

RBESTRevista Brasileira de
Economia Social e do Trabalho**BJSLE**Brazilian Journal of
Social and Labour Economics<https://doi.org/10.20396/rbest.v4i00.16528>

DOSSIÊ

Pandemia, serviços públicos e trabalhadores vulneráveis em Portugal: Uma relação ambivalente?

*Jorge Caleiras***Renato Miguel do Carmo****Isabel Roque*****Rodrigo Vieira de Assis*******Resumo**

Os cidadãos são a razão de ser dos serviços públicos. A pandemia de Covid-19 realçou a sua importância, mas também revelou insuficiências e a necessidade de os reforçar. Este artigo analisa um conjunto de experiências relacionais de trabalhadores vulneráveis com os serviços públicos, em particular com os serviços de emprego e segurança social, saúde, educação e transportes. Com base em 53 entrevistas, realizadas entre 2019 e 2020, e um *follow-up* de 14 casos seguidos durante o primeiro confinamento da pandemia, o objetivo é compreender como se desenvolveu o processo de interação e formou a perceção sobre estes serviços. Os resultados, embora ambivalentes, no sentido em que revelam tensões entre necessidades e críticas ao seu funcionamento, apontam para uma revalorização dos serviços públicos, nomeadamente num contexto de crise, onde foram chamados a desempenhar um papel crucial e insubstituível.

Palavras-chave: Pandemia Covid-19; Serviços públicos; Reflexividade; Proteção social.

JEL: G01, I31, J81.

* CIES, Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE), Portugal.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0697-0513>

E-mail: Jorge.Caleiras@iscte-iul.pt

** CIES, Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE), Portugal.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0052-4387>

E-mail: renato.carmo@iscte-iul.pt

*** CES, Universidade de Coimbra (UC), Portugal.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8581-5177>

E-mail: isabelroque@ces.uc.pt

**** CIES, Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE), Portugal.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6244-4342>

E-mail: rodrigo.assis@iscte-iul.pt



Pandemic, public services and vulnerable workers in Portugal: An ambivalent relation?

Abstract

Citizens are the *raison d'être* of public services. The Covid-19 pandemic revealed its relevance, but also flaws in these services and the need to strengthen their role. This article analyses a set of vulnerable workers and their relational experiences with public services, in particular with the Employment, Social Security, Health, Education and Public Transportation services. Focusing on 53 interviews, conducted between 2019 and 2020, and on a set of 14 follow-up cases analysed during the first lockdown, the aim is to understand the interaction process and the development of perceptions regarding public services. The results, although ambivalent, revealed tensions between the needs and the criticism regarding their functioning, also pointing out to the revaluation of public services, particularly in a context of crisis, where they were called to play a crucial and irreplaceable role.

Keywords: Covid-19 pandemic; Public services; Reflexivity; Social protection.

Pandemia, servicios públicos y trabajadores vulnerables en Portugal: ¿Una relación ambivalente?

Resumen

Los ciudadanos son la razón de ser de los servicios públicos. La pandemia de Covid-19 puso de manifiesto su importancia, pero también reveló sus deficiencias y la necesidad de reforzarlas. Este artículo analiza un conjunto de experiencias relacionales de los trabajadores vulnerables con los servicios públicos, en particular con los servicios de empleo y seguridad social, salud, educación y transporte. A partir de 53 entrevistas, realizadas entre 2019 y 2020, y un *follow-up* de 14 casos seguidos durante el primer confinamiento de la pandemia, el objetivo es comprender cómo se desarrolló el proceso de interacción y se formaron las percepciones sobre estos servicios. Los resultados, aunque ambivalentes, en el sentido de que revelan tensiones entre las necesidades y las críticas a su funcionamiento, apuntan a una revalorización de los servicios públicos, concretamente en un contexto de crisis, en el que estaban llamados a desempeñar un papel crucial e insustituible.

Palabras clave: Pandemia Covid-19; Servicios públicos; Reflexividad; Protección social.

Pandémie, services publics et travailleurs vulnérables au Portugal: Une relation ambivalente?

Résumé

Les citoyens sont la raison d'être des services publics. La pandémie de Covid-19 a mis en évidence leur importance, mais a également révélé des lacunes et la nécessité de les renforcer. Cet article analyse un ensemble d'expériences relationnelles de travailleurs vulnérables avec les services publics, en particulier avec les services d'emploi et de sécurité sociale, de santé, d'éducation et de transport. Sur la base de 53 entretiens, réalisés entre 2019 et 2020, et d'un *follow-up* de 14 cas suivis lors du premier confinement de la pandémie, l'objectif est de comprendre comment le processus d'interaction s'est développé et a formé les perceptions sur ces services. Les résultats, bien qu'ambivalents, dans le sens où ils révèlent des tensions entre les besoins et les critiques sur leur fonctionnement, indiquent une revalorisation des services publics, notamment dans un contexte de crise, où ils ont été appelés à jouer un rôle crucial et irremplaçable.

Mots clés: Covid-19 pandémie; Services publics; Réflexivité; Protection sociale.

Nota: Este artigo resulta da investigação do projeto "EmployALL – A crise do emprego e o Estado Social em Portugal: deter a produção de vulnerabilidades sociais e de desigualdades" (PTDC/SOC - SOC/30543/2017), financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT). Foi elaborado em colaboração com a Atividade 2 do projeto "ART63 – O direito à segurança social e a crise: o retrocesso social como normalização do estado de exceção financeira" (PTDC/DIROUT/32096/2017), financiado com fundos nacionais por intermédio da FCT.

Introdução

Os “serviços públicos”¹ entendidos em sentido amplo, enquanto conjunto de atividades de interesse geral destinadas a satisfazer as necessidades da população em vários domínios, constituem um instrumento crucial e insubstituível do Estado Social e do Modelo Social Europeu, contexto em que são denominados serviços de interesse geral. São habitualmente prestados aos cidadãos, direta ou indiretamente, por entidades de natureza pública, podendo ser assegurados por organismos de natureza privada ou mista. Em Portugal, segundo a Constituição, incumbe ao Estado assegurar diferentes serviços públicos: desde aqueles que se referem a áreas de soberania (defesa, segurança, justiça) até à prestação de cuidados de saúde (Serviço Nacional de Saúde/SNS),² serviços públicos de emprego (Instituto do Emprego e Formação Profissional/IEFP)³ e de segurança social (Instituto da Segurança Social/ISS),⁴ sistema público de educação,⁵ passando pelos transportes,⁶ entre outros. A qualidade de vida dos cidadãos, particularmente dos mais vulneráveis, exige a garantia da

¹ Utilizamos intencionalmente o plural para sublinhar os múltiplos serviços de natureza distinta e para nos referirmos a realidades empíricas concretas, mas não a categorias jurídicas, ideológicas ou outras.

² A Constituição de 1976, no seu artigo 64º ditou que todos os cidadãos têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover. Esse direito efetiva-se através da criação de um serviço nacional de saúde universal, geral e gratuito. Para assegurar o direito à proteção da saúde, incumbe prioritariamente ao Estado garantir o acesso de todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica. Em 1979, a Lei nº 56/79, de 15 de setembro, criou o Serviço Nacional de Saúde, no âmbito do Ministério dos Assuntos Sociais, enquanto instrumento do Estado para assegurar esse direito à proteção da saúde.

³ O IEFP é o serviço público de emprego português. Tem por missão promover a criação e a qualidade do emprego e combater o desemprego, através da execução de políticas ativas de emprego, nomeadamente de formação profissional. Foi criado através do Decreto-Lei nº 519-A2/79, de 29 de dezembro, na sequência da evolução do quadro institucional então existente, e com o objetivo de integrar num único organismo a execução das políticas de emprego e formação profissional, de forma a conseguir uma maior racionalidade, operacionalidade e aproximação à diversidade das regiões nacionais.

⁴ O ISS foi criado em janeiro de 2001, com os objetivos de garantir a proteção e inclusão social das pessoas, reconhecendo os seus direitos, assegurando o cumprimento das obrigações contributivas e promovendo a solidariedade social. Aproveitando de estruturas anteriores, tratou-se de um novo modelo de organização administrativa para aumentar a capacidade de gestão estratégica e implementar a coordenação a nível nacional, distrital e local das obrigações de proteção social, cometidas ao Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

⁵ Resumidamente é o conjunto de meios e rede escolar, nos seus vários níveis de ensino, através do qual se concretiza o direito à educação. Segundo a Constituição, cabe ao estado o dever de promover o acesso gratuito e público à educação.

⁶ Entendidos enquanto sistema de serviço público de transporte de passageiros de interesse geral, usado pelo público, como autocarro, comboio, metro ou barco, fornecidos por empresas (públicas ou privadas).

prestação destes serviços, baseados na equidade, ou seja, no igual acesso para todos.⁷ Os serviços públicos, enquanto instrumentos para a realização das políticas públicas, desempenham um papel de relevo no Estado democrático de direito e são, por isso, essenciais para garantir os direitos humanos.

A relação entre serviços públicos e neoliberalismo é uma questão basilar que remete para tensões clássicas entre Estado e mercado, público e privado, administração pública e empresas, enfim, entre lógicas sociais e comerciais. No debate, a noção genérica de “serviço público” surge como um valor social, no sentido em que a solidariedade é a melhor via para contrariar as lógicas predatórias do mercado, mas surge também como uma suposta desvantagem económica, no sentido em que as obrigações de serviço público geram custos adicionais e, alegadamente, distorcem as regras da concorrência.

O movimento neoliberal de desregulação é um fenómeno transversal à generalidade das sociedades ocidentais, em maior ou menor grau. As resistências que encontra estão, de certa maneira, ligadas à noção de serviço público e à sua importância. Contudo, no contexto das dinâmicas neoliberais das últimas décadas, assistiu-se à privatização e mercadorização de serviços públicos. Parcial ou totalmente, vários foram transformados em serviços privados, com aumento de preços e agravamento de desigualdades sociais e territoriais. Acresce que o subinvestimento nos serviços que permanecem públicos atinge especialmente as populações mais vulneráveis, que ficam ainda mais desprotegidas.

