

# iscte

INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

A precariedade na administração pública: um estudo de caso sobre o PREVPAP

Andreia Filipa Ruivo Gonçalves

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador:  
Doutor Paulo Marques, professor auxiliar,  
iscte-Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2023





SOCIOLOGIA  
E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

A precariedade na administração público: um estudo de caso sobre  
o PREVPAP

Andreia Filipa Ruivo Gonçalves

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador:  
Doutor Paulo Marques, professor auxiliar,  
iscte-instituto universitário de Lisboa

Outubro, 2023



## **Agradecimentos**

Desde logo, agradeço ao meu orientador professor Paulo Marques que sem me conhecer aceitou ser meu orientador e fê-lo sem nunca duvidar do meu trabalho. Agradeço-lhe a disponibilidade, positividade, críticas e sugestões que me guiaram nos momentos em que senti dificuldades em prosseguir.

À Doutora Isabel Flores, Diretora Executiva do Instituto Para as Políticas Públicas e Sociais, pelos conselhos e orientação que me deu numa fase inicial deste projeto e pelo exemplo de organização, profissionalismo, leveza e respeito que inspiram quem a rodeia.

Deixo um agradecimento especial ao projeto SOLID-JOB: Reconstruir a solidariedade numa era de dualização do emprego, referência: PTDC/CPO-CPO/6230/2020, que me facultou as entrevistas que analiso. Agradeço a toda a equipa, em particular, ao Nuno Rodrigues que se demonstrou sempre disponível.

E, por fim, aos meus pais pelo apoio incondicional.

## **RESUMO**

A presente dissertação intitulada de “A precariedade na administração pública: um estudo de caso sobre o PREVPAP” surge no âmbito do mestrado em Políticas Públicas no Iscte - Instituto Universitário de Lisboa. Visa compreender a relação entre as várias conceções de precariedade dos atores político-sociais e o que acabou por ser o Programa de Regularização de Vínculos Precários na Administração Pública. De modo a responder a este objetivo são analisadas entrevistas a membros de partidos políticos do parlamento português, membros do governo, confederações e federações sindicais, recolhidas no âmbito do projeto SOLID-JOB.

A revisão de literatura aborda a emergência do capitalismo flexível com o final do século XX, uma breve caracterização dos contratos existentes em Portugal e teorias que procuram compreender como se chega a condições de precariedade. Posteriormente, é abordada a precariedade na administração pública portuguesa de forma a compreender a que necessidades o PREVPAP procurou responder.

Através da realização deste trabalho concluiu-se que os atores político-sociais apresentam diferentes conceções do fenómeno de precariedade o que, por sua vez, altera a sua visão em relação à política pública, existindo distintamente três grupos: a direita (CDS-PP e PSD), a esquerda (PCP, as confederações: CGTP e UGT e as federações: Frente Comum e FESAP) e o Governo e o Bloco de Esquerda, sendo este último grupo, o que as visões mais se assemelham aos ideais estabelecidos no PREVPAP.

**Palavras-chave:** Precariedade laboral; contratos laborais; administração pública; segmentação do mercado de trabalho; PREVPAP.

## **ABSTRACT**

This dissertation entitled "Precariousness in public administration: a case study of PREVPAP" is part of the Master's Degree in Public Policy at Iscte - Instituto Universitário de Lisboa. It aims to understand the relationship between the various conceptions of precariousness held by political and social actors and what ended up being the Program for the Regularization of Precarious Employment in the Public Administration. In order to respond to this objective, interviews with members of political parties in the Portuguese parliament, members of the government, trade union confederations and federations, collected as part of the SOLID-JOB project, are analyzed.

The literature review covers the emergence of flexible capitalism at the end of the 20th century, a brief characterization of existing contracts in Portugal and theories that seek to understand how precarious conditions are reached. Subsequently, precariousness in the Portuguese public administration is addressed in order to understand what needs PREVPAP sought to respond to.

Through this work, it was concluded that the political and social actors have different conceptions of the phenomenon of precariousness, which in turn alters their vision of public policy. There are three distinct groups: the right (CDS-PP and PSD), the left (PCP, the confederations: CGTP and UGT and the federations: Frente Comum and FESAP) and the government and Bloco de Esquerda, the latter being the group whose visions most closely resemble the ideals established by PREVPAP.

**Keywords:** labour precariousness; labor contracts; public administration; labor market segmentation; PREVPAP.

## Índice

Agradecimentos .....	i
RESUMO.....	ii
ABSTRACT.....	iii
INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	3
1.1. O declínio dos valores do Estado Providência e a emergência do capitalismo flexível 3	
1.2. Conceito de precariedade.....	4
1.3. Modalidades contratuais em Portugal: breve caracterização .....	8
1.6. A precariedade na Administração Pública portuguesa .....	13
CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA .....	15
CAPÍTULO 3 – APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS .....	17
3.1. Evolução da proposta de lei: da discussão parlamentar ao documento final.....	17
3.2. A visão de precariedade dos vários atores político-sociais: análise das entrevistas ...	19
3.2.1. A natureza do trabalho e a normalização da precariedade .....	20
3.2.2. A necessidade permanente como critério para a regularização do vínculo do trabalhador precário.....	22
3.2.3. Situações em que um vínculo laboral precário é desejado pelos indivíduos .....	24
3.2.4. O processo de análise dos vínculos precários a regularizar .....	25
3.2.5. A versão final do PREVPAP e as posições dos atores político-sociais.....	28
3.3. Discussão de resultados .....	32
CONCLUSÃO .....	34
FONTES .....	36
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	36
ANEXOS .....	39

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação insere-se no contexto de uma investigação conducente ao grau de mestre em Políticas Públicas, realizada no âmbito do departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Este trabalho centra a sua abordagem no setor da administração pública, nomeadamente, na regularização de vínculos precários.

A precarização social do trabalho é um processo que se instala – económica, social e politicamente – através de uma institucionalização da flexibilização e da precarização moderna do trabalho (Druck, 2011, p.41). Precarização é uma condição de instabilidade, fragmentação dos coletivos de trabalhadores e de destituição do conteúdo social do trabalho. Druck distingue várias dimensões do trabalho precário: nas formas de inserção e de contrato, na informalidade, na terceirização, na desregulação e flexibilização da legislação trabalhista, no desemprego, no adoecimento, nos acidentes de trabalho, na perda salarial e na fragilidade dos sindicatos.

As formas precárias do trabalho são indissociáveis da destruturação do mercado de trabalho e do papel do Estado na proteção social. Não haver apoios de proteção social para um mercado que não é regularizado leva a que a precariedade se torne uma estratégia de dominação, os indivíduos acabam por aceitar empregos precários em prol da ameaça contínua do desemprego estrutural criado pelo capitalismo.

Deste modo, a precariedade surge como um denominador comum da sociedade atual, pautando-se pela proliferação de contratos a prazo, recibos verdes, estágios, bolsas e outras formas que criam expectativas laborais (Leite, 2013, p.3). Como refere Kovács (2008, p.1), estas novas formas de trabalho são cada vez mais comuns e são a via de acesso normal para a integração no mercado de trabalho. Para fazer face à precariedade existente até então na administração pública e no setor empresarial do Estado o programa do XXI Governo Constitucional português procurou agir de forma a diminuir os vínculos precários nos setores do Estado. Com esse objetivo, a Lei n.º 112/2017 determinou a criação de um programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública e no Setor Empresarial do Estado (PREVPAP). O principal objetivo do PREVPAP era estabelecer uma política clara de eliminação progressiva do recurso ao trabalho precário e a programas de tipo ocupacional no setor público como forma de colmatar necessidades de longa duração para o funcionamento dos diferentes serviços públicos.

A presente dissertação visa compreender a visão do governo, partidos políticos e atores sociais do que é a precariedade e em que medida as várias perspetivas se refletem no PREVPAP.

A parte teórica que antecede à análise do PREVPAP assenta na contextualização do mercado de trabalho na atual etapa do capitalismo, iniciada no fim do século XX; na abordagem do conceito de precariedade, a sua dimensão e formas; que tipos de contratos de trabalho existem em Portugal; teorias académicas que procuram explicar os fenómenos conducentes à precariedade, e por fim, abordo a situação de precariedade que se vive na Administração Pública portuguesa.

A abordagem metodológica utilizada é de natureza qualitativa tratando-se de um estudo de caso, para tal recorri à análise de entrevistas produzidas no âmbito do projeto SOLID-JOB<sup>1</sup>, que tem como principal objetivo o estudo, numa perspetiva comparada, de políticas que promovam a solidariedade no trabalho.

A importância do tema reside na urgência de criar empregos com vínculos contratuais que assegurem estabilidade e segurança ao trabalhador. Números divulgados pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público revelam que, em 2021, voltou a registar-se pelo terceiro ano consecutivo um aumento do número de trabalhadores precários no setor público, mesmo depois de um abrandamento na contratação a prazo em 2018 devido ao PREVPAP.

No âmbito do mestrado em Políticas Públicas a presente dissertação destaca-se por não ser mais uma análise de uma política, estando em causa como é que as conceções dos vários atores político-sociais moldam os conteúdos políticos em debate na agenda política, e por dispor de dados primários recolhidos recentemente entre maio e agosto de 2022. A reforma em análise é também recente (2017) sendo um projeto inovador dado que, há bastante literatura académica relativamente ao período de crise (2008-2013) e pouca relativa ao período pós-austeridade.

---

<sup>1</sup> PTDC/CPO-CPO/6230/2020.

## **CAPÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO TEÓRICO**

### **1.1. O declínio dos valores do Estado Providência e a emergência do capitalismo flexível**

O final do século XX foi marcado por vários desafios económicos. Kalleberg aponta causas a nível macroeconómico como o choque petrolífero que levou a um aumento na concorrência global dos preços e o ressurgimento de medidas liberais sobre a forma do *neoliberalismo* que ganhou espaço na agenda política dos EUA em 1980 aquando da eleição de Ronald Reagan (Kalleberg, 2009, p.2). A revolução neoliberal levou a que fossem usadas soluções com base no mercado como a privatização de recursos públicos e a diminuição de proteções sociais. Vários foram os países europeus que desregulamentaram os seus mercados de trabalho de forma a tentarem aumentar a competitividade económica. (Kalleberg, 2009, p.3)

Consequência da desregulamentação dos mercados de trabalho foram introduzidos novos contratos de trabalho flexíveis muitas vezes dirigidos a grupos específicos: indivíduos que acabaram de entrar no mercado de trabalho, trabalhadores não-qualificados, mulheres e emigrantes em situações precárias e que com fracas políticas de proteção social tornaram-se alvos fáceis. Barbieri aponta que estas reformas no mercado de trabalho levaram ao aumento do nível de desigualdade social. (Barbieri, 2015, p.2)

Barbieri (2015) destaca dois grupos de países onde as consequências da flexibilidade do emprego têm sido particularmente negativas, sendo estes os países mediterrânicos e os novos Estados-Membros. Em ambos as taxas de fertilidade têm vindo a atingir níveis extremamente baixos que Barbieri associa à ideia de insegurança do mercado de trabalho. A dificuldade em estabelecer uma carreira e um rendimento estável leva a que os indivíduos atrasem a possibilidade de formar família. (p.2)

O autor destaca que os países mediterrânicos têm sistemas de previdência social ainda adaptados para proteger os que se encontram nos tipos de emprego dominantes no mercado de trabalhos permanentes. No entanto, fornecem pouca ou nenhuma proteção aos que se encontram no mercado de trabalhos atípicos que domina algumas áreas emergentes da atividade económica, tais como os serviços privados. (Barbieri, 2015, p.4)

A privatização e a subcontratação em profissões de serviço público, como a saúde e a educação, reduziram os salários, os benefícios e a segurança de quem outrora detinha empregos

estáveis de classe média. Embora estas tendências tenham variado de país para país, a desregulamentação do mercado de trabalho levou ao aumento da insegurança no emprego e à polarização do mercado de trabalho em quase todos os países (Kendra, 2018, p.2). O final do século XX o campo laboral ficou marcado por uma alteração dos instrumentos contratuais caracterizados por um elevado grau de proteção do emprego para uma legislação que introduziu formas contratuais mais flexíveis. (Centeno, 2013, p.39)

## **1.2. Conceito de precariedade**

O conceito de precariedade laboral não é um conceito imutável no tempo o que se percebe por precário tem sofrido alterações e mesmo nos dias de hoje cada um tem a sua percepção do que considera uma situação de precariedade.

