sobre as instituições, políticas ou sistema de funcionamento (“*delivery system*”) de um setor ou de um nível de “governance” é usado em outro sector ou nível de “governance” no desenvolvimento de outra instituição, políticas ou sistemas”.

Na linha do autor, a P.T está inequivocamente ligada às três áreas de estudo que são comuns na análise política tradicional sendo estas:

- Descritivo – como é que a P.T é feita (a que será usada)
- Explicativo – porque a P.T ocorre
- Prescritivo – como a P.T deve ser feita

Este também delimita as maiores abordagens analíticas de P.T, sendo estas: centrada no processo; ideal; comparativa e multinível. Na parte metodológica será apresentada com maior exatidão a abordagem a ser utilizada (multinível) e descritos os seus processos de análise.

Mark Evans (2004) considera a P.T. como um conceito meso, que liga micro-níveis de análise, lidando com os diversos atores e com os diferentes níveis de influência do governo em relação a políticas particulares e liga macro-níveis de análise, abrangendo questões relacionadas com a distribuição do poder dentro da sociedade contemporânea.

Dolowitz e Marsh (2000) elaboraram um *continuum* da forma de transferência, procurando distinguir P.T voluntária da coerciva (*lesson-drawing* e *Coercive transfer*. Adaptado, cf.fig 1).

Como é explicado pelos autores, e ilustrado na Figura 1, a ferramenta pretende contribuir para a compreensão das diferentes formas de processos de transferência, percebendo o seu carácter. Este *continuum* é dividido em três processos distintos, nos quais a análise será feita, nomeadamente:

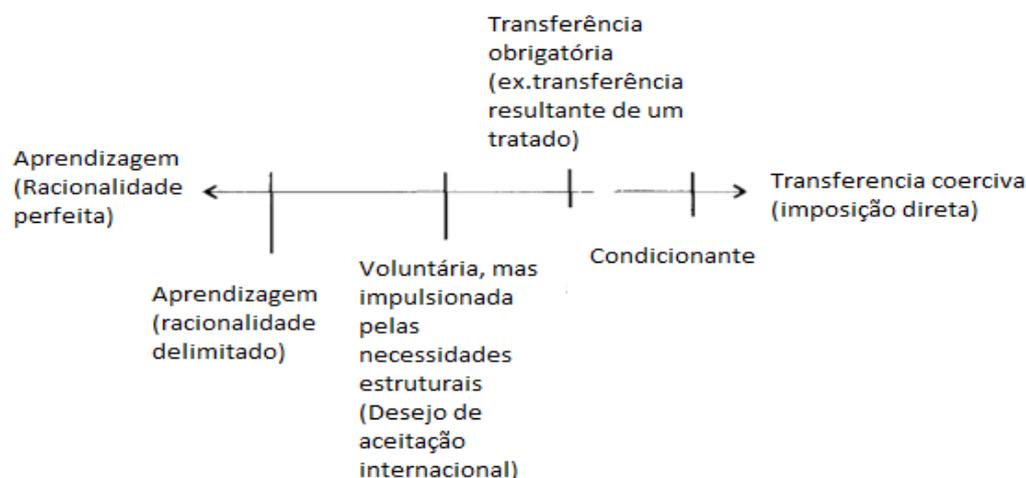


Figura 1- Continuum de transferência.

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Dolowitz e Marsh, 2000, p. 13

De acordo com os autores, a **Aprendizagem** é um processo de transferência política orientado por uma lógica racional, em que os atores envolvidos optam por decisões políticas racionais. A emergência de um problema, *a priori*, irá guiar os atores, voluntariamente, a envolverem-se no debate e a terem um papel ativo na procura de novas ideias e de maneiras eficientes de tratar a questão.

No outro extremo do *continuum*, é identificada a forma **Coercivo**. Estes casos são facilmente identificados em processos em que atores transnacionais obrigam Estados a adotar determinados programas, sendo os governos nacionais obrigados a submeterem-se às suas exigências.

Em relação à forma **Voluntária**, esta é dotada de um carácter negocial que envolve certos processos de transferência coerciva em contextos voluntários. Os autores dão o exemplo da UE como uma área fortemente caracterizada pela existência de transferência de teor negocial (voluntário) (Dolowitz, 2000).

2.1.1 *Policy transfer*: Níveis e elementos de insucesso

A P.T. não é um processo de tudo ou nada, podendo ser feita de acordo com quatro níveis (Rose, 1993 citado por Dolowitz & Marsh, 2000):

- Copiar – envolvimento direto, caracterizado por uma transferência complementar;
- Emular – envolve transferência de várias ideias dentro de políticas ou programas concretos;
- Combinar – envolve mistura de diferentes políticas;
- Inspirar – envolvimento indireto de uma política, que inspira a implementação noutro país, mas onde o resultado final não se baseia no original.

Se os decisores políticos necessitarem de uma “solução rápida” as hipóteses mais recorrentes passam por emular ou copiar. No entanto, tendo em conta o ciclo do processo de políticas públicas existem diferentes níveis para diferentes fases. Como os autores afirmam, emular entra com frequência na fase de agendamento, enquanto copiar ou combinar são níveis característicos do processo de formulação ou de implementação.

Por fim, Dolowitz e Marsh (2000) tentam compreender os fatores que contribuem quer para o sucesso quer para o falhanço, no processo de transferência, identificando três tipos de transferências falhadas:

- Transferência desinformada – países recetores da transferência têm insuficiente informação em relação ao programa/instituição.
- Transferência incompleta – elementos cruciais para o sucesso da transferência ocorrida não foram transferidos.
- Transferência inapropriada – é dada atenção insuficiente às diferenças entre a economia, sociedade e a política (e.g. pressão ideológica imposta pelos credores).

Para Mark Evans (2004), os maiores interesses em recorrer a uma análise de P.T são: (1) a possibilidade de analisar os processos de decisão política e os principais atores envolvidos na formulação da própria política; (2) a possível análise da implementação desta política e causas de possíveis “falhas” na sua implementação e (3) no contributo para questões relacionadas com a pesquisa e estudos de mudanças políticas e de melhoria de capacidades administrativas para formular e implementar decisões políticas.

2.2. Policy Transfer na Europa: o fenómeno da europeização

A europeização é definida como “*um processo de construção, difusão, e institucionalização de regras formais e informais, procedimentos, paradigmas políticos, estilos, modos de atuação,*

interesse e normas partilhadas que são definidas e consolidadas ao nível do processo político da EU e, posteriormente, incorporados na lógica do discurso doméstico, nas suas identidades, nas estruturas políticas e nas políticas públicas” (Radaelli, 2000 citado por Bulmer, et. al 2007).

É considerado a “UE como uma plataforma massiva de transferência”, onde novas ideias e políticas emergem da ação dominante de alguns países, como a Alemanha ou o Reino Unido. (Radaelli, 2000 citado por Bulmer, S. et al 2007).

Dentro desta premissa Radaelli (2003), considera que a UE é construída baseada em processos de transferências incorporados, identificados como processos isomórficos (coercivo, mimético e normativo).

O processo isomórfico coercivo ocorre quando a UE, em particular a Comissão Europeia (CE), tem autoridade para obrigar um Estado-Membro a adotar um determinado programa. O processo isomórfico mimético depende da incerteza, das percepções e da necessidade de legitimidade para conduzir os Estados-Membros a um processo de transferência semi-voluntária. (e.g. Método Aberto de Coordenação - MAC). Para além disso, o processo isomórfico normativo ocorre quando as atividades europeias vão ao encontro de uma formação de comunidades epistémicas especializadas.

2.2.1. Mecanismos de intervenção política: *Hard e Soft law*.

Dentro do processo de europeização, é possível identificar dois tipos de mecanismos de intervenção europeia: *soft law* e *hard law*. As ferramentas de *hard law* são consideradas mecanismos verticais caracterizados principalmente por instrumentos legais, como as diretivas e os regulamentos enquanto as iniciativas do tipo *soft law* são considerados mecanismos horizontais (Radaelli, 2003).

A *soft law* é “um conjunto de regras de conduta, que, em princípio não têm força juridicamente vinculativa, mas podem ter efeitos práticos” (Snyder, 1994).

Como mencionado anteriormente, as ferramentas de *soft law* são consideradas mecanismos horizontais, isto é, baseados numa intervenção mais suave caracterizada principalmente por diretrizes, recomendações não sancionárias, *benchmarking*, relatórios técnicos ou o MAC. Sendo, por isso, instrumentos que não criam pressão aos Estado-Membros, todavia, caso sejam seguidos permitirão uma maior integração e uma consequente mudança nas políticas públicas nacionais.

2.3. Flexisegurança: surgimento do modelo laboral

Desde a liberalização dos mercados de trabalho a partir da década de 70 e 80, começou a surgir o debate relativo às vantagens e desvantagens da rigidez e da flexibilidade de trabalho. Como resposta a novos desafios estruturais, os países tiveram de adaptar as suas estruturas com intuito de promover uma melhor resposta a este contexto. Países que se tornaram casos de sucesso na sua abordagem foram considerados modelos para os outros, como é o caso da flexissegurança (Tangian, 2006).

A Dinamarca é considerada um dos países originários deste modelo, não pela sua criação teórica¹, mas pela sua criação política. As reformas de 1993 do governo dinamarquês são caracterizadas pela sua substância de flexissegurança (Zhou, 2007).

Autores como Gorter (2007, citado por Tangian, 2004) consideram este modelo um “*specif Dutch/Danish phenomenon*” enquanto outros autores como Braun (2001, citado por Viebrock, 2009) e Van Oorcschot (2001, citado por Viebrock, 2009) reconhecem o contributo de outros países para o desenvolvimento deste debate internacional relativo à flexissegurança, referindo países como a Alemanha, a Bélgica ou a Áustria.

O recente nascimento da flexissegurança paralelamente com a sua multidisciplinariedade, ainda não permitiu a definição de um conceito universalmente aceite (Viebrock, 2009).

Klamer e Tillmann (2001, citado por Viebrock, 2009), definem a flexissegurança como um novo balanço entre a flexibilidade e a segurança. Já Ferrera (2001) considera-a um aumento na flexibilidade do trabalhador, sendo a flexibilidade do mercado de trabalho conciliada com medidas para conter a exclusão social e a emergência de uma classe trabalhadora pobre. Para a CE (European Commission 2007, p. 5), a flexissegurança “é uma estratégia integrada para melhorar, ao mesmo tempo, a flexibilidade e a segurança no mercado de trabalho”.

Uma das definições mais consensuais de flexissegurança, usada em parte pela CE, é a de Wilthagen e Rogowski, 2002 (citado por Viebrock, 2009), que a definem como uma estratégia política que tenta, sincronizadamente e deliberadamente uma forma de melhorar a flexibilidade no mercado de trabalho, a organização do trabalho e as relações laborais por um lado e melhorar a segurança (segurança social e segurança no emprego) essencialmente para os grupos mais vulneráveis, por outro lado.

Wilthagen (2002) cria um quadro de análise dos conceitos basilares desta teoria, chamado “*flexibility-security nexus*” demonstrando que a flexissegurança pode ser orquestrada consoante

¹ Foi na Holanda que o termo nasceu teoricamente, na academia holandesa, mais concretamente pelo sociólogo Hans Adriaanses que começou a usar o termo em diversos contextos académicos.

a conjugação correta destes conceitos, permitindo casos de flexisegurança distintos dos modelos originários. Este quadro é composto por quatro categorias de cada conceito:

Tabela 1 – Dimensões da flexisegurança

Flexibilidade		Segurança	
Forma	Conteúdo	Forma	Conteúdo
Flexibilidade externa e numérica	Flexibilidade em despedir e contratar	Segurança do posto de trabalho	Garantia de manutenção de um dado emprego com um dado empregador
Flexibilidade interna e numérica	Flexibilidade de horário de trabalho, do trabalho suplementar e do trabalho a tempo parcial	Segurança de emprego ou da empregabilidade	Garantia de manutenção de um emprego, mesmo que com outro empregador
Flexibilidade interna e funcional	Pluralidade de empregadores, organização flexível do trabalho	Segurança do rendimento	Proteção do rendimento em caso de perda de trabalho remunerado
Flexibilidade salarial	Remuneração em função dos resultados	Segurança combinada	Capacidade de combinar o trabalho remunerado com outras responsabilidades e obrigações

Fonte: Pedroso *et. al* (2005), adaptado de Wilthagen *et. al* (2003:4)

Ao nível da flexibilidade:

- Flexibilidade numérica externa (ajustamento dos trabalhadores às necessidades existentes; facilitação da contratação e despedimento); flexibilidade numérica interna (habilidade de modificar o número e a distribuição do tempo de trabalho sem mudar o número de empregados); flexibilidade funcional (capacidade de mudar as tarefas ou o departamento do empregado, ou mesmo mudar o contrato de trabalho); flexibilidade salarial (responde à condição organizacional, salário por desempenho ou resultados) (Wilthagen T. , 2002).

Ao nível de segurança:

- Segurança no trabalho (garantia na proteção de emprego contra o despedimento e mudanças nas condições); segurança no emprego (viabilidade do emprego para o despedimento ou para o desemprego corresponde com qualificações e com condições prévias ao trabalho (políticas ativas); subsídio da segurança social (subsídio recebido em caso de cessação da sua renumeração); segurança combinada (combina o salário com outras responsabilidades sociais e obrigações) (Wilthagen T. , 2002).

Em 2004 é elaborada uma definição mais institucional; sendo a “*flexisegurança um grau de trabalho, emprego, renumeração e combinação de segurança que facilita as carreiras dos trabalhadores numa posição mais frágil, permitindo-lhes uma participação duradoura e qualitativa no mercado de trabalho e motor da inclusão social, enquanto ao mesmo tempo, oferece um grau de flexibilidade numérica (externa e interna), funcional e salarial que permite aos mercados de trabalho (e empresas individuais) ajustes adequados e oportunos às*

mudanças de condições para manter e melhorar a competitividade e produtividade” (Wilthagen, 2004).

É notório o contributo da Dinamarca e da Holanda para a evolução do debate europeu referente à flexisegurança, no entanto, as suas situações (como mais à frente serão descritas) nascem de contextos, estruturais e tradicionais muito específicos, existindo a dúvida da capacidade de este modelo ser transferido na íntegra, especialmente nos países do Sul, que são países com estruturas muito distintas dos países de origem (Zhou, 2007).

2.3.1. Países de Origem - Dinamarca e Holanda

a) Dinamarca:

O modelo laboral da Dinamarca é considerado o modelo tipo da flexisegurança. Ganhou visibilidade no contexto internacional devido à sua capacidade de manter as taxas de desemprego baixas, conjugando altos níveis de flexibilidade no mercado de trabalho com altos níveis de segurança social, e o forte papel das políticas ativas do mercado de trabalho, num esquema que ficou conhecido por “*golden triangle*” (Madsen, 2004).

Este modelo promove índices de ocupação e mobilidade geográfica altos através de uma baixa proteção no emprego, compensada por benefícios sociais altos e políticas ativas ambiciosas focadas na melhoria das qualificações e ativação dos desempregados. (Viebrock, 2009)

O modelo de flexisegurança é um modelo com altos custos. A Dinamarca é dos países com impostos mais elevados, necessários para subsidiar os altos custos dos programas no mercado de trabalho e dos subsídios de desemprego, umas das características que mete em causa a capacidade de transferência para países com receitas fiscais bastante mais baixas face à riqueza nacional (Zhou, 2007).

A definição de flexisegurança acima referida (Wilthagen, 2002), é refutada por alguns autores como Madson (2004), que argumenta que o modelo de flexisegurança dinamarquês não é um produto cuidadosamente desenhado e estrategicamente deliberado, mas um produto de uma longa evolução histórica das instituições e dos compromissos sociais, pondo, inclusive, em causa a própria transferência do modelo, isto porque o modelo dinamarquês continua em constante mudança e adaptação.