Em Portugal, esta tendência, vinda de trás, acelerou quando a *troika*⁸ e o governo aplicaram a habitual receita austeritária para responder à crise financeira e da dívida soberana, fazendo cortes nos serviços públicos e despesas sociais. A degradação dos serviços públicos atingiu sobretudo os trabalhadores mais vulneráveis, que deixaram de ter alternativas ao centro de saúde que encerra, ao hospital que perde valências, à escola que fecha ou à diminuição das prestações sociais.

Com a pandemia, os riscos e as consequências do subinvestimento nos serviços públicos ficaram expostos, assim como a necessidade de os reforçar. Mas a Covid-19 também evidenciou os benefícios da ação pública e a relevância dos serviços que, neste difícil contexto, se mantiveram firmes e operacionais, sem grandes interrupções, permitindo amortecer “choques”

⁷ Exige também que se garanta a prestação universal de serviços básicos, como o fornecimento de água, energia elétrica, gás, telecomunicações, serviços postais, tratamento de resíduos sólidos urbanos e de águas residuais, através dos próprios poderes públicos ou por empresas privadas que se obrigam a fornecê-los.

⁸ Composta pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Central Europeu (BCE) e Comissão Europeia (CE). Interveio entre 2011 e 2014.

sanitários e socioeconómicos maiores. Revelaram-se essenciais, demonstrando, em geral, robustez, agilidade e capacidade de adaptação. Perante a situação excecional de emergência, a sua força assentou precisamente naquilo que os seus críticos apontavam como fraqueza. Não baseados na concorrência, foram capazes de reagir no sentido do interesse coletivo, da cooperação e solidariedade, e de uma forma relativamente coordenada.

Esta capacidade de enfrentamento, que exigiu medidas de magnitude inesperada, está por avaliar em profundidade, e não cabe aqui fazê-la. No entanto, pode afirmar-se que, se os serviços públicos desempenham um papel central na interação com os cidadãos e o conjunto da sociedade em tempos considerados como “normais”, esse papel adquire um maior protagonismo em momentos excecionais e desafiantes como os que se viveram. Na verdade, sem eles a situação teria sido muito pior e Portugal não teria conseguido lidar com a pandemia da mesma forma.

O objetivo deste artigo é o de analisar um conjunto de experiências relacionais de trabalhadores vulneráveis com os serviços públicos, especialmente com os de saúde, emprego e segurança social, mas também com os de transporte e com a escola pública. Através de 53 entrevistas realizadas entre 2019 e 2020 a trabalhadores precários, alguns dos quais que perderam os seus empregos e meios de subsistência, e de 14 casos de *follow-up* analisados durante o primeiro confinamento em Portugal,⁹ procura-se compreender como se desenvolveu o processo de interação com os serviços públicos e como se formou, e alterou, a dinâmica das perceções e atitudes face ao seu funcionamento.

No quadro de dois momentos distintos – antes e durante a pandemia – formulam-se as seguintes hipóteses: (a) antes da pandemia existia uma certa ambivalência na perceção dos serviços públicos ligados ao Estado Social, no sentido da coexistência de sentimentos de necessidade e disfuncionalidades, resultantes, em parte, da falta de investimento ao longo de décadas, que se reflete na diminuição da capacidade instalada para produzir respostas de qualidade; (b) com o impacto da pandemia de Covid-19 a perceção da importância do valor dos serviços públicos alterou-se e a dimensão da necessidade reganhou espaço nessa relação ambivalente, apesar das lacunas e fragilidades identificadas no funcionamento dos serviços.

⁹ No dia 18 de março de 2020 foi decretado o estado de emergência em Portugal, através do Decreto do Presidente da República nº 14-A/2020, de 18 de março, reconhecendo a imprescindibilidade de adoção de medidas excecionais e temporárias de resposta à Covid-19, qualificada pela Organização Mundial de Saúde como uma pandemia. A situação excecional que se viveu e a proliferação de casos registados de contágio exigiu do governo a aprovação de medidas extraordinárias e de caráter urgente, que envolveram a restrição de direitos e liberdades, em especial no que respeita aos direitos de circulação e às liberdades económicas, em articulação com as autoridades europeias. Através da Resolução do Conselho de Ministros nº 33-C/2020, de 30 de abril, o governo aprovou uma estratégia gradual de levantamento das medidas de confinamento. No início de 2021 ocorreu um novo confinamento geral, cujas medidas eram muito semelhantes às do regime de 2020.

Além desta introdução, o artigo estrutura-se da seguinte forma. Nas secções 1 e 2 faz-se o enquadramento teórico do estudo: a primeira contextualiza a questão dos serviços públicos mais amplamente, enquanto a segunda foca nos cenários da pandemia e pós-pandemia. Na secção 3 apresentam-se os procedimentos metodológicos seguidos no estudo. Nas secções 4 e 5 apresentam-se, e discutem-se, os resultados empíricos sobre os modos como a experiência da crise pandémica impactou nas perceções e atitudes em relação aos serviços públicos. Conclui-se com uma reflexão sobre a necessidade de corrigir fraquezas estruturais na inter-relação entre os serviços e os cidadãos por forma a tornar a população menos vulnerável a uma próxima crise ou choque de magnitude comparável.

1. Estado social e serviços públicos: uma panorâmica transversal

O Estado social baseia-se nas ideias de compatibilidade e complementaridade entre desenvolvimento económico e proteção social, ou seja, em certo sentido, entre capitalismo e democracia. Abrange, *grosso modo*, duas dimensões: a prestação de serviços públicos, tais como os cuidados de saúde, educação ou proteção social, e as transferências sociais através de prestações monetárias, particularmente para aqueles com baixos rendimentos e que servem de almofada de apoio em momentos de dificuldade. A *golden age* do *Welfare State* ocorreu entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a década de 1970. Tratou-se de um período caracterizado pela afirmação do princípio de universalidade na prestação de serviços públicos aos cidadãos, aplicação de medidas económicas de inspiração keynesiana na procura do pleno emprego, bem como por um consenso político, relativamente amplo, em torno dos direitos sociais básicos e do dever de institucionalização de um estado-providência capaz de responder às disfuncionalidades da economia de mercado (Pierson, 2006). Desde então, este modelo tem sido atacado pelo neoliberalismo, que assenta na substituição da primazia do Estado pela do mercado na regulação social. A crise da economia keynesiana está, assim, na base de uma erosão do Estado social que, por sua vez, criou condições para a mercadorização dos serviços públicos.

As fortes pressões ideológicas e políticas para que o mercado retirasse da esfera do Estado tarefas de prestação social, conduziram a uma diminuição de funções que tradicionalmente lhe cabiam. Neste processo de desintervenção na sociedade, o Estado recuou e passou a dedicar-se a um conjunto de tarefas cada vez menor.¹⁰ Deste modo, foi abandonando a função de produtor e fornecedor de bens e serviços, cingindo-se, sobretudo,

¹⁰ Do ponto de vista político, no fim dos anos de 1970, M. Thatcher, na Europa, e R. Reagan, nos EUA, foram os rostos mais visíveis na defesa de um liberalismo económico que diminuísse a força do Estado, quer nas suas tarefas de prestação, quer nas de regulação.

a um papel de regulador dos mecanismos de mercado, com intervenção em situações de falha de mercado ao nível das infraestruturas e serviço públicos.

Em Portugal, com a revolução democrática de 25 de Abril de 1974, o Estado social nasceu tardiamente e, de certa maneira, em contraciclo. Quando comparado com outros Estados europeus, nunca passou de um Estado pouco generoso (Mozzicafreddo, 2002), um *quase-Estado-providência*, como o designou Boaventura de Sousa Santos (1987, 1992, 1993), e nunca deixou de depender de uma forte sociedade-providência. De qualquer modo, foi crucial na criação e consolidação da democracia e de uma rede de serviços públicos, que foram consagrados constitucionalmente.¹¹ Podemos, assim, afirmar que em Portugal a democracia, o Estado social e os seus serviços nasceram juntos. Só com a Revolução de 1974 foi introduzido o princípio da universalidade em áreas como a saúde, educação, segurança social, proteção e emprego, o que possibilitou a desmercadorização dos serviços, cujo acesso e funcionamento passaram a assumir precisamente esse carácter universalista. Tratava-se de um modelo apostado em promover a igualdade para toda a população, e não numa perspetiva de resposta apenas às necessidades dos mais carenciados, permitindo uma redistribuição de rendimentos e uma proteção social nunca antes experimentadas em Portugal (Capucha et al. 2005).

Portugal aderiu em 1986 à então Comunidade Económica Europeia (CEE) e, nesse novo contexto, iniciou reformas liberais no sector público, seguindo, aliás, o exemplo de outros Estados-membros. Essas reformas foram influenciadas essencialmente pelos princípios do *New Public Management* (NPM), uma corrente surgida no Reino Unido noa década de 1970, baseada na ideia de uma suposta superioridade dos sistemas de gestão privada relativamente aos de gestão pública. A tendência para a aplicação de práticas de gestão privada aos serviços públicos conduziu, desde meados dos anos de 1980, a vagas de privatizações, à empresarialização da gestão pública, ao declínio e envelhecimento do emprego público, à desregulamentação e convergência dos regimes de trabalho público e privado. Já no século XXI, estas práticas mantiveram-se, tal como o movimento privatizador (Madureira, 2020).¹²

A intervenção da *troika* entre 2011 e 2014, e o cumprimento do *memorando de entendimento*,¹³ contribuíram para uma pressão orçamental acrescida sobre o conjunto da

¹¹ SNS, sistema de ensino universal, serviços públicos de segurança social/ISS e de emprego/IEFP, entre outros.

¹² Paradigmas posteriores como o da *governance* (Kooiman, 2000) ou do *New Public Service* (Denhardt & Denhardt, 2003) apontam para a influência de outros stakeholders (cidadãos, famílias, sindicatos ou empresas, entre outros) na definição, implementação e ajustamento de mudanças e reformas. Todavia, é o paradigma do NPM que mais tem influenciado a reforma administrativa em Portugal (Rocha, 2009; Madureira, 2020).