Frade, Darmon e Laparra descrevem a conjuntura que torna a tarefa de definir o que é trabalho precário e utilizar essa noção de modo científico difícil. Como o facto de não existir uma categoria estatística de emprego precário nas fontes estatísticas oficiais, isto é, existem estatísticas de categorias de contratos a termo, emprego temporário, a tempo parcial, conta própria, porém, estas formas de trabalho não podem simplesmente ser equiparadas a emprego precário, existem mais fatores a ter em conta, dado que, nem todas as formas de emprego atípico se traduzem em empregos precários. O facto do conceito de trabalho precário ser um conceito que apresenta diferenças transnacionais no significado e no sentido da distinção entre emprego precário e não precário constitui outra dificuldade para a utilização científica da noção de precariedade. O que é precário num país pode não ser no outro, depende de várias variantes como a relação do trabalhador com a entidade empregadora, a sua situação de vida familiar e a segurança social do país. (Frade, Darmon, Laparra, 2004, p.45)

Duell subscreve a ideia de que a não existência de um entendimento comum entre os países relativamente à definição de emprego atípico e emprego precário determina a dificuldade em resolver questões associadas a estes tipos de empregos e de produzir estudos sobre os mesmos. (Duell, 2004, p.49)

Anagnostou M., Gunn V., Nibbs O., Muntaner C. e Doberstein B. (2022, p.486) utilizam um estudo que demonstra a distribuição regional de publicações em inglês sobre condições de emprego precárias entre janeiro de 2001 e janeiro de 2021, concluindo que o conceito de precariedade varia de acordo com a região do globo o que se reflete nos estudos produzidos. A

diferença entre a região africana e as américas relativamente à europa é abismal, enquanto nas duas primeiras regiões um ambiente de trabalho físico e perigoso é a condição precária que apresenta um maior peso, na europa é a falta de direitos laborais a principal questão que pesa no conceito que concebem de precariedade. Na região do mediterrâneo oriental a falta de sindicalização é o fator que apresenta um maior peso, já na europa essa questão não se encontra representada como uma característica da precariedade na região. De todos os indicadores de precariedade apresentados o único que se encontra representando em todas as regiões é a falta de direitos laborais.

Em suma, o conceito de precariedade é um conceito transnacional e em constante dinamismo, apresentando alterações consoante a evolução das sociedades e políticas públicas.

Com base numa visão geral da literatura académica sobre a precariedade, Olsthoorn (2014) distingue três componentes do trabalho precário, sendo estas: o emprego instável (trabalho sazonal, contrato a termo, entre outros); direitos laborais negligenciados e o sentimento de vulnerabilidade por parte dos empregados.

Também Barbier (2011) indica instabilidade, falta de proteção, insegurança e vulnerabilidade económica e social como elementos descritivos de uma situação de precariedade, o investigador define a precariedade como uma construção social, o que significa que o seu entendimento muda de sociedade para sociedade. (p.15)

Assim como vários autores, Druck considera que a ameaça permanente de perder o emprego e de ficar em situação de desemprego se tem constituído uma estratégia de dominação no âmbito do trabalho. (Druck, 2011, p.49)

Ana Maria Duarte (2013) aponta que tem havido um alargamento de formas de emprego atípicas e uma multiplicação das suas modalidades. Neste sentido, a precariedade pode ser considerada numa aceção ampla, remetendo para todas as formas de vulnerabilidade, insegurança e instabilidade decorrentes do desenvolvimento de práticas flexíveis de trabalho e de emprego, independentemente do vínculo de emprego.

É importante realçar que nem todos os empregos “atípicos” são necessariamente empregos precários, para a autora não se devem entender como expressões equivalentes. É o carácter de imposição inerente à noção de precariedade que é preciso distinguir, se o indivíduo deseja o trabalho atípico a existência de um contrato de curto tempo e sujeito a alterações não deve ser entendido como um trabalho precário (Duarte, 2013, p.12). Ana Maria Duarte reflete sobre que

identidades surgem da precariedade, destaca que nómadas-digitais, empresários, líderes de empresas acabam por desejar a flexibilidade, um trabalho flexível é o seu modo de vida, a sua identidade. (Duarte, 2013, p.13)

Assim como Ana Maria Duarte vários autores acreditam que emprego flexível ou atípico não tem que ser necessariamente precário. Para Benach, Vives, Tarafa, Delclos e Muntaner (2016, p.233) o emprego flexível reduz o desemprego e não é precário se for acompanhado de uma forte proteção social. Os autores definem emprego precário como: *“uma construção multidimensional que engloba dimensões de insegurança no emprego, relações de negociação individualizadas entre trabalhadores e empregadores, baixos salários e privação económica, direitos limitados no local de trabalho, proteção social e impotência para exercer os direitos legalmente concedidos no local de trabalho.”* (Benach, Vives, Tarafa, Delclos, Muntaner, 2016, p.234)

Nicola Duell concorda com alguns autores anteriormente referidos ao considerar que trabalho atípico não significa trabalho precário, no entanto, refere que na generalidade as formas atípicas de emprego são caracterizadas por uma menor segurança no que refere à continuidade do emprego, maior risco de desemprego, ordenados mais baixos e menos apoios sociais. (Duell, 2004, p.49)

As duas dimensões da precariedade avançadas por Serge Paugam, revelam-se importantes para um maior entendimento do conceito, sendo estas: a “precariedade do emprego” e a “precariedade do trabalho”. (Paugam, 2000, p.15)

A “precariedade do emprego” remete para situações em que o trabalhador, pelo facto de ter um contrato incerto ou por estar integrado numa empresa cuja política económica se possa orientar para o despedimento coletivo, não pode prever o seu futuro o que se traduz num estado de mau estar (Paugam, 2000, p.25). Já a *“precariedade do trabalho”* que Serge Paugam faz questão de distinguir da primeira, salientando que estas expressões não são permutáveis ainda que habitualmente sejam confundidas, é referente à situação das pessoas que encontram pouca ou nenhuma satisfação pessoal no trabalho que desempenham. Ou seja, *“(…) quando o salário é baixo, as condições de trabalho penosas, as relações com os superiores ou os colegas muito débeis, o trabalho pode perder todo o interesse para os assalariados, em particular quando os sofrimentos que eles suportam não são compensados pela esperança de uma mudança ou pelo menos pelas reivindicações coletivas para a fazer nascer.”* (Paugam, 2000, p.12)

Glória Rebelo, por sua vez, propõe uma tipologia para o conceito de precariedade laboral assente nos seguintes dualismos: por um lado, precariedade subjetiva *versus* precariedade objetiva, e por outro lado, a precariedade legal *versus* a precariedade ilegal. (Rebelo, 2002b, p.198)

A precariedade subjetiva assenta na fragilização do estatuto do emprego, situações como a contratação e cessação laboral que para a autora são fruto das políticas de flexibilização dos recursos humanos que se refletem em contratos a termo, trabalhadores independentes ou com remuneração insuficiente. Já a precariedade objetiva referida no artigo diz respeito à “(...) *precariedade do mercado de trabalho em geral e, em particular, de um determinado posto de trabalho tendo em consideração a dimensão e solidez financeira das empresas que compõem o tecido empresarial de um país.*”. Este tipo de precariedade é bastante observável no posicionamento das pequenas empresas no mercado. (Rebelo, 2002b, p.198)

Posteriormente, a autora destaca a precariedade legal contrapondo com a ilegal. A precariedade legal respeita as formas de contratação previstas na lei portuguesa, no entanto, sustenta-se na instabilidade laboral e na pressão aos trabalhadores para que involuntariamente aceitem formas de trabalho que não desejam. A precariedade ilegal assenta na contratação de trabalhadores em situação ilegal. (Rebelo, 2002b, p.199)

Através do trabalho académico desenvolvido pelas investigadoras Isabel Georges, Maria de Paula Leite e Teresa Sá, Francisco Maurício organiza o desenvolvimento do conceito de precariedade em três etapas: da família ao trabalho, do trabalho à sociedade e da sociedade à vida. É consensual para as autoras que os anos de 1970 marcam o início da discussão sobre o tema, na época a precariedade relacionava-se à condição social, à situação da família (Sá, 2010; Georges, 2009; Leite, 2009). Nesta primeira fase, as autoras consideram que a precariedade era determinada por elementos como a vulnerabilidade na saúde e escassez de recursos económicos (Maurício, 2015, p.31). A segunda etapa é definida como um processo de precarização da sociedade, os autores apontam que esta segunda etapa se situou nos anos 1980 a 1990; a precariedade ultrapassou as dinâmicas sociais do mundo do trabalho para dinâmicas internas da sociedade, exemplo são as perdas de direitos sociais e a deterioração dos serviços públicos. A terceira e última etapa destacada é denominada pelo alargamento da precarização da sociedade à vida, momento em que a situação no trabalho e a forma como se está inserido na sociedade começa a afetar a vida pessoal. (Maurício, 2015, p.36)

Vários académicos concordam que a precariedade supera a delimitação jurídica, adquirindo uma dimensão marcadamente socioeconómica. Glória Rebelo considera precária toda a situação de trabalho em que o trabalhador devido à instabilidade laboral é constrangido a alterar as suas convicções sujeitando-se a elementos que numa situação não-precária não aceitaria. (Rebelo, 2002a, p.197)

Para Renato Carmo e Ana Rita Matias a precariedade não deve ser normalizada, o ideal seria não ser tolerada, uma vez que, a aceitação gera o aumento de procedimentos contratuais atípicos e uma crescente desregulamentação dos direitos laborais. (Carmo e Matias, 2019, p.84) Os autores apontam como consequência de um percurso precário no mercado de trabalho a fragmentação dos percursos profissionais que leva à dificuldade de atingir uma carreira contributiva. (Carmo e Matias, 2019, p.160)

### **1.3. Modalidades contratuais em Portugal: breve caracterização**

Na atual economia de mercado é indispensável a existência de contratos que promovam a proteção no emprego, tanto as entidades patronais como os trabalhadores procuram alguma estabilidade nas relações laborais, no entanto, a provisão privada dessa proteção não seria eficiente dado que a iniciativa privada é avessa ao risco, a proteção aos trabalhadores iria sempre ficar aquém da necessária, é, deste modo, imprescindível que o Estado se empenhe nas leis laborais, prestando especial atenção aos regimes contratuais existentes e aos números que manifestam.

Por contrato de trabalho entende-se o acordo realizado entre o empregador/ entidade empregadora e o empregado, este tem como objetivo determinar o vínculo entre as duas partes, nomeadamente as condições para a prestação do serviço, os deveres das duas partes envolvidas e a retribuição que a entidade empregadora irá pagar ao/à trabalhador/a. <sup>2</sup>

Os tipos de contratos de trabalho existentes em Portugal são os seguintes: contrato de trabalho a termo certo; termo incerto; sem termo; de curta duração; trabalho temporário e prestação de serviços.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Eportugal.gov.pt. *Trabalho e reforma em Portugal*. <https://eportugal.gov.pt/cidadaos-europeus-viajar-viver-e-fazer-negocios-em-portugal/trabalho-e-reforma-em-portugal/trabalhar-em-portugal>

<sup>3</sup> Na seção Anexos está disponível uma tabela resumo com as modalidades contratuais em Portugal, Anexo A.

O contrato de trabalho a termo certo é de carácter temporário, a sua duração e momento de cessação é previamente determinada pela entidade empregadora e/ou trabalhador/a em função de um acontecimento ou prazo. Utiliza-se em situações de substituição direta ou indireta de um trabalhador ausente que se encontre temporariamente impedido de trabalhar; situações em que o trabalhador aguarde o despedimento; situações em que atividade sazonal ou outra atividade dependente de mercados cíclicos e/ou aumento excepcional de atividade da empresa.<sup>4</sup> Este contrato não pode ter uma duração superior a dois anos, podendo ser renovado até duas vezes, desde que a sua duração não seja superior a um ano e as condições iniciais da necessidade temporária da empresa se mantenham.

O contrato de trabalho a termo incerto é também um contrato temporário, no entanto, o seu prazo é incerto ou desconhecido à partida. Este tipo de contrato tem uma duração máxima de quatro anos, no final do qual o/a trabalhador/a tem direito a receber uma compensação.<sup>5</sup>

Ao contrário dos contratos temporários, o contrato de trabalho sem termo não tem um fim determinado. Este tipo de contrato não tem uma duração fixa, estando em vigor sem qualquer prazo pré-estabelecido.

Por norma, contratos de curta duração servem para dar resposta a um aumento excepcional e substancial da atividade da empresa, cujo ciclo é irregular devido à sua estrutura ou ao respetivo mercado. Como é o caso do setor agrícola ou do turismo, setores sazonais e naturalmente irregulares. Estes contratos não podem ser superiores a trinta e cinco dias e não podem exceder setenta dias por ano civil.<sup>6</sup>

Por trabalho temporário entende-se a relação de trabalho em que uma empresa de trabalho temporário contrata e remunera um/a trabalhador/a, de forma temporária, colocando-o/a numa outra entidade. É esta última entidade que a/o recebe e exerce os poderes de autoridade e direção. A lei não estabelece limite mínimo de duração para o contrato de trabalho temporário.<sup>7</sup>

A prestação de serviços é um tipo de contrato utilizado por trabalhadores/as independentes com negócio próprio que realizam serviços para diferentes clientes. Nestes casos, são os

---

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Idem.