Existem várias dúvidas relativas à capacidade deste modelo ser transferido ou emulado para outros contextos. Primeiro, porque a Dinamarca é tradicionalmente uma combinação de um mercado de trabalho laboral flexível aliado um alto nível de segurança social. Em segundo lugar porque, outros países conseguiram reduzir a taxa de desemprego com níveis de segurança

sociais mais baixos do que a Dinamarca (como a Inglaterra ou a Irlanda); e por fim, porque tem que haver uma aceitação moral dos altos custos do desenvolvimento de subsídios de desemprego e conseqüentemente o apoio a uma carga fiscal acima da média (Zhou, 2007).

Em relação aos países mediterrâneos esta aceitação moral em relação aos altos custos fiscais é um dos maiores entraves, devido aos níveis baixos de confiança e solidariedade presentes nas atitudes cívicas que podem por em causa a efetiva implementação deste modelo (Algan & Cahuc, 2006).

b) Holanda:

A Holanda, apesar de ter um percurso histórico e político diferente do dinamarquês teve também importância na validação internacional da flexisegurança, especialmente, para os trabalhadores atípicos.

A característica principal deste modelo é a capacidade de combinação de formas atípicas e formas flexíveis de trabalho com direitos sociais similares ao emprego típico (Viebrock, 2009). Estas reformas tiveram como objetivo a melhoria da qualidade de vida das pessoas, garantido mais tempo e qualidade para outras dimensões da vida, fora do trabalho.

A Comissão Europeia reconhece que a abordagem holandesa da flexisegurança é focada no fortalecimento da posição dos contratos dos trabalhadores temporários, reduzindo a precariedade sem reduzir a flexibilidade. O modelo é composto por três componentes principais: (1) limitar o uso consecutivo do uso dos contratos a prazo (no máximo três, sendo o seguinte sem termo); (2) eliminar obstáculos às agências de trabalho temporário e (3) o reconhecimento dos contratos a prazo e dos contratos com as agências temporárias na lei do trabalho, introduzindo proteção e salário mínimo. (commission, 2007).

O carácter das medidas impostas pelo governo holandês teve como objetivo basilar o enquadramento legal da posição do trabalhador temporário. (Wilthagen, 2004).

É observável que em ambos os países, as políticas de flexisegurança são motivos de sucesso do mercado de trabalho, tendo merecido o reconhecimento europeu. Desde o relatório “*Employment in Europe 2006*” que a CE tenta criar um modelo europeu baseado nestes dois países, especialmente no da Dinamarca.

2.3.2. O modelo Europeu de flexisegurança

Desde a década de 90, a CE tinha o intuito de reconfigurar os conceitos de flexibilidade e de segurança. Segundo eles, as reformas no nexus flexibilidade-segurança foram ganhando relevância ao longo do tempo. É visível o início desta abordagem em 1993 com o documento

“*White paper: Crescimento, competitividade e emprego*” e aparece formulada explicitamente em 1997, no “*Papel Verde, compromisso para uma nova organização do trabalho*” (Wilthagen, 2004).

Em 1997 a entrada do novo título “Emprego” no Tratado da União Europeia, veio definir este como uma área de intervenção europeia, tentando criar uma resposta política concertada pelos vários Estados-Membros. A realização do *Luxemburg jobs summit* (1997) trouxe consigo os principais pilares à construção da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE). A sua criação veio definir um conjunto de diretrizes destinadas a orientar as reformas legislativas, políticas e institucionais com intuito de promover o acesso ao trabalho. Este é composto por um sistema de relatórios periódicos, indicadores e vigilância multicultural como mecanismo de *benchmarking* (Trubek & Nance, 2005).

Em 2006 a CE tornou-se promotor do modelo de flexissegurança europeu, com um particular foco para o modelo dinamarquês que é referido “como um exemplo de como alcançar o crescimento económico, um elevado nível de emprego e finanças públicas sólidas de uma forma socialmente equilibrada” (Commission, Employment in Europe, 2006).

Em 2007, a CE apresentou as quatro componentes principais da flexissegurança, sendo elas: (1) a promoção de arranjos contratuais flexíveis e confiáveis; (2) o desenvolvimento de políticas ativas de mercado de trabalho; (3) o sistema de formação ao longo da vida e (4) a modernização dos sistemas de segurança social (EEGF, 2007).

O período compreendido entre 2006 e 2009 foi fortemente marcado pelo desenvolvimento de documentos técnicos e de um acompanhamento para a implementação da flexissegurança (*soft laws* analisadas no subcapítulo 4), promovendo uma maior aproximação entre este modelo europeu e as situações laborais específicas dos Estados-Membros.

2.4. Vínculos contratuais atípicos: Análise da transferência da primeira componente da flexissegurança

O presente trabalho debruça-se sobre a primeira componente da flexissegurança: o aumento dos arranjos contratuais e flexíveis. Esta área é responsável por garantir o equilíbrio entre a flexibilidade e a segurança dos contratos atípicos. É pertinente olhar para esta componente com o intuito de analisar o seu desenvolvimento político, percebendo se esta está ou não a ser transferida na sua totalidade, isto é, procurar-se-á observar se os contratos atípicos selecionados têm contribuído para garantir arranjos contratuais flexíveis e seguros.

De acordo com a matriz de Wilthagen (2002) acima apresentada, é possível posicionar os contratos atípicos numa lógica de flexibilidade numérica externa, estando o contrato parcial

numa lógica diferente, flexibilidade numérica interna. As formas atípicas de trabalho fazem parte de medidas para aumentar a flexibilidade das empresas (Martin & Nienhuser, 2002, citado por Keller 2005).

A definição de atipicidade é tida como todas as formas contratuais que não correspondem ao contrato de trabalho permanente (Muckenberger, 1985; Keller & Seifert, 1995; Rudolph & Schroder 1997, citado por Keller, 2005), sendo estes contratos alvo de uma procura crescente das empresas que visam uma estratégia de flexibilização quer interna quer externa.

O contrato atípico é tido como um tipo contratual, que, na lógica do ordenamento jurídico do trabalho (não necessariamente na lógica dos factos), corresponde à estrutura da relação individual do trabalho considerado “normal” e suscetível de cobrir a grande massa de situações de trabalho subordinado muito especificadas (Monteiro Fernandes, 2007).

Os contratos atípicos selecionados no presente trabalho são: o contrato a prazo, o contrato de trabalho temporário e o contrato de trabalho a tempo parcial. Será analisado o desenvolvimento legislativo destes contratos em Portugal entre 2003 e 2014 com intuito de perceber se as suas reformas foram de encontro à primeira componente, no sentido de garantir um equilíbrio entre conceitos ou se as reformas laborais despoletaram outros fenómenos na sociedade, como a precariedade laboral.

Como Keller (2005) afirma, “as formas atípicas de contrato não são automaticamente precárias”, existindo vários graus de precariedade de acordo com as várias categorias de segurança. A precariedade, como afirma o autor supracitado, depende da forma e da duração do emprego atípico.

Pedroso (2005) identifica a precariedade como um fenómeno da fragmentação da relação de trabalho subordinado tradicional, pondo em causa garantias de carreira, uma proteção social devida ou estabelecendo um limite temporal. Para Paugan (2000, citado por Pedroso, 2005) destacam-se três dimensões do conceito de precariedade: (1) limitação da duração da relação do trabalho; (2) perda da unicidade do empregador; (3) tempo de trabalho inteiro com salário não correspondente à atividade normal e permanente na empresa. Esta multiplicidade de formas contratuais é designada como “empregos periféricos” (Pedroso, 2005).

É importante referir neste capítulo se a legislação correspondente aos contratos atípicos em Portugal tem resultados em arranjos contratuais flexíveis e seguros ou se tem resultado em casos de precariedade laboral ou “empregos periféricos”.

Como é descrito por Ribeiro Strech (2012), o primeiro Código de Trabalho (C.T) em 2003 trouxe consigo uma maior flexibilização em relação a estes vínculos, na reforma de 2009 a sua

posição viu-se reforçada no contexto europeu com recomendações específicas sobre o modelo da flexisegurança europeu. Em 2011, em pleno contexto de crise, com Portugal inserido num período de crise económica, as políticas de flexibilização receberam um papel central no desenvolvimento legislativo. Este período veio comprometer o nexus de flexibilidade - segurança destes trabalhadores. De seguida serão apresentados os casos específicos a serem estudados, analisando mais concretamente o seu caminho para a flexisegurança, analisando também situações em que este tipo de contrato pode ser considerado precário e não flexiseguro.

a) Contrato de trabalho a prazo

Esta será a forma clássica de flexibilidade numérica, usada inicialmente como resposta a necessidades temporárias. É um vínculo laboral ligado a grupos sociais mais vulneráveis, especialmente à faixa etária mais jovem.

Em relação à segurança social, o emprego a termo certo não implica necessariamente a existência de problemas sociais. O problema surge, como aponta Keller (2005), quando o trabalhador está um longo período empregado nesta modalidade, levando ao aumento do risco de um rendimento inseguro, durante o período de trabalho e depois, na reforma. O lado positivo deste contrato é a sua capacidade de fazer uma ponte com uma oportunidade de trabalho permanente (frequente, no primeiro emprego) (Keller, 2005).

É identificada “a existência de uma linha ténue entre o contrato a prazo como uma ponte para o mercado de trabalho primário e o perigo de os trabalhadores caírem numa espiral de sucessivos contratos deste tipo que irão dificultar as perspetivas para encontrar um trabalho permanente” (Giesecke & GroB, 2002 citado por Keller, 2005).

O C.T de 2009 em Portugal seguiu a matriz de Wilthagen no sentido em que procurou equilibrar o nexus entre a flexibilidade e a segurança destes trabalhadores. Este código trouxe consigo uma maior segurança para estes trabalhadores equilibrando com as medidas flexíveis de 2003. Em 2011 com o *Memorandum of Understanding* (MoU), a estratégia europeia para o trabalho mudou com a necessidade de responder ao contexto de crise. Portugal dentro de um programa de ajustamento económico foi alvo de reformas específicas. O contrato a prazo foi o que sofreu mais alterações legislativas neste período, tendo todas o intuito de promover a competitividade e a produtividade em vez de procurar garantir um equilíbrio seguro e flexível, estas alterações procuraram aumentar o tempo das renovações extraordinárias (aumentando a flexibilidade) e reconfigurando o cálculo de compensação em caso de cessação de contrato (diminuição da segurança). Esta situação veio por em causa a qualidade dos trabalhadores com este tipo de vínculo, desenvolvendo situações de precariedade laboral.

b) Contrato de trabalho temporário

O trabalho temporário é de natureza altamente flexível (forma de flexibilização numérica externa), não só porque o trabalho é realizado numa outra empresa designada (em *outsourcing*), como porque o trabalhador na agência temporária interioriza a fraca possibilidade da sua situação passar a permanente. Esta situação laboral é muito utilizada para responder a picos sazonais, quando há necessidade da empresa no reforço de mão de obra a curto prazo e não durante o tempo todo.

A empregabilidade, é considerada por Keller (2005), como a forma mais segura de garantir a própria segurança no trabalho, é automaticamente influenciada pelo capital humano de cada trabalhador. Situações precárias com vínculos de trabalho temporal podem nascer desta incapacidade de continuara a desenvolver o capital humano, não havendo interesse por parte do empregador e, por vezes, nem capacidade financeira por parte deste trabalhador. Longos períodos em situações temporárias podem ter consequências perversas porque, “o perigo aumenta ao nível que o tempo nesta situação se propaga” (Keller, 2005).

Em Portugal, a preponderância das empresas temporárias é um fenómeno recente, apesar de já haver legislação desde a década de 90 este contrato começou a ganhar relevância a partir de 2003 (ver Anexo D - Figura 3), tendo diminuído a partir de 2007. Contudo, no período de crise este contrato voltou a crescer de forma estável a partir de 2012. No entanto, este período trouxe consigo uma diminuição da segurança destes contratos (reconfiguração do cálculo de compensação) e um aumento da flexibilidade com a simplificação do regime de acesso a este tipo de contrato.

c) Contrato de trabalho parcial

Este vínculo contratual é diferente dos outros dois assinalados, este faz parte da lógica de flexibilidade numérica interna, para Keller (2005) este é como um híbrido que combina elementos numéricos com temporários.

Este contrato pode revelar situações precárias em algumas situações específicas como por exemplo, se não houver outro rendimento no agregado familiar; se a pessoa trabalhar nesta lógica durante um longo período de tempo; se o *part-time* for num sector de baixo salário, ou se o trabalhador se encontrar nesta situação por incapacidade de encontrar uma situação *full-time* (Keller, 2005).

Este vínculo pode funcionar como uma entrada ou reentrada no mercado de trabalho ou permite uma alternativa a uma pausa na carreira forçada. Em relação aos pontos negativos, este trabalhador tem menos acesso à formação e limitadas perspetivas de avanço na carreira.

Este é o contrato de trabalho estudado com menos representatividade em Portugal, tendo a reforma do C.T de 2009 trazido uma mudança importante, nomeadamente, a lei da proporcionalidade para o tempo de trabalho, garantindo uma maior segurança a estes vínculos. No período referente ao MoU, este vínculo sofreu com a reconfiguração do cálculo de compensação por cessação, diminuindo a segurança destes trabalhadores. Este tipo de contrato em Portugal está muito associado à sua vertente involuntária. Analisando os dados da Anexo E - Figura 2 é possível observar que desde 2005 que este tipo de situações cobre no mínimo 30% de trabalhadores temporários, tendo chegado a 49% em 2014. Estes dados são claros em relação às situações vividas por estes trabalhadores que consideram este vínculo como uma alternativa à incapacidade de arranjar um emprego a *full-time* e não como em Holanda que os trabalhadores recorrem a este vínculo numa lógica voluntária e vantajosa.

3. METODOLOGIA

3.1. Justificação do caso

A europeização é um fenómeno complexo e recente, a *policy transfer* ajuda-nos a compreender este modelo, nomeadamente, na identificação dos seus processos subjacentes. Sendo a europeização um fenómeno de transferência dentro da União Europeia é pertinente olhar para a legislação nacional com intuito de confirmar ou não elementos de transferências.

Este trabalho é delimitado temporalmente entre 2003 e 2014 (desde a primeira versão do C.T. de 2003 até ao final do MoU). É definido este intervalo de tempo, devido às mudanças implícitas, criado um momento de rutura política, porque até esse Código a legislação laboral não estava enquadrada num sistema. A adoção do Código é importante do ponto de vista nacional (devido à sua capacidade de sistematizar as matérias laborais) como do ponto de vista europeu (que permitiu que fossem inseridas determinadas recomendações europeias em diversas matérias laborais).

O presente trabalho espera também contribuir para o estudo dos vínculos laborais em Portugal, permitindo uma análise dos seus processos políticos, analisando como modelo de flexisegurança esta ligado ao seu processo e possíveis consequências de um desequilíbrio entre segurança e flexibilidade.

3.2. Questão de partida, hipóteses e objetivos da investigação

A questão de partida definida é: Quais as mudanças nos contratos atípicos em Portugal (2003-2014) – caso de emulação incompleta da política europeia para a flexisegurança. Para tratar desta questão foram desenvolvidas três hipóteses:

H1 – A evolução da legislação correspondente aos vínculos contratuais atípicos é um processo de *Policy transfer* no quadro da europeização de políticas nacionais.