¹³ Acordo firmado entre o governo de Portugal e a *troika* de credores internacionais (CE, BCE e FMI).

administração pública, com consequências não apenas na política social, mas também no funcionamento dos serviços. Após a intervenção, as marcas no tecido administrativo mantiveram-se e as políticas de contenção, sobretudo pela via das “cativações”,¹⁴ continuaram a produzir efeitos na sociedade e nos serviços, exauridos e limitados nas suas capacidades para produzir respostas de qualidade (Hespanha & Caleiras, 2017).¹⁵

Assim, nos últimos 35 anos, o NPM foi responsável, também em Portugal, pelo desinvestimento nas atividades prestadoras do Estado e na capacidade de resposta dos serviços públicos, contribuindo, por um lado, para a desvalorização e desmotivação dos trabalhadores em funções públicas (Madureira, 2020) e, por outro, para a crescente dificuldade nas respostas prestadas à sociedade, em geral, e aos mais vulneráveis, em particular (Andrews et al., 2013).

No entanto, importa sublinhar que, apesar do impacto negativo dos princípios do NPM na solidariedade social, e no grau com que se efetivam os direitos sociais por via dos serviços públicos, a verdade é que todas estas transformações não implicaram o abandono total das políticas sociais pelo Estado. Este continua a manter responsabilidades no desenvolvimento social para garantir equidade em valências como a saúde, educação, proteção social e emprego, entre outras, ainda que parte dos serviços sejam prestados por terceiros, privados ou do setor social, embora financiados pelo Estado (Madureira, 2020). Neste caminho, algumas convergências com a Europa comunitária em matéria de saúde, combate à pobreza, acesso ao ensino ou proteção no desemprego não impedem que Portugal continue a ser um dos países mais desiguais na UE, antes e depois da *troika* (Silva, 2013; Silva & Pereira, 2015; Carmo & Costa, 2015; Alves, 2015; Carmo, Sebastião et al., 2018). Mais recentemente, a pandemia remete para uma discussão sobre a imprescindibilidade dos serviços públicos, nas suas múltiplas valências, capacidades prestadoras e, igualmente importante, sobre a sua desejabilidade e revalorização tendo em conta os interesses legítimos e as necessidades dos cidadãos.

¹⁴ Segundo o Conselho das Finanças Públicas, correspondem a retenções de parte dos montantes orçamentados no lado da despesa e traduzem-se numa redução da dotação disponível dos serviços e organismos públicos. A “descativação” dessas verbas é, em regra, sujeita à autorização do Ministério das Finanças.

¹⁵ Por exemplo, o número de funcionários públicos reduziu-se, além de manterem uma trajetória salarial de empobrecimento e perda de dignificação socioprofissional. Por outro lado, o investimento público em domínios sociais continua a ser insuficiente. Persistem problemas crónicos de subinvestimento, por exemplo, no SNS, escola pública, ou a desproteção social a que alguns segmentos de trabalhadores estão sujeitos (Madureira, 2020; Carmo, Caleiras et al., 2021).

2. Pandemia e revalorização dos serviços públicos: um novo consenso?

A pandemia de Covid-19 levou muitas empresas a encerrar as suas portas, ao aumento do desemprego e à perda de rendimento dos trabalhadores. Os riscos que esta situação representou levou a que a generalidade dos governos ocidentais, entre eles o português, respondesse à crise através da adoção de medidas mais generosas. Resta saber se o alargamento desta “generosidade” se constitui como uma mudança estrutural, ou não. Uma analogia com o período pós Segunda Guerra Mundial sugere que essa mudança, temporária e emergencial, poderá perdurar para lá da pandemia. Contudo, este movimento positivo apenas poderá transformar-se de conjuntural para estrutural se, entre outras coisas, os cidadãos tiverem a perceção de que a pandemia representou um exemplo vivido de um risco duradouro para os seus rendimentos e se realmente compreenderem as dificuldades dos mais afetados.

No seguimento da Segunda Guerra Mundial, os cidadãos reivindicaram um maior grau de proteção social¹⁶ face aos riscos sociais e à incerteza generalizada. Em resposta, os governos aumentaram a cobertura do Estado social: cresceu o número de pessoas e de eventualidades abrangidas, bem como os montantes das prestações. O final da década de 1970 marcou o fim dessa fase dourada. Os avanços tecnológicos, as mudanças demográficas e a globalização levaram ao aumento de pressões fiscais e a cortes na generosidade dos Estados sociais modernos. Além disso, a automação e o comércio destruíram um elevado número de empregos manuais, e os mercados de trabalho segmentaram-se: de um lado, empregos qualificados, seguros e bem remunerados; do outro, empregos com baixa qualificação, mal remunerados e inseguros. Os primeiros não sentiam necessidade de um Estado social alargado; os segundos, em profissões pouco qualificadas, tinham pouca força para fazer valer nas urnas as suas reivindicações. As pressões estruturais tornavam o Estado social mais dispendioso e os governos não sentiam pressão político-eleitoral suficiente para serem mais generosos.

Com a recessão que se seguiu ao colapso financeiro de 2008, o maior impacto concentrou-se nos trabalhadores mais vulneráveis. Mas os governos, como o português, não aumentaram significativamente os níveis de generosidade. Pelo contrário. Ainda que a despesa agregada com o desemprego tenha crescido temporariamente, os montantes individuais não aumentaram, nem se alargaram tempos de duração ou critérios de elegibilidade. Com a crise pandémica foi diferente. A pandemia e as medidas de saúde pública tomadas para a combater (confinamento, fecho forçado de empresas e escolas) afetaram a

¹⁶ A noção, usada aqui em sentido amplo, abarca todas as intervenções estatais com o objetivo de mitigar riscos ou necessidades sociais decorrentes de doença, invalidez, sobrevivência, família, desemprego, habitação ou outro tipo de exclusão social.

capacidade de trabalho, fizeram disparar abruptamente o desemprego, o número de horas trabalhadas baixou, bem como o rendimento dos trabalhadores, o que resultou num impacto sobre o mercado de trabalho global quatro vezes superior ao da crise financeira, segundo o diretor-geral da Organização Internacional do Trabalho Guy Ryder (Ferreira, 2021, junho 21).

Tal como aconteceu após a Segunda Guerra Mundial, o impacto global da crise pandémica e os elevados riscos decorrentes da mesma conduziram a uma resposta que se traduziu no aumento na generosidade do Estado social. Mesmo no caso português, frágil na sua essência e debilitado pela crise anterior, rapidamente foram desencadeadas respostas através de apoios à manutenção de postos de trabalho (*layoff*, moratórias de crédito às empresas), da ampliação da cobertura de proteção social no desemprego a quem não a tinha, ou de regimes excepcionais de extensão de prazos e renovação automática de prestações sociais. As particularidades da pandemia levaram ainda a mudanças através de pagamentos específicos em termos de baixas médicas por Covid-19 e isolamento profilático, ou de cuidados com menores, por exemplo, cujos custos foram igualmente cobertos pelo Estado.

O risco global da pandemia, ao envolver causas comuns e coletivas, tem potencial para estar na base de um novo consenso sobre o valor do Estado social e a importância acrescida dos serviços públicos a ele ligados, como a saúde, segurança social e emprego, entre outros. Durante a pandemia, as decisões de cobertura da proteção social, mais abrangentes e generosas do que antes, foram largamente suportadas pela opinião pública e pelos partidos políticos. Quando a pandemia terminar e as medidas temporárias de proteção cessarem, os cidadãos poderão não aceitar esse desmantelamento e incutirem pressão em sentido contrário, sabendo que no futuro poderão precisar novamente de apoios e serviços públicos perante uma nova crise de magnitude semelhante ou maior, como no caso do conflito armado russo-ucraniano, que emergiu em fevereiro de 2022, e cujas consequências globais são ainda imprevisíveis em toda a sua profundidade.

Contudo, a hipótese de um Estado social estruturalmente mais alargado e generoso estará dependente da perceção de riscos, cada vez mais frequentes, para os meios de subsistência dos trabalhadores e suas famílias, o que poderá levá-los a votar em partidos cujas agendas protejam os seus rendimentos. Se sentirem que outra crise futura poderá afetar drasticamente os seus rendimentos, é possível que reivindiquem, no presente, maior proteção no emprego e prestações sociais mais abrangentes. Nesse sentido, para ganhar eleições os partidos políticos poderão sentir-se pressionados a atender a essas exigências. No entanto, apesar do impacto global da pandemia, a verdade é que os riscos socioeconómicos foram, e continuam a ser, mais intensos para os mais vulneráveis e pobres. Os trabalhadores desprotegidos e mal reumunerados em setores relacionados, por exemplo, com o turismo (alojamento, restauração) e os trabalhadores informais, foram aqueles mais afetados com a

perda dos seus postos de trabalho e rendimentos. Os trabalhadores mais seguros e mais bem remunerados nos seus empregos foram aqueles que menos sofreram, podendo não revelar solidariedade e empatia relativamente aos mais afetados, pois encontram-se preocupados sobretudo com seus próprios rendimentos. Caso sejam apenas os mais vulneráveis a exigir um Estado social mais generoso, então os governos tenderão a não sentir pressão suficiente para transformar medidas conjunturais em estruturais.

3. Procedimentos metodológicos

As necessidades económicas, acentuadas pelo processo de precarização (Castel, 1995), tendem a potenciar a procura de certos serviços públicos. O desemprego e a precariedade laboral tornam mais frequente o recurso aos serviços públicos de emprego (IEFP) e de segurança social (ISS), ao mesmo tempo que são mais necessários os serviços prestados pelos primeiros e as prestações pagas pelos segundos. Além disso, as privações materiais acentuam as expectativas em relação às respostas de ambos e, nos momentos mais críticos, as obrigações decorrentes da missão de cada um são colocadas à prova, sobretudo junto de categorias de destinatários como os mais vulneráveis e os desempregados.