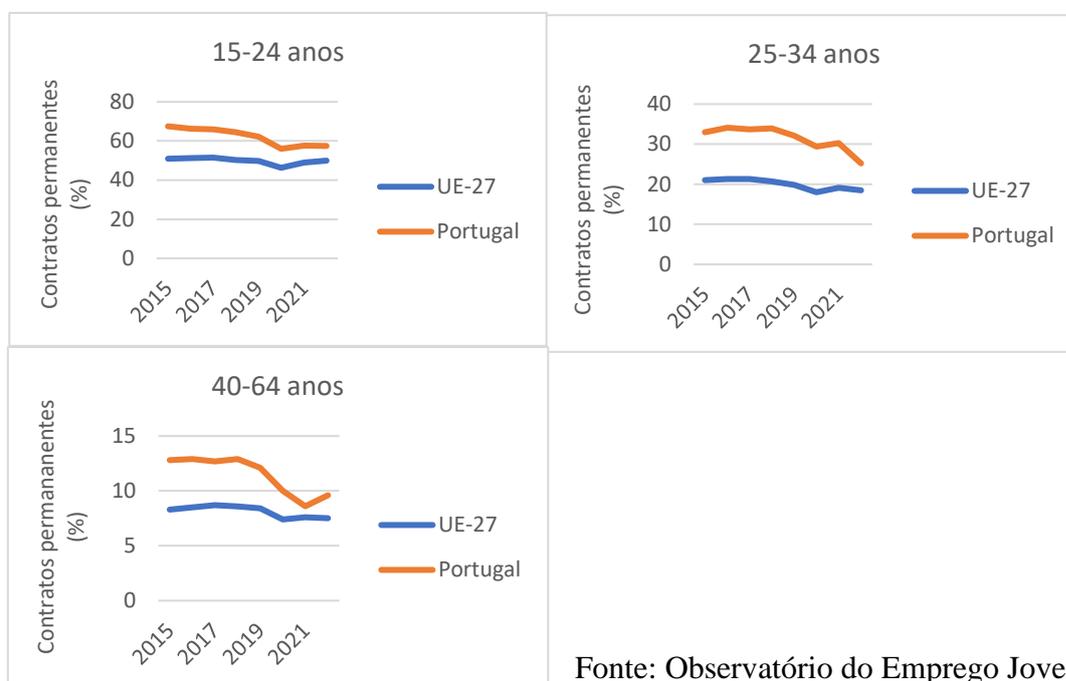
<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Idem.

trabalhadores independentes - ou prestadores dos serviços - quem tem a obrigação de pagar os impostos.<sup>8</sup>

Deve-se concluir que a grande diferença entre as diversas formas contratuais é o grau de proteção sobre o emprego. Contratos permanentes são pautados por um elevado nível de estabilidade e proteção enquanto contratos a prazo a flexibilidade e instabilidade é quase total, situação que leva a um mercado de trabalho segmentado<sup>9</sup> em que os salários não refletem o que os trabalhadores produzem ou o seu esforço. (Centeno, 2013, p.24)

Gráfico nº1 - Trabalhadores com contratos não-permanentes por grupos etários em Portugal e na União Europeia.



Fonte: Observatório do Emprego Jovem

Através da análise do indicador de percentagem de indivíduos com contratos não-permanentes podemos concluir que o trabalho precário tem vindo a instalar-se progressivamente e em todas as faixas etárias. Luísa Oliveira e Helena Carvalho consideram que um dos fatores que diferencia a extensão do fenómeno num país é o carácter de voluntariedade da aceitação do emprego precário, segundo a investigação das autoras a aceitação de um emprego precário surge muitas vezes associada a projetos de formação

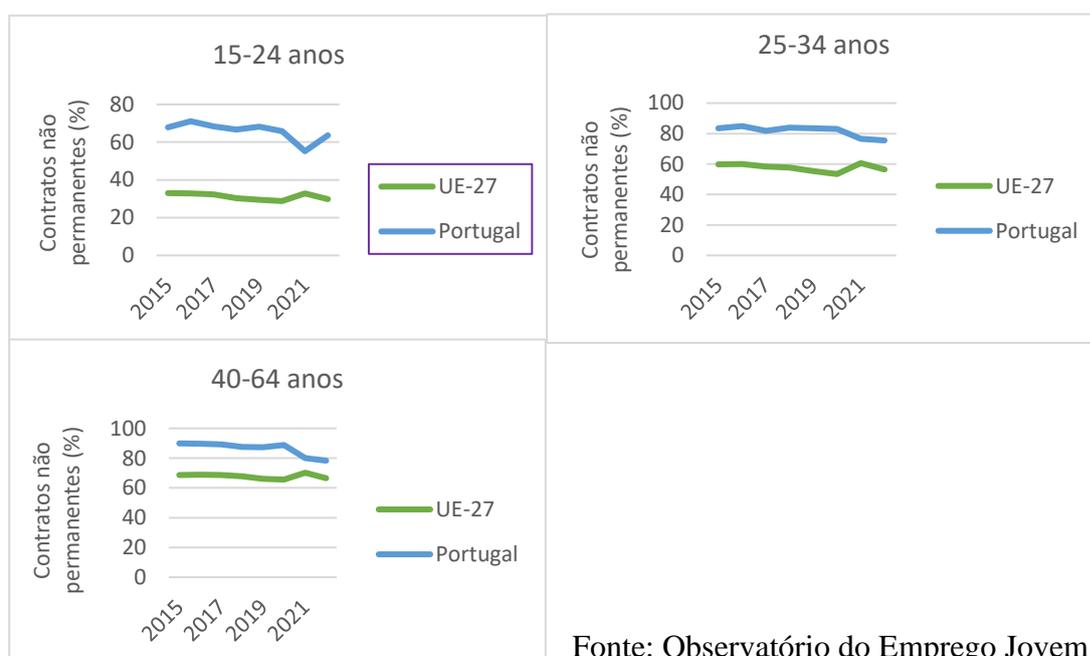
<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Ler ponto 1.5. Contribuições teóricas para a compreensão da precariedade laboral.

inseridos numa lógica de *life long learning* ou outras ocupações como estágios. (Oliveira e Carvalho, 2010, p.73)

O gráfico nº1 demonstra que a faixa etária onde existem mais contratos não permanentes é a dos jovens dos 15 aos 24 anos. De entre vários motivos, destaca-se a característica inerente ao processo de inserção no mercado de trabalho ou mesmo a opções pessoais decorrentes da conciliação entre trabalho e carreira escolar/académica (Oliveira e Carvalho, 2010, p.61). As autoras abordam também a possibilidade de estarmos perante um efeito geracional em que a população adulta ainda não foi atingida pelas lógicas de liberalização do mercado de trabalho. (Oliveira e Carvalho, 2010, p.64)

Gráfico nº2 – Trabalhadores com contratos não-permanentes involuntários por grupos etários em Portugal e na União Europeia.



Fonte: Observatório do Emprego Jovem

No gráfico nº2 é possível observar que é na faixa etária dos 40 aos 64 que existe maior proporção de contratos-não permanentes involuntários. É, no entanto, na faixa etária dos 15 aos 24 que há um maior afastamento da média da União Europeia, o que demonstra que a precariedade jovem em Portugal é um problema real, os jovens não trabalham com contratos permanentes porque não conseguem ter essa possibilidade, sendo constrangidos a aceitar formas precárias de trabalho que pela análise do indicador se compreende que não são desejadas. Esta análise não desvaloriza os argumentos de Oliveira e Carvalho apresentados na análise do gráfico nº1, no entanto, essas explicações servem para os números totais de contratos não-permanentes, não para o indicador do gráfico nº2 referente a quantos contratos não-

permanentes são indesejados, ou seja, quantos indivíduos aceitaram essas formas de contrato por não terem encontrado outra possibilidade.

### **1.5. Contribuições teóricas para a compreensão da precariedade laboral**

A precariedade tem levado ao que se denominou de segmentação do mercado de trabalho. Barbier define a segmentação como a divisão do mercado de trabalho em diferentes segmentos, uns caracterizados pela existência de elevada qualidade no emprego, tais como: contratos permanentes, perspectivas de progressão na carreira e salários elevados e outros pelo oposto: contratos temporários, inexistência de carreiras e baixos salários. Em mercados de trabalho nestas condições a mobilidade entre segmentos é escassa, por norma os grupos onde predomina a baixa qualidade de emprego permanecem nesses empregos a longo prazo. (Barbier, 2011, p.4)

Mário Centeno considera que a segmentação do mercado português foi induzida pela legislação que introduziu restrições na afetação dos trabalhadores aos postos de trabalho. As empresas recorrem a um processo de rotação de trabalhadores com o objetivo de evitar estabelecer relações contratuais permanentes que acarretam custos financeiros e processuais mais elevados do que os dos contratos a prazo. Centeno considera a segmentação a principal característica do mercado de trabalho português. (Centeno, 2013, p.24)

Com base na evidência que o mercado de trabalho se encontra dividido surge a teoria *insider-outsider* nas décadas de 1980 e 1990, que defende que o mercado está segmentado entre os que são protegidos por contratos de empregos mais regularizados, cujo percurso laboral parece protegido face às necessidades de mobilidade das empresas com taxas de rotação muito baixas (*insiders*) e os que se encontram à margem dos empregos mais estáveis sem contratos que protejam os seus direitos, com uma elevada rotação entre empregos com passagens frequentes pelo desemprego (*outsiders*) (Barbier, 2011, p.4). A existência de custos de transação, incluindo os custos de contratação, de procura e seleção, custos de negociação e as indemnizações por despedimento reforçam o poder das pessoas que já têm um emprego, na presente teoria os *insiders*. (Duell, 2004, p.39)

Tealdi aponta que uma das consequências do trabalho precário é a discriminação relativamente aos trabalhadores contratados com contratos regulares. Todos os trabalhadores têm direito a tratamento igual, independentemente de características tais como sexo, raça, idade e deficiência, a igualdade de tratamento deve ser alargada independentemente da natureza típica ou atípica do contrato de trabalho dos trabalhadores. Também para Tealdi estes trabalhadores,

*outsiders*, são discriminados e penalizados pelo sistema devido aos seus horários de trabalho reduzidos, duração limitada do emprego, local de trabalho atípico ou natureza atípica da sua relação laboral. (Tealdi, 2011, p.2)

Além das teorias já referidas, Duell aborda duas outras que procuram reforçar um maior entendimento do conceito de precariedade, sendo estas: a Teoria do Salário Eficiente e a Teoria do Contrato.

A Teoria do Salário Eficiente assenta na premissa que na economia de mercado os salários de eficiência são um nível de salário pago aos trabalhadores pouco acima do salário mínimo de forma a manter os empregados qualificados e eficientes. Segundo esta teoria o empregador deve pagar aos trabalhadores um valor que ultrapasse o salário mínimo de modo que os trabalhadores estejam incentivados a ser produtivos e que os trabalhadores qualificados não se sintam desvalorizados, o que futuramente irá aumentar a produtividade da empresa e a sua rentabilidade. Este modelo pressupõe a existência de informação assimétrica relativamente ao desempenho do trabalhador, deste modo, o empregador espera que ao pagar os salários de eficiência os trabalhadores sejam naturalmente mais eficientes sem ser necessário recorrer a sistemas de controlo dispendiosos. (Duell, 2004, p.38)

A Teoria do Contrato desenvolvida por Azariadis, Bailey e D. F. Gordon em meados da década de 1970 prevê que os contratos de trabalho existem devido à assimetria de informação no mercado de trabalho e ao facto de os trabalhadores serem avessos ao risco. Os trabalhadores procuram minimizar o seu risco de despedimento aceitando um salário mais baixo em troca de uma maior estabilidade no emprego, estabelecida num contrato de trabalho. (Duell, 2004, p. 40)

## **1.6. A precariedade na Administração Pública portuguesa**

A partir de 1970 o contrato de trabalho tradicional é substituído pelos contratos de trabalho a prazo sendo que no final dos anos 80 surgiram novas medidas de flexibilização do mercado de trabalho. A redefinição do papel de Estado trouxe mudanças a nível da flexibilidade do emprego público, tais como as novas formas de contratação nos serviços públicos semelhantes ao setor privado. Após várias reformas, o modelo tradicional de emprego foi substituído pelo modelo profissional, que se traduz em empregos instáveis, incertos e precários de forma a melhorar a eficácia das organizações. (Carapeto e Fonseca, 2014, p.29)

A precariedade na Administração Pública em Portugal é definida com base nas estatísticas da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), estas estatísticas classificam o emprego nas seguintes modalidades: contrato por tempo indeterminado; contrato a termo; nomeação e comissão de serviço e cargo político/mandato.<sup>10</sup>

É difícil aferir quantos precários existem no país, uma vez que, a definição de precariedade é vasta e controversa. Uma das formas mais recorrentes é através da análise dos números relativos ao tipo de contrato, porém, dentro da função pública não é possível encontrar essa informação, o que dificulta a análise pretendida neste trabalho relativo aos precários do Estado. No entanto, é possível ter uma noção não apenas pelos contratos a termo e por prestações de serviço assim como pela utilização abusiva do trabalho de desempregados em Contratos Emprego-Inserção, de bolsas de investigação e de estágios recorrentes que o setor público está envolto em condições precárias.