Nesta primeira hipótese, o foco a analisar da evolução da legislação dos contratos atípicos de acordo com o modelo de *policy transfer*, definindo a forma e o nível. Dentro do processo de europeização também será usado os processos isomórficos desenvolvidos por Radaelli que caracterizam o processo de europeização. Esta hipótese tem o objetivo de perceber se a evolução da legislação corresponde a um processo de *policy transfer* dentro da europeização.

H2 – A evolução da legislação sobre vínculos laborais atípicos é um processo de transferência do modelo europeu da flexissegurança.

Após ter sido identificado o processo de transferência na primeira hipótese, esta tem o intuito de analisa-la em relação ao seu conteúdo. Aqui será procurado perceber se o processo de transferência corresponde à flexissegurança. Para isto será analisado a *hard law* e a *soft law* correspondente ao processo de transferência deste modelo. Será assim analisado o conteúdo das recomendações europeias, referente à primeira componente deste modelo, comparando com o desenvolvimento legislativo nacional, procurando perceber se a transferência ocorrida tem correspondido ou não à flexissegurança.

H3 – O processo de transferência da primeira componente da flexissegurança é um processo de emulação incompleta.

Esta hipótese nasce do seguimento da hipótese anterior, do momento que existe um fenómeno de transferência da flexissegurança é pertinente analisar a emulação da sua 1ª componente. Como referido no capítulo 2, de acordo com Dolowitz e Marsh (2000), emular corresponde a um processo que envolve uma transferência de várias ideias dentro de um programa político mais amplo, neste caso, é analisado o processo de emulação da 1ª componente. É procurado entender se esta emulação foi feita na sua totalidade ou se foi um processo incompleto, no sentido de ter sido só transferido alguns elementos. Caso seja identificado um processo de emulação incompleto é pertinente analisar as suas consequências, nomeadamente, a precariedade laboral que poder surgir deste contexto. Como Keller (2005) refere, caso os contratos atípicos não sejam acompanhados por medidas de segurança podem tornar-se em situações precárias.

Posto isto, os objetivos centrais do presente trabalho são: (1) conceptualização da evolução dos contratos atípicos como um fenómeno de *policy transfer*; (2) entender o sucesso ou não deste processo de transferência política de acordo com o modelo a transferir

(flexisegurança); (3) observar se a emulação da primeira componente da flexisegurança foi feita na totalidade ou de forma incompleta.

3.3. Desenho metodológico

Como foi apresentado na Revisão de Literatura, a *policy transfer* é uma área inequivocamente ligada as áreas de investigação da política tradicional. A abordagem utilizada é descritiva e qualitativa.

O estudo descritivo pretende analisar com exatidão fatos e fenómenos de determinadas realidades, contribuindo para o conhecimento de comunidades, características, valores e problemas culturais (Trivinões, 1987 citado por Ferreira Oliveira, 2011).

Segundo Ferreira de Oliveira (2011), o uso da pesquisa descritiva qualitativa procura captar não só a aparência e a essência do fenómeno, como procura também explicar a sua origem, relações, mudanças e consequências.

A forma de análise qualitativa a utilizar na presente investigação será o estudo de caso, sendo este, a evolução legislativa dos contratos atípicos. Foi escolhido o caso de estudo, devido a sua adaptabilidade e capacidade de responder aos objetivos propostos. “O ponto forte dos estudos de caso reside na sua capacidade de explorar processos sociais à medida que eles se desenrolam nas organizações” permitindo uma análise processual, contextual e longitudinal das várias ações e significados que se manifestam e são construídas dentro delas” (Hartley, 1994; Roesch, 1999 citados por Yin, 2001).

A pesquisa documental é a recolha de dados em fontes primárias, como documentos, escritos ou não, pertencentes a arquivos públicos, arquivos particulares de instituições e domicílios, e fontes estatísticas. (Lakatos & Marconi, 2001 citados por Ferreira de Oliveira, 2011).

Em relação ao tratamento dos dados, vai ser utilizada a abordagem de *policy transfer* multinível baseada em redes de transferência, elaborado por Mark Evans e Jonathan Davies (1999). Os autores identificam esta abordagem sobreposta a três dimensões (global, internacional e transnacional, e macro e interorganizacional) (Evans & Jones, 1999).

A abordagem multinível de redes de transferência permite uma análise do papel dos agentes do processo de transferências, permitindo avaliar a dimensão cognitiva da tomada de decisão. Este método é tido como um método capaz de compreender as formas de desenvolvimento político dentro de um quadro multinível.

Esta abordagem multinível de uma transferência em rede é composta por três quadros analíticos, o primeiro corresponde à teoria de Wendt (1987) sendo direcionada para análise dos fatores endógenos e exógenos capazes de influenciar um processo de transferência.

O segundo quadro é inspirado no quadro das comunidades epistémicas (Adler e Haas) e das comunidades políticas (Marsh e Rhode). Evans e Davies (1999) desenvolveram um quadro respondente as características da rede de transferência de políticas (*Policy transfer network*), tendo com principal foco a análise dos agentes envolventes, mais especificamente para os decisores políticos.

O terceiro quadro é referente ao processo de transferência. Os autores definem dois modelos (para uma situação voluntária e para uma situação coerciva), compostos por doze passos, que correspondem ao processo político de transferência no seu todo (desde ao reconhecimento de um problema à avaliação do que foi transferido. Após este enquadramento teórico será realizada a análise dos dados recolhidos. Para compreender a evolução legislativa é necessário analisar os documentos da CE capazes de interferir com a transferência. Como foi identificado em cima, a CE dispõe de mecanismos de *soft* e *hard law*. De seguida serão analisados os documentos destes mecanismos referentes ao desenvolvimento dos contratos atípicos.

4. ESTUDO DE CASO: A transferência legislativa dos contratos atípicos

4.1. UE como difusor de matéria laboral

Analisando o processo de transferência dentro de um contexto de europeização, é importante analisar as ferramentas e mecanismo da CE para promover e garantir esta mesma transferência. Neste capítulo serão analisados os mecanismos de *hard law* e *soft law* relevantes para o estudo da evolução dos contratos atípicos.

Os mecanismos de *hard law* a analisar são as diretivas elaboradas pela CE para os contratos atípicos, em relação às *soft law*, devido ao grande número de matéria correspondente, esta foi dividida em três tipos de *soft law*: primeiro, o MAC correspondente um mecanismo de *soft law*, sendo no entanto, considerado por algumas autores (Trubek & Nance, 2005) como um mecanismo híbrido, o MAC a analisar é o da Estratégia de europeia para o emprego (EEE); segundo, os documentos técnicos e relatórios provenientes da CE e outras entidades europeias com intuito de acompanhar uma transição laboral especializada, sendo a flexissegurança o modelo a introduzir e, terceiro, os documentos referentes ao MoU e como estes vieram pôr em causa o equilíbrio entre flexibilidade e segurança.

4.1.1. Mecanismos de transferência: Hard Law

Antes de analisar as diretivas, é importante entender o contexto destas na UE.

Segundo Silva (2008) destacam-se dois períodos de evolução da política social: 1º - entre 1986 e 1994, período em que foram adotados 33 instrumentos legislativos no domínio social²; 2º - período entre 1996 e 2002, tendo sido também criados 33 instrumentos legislativos adotados, período fortemente marcado pelo alargamento de competências legislativas da comunidade (Silva, 2008).

As diretivas estão inseridas no artº288 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, de acordo com o artigo, as diretivas vinculam os Estados-membros destinatários quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às autoridades nacionais a responsabilidade quanto à forma e aos meios utilizados. As diretivas estudadas nascem do consenso dos parceiros sociais (UNICE, CEEP e CEES) encarregues de elaborarem um acordo-quadro para cada situação laboral.

A natureza supletiva do direito comunitário traduz-se pelo facto de as competências comunitárias serem exercidas pela via de diretivas, cujo objetivo é de impor aos estados membros adoção de normas mínimas, a fim de assegurar a harmonização progressiva dos direitos nacionais” Embora haja esta vertente de obrigatoriedade, na medida em que o estado tem que implementar, este detém de uma “considerável margem de liberdade quanto aos meios e à forma de os atingir” (Silva, 2008).

Embora este trabalho seja delimitado à legislação portuguesa a partir de 2003, é importante fazer um enquadramento legislativo europeu em relação a estes contratos porque as *hard law* correspondentes ao caso de estudo estão fora do espaço temporal delimitado (à exceção do contrato de trabalho temporário).

² Este aumento foi devido ao Ato Único Europeu de 1986, deu a possibilidade de criação de diretivas de cariz social com maioria qualificada.

Tabela 2- Diretivas europeias: Contrato de trabalho a prazo, temporário e parcial

<p>Diretiva da CE 97/81 (15/12/97) correspondente ao contrato de trabalho parcial</p>	<p>Esta diretiva tem como objetivo a implementação de um acordo-quadro entre os parceiros sociais (UNICEF, CEEP, CES), de um, com os seguintes propósitos: 1) garantir a eliminação das discriminações em relação aos trabalhadores a tempo parcial; 2) melhorar a qualidade do trabalho a tempo parcial; 3) fomentar o desenvolvimento do trabalho a tempo parcial numa base de voluntariado; 4) contribuir para a organização flexível do tempo de trabalho de um modo que tenha em conta as necessidades dos empregadores e dos trabalhadores. Os Estado-membros tinham até 2001 (podendo negociar até mais um ano) para garantir a transposição desta diretiva.</p>
<p>Diretiva da CE 99/70 (28/6/99) correspondente ao contrato a prazo</p>	<p>Esta diretiva é elaborada pelos seguintes parceiros sociais UNICEF, CEEP, CES, tendo como objetivo a uniformização do ordenamento jurídico deste vínculo, garantindo o princípio da não discriminação e de impedir abusos decorrentes de utilizações sucessivas</p> <p>A diretiva é considerada modesta (Júlio Gomes. 2007; André Strech 2012), devido à imposição de só uma de três medidas (limitação do número máximo de renovações, limite máximo de duração do contrato a termo e contratação apenas nos casos definidos). Para (Ribeiro Strech, 2012) este é um facto grave, no sentido em que a “diretiva é menos limitadora no que toca às condições mínimas para a realização de uma contratação a prazo, comparado com alguns regimes jurídicos de estados-membros”.</p> <p>Assim as principais características desta diretiva são: 1) imposição de limites (sem quantificar) à duração e ao número de renovações do contrato, impondo que a contratação seja efetuada apenas em casos definidos; 2) Princípio da igualdade entre trabalhadores a termo e permanentes; 3) Dever de informar os trabalhadores a prazo</p>

	sobre possíveis vagas permanentes; 4) e dever de formação profissional.
Diretiva da CE 2008/104 (19/11/08), Contrato de trabalho temporário	<p>Esta diretiva é elaborada pelos seguintes parceiros sociais UNICEF, CEEP, CES, dentro da Estratégia de Lisboa 2005 a CE considerou “que novas formas de organização do trabalho e uma maior diversidade das modalidades contratuais, para os trabalhadores e para as empresas iriam proporcionar uma melhor conjugação entre a flexibilidade e a segurança (Diretiva)</p> <p>A presente diretiva estabelece um quadro de proteção para os trabalhadores temporários que se caracteriza pela não discriminação, pela transparência e proporcionalidade, sem deixar respeitar a diversidade dos mercados de trabalho e das relações laborais.</p> <p>Tendo, de acordo com o art.º 2, como objetivos: 1) assegurar a proteção dos trabalhadores temporários; 2) melhorar a qualidade do trabalho temporário, assegurando que o princípio da igualdade de tratamento, tal como definida no art.º5 é aplicável aos trabalhadores temporários, reconhecendo às empresas de trabalho temporário a qualidade de empregadores.</p>

Fonte: Elaboração própria

4.1.2. Mecanismos de transferência: *Soft Law*

Devido à grande quantidade de informação relacionada com este tipo de mecanismo, este foi dividido em três fases de análise, facilitando o entendimento cronológico do processo ao longo do tempo:

Fase 1 (1993-2005) – período com menor representação de mecanismos de *soft law*, é caracterizado pela aplicação das *hard law* e pelo desenvolvimento da EEE (MAC) com intuito de reformarem a UE da melhor maneira para responder ao paradigma internacional.

Fase 2 (2006-2011) - caracterizada pela oficialização da flexisegurança como modelo europeu a transferir, corresponde à fase com o maior número de documentos (*soft laws*) necessários a uma boa transferência de acordo o a realidade nacional de cada Estado-Membro.

Fase 3 (2011-2014) - referente ao período de ajustamento económico em Portugal, esta fase é composta maioritariamente pelos documentos referentes ao Memorando de

Entendimento assinado pelas autoridades nacionais (Governo) e os responsáveis internacionais (FMI, BCE e CE), este período é de importante análise porque corresponde a um processo de transferência coerciva de políticas laborais que não representam a flexisegurança como estava planeada na fase 2.

Fase 1 (1993-2005) - Promoção de uma maior flexibilidade, adaptação à conjunta internacional

O primeiro documento realizado pela CE, expressando a necessidade de flexibilizar o mercado de trabalho é o “*White Paper*” de 1993. O documento apontou a necessidade das estruturas (públicas e privadas) caminharem para um modelo estrutural mais flexível baseado na “empresa flexível”, abandonando os modelos industriais de produção massiva. Esta transição tem o objetivo de promover a produtividade, qualidade e condições de trabalho através de modelos mais flexíveis.

Em 1997, o “*Green Paper*” vai ao encontro do que foi assinalado em 1993. Este documento é centrado na melhoria da organização do trabalho, alertando para, apesar da medida por si só não resolver a questão do mercado de trabalho, ter, no entanto, um contributo valioso: 1º para o aumento de competitividade das empresas europeias; 2º para a qualidade da força de trabalho e 3º para a empregabilidade da força de trabalho

Neste mesmo ano, é realizado *Luxembourg Jobs Summit* (1997), documento originário da EEE, O objetivo principal deste modelo é coordenar as políticas europeias referentes ao mercado de trabalho com intuito de torná-lo mais eficiente. Assim, este tem o objetivo de direcionar e coorientar as prioridades necessárias no desenvolvimento de políticas públicas (Directorate-General for Employment, 2007).

Este é composto pelos seguintes documentos (*guidelines*): Programa nacional de reforma, relatórios técnicos da CE e recomendações a Estados específicos. Estes documentos têm como pilares a promoção da empregabilidade, adaptabilidade, empreendedorismo e igualdade de oportunidade

A Estratégia de Lisboa (2000) veio a ter um papel central na direção a seguir por parte da UE, no sentido de preparar de uma melhor maneira a transição do mercado de trabalho europeu. Este documento ficou conhecido por definir os objetivos estratégicos da década seguinte (2000-2010) para a Europa, “*tornando-a mais competitiva e na mais dinâmica economia do mundo baseada num conhecimento económico, capaz de garantir um crescimento sustentável económico e mais e melhores trabalhos juntamente com uma maior coesão social*” (Lisboa, C.E, 2000).

Em 2005 houve uma reconfiguração da Estratégia de Lisboa, considerada demasiado ambiciosa, tendo sido redirecionado o foco para o crescimento económico e o trabalho. Aqui, estão inseridas as *guidelines* a seguir, compostas por uma estratégia ponderada, a nível macroeconómico como a microeconómico.

As oito *guidelines* direcionadas para o emprego podem ser compreendidas em três grupos. 1º Atrair e reter mais pessoas empregadas, aumentando os fornecimentos do mercado de trabalho e modernizando os sistemas de segurança social. 2º Aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e 3º aumentar o investimento no capital humano através da educação e da formação.

Esta fase termina quando a CE define um modelo laboral específico a ser transferido, deixando de dar só recomendações mais gerais para promover reformas laborais.