Os trabalhadores vulneráveis são aqui colocados no centro da discussão, o que remete para uma abordagem experiencial de proximidade. Uma análise deste tipo requer procedimentos metodológicos de natureza intensiva. Através de entrevistas aprofundadas foi possível recolher informação, obter conhecimento experiencial junto de cada trabalhador e captar as suas subjetividades (Bourdieu, 2009; Bertaux, 2020). A amostra é composta por 53 trabalhadores repartidos por diversos setores de atividade, segundo variáveis como o território, a idade, o género, o nível de escolaridade, a nacionalidade, o estado civil e o contexto familiar de origem. Os principais critérios que presidiram à seleção da amostra foram os vínculos contratuais frágeis, as baixas remunerações e os fracos níveis de proteção social. Sem pretensões de representatividade ou exaustividade, a amostra foi intencionalmente contrastada e o perfil dos trabalhadores diversificado, por forma a dar conta da pluralidade de situações.

As entrevistas foram realizadas entre setembro de 2019 e dezembro de 2020, seguindo uma amostragem não probabilística em bola de neve. O trabalho de campo foi efetuado em dois contextos diferentes: antes e durante a pandemia. Neste último contexto o cenário alterou-se radicalmente, incluindo restrições à mobilidade e aos contactos presenciais. Contudo, as entrevistas continuaram a ser realizadas via *online*, recorrendo a plataformas como o *Zoom*, *WhatsApp*, *Skype*, *Facebook*, e também por via telefónica. Foram gravadas, transcritas e, por fim, objeto de uma codificação sistemática, com recurso ao MAXQDA, um software específico para a análise de dados qualitativos.

O guião inicial abrangia as seguintes dimensões de análise: 1) atividade profissional; 2) rendimento; 3) vida quotidiana e relacional; 4) posicionamentos face à crise financeira; 5) enfrentamentos e respostas; 6) proteção social; 7) representação das instituições, participação social e ação coletiva; 8) percepções do passado, presente e projeção do futuro. Devido ao surgimento imprevisto da pandemia, elaborou-se um guião adicional de maneira a contemplar os impactos da crise decorrente, ou seja, os posicionamentos, enfrentamentos e respostas face à nova crise pandémica. No sentido de adaptar os instrumentos de pesquisa à dinâmica evolutiva da situação, de entre os 53 entrevistados, foram selecionados 14 indivíduos para a constituição de um painel de *follow-up*. A seleção teve em conta a diversidade de situações de precariedade e a disponibilidade dos entrevistados: 8 homens e 6 mulheres, com idades entre os 22 e os 47 anos, entre os quais 5 imigrantes, ligados a setores tão diversos como o turismo (hotelaria, restauração), construção civil, limpezas, indústria e plataformas digitais. Todos foram acompanhados sistematicamente nos primeiros 6 meses da pandemia, entre março e agosto de 2020, recorrendo, como já se referiu, a meios virtuais e telefónicos (Carmo, Caleiras et al., 2021).

O acompanhamento possibilitou conhecer, à escala individual, as experiências pessoais vividas durante o período do primeiro confinamento, bem como as consequências socioeconómicas mais imediatas. Desta forma, foi possível identificar, até certo ponto, os rendimentos que se reduziam, as angústias que cresciam e as estratégias de sobrevivência mobilizadas. Entre as estratégias está precisamente o recurso aos serviços públicos e aos apoios institucionais existentes ou emergenciais, entretanto criados, o que permitiu captar percepções sobre a sua relevância num momento tão crítico e compará-las com percepções em momentos anteriores.

Foram analisadas, em particular, as respostas às seguintes questões:

- i) Antes da pandemia: a que serviços públicos costuma recorrer mais frequentemente e por quê? Já beneficiou de algum tipo de apoio ou prestação social e que avaliação faz? Que experiências teve e como as classifica? Qual a sua opinião sobre os serviços públicos e que avaliação faz da sua importância?
- ii) Durante a pandemia: mantém alguma relação com os serviços públicos? Se sim, quais? Através de que canal, presencial ou *online*? Teve algum apoio ou beneficiou de alguma prestação social? Qual? Como classifica a experiência e que implicações tem para o futuro? A avaliação que faz agora da importância dos serviços públicos é diferente da anterior?

4. A interação com os serviços públicos: entre necessidades e disfunções

A satisfação ou insatisfação da população portuguesa com os serviços públicos alimenta múltiplos discursos, ora mais institucionais, ora mais “militantes”, o que, muitas vezes, pode levar a um certo esquecimento, e até a algum menosprezo, relativamente à sua relevância.

4.1. Do serviço público aos serviços públicos

As relações quotidianas com os diferentes serviços tendem a cristalizar-se e a gerar perceções e julgamentos por inteiro sobre o “serviço público” ou sobre a “administração pública”, um agregado institucional composto por uma diversidade funcional de serviços.¹⁷ De acordo com o *European Values Study*, 5% dos portugueses têm muita confiança na administração pública e 46% revelam ter confiança, enquanto 37% e 12% afirmam ter pouca ou nenhuma confiança, respetivamente (Ramos & Magalhães, 2021, p. 101). As entrevistas realizadas revelam-se uma metodologia privilegiada para abordar esta questão numa perspetiva mais compreensiva acerca da multiplicidade de perceções sobre os diversos serviços públicos.

A expressão genérica “serviços públicos” é a mais frequentemente utilizada pelos entrevistados, numa rejeição da unicidade aparente associada a um só serviço público ou a uma só administração pública. A expressão é, de facto, a mais adequada, visto que remete para a existência de uma diversidade de serviços, cujo conteúdo e variação estão ligados a usos e experiências individuais. Por exemplo, ao questionar sobre o funcionamento dos serviços públicos, é frequente a contraposição imediata por parte dos entrevistados do tipo: *Depende. Quais serviços [em concreto]?* [E19, mulher, 26 anos].¹⁸

Na realidade, o núcleo de serviços mencionados é amplo e as referências são múltiplas: SNS, ISS, IEFP, Transportes, Finanças, Escolas, Universidades e Politécnicos, Habitação, Tribunais, Registos Civil e Predial, Câmaras Municipais, Juntas de Freguesia, Lojas do Cidadão, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, no caso particular dos trabalhadores imigrantes, entre outros casos.

¹⁷ A administração pública é habitualmente entendida num duplo sentido: orgânico e material. No sentido orgânico é o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado e de outras entidades públicas que visam a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas; no sentido material, trata-se da própria atividade desenvolvida por esses órgãos, serviços e agentes. Serviço público é o conjunto de atividades e tarefas destinadas a satisfazer necessidades da população.

¹⁸ Cada entrevistado/a é apresentado/a pelo respetivo número da entrevista realizada (no caso E19), género e idade.

4.2. Percepções enraizadas nas práticas

Mais do que baseadas em noções genéricas, abstratas, e de certo modo vagas, as categorizações e percepções, enquanto interpretações da realidade, surgem enraizadas nas experiências concretas, ou seja, são alicerçadas nas interações estabelecidas com os serviços com os quais os entrevistados “lidam” ou tiveram de “tratar de papéis”. Nesse sentido, não é estranho que as respostas sejam focadas nos serviços onde foram cumpridas formalidades para obter um “apoio”, exercer um “direito” ou cumprir uma “obrigação legal”. Como referiu uma utente:

Tive que ir à Loja do Cidadão, porque no meu Cartão de Cidadão estava lá que eu era residente [numa localidade], mas a matriz predial do meu prédio dizia que era [noutra]. Depois [para regularizar tudo], tive que ir ao Registo [Civil], às Finanças, à Segurança Social, aos Correios e à Junta [de Freguesia] [E47, mulher, 40 anos].

Mais do que diferenças de estatuto ou de missão entre serviços, os principais critérios distintivos revelam formas de classificação segundo o tipo de relações mantidas com cada um dos serviços e as “dificuldades” neles encontradas. Através destas distinções são apontados os “melhores”, isto é, aqueles serviços com os quais se está “satisfeito”, onde a burocracia é menor, “a papelada é mais simples” ou que são de mais “fácil acesso” e “não têm filas”.

A sensação que tenho é que as Finanças funcionam muito bem, o Serviço Nacional de Saúde acho que também funciona muitíssimo bem. De um modo geral, as escolas também funcionam bem [E50, mulher, 34 anos].

Os transportes, eu acho muito bons, aquele Cartão Viva¹⁹ é excelente. Com 40 euros vais a qualquer lugar [E6, mulher, 32 anos].

Aos “melhores” opõem-se os “piores”, isto é, aqueles serviços considerados “frios”, “constrangedores”, e até “assustadores”, com os quais é necessário “obter ajuda” por medo de errar, porque os procedimentos são complexos, ou porque existe um conflito. Com esses “não se pode contar”, visto que o acesso é “caro” ou a relação é “difícil”.

A justiça é um bem de primeira necessidade, tal como a saúde. Pagam-se pesadíssimas taxas de justiça. Se precisar de tratar de um divórcio ou até de regular uma responsabilidade parental de um filho, tenho de pagar de taxa de justiça 612 euros. Uma pessoa que ganhe o salário mínimo, e que até tem uma

¹⁹ Cartão eletrónico usado nos transportes públicos da Área Metropolitana de Lisboa.

casa em nome dela, provavelmente não vai ter direito a apoio judiciário. Tem que pagar a taxa de justiça! Isto não é admissível [E41, mulher, 44 anos].

Existem também aqueles serviços com os quais as relações são “rotineiras” ou “obrigatórias”, como as “finanças e os impostos”, ou aqueles que são “automáticos”, não estão “obsoletos”, no sentido em que disponibilizam canais *online* “para tratar dos assuntos”.

Não tenho tido grandes problemas, tenho resolvido quase tudo de forma digital [com as Finanças] [E39, mulher, 46 anos].

Quando os serviços são raramente utilizados, ou nem sequer são utilizados, quer na forma presencial, quer na virtual, é como se não existissem, e sobre eles não é emitida opinião ou então esta é bastante escassa e vaga.

Serviços públicos... sei lá! Eu não uso muito [E24, mulher, 40 anos].

Os critérios individuais de estruturação e perceção dos diversos serviços públicos remetem para uma clivagem recorrente entre serviços “com problemas” e serviços “sem problemas”. Trata-se de uma visão de certa maneira simplista e redutora, mas importa, contudo, compreender melhor os fundamentos destas opiniões dicotómicas.