Em 2019, um ano após a implementação do PREVPAP, o Jornal O Público avançou com a informação de que os recibos verdes aumentaram nos serviços da administração central, embora as prestações de serviço na totalidade do Estado tenham recuado 8% entre 2017 e 2018, resultado associado à redução de tarifas e avenças nas autarquias.<sup>11</sup>

Segundo dados divulgados pela DGAEP, 2021 foi o terceiro ano consecutivo de aumento do número de trabalhadores precários no setor público. De acordo com a DGAEP, nove em cada dez contratados a termo encontram-se na Administração Central, sendo nos setores da saúde, educação, ensino superior, ciência e tecnologia que se concentram a maioria dos precários: 70.859. A Defesa, com mais 199 vínculos a termo, registou um crescimento de 1,9%. O Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, viu o número de contratos precários a passar de 37 para 151. Porém, foi o ensino superior, ciência e tecnologia, que mais pesou no agravamento da precariedade, com um acréscimo de 1.675 vínculos precários face a 2020, um incremento de 10,8%. A tendência inverte-se na saúde, com menos 237 contratados a prazo, o que representa

---

<sup>10</sup> Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. *Sistema remuneratório da Administração Pública 2023*. [https://www.dgaep.gov.pt//upload/catalogo/SRAP\\_2023\\_20230421.pdf](https://www.dgaep.gov.pt//upload/catalogo/SRAP_2023_20230421.pdf)

<sup>11</sup> Público (junho, 2019). *Administração central contraria tendência de redução de recibos verdes do Estado*. <https://www.publico.pt/2019/06/28/economia/noticia/administracao-central-contraria-tendencia-reducao-recibos-verdes-estado-1878115>

um decréscimo de 1,1% face a 2020, e na educação, com menos 507 contratos a termo (-1,5%).<sup>12</sup>

## **CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA**

A abordagem utilizada como metodologia para a realização da presente dissertação é de natureza qualitativa sendo o procedimento a análise de entrevistas recolhidas no decorrer do projeto SOLID-JOB.

O projeto SOLID-JOB defende que se assistiu a um conjunto de políticas laborais que acentuaram a dualização do mercado de trabalho, como tal, pretende analisar as condições que possam promover uma maior solidariedade e reverter tais tendências de dualização. O projeto aborda a questão a diferentes níveis:

1. A nível nacional, de forma comparada entre Portugal e Espanha, investiga: 1) as mais recentes reformas à legislação laboral; 2) as políticas de atualização do salário mínimo; 3) a regularização de trabalhadores precários na administração pública; 4) a regulação do trabalho de plataforma no setor de transporte de passageiros;
2. A nível meso, a investigação passa pela análise da negociação coletiva em setores com uma percentagem de trabalhadores atípicos superior à média nacional;
3. A nível micro, estuda os aspetos relacionados com a democracia no local de trabalho nas universidades.<sup>13</sup>

A análise de entrevistas foi o método escolhido, dado que, pretendia explorar o sentido que os atores dão às suas práticas e aos acontecimentos com os quais se veem confrontados: as suas representações sociais, os seus sistemas de valores e as suas interpretações de situações conflituosas ou não.

A minha análise trata-se de uma análise secundária visto que utilizo material que foi recolhido por outros em função de outro objetivo. A oportunidade que me surgiu de utilizar tais recursos é uma mais valia, na medida em que, individualmente seria mais difícil obter respostas

---

<sup>12</sup> Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. *Estatísticas do Emprego Público* <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=91dad2e4-245d-488f-a8e6-b6e83891e9ad>

<sup>13</sup> Iscte-iul, projeto SOLID-JOB (2021). *Reconstruir a solidariedade numa era de dualização do emprego*. <https://ciencia.iscte-iul.pt/projects/reconstruir-a-solidariedade-numa-era-de-dualizacao-do-emprego/1576>

dos entrevistados. O projeto SOLID-JOB, por sua vez, tinha os meios e condições para entrar em contacto com os atores e recolher as entrevistas. Por outro lado, uma vez que os dados não foram recolhidos por mim estes podem não corresponder a todas as necessidades da minha dissertação.

As entrevistas referentes ao PREVPAP foram obtidas entre maio e agosto de 2022, tendo sido realizadas num regime misto, umas foram realizadas presencialmente outras em formato online, as entrevistas são semiestruturadas<sup>14</sup>, abordando essencialmente três vertentes: a alteração à lei laboral de 2019, o salário mínimo e o PREVPAP.

As questões colocadas diferem consoante o entrevistado pertencesse a um partido político ou a uma confederação/federação sindical. Nem todas as questões levantadas são relevantes para a presente dissertação, porém, o guião geral está disponibilizado na secção Anexos, páginas 39 e 40 (Anexo B).

O meu objetivo com a análise destas entrevistas é conseguir correlacionar a visão do que é a precariedade para os entrevistados e em que medida estas visões estão refletidas no que foi o PREVPAP. O conteúdo das entrevistas será objeto de uma análise de conteúdo sistemática, em que as hipóteses de trabalho irão ser agrupadas por temas pertinentes de acordo com as hipóteses delimitadas, comparando-as umas com as outras observando possíveis relações. Pretendo também fazer uma análise de co-ocorrências, além de examinar as frequências individuais dos temas, pretendo também analisar as suas associações (ou co-ocorrências), procurando compreender que temas são sistematicamente abordados nas afirmações do entrevistado informa-nos do seu universo cultural ou ideológico (Campenhoudt, Marquet e Quivy, 2019, p.327). Este método de análise obrigou-me a afastar-me de interpretações próprias, procurei determinar critérios para analisar a organização e o discurso dos entrevistados sem tender para interpretações ao possível conteúdo implícito.

---

<sup>14</sup> Na secção anexos, no anexo D página 42 está disponível uma tabela com a lista anonimizada dos entrevistados pelo projeto SOLID-JOB.

## CAPÍTULO 3 – APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

### 3.1. Evolução da proposta de lei: da discussão parlamentar ao documento final

O PREVPAP surge como parte de uma agenda política de combate à precariedade, aquando da constituição do XXI Governo em 2015 através do acordo parlamentar entre o Partido Socialista, o Bloco de Esquerda e o Partido Comunista Português foi definido como objetivo primordial do Governo o combate à precariedade. No campo laboral a agenda do XXI Governo Constitucional definiu-se pelo PREVPAP em 2017, a alteração da Lei Laboral em 2019 e um aumento decisivo da importância da negociação coletiva nas tomadas de decisão em Assembleia da República.

Exposição dos motivos na Proposta de Lei nº91/XIII:

*“Nos últimos anos, a Administração Pública foi confrontada com um conjunto muito significativo de restrições orçamentais e de novos vínculos de emprego público constituído por tempo indeterminado. Estes condicionalismos conjunturais potenciaram o ressurgimento de vínculos inadequados para o exercício de funções que correspondem a necessidades permanentes, como única forma de garantir o prosseguimento de competências e atribuições dos diversos serviços da Administração Pública.”* – Proposta de Lei n.º 91/XIII

No ano de 2016 foi determinado a formação de um grupo de trabalho no parlamento que se ocupou do combate à precariedade, desse grupo de trabalho surgiu o que veio a ser o PREVPAP. Em 2017 iniciaram-se as negociações entre confederações, organizações sindicais e partidos, principalmente, com o Bloco de Esquerda e o Partido Comunista Português que tiveram um papel ativo nas negociações.<sup>15</sup>

*“(…) Através do Despacho nº9943/2016, de 5 de agosto, um grupo de trabalho para proceder, em concreto, ao levantamento de todos os instrumentos de contratação, em vigor à data, nos serviços e organismos da Administração Pública, central, local, e no setor empresarial do Estado. Neste processo quantitativo foram identificados mais de cem mil vínculos não permanentes, sendo certo que destes muitos casos correspondem, na realidade,*

---

<sup>15</sup> Informação obtida através dos entrevistados do projeto SOLID-JOB.

*a contratos a termo regulares e a verdadeiras prestações de serviço ou formas temporárias regulares de contratação.*” – Proposta de Lei n.º91/XIII

O PREVPAP desenvolveu-se em três fases distintas, porém, consecutivas. Numa primeira fase foi feito um levantamento de casos de contratação com vínculos não permanentes no conjunto de todos os órgãos, serviços e entidades da Administração Pública central e local e do Setor Empresarial do Estado. Posteriormente, a março de 2017 procedeu-se à identificação do número de necessidades permanentes que no momento eram asseguradas por contratações temporárias. E por fim, a partir de outubro de 2017 começou a época de candidaturas e no início de 2018 as Comissões de Avaliação Bipartida iniciaram as avaliações de modo a regularizar os vínculos precários.<sup>16</sup>

A 3 de maio a Portaria n.º150/2017 estabeleceu os procedimentos da avaliação de situações a submeter ao PREVAP e criou as Comissões de Avaliação Bipartida (CAB) constituídas por representantes do membro do Governo responsável pela área setorial em causa e pelas organizações representativas dos trabalhadores constituídas por representantes ministeriais, dos serviços e das associações sindicais. Na reunião plenária n.º8 para aprovação da proposta de Lei n.º91/XIII/2.ª deu-se uma votação final global sendo que a favor colocou-se o PS, BE, PCP, PEV e o PAN, contra votou o PSD e o CDS-PP.<sup>17</sup>

Para verem os seus vínculos regularizados pelo programa os indivíduos tinham que ter um vínculo precário com o Estado e estar a cumprir funções de necessidades permanentes, os dois critérios tinham que estar presentes simultaneamente, por exemplo, o vínculo poderia ser considerado precário, porém se a função não fosse considerada pelas CAB's como de necessidade permanente o vínculo não iria sofrer alterações.<sup>18</sup>

A proposta de Lei n.º91/XIII foi vista e aprovada em Conselho de Ministros a 29 de junho de 2017, posteriormente seguiu-se a proposta de Lei n.º91/XIII/2.ª que foi vista e aprovada a 11 de outubro de 2017. Estas propostas viabilizaram a Lei n.º112/2017, de 29 de dezembro, aprovada em 13 de outubro de 2017, promulgada a 22 de dezembro de 2017, referendada a 22

---

<sup>16</sup> Site oficial do Programa de Regularização de Vínculos Precários da Administração Pública. <https://prevpap.gov.pt/ppap/index?windowId=f86>

<sup>17</sup> Diário da República. Processo parlamentar – Lei n.º112/2017, de 29 de dezembro. <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/parlamento/112-2017-114425584>

<sup>18</sup> Site oficial do Programa de Regularização de Vínculos Precários da Administração Pública. <https://prevpap.gov.pt/ppap/index?windowId=f86>

de dezembro de 2017 e a entrar em vigor dia 1 de janeiro de 2018, com exceção do artigo 16º que ficou determinado que entraria em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.<sup>19</sup>

Da proposta de Lei nº91/XIII para a Lei nº112/2017 deram-se algumas mudanças como a regularização dos vínculos em casos de estágios, que na proposta são definidos como momentos de aprendizagem e mesmo que cumpram necessidades permanentes não devem ser regularizados. Por sua vez, a Lei prevê que os estagiários a cumprir necessidades permanentes, durante algum tempo nos três anos anteriores à data do início do procedimento concursal de regularização devem ter os seus vínculos regularizados. Também foram efetuadas mudanças relativamente aos contratos emprego-inserção que a proposta de Lei nº91/XIII não previa a regularização desses vínculos e na Lei surge no artigo nº3 no âmbito de regularização extraordinária juntamente com os estágios.

Na Lei nº112/2017 é definido um regime especial para o IEFP no artigo 4º - Número de postos de trabalho, pode ler-se: *“O IEFP determina o número de postos de trabalho para atividades de formação que satisfazem necessidades permanentes, para as diferentes componentes de formação, de acordo com, pelo menos, o critério do número de formadores que se mantiveram a exercer funções a tempo completo em todos os anos de 2015 a 2017, independentemente da unidade funcional em que exercem funções.”*, o que não acontece na proposta de Lei nº91/XIII que não faz nenhuma referência ao caso do IEFP.