Fase 2 - oficialização e implementação da flexisegurança (2006-2010)

Como descrito na Revisão de Literatura, em 2006 a CE reconhece a flexisegurança como um modelo de sucesso na nova conjuntura internacional, tendo começado a partir dessa data, o desenvolvimento e acompanhamento do modelo europeu da flexisegurança, garantindo uma transferência bem-sucedida.

De seguida serão apresentados sinteticamente os documentos relevantes (*soft laws*) correspondentes ao processo de flexisegurança na Europa, sendo estes: a) o relatório “Employment in Europe 2006”; b) o documento “Contribution to the EEO Autumn Review 2006: Flexicurity in Portugal” elaborado pelo OEE; c) o relatório “Flexicurity Practices” elaborado em 2007 pelo EEGF; d) “Flexicurity Pathways” elaborado em 2007 pelo EEGF; “Towards common principles of flexicurity: more and better jobs through flexibility and security” elaborado pela CE em 2007.

O documento “*Employment in Europe 2006*”, surge como um trabalho preliminar e teórico ao modelo da flexisegurança de um ponto de vista programático.

Este modelo parte da premissa que a rápida integração internacional económica, o processo tecnológico, e as escolhas individuais cada vez mais polarizadas dos trabalhadores tanto a nível profissional como a nível pessoal, promovem a necessidade de recorrer a arranjos laborais mais flexíveis capazes de garantir uma melhor mudança estrutural e uma maior participação no mercado de trabalho.

Este documento alerta para a necessidade de haver reconfigurações nos conceitos de flexibilidade e segurança e para que, caso este balanço não seja bem-sucedido, possam ocorrer problemas no âmbito social. Todavia, é salientado que uma crescente flexibilização do mercado

de trabalho não é sinónimo de erosão da segurança e da qualidade no emprego (Commission, Employment in europe , 2006).

No outono de 2006 é elaborado pelo “European Employment Observatory” um documento referente ao ponto de situação de Portugal em relação ao paradigma da flexisegurança. Nesse documento é identificada uma carência da difusão de informação relacionado com o modelo. No entanto, é realçado o esforço do governo da época (XVII Governo Constitucional de Portugal) para desenvolver medidas relacionadas com a flexisegurança, tendo em especial atenção a situação contextual de Portugal.

Os maiores impulsos para Portugal implementar o modelo de flexisegurança (Observatory, 2006) eram:

- a) Responder à segmentação laboral que continuava a ser um problema crescente apesar da primeira versão do Código de Trabalho estar consolidada;
- b) A pressão da UE para um investimento sério em políticas de flexisegurança.

É identificado neste documento a flexibilidade contratual como o maior desafio para Portugal, havendo a necessidade de definir um maior balanço entre empregador e empregadores. Portugal era o Estado-Membro com menor flexibilidade laboral, sendo também o país com a segunda maior taxa de contratos a termo na UE (Observatory, 2006).

É recomendado a Portugal mudar o equilíbrio entre a flexibilidade contratual e a segurança para conseguir caminhar para a flexisegurança. É ainda referido que “este equilíbrio não pode ser alcançado através da aplicação da solução “tradicional” Dinamarquesa devido ao contexto específico de Portugal” (Observatory, 2006).

Em 2007 é redigido *Flexicurity Practices* (2007), um documento da responsabilidade do Prof. *Ton Wilthagen* relatado pelo EEGF, é composto por uma compilação de práticas e estratégias pertinentes que ilustram passos ou elementos a serem seguidos.

Estas práticas são baseadas nas quatro componentes da flexisegurança (flexíveis e seguros arranjos contratuais, desenvolvimento de políticas ativas de mercado de trabalho, sistemas de formação ao longo do vida e modernização dos sistemas de segurança social).

O relatório *Flexicurity pathways* (2007) da auditoria da EEGF, tem como objetivo mapear os possíveis caminhos para alcançar a flexisegurança, baseado nas quatro componentes (acima referidos) da flexisegurança, tais como (EEGFb, 2007):

1. Redução das assimetrias entre os trabalhadores atípicos (“não-standard”) e típicos (“standard”), integrando os atípicos nas leis laborais, na concertação social, segurança

social e formação ao longo da vida e considerar tornar os contratos atípicos mais atrativos;

2. Melhorar a adaptabilidade das empresas e dos trabalhadores, desenvolvendo e fortalecendo transições seguras (entre emprego/desemprego e entre vários tipos de contratos não-standard);
3. Abordar o gap entre as oportunidades e as competências na força de trabalho (ampliando e aprofundados investimentos nas competências procuradas);
4. Aumentar as oportunidades de emprego para os desempregados, evitar a longo prazo a dependência do Estado-Social, e regularizar o trabalho informal.

Este documento considera que a flexisegurança deve ser encarada como um jogo de soma positiva.

O relatório “Towards common principles of flexicurity: more and better jobs through flexibility and security” (2007) tem como contributo o fornecimento dos princípios comuns à implementação da flexisegurança, partindo do pressuposto que todos os Estados-Membros enfrentam desafios de modernização e adaptação ao paradigma da globalização. Os principais são:

1. A flexisegurança pressupõe disposições contratuais flexíveis e fiáveis (tanto na perspectiva do empregador como do trabalhador, dos *insiders* como dos *outsiders*); estratégias globais de aprendizagem ao longo da vida; políticas ativas de emprego eficazes; e modernos sistemas de segurança social. O objetivo é intensificar a aplicação da estratégia para o crescimento e o emprego, criar mais e melhores empregos e reforçar os modelos sociais europeus, proporcionando novas formas de flexibilidade e segurança para aumentar adaptabilidade, emprego e coesão social.
2. Implica um equilíbrio entre direitos e responsabilidades para os empregadores, trabalhadores, candidatos a emprego e poderes públicos.
3. Deve ser adaptado à especificidade de circunstâncias, mercados de trabalho e relações laborais dos Estados-Membros. A flexisegurança não diz respeito a um único modelo de mercado de trabalho ou a uma única estratégia política.
4. Deve reduzir-se a fosso entre “*outsiders*” e “*insiders*”. Os que estão atualmente integrados têm necessidades de apoios para se prepararem para fases de transição entre empregos, continuando a beneficiar de proteção. Os que presentemente estão à margem – designadamente os desempregados, mulheres, jovens e migrantes -

precisam que lhes seja facilitada portas de entrada no mercado de trabalho e marcos de progressão que lhes permitam aceder a disposições contratuais estáveis.

5. Promover a flexisegurança interna e externa. A flexibilidade necessária em termos de contratações e despedimentos deve ser acompanhada de segurança nas transições entre empregos. Entre os objetivos da flexisegurança contam-se também locais de trabalho de qualidade, com chefias competentes, boa organização do trabalho e atualização contínua de competências. Ao invés de inibir, a proteção social tem de apoiar a mobilidade.
6. Deve apoiar-se a igualdade entre géneros, promovendo a igualdade de acesso a empregos de qualidade para homens e mulheres, proporcionando possibilidades de conciliar vida profissional e familiar e assegurando oportunidades iguais a migrantes, jovens, pessoas com deficiência e trabalhadores mais velhos.
7. Requer um clima de confiança e de diálogo entre os poderes públicos e os parceiros sociais, no âmbito do qual todos estejam dispostos a assumir responsabilidade pela mudança e elaborar soluções políticas equilibradas.
8. As políticas de flexisegurança implicam custos orçamentais e a sua aplicação deve contribuir para políticas orçamentais sólidas e financeiramente sustentáveis. Devem visar uma distribuição equitativa de custos e benefícios, em especial entre as empresas, os indivíduos e os orçamentos públicos, com uma tónica específica na situação das PME. Ao mesmo tempo, as políticas de flexisegurança eficazes podem contribuir para este objetivo global.

Estes princípios partilham do objetivo de clarificar o consenso e a facilitação da implementação da estratégia em cada Estado-Membro. A partir de 7 de dezembro de 2007, o Conselho de Emprego e Assuntos adotou os princípios comuns a todos os Estados-Membros, sendo validado no Conselho Europeu de 14 de dezembro de 2007.

Fase 3 - Austeridade e ajustamentos da flexisegurança em Portugal (2011-2014)

Após o início da crise de 2008 a abordagem da Europa em relação à flexibilização foi intensificada, sendo considerada imprescindível para promover uma maior eficiência, garantido maior produtividade e competitividade (visível no planeamento programático do MoU).

Para Clawaert e Schomman (2012), foi sobretudo desde 2008 que as autoridades públicas e os legisladores nacionais adotaram medidas com o propósito de aumentarem os processos de flexibilidade empresarial. Para além disso, segundo Leite *et al.*, (2014) a crise financeira de

2008 expôs as fragilidades de coesão que a UE detinha, tendo sido necessário, apesar das posições díspares, uma resposta sólida. A economia portuguesa não conseguiu responder aos choques externos e em maio de 2011 é assinado o Programa de Ajustamento Económico para Portugal, mais conhecido como Memorando de Entendimento da TROIKA (FMI, BE, CE), sendo imperativo a promoção de uma maior competitividade e produtividade (Blanchard, 2006).

A reforma laboral está inerente a dois documentos fundamentais, em primeiro o MoU e em segundo o documento “Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego” assinado em concertação social em 2012. Os objetivos principais de tais reformas são claros: “aumentar a flexibilidade do mercado de trabalho e reduzir os custos laborais, em nome da competitividade das economias e da sustentabilidade económica e financeira dos Estados” (Leite *et al.*, 2014)

Como Lamela (2012) afirma, as medidas relativas ao mercado de trabalho inscritas no MoU baseiam-se numa dupla justificação: o compromisso internacional (agenda internacional relativa ao mercado de trabalho) e a secundarização da dimensão social em relação à promoção das liberdades económicas.

As reformas laborais foram divididas em três categorias: primeiro, aumentar a flexibilidade do uso dos fatores de produção, nomeadamente, o trabalho; segundo, reformas setoriais específicas destinadas a aumentar a concorrência e a qualidade dos serviços (eliminando as distorções existentes), e terceiro a implementação de medidas focadas para fomentar as condições estruturais de negócio. Todas as reformas laborais definidas no programa têm como base este princípio, o da promoção da eficiência e da produtividade baseada na flexibilização e na redução de custos (Commission. 2011)

Costa (2009) refere que “o processo de flexibilização apoiado e desenvolvido pela CE se baseia no modelo dinamarquês, no entanto a reforma laboral empregue pelos planos de austeridade não detém da total substância da flexisegurança sendo mais flexível do que seguro”.

Esta afirmação apesar de ser referente ao período anterior à crise económica veio espelhar a realidade das reformas laborais nacionais nos anos seguintes (período de ajustamento económico). Posteriormente, será analisado com maior detalhe as alterações legislativas do referido período. Esta fase é diferente das outras duas devido ao seu carácter coercivo, não promovendo uma evolução da flexisegurança ponderada respeitando as realidades socioeconómicas e institucionais dos diversos Estados-Membros, mas promovendo uma flexibilização com intuito de responder da melhor maneira ao contexto de crise, detendo as reformas da altura conteúdo de flexibilização, mas não de segurança.

O relatório “*Flexicurity in Europe*” (2013) tem o objetivo de analisar como a flexisegurança conseguiu sobreviver à crise. A CE afirma que a flexisegurança aumentou na maior parte dos países, sendo observável o aumento de rotatividade laboral especialmente nos países bálticos e do centro da Europa. No caso dos países do Sul, é visível um aumento de trabalhadores temporários involuntários. Este fenómeno não é considerado como um resultado bem-sucedido da estratégia de implementação da flexisegurança, mas sim com uma consequência da redução da atividade económica. (Commission, Flexicurity in Europe, 2013).

Outra questão identificada nestes países é o seu contexto pouco propício à implementação da flexisegurança na sua plenitude, isto porque, as restrições vindas da necessidade orçamental colidiram com a necessidade de direcionar despesas públicas para a garantia de elevados níveis de segurança.

Os contratos atípicos (uma medida típica da promoção da flexibilização externa) já eram uma realidade nos trabalhadores mais jovens, tendo sido intensificada após o período de crise. Estes contextos podem proporcionar contextos de precariedade laboral, nas situações que é visível um salário muito baixo, sucessivas interrupções na carreira e uma grande exposição ao risco de desemprego, aliado a isto no período de crise foi observável uma redução do investimento privado no desenvolvimento do capital humano destes tipos de trabalhadores.

Seguindo a lógica da flexisegurança, esta detém a sua maior habilidade na capacidade de garantir sucessivas transições com sucesso (entre desempregado/empregado; situação flexível/situação permanente). Algo que não tem sido alcançável em Portugal, tendo o período de crise agravado esta situação. Isto é referenciado neste relatório como um dos grandes problemas das reformas laborais.

Esta fase marca uma mudança na estratégia europeia, a crise económica trouxe consigo novos desafios à implementação do modelo, nomeadamente, em países com modelos estruturais e institucionais muito distintos dos países de origem. Durante o período de crise foi fomentada a flexibilidade laboral ganhando uma posição de destaque enquanto o conceito da segurança viu-se contraído devido ao défice público e às regras orçamentais.

4.2. Análise da rede de transferência: a evolução legislativa dos contratos atípicos

De seguida será analisada a evolução legislativa dos contratos atípicos em Portugal dentro do *framework* de Evans e Daves (1999), correspondendo às três dimensões de análise.

1º permitindo observar as dinâmicas estruturais (endógenas e exógenas) capazes de influenciar o processo de transferência, 2º construir a rede de transferência da flexisegurança e 3º analisar o processo de transferência política de cada contrato estudado

Fase 1: Conceptualização do contexto de transferência

Como foi em cima referido, esta dimensão analítica é baseada na teoria de Wendt (1987), este fornece uma metateoria que permite compreender o sistema social baseado no contexto estrutural que está inserido, permitindo também identificar os agentes e as estruturas (conjunto de elementos relacionados que ocupam uma posição dentro de uma organização social) da globalização.

Esta teoria conceptualiza os agentes e as estruturas como entidades mutuamente constitutivas, mas ontologicamente distintas.

Para os autores, este processo está fortemente ligado a casos de *policy transfer*, facilitando os seus processos e criando oportunidades para a criação e aparecimento de novas estruturas e agentes. O processo de *policy transfer* promove o contexto da globalização, através de oportunidades mais complexas, como é o caso da UE enquanto plataforma massiva de transferência de políticas (Radaelli, 2000 citado por Bulmer, S. et al 2007).

A questão central desta dimensão é entender até que ponto estas estruturas externas condicionam a decisão política nacional, analisando quais as facilitações e restrições contextuais existentes. Esta dimensão é comum aos três tipos de contratos, devido ao mesmo contexto internacional vivido. Para responder a esta questão os autores baseiam-se na teoria de Cerny (1992) baseada na transformação do Estado Providência e industrial para um modelo baseado na promoção da competitividade. Para este autor (1992) existem cada vez mais formas de transferência baseadas na comercialização/mercadorização do próprio Estado, com intuito de obter mais vantagens competitivas das atividades económicas nacionais industriais e financeiras.

Para Cerny (1998) a transformação do Modelo Estado, para um Modelo de Competição esta cada vez mais presente na direção política dos processos correspondentes à globalização.

Este contexto de crescente mercadorização na agenda política internacional tem levado à procura constante de vantagens competitivas a nível nacional e internacional, o que tem contribuído para o aumento de casos de *policy transfer*. Assim, esta dimensão é pertinente para contextualizar e posicionar o processo de transferência a ser estudado. No Anexo 1 está incluído o quadro de Wendt (1987), relativo aos fatores endógenas e exógenas, através da sua análise é

possível concluir que elementos económicos, tecnológicos, ideológicos e institucionais condicionam o processo político nacional.