15

4.3. Fundamentos das perceções

São várias as experiências relacionais que forjam as diferentes perceções, construídas, em parte, na base da qualidade do atendimento prestado aos utentes, criando julgamentos e avaliações sobre o funcionamento dos serviços. Isto conduz a relatos dos entrevistados acerca de episódios significativos sobre diversos aspetos relacionados com a organização, atribuição e prestação de serviços, atitudes e formas de trabalho, entre outros. Eis um exemplo ilustrativo, relatado por uma das entrevistadas:

Inscrevi-me no IEFP e um dia fui chamada. Recebi uma carta, tinha que ir lá e eu fui. Cheguei lá, meteram-me numa sala com muita gente e uma senhora a falar de cursos e formações para os que tinham o 2º ano, o 9º ano e o 12º ano. No final, perguntei-lhe se podia fazer uma pergunta e ela: “Ah, sim senhora”. Perguntei-lhe: “O que é que eu estou aqui a fazer?”. Ela ficou a olhar para mim, e disse-me: “O que é que está aqui a fazer?!”. E eu respondi: “Sim. É que eu recebi uma missiva, quase intimidatória, que se não viesse acontecia isto, aquilo e aqueloutro. Eu vim e estou aqui a perder tempo. Eu tenho uma licenciatura e uma pós-graduação. O que é que tem para mim?”. Ela olhou para mim e disse: “Para si não tenho nada”. E eu respondi: “Então, o que é que eu estou aqui a fazer?”.

Seria no mínimo decente, aceitável, razoável, que quando nos convocam fossem ver quais são as habilitações que nós temos e não andassem a brincar com as pessoas [E41, mulher, 44 anos].

O tempo de espera é frequentemente mencionado, quase como um fatalismo.

O Centro de Emprego até é bom, agora a Segurança Social é para esquecer. Filas intermináveis [E45, homem, 45 anos].

No SNS, uma pessoa pode esperar mais ou menos, mas é atendida. Fui muito bem servido em vários sítios, não tenho queixas. Obviamente, uma pessoa pode dizer que o hospital é menos bonito ou algo assim. Mas uma pessoa quando vai ao privado paga tudo, há uma visão negocial [E7, homem, 41 anos].

As atitudes dos funcionários também geram apreciações, oscilando tendencialmente entre uma crítica geral negativa e posições mais matizadas, que distinguem comportamentos diferenciados entre “bons”, “maus” e “assim-assim”. A variabilidade na informação prestada ou na forma como é tratado o processo individual em função do funcionário que atende é uma observação recorrente e recriminada, como se se tratasse de algo intrínseco ao funcionamento dos serviços.

O grande problema dos serviços públicos é a informação. [No atendimento] perguntaram-me x coisas que eu nem tenho conhecimento, porque simplesmente essa informação não chega e, quando chega, não chega sólida. Se você for às Finanças e sentar-se em três guichets diferentes, vai ouvir três respostas diferentes [E5, mulher, 47 anos].

Isso vê-se muito nas Finanças, na Segurança Social, em que os apoios mudam constantemente! As pessoas estão ali a atender e não têm tempo para ir ler os documentos e perceber o que é que mudou! Às vezes estamos a pedir uma informação e depois têm de ir lá atrás perguntar! É normal que não saibam?! Não! Mas também percebo que quem está a ser atendido, e está desesperado por uma solução, fique frustrado: “Mas eu venho aqui e não me sabem ajudar! É aqui que têm de me ajudar!” [E1, mulher, 32 anos].

A falta de informação, ou a “informação confusa”, penaliza sobretudo os mais vulneráveis, os menos informados e mais distantes da realidade dos serviços, como se de um mundo alternativo se tratasse, o mundo dos “outros”.

É um sistema demasiado complexo para as coisas funcionarem. E muito, muito afastado da população. Eles estão inalcançáveis, "eles", pronto, os que nós vemos como "eles", os que mandam e estão lá muito longe [E29, mulher, 39 anos].

Entre os mais vulneráveis estão os imigrantes, não apenas distantes dos serviços, mas da própria realidade nacional, apesar de estarem dependentes de alguns serviços e de valorizarem a prática de contacto com os mesmos que, no entanto, acontecem muito espaçadamente no tempo. Segundo uma entrevistada: *"O SEF (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras) é um transtorno! Eu tenho o meu agendamento para tirar o visto só para daqui a uns meses"* [E6, mulher, 32 anos].

Além da complexidade dos próprios procedimentos, é a atitude, mais ou menos "autoritária" do funcionário que se encontra no atendimento que poderá "dificultar" ou "facilitar" a relação com o serviço e, nesse sentido, ajudar a formar uma percepção. A valorização das atitudes abrange, por um lado, o facto de os funcionários prestarem, ou não, explicações claras sobre direitos e obrigações, e, por outro, o facto de alguns "comportamentos morais" de certos funcionários revelarem, por vezes, sinais de falta de "respeito", de "atenção", de "indiferença" ou até de "desprezo", marcas de distanciamento social, ou de proximidade, quando acontece o contrário.

Nós criticamos muito os serviços públicos, e eles podem até funcionar mal. Mas eu sempre fico a pensar no trabalhador que [atende]. A primeira pessoa a quem eu atiro é ao funcionário que vejo à frente. Evidentemente que há maus funcionários, mas também tenho encontrado muito boas respostas. Às vezes dá luta [E15, homem, 37 anos].

Por vezes, a expressão da ambivalência revela-se de uma forma quase paradoxal, em que as críticas são formuladas, não para rejeitar a existência do serviço em si mesmo enquanto instituição que é apreciada, mas sim em nome de uma representação positiva do modo como os serviços poderiam e deveriam funcionar melhor. Repare-se neste exemplo, a propósito dos transportes públicos:

O metro, os autocarros, comboios... os horários noturnos são assim uma coisa estranha, rara, às vezes. Seria interessante ter mais opções. Imagine o pessoal que trabalha à noite ou que gostaria de ter mais alguns horários noturnos. Nem que fosse só em determinadas alturas do ano, no Verão, por exemplo [E14, homem, 22 anos].

5. Pandemia, regresso do Estado e revalorização dos serviços públicos

A partir da segunda quinzena de março de 2020, os serviços públicos em Portugal foram confrontados com o desafio da pandemia e os momentos críticos que se seguiram. Desde logo, aumentou o recurso ao SNS, à rede de Centros de Emprego do IEFP e ao ISS, devido ao crescimento abrupto e repentino do desemprego, às necessidades económicas e à falta de meios de subsistência, acentuadas pelo processo de precarização laboral (Caleiras & Carmo, 2020; Carmo, Caleiras et al., 2021; Tavares et al., 2021).²⁰ Os serviços prestados pelo SNS, IEFP e ISS, bem como as prestações pagas por este último, tornaram-se ainda mais necessários e reforçaram as expectativas em relação às respostas que os mesmos fornecem. A procura aumentou e as críticas ao funcionamento destes serviços e a algumas limitações nas respostas, que continuaram a ser apontadas, resultam, em parte, precisamente do facto de as expectativas serem elevadas face à ausência de alternativas.

Com a pandemia, ficou exposta a importância crucial dos serviços públicos, mas também as suas fragilidades, reflexo das políticas de liberalização, “vendidas” como uma realidade inevitável. A pandemia pode, contudo, configurar-se como um ponto de viragem no reconhecimento e nas perceções sobre a necessidade de manter, recuperar, revalorizar e financiar os serviços adequadamente. Essa é uma linha que emerge dos discursos dos entrevistados e parece ser assimilada a propósito do reforço dos vários serviços públicos, espinha dorsal de uma maior coesão social e territorial, e garantia de igualdade de oportunidades.

18

5.1. Novas expectativas: olhos postos nos serviços públicos

Os efeitos da pandemia tornaram os entrevistados mais conscientes do papel dos serviços públicos nas suas vidas. O choque provocado funcionou como uma oportunidade para compreender melhor a necessidade de serviços públicos e restabelecer o seu papel crucial e insubstituível, quer a nível individual, quer do funcionamento do conjunto da sociedade.

O ressentimento pela crise, e todas as consequências pessoais e familiares que ela gerou (desemprego, quebras de rendimento, carências materiais agudizadas), foi transferido da “natureza do vírus”, dos “patrões”, do “sistema”, das “injustiças” ou da “exploração” e, em grande parte, canalizado inteiramente para o Estado e para as suas responsabilidades sociais.

²⁰ A saúde, a proteção social e o emprego são, por isso, objeto de interesse prioritário nesta secção, ainda que não devam ser negligenciados outros serviços públicos que também estiveram na linha da frente da crise pandémica. Entre eles, os transportes, a escola pública, os serviços municipais de recolha de resíduos, ou os serviços de fornecimento de água e energia, cuja continuidade no funcionamento amorteceu maiores consequências das medidas de confinamento.

É aqui que os serviços públicos, pelas obrigações decorrentes das respetivas missões, no caso do ISS e do IEFP focadas em categorias de específicas de destinatários (mais vulneráveis e desempregados), ganham importância e necessidade acrescidas. Embora as vivências do impacto da pandemia entre os entrevistados sejam sempre singulares, algumas opiniões ilustrativas acerca de determinados serviços em concreto são assinaláveis.

5.2. Serviço Nacional de Saúde (SNS)

A pandemia revelou problemas acumulados ao longo de décadas no SNS e pôs à prova a sua capacidade em responder a desafios não programados. O serviço encontrava-se subfinanciado e com falta de pessoal, mas ainda assim revelou-se essencial, acabando por responder, sem grandes disrupções, apesar do crónico subinvestimento do qual continua a padecer. Apesar de todas as dificuldades, resistiu aos períodos mais críticos, mostrando capacidade de adaptação às novas circunstâncias e ao novo problema de saúde pública, sendo que nenhum sistema de saúde do mundo estava preparado. Ao mesmo tempo que a generalidade dos hospitais privados encerrava portas, criou-se uma certa consciência social e política para a prioridade do investimento no SNS.