Outra alteração a apontar é que na proposta de Lei nº91/XIII é referido que os sindicatos dispõem de poder para denunciar vínculos irregulares, já a Lei nº112/2017 não menciona essa situação. A proposta de Lei nº91/XIII faz ainda alusão a situações de *outsourcing*, considerando que estas não constituem vínculos passíveis de serem regularizados, por sua vez, a Lei nº112/2017 não faz qualquer referência a contratações *outsourcing*.

### **3.2. A visão de precariedade dos vários atores político-sociais: análise das entrevistas**

De forma a analisar as entrevistas utilizei uma grelha de análise<sup>20</sup>, com as seguintes categorias:

1. A natureza do trabalho e a normalização da precariedade;

---

<sup>19</sup> Diário da República. Processo parlamentar – Lei nº112/2017, de 29 de dezembro. <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/parlamento/112-2017-114425584>

<sup>20</sup> A grelha de análise está disponível na secção dos Anexos, páginas 40 e 41 Anexo C.

2. A necessidade permanente como critério para a regularização do vínculo do trabalhador precário;
3. Situações em que um vínculo laboral precário é desejado pelos indivíduos;
4. O processo de análise dos vínculos precários a regularizar.

### **3.2.1. A natureza do trabalho e a normalização da precariedade**

Através desta categoria tenciono entender o posicionamento dos entrevistados em relação à normalização da precariedade e se a natureza do trabalho molda as suas opiniões.

Os entrevistados do PSD e do CDS-PP partilham da opinião de que existem trabalhos que pela sua natureza um vínculo instável é o adequado, não devendo ser regularizado.

*“E o vínculo, em muitas situações, era perfeitamente adequado à finalidade.”*

Representante do PSD, 12 de julho de 2022, formato – presencial.

Sobre bolsseiros e investigadores: *“Se eles são precários é porque são mesmo precários e, portanto, não deveriam entrar assim na Administração Pública.”* – Representante do CDS-PP, 2 de junho de 2022, formato – presencial.

O Governo-PS 1<sup>21</sup> afirma que no setor da cultura a precariedade é o esperado: *“A Cultura é um setor, como sabemos, que tem, no domínio da precariedade, condições muito próprias.”* Esta opinião parece consensual para o Governo Socialista, dado que, em maio de 2022 após uma manifestação do setor da cultura o atual Ministro da Cultura, Pedro Adão Silva, afirmou numa audição parlamentar que não considerava desejável acabar com a precariedade no setor da cultura.

*“Há profissões que, pela sua natureza, têm de manter esta possibilidade de ter vínculos precários. A precariedade, em muitas situações, não é um mal absoluto, mas devemos concentrar-nos em corrigir e contrariar a precariedade que efetivamente é um problema.”*

– Pedro Adão e Silva, maio, 2022.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Ao longo da análise das entrevistas refiro-me várias vezes a Governo-PS 1 e Governo-PS 2, uma vez que, houve dois entrevistados membros do Governo.

<sup>22</sup> RTP (maio, 2022). *Estatuto dos profissionais da cultura pode ser melhorado.* [https://www.rtp.pt/madeira/sociedade/estatuto-dos-profissionais-da-cultura-pode-ser-melhorado\\_93316](https://www.rtp.pt/madeira/sociedade/estatuto-dos-profissionais-da-cultura-pode-ser-melhorado_93316)

O segundo entrevistado pertencente ao Governo reflete sobre a inevitabilidade do *outsourcing*, considerando um elemento de gestão das entidades necessário. Relativamente aos estágios o entrevistado considera que é uma questão que merece outra atenção e que esta está contemplada na Lei nº112/2017.

*“A visão dos representantes das entidades, tendem a ser visões que encaram alguns instrumentos como instrumentos de gestão puros e duros. Se preciso de contratam alguém em outsourcing é porque preciso de contratar alguém em outsourcing, e isso é uma decisão de gestão, os dirigentes não querem aquelas pessoas em permanência, e contratam-nas ocasionalmente, e se calhar precisam durante três anos e não precisam nos quatro anos subsequentes. Os estágios são questões um bocadinho mais complexas, confesso, e por isso é que acabaram por ficar contempladas na lei, porque se constatou que, de facto, na sua provável maioria, teriam sido utilizados para colmatar lacunas de recursos humanos com alguma frequência.”* – Representante do Governo-PS 2, 6 de agosto de 2022, formato – online.

Também o entrevistado do Bloco de Esquerda considera que o uso de formas atípicas de contratação nem sempre significam situações de precariedade, não devendo ser convertidas em contratos típicos.

*“Portanto, o recurso ao outsourcing, o recurso a contratos temporários, ou a outras formas atípicas de contratação, é verdade que não configuram sempre uma situação irregular e, portanto, não configuram sempre uma situação que deva ser convertida numa relação de emprego estável.”* – Representante do Bloco de Esquerda, 17 de maio de 2022, formato – online.

Como foi abordado na revisão de literatura, vários autores não consideram que um emprego atípico seja equivalente a um emprego precário, podendo ser esses os casos que o grupo parlamentar Bloco de Esquerda e o Governo se referem, no entanto, é necessário refletir que a diferença surge da imposição inerente à noção de precariedade. Através das suas afirmações os entrevistados assumem que *outsourcing* é uma situação irregular e demonstra-se uma mais valia para a entidade empregadora, porém, é preciso saber a posição do indivíduo para com o seu emprego e respetivo contrato, não basta assumir a versão da entidade empregadora.

Em síntese, o CDS-PP, PSD, BE e o Governo-PS consideram que alguns trabalhos e vínculos laborais assumem uma natureza naturalmente precária. A Confederação Geral dos

Trabalhadores Portugueses (CGTP) não normaliza a precariedade não sendo da opinião que existem trabalhos de natureza precária. Os entrevistados da Frente Comum de Sindicatos da Administração Pública, a Federação de Sindicatos da Administração Pública e de Entidades com fins Públicos (FESAP), o PCP e a Unidade Geral de Trabalhadores (UGT) não abordam a questão nas entrevistas. O entrevistado do PEV não se posiciona de forma clara, o que é possível retirar da sua opinião é que a necessidade permanente deve refletir-se num contrato permanente, o que pode querer dizer que quando a necessidade não é permanente é natural um contrato atípico.

### **3.2.2. A necessidade permanente como critério para a regularização do vínculo do trabalhador precário**

Das categorias em análise a necessidade permanente ser um critério e este ser volátil é a que reúne um maior consenso entre os entrevistados.

O entrevistado da central sindical CGTP refere que deveriam ser os serviços a apresentar uma lista de trabalhadores com vínculos precários que deveriam ser regularizados, seguindo o critério da necessidade permanente.

*“Por aquilo que nós sempre defendemos é que cada serviço deveria fazer um levantamento objetivo dos trabalhadores que tinha ao seu dispor, aqueles que tinham um contrato efetivo e aqueles que tinham vínculos precários, ou trabalhadores por conta de outrem com vínculos precários ou recibos verdes, fosse como fosse.”* – Representante da CGTP, 9 de julho de 2022, formato – presencial.

A opinião do entrevistado da organização sindical, Frente Comum, vai de acordo com o entrevistado da central sindical, CGTP, deveriam ser os serviços a fazer esse trabalho, uma vez que, colocar essa responsabilidade nos trabalhadores pode constrangi-los da ação.

*“Eram os trabalhadores que tinham que se inscrever de uma forma que muitos não fizeram porque tiveram medo. Ou seja, as pessoas para se inscreverem no PREVPAP, tinham que ir à chefia, para a chefia dar um parecer em como tinham vínculo permanente, funções permanentes, necessidades permanentes.”* – Representante da Frente Comum, 23 de maio de 2022, formato – presencial.

Tanto o entrevistado do PCP como o entrevistado do PEV são bastante diretos e concisos na sua opinião, a necessidade permanente deve ser o critério, se o indivíduo ocupa um trabalho de necessidade permanente o vínculo deve ser regularizado.

*“A necessidade permanente era o que é que define um vínculo precário.”* – Representante do PCP, 16 de maio de 2022, formato – presencial.

*“Se a pessoa satisfaz necessidades permanentes devia ter um vínculo permanente, ponto final. Porque não se compreende como é que os trabalhadores que sejam necessários aos serviços de forma permanente durante dez ou quinze anos, e agora que vem um programa para regularizar já dizem que não satisfaz necessidades permanentes. (...) havia imensos bolseiros que ficaram de foram apesar de estarem a trabalhar há vinte anos, que começaram com um contrato e depois veio uma bolsa, depois um contrato por prestação de serviços, depois novamente uma bolsa e agora, depois de as pessoas estarem vinte anos numa estabilidade cruel, o Estado que devia repor justiça, vem dizer que não satisfaz necessidades permanentes.”* – Representante do PEV, 1 de junho de 2022, formato – online.

O CDS-PP e o PSD apresentam opiniões similares. Para os entrevistados o critério é volátil, no caso do CDS-PP crê que deveriam ser feitos concursos para a regularização do vínculo como se faz no momento da contratação.

*“Eu acho que o critério deveria ser muito semelhante aquilo que são as regras para as contratações a termo e sem termo, quer no Estado quer fora do Estado (...) Porque a subjetividade do carácter permanente e não permanente, muitas vezes, permite que haja um aumento da litigiosidade.”* – Representante do PSD, 12 de julho de 2022, formato – presencial.

*“O princípio para a contratação pública para a administração pública deve ser o concurso. O PREVPAP significa atropelar aquilo que deve ser o princípio base da contratação para a administração pública.”* – Representante do CDS-PP, 2 de junho de 2022, formato – presencial.

O entrevistado do Governo-PS admite a fragilidade do critério, visto que, existe uma facilidade por parte das chefias dos serviços de o contornar, ainda assim, considera o critério como necessário.

*“Enquanto, em algumas circunstâncias se percebe claramente que os dirigentes utilizaram expedientes para satisfazer necessidades permanentes, noutras circunstâncias utilizam só os instrumentos que estão ao dispor para ir colmatando necessidades sem ter perfeita noção de que aquela necessidade é permanente, e, portanto, devia ter tido outro tipo de tratamento jurídico.”* – Representante do Governo-PS 1, 20 de maio de 2022, formato – presencial.

O entrevistado Federação de Sindicatos da Administração Pública e de Entidades com Fins Públicos (FESAP) não concorda com o processo de regularização no geral considerando que o programa de objetivos similares implementado em 1997 foi mais justo.

*“O processo de regularização com António Guterres foi mais simples e automático e, porventura, mais justo, porque todos aqueles trabalhadores que estavam contratados há mais de quinze anos estavam resolvidos.”* – Representante da FESAP, 9 de junho de 2022, formato – presencial.

Em síntese, os entrevistados da CGTP, Frente Comum, PSD, BE e UGT consideram que a necessidade permanente como critério para a regularização do vínculo do trabalhador precário, é um critério subjetivo. Os entrevistados do PEV, PCP e Governo-PS concordam com o critério da necessidade permanente e a organização sindical FESAP e o partido CDS-PP não concordam, por motivos distintos, com a existência do critério.

### **3.2.3. Situações em que um vínculo laboral precário é desejado pelos indivíduos**

Esta dimensão não foi abordada por vários entrevistados, como o CDS-PP, PSD, PCP e UGT. Nenhum entrevistado concordou com a premissa de que existem indivíduos que desejam um vínculo precário.

O entrevistado da Frente Comum de Sindicatos da Administração Pública deixa claro a sua opinião sobre o porquê de os indivíduos aceitarem a sua condição precária durante anos, crendo que não se trata de uma questão de escolha, mas sim de um sentimento de constrangimento e esperança, dado que, os anos no mesmo local de trabalho vão passando, alimentado a esperança de que em breve se ficará a termo incerto, no entanto, o tempo passa e poucas mudanças acontecem.

*“A pessoa sabe, e fica com muita esperança de lá ficar, mas nunca ninguém lhes prometeu que iam lá ficar. A outra coisa é tu teres as pessoas que contratas para um projeto...as pessoas não saem e depois ficam anos e anos.”* – Representante da Frente Comum, 23 de maio de 2022, formato – presencial.

O entrevistado do PEV demonstra uma opinião clara e concisa, não acredita que existam indivíduos que desejem estar numa situação laboral precária.

*“(...) porque não acredito que haja portugueses que preferiam estar numa situação precária quando podem não estar”* – Representante do PEV, 1 de junho de 2022, formato – online.

Na revisão de literatura são abordadas características que vários autores associam à precariedade tais como a vulnerabilidade económica e social, condições de insegurança no trabalho e ausência de um contrato de trabalho definido. Estas são situações que diferenciam um trabalho precário de um trabalho atípico, nesta categoria analiso se a precariedade é desejada pelos indivíduos e compreende-se que não, não é por ser tolerada que signifique que seja desejada. Os indivíduos podem desejar flexibilidade no trabalho e isso pode ser confundido com precariedade, mas um trabalho flexível não é necessariamente sinónimo de precário e para tal ser possível é de destacar a importância de medidas de proteção social.