Este quadro serve como ponto de partida para a elaboração da rede de transferência da flexisegurança, sendo que este nasceu da necessidade dos países se adaptarem a um contexto mais competitivo, estando mais exposto à concorrência internacional. Neste contexto os Estados-Membro e as estruturas regionais (neste caso a UE) tiveram que delinear uma estratégia capaz de adaptar da melhor maneira a realidade laboral europeia às necessidades dos paradigmas internacionais, promovendo o modelo europeu da flexisegurança.

Fase 2: Caracterização da rede de transferência da flexisegurança

Partindo do pressuposto de um contexto cada vez mais competitivo que exige uma constante transformação do Estado, a segunda dimensão é medida através da exposição das características da rede de transferência elaborado pelos autores Evans e Dave (1999) (Anexo B) baseado no modelo da comunidade política (Marsh e Rhodes) e da comunidade epistémica (Adler e Haas).

Este quadro serve para identificar os principais atores da rede e conceptualizar as relações entre eles. “A rede de transferência política fornece um contexto de evolução de interações complexas entre os Estados e a agenda política internacional, forjada através de interação entre Estados, não-estados, transnacionais e atores internacionais” (Evans & Jones, 1999).

De seguida será elaborado a rede referente à transferência da flexisegurança em Portugal, os processos de transferência relacionados com os contratos atípicos estudados nascem, a partir de um certo momento, da rede de transferência da flexisegurança. Esta rede engloba os diversos atores inseridos e mostra as suas relações referentes à interação, recursos e poder existente.

1. Características da rede de transferência da flexisegurança

1.1. Membros e tipos de interesse: Internacionais (atores globais, transnacionais e supranacionais): UNICE, CEEP, CES, FMI, CE; FMI, BCE, EEGF, OMCE, EEO; Nacionais (governos, partidos políticos parceiros sociais): XV governo constitucional de Portugal, chefiado por Durão Barroso; XVII Governo, chefiado por José Sócrates e XIX governo, chefiado por Passos Coelho. Partidos políticos: BE e PCP contra os processos de desenvolvimento de flexibilidade; PS PSD e CDS a favor destes processos; Parceiros sociais: UGT maioritariamente contra, UCGT sempre contra.

2. Integração

2.1 Frequência da interação – 1ª Fase (2003-2007) frequência de interação baixa. Visível na avaliação da agenda de Lisboa de 2005, pouca capacidade de definir uma estratégia; Interação anual com os documentos referentes à; **2ª Fase (2007-2011) interação intensificada:** A implementação da flexisegurança trouxe novos desafios, acompanhado por um acompanhamento mais pormenorizado por parte da CE e das comunidades especialistas (EEGF); soft laws **3ª Fase (2011-2014) alta frequência de interações.** Caracterizado pelo o MoU, o desenvolvimento legislativo neste período teve um acompanhamento estreito do FMI, CE e BCE.

2.2 Continuidade – Continuação da rede de transferência da flexisegurança, apesar da crise económica ter vindo a alterar agenda europeia, a flexisegurança continua a ser uma das prioridades da CE, como é visto no documento referente ao projeto Europa20.

2.3 Consenso – Conflito de valores entre os vários governos, entidades internacionais, partidos da oposição e parceiros sociais. Enquanto os agentes privados e supragovernamentais (a UE neste caso) procuram aumentar a flexibilidade do mercado de trabalho, com intuito de o tornar mais dinâmico, os parceiros sociais procuram garantir uma maior segurança para estes trabalhadores.

3. Recursos

3.1 Distribuição de recursos dentro da rede – Os recursos dos agentes de transferência, correspondem ao conhecimento e aos melhores meios para concretizar o propósito da rede. Apesar da importância dada ao diálogo social para a implementação da flexisegurança, os parceiros sociais nacionais tiveram pouca capacidade de influenciar a decisão política apoiada pelas entidades transnacionais.

3.2 Distribuição dos recursos – As reformas legislativas foram elaboradas com conhecimento da CE, tendo acompanhado as fases do aumento da interação, quanto mais interação mais recursos o decisor político teve para efetuar a transferência da “melhor” maneira.

4. Poder – A implementação da flexisegurança, nomeadamente da sua primeira componente ainda não foi garantida, sendo expectável uma situação de win-win. É visível que isto ainda não foi obtido, fazendo parte agora do projeto Europa20.

Fase 3: Processos de transferência de cada contrato atípico estudado

Esta terceira análise é baseada nos quadros de processos políticos (voluntário e coercivo) (Anexo 3), no entanto o seu uso no presente trabalho sofrerá uma alteração, isto porque, os

processos de transferência estudados não são exclusivamente voluntários ou coercivos, de acordo com o espaço de tempo delimitado é expectável que seja observado uma variação em relação à sua forma, para compreender da melhor maneira esta variação foi usado o quadro referente à transferência voluntária, acrescentado os elementos coercivo nos respetivos contratos. De acordo com Dolowitz e Marsh (2000) os casos de coercividade podem ser identificados em processos que os atores transnacionais obrigam Estados adotarem determinados programas, sendo os governos nacionais obrigados a submeterem-se às suas exigências.

Os doze passos analíticos também foram agrupados em três grupos distintos com intuito de clarificar análise. O primeiro grupo corresponde do 1º ao 3º passo (identificação do problema político); segundo grupo, 4º ao 9º passo, (orientações políticas e formulação da rede de transferência) e, por fim, o terceiro grupo, o 10º ao 12º passo (a implementação de elementos transferidos na política nacional).

A) Análise do processo político da transferência do contrato a prazo

1ª fase (Reconhecimento, Procura e Contacto)

Baseado na primeira dimensão de análise, devemos posicionar o fenómeno estudado dentro da conjuntura internacional.

A pressão internacional tem contribuído para o desenvolvimento da flexibilidade contratual, o contrato permanente tem sofrido uma crescente pressão estado cada vez mais incapaz de cobrir todas as situações laborais existentes em Portugal.

Desde 1976, com o decreto-lei nº781/76 de 28 de outubro passou-se a considerar o contrato a prazo como um fator dinamizador do mercado de trabalho. A diretiva 99/70/CE foi o primeiro sinal da política europeia para o contrato a prazo, procurando uniformizar o seu regime jurídico. Em 2003 com a entrada em vigor da 1ª versão do C.T foi dado um passo importante no sentido de reforçar a posição deste contrato no mercado de trabalho e de respeitar as diretivas europeias elaboradas na década anterior.

2ª fase (Surgimento de uma rede alimentadora de informação; cognição, receção e emergência da rede; elite e mobilização cognitiva, interação)

Após o reconhecimento europeu da necessidade de reformar os mercados de trabalho, foi se estabelecendo uma rede de transferência da flexisegurança, como é oficial desde 2007.

Esta segunda fase do processo de transferência é referente aos mecanismos políticos que promoveram o desenvolvimento desta rede.

Após 2007, a flexisegurança assume um papel central, sendo considerado pela CE como o melhor modelo para responder às exigências internacionais. É neste período (2007-2009) que são realizados diversos documentos e relatórios promovendo a sua implementação, tendo em conta, a situação laboral nacional.

3ª fase (Decisão entra no processo político, processo, implementação)

Nesta fase é apresentado a evolução legislativa nacional referente ao contrato a prazo, analisando as reformas neste espaço temporal (2003-2014) é possível identificar sete alterações legislativas (1ª versão do C.T, 2003; 2ª versão do C.T, 2009; Lei nº53/2011; Lei nº3/2012; Lei nº23/2012; Lei nº 69/2014; Lei 76/2013).

Estas alterações podem ser divididas em dois momentos de transferência distintos. O Primeiro entre 2003 e 2010, referente a um período de transferência voluntária enquanto o período entre 2011 e 2014 é referente a um período de transferência coerciva (MoU).

A primeira versão do C.T em 2003, elaborado pelo XV governo constitucional português (PSD-CDS, presidido pelo Primeiro-ministro Durão Barroso), trouxe consigo uma maior flexibilização laboral (Ribeiro Strech, 2012).

As principais alterações legislativas do C.T podem ser identificadas seguindo Ribeiro Strech (2012):

Flexibilidade:

- Natureza supletiva da maior parte das normas que compõem o regime jurídico do contrato a termo (art. 128.º);
- Critério geral (elenco exemplificativo) para admissibilidade da contratação a termo certo (nº1 do art. 129);
- Contratação a termo para substituição indireta de trabalhador [al. A) do nº2 do art. 129.];
- Duração e renovação do contrato a termo certo: limite máximo de 3 anos (regra) e de duas renovações: renovação adicional, desde que a duração não seja inferior a um nem superior a três anos (nºs 1 e 2 do art 139); limite máximo de dois anos para os casos previsto no nº3 do art. 139, salvo quando se trate de trabalhador à procura de primeiro emprego, em que o limite é de 18 anos meses;

- Compreensão por caducidade apenas quando esta decorra de declaração do empregador correspondendo a 3 ou 2 dias de retribuição base e diuturnidades por cada mês de duração do contrato, consoante o mesmo tenha durado por período inferior ou superior a 6 meses (art.388.º), deixa de haver compensação nos casos previstos na al.d) do n.º2 do art.392.º;

Segurança:

- Proibição da política dos contratos sucessivos (art. 13.º);
- Supressão da regra que determinava a nulidade do contrato de trabalho a termo celebrado em momento posterior à aquisição pelo trabalhador da qualidade de trabalhador;
- Denúncia do contrato por parte do trabalhador passa a estar sujeita a um aviso prévio de 8 dias (n.º1 do art. 388);
- Indemnização por despedimento ilícito passa a abranger os danos não patrimoniais [artigos 440.º, n.º2, al. a) e 443.º, n.º1 e 3];
- Obrigatoriedade de formação profissional para trabalhadores contratados a termo por período superior a 6 meses (art.137);

Este documento nasce da necessidade nacional de organizar a sua matéria laboral, codificando-a, aproveitando também para transpor as diretivas europeias elaboradas até à data. Como foi afirmado por Ribeiro Strech esta reforma trouxe consigo uma maior flexibilização laboral que veio contribuir para uma precarização da situação laboral destes trabalhadores. Para a EEO (2006), este C.T permitiu uma modernização nas leis do trabalho em Portugal tendo, no entanto, sido considerado insuficiente.

Em 2006, em Portugal é desenvolvido pelo XVII Governo Constitucional (PS, presidido pelo Primeiro-Ministro José Sócrates) a versão do Livro Verde português que procurava corresponder às recomendações europeias no sentido de reformar o mercado de trabalho. A Segunda versão do C.T em 2009 (tendo como base o Livro verde português), elaborado por este Governo veio responder ao contexto europeu atual, caracterizado pela transferência da flexissegurança

A 2º versão do C.T nasce assim deste contexto, trazendo uma legislação mais virada para o aumento da segurança do trabalhador a prazo, as principais alterações são identificadas por Ribeiro Strecht (2012). Sendo estas:

Flexibilidade:

- Alargamento das matérias que não podem ser afastadas por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho (139.º)
- Contratação a termo para o início de laboração de estabelecimento apenas para empresas que empreguem menos de 750 [al.a) do n.º 4 do art. 140.º]
- Contratos de muito curta duração (art. 142.º: Atividade sazonal agrícola ou realização de eventos turísticos de duração não superior a uma semana; dispensa de forma escrita; comunicação da celebração mediante preenchimento de formulário eletrónico)

Segurança:

- Formação profissional a partir de três meses de duração do contrato (eram necessários 6 meses) – n.º 2 do art. 131.º
- Contratos sucessivos: proibição passa abranger os contratos de trabalho temporários e os de prestação de serviços (n.º1 do art. 143.º) e aplica-se quando o contrato seja celebrado com as entidades referidas n.1 do art.º; o n.º do art. 143-º proíbe a sucessão continuada ou intercalada de contratos, exceto nos casos previstos nas alíneas a) a d) do seu n.º2; o n.5º do art. 148 aplica-se às hipóteses previstas nas alíneas a) e b) do nº2 do art.143.º (quando haja sucessão continuada de contratos).
- Eliminada a renovação adicional, fixando-se, como regra, o limite máximo de três anos, com possibilidade de renovações até 3x (n.º1 art.139);

A segunda versão do C.T traz consigo um reforço jurídico da posição do trabalhador a prazo, que veio equilibrar onexo entre a flexibilidade e a segurança. A proibição dos contratos sucessivos e a diminuição do tempo necessário para ter direito a formação (de 6 meses para 3 meses) são medidas importantes no garante da flexisegurança, promovendo uma maior segurança. Para Manuel Fernandes (2018), este C.T veio banalizar o recurso ao contrato de trabalho a prazo, tendo este passado de uma cláusula contratual acessória para uma modalidade contratual. Isto vai ao encontro do modelo europeu da flexisegurança que desde o início que tem promovido o incentivo a novos arranjos contratuais.

Estes dois momentos legislativos são considerados voluntários dentro do processo de europeização, sendo que Portugal não foi obrigado a submeter nenhuma alteração específica à exceção das diretivas que tinham datas para a sua transposição.

A partir de 2011 com o MoU foram elaboradas cinco alterações legislativas de teor coercivo, todavia estas medidas não tinham como fundamento a flexisegurança, mas sim a

necessidade de flexibilizar o mercado de trabalho com intuito de garantir uma maior competitividade e produtividade e sequentemente uma melhor resposta à crise financeira.

Ao longo deste período os focos principais foram: (1) o aumento das renovações extraordinárias e (2) a reconfiguração do cálculo de compensação dos contratos de trabalho atípico (Afeta também os outros contratos estudados) que vieram diminuir a segurança destes trabalhadores.

A lei nº 53/2011 corresponde à primeira reconfiguração dos sistemas de compensação, esta trouxe consigo a adição do artº 388-A, estabelecendo um novo sistema de compensação em diversas modalidades de cessação dos contratos de trabalho a termo. O mais importante a reter deste documento é o seu novo mecanismo de cálculo das compensações das diversas modalidades (alterando logo de 30 dias para 20 dias) a partir de dia 1 de novembro. Estes contratos teriam direito a 20 dias de retribuição base e diuturnidades por cada ano completo de antiguidade em caso de cessação. Este diploma veio diminuir a dimensão da segurança deste contrato

A lei nº 3/2012 corresponde a um regime excecional e temporário de renovações extraordinárias dos contratos de trabalho a termo certo que até 30 de junho de 2013, atinjam os limites máximos da sua duração.

Como Strech Ribeiro (2012) afirma, esta lei é uma resposta ao contexto estrutural (altos níveis de desemprego), tendo o legislador optado por medidas de índole flexível para colmatar este problema, o limite de vigência dos contratos que forem objeto de renovação extraordinária é de 31 de dezembro de 2014, existindo a possibilidade de duas renovações extraordinárias, cuja duração total não poderá ultrapassar os 18 meses, sendo que cada uma das renovações não poderá ser inferior a um sexto da duração. Esta lei veio aumentar a dimensão da flexibilidade.

A lei nº 23/2012 foi a reforma mais ampla em todo o processo de ajustamento económico, em relação aos contratos a termo, foram alteradas as normas em relação ao contrato de muita curta duração, tendo sido o período prolongado, de uma semana para quinze dias e aumentado a duração total de contratos com o mesmo empregador (de 60 para 70). Em relação à reconfiguração do cálculo da compensação cessação de contrato, esta lei permitiu uma generalização dos trabalhadores cobertos por estas novas regras, podendo agora ser aplicadas aos contratos a termo celebrados antes de dia 1 de novembro. Esta lei continuou a diminuir a segurança destes trabalhadores.