O SNS, eu acho que o nosso é um dos melhores da Europa. Eu passei por uma coisa que se não fosse o Estado. Fiquei muito contente com a ajuda que o Estado me deu, fiquei muito surpreendida (...). Era uma situação grave, e eu precisava que fosse resolvida o mais rápido possível, e ajudaram-me bastante, a única coisa chata foi só o procedimento até lá chegar, mas foi rápido, foi eficaz, trataram-me super bem, fizeram follow-ups, tudo. Não paguei um tostão e ajudaram-me mesmo muito, muito, muito [E28, mulher, 24 anos].

Se a gente tiver a perceção um bocadinho do mundo, temos a noção de que, apesar de tudo, temos serviços públicos. Em Portugal ninguém morre sem ser atendido num hospital, e isso pode parecer uma grande treta, mas há sítios onde de facto se morre, aliás na maior parte dos sítios morre. Portanto, convém valorizar isso, sobretudo hoje em dia [E10, homem, 32 anos].

Acho que é um privilégio ter este acesso direto a hospitais [de forma gratuita]. Agora, as condições em que os médicos ou enfermeiros e o pessoal que lá trabalha está muito cansado e muito desgostoso [com as carreiras e salários] [E38, mulher, 48 anos].

5.3. Escola pública

A escola pública, essencial na redução das desigualdades socioeconómicas (e outras), foi frequentada por todos os entrevistados nacionais nos vários graus de ensino. No entanto, a mesma também padece de subinvestimento, particularmente de uma significativa escassez de recursos humanos que, além disso, se encontram envelhecidos (Madureira, 2020). A pandemia levou ao encerramento físico temporário dos estabelecimentos escolares e à implementação generalizada do ensino à distância (“telescola”), especialmente entre março e maio de 2020. A transição temporária para este regime decorreu com relativa rapidez e o grau de adaptação foi registado positivamente pelos entrevistados que tinham filhos em idade escolar. Contudo, aumentaram as dificuldades no acompanhamento do estudo dos filhos em casa. Por um lado, pesou a sobrecarga das difíceis jornadas de trabalho e o cansaço acumulado, por outro, vieram à tona as fragilidades educacionais de alguns pais, que se sentiram “incompetentes” para fazer face aos conteúdos escolares dos filhos. Acresce que este processo afetou de forma diferente escolas públicas e privadas, conduzindo ao aumento das desigualdades, dado que muitos alunos não tinham sequer acesso a um computador e à internet.

Quando viemos para casa, de repente, de uma semana para a outra, adaptámo-nos a fazer tudo de forma não presencial, e penso que, pelo menos da parte que me toca, temos conseguido até dar resposta em tempo útil [e] usar de uma forma bastante ágil [estas ferramentas digitais] [E39, mulher, 46 anos].

Os meus filhos andam na escola pública. Acho que é a única escola viável. Mesmo se tivesse capacidade financeira para outra opção, não a tomaria, acho que é a escola em que os meus filhos andariam sempre [E18, homem, 40 anos].

20

5.4. Segurança Social

No contexto da pandemia, os serviços da segurança social estiveram sob enorme pressão para operacionalizarem um vasto conjunto de medidas de apoio ao emprego, rendimento das famílias e trabalhadores, que no seu conjunto abrangeram cerca de 3,5 milhões de pessoas, 180 mil empresas e custaram 5.165 milhões de euros.²¹ Todavia, a

²¹ Entre estes apoios da Segurança Social, financiados por transferências do Orçamento do Estado, estão, por exemplo, o *layoff* simplificado (consistiu em flexibilizar o *layoff* previsto no Código do Trabalho, permitindo reduzir o período normal de trabalho ou suspender o contrato de trabalho, de forma mais ágil), a isenção total ou parcial do pagamento da Taxa Social Única à Segurança Social, o Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores, o apoio excepcional à família, as baixas por doença Covid-19 e isolamento profilático, o apoio à retoma progressiva, a prorrogação automática de prestações de desemprego ou de Rendimento Social de Inserção, entre outras. O *layoff* simplificado foi a medida que mais pesou (mais de 1.280 milhões de euros pagos às empresas, de acordo com o próprio Governo).

proteção social, apesar do alargamento da cobertura a segmentos que não a tinham, não chegou a todos. No desemprego, por exemplo, muitos trabalhadores não foram abrangidos devido a fragilidades nas suas carreiras contributivas (Caleiras & Carmo, 2020; Carmo, Caleiras et al., 2021). Como dois entrevistados salientaram:

[A Segurança Social] de um modo geral funciona, mas neste momento não está a conseguir funcionar porque não tem pessoal suficiente [E51, homem, 49 anos].²²

Quem não tem meios, espera. A acessibilidade está muito limitada. A Segurança Social, aceitando aquilo que é a realidade dos factos, faz o mínimo. Se houvesse mais fiscalização, certamente haveria mais obrigação de declarar os rendimentos, e haveria mais descontos e a Segurança Social podia estar bem melhor [E33, homem, 41 anos].

Com a pandemia, os Centros Distritais de Segurança Social e os Serviços Locais,²³ aos quais os cidadãos acorriam diariamente, foram parcialmente encerrados e muitas pessoas foram subitamente forçadas a interagir com os serviços de uma forma que nunca tinham feito antes: *online*. O atendimento presencial foi preferencialmente dirigido a cidadãos previamente convocados e ao atendimento de assuntos prioritários que não pudessem ser tratados via Segurança Social Direta,²⁴ telefone ou email, mediante pré-agendamento.

A Segurança Social é uma desgraça, do princípio ao fim. É para esquecer! Não tenho nada boa impressão da Segurança Social [E47, mulher, 40 anos].

Quando é para pagar, estão sempre em cima de ti, quando é para receber, agora levam imenso tempo [E19, mulher, 26 anos].

5.5. Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)

No caso dos serviços de emprego, a situação foi semelhante, ou seja, os serviços não encerraram totalmente, mas recomendava-se que fossem utilizadas as comunicações por meios digitais, em particular através do serviço *iefponline*.²⁵ O cumprimento da obrigação de

²² Segundo o Balanço Social do ISS, relativo a 2020, pela primeira vez desde 2016 o número de funcionários baixou, embora residualmente (menos 8 funcionários do que no ano anterior). Caíram as novas contratações, aumentaram as saídas para a reforma e o pagamento de horas extraordinárias subiu 41%.

²³ Rede de estruturas orgânicas dos ISS descentralizadas pelo território.

²⁴ Plataforma que, mediante registo prévio, funciona como uma espécie de balcão online para pessoas e empresas.

²⁵ Serviço interativo no âmbito exclusivo da área do emprego, gerido pelo IEFP, gratuito para os seus utilizadores, com cobertura nacional e funcionamento *online* 24 horas por dia.

procura ativa de emprego por parte dos candidatos que se encontravam a auferir prestações de desemprego e que implicasse a deslocação presencial foi temporariamente suspensa, assim como as atividades de formação foram canceladas. Os estágios profissionais financiados pelo IEFP, realizados anualmente, sobretudo por centenas de jovens recém-licenciados, também sofreram com o impacto da pandemia.

Eu simplesmente estive lá um ano para tirar o curso [antes da pandemia]. Fui acompanhada, sim [nesse período], tanto pelo formador como por entidades do Centro de Emprego. Fui bem acompanhada até terminar o meu estágio e depois chegou a pandemia [E31, mulher 51 anos].

O Centro de Emprego nestes dois anos nunca [me] apresentou nenhuma oferta em termos de trabalho na [minha] área. Aliás, todas as ofertas de emprego, que eu depois comprovava que tinha procurado, eram procuras que eu fazia sozinha. A única coisa do Centro de Emprego que me mandaram fazer foram duas formações, no tempo em que estive desempregada. E apanhei depois o pior período da crise! Lembro-me que eu tinha quase todos os meus amigos, quase todos estavam desempregados! Éramos todos jovens, quase todos com filhos muito pequenos, portanto, isto foi uma fase muito complicada [E39, mulher, 46 anos].

O Centro de Emprego é bom, eles têm que fazer o trabalho deles, e [apesar das dificuldades] até funciona mais ou menos bem [E45, homem, 45 anos].

22

5.6. Transportes públicos

Antes da pandemia, os transportes públicos já atravessavam tempos difíceis e desafiantes. O cenário dificultou-se devido à Covid-19, obrigando a novas regras mais dispendiosas e, evidentemente, provocando quedas bastante significativas no número de passageiros nos momentos mais críticos. Também foram colocados à prova, mas, apesar das dificuldades, acabaram por cumprir o seu papel enquanto serviço público essencial.

Em relação a transportes, podia ser melhor. Especificamente falando do comboio, porque é o meu meio de transporte principal, nesta altura com a Covid-19 tem sido complicado [E42, homem, 26 anos].

A gente, às vezes, também se queixa de barriga cheia (...), queremos exigir muito, muito, muito, e vejo nos outros países onde ainda é bem pior [E12, mulher, 52 anos].

O pós-pandemia pode ser um momento para o transporte público se afirmar enquanto elemento indispensável na construção de cidades mais sustentáveis e sociedades

mais justas. Para isso, os municípios, as autoridades de transportes e os operadores terão de passar à ação e tornarem os transportes públicos realmente uma opção de qualidade. Mas, como referiu um entrevistado: “*O Estado ainda não apoia o suficiente, não há investimento suficiente*” [E10, homem, 32 anos].

5.7. Serviços online

Como analisado, devido ao estado de emergência,²⁶ confinamento e medidas restritivas da mobilidade, os cidadãos que tiveram necessidade de aceder à generalidade dos serviços públicos tiveram de fazê-lo por via eletrónica e, em casos urgentes, por pré-marcação. Com a fase de desconfinamento, alguns serviços públicos voltaram a fazer atendimentos presenciais nos seus balcões, embora a recomendação fosse no sentido de dar preferência ao atendimento online, sempre que possível.