#### **3.2.4. O processo de análise dos vínculos precários a regularizar**

Com esta categoria pretendo compreender a visão que os atores político-sociais têm do processo de análise que foi implementado. Esta dimensão expõe as diferenças ideológicas entre os entrevistados; à direita (CDS-PP e PSD) nota-se uma grande preocupação com os encargos que mais funcionários públicos possam causar ao Estado. Os entrevistados do Governo não referem a questão dos encargos que mais funcionários públicos podem causar ao Estado, porém, consideram necessária uma forte análise dos candidatos com vínculos a regularizar. Por motivos de justiça para com quem entrou por concurso o BE subscreve a ideia de que é necessária uma análise cautelosa. A restante esquerda (organizações sindicais e PCP), por sua vez, declara que o processo foi lento e injusto e que um método mais automático teria sido mais inclusivo.

O entrevistado do CDS-PP demonstra a sua preocupação com o crescimento da administração pública e com a regularização de trabalhos que para o entrevistado são naturalmente precários.

*“Depois, o Bloco e o PCP começam a fazer as listas e a dizer “Não, não, agora coitadas das cabeleireiras, já estão há dez anos, ou quinze anos a dar formação e não podem entrar? E os bolseiros? E os investigadores?” Entrou nesta lógica, mais uma vez, do “já agora”. Portanto, foi um processo um pouco surreal, porque o princípio foi: vamos regularizar os precários e nós dissemos: “Cuidado, porque isso significa aumentar muito a Administração Pública. E o princípio é: se eles são precários é porque são mesmo precários e, portanto, não deveriam entrar assim na Administração Pública.” – Representante do CDS, 2 de junho de 2022, formato – presencial.*

Tanto o Governo-PS, CDS-PP e Bloco de Esquerda apresentaram as suas preocupações relativamente à regularização de vínculos que não mereciam ser regularizados devido à sua natureza atípica.

*“Um exemplo típico na visão mais do PCP...quer dizer todas as situações que fossem encontradas de trabalho independente, recibos verdes, contratos a prazo ou de outras formas menos permanentes de contratação deveriam ser convertidas em contratos permanentes. Não era essa visão do Governo e do PS e o que se fez foi um processo muito participado, com os sindicatos envolvidos em condições arbitrais, em que se procurou identificar as situações em que as formas não permanentes de contratação eram ou não justificáveis, fosse por razões legais, fosse dentro da lei existente, do trabalho em funções públicas, aquilo que se justificava como sendo uma necessidade não permanente e uma forma adequada.” – Representante do Governo-PS 1, 20 de maio de 2022, formato – presencial.*

O entrevistado do CDS-PP pretendia que além do critério da necessidade permanente fosse feito um concurso como acontece no momento de recrutamento para a administração pública sob argumento de não se poder efetivar um indivíduo que não tenha capacidades.

*“O princípio para a contratação para a Administração Pública deve ser o concurso. E o PREVPAP, tal como todos os outros processos de regularização dos trabalhadores precários da Administração Pública, significam atropelar aquilo que deve ser o princípio base da contratação para a Administração Pública” – Representante do CDS-PP, 2 de junho de 2022, formato – presencial.*

Embora não tenha havido concurso público, a Lei nº112/2017 estabeleceu que só seriam admitidos a candidatos para regularização do vínculo candidatos que tivessem os requisitos exigidos para ingresso nas carreiras e categorias a concurso.

O entrevistado da central sindical CGTP partilha da opinião da federação sindical FESAP que o método aplicado em 1997, num programa semelhante de regularização de vínculos precários no setor do Estado, era mais justo e direto.

*“Exatamente, uma identificação objetiva da situação. E que isso depois fosse avaliado de acordo com a informação dos sindicatos e a discussão para a concretização da passagem desses trabalhadores para o quadro. Nada disso foi feito com esta clareza. Originou que o processo se arrastou e que ainda hoje temos problemas na Administração Pública, porque há trabalhadores que se sentem injustiçados. Foi uma situação de instabilidade que se criou e que, na minha opinião, também deixou marcas negativas na opinião pública e particularmente nos trabalhadores que estavam a ser visados por isso.”* – Representante da CGTP, 9 de julho de 2022, formato – presencial.

Através da entrevista ao membro do Bloco de Esquerda compreende-se que a central sindical CGTP e o partido político BE não chegaram a um consenso relativamente ao modo como deveria ser feito o processo de regularização dos vínculos. Enquanto a CGTP percebe que num processo justo seriam as chefias a identificar os precários nos seus serviços o Bloco entende que esse método levaria a que as chefias tivessem demasiado poder e acabassem por regularizar segundo critérios próprios, aponta ainda a incapacidade da CGTP de identificar os vínculos precários existentes e por isso não querer responsabilidades no processo.

*“É muito curioso ver a evolução da postura das centrais sindicais neste processo, nomeadamente, a CGTP: primeiro, hostil ao PREVPAP – não à regularização dos precários, obviamente – basicamente, dizendo: “Isto não tem que passar pelos trabalhadores ou sindicatos, as chefias é que têm de definir quem são e integra-se como se fez com o Guterres” (...) a criação de um processo em que as chefias não tinham o único poder e em que a identificação se fazia também pela parte dos trabalhadores, fez com que...porque reparem, se o processo fosse como foi na altura de Guterres, como a CGTP chegou a defender – até para não ser corresponsabilizada pela identificação dos precários que era, obviamente, uma coisa complicada, porque, às vezes, os sindicatos não sabem e não têm como saber todos os precários, portanto é compreensível que não queiram ficar com esse ónus – se fosse feito pelas chefias, as chefias regularizavam quem*

*queria, foi assim na altura do processo anterior.”* – Representante do Bloco de Esquerda, 17 de maio de 2022, formato – online.

Em síntese, para os entrevistados do CDS-PP, PSD, Governo-PS e BE a análise aos vínculos deve ser rigorosa, uma vez que, nem todos podem/devem ser regularizados. Para a CGTP, Frente Comum, FESAP, PEV e PCP a regularização dos vínculos precários deveria ter sido mais simples e automática. A central sindical UGT não refere ao longo da entrevista uma opinião relativamente a esta categoria.

### **3.2.5. A versão final do PREVPAP e as posições dos atores político-sociais**

As conclusões que os vários atores retiram do programa variam bastante desde a sua estrutura e objetivos à sua implementação. Retirando o depoimento dos entrevistados do Governo-PS e do BE que assumem algumas falhas ressaltando um balanço positivo, os restantes entrevistados focam na sua ação insuficiente e nas falhas no desenho da política.

*“A filosofia do programa, do meu ponto de vista, correta. A avaliação circunstanciada das situações individuais, correta.”* – Representante do Governo-PS 2, 6 de agosto de 2022, formato – online.

A crítica de que houve setores que não obtiveram respostas adequadas é estabelecida por vários dos entrevistados. Assim como a ideia de que a solução para a precariedade na administração pública não se resolve com programas extraordinários, mas sim com políticas públicas realizadas regularmente.

*“Eu diria que é preciso estar sempre muito vigilante para receber aquilo que acontece no terreno para evitar a necessidade de haver programas de regularização em larga escala. Aprendendo com o passado, a lição é que isto tende a ser cíclico, e tende a estar associado a períodos em que existem restrições à contratação.”* – Representante do Governo-PS1, 20 de maio de 2022, formato – presencial.

A opinião do entrevistado do PCP vai de acordo com a premissa do entrevistado do Governo de que a regularização dos vínculos deve ser um processo constante.

*“O PREVPAP é um ponto de partida e não deve ser um ponto de chegada e, portanto, o PREVPAP deve ser um processo que está permanentemente aberto nos serviços e sempre que um trabalhador perceber que cumpre aqueles requisitos, deve conseguir, junto da sua*

*chefia, iniciar um processo para a regularização do seu vínculo.*” – Representante do PCP, 16 de maio de 2022, formato – presencial.

O CDS-PP discorda da forma como foi desenhado e implementado o programa.

*“Não deveria ter acontecido como aconteceu. E aquilo que aconteceu foi, essencialmente, para acomodar as reivindicações à esquerda, na negociação do Orçamento.”* – Representante do CDS-PP, 2 de junho de 2022, formato – presencial.

O entrevistado do Bloco de Esquerda faz um balanço geral positivo da existência do programa, no entanto, no setor da Ciência considera que o objetivo do programa foi completamente contornado pelas instituições de Ensino Superior e Investigação. O entrevistado aborda também a importância do programa para a definição de conceitos como “precariedade” e “Estado”.

*“O PREVPAP foi um processo muito interessante do ponto de vista epistemológico, se quisermos, porque obrigou a definir o que é precariedade e obrigou a definir o que é o Estado – conceitos que nós tomamos como evidentes, mas o desafio de operacionalizar esses conceitos numa política pública obrigou a uma definição jurídica que pudesse abranger a multiplicidade criativa de formas de precariedade que se disseminaram na Administração Pública e que não estavam, à partida, incluídas numa definição mais restrita de precariedade, como a utilização irregular dos contratos a termo, do trabalho temporário e dos recibos verdes.”* – Representante do Bloco de Esquerda, 17 de maio de 2022, formato – online.

O entrevistado do PSD e da Federação de Sindicatos da Administração Pública e de Entidades com Fins Públicos afirmam que este tipo de programas revelam-se insuficientes se a contratação a termo na administração pública continuar, o que se verifica, tal como demonstram os dados apresentados nas páginas 13 e 14 *“A precariedade na Administração Pública portuguesa”* da presente dissertação.

*“O Estado, se por um lado está a criar os vínculos para determinados trabalhadores, continua a contratar com termo.”* – Representante do PSD, 12 de julho de 2022, formato – presencial.

*“Posso dizer que já hoje temos, outra vez, noventa mil pessoas ditas precárias pelo que aparece na DGAEP, como pessoas que estão contratadas a prazo ou a recibos verdes. Já*

*não estou aqui a contabilizar o outsourcing.*” – Representante da FESAP, 9 de junho de 2022, formato – presencial.

A central sindical CGTP ao longo de todo o processo batalhou para que o procedimento de regularização fosse algo mais direto

*“A concretização foi morosa, difícil e, em alguns casos, injusta (...) Porque aquilo que nós sempre defendemos é que cada serviço deveria fazer um levantamento objetivo dos trabalhadores que tinha ao seu dispor, aqueles que tinham um contrato efetivo e aqueles que tinham vínculos precários ou recibos verdes, fosse como fosse.”* – Representante da GGTP, 9 de julho de 2022, formato – presencial.

A conclusão do entrevistado da Frente Comum de Sindicatos da Administração Pública é bastante similar com a da Intersindical Nacional, CGTP.

*“Este tempo todo veio-nos dar razão. O PREVPAP deixou milhares de trabalhadores de fora. A lei que saiu para os concursos é uma lei que vem fomentar a precariedade. Não vem resolver nada de laboral. Vinha fomentar a precariedade da forma como eles foram feitos. Aquilo era muito limitado, as pessoas concorriam e depois havia um júri e depois podiam não entrar. Ao contrário dos concursos- porque também foi por concurso – que foram feitos no tempo de António Guterres.”* – Representante da FESAP, 9 de junho de 2022, formato – presencial.

O entrevistado da Frente Comum de Sindicatos da Administração Pública apresenta números que demonstram como o grupo de trabalho para a implementação do programa inicialmente identificou cento e vinte mil precários na Administração Pública e pelo PREVPAP foram regularizados cerca de catorze mil, bastante aquém do número inicial respondendo a 11% dos indivíduos com vínculos precários na Administração Pública.

*“Depois de muita discussão chegou-se à conclusão de que não eram cento e vinte mil – dizia o governo – eram sessenta mil. Dos sessenta mil, tinham entrado, por concurso, à volta de catorze mil (...) resolveu alguns problemas, mas não resolveu nada de precariedade.”* – Representante da Frente Comum, 23 de maio de 2022, formato – presencial.

Assim como a organização sindical Frente Comum, a central sindical UGT está consciente de que o resultado final foi inferior ao pretendido inicialmente, porém, reconhece que algo foi feito.

*“Há que realçar a participação das organizações representativas dos trabalhadores. E depois há também que notar que nem tudo correu muito bem. Não foram regularizados um número de trabalhadores que nós pensávamos que seria justo terem sido regularizados, mas reconhecemos que ainda foram regularizados bastantes.”* – Representante da UGT, 20 de junho de 2022, formato – online.

O representante do partido político PEV considera que o processo de implementação do programa foi marcado pela falta de transparência, sobretudo por parte das Comissões de Avaliação que recusaram várias candidaturas.