A Lei nº 69/2013 veio definir as últimas regras referentes ao cálculo da compensação, seguindo o artº 6 (regime transitório de cessação de contrato de trabalho a termo e de contrato de trabalho), no período de duração do contrato até setembro de 2013, o montante da

compensação corresponde a 20 dias de retribuição base e diuturnidades por cada ano completo de antiguidade; em relação ao período referente a 1 de outubro de 2013, o montante é de 18 dias de retribuição base e diuturnidades por cada ano completo de antiguidade, nos anos subsequentes, a caducidade passa a ser baseada em 12 dias de retribuição base e diuturnidades. Esta lei veio materializar o perspectivado no MoU (o planeamento inicial do MoU era referente a 10 dias, objetivo que não foi alcançado). Esta lei continuou a diminuir a vertente de segurança deste contrato.

A lei nº Lei 76/2013 é referente à última alteração legislativa correspondente às renovações extraordinárias. Este diploma dá possibilidade deste contrato ser objeto de duas renovações extraordinárias que, até dois anos após a entrada em vigor da presente lei, atinjam os limites máximos de duração estabelecidos noº 1 do artigo 148º do C.T ou na lei 3/2012 (artº 2,1º alínea). Esta lei também inclui que todas as renovações extraordinárias ao abrigo deste diploma respeitam as alterações efetuadas com a Lei 69/2013.

Durante o período do MoU foi visível o desenvolvimento de uma política de emprego nacional focada na flexibilização das relações laborais, não tendo sido acompanhada por medidas de segurança, pondo em causa a posição do trabalhador. Como Keller (2015) afirma a precariedade advém do tempo em que os trabalhadores se encontram em situações temporárias, estas quatro alterações legislativas vieram promover o aumento do tempo (sucessivas renovações extraordinárias) e vieram diminuir a segurança e estabilidade (reconfigurações no cálculo de compensações) e que contribuiu para o desequilíbrio entre segurança e flexibilidade e sequentes contextos de precariedade laboral.

B) Análise do processo de transferência do contrato temporário.

1ª fase (reconhecimento, procura, contacto)

Devido ao mesmo problema identificado no contrato a prazo, existia uma exigência de adaptar a realidade contratual à conjuntura internacional. A UE desde a década de 90 que promove a flexibilização dos mercados de trabalho, todavia em comparação com os outros contratos estudados, este não obteve a sua diretiva ainda nesta década, devido a várias falhas no consenso entre os diversos atores sociais, tendo sido só elaborada em 2008.

Este contrato, no entanto, já existia em Portugal, tendo sido introduzido pelo decreto de lei nº 258/89, sofrido as respetivas alterações legislativas com a lei nº 39/96, lei nº 146/99 e lei nº 99/03.

Até ao surgimento da rede de transferência da flexisegurança, a decisão política nacional foi elaborada com autonomia política, apesar de ter em conta as recomendações gerais da UE no sentido de flexibilizar e fomentar outras modalidades contratuais.

2ª fase (Surgimento de uma rede alimentadora de informação; cognição, receção e emergência da rede; elite e mobilização cognitiva, interação, evolução)

Desde 2007, a flexisegurança detém um papel central, sendo considerado pela CE como o melhor modelo para responder as necessidades as exigências internacionais. É neste período (2007-2009) que serão realizados diversos documentos e relatórios promovendo a melhor implementação, tendo em conta, a situação laboral nacional.

A diretiva do contrato de trabalho temporário nasce um ano após esta oficialização (2008), tornando este um contrato de trabalho importante para este modelo, visto como uma ferramenta de flexibilidade externa.

3ª fase (Decisão entra no processo político, processo, implementação)

Este contrato também sofre dois períodos distintos de transferência. O primeiro período caracterizado como voluntário é composto pela lei 19/2007, 2º versão do C.T; Lei 7/2009; Decreto-Lei 260/2009; enquanto as leis nº 53/2011, 23/2012, 69/2013 e 5/2014 são elaboradas num contexto de transferência coerciva, tendo o objetivo de reconfigurar novo cálculo da compensação destes contratos e de simplificar o acesso a regimes de trabalho temporário.

A primeira etapa é identificada na seguinte legislação, lei nº 19/2007 e decreto de lei nº260/2009. A lei nº 19/2007 veio revogar o decreto de lei nº 258/89, aprovando um novo regime jurídico do trabalho temporário. O decreto de lei nº 260/2009 veio materializar as recomendações da CE expressas na diretiva correspondente, harmonizando as normas e princípios de acordo com a convenção de 181 da Organização Internacional do Trabalho relativa às agências de emprego privado.

A segunda etapa é referente às alterações no contexto coercivo, em relação as mudanças impressas pela Lei nº 53/2011, Lei nº 23/2012, Lei nº 69/203 e a lei nº5/2014. Estas alterações tiveram como resultado a diminuição da segurança destes trabalhadores enquanto a lei 5/2014 veio aumentar a sua vertente flexível, tendo sido o seu regime simplificado.

A lei de nº19/2007 e o sequente decreto-lei nº260/2009 são dois documentos legislativos basilares na análise deste contrato, na medida em que promove um regime jurídico para esta modalidade e tenta uniformiza-lo com as regras europeias.

A partir do MoU a estratégia definida para este contrato na lógica da flexisegurança (arranjos contratuais e flexíveis) foi alterada, passando a ser primordial o garante de uma maior flexibilidade e produtividade, as leis correspondentes à reconfiguração do cálculo de compensação (Leis nº 53/2011, 23/2012 e 69/2013) vieram diminuir a segurança destes trabalhadores ao mesmo tempo que o seu acesso foi simplificado (lei nº 5/2014) o que aumentou a flexibilização.

Do ponto de vista da transferência, é possível identificar um processo voluntário até 2011, sendo que até 2008, não existia nenhuma recomendação concreta em relação a este contrato, tendo Portugal já legislação desde 1996 neste sentido.

Em relação às reformas referentes ao período do MoU, estas detiveram de um carácter coercivo, no sentido em que foram estipuladas reformas legislativas no sentido de flexibilizar mais esta modalidade, procurando uma maior produtividade e competitividade e não um modelo seguro e flexível.

C) Processo de transferência do contrato parcial

1ª Fase (reconhecimento, procura, contacto)

O contrato de trabalho a tempo parcial surge como um dos primeiros instrumentos de flexibilização, beneficiando quer as empresas (flexibilidade numérica interna) quer os trabalhadores (capacidade de conciliação entre vida pessoal e profissional). Desde os primeiros documentos da CE (especialmente na década de 90) que é recomendado o incentivo a este vínculo, tendo sido, inclusive, o primeiro contrato a receber uma diretiva europeia. Esta foi transposta pela lei de 119/99 que considera o contrato de trabalho parcial “um período normal de trabalho semanal igual ou inferior a 75% do praticado a termo completo numa situação comparável”.

No entanto, este contrato não teve o impacto esperado na sociedade portuguesa tendo tido muito pouca expressão na realidade portuguesa (como é possível confirmar na Figura 3 do Anexo D).

2ª fase (Surgimento de uma rede alimentadora de informação; cognição, receção e emergência da rede; elite e mobilização cognitiva, interação, evolução)

Este contrato nasce muito cedo, tendo sido desde a década de 90 suportado pelas entidades transnacionais. A EEE (1997), Estratégia de Lisboa (2000) são exemplos de documentos que incentivam o apoio este arranjo contratual. Após 2007 com o surgimento da rede de

flexisegurança, este contrato ganhou um novo impulso no sentido de tentar garantir uma maior segurança.

3ª fase (Decisão entra no processo político, processo, implementação)

A primeira versão do C.T 2003 não alterou a definição trazida pela lei nº 119/99 que mantinha a predominância da percentagem, que não levava a uma clara interpretação da lei.

A Segunda versão do C.T 2009 trouxe uma nova definição do contrato parcial que corresponde a um “período normal de trabalho semanal inferior ao praticado a tempo completo em situação comparável” e outras alterações que permitiram o uso mais generalizado. *“O C.T de 2009, introduziu dissimuladamente uma alteração no regime do contrato de trabalho a tempo parcial com um alcance prático muito significativo, tendo sido também introduzido que este tipo de trabalho pode ser elaborado em qualquer dia do mês”* (Carvalho, 2011).

Com o programa de ajustamento económico, os trabalhadores parciais sofreram com os ajustamentos, nomeadamente com a reconfiguração do cálculo de compensação por cessação de contrato (lei 53/2011; lei 23/2012; lei 69/2013).

Neste contrato também é possível distinguir os dois tipos de transferência distintos. O processo de transferência voluntário é referente à primeira e segunda versão do C.T caracterizado por ser um processo normativo de europeização, sendo que as alterações legislativas tiveram que respeitar as recomendações europeias, mas detinham de autonomia política para o fazer. No período do MoU, este contrato sofreu alterações coercivas em relação à sua segurança, tendo sido prejudicado pelos arranjos na compensação dos contratos de trabalho.

Em Portugal, a evolução deste tipo de trabalhadores tem sido muito associada ao seu carácter involuntário, de acordo com a Eurostat, em 2004 a percentagem de trabalhadores involuntários era de 29,7 % tendo crescido até os 49,3% até 2014. O MoU veio enfatizar esta situação que promoveu uma precariedade laboral

Os altos níveis de involuntariedade podem ser representantes disto mesmo, de um desequilíbrio entre a flexibilidade e segurança.

5. DISCUSSÃO DE RESULTADOS

No capítulo anterior procedeu-se a uma análise multinível, tendo como intuito a exposição da rede e do processo de transferência ocorrido. No presente capítulo, procurar-se-á responder às hipóteses anteriormente levantadas.

H1 – A evolução da legislação correspondente aos vínculos contratuais atípicos é um processo de *policy transfer* no quadro da europeização de políticas nacionais

Esta hipótese é centrada na análise do processo de transferência identificado na evolução da legislação dos contratos atípicos. Assumindo a europeização como um processo complexo de transferência de políticas públicas, é pertinente definir a forma de transferência e os mecanismos de europeização presentes neste caso de estudo.

Baseado no *continuum* de Dolowitz e Marsh (2000), foi possível enquadrar a forma da transferência desta evolução, permitindo a identificação de dois períodos distintos quanto à forma. O primeiro analisado corresponde a um processo voluntário (2003 a 2011), de acordo com os autores, o processo de formação da EU é muito relacionado com esta forma, havendo um grau de negociação entre os estados-membros e as entidades supragovernamentais. Este período é caracterizado pela elaboração de uma grande quantidade de documentos técnicos e de acompanhamento à decisão política.

A transferência da flexisegurança é nesta altura um processo voluntário de transferência, respondendo às necessidades e às conjunturas nacionais. O segundo período analisado corresponde a um processo coercivo. De acordo com Dolowitz e Marsh (2000), estes casos são visíveis quando existe um programa político a ser implementado no Estado-Membro. Portugal de 2011-2014 esteve subtido a um programa de ajustamento económico que possibilitou uma transferência mais acelerada no que respeita a matéria laboral (não sendo concretamente para a flexisegurança). Associando esta forma aos processos de europeização é possível identificar os diversos mecanismos isomórficos na evolução legislativa nacional.

Analisando o período anterior à data temporal delimitada, é possível observar mecanismos coercivos, relativos a ferramentas de *hard law*, estes correspondem diretamente às diretivas elaboradas pela CE. O primeiro período (2003-2011) analisado corresponde a um processo isomórfico mimético, caracterizado por um grande desenvolvimento de informação técnica elaborada pela CE, numa primeira fase orientadas pela EEE e pela estratégia de Lisboa (2000) e numa segunda fase pelo planeamento CE respondente à flexisegurança. O segundo período corresponde ao programa de ajustamento da Troika caracterizado por um processo isomórfico coercivo, havendo mecanismos específicos da CE, FMI e BE para implementar determinadas reformas estruturais.

O primeiro período cobre desde a primeira versão do C.T até 2011, sendo visível a segunda versão do C.T que procura responder mais às exigências europeias. O segundo período

coercivo é referente ao programa de ajustamento económico e às reformas laborais subjacentes, o maior intuito passava por uma maior flexibilização, para responder ao contexto de crise.

Assim, na hipótese 1 é possível definir esta evolução num processo de transferência política, mais concretamente num fenómeno de europeização.

Após a contextualização deste fenómeno como um processo de transferência é pertinente observar o seu conteúdo e como a transferência decorreu.

H2 – A evolução da legislação sobre vínculos laborais atípicos é um processo de transferência do modelo europeu da flexisegurança.

Para responder a esta hipótese, foi analisado o conteúdo dos mecanismos de *soft law* inerentes ao modelo de flexisegurança, nomeadamente, da primeira componente (arranjos contratuais flexíveis e seguros) que definem a necessidade de promover uma maior flexibilização contratual respeitando a doutrina da flexisegurança. A rede de transferência da flexisegurança permite observar os atores inerentes a este processo e a analisar as suas relações na sua implementação.

A partir da segunda versão do C.T 2009, foi assumida uma estratégia nacional virada para o aumento da flexibilidade, procurando caminhar para flexisegurança. A partir deste momento as reformas referentes aos vínculos contratuais foram suportadas por este modelo.

Após a crise de 2008 e o programa de ajustamento económico de 2011, o planeamento europeu referente à flexisegurança sofreu alterações, estas bem visíveis no desenho programático do MoU. As reformas laborais expressas neste período, tiveram um teor de flexibilização, como é visível em cima, não sendo acompanhado por reformas relevantes na área da segurança, nomeadamente em relação à reconfiguração do cálculo de compensação de cessação de contrato de trabalho que afetou todos os vínculos atípicos estudados.

Na segunda parte da transferência, considerada coerciva, o objetivo central foi tornar estes vínculos mais flexíveis, com intuito de promover uma rápida retoma económica, os contratos atípicos serviram aqui como instrumentos de flexibilidade (a prazo e temporário, flexibilidade numérica externa, parcial flexibilidade numérica interna), tendo assim consequências quer para os trabalhadores quer para as empresas.

Esta hipótese é possível concluir que a flexisegurança fez parte da agenda política europeia até 2008 (a crise económica veio definir outras prioridades na política europeia de emprego) tendo sido alterado a partir deste momento. De acordo com as *soft laws* e a análise da legislação nacional é perceptível que esta, não tem correspondido a uma transferência na sua totalidade da flexisegurança. No programa de ajustamento económico foi aumentado os

mecanismos de flexibilidade, sendo que em relação à segurança, houve uma contração dos custos públicos que pôs em causa o equilíbrio ideal entre estes dois conceitos.

Em suma, nesta hipótese é possível afirmar que após a crise económica a evolução da legislação deixou de corresponder ao modelo de flexissegurança, focando-se na promoção da flexibilização

H3 - O processo de transferência da primeira componente da flexissegurança é um processo de emulação incompleta.

Nesta hipótese é procurado identificar a transferência da primeira componente da flexissegurança como um processo de emulação incompleta (até 2014). Partindo dos resultados da segunda hipótese, o MoU veio alterar a agenda europeia em relação à transferência deste modelo, comprometendo a emulação desta componente.

Neste período a flexissegurança foi um termo que desapareceu tendo sido as suas componentes tratadas separadamente, procurando aumentar a flexibilidade com intuito de melhorar uma resposta à crise. O recurso à flexibilidade externa (a prazo e temporário) e à flexibilidade interna (parcial) foi intensificada, no entanto a sua vertente de segurança foi diminuída, promovendo, desta forma, um maior desequilíbrio entre a segurança e a flexibilidade em Portugal.

O recurso a vínculos atípicos aumentou³ (Anexo D) sendo que a sua proteção social diminuiu (Anexo E, fig 4), que levou a um aumento de exclusão social neste período, sendo os trabalhadores atípicos os principais afetados. Devido a este desequilíbrio esta emulação é considerada incompleta, no sentido em que elementos importantes da política (neste caso, a vertente de segurança) não foram garantidos, levando ao aumento de situações precárias de trabalho.