Neste cenário, a crise evidenciou um outro tipo de vulnerabilidade. O rápido aumento dos serviços prestados à distância coloca a questão do “benefício” trazido para os utentes, mas também a questão da “crítica” sobre o desigual acesso e a iliteracia digital. De facto, a digitalização dos serviços, um processo previamente em curso em vários sectores, foi acelerada, mas nem todos os cidadãos se encontram em pé de igualdade no acesso a dispositivos eletrónicos ou na posse de competências necessárias para navegar nos espaços virtuais. Além disso, as ligações remotas podem não ser as mais apropriadas em situações que requerem interação presencial. As dificuldades de acesso aos serviços *online* foram sentidas particularmente pela “*geração dos pais*” dos entrevistados. Em alguns casos, foram os filhos que tiveram de auxiliar.

Acho que [os serviços] funcionam muito melhor do que funcionavam há uns anos atrás. Houve alguma evolução, e mesmo estas questões de termos quase tudo de forma online também ajuda bastante. Agora, obviamente que é um país a duas velocidades. Para mim dá um jeito, é de fácil utilização e permite não ter de me incomodar a dirigir a alguns sítios. Mas há um país que está habituado à questão do digital, enquanto há pessoas com determinada idade que já não acompanham estes processos, não é? Por exemplo, a minha mãe, se não fosse eu a fazer determinadas coisas através da Internet, a tratar do IRS²⁷ e a tratar de outras coisas, ela teria uma grande dificuldade em acompanhar e não teria acesso a esses benefícios [E39, mulher, 46 anos].

²⁶ Decreto do Presidente da República nº 14-A/2020, de 18 de março.

²⁷ Sigla para o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, por outras palavras, é o imposto que tributa o rendimento dos cidadãos.

[É bom] para mim que sou mais nova. Para as pessoas mais velhas, não será de todo o melhor, não é? Eu tenho ajudado os meus pais nesse campo, mas não tem sido muito fácil para as pessoas mais velhas [E46, mulher, 46 anos].

Mesmo entre os próprios entrevistados, verificaram-se casos de pedidos de ajuda para requerer por meios eletrônicos um apoio extraordinário aos serviços da Segurança Social – um apoio valorizado, independentemente do seu montante baixo, que “*tardou, mas acabou por chegar*”.

Em março de 2020, pedi o apoio extraordinário para os trabalhadores independentes.²⁸ Foi através da minha irmã, via online [Segurança Social Direta]. Demorou, e só em maio [de 2020], foi deferido. Mas pronto, fiquei a receber 360 euros por mês, com efeitos a março de 2020 [E21, homem, 47 anos].

Além da desigualdade no acesso e utilização dos “veículos virtuais”, e de este tipo de atendimento nem sempre representar uma simplificação burocrática, nem maior rapidez no processamento da informação e pagamento, o relato anterior remete para uma outra dimensão do problema.

5.8. Invisibilidade dos serviços e dos utentes?

Como aconteceria numa crise “clássica”, o desemprego e a falta de meios de subsistência ganhariam maior visibilidade e expressividade pelas tradicionais “filas” que rapidamente se fariam notar junto dos Centros de Emprego ou dos Centros Distritais da Segurança Social. Todavia, o mesmo não aconteceu, nem poderia ter acontecido, face às limitações decorrentes do confinamento. As filas de espera físicas foram parcialmente substituídas por “filas virtuais”, “balcões virtuais”, e por atendimentos igualmente virtuais. Neste sentido, o digital, de certa forma, invisibilizou os serviços, os próprios utentes e parte dos seus problemas, mas não os fez desaparecer.

É um bocado lixado nós fazermos um agendamento para o centro de saúde para termos consulta daí a três meses ou ficar um mês para ter um agendamento na Segurança Social [E46, mulher, 34 anos].

Por diversas razões, como o desconhecimento da lei, a não elegibilidade para apoios, as dificuldades no acesso aos serviços online, muitos não obtiveram apoio institucional,

²⁸ Criado em 2020, destinado aos trabalhadores em particular desproteção económica causada pela pandemia, por forma a assegurar alguma continuidade dos seus rendimentos, nomeadamente aos trabalhadores independentes que cumprissem a condição de recursos. Na mesma linha, em 2021 foi criada uma prestação mais ampla, o Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores (AERT), que foi mantido até fevereiro de 2022.

e, talvez, nem tenham sido contabilizados enquanto desempregados. O desemprego e a inatividade tornaram-se realidades ainda mais invisibilizadas, incluindo as situações de pobreza (Caleiras & Caldas, 2017). De todo o modo, estas manifestações não podem deixar de ser consideradas, sendo necessário acorrer-lhes.

5.9. Imprescindíveis, apesar de tudo

Além da questão sanitária, a pandemia e os bloqueios decorrentes do confinamento tiveram também um impacto particular nos serviços da segurança social e de emprego. Fizeram aumentar as necessidades destes serviços entre aqueles que já eram utentes antes e geraram necessidades também entre novos segmentos de utentes. Por outro lado, o ambiente operacional para a prestação dos serviços mudou drasticamente e os métodos de trabalho foram significativamente afetados com o forte incremento dos serviços digitais, o que, aliás, é reconhecido pelos entrevistados. Se alguns ficaram limitados no acesso à rede de segurança social, ou mesmo à margem de qualquer proteção institucional, outros tiveram de “lutar” e ser “pacientes” enquanto esperavam pelo acesso aos serviços e aos apoios. Contudo, a prestação de serviços sociais desempenhou um papel vital durante a pandemia da Covid-19 através do apoio na saúde ou na proteção do emprego e de rendimentos dos mais vulneráveis, o que também é valorizado, em geral, pelos entrevistados:

[Os serviços públicos] são o garante que nós temos de que a sociedade funciona, de que o Estado Social se mantém, de que as pessoas podem ir à escola, de que as pessoas podem ir ao médico, de que as pessoas podem andar de transportes, de que as pessoas têm uma reforma, por muito baixa ou alta que seja, mas são esse garante. E esse laço de solidariedade, eu acho que é muito importante mantê-lo [E1, mulher, 32 anos].

O momento crítico vivido, as necessidades a nível individual e familiar, assim como o conhecimento de “*muitas situações iguais ou até piores*”, parece ter conduzido a mudanças nas perceções anteriores sobre a importância dos serviços públicos e do seu valor. As necessidades sentidas – algumas pela primeira vez, outras recorrentes – “obrigaram” os utentes fragilizados a recorrer aos serviços. Num quadro geral, as novas formas de prestar resposta foram consideradas como positivas. Alguns ficaram mesmo “*surpreendidos*” pela capacidade de resposta à multiplicidade de problemas evidenciada por alguns serviços, nomeadamente pelo SNS. Contudo, alguns dos entrevistados referiram que são necessários serviços mais transparentes, expeditos e facilmente acessíveis:

Pela situação da baixa e do subsídio de desemprego vê-se que tudo muito burocrático, demora imenso tempo para se conseguir as coisas, e as pessoas

precisam de ajuda sobre como se [devem]mexer dentro do sistema. Eu tive essa sensação, se não souber como faço as coisas, perco-me [E29, mulher, 39 anos].

A questão da confiança, ou desconfiança, no futuro é igualmente referida como fulcral na relação estabelecida entre os serviços e os entrevistados que querem ter “direitos” e continuar a reivindicá-los sem ter de “pedir esmolas” nos momentos de maior aflição. Esta maior consciência do “benefício” como um “direito”, em vez da “assistência”, é, todavia, relativizada e projetada num futuro que não se deseja, mas que poderá ser “sombrio”, de acordo com alguns dos entrevistados:

Dentro de 20 anos já não teremos este modelo de prestações sociais. Parece-me que, da forma como o nosso capitalismo está a progredir, não vai haver este tipo de Segurança Social e de prestações sociais. Posso estar enganado, mas é isso que eu neste momento estou a prever [E43, homem, 43 anos].

Contudo, aos olhos de outros, os serviços públicos, com funções muito diversas, têm obrigações para com todos os cidadãos, que devem ser mantidas e garantidas, e não podem estar sujeitas às regras de mercado, nem no presente, nem no futuro. Nesse sentido, a transferência da prestação de serviços públicos para serviços prestados pelo sector privado é questionada e olhada negativamente.

Um exemplo, a medicina privada, acho que não se devia fazer dinheiro com doenças, ponto final [E10, homem, 32 anos].

Se o governo não injetasse milhões em bancos, mas injetasse esses milhões na educação, na saúde e na justiça, Portugal seria um país muito melhor [E41, mulher, 44 anos].

Sou defensor do sistema, [de serviços públicos], são uma grande conquista de Abril [da democracia saída da Revolução de 25 de Abril de 1974} [E7, homem, 41 anos].

Conclusão

Ao interpretar as perceções e atitudes recolhidas, além de não poderem ser extrapoladas, é importante situá-las no tempo. Elas refletem a situação no conjunto dos entrevistados até agosto de 2020, altura em que cessou a recolha da informação no âmbito do *follow-up*. Os efeitos socioeconómicos, e até mentais, da crise pandémica em Portugal estão ainda por avaliar na sua totalidade. Seja como for, em jeito de conclusão, é possível avançar algumas considerações e reflexões acerca dos resultados obtidos.

Ao longo do artigo vimos como a relação dos cidadãos com o “serviço público” é, na realidade, uma inter-relação com os “serviços públicos” em toda a sua diversidade, baseada em práticas e experiências que variam no espaço e no tempo, de acordo com uma multiplicidade de variáveis. Mais do que a própria noção de “serviço público”, ou da sua representação nem sempre clara, são as relações estabelecidas com os diversos serviços que estão na base de percepções, atitudes e julgamentos ambivalentes, reveladores de tensões entre, por um lado, a necessidade da existência desses serviços e, por outro, a crítica ao seu funcionamento.