*“Uma identificação inicial de cento e dez mil, se não estou em erro. E conseguiram ser regularizadas cerca de vinte cinco mil pessoas. Desses cento e dez mil seriam cerca de sessenta mil que poderiam ser elegíveis pelo programa. (...) Outro problema, também, que foi muito sentido – na altura, também o denunciámos - que teve que ver com alguma falta de transparência nos processos, e sobretudo com a recusa por parte das comissões de avaliação relativamente às candidaturas.”* – Representante do PEV, 1 de junho de 2022, formato – online.

Fazendo um balanço das consequências positivas do PREVPAP destacadas pelos entrevistados é importante referir a mobilização dos trabalhadores fruto do programa.

*“Importante perceber como a lei era e como ficou no fim; e o avanço da lei não foi por força da retórica dos nossos argumentos, foi porque as pessoas, enquanto o processo estava a acontecer, se mobilizaram, pediam permanentemente reuniões às comissões.”* – Representante do PCP, 16 de maio de 2022, formato – presencial.

*“(…) quando estamos a lutar pela regularização dos trabalhadores precários, pela regularização do trabalho não declarado, pela regularização do trabalho temporário, estamos a ser solidários, porque estamos a lutar por muitos trabalhadores que nem sindicalizados estão, que nós diretamente nem sequer os podemos representar, só por via indireta. A negociação coletiva é uma forma de fomentar a solidariedade porque a negociação coletiva é feita pelos sindicatos para os trabalhadores quer sejam*

*sindicalizados quer não sejam.*” – Representante da UGT, 20 de junho de 2022, formato – online.

*“Desse processo foi que as pessoas começaram a ponderar se aquilo também era para elas ou não e nesses processos foram-se mobilizando e, à medida que se iam mobilizando, a própria discussão legislativa ia procurando responder à identificação e à autoidentificação dos precários do Estado.”* – Representante do Bloco de Esquerda, 17 de maio de 2022, formato – online.

Este processo de autoquestionamento e procura de informação por parte dos indivíduos que procuraram saber se se qualificavam para o PREVPAP permitiu aos indivíduos informarem-se e lutarem por uma melhoria da sua situação laboral.

O entrevistado do PCP reflete sobre o poder negocial dos vários setores concluindo que: *“A pobreza limita muito a capacidade reivindicativa.”* O facto da administração pública dispor de maior poder de negociação coletiva<sup>23</sup> confere-lhe maior visibilidade para abordar a questão da precariedade, quando este problema atinge a função pública, o combate começa a ganhar força, chega aos meios de comunicação social, é mais discutido e, por sua vez, pressiona o governo.

### **3.3. Discussão de resultados**

Através da análise das entrevistas é possível estabelecer várias ligações entre as visões dos atores político-sociais sobre o que é a precariedade e os conceitos abordados no enquadramento teórico da presente tese.

Assim como referem Carapeto e Fonseca (2014) a redefinição do papel do estado trouxe uma maior flexibilidade para o emprego público o que se traduziu em formas de contratação semelhantes às do setor privado, o que originou contratações instáveis com o objetivo de melhorar a eficácia das instituições. Também Mário Centeno (2013) refere que a privatização e a subcontratação em profissões de serviço público tem levado ao aumento da insegurança no emprego e a uma segmentação do mercado de trabalho. É precisamente sobre este tipo de

---

<sup>23</sup> Por negociação coletiva entende-se a negociação entre sindicatos e entidades patronais que visa estabelecer um conjunto de salários e condições por profissão e setor. (Centeno, 2013, p.56)

contratação que o programa age, contratações estas consequências da evolução do Estado Social para um estágio controlado pelo capitalismo flexível.

A dificuldade em definir o conceito de precariedade assim como distinguir trabalho precário de trabalho atípico é referido no enquadramento teórico através dos autores Frade, Darmon e Laparra (2004) e Duell (2004) que afirmam que essa dificuldade determina entraves na produção de estudos sobre o fenómeno e, conseqüentemente, sobre o desenho de políticas públicas. Nas entrevistas a dificuldade em arranjar uma definição que reúna consenso é referida pelo representante do Bloco de Esquerda quando este refere que do desenho do PREVPAP surgiu uma forte discussão em torno do conceito de precariedade e vários pontos de vistas foram apresentados, tal é possível observar pela discrepância entre o que cada entrevistado considera uma condição laboral precária. À direita, CDS-PP e PSD, não abordam o conceito de trabalhos atípicos, apenas precários considerando que é natural que alguns empregos sejam dessa natureza, normalizando assim condições de instabilidade. O Governo e o Bloco de Esquerda distinguem emprego atípico de emprego precário, admitindo que existem empregos precários que têm como característica um vínculo laboral instável, porém, nem todos os vínculos instáveis são sinónimos de precariedade para estes atores, podendo ser simplesmente trabalhos atípicos e nestes trabalhos os entrevistados normalizam contratos incertos. À esquerda, PCP, centrais sindicais e federações sindicais associam empregos atípicos à precariedade.

Olsthoorn (2014) refere o emprego instável, que entende por trabalho sazonal e contrato a termo, como uma das componentes do trabalho precário, algo que se compreende que os entrevistados pertencentes à direita política (PSD e CDS-PP) assim como o grupo central Governo-PS e Bloco de Esquerda não concordam.

A desafio em estabelecer quantos precários existem no país denota-se nas respostas dos entrevistados quando questionados pelos números identificados de precários e a dimensão do problema; o próprio processo elaborado pelo grupo de trabalho do PREVPAP relativamente ao número de possíveis candidatos para o programa demonstrou-se uma tarefa árdua visto que os números apresentados foram alterados diversas vezes.

Da tipologia proposta por Glória Rebelo (2002b) a precariedade subjetiva assenta no tipo de precariedade que este programa pretende atingir, precariedade que assenta na fragilização do estatuto do emprego, situações como a contratação e cessação laboral, situações fruto das políticas de flexibilização dos recursos humanos. Também a dimensão definida por Paugam (2000) como precariedade do emprego remete para as situações que se pretenderem regularizar

neste programa; conceito que no entendimento do autor induz para situações em que o trabalhador, pelo facto de ter um contrato incerto ou por estar integrado numa empresa cuja política económica se possa orientar para o despedimento coletivo, não pode prever o seu futuro o que se traduz num estado de mau estar. Estas definições de emprego precário refletem a necessidade de um vínculo laboral estável, a diferença que tal pode causar na condição laboral do indivíduo.

Nas entrevistas um dos membros do Governo afirma que a precariedade é uma coisa inaceitável e que embora, culturalmente, seja neutralizada não devia ser, ponto de vista que vai de encontro com o estabelecido por Renato Carmo e Ana Rita Matias (2019) de que a precariedade não deve ser tolerada e que tal aceitação geraria um aumento de procedimentos contratuais atípicos e uma crescente desregulamentação dos direitos laborais.

## CONCLUSÃO

Através deste trabalho aumentei o meu entendimento do fenómeno que é a precariedade e percebi como os vários atores político-sociais a concebem e como essa conceção altera o seu ponto de vista da política pública.

Mediante a análise das entrevistas é possível compreender pelas referências que os entrevistados fazem a determinados temas e associações que estabelecem que há distintamente três grupos: a esquerda (confederações e federações sindicais e PCP) que tem uma visão mais pragmática e menos criteriosa do processo de regularização dos vínculos, a direita (CDS-PP e PSD) que reforçam diversas vezes a ideia de que há demasiados funcionários públicos, o que resulta em encargos que o Estado não tem capacidade para processar, por isso, o processo de regularização deveria ser tão criterioso como o processo de recrutamento a um emprego público. O Governo e o BE que dos três grupos é o que se demonstra mais satisfeito com o desenho e implementação do programa, apesar de distinguir a volatilidade do critério da necessidade permanente e a importância de não deixar que a situação dos vínculos precários chegue a um nível em que é necessário implementar um programa de regularização extraordinário dos vínculos precários entendendo que a situação necessita de acompanhamento político constante. Esta premissa reúne consenso entre os três grupos destacados.

Respondendo à questão central desta dissertação “De que forma a visão do governo, partidos políticos e atores sociais da precariedade se refletiu no que foi o PREVPAP?” é notório

o peso do Governo e do Bloco de Esquerda no documento final, em vários pontos a visão dos entrevistados do Governo-PS e do BE se veem refletidos no que foi o PREVPAP, como é o caso do *outsourcing* que os dois compreendem que é necessário como forma de contratação assumindo que é atípica, mas não necessariamente precária, não analisam esses tipos de contratos como situações que devam ser convertidas numa relação de emprego estável.

A questão da necessidade permanente como critério também pende bastante para a visão do Governo e do BE que demonstraram preocupação relativamente à regularização de vínculos que não deveriam ser regularizados, considerando então a existência de um critério de necessidade permanente e de comissões de avaliação de extrema importância. Enquanto, o PCP e as centrais sindicais e federações defendiam algo mais imediato e não compreendem a demora na avaliação de determinadas situações e porque é que ficaram tantos indivíduos de fora; o CDS-PP e o PSD defendiam um processo ainda mais criterioso do que foi e demonstraram uma elevada preocupação com os encargos para o Estado que pudessem advir da regularização de vínculos precários na administração pública.

Embora, nenhum dos entrevistados afirme que acredita que a precariedade possa ser desejada pelos indivíduos a verdade é que poucos refletem sobre a questão, apenas a organização sindical Frente Comum e o partido político PEV, afirmando que não creem que algum indivíduo ambicione um vínculo precário.

Relativamente à avaliação que os atores fazem do programa é referido que o PREVPAP ficou aquém do que se propôs, não respondendo completamente à precariedade. Os atores político-sociais demonstram-se conscientes que a precariedade laboral é um problema estrutural no mercado de trabalho português sendo necessário mais que um programa para colmatar todas as falhas existentes no sistema, é necessário mais do que o Parlamento permitiu. Porém, este programa obrigou a uma reflexão por parte dos atores políticos e sociais que nele participaram e uma consciencialização e mobilização de trabalhadores, muitas vezes não sindicalizados, um fenómeno que deve ser admirado e sobre o qual se deve refletir.

Em suma, esta dissertação apela para uma maior discussão e sensibilização do que é a precariedade, de modo, a que tanto os políticos como as organizações sindicais ajam e se apliquem na criação e manutenção de leis laborais que protejam e dignifiquem os trabalhadores. A discussão do fenómeno é também importante para que os indivíduos estejam informados dos seus direitos e da sua situação laboral, é necessário um processo de tomada de consciência para que os indivíduos se mobilizem pelos seus direitos.

## FONTES

Diário da República. Processo parlamentar – Lei nº112/2017, de 29 de dezembro. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/parlamento/112-2017-114425584>

Diário da República n.º 142/1996, 1º Suplemento, Série I-A de 1996-06-21. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/81-a-1996-485381>

Orçamento do Estado para 2016 – Artº 19º da Lei 7-A/2016, de 30 de Março. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2016/03/06201/0000200244.pdf>

Portaria n.º 150/2017, de 3 de maio. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/150-2017-106960760>

Proposta de Lei 91/XIII/2. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=41534>

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Antunes, R. (1998). *Trabalho e Precarização numa ordem neoliberal* In Gentili P.; Frigotto G. (Orgs). *A Cidadania Negada: Políticas de exclusão na educação e no trabalho*. São Paulo: Cortez, pp.35-48.

Anagnostou M., Gunn V., Nibbs O., Muntaner C., Doberstein B. (2022). *An International scoping review of ranger's precarious employment conditions*, nº42, pp.497-503.

Barbieri, P. (2015). *Atypical Employment and Welfare Regimes*. Equalsoc, policy brief nº8.

Barbier, J. (2011). *Employment precariousness in a European cross-national perspective: A sociological review of thirty years of research*. Documents de Travail du Centre d'Economie de la Sorbonne.

Benach, J., Vives A., Tarafa G., Delclos C., Muntaner C. (2016). *What should we know about precarious employment and health in 2025?*. *International Journal of Epidemiology*, vol. 45, nº1, pp.232-238.

Broughton, A., Green, M., Rickard, C., Swift, S., Eichhorst, W., Tobsch, V., Magda, I., Lewandowski, P., Keister, R., Jonaviciene, D., Ramos Martín, N. E., Valsamis, D., & Tros, F. (2016). *Precarious Employment in Europe: Patterns, Trends and Policy Strategies: study*. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies.

Campenhoudt L., Marquet J. e Quivy R. (2019), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Gradiva, Lisboa.

Carapeto, C. e Fonseca, F. (2014). *Administração Pública: modernização, qualidade e inovação*. Edições sílabo.

Carmo, R. e Matias A. (2019). *Retratos da Precariedade: quotidianos e aspirações dos trabalhadores jovens*. Edições Tinta-da-china, 1ª edição, Lisboa.

Centeno, M. (2013). *O Trabalho, Uma Visão de Mercado*. Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.