Como Keller (2005) afirma, os contratos atípicos não são sinónimos de vínculos precários, no entanto, podem-se desenvolver nestas situações. Devido ao aumento da flexibilidade e da contração dos custos públicos na segurança social do trabalhador, o número de situações precárias aumentou em Portugal, tendo as situações involuntárias aumentado consideravelmente.

³ As figuras referentes à evolução estatística destas modalidades contratuais sofrem uma quebra no período da Troika, não devido à diminuição da sua procura, mas sim devido à destruição de muitos postos de trabalho temporários.

Em suma, esta hipótese tem como propósito identificar o desenvolvimento legislativo destes contratos como incompletos no sentido de responderem ao objetivo do modelo europeu da flexisegurança, e mostrar consequências de o processo de emulação ser incompleto, nomeadamente, a precariedade laboral que foi enfatizada com estas medidas.

6. CONCLUSÕES

O presente trabalho nasce numa fase de pós-crise e de pós-troika. O que motivou a realização deste trabalho foi o visível aumento da precariedade laboral caracterizado por medidas que promoviam uma maior flexibilidade em vez de uma flexissegurança. Foi tentado nesta investigação perceber as origens da precariedade analisando os processos de transferência da flexissegurança em Portugal. Um dos problemas estruturais em Portugal é a sua acentuada segmentação laboral entre trabalhadores atípicos e permanentes, a flexissegurança procurou colmatar este problema, no entanto devido ao período de crise e consequente programa de ajustamento económico, a agenda europeia em relação à transferência deste modelo foi alterada, promovendo uma maior flexibilidade e uma contenção dos custos públicos, não permitindo um investimento na segurança paralelo à flexibilidade.

Baseado na questão de pesquisa “mudança nos contratos atípicos em Portugal (2003-2014) – o caso da emulação incompleta da política europeia da flexissegurança” foi procurado entender o processo de transferência da política europeia da flexissegurança, com o objetivo de perceber se este corresponde a um processo de emulação incompleta. Para isto foram elaboradas três hipóteses com a tentativa de explicar a questão anteriormente anunciada.

Na primeira hipótese “a evolução da legislação correspondente aos vínculos contratuais atípicos é um processo de *Policy transfer* no quadro da europeização de políticas nacionais” foi procurado identificar a evolução legislativo como um processo de europeização, como foi visto em cima a CE é considerado um motor de transferência massiva (Radaelli), foram identificados documentos desde a década de 90 com o intuito de reformar o mercado de trabalho e consequentemente os contratos atípicos, tendo sido provado a existência de um processo de *policy transfer*, para esta hipótese foi utilizado o continuum de Dolowitz e Marsh (2000) para enquadrar este processo, tendo sido definido dois momentos distintos de transferência, o primeiro voluntário (2003-2010) caracterizado por um transferência normativa da UE que inicialmente promoveu uma flexibilização do mercado de trabalho e depois a flexissegurança. O segundo momento é coercivo (2011-2014) referente a um período que Portugal esteve submetido a um programa de ajustamento económico que condicionou o desenvolvimento político.

A segunda hipótese “a evolução da legislação sobre vínculos laborais atípicos é um processo de transferência do modelo europeu da flexissegurança” surge no seguimento da primeira hipótese, confirmando um processo de transferência europeia foi pertinente entender se esta estava a corresponder ou não ao modelo difundido (flexissegurança), este trabalhou

focou-se na sua primeira componente. Foi elaborado uma análise multinível de rede de transferência (Evans & Jones, 1999) que permitiu uma análise deste processo, compreendendo se a sua primeira componente foi ou não transferida.

A rede de transferência (Anexo B) e o mapeamento do processo de transferência (anexo C) contribuíram para o entendimento das mudanças legislativas nos contratos estudados, permitindo confirmar que as mudanças legislativas ocorridas no período de transferência coerciva (2011-2014) não detinham da substância da flexisegurança, o que veio por em causa a sua transferência bem-sucedida em Portugal.

A terceira hipótese “O processo de transferência da primeira componente da flexisegurança é um processo de emulação incompleta” surge após as conclusões da segunda hipótese que veio identificar uma alteração na agenda europeia no planeamento da flexisegurança. A terceira hipótese vem assinalar o processo de transferência coercivo no período do MoU como um emulação da primeira componente da flexisegurança incompleta, isto é, durante este período as alterações legislativas impostas pelo MoU promoviam o aumento da flexibilidade (aumento das renovações extraordinárias para os contratos a prazo ou a simplificação do regime de acesso ao trabalho temporário) sendo acompanhadas por medidas que vieram diminuir a segurança destes trabalhadores (reconfiguração do cálculo de compensação por cessação de contrato). Este desenvolvimento legislativo trouxe consigo um maior número de situações precárias de trabalho (desenvolvidas pelo desequilíbrio entre estas duas dimensões) e consequentemente um aumento de situações de exclusão social (Anexo E, Fig.4) e de involuntariedade como o caso de trabalhadores part-time em situações involuntárias por não conseguirem obter um contrato permanente (Anexo E, Fig.5) em vez de caminha para uma maturação de vínculos atípicos.

A CE (2013) reconhece este aumento de casos de precariedade laboral como um fenómeno ligado à insuficiente capacidade económica do país e não das medidas provenientes do MoU que vieram contribuir dinamizar a capacidade económica de Portugal. Como Keller (2005) afirma o estudo da precariedade laboral tem o intuito de diminuir e procurar compreender este fenómeno com objetivo de apoiar as autoridades nacionais a mitigar este problema social, este trabalho segue esta lógica, a partir do momento que tentou perceber o processo de transferência e evolução dos vínculos atípicos estudados entendendo as suas vantagens, mas o seu lado mais perverso.

O presente estudo teve uma limitação na compreensão da precariedade em Portugal, para compreender este fenómeno é preciso um estudo mais amplo do que só analisar as mudanças legislativas, para confirmar que este desenvolvimento legislativo trouxe

efetivamente mais precariedade seria necessária uma investigação focada nos trabalhadores atípicos que foram alvo destas alterações, com intuito de compreender as suas realidades laborais e sociais promovidas por estas mudanças.

Em suma este trabalho procura contribuir para a compreensão da transferência da flexisegurança em Portugal, especialmente relacionado com os vínculos contratuais flexíveis e seguros, analisando o seu processo legislativo.

7. BIBLIOGRAFIA

- Costa, Hermes.A (2009). A flexigurança em Portugal: Desafios e dilemas da sua aplicação. *Revista Crítica de Ciências Sociais* .
- Blanchard, O. (2006). Adjustment within the euro. The difficult case of Portugal.
- Bredgaard, T., & Madson, F. L. (2005). The flexible Danish labour market - a review.
- Bulmer, S. e. (2007). UE governance and policy transfer. Em S. e. Beulmer, *Policy transfer in european union governance: regulating the utilities* (pp. 11-35). London and New York: Routledge, Taylor & Francis group.
- Carvalho, C. (2011). A desatirulação do regime legal do tempo de trabalho. Em *Direito do trabalho + crise = crise do direito do trabalho?* Coimbra Editora.
- Centeno, M. (2013). *O trabalho, uma visão do mercado* . Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Clauwaert, S. Schomann, I (2012) The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise. Brussels: European Trade
- Commission, E. (2006). *Employment in europe* . Cornell University.
- commission, E. (2007). *Towards common principles of flexicurity: more and better jobs through flexibility and security*.
- Commission. E (2011). The economic adjustment Programme for Portugal; Directorate-General for Economic and Financial affairs; Occasional Papers 79, June 2011
- Commission, E. (2013). *Flexicurity in Europe*.
- Directorate-General for Employment, S. A. (2007). *Teen years of the European Employment Strategy (EES)*. European Commission.
- Dolowitz, D. e. (January de 2000). Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and administration* , 13.
- Dornelas, A. et al. (2006). *Livro Verde sobre as relações laborais* . Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.
- Dray, G. et al. (2016). *Livro Verde sobre as relações laborais*. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.
- EEGF. (2007). *flexicurity practices*. EU.
- EEGFb. (2007). *Flexicurity Pathways: turning hurdles into stepping stones*.
- Evans. (2004). Cap.2 Understanding policy transfer. Em *Policy transfer in global perspective* (pp. 10-42). University of York, UK: Routledge taylor & Francis group.
- Evans, M., & Jones, D. (1999). Understanding policy transfer: a multi-nível, multi-disciplinary perspective. Blackwell Publishers Ltd 1999
- Ferreira de Oliveria, M. (2011). Metodologia científica: Um manual para a realização de pesquisas em administração.
- Ferrera, M. Hemerijck, A. and Rhodes, M (2001) The future of social Europe: Recasting work and welfare in the new economy`in Giddens, A.(ed) The global third way debate, cambridge, polity
- Keller, B. e. (2005). Atypical employment and flexicurity. *Management Revue*.
- Lamelas, F. (2015). Regulação do mercado de trabalho no memorando de entendimento. Em M. Lurdes Rodrigues, & P. Adão e Silva, *Governar com Troika: Políticas públicas em tempos de austeridade* (p. 798). Almedina .
- Leite, J., Costa, A., Silva, M. C., & Almeida, J. R. (2014). Austeridade, reformas laborais e desvalorização do trabalho . Em C. J. Reis, *A economia política do retrocesso: crises, causas e objetivos*. Coimbra.
- Lisboa, C. E. (2000). Para uma Europa da inovação e do conhecimento .
- Madsen, P. (2004). The danish model of "flexicurity"- a paradise with some snakes.

- Monteiro Fernandes, A. (2007). *Direito do Trabalho (18ª edição)*. Edições Almedina .
- Observatory, E. E. (2006). *Contribution to the EEO Autumn Review 2006 "Flexicurity" Portugal*. Re-Start Consulting.
- OECD. (2004). *Employment protection regulation and labour market performance" i*. Paris: OECD employment outlook.
- OMCE. (2009). *Monitoring and analysis of flexicurity policies* . OMCE reports .
- Pedroso, et al. (2005). *Acesso ao emprego e mercado de trabalho: Formulação de políticas públicas no horizonte de 2013*. FEUC.
- Radaelli, M. C. (2003). The europeanization of public policy. Em K. a. Featherstone, & K. F. Radaelli (Ed.), *The politics of europeanization* (pp. 27-56). NEW YORK, USA: Oxford University press inc.
- Ribeiro Strech, A. (2012). *Contratos a termo. Evolução até à lei nº23/2012, 25 de junho*. Vida económica.
- Silva, A. (2008). *As diretivas europeias na esfera de trabalho*. Obtido de Janus biblioteca online.
- Snyder, F. (1994). Soft-law and institucional practice in the european community. *The construction of Europe*.
- Tangian, A. (2004) Liberal and trade-unionist concepts of flexicurity: modelling in application to 16 European countries (No. 131). WSI - Diskussionspapiere
- Tangian, A. (2006). European flexicurity: concepts (operational definitions), methodology (monitoring instruments) and policies (consist implementation). Dusseldorf.
- Tros, F. (2012). Flexicurity in Europe: can it survive a double crisis? *Working paper to be presented in ILRA world congress*. Phyladelphia, USA: University of Amesterdão.
- Trubek, D., & Nance, P. C. (2005). "Soft law", "hard law", and european integration towards a theory .
- Viebrock, E. e. (2009). Flexicurity - a state of art review. *working paper on the reconciliation of work and welfare in Europe*. University of Edinburgh.
- Wilthagen. (2004). "The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets. Transfer 10.
- Wilthagen, T. (2002). *"the flexibility-security nexus. New approaches to regulationg employment and labour markets"*. OSA-working paper.
- Yin, R. (2001). *Estudo de caso: planeamento e métodos*.
- Zhou, J. (Fevereiro de 2007). Danish for all? Balancing flexibility with security: the flexicurity model. IMF working paper.

Fontes

Legislação (europeia, nacional)

Diretivas europeias:

Diretiva da CE 97/81 (15/12/97) correspondente ao contrato de trabalho parcial.

Diretiva da CE 99/70 (28/6/99) correspondente ao contrato a prazo.

Diretiva da CE 2008/104 (19/11/08), Contrato de trabalho temporário

Legislação nacional

Contrato de trabalho a termo:

1º versão do C.T 2003, lei nº 99/2003, de 27 de Agosto
2º Versão do C.T 2009, lei nº 7/2009, de 12 de fevereiro
Lei nº 53/2011
Lei nº 3/2012
Lei nº 23/2012
Lei nº 69/2013
Lei nº 76/2013

Contrato de trabalho temporário:

Lei 19/2007, de 22 de maio
2º Versão do C.T 2009, lei nº7/2009, de 12 de fevereiro
Decreto-lei 260/2009, de 25 de setembro
Lei nº 53/ 2011
Lei nº23/2012
Lei nº 69/2013
Lei nº 4/2014

Contrato de trabalho parcial

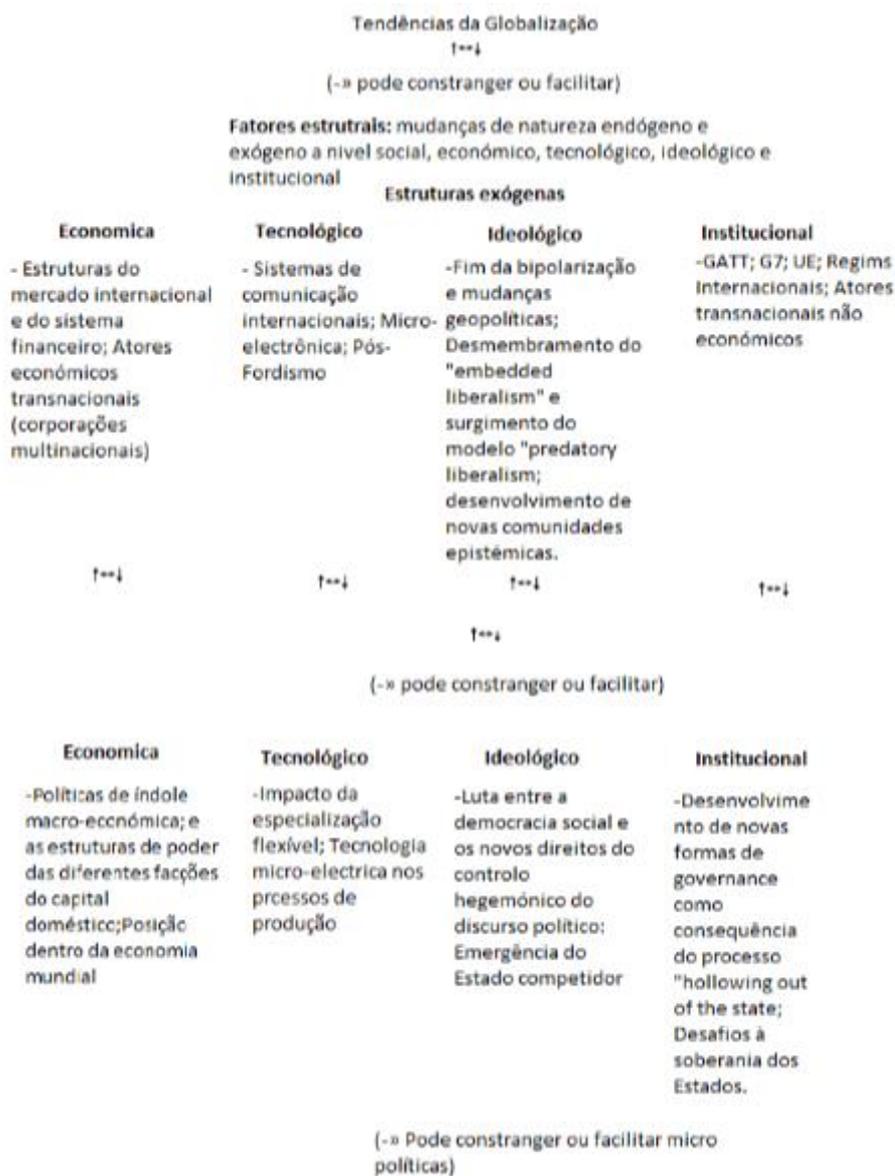
1º versão do C.T 2003
2º versão do C.T
Lei nº53/2011
Lei nº23/2012
Lei nº 69/2013