As percepções enraizadas nas práticas, ou seja, em experiências concretas e a respetiva avaliação feita pelos entrevistados acerca das suas interações com os serviços públicos e do seu modo de funcionamento, são diversas e difíceis de classificar. Os julgamentos e atitudes que resultam de um olhar para os serviços “*a partir de baixo*” são ambivalentes, oscilando entre um sentimento generalizado da necessidade de serviços públicos, sejam eles de saúde, educação, proteção social, emprego, transporte ou outros, e a crítica, mais ou menos direcionada, ao seu funcionamento interno, corroborando a primeira hipótese avançada sobre o momento anterior à pandemia. Contra observações lapidares de uma suposta unicidade do tipo “*está tudo mal, ou está tudo bem*” importa referir que, independentemente das experiências relacionais vividas e das percepções, negativas ou positivas, os serviços públicos continuam a ter uma relevância subjetiva, e objetiva, na vida dos cidadãos. A sua importância saiu reforçada, e o seu papel necessário, incontornável e insubstituível foi revalorizado durante a pandemia, confirmando-se assim a segunda hipótese.

Na verdade, as respostas às questões colocadas em dois momentos distintos (antes e durante a pandemia) apontam no sentido de que os serviços públicos são essenciais para a realização dos direitos económicos, sociais, culturais ou de saúde, enquanto direitos humanos fundamentais. Esta dimensão remete diretamente para as implicações políticas das percepções bastante concretas da relação estabelecida com os serviços. Estas constituem-se não apenas como indicadores do grau de organização e de capacidade de resposta dos próprios serviços, mas também das políticas prosseguidas que definem o conteúdo desses direitos, métodos de atribuição e meios dados aos indivíduos para os exercerem. É, aliás, neste quadro que podem ser interpretadas, por exemplo, algumas das referências feitas à questão do financiamento, à tributação fiscal, a uma redistribuição mais justa ou aos mecanismos de solidariedade.

A ligação com as políticas reforça a relação existente entre as transformações no mundo do trabalho, ocorridas em várias escalas e que afetam os trabalhadores, com as “reformas” no sentido da mercadorização dos serviços públicos. A erosão de múltiplas formas de proteção oferecidas em matéria de saúde, educação, transportes, emprego, prestações

sociais e reconhecimento de direitos também contribui para processos de precarização (Caleiras, 2019; Caleiras & Carmo, 2022). Em particular, o “desnatamento”, e até esvaziamento, de estruturas existentes parece ter produzido ao longo do tempo um distanciamento dos serviços públicos face a segmentos mais vulneráveis de trabalhadores, aqueles que mais deles necessitam, alimentando alguns “ressentimentos” e um certo sentimento de abandono, presente em alguns dos relatos dos entrevistados no período pré-pandémico.

O período de intervenção da troika agudizou os danos causados à relação com os serviços públicos. A degradação dos serviços públicos atingiu sobretudo os mais vulneráveis, tornando a sua vida quotidiana mais difícil, uma vez que não têm alternativa (Rosa, 2015, março). Mal refeitos dessa fase, a pandemia chegou a Portugal na segunda quinzena de março de 2020 e expôs as consequências de anos de privatização, “comercialização” e desinvestimento nos serviços públicos, esquecendo o seu papel central na sociedade e na economia. A pandemia estimulou a procura de serviços públicos essenciais e foi possível observar os hospitais a transbordarem, com enormes dificuldades, mas ainda assim a conseguirem responder; escolas numa luta para se reconectarem com os alunos confinados; serviços da segurança social a processarem pedidos e pagamentos num volume nunca visto, embora com atrasos, etc.

Neste problemático cenário, a experiência da pandemia serviu como marco, contribuindo para alterar as perceções dominantes relativamente ao valor dos serviços públicos ligados ao Estado Social. Os serviços de emprego e segurança social, e outros como o Serviço Nacional de Saúde, ou o sistema público de educação, lidaram com a pressão em condições bastante difíceis, disponibilizando e respostas necessárias, ainda que nem sempre totalmente satisfatórias face às fragilidades pré-existentes, às quais se juntaram as dificuldades decorrentes do contexto pandémico. Vários serviços adaptaram-se às novas circunstâncias, simplificando procedimentos e criando novos canais de comunicação, o que pode constituir uma base para a confiança da população.

Neste sentido, os serviços desempenham um papel que podemos designar de estabilizador sistémico, todavia, insuficientemente reconhecido até ao eclodir da pandemia. No futuro, uma maior confiança nos serviços públicos por parte das populações pode influenciar decisões políticas de maior investimento. As intervenções públicas deverão estar subordinadas à prossecução de objetivos coletivos, com base numa estratégia de desenvolvimento que promova um futuro mais equitativo e sustentável. Isto implica ações seletivas e dar prioridade a objetivos políticos relacionados com serviços públicos de alta qualidade nos domínios articulados do trabalho digno, proteção e coesão social e territorial.

Referências

- Alves, S. (2015). Welfare State changes and outcomes – The cases of Portugal and Denmark from a comparative perspective. *Social Policy & Administration*, 49(1), 1–23.
<https://doi.org/10.1111/spol.12075>
- Andrews, R., Downe, J., Guarneros-Meza, V., Jilke, S., & Van de Walle, S. (2013). *Public management reforms and emerging trends and effects on social cohesion in Europe*. Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future – COCOPS.
https://repub.eur.nl/pub/78039/Metis_194342.pdf
- Bertaux, D. (2020). *As narrativas de vida*. Editora Mundos Sociais.
- Bourdieu, P. (2009). *O senso prático*. Editora Vozes.
- Caleiras, J. (2015). *Para lá dos números. As consequências pessoais do desemprego*. Editora Almedina.
- Caleiras, J. (2019). Entre o retrocesso e a mitigação: Caminhos e descaminhos das políticas de emprego em Portugal na última década. [Working Paper OD-CIES], ISCTE, Lisboa.
<https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/18854>
- Caleiras, J., & Caldas, J. M. C. (2017). Emprego e desemprego: o que mostram e o que escondem as estatísticas? In M. C. Silva, P. Hespanha, & J. M. C. Caldas (Orgs.), *Trabalho e políticas de emprego: um retrocesso evitável* (pp. 197-244). Actual Editora.
- Caleiras, J., & Carmo, R. M. (2020). O regresso do desemprego massivo? [Estudos CoLABOR, n. 1], Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social.
<https://colabor.pt/publicacoes/https-colabor-pt-wp-content-uploads-2021-03-o-regresso-do-desemprego-massivo-pdf/>
- Caleiras, J., & Carmo, R. M. (2022). *A articulação das políticas de emprego e de proteção em Portugal: cinco décadas de movimentos nem sempre virtuosos*. CoLABOR Ebooks.
<https://colabor.pt/publicacoes/a-articulacao-das-politicas-de-emprego-e-de-protecao-em-portugal/>
- Capucha, L., Bomba, T., Fernandes, R., & Matos, G. (2005). Portugal – a virtuous path towards minimum income? In M. Ferrera (Ed.), *Welfare State Reform in Southern Europe – Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece* (pp. 176-222). Routledge.
- Carmo, R. M., Caleiras, J., Roque, I., & Assis, R. V. (2021) *O trabalho aqui e agora. Crises, percursos e vulnerabilidades*. Editora Tinta-da-china.
- Carmo, R. M., & Costa, A. F. (2015). *Desigualdades em questão: análises e problemáticas*. Editora Mundos Sociais.
- Carmo, R. M., & D’Avelar, M. M. (2020). *A miséria do tempo. Vidas suspensas pelo desemprego*. Editora Tinta-da-china.

- Carmo, R. M., Sebastião, J., Azevedo, J., Martins, S. C., & Costa, A. F. (Eds.) (2018). *Desigualdades sociais: Portugal e a Europa*. Editora Mundos Sociais.
- Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Fayard.
- Denhardt, J., & Denhardt, R. (2003). *The new service public: serving, not steering*. M. E. Sharpe.
- Ferreira, L. P. (2021, junho 21). "Nas últimas décadas, a nível global, as disparidades entre trabalhadores acenturaram-se consideravelmente". *Diário de Notícias*.
<https://www.dn.pt/sociedade/nas-ultimas-decadas-a-nivel-global-as-disparidades-entre-trabalhadores-acentuaram-se-consideravelmente--14955160.html>
- Hespanha P., & Caleiras, J. (2017). *O labirinto das políticas de emprego*. [Cadernos do Observatório sobre Crises e Alternativas, n. 10], CES, Universidade de Coimbra.
https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/cadernos/Caderno10_Labirinto_politicas_emprego.pdf
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance: New government society interactions*. Sage.
- Madureira, C. (2020). A reforma da administração pública e a evolução do estado-providência em Portugal: história recente, *Ler História*, 76, 179–202.
<https://doi.org/10.4000/lerhistoria.6408>
- Mozzicafreddo, J. (2002). *Estado-providência e cidadania em Portugal*. Celta.
- Ramos, A., & Magalhães, P. (2021). European values study – Relatório do estudo dos valores europeus, 2017-2019. [Gulbenkian Studies, #1], Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa. <https://gulbenkian.pt/publications/european-values-study/>
- Rocha, J. A. O. (2009). *Gestão pública e modernização administrativa*. INA Editora.
- Rosa, E. (2015, março). A degradação dos serviços públicos prestados à população em Portugal. <https://docplayer.com.br/42949474-A-degradacao-dos-servicos-publicos-prestados-a-populacao-em-portugal.html>
- Santos, B. S. (1987). O Estado, a sociedade e as políticas sociais: o caso das políticas de saúde. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (23), 13–74.
http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Estado_Sociedade_Politicas_Sociais_RCCS23.PDF
- Santos, B. S. (1992). *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*. Edições Afrontamento.
- Santos, B. S. (1993). O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português. In B. S. Santos (Org.), *Portugal: um retrato singular* (pp. 17-56). Edições Afrontamento.
- Silva, F. C. (2013). *O futuro do Estado Social*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Silva, P. A., & Pereira, M. T. (2015). *Cuidar do futuro: os mitos do Estado Social português*. Clube do Autor.

Tavares, I., Cândido, A. F., Caleiras, J., & Carmo, R. M. (2021). *Desemprego em 2020. Impactos da pandemia, mapeamentos e reflexões*. Observatório das Desigualdades, CIES-ISCTE. <https://www.observatorio-das-desigualdades.com/observatoriodasdesigualdades/wp-content/uploads/2021/04/Desemprego-em-2020.pdf>

Recebido em 21 de maio de 2022.

Aprovado em 7 de julho de 2022.