Duarte, A. (2013). *Precariedade e Identidades: questões para uma problemática*. Atas dos ateliers do Congresso Português de Sociologia.

Duell, N. (2004). *Defining and assessing precarious employment in Europe: a review of main studies and surveys*. Economix Research and Consulting, Munique.

Druck, G. (2011). *Trabalho, Precarização e Resistências: novos e velhos desafios?* Caderno CRH vol.24, Salvador, pp.37-57.

Frade, C., Darmon, I., Laparra, M. (2004). *Precarious employment in Europe: A comparative study of labour market related risk in flexible economies*. ESOPE Project, DG Research, Framework V Programme.

Georges, I. (2009), *As novas configurações do trabalho: precarização e economia solidária* In Maurício, F. (2015). *Precariedade: uma geneologia sócio-histórica do conceito*. Revista Piauiense de História Social e do Trabalho. Ano I, nº 01. julho-dezembro de 2015. Parnaíba-PI.

Gonçalves, P. (2020). *Direito dos Contratos Públicos*. Edições Almedina, 4ª edição, Coimbra, pp. 27 a 38.

Kalleberg, A. (2009). *Precarious work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition*. American Sociological Association vol. 74, pp. 1-18.

Kovács, I. (2009). *Work and citizenship: crises and alternatives*. Enterprise and Work Innovation Studies, nº5, pp.37-58.

Leite, M. (Org.) (2009). *O trabalho re-configurado: ensaios entre Brasil e México*. São Paulo: Annablume In Maurício, F. (2015). *Precariedade: uma geneologia sócio-histórica do conceito*. Revista Piauiense de História Social e do Trabalho. Ano I, nº 01. julho-dezembro de 2015. Parnaíba-PI.

Lipták, K. (2011), *Is atypical typical? atypical employment in Central Eastern European countries*. Employment and economy in Central and Eastern Europe, Emecon.

Marques, P. (2019). *Emprego In O Estado da Nação e as Políticas Públicas*, IPPS-iscte, Lisboa.

Maurício, F. (2015). *Precariedade: uma geneologia sócio-histórica do conceito*. Revista Piauiense de História Social e do Trabalho. Ano I, nº 01. julho-dezembro de 2015. Parnaíba-PI.

Nogueira, B. (2015), *Limites críticos das noções de precariedade e desprecarização do trabalho na administração pública*. Observatório de Recursos Humanos em Saúde no Brasil: Estudos e Análises , volume 2.

Oliveira, L. e Carvalho, H. (2010). *Regulação e Mercado de Trabalho: Portugal e a Europa*. Edições Sílabo, 1ª edição, Lisboa.

Olsthoorn, M. (2014). *Measuring Precarious Employment: A proposal for two indicators of precarious employment based on set-theory*. Social Indicators Research: An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement.

Paugam, S. (2000). *Le Salarie De La Precarite; Les Nouvelles Formes D'Integration Professionnelle*. Editor Puf, Le Fil Rouge.

Rebello, G. (2002a), *Emprego e Formas de Precariedade da Atividade Laboral: Portugal no contexto da UE* [Tese de doutoramento, ISEG].

Rebello, G. (2002b). *Flexibilidade ou precariedade? Alguns exemplos de formas de trabalho/emprego no contexto europeu*, in AAVV, Atas do IX Encontro da APSIOT, Lisboa.

Rebello, G. (2004). *Flexibilidade e Precariedade no Trabalho – Análise e Diagnóstico*, FCT/Dinâmica, Lisboa.

Rubin, A. (2021). *Rocking qualitative social science: an irreverent guide to rigorous research*. Stanford University Press, California.

Sá, T. (2010). “Precariedade” e “Trabalho precário”: consequências sociais da precarização laboral In Maurício, F. (2015). *Precariedade: uma geneologia sócio-histórica do conceito*. Revista Piauiense de História Social e do Trabalho. Ano I, nº 01. julho-dezembro de 2015. Parnaíba-PI.

Santos, A. (2017). *O Conceito de Precariedade em Diálogo com o Direito: Repensando a Teoria Crítica dos Direitos Humanos*. Seminário Internacional Fazendo Género 11 & 13th Women’s Worlds Congress, Florianópolis.

Strauss, K. (2018). *Precarious work*. Simon Fraser University e John Wiley & Sons, Ltd, Canadá.

Tealdi, C. (2011). *Typical and atypical employment contracts: the case of Italy*. IMT Institute for Advanced Studies, Lucca.

## Web bibliografia

Barros, R. Alves J. Martins R. Pinto J. (junho de 2022). O Público. *Quem são e quanto ganham os funcionários públicos em Portugal?*. <https://www.publico.pt/interactivo/funcao-publica-portugal> , consultado dia 28 de abril de 2023.

Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. *Sistema remuneratório da Administração Pública* 2023. [https://www.dgaep.gov.pt//upload/catalogo/SRAP\\_2023\\_20230421.pdf](https://www.dgaep.gov.pt//upload/catalogo/SRAP_2023_20230421.pdf) , consultado dia 28 de abril de 2023.

Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. *Estatísticas do Emprego Público* <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=91dad2e4-245d-488f-a8e6-b6e83891e9ad> consultado dia 30 de abril de 2023.

Direção-Geral do Emprego e das Relações do Trabalho (Ano). *Evolução da remuneração mínima mensal garantida*. <https://www.dgert.gov.pt/evolucao-da-remuneracao-minima-mensal-garantida-rmmg> , consultado dia 4 de abril de 2023.

Eportugal.gov.pt. *Trabalho e reforma em Portugal*.<https://eportugal.gov.pt/cidadaos-europeus-viajar-viver-e-fazer-negocios-em-portugal/trabalho-e-reforma-em-portugal/trabalhar-em-portugal> , consultado dia 12 de maio de 2023.

Eurostat (ultima atualização a 14 de setembro de 2023). Temporary employment LFS series. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA\\_ETGAR/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_ETGAR/default/table?lang=en) , consultado a dia 6 de junho de 2023.

Iscte-iul, projeto SOLID-JOB (2021). *Reconstruir a solidariedade numa era de dualização do emprego*. <https://ciencia.iscte-iul.pt/projects/reconstruir-a-solidariedade-numa-era-de-dualizacao-do-emprego/1576> , consultado dia 20 de setembro de 2023.

Observatório do Emprego Jovem. *Indicador 4: Trabalhadores com contratos não-permanentes, total e involuntário, por grupos etários, sexo e nível de educação, em Portugal e na União Europeia*. <https://obsemprego jovem.com/indicadores> , consultado dia 22 de junho de 2023.

Público (junho, 2019). Administração Central contraria tendência de redução de recibos verdes do Estado. <https://www.publico.pt/2019/06/28/economia/noticia/administracao-central-contraria-tendencia-reducao-recibos-verdes-estado-1878115> , consultado dia 16 de setembro de 2023.

RTP (maio, 2022). *Estatuto dos profissionais da cultura pode ser melhorado*. [https://www.rtp.pt/madeira/sociedade/estatuto-dos-profissionais-da-cultura-pode-ser-melhorado\\_93316](https://www.rtp.pt/madeira/sociedade/estatuto-dos-profissionais-da-cultura-pode-ser-melhorado_93316) , consultado dia 15 de setembro de 2023.

Site oficial do Programa de Regularização de Vínculos Precários da Administração Pública. <https://prevpap.gov.pt/ppap/index?windowId=f86> , consultado dia 28 de abril de 2023.

## ANEXOS

### Anexo A – Modalidades contratuais em Portugal

Modalidades contratuais	Termo certo	Termo incerto	Sem termo	De curta duração	Trabalho temporário	Prestação de serviços
	Tem uma data previamente estabelecida para o seu término.	Cessam quando terminar a tarefa em causa ou quando regressar o trabalhador substituído.	Não tem uma data de término definida. Mantém-se enquanto ambas as partes assim o desejarem.	Não podem ser superiores a 35 dias ou exceder 70 dias por ano civil.	Uma empresa contrata e remunera o trabalhador, de forma temporária, colocando-o numa outra entidade.	Utilizado para trabalhadores independentes.

### Anexo B - Guião das entrevistas

As entrevistas abordam um conjunto de áreas nomeadamente: as alterações à lei laboral que foram feitas em 2019 – processo iniciado 2016 e aprovado no parlamento em 2019; as atualizações do salário mínimo durante este período e o PREVPAP.

As entrevistas tinham por base cerca de três questões, tratando-se de entrevistas semiestruturadas. As questões variavam de acordo com a natureza do cargo do entrevistado, se

pertencia a um partido político ou a um sindicato, uma vez, que o papel/ influência que ocupa no panorama socio-político manifesta-se de formas diferentes.

As questões base eram as seguintes:

1. Que análise faz das alterações que têm vindo a ser feitas à lei laboral?
2. Como vê a trajetória do salário mínimo nos últimos anos em Portugal?
3. Qual a sua avaliação geral do PREVPAP? Se considera que foi positiva ou negativa.

No que refere ao PREVPAP, o ponto que me interessa das entrevistas, na maioria das entrevistas foi questionada a opinião dos entrevistados relativamente a um programa similar ao PREVPAP posto em prática em 1997, época em que António Guterres ocupava o lugar de Primeiro-Ministro e o que achavam da necessidade permanente ser um critério obrigatório.

#### Anexo C – Grelha de análise das entrevistas

<b>Categorias/ Entrevistado</b>	<b>Existem casos que devido à natureza do trabalho a precariedade é normalizada</b>	<b>A necessidade permanente como critério para a regularização de vínculos precários</b>	<b>Existem casos em que um vínculo precário pode ser desejado pelos indivíduos</b>	<b>É imperativo uma forte análise porque nem todos os vínculos podem ser regularizados</b>
<b>CDS-PP</b>	Sim.	Sim. Consideram que deveriam existir mais critérios.	(Não refere)	Sim, devia haver sempre um concurso.
<b>CGTP</b>	Não.	Sim.	Não.	Não, pretendiam algo mais automático.
<b>Frente Comum</b>	(Não refere)	Concordam com a premissa mas não deveria ser o trabalhador a reportar a sua situação.	Não.	Consideram que devia ser um ato mais automático.
<b>PSD</b>	Sim.	Considera que é um critério muito subjetivo.	(Não refere)	Sim, o Estado não tem capacidade para tantos funcionários.

<b>FESAP</b>	(Não refere)	Não.	Não.	Não, o processo deveria ser mais automático.
<b>PEV</b>	Não. Se a necessidade é permanente o contrato deve ser permanente.	Sim e consideram-no claro.	Não.	Não, deveria ser um processo simples.
<b>Bloco de Esquerda</b>	Sim.	Sim.	Não.	Sim, para ser justo para quem lá está via concurso.
<b>GOVERNO-PS 1</b>	Sim.	Sim.	(Não refere)	Sim.
<b>PCP</b>	(Não refere)	Sim	Não.	Não, deveria ter sido mais simples.
<b>GOVERNO-PS 2</b>	Sim.	Sim, porém, considera que é muito complicado analisar os vínculos.	Não.	Sim e deve haver sempre concurso.
<b>UGT</b>	(Não refere)	Sim, mas foi contornado.	(Não refere)	Não ao nível que foi.

Fonte: Projeto SOLID-JOB

#### Anexo D - Lista anonimizada dos entrevistados

<b>Código Entrevista</b>	<b>Data da Entrevista</b>	<b>Formato</b>	<b>Cargo</b>	<b>Género</b>
<b>4_PCP</b>	16 de Maio de 2022	Presencial	Deputada envolvida na discussão da política	Feminino

<b>5_BE</b>	17 de Maio de 2022	Online (Zoom)	Deputado envolvido na discussão da política	Masculino
<b>7_Governo</b>	20 de Maio de 2022	Presencial	Secretário de Estado envolvido na discussão da política	Masculino
<b>8_FrenteComum</b>	23 de Maio de 2022	Presencial	Dirigente envolvida na discussão da política	Feminino
<b>11_PEV</b>	1 de Junho de 2022	Online (Zoom)	Deputado envolvido na discussão da política	Masculino
<b>12_CDS</b>	2 de Junho de 2022	Presencial	Deputado envolvido na discussão da política	Masculino
<b>15_CGTP</b>	9 de Julho de 2022	Presencial	Dirigente envolvido na discussão da política	Masculino
<b>16_FESAP</b>	9 de Junho de 2022	Presencial	Dirigente envolvido na discussão da política	Masculino
<b>17_UGT</b>	20 de Junho de 2022	Online (Zoom)	Dirigente envolvido na discussão da política	Masculino
<b>20_PSD</b>	12 de Julho de 2022	Presencial	Deputada envolvida na discussão da política	Feminino
<b>23_Governo</b>	6 de Agosto de 2022	Online (Zoom)	Secretária de Estado envolvido na discussão da política	Feminino