Sites estatísticos

Pordata
Eurostat

ANEXOS

Anexo A – Primeira dimensão, quadro de Windt (1987). Traduzido



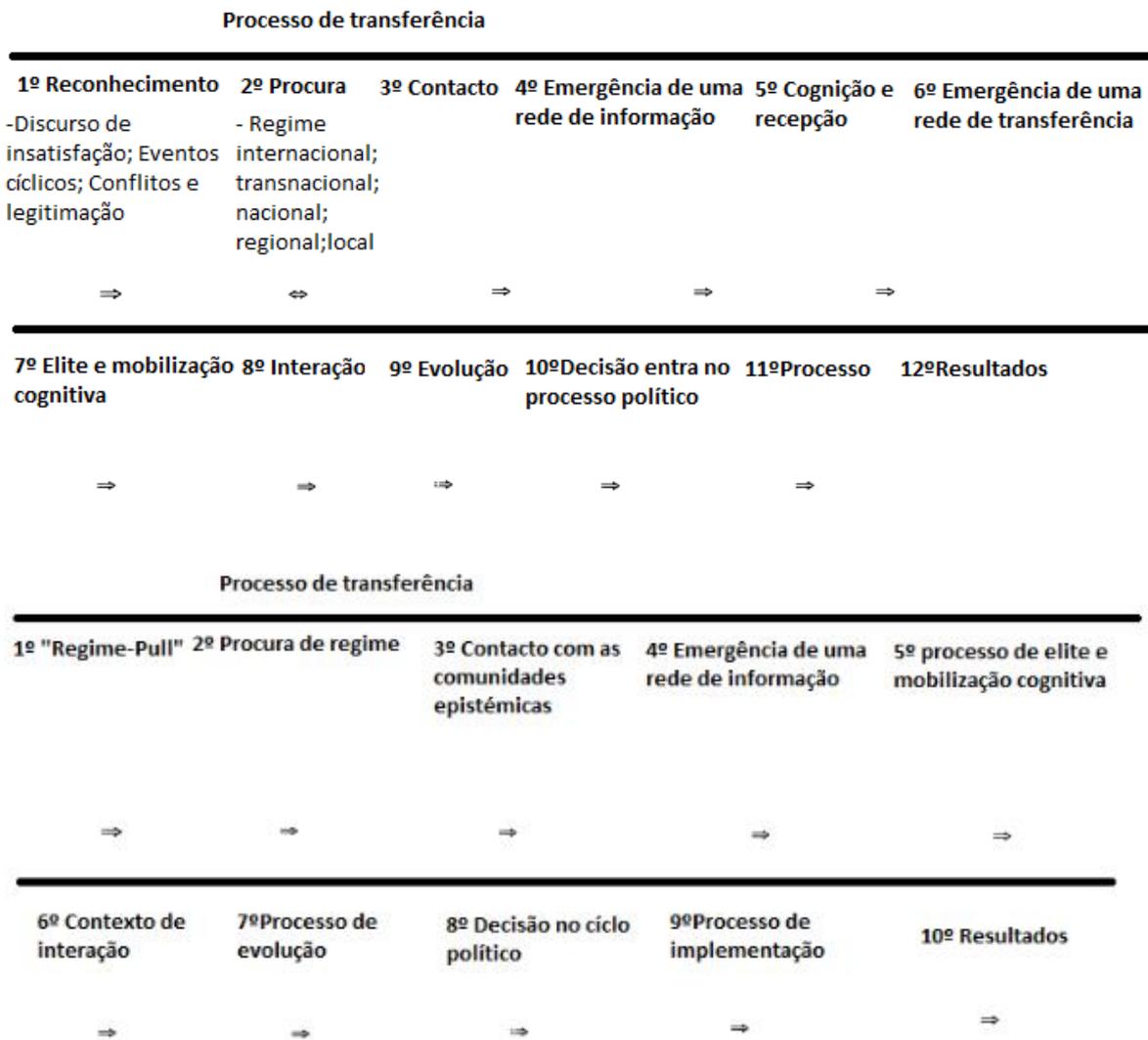
Fonte: Evans, M., & Jones, D. (1999). Understanding policy transfer: a multi-nível, multi-disciplinary perspective. Blackwell Publishers Ltd 1999

Anexo B – Característica da rede de transferência (Evans e Daves). Traduzido

1. Membros, número de participantes e tipo de interesse	- Limitado, um conjunto compartilhado de crenças causais
<hr/>	
2. Integração	
2.1 Frequência da interação	- Dentro do tempo delimitado. Alta qualidade
2.2 Contiuidade	- Redes orientadas para ação ad hoc com a interação específica de mudar a estrutura política
2.3 Consenso	- Todos os participantes partilham valores básicos
<hr/>	
3. Recursos	
3.1 Distribuição dos recursos dentro da rede	- Todos os participantes possuem recursos numa relação de troca
3.2. Dristibuição dos recursos (dentro das organizações participantes)	- Formulação de políticas dependem dos habilidaes de recolha da informação e dos recursos de conhecimento do agente de transferência e da organização doadora
<hr/>	
4.Poder	- O sucesso de uma rede de transferência de política depende da capacidade dos agentes de transferência satisfazer o objetivo do problema político; Para uma rede de transferência ser considerada bem sucedida deve haver um jogo de soma positiva

Fonte: Evans, M., & Jones, D. (1999). Understanding policy transfer: a multi-nivel, multi-disciplinary perspective. Blackwell Publishers Ltd 1999

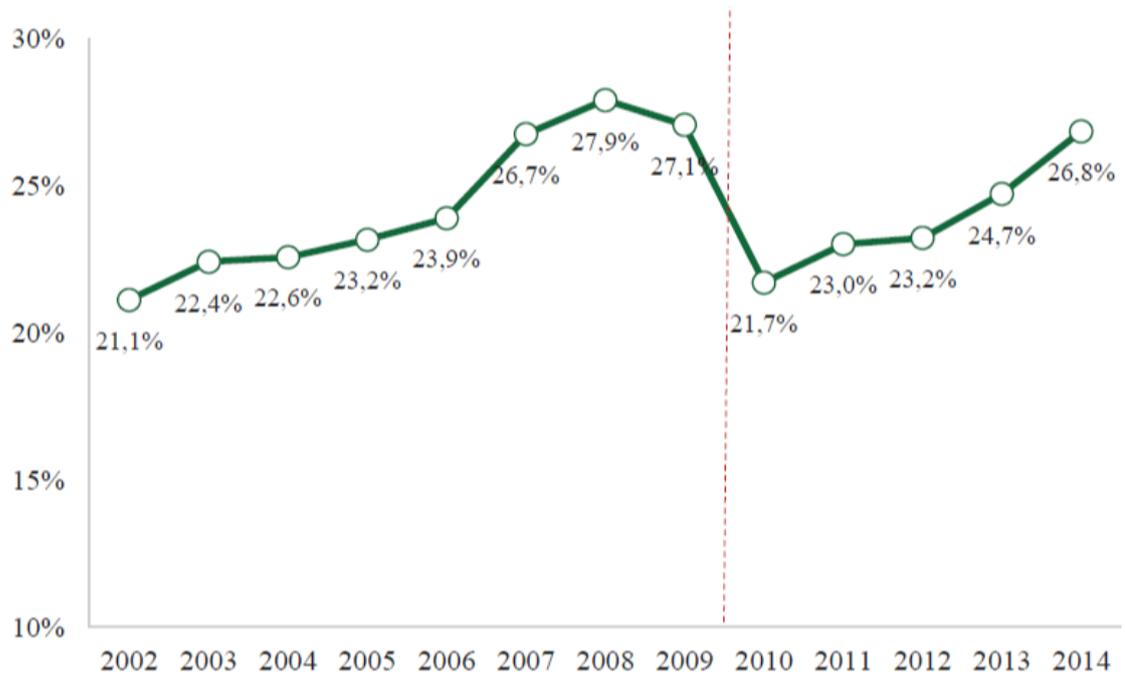
Anexo C –Mapeamento do processo de transferência (quadro voluntario e coercivo)



Fonte: Evans, M., & Jones, D. (1999). Understanding policy transfer: a multi-nivel, multi-disciplinary perspective. Blackwell Publishers Ltd 1999

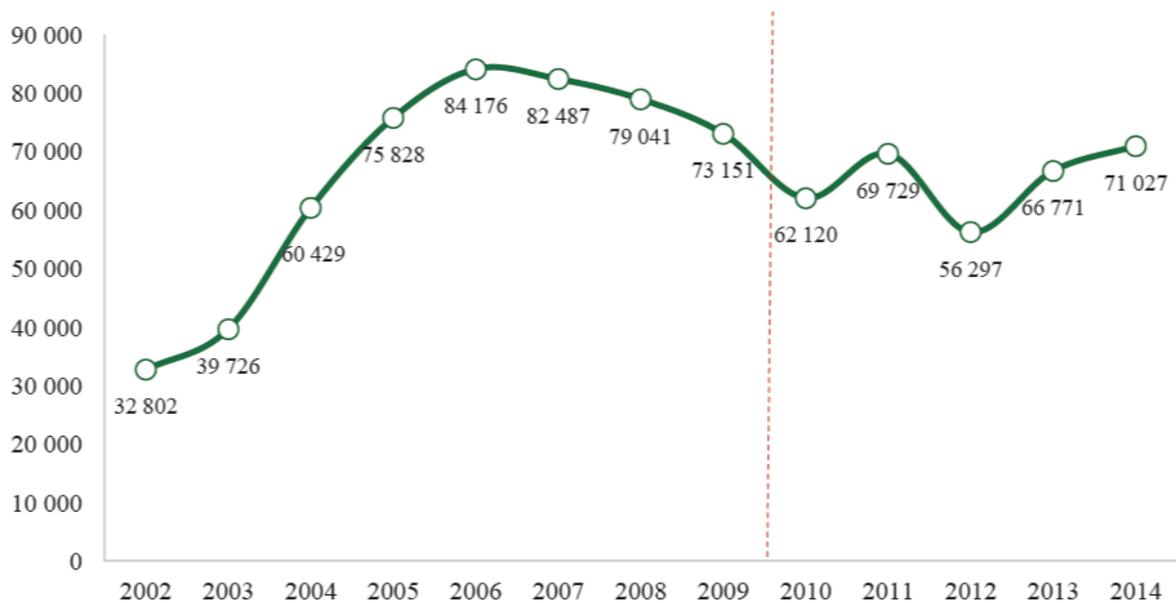
Anexo D - evolução dos trabalhadores atípicos em Portugal

Figura 1- trabalhadores a prazo (certo e incerto) em Portugal



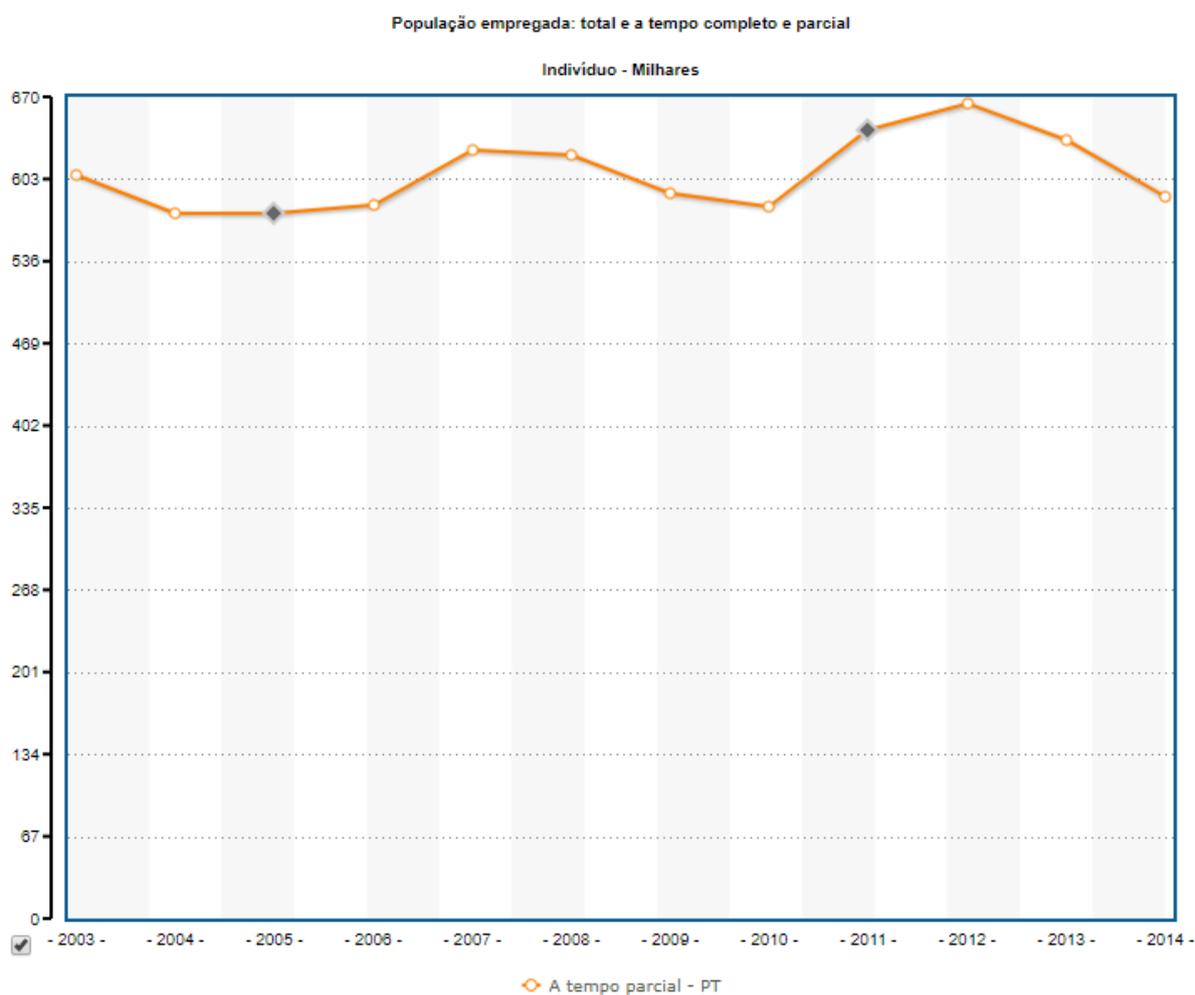
Fonte: Livro verde 2016

Figura 2- trabalhadores com contrato temporário.



Fonte: Pordata.2018

Figura 3 - Trabalhadores a tempo parcial.



Fonte: Pordata.2018

Anexo E – Exclusão social e part-time involuntário

Figura 4- Exclusão social em Portugal



Fonte: Pordata.2018

Figura 5 – Trabalhadores a tempo parcial involuntários em Portugal

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
European Union (current com	19.6	:	22.7	22.4	25.6 ^(a)	25.6 ^(a)	26.9 ^(a)	26.3	27.7	29.3	29.6
Portugal	29.7	32.7 ^(b)	34.5	38.6	40.3	37.7	42.1	45.1 ^(b)	47.4	48.8	49.3

Fonte: Eurostat.